
Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem

Schlussberichte
Projektphase I, August 2009
Projektphase II, Januar 2010

Projektsteuerung

Kantonales Sozialamt, Schaffhauserstrasse 78, 8090 Zürich

Mitarbeit

Kantonales Steueramt, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Amt für Jugend- und Berufsberatung, Abteilung Dienste Gesundheitsdirektion, Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann, Gemeinden Bülach, Hedingen und Winterthur, Betriebsinspektorat des Obergerichts des Kantons Zürich.

Erarbeitet durch

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

AutorInnen

Walter Ott, lic. oec. publ., Raumplaner ETH/NDS, dipl. El. Ing. ETH
Cornelia Staub, lic. oec. publ.
Stephanie Bade, lic. oec. publ.

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	IV
	Vorwort	XIII
	Zusammenfassung	i
	Einleitung	1
	A: Projektphase I – Identifikation potentieller Fehlanreize	5
1	Analyserahmen	5
2	Methodik zur Identifikation potentieller Fehlanreize	9
3	Die Tarife der verschiedenen Sozial- und Steuersysteme	21
4	Fehlanreize in den einzelnen Transfertarifsystemen	35
5	Fehlanreize in der Kombination verschiedener Transfertarifsysteme	79
6	Schwerpunktthema: Familienergänzende Kinderbetreuung	99
	B: Projektphase II – Bedeutende Fehlanreize	135
1	Methodik zur Beurteilung der identifizierten Fehlanreize	135
2	Individuelle Prämienverbilligung	149
3	Alimentenbevorschussung	169
4	Kleinkinderbetreuungsbeiträge	183
5	Familienergänzende Kinderbetreuung	187
6	Familienergänzende Kinderbetreuung: Zweitverdienende	205
7	Stipendien	219
8	Sozialhilfe	227
	Anhang	249
	Glossar	253
	Literatur	254

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	IV
Vorwort	XI
Zusammenfassung	i
Z-1 Ausgangslage: Führen Sozialtransfers im Kanton Zürich dazu, dass sich Arbeit nicht lohnt?	i
Z-2 Betrachtete Steuern und Sozialleistungen im Kanton Zürich	i
Z-3 Vorgehen	ii
Z-4 Potentielle Fehlanreize: Identifizierte Schwellen und beschränkte Arbeitsanreize	iii
Z-5 Bedeutsame Fehlanreize	v
Z-5.1 Alimentenbevorschussung	vii
Z-5.2 Sozialhilfe	viii
Z-5.3 Individuelle Prämienverbilligung	ix
Z-5.4 Stipendien	xi
Z-5.5 Kleinkinderbetreuungsbeiträge	xi
Z-5.6 Familienergänzende Kinderbetreuung	xi
Z-5.7 Familienergänzende Kinderbetreuung: Zweitverdienendenproblematik	xiii
Z-6 Fazit	xv
Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	1
1.2 Aufteilung der Arbeiten in zwei Projektphasen	2
1.3 Berichtsaufbau	2
A: Projektphase I – Identifikation potentieller Fehlanreize	5
1 Analyserahmen	5
1.1 Eingrenzung der Fragestellung	5
1.2 Grundlegendes Vorgehen	6
1.3 Betrachtete Steuer- und soziale Transfersysteme	6

1.4	Geographische Differenzierungen und Repräsentativität	7
1.5	Auswahl von Falltypen	8
2	Methodik zur Identifikation potentieller Fehlanreize	9
2.1	Grundlagen: Nettolohn, Familienzulagen und steuerbares Einkommen	9
2.1.1	Berechnung des Nettolohns	9
2.1.2	Familienzulagen	9
2.1.3	Berechnung des steuerbaren Einkommens	10
2.2	Die isolierte Betrachtung	11
2.2.1	Ziel und Vorgehen	11
2.2.2	Die Falltypen für die isolierte Betrachtung	12
2.2.3	Die betrachtete Einkommensgrösse in der isolierten Analyse	13
2.3	Die integrierte Betrachtung	15
2.3.1	Ziel und Vorgehen	15
2.3.2	Die Falltypen für die integrierte Betrachtung	16
2.3.3	Die betrachtete Einkommensgrösse in der integrierten Betrachtung	19
3	Die Tarife der verschiedenen Sozial- und Steuersysteme	21
3.1	Steuersystem	21
3.2	Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	21
3.3	Alimentenbevorschussung (ALBV)	23
3.4	Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)	23
3.5	Kinderfremdbetreuung	25
3.6	Stipendien für ein Kind im Haushalt	25
3.7	Stipendien für eine erwachsene Person im Haushalt	26
3.8	Sozialhilfe	28
3.9	Exkurs zu Schuldnern in der Sozialhilfe: Pfändung	30
3.9.1	Ausgangslage	30
3.9.2	Konformität von Sozialhilfe und betriebsrechtlichem Existenzminimum als wichtiges Ziel	31
3.9.3	Diskrepanzen bei der Bemessung von betriebsrechtlichem Existenzminimum und Sozialhilfe	33
3.9.4	Fazit	33
4	Fehlanreize in den einzelnen Transfertarifsyste-men	35
4.1	Graphische Darstellung der Fehlanreize und Schwelleneffekte	35
4.2	Steuersystem	37
4.2.1	Annahmen	37
4.2.2	Überblick: Keine direkten Fehlanreize aufgrund des Steuersystems	39
4.2.3	Unterschiede in den Gemeinden	40
4.2.4	Einfluss der Anzahl Kinder	41
4.2.5	Paare mit einem Einkommen	42
4.2.6	Doppelverdiener	43

4.2.7	Konkubinatspaare	44
4.2.8	Fazit zum Steuersystem	45
4.3	Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	45
4.3.1	Annahmen	45
4.3.2	Überblick	45
4.3.3	Unterschiede in den Gemeinden	46
4.3.4	Unterschiede nach Haushaltstypen	47
4.3.5	Fazit zur individuellen Prämienverbilligung	48
4.4	Alimentenbevorschussung (ALBV)	48
4.4.1	Annahmen	48
4.4.2	Überblick	48
4.4.3	Einfluss der Anzahl Kinder	50
4.4.4	Paare mit einem Einkommen	50
4.4.5	Doppelverdiener	51
4.4.6	Konkubinatspaare	52
4.4.7	Fazit zur Alimentenbevorschussung	52
4.5	Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)	52
4.5.1	Annahmen	52
4.5.2	Überblick	53
4.5.3	Einfluss der Anzahl Kinder	54
4.5.4	Paare mit einem Einkommen	55
4.5.5	Doppelverdiener	56
4.5.6	Fazit zu den KKBB	56
4.6	Kinderfremdbetreuung: Krippensubventionen	57
4.7	Stipendien für ein Kind im Haushalt	57
4.7.1	Annahmen	57
4.7.2	Überblick	58
4.7.3	Einfluss der Anzahl Kinder	59
4.7.4	Paare mit einem Einkommen	60
4.7.5	Doppelverdiener	61
4.7.6	Konkubinatseltern	62
4.7.7	Fazit zu den Stipendien für ein Kind im Haushalt	62
4.8	Stipendien für eine erwachsene Person im Haushalt	63
4.8.1	Annahmen	63
4.8.2	Überblick	64
4.8.3	Stipendiaten unter 28 Jahren und in Erstausbildung	65
4.8.4	Alleinerziehende	65
4.8.5	Paare mit einem Einkommen	66
4.8.6	Doppelverdiener	68
4.8.7	Konkubinatspaare	68
4.8.8	Fazit zu den Stipendien für eine erwachsene Person im eigenen Haushalt	68
4.9	Sozialhilfe	69

4.9.1	Annahmen	69
4.9.2	Überblick	70
4.9.3	Einfluss Anzahl Kinder und Kinderfremdbetreuung	72
4.9.4	Paare mit einem Einkommen	74
4.9.5	Doppelverdiener	75
4.9.6	Konkubinatspaare	76
4.9.7	Fazit zur Sozialhilfe	76
4.10	Zusammenfassung	77
5	Fehlanreize in der Kombination verschiedener Transfertarifsysteme	79
5.1	Grafische Darstellung der Fehlanreize und Schwelleneffekte	79
5.2	Die Wirkungen der Basissysteme Steuern, IPV und Sozialhilfe	82
5.3	Integration der ALBV	85
5.4	Integration der KKBB und Kinderfremdbetreuung	88
5.5	Integration der Erwachsenen-Stipendien und Kinderfremdbetreuung	91
5.6	Integration von Kinder-Stipendien	93
5.7	Zusammenfassung und Fazit	97
6	Schwerpunktthema: Familienergänzende Kinderbetreuung	99
6.1	Einleitung	99
6.2	Die Tarifsysteme von Winterthur, Bülach und Hedingen	99
6.3	Schwelleneffekte bei der isolierten Betrachtung der Beiträge an die Kinderfremdbetreuung	103
6.3.1	Annahmen	103
6.3.2	Überblick	103
6.3.3	Stadt Winterthur	104
6.3.4	Stadt Bülach	108
6.3.5	Gemeinde Hedingen	112
6.3.6	Fazit der isolierten Betrachtung	116
6.4	Zweitverdienst: Die Beziehung zwischen Fremdbetreuungssubventionen, Erwerbspensum und Erwerbseinkommen	117
6.4.1	Einleitung	117
6.4.2	Zweitverdienstproblematik ohne Kinder	118
6.4.3	Einfluss der Höhe des Erstverdienstes	120
6.4.4	Einfluss der Anzahl Kinder	121
6.4.5	Einfluss der Höhe Zweitverdienstes bei einem 100% Zweitpensum	122
6.4.6	Stadt Bülach	125
6.4.7	Gemeinde Hedingen	126
6.4.8	Zusammenfassung der integrierten Betrachtung zur Zweitverdienstproblematik	128
6.5	Alleinerziehende: Die Beziehung zwischen Fremdbetreuungssubventionen, Erwerbspensum und Erwerbseinkommen	129

6.5.1	Alleinerziehende in Winterthur	129
6.5.2	Alleinerziehende in Bülach	131
6.5.3	Alleinerziehende in Hedingen	132
6.6	Zusammenfassung und Fazit	133
B: Projektphase II – Bedeutende Fehlanreize		135
1	Methodik zur Beurteilung der identifizierten Fehlanreize	135
1.1	Zieldimensionen von Sozialtransferrtarifen	135
1.2	Die Betroffenenengruppen	137
1.3	Relevanzabschätzung	138
1.3.1	Notwendigkeit der Anreizsetzung	139
1.3.2	Ausgeprägtheit der Fehlanreize	140
1.3.3	Erreichbarkeit des kritischen Einkommensbereiches	142
1.3.4	Relevanzabschätzung nach Fallzahlen	144
1.4	Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen	146
1.5	Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten	146
2	Individuelle Prämienverbilligung	149
2.1	Grundlagen	149
2.2	Notwendigkeit der Anreizsetzung	149
2.3	Relevanzabschätzung nach der Höhe des Fehlanreizes	150
2.4	Relevanzabschätzung nach Fallzahlen	157
2.5	Massnahmenvorschläge	161
2.6	Stand der Diskussion	166
2.6.1	Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten	166
2.6.2	Fazit	167
2.7	Zusammenfassung	167
3	Alimentenbevorschussung	169
3.1	Grundlagen	169
3.2	Notwendigkeit der Anreizsetzung	169
3.3	Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes	170
3.4	Relevanzabschätzung Fallzahlen	173
3.5	Exkurs: Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung	174
3.6	Massnahmenvorschläge	175
3.6.1	Vorbemerkung: Geplante Neuregelung	175
3.6.2	Wirkung der Massnahmenvorschläge auf die Zieldimensionen Gerechtigkeit und optimale Anreizsetzung	178
3.6.3	Wirkung auf die Fallzahlen und Kosten	179
3.7	Stand der Diskussion	180
3.7.1	Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten	180
3.7.2	Fazit	180

3.8	Zusammenfassung	180
4	Kleinkinderbetreuungsbeiträge	183
4.1	Grundlagen	183
4.2	Notwendigkeit der Anreizsetzung	183
4.3	Relevanzabschätzung	183
4.4	Stand der Diskussion	184
4.4.1	Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten	184
4.4.2	Fazit	184
4.5	Zusammenfassung	185
5	Familienergänzende Kinderbetreuung	187
5.1	Gerechtigkeit und Wahlfreiheit bei der familienergänzenden Kinderbetreuung	187
5.2	Familienergänzende Kinderbetreuung in Winterthur	187
5.2.1	Grundlagen	187
5.2.2	Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes	188
5.2.3	Relevanzabschätzung nach Fallzahlen	191
5.3	Familienergänzende Kinderbetreuung in Bülach	192
5.3.1	Grundlagen	192
5.3.2	Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes	193
5.3.3	Familienergänzend betreute Kinder in Bülach	193
5.4	Familienergänzende Kinderbetreuung in Hedingen	193
5.4.1	Grundlagen	193
5.4.2	Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes	193
5.4.3	Anzahl der familienergänzend betreuten Kinder in Hedingen	197
5.5	Massnahmenvorschläge	197
5.6	Stand der Diskussion	201
5.6.1	Allgemeine Rückmeldungen zu den vorgeschlagenen Massnahmen	201
5.6.2	Inputs des Verwaltungsvertreters von Hedingen	201
5.6.3	Inputs der Verwaltungsvertreterinnen von Winterthur	202
5.6.4	Inputs der Verwaltungsvertreter/innen von Bülach	203
5.7	Zusammenfassung	203
6	Familienergänzende Kinderbetreuung: Zweitverdienende	205
6.1	Ausgangslage und Notwendigkeit der Anreizsetzung	205
6.2	Geplante steuerrechtliche Anpassungen und ihre Wirkung auf die Zweitverdienendenproblematik	207
6.3	Massnahmenvorschlag für Doppelverdienende	208
6.3.1	Haushalt mit zwei Kindern und 60'000 CHF/a Zweitverdienst	209
6.3.2	Haushalt mit einem Kind und 100'000 CHF/a Zweitverdienst	211
6.4	Massnahmenvorschlag für andere Haushaltstypen	214
6.4.1	Paarhaushalte mit einem Einkommen	214

6.4.2	Alleinerziehende	214
6.4.3	Konkubinatspaare	214
6.5	Stand der Diskussion	214
6.5.1	Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten	214
6.5.2	Fazit	215
6.6	Zusammenfassung	216
7	Stipendien	219
7.1	Grundlagen	219
7.2	Notwendigkeit der Anreizsetzung	219
7.3	Relevanzabschätzung	220
7.4	Relevanzabschätzung nach groben Fallzahlen	223
7.5	Massnahmenvorschlag	223
7.6	Stand der Diskussion	225
7.6.1	Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten	225
7.6.2	Fazit	226
7.7	Zusammenfassung	226
8	Sozialhilfe	227
8.1	Grundlagen	227
8.2	Notwendigkeit der Anreizsetzung	228
8.3	Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes	229
8.4	Relevanzabschätzung Fallzahlen	232
8.5	Massnahmenvorschläge	236
8.5.1	Abschaffung der Zulagen und Einkommensfreibeträge (Massnahme 1)	236
8.5.2	Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt (Massnahme 2)	238
8.5.3	Mitberücksichtigung von Integrationszulagen sowie des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt (Massnahme 3)	241
8.5.4	Asymmetrische Festlegung der Ein- und Austrittschwelle	243
8.6	Stand der Diskussion	244
8.6.1	Inputs der Vertreter/innen der zuständigen Verwaltungseinheit	244
8.6.2	Fazit	244
8.7	Zusammenfassung	245
Anhang		249
A-1	Umrechnung zwischen Einkommensgrössen	249
A-2	Die Bevölkerung im Kanton Zürich	249
A-3	Individuelle Prämienverbilligung – Kostenkalkulation Massnahme (a)	252
Glossar		253
Literatur		254

Vorwort

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat sich im Rahmen seiner Legislaturziele 2007 bis 2011 die Beseitigung von Fehlanreizen im Steuer- und Sozialleistungssystem zur Aufgabe gemacht (Legislaturziel 12.2).

Der vorliegende Bericht von econcept untersucht das Zusammenspiel von Erwerbseinkommen mit Sozialleistungen, Steuern und Kinderbetreuungskosten im Kanton Zürich. Führt eine Einkommenserhöhung zu einer Reduktion der tatsächlich einem Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel, liegt ein Fehlanreiz vor. Einkommenssteuern, individuelle Prämienverbilligung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe, Stipendien und Kinderbetreuungskosten werden auf Fehlanreize in Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Personen untersucht. Die verschiedenen Leistungen werden einzeln und in Bezug zueinander dargestellt. Der Umfang des vorliegenden Berichts zeigt, dass es sich dabei um eine sehr komplexe und anspruchsvolle Thematik handelt. Nur diese detaillierte Darstellung erlaubt es jedoch, die richtigen Schlüsse für die Beseitigung der Fehlanreize zu ziehen.

Bei der Erarbeitung des Berichts haben verschiedene Personen, Ämter und Direktionen mitgewirkt. Ihnen möchten wir für die gute Zusammenarbeit, die wertvollen Anregungen und die engagierte, mit grossem Arbeitsaufwand verbundene Mitarbeit herzlich danken. Es sind dies das Kantonale Steueramt, das Kantonale Amt für Jugend- und Berufsberatung, das Statistische Amt des Kantons Zürich, die Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann, die Gesundheitsdirektion sowie die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich. Besonders danken möchten wir den Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden Winterthur, Bülach und Hedingen, welche es durch ihre Mitarbeit ermöglicht haben, die vielfältigen Problemstellungen im Zusammenhang mit Kinderfremdbetreuungskosten zu analysieren und darzustellen.

Nicht zuletzt gebührt unser herzlicher Dank den Verfasserinnen und dem Verfasser des Berichts, Stephanie Bade, Cornelia Staub und Walter Ott von der Firma econcept, denen es gelungen ist, die vielschichtige und komplizierte Thematik verständlich und nachvollziehbar darzustellen.

Kantonales Sozialamt

Ruedi Hofstetter
Amtschef

Zürich, April 2010

Zusammenfassung

Z-1 Ausgangslage: Führen Sozialtransfers im Kanton Zürich dazu, dass sich Arbeit nicht lohnt?

Wenn staatliche Transfersysteme wie Steuern oder Sozialleistungen dazu führen, dass Haushalte bei einer Ausweitung ihrer Erwerbsarbeit im Effekt letztlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben, dann erzeugen diese Transfersysteme Fehlanreize. Der Zürcher Regierungsrat fordert in seinen Legislaturzielen 2007-2011, dass Steuern und Sozialleistungen auf Fehlanreize in Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern untersucht werden. Zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie steht dabei insbesondere die Anreizwirkung der Beiträge zur familienergänzenden Kinderbetreuung (Krippen, Horte etc.), aber auch mögliche Fehlanreize bei den anderen Sozialtransfers im Zentrum des Interesses. Die Resultate der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» unter der Federführung des Kantonalen Sozialamtes, welche die Fehlanreize im Bereich der Sozialhilfe untersucht hat, werden in der vorliegenden Studie mitberücksichtigt.

Z-2 Betrachtete Steuern und Sozialleistungen im Kanton Zürich

In unserer Studie haben wir das Zusammenspiel der Anreizwirkungen der folgenden Systeme untersucht:

- **Einkommenssteuern.** Sie werden als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens bezahlt und sind progressiv ausgestaltet.
- **Individuelle Prämienverbilligung (IPV).** Sie richtet sich nach dem steuerbaren Einkommen und wird pro Person im Haushalt (Erwachsene, junge Erwachsene in Ausbildung, Kinder) berechnet.
- **Alimentenbevorschussung (ALBV).** Sie bevorschusst zu spät oder nicht bezahlte Alimente an Elternteile, deren Einkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreitet.
- **Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB).** Sie ermöglichen Eltern von Kleinkindern (<2 Jahre) mit tiefen Löhnen, die ohne Unterstützung aus finanziellen Gründen nicht auf ein hohes Erwerbsspensum verzichten könnten, während zweier Jahre ihre Erwerbsarbeit soweit zu reduzieren, dass sie ihre Kinder selbst zu Hause betreuen können.
- **Gemeindebeiträge / vergünstigte Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung.** Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung werden von vielen Zürcher Gemeinden einkommensabhängig gewährt (unterschiedliche kommunale Tarifsysteme). Stellvertretend für städtische, Agglomerations- und ländli-

che Gemeinden werden die Tarifreglemente für die familienergänzenden Kinderbetreuung von Winterthur, Bülach und Hedingen betrachtet.

- **Stipendien.** Das Stipendienwesen zahlt Beiträge für nachobligatorische Ausbildungen, wenn der Stipendiat selbst *und* seine Familie die festgelegten Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschreiten.
- **Sozialhilfe.** Die Sozialhilfe stellt das soziale Existenzminimum von Haushalten ohne oder mit geringem Einkommen bedarfsorientiert sicher. Ihr Vollzug ist kommunal, ihr Tarifsystem jedoch innerhalb des Kantons Zürich durch kantonale Vorgaben harmonisiert. Der Kanton Zürich hat für die Bemessung der Sozialhilfe die Vorgaben der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe («SKOS-Richtlinien») als verbindlich festgelegt.

Z-3 Vorgehen

Die Arbeitsschritte wurden in zwei Projektphasen aufgeteilt. Mit den in der Projektphase I durchgeführten Analysen konnten die folgenden Fragen beantwortet werden:

«Welche Fehlanreize (Anreize, die der Aufnahme oder Ausdehnung von Erwerbstätigkeit entgegenwirken) sind in den Tarifen der verschiedenen Sozialleistungen angelegt, und wie wirken sie sich im Zusammenspiel miteinander und mit dem Steuersystem auf unterschiedliche Haushaltstypen in Abhängigkeit der Höhe und der Aufteilung des Haushaltseinkommens aus?»

Einkommenssteuern und alle in die Analyse einbezogenen Sozialleistungen wurden modelliert, einerseits unabhängig voneinander (isolierte Betrachtung) und andererseits im Zusammenspiel miteinander (integrierte Betrachtung). Potentiell problematische Tarifelemente wurden identifiziert, indem für zwölf Haushaltstypen Einkommenspfade berechnet und graphisch dargestellt wurden. Diese zeigen die Beziehung zwischen dem Erwerbseinkommen und dem verfügbarem Einkommen. Das verfügbare Einkommen ist der Teil des Einkommens, der den Haushalten nach Steuern und Sozialleistungen effektiv zur Verfügung steht.

In Projektphase II wurden die in Phase I identifizierten potentiellen Fehlanreize vertieft analysiert. Folgende Fragen wurden dabei beantwortet:

«Bei welchen Transfersystemen sind die Fehlanreize bedeutsam, bei welchen sind sie vernachlässigbar? Welche Fehlanreize sind für welche Haushalte relevant? Durch welche Veränderungen bei Steuern und Sozialleistungen können die Fehlanreize, die in der ersten Projektphase aufgezeigt wurden, eliminiert oder minimiert werden?»

Bei den als bedeutsam eingeschätzten Fehlanreizen wurden Vorschläge zu ihrer Milderung bzw. Beseitigung erarbeitet. Zu diesen Vorschlägen wurde ein umfassendes Feedback der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten eingeholt, das den tatsächlich vorhandenen Handlungsspielraum sowie potentiell in der Praxis vorkommende Umsetzungsprobleme aufzeigt.

Z-4 Potentielle Fehlanreize: Identifizierte Schwellen und beschränkte Arbeitsanreize

Ein Fehlanreiz entsteht, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer unterproportionalen Steigerung oder gar Reduktion des verfügbaren Einkommens führt. Folgende Formen von Fehlanreizen werden unterschieden:

- Ein «*reduzierter Anreiz*» entsteht, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer unterproportionalen Steigerung des verfügbaren Einkommens führt.
- Ein «*fehlender Anreiz*» besteht dann, wenn zusätzliches Erwerbseinkommen gar keine Auswirkung auf das verfügbare Einkommen hat.
- Ein «*negativer Anreiz*» entsteht, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer Reduktion des verfügbaren Einkommens führt.
- Der «*Schwelleneffekt*» ist eine besondere Form des negativen Anreizes: Er entsteht dann, wenn eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer abrupten starken Reduktion des verfügbaren Einkommens führt.

Tabelle 1 fasst die Resultate der isolierten Betrachtung zusammen:





Potentielle Fehlanreize					
System	Schwelle	Bereich mit ... Anreiz			Faktoren, die die Fehlanreize verstärken
		reduziertem	fehlendem	negativem	
Steuersystem					
IPV	x				- Anzahl Kinder
ALBV	x		x		- Anzahl Kinder
KKBB			x		
Familienergänzende Kinderbetreuung	x				- Anzahl Kinder - Anzahl Betreuungstage
Stipendien «Kinder»		x			
Stipendien «Erwachsene»		x			- Anzahl Kinder - Alleinerziehend - Stipendiat >28 J in Erstausbildung
Sozialhilfe	x	x			- Je geringer der Lohn der unterstützten Person(en), desto ausgeprägter sind die Fehlanreize. - Je höher das soziale Existenzminimum einer Unterstützungseinheit ist, desto ausgeprägter sind die Fehlanreize.

Tabelle 1: **Potentielle Fehlanreize:** Identifizierte Schwelleneffekte und beschränkte Arbeitsanreize bei der isolierten Betrachtung der einzelnen Transfersysteme. (Das Zusammenwirken der verschiedenen Sozialtransfers wird hier noch nicht berücksichtigt.)

Die individuelle Prämienverbilligung, die Sozialhilfe, die familienergänzende Kinderbetreuung und in beschränktem Masse auch die Alimentenbevorschussung verursachen Schwelleneffekte. Der Stipendientarif verursacht keine Schwellen, führt aber über weite Einkommensbereiche zu einem reduzierten Arbeitsanreiz. Bei der Alimentenbevorschussung

sung und bei den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen fehlt der Arbeitsanreiz über weite Einkommensbereiche ganz.

Wirken die verschiedenen Sozialtransfers gleichzeitig, werden die identifizierten Schwellen und Fehlanreize verstärkt. Tabelle 2 zeigt einige mögliche Kombinationen von Sozialtransfers. Jeder Haushalt ist ab einem bestimmten Einkommen einkommenssteuerpflichtig und erhält bis zu einem bestimmten Einkommen individuelle Prämienverbilligung. Deswegen wurden diese beiden Transfersysteme mit allen anderen Transfers kombiniert.




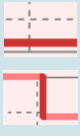



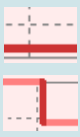
Primär betrachtete Sozialleistung	Betrachtete interagierende Transfersysteme	Ergebnis der Interaktion
ALBV  Die ALBV allein bewirken fehlende Arbeitsanreize .	Steuern IPV	Einkommensbereich mit negativem Arbeitsanreiz und Schwellen: - Im Zusammenspiel mit den Steuern sinkt das verfügbare Einkommen der ALBV-Beziehenden über weite Strecken. - Zusätzlich sind wegen der IPV Schwellen vorhanden. 
KKBB  Die KKBB allein bewirken fehlende Arbeitsanreize .	Steuern IPV Krippe	Einkommensbereich mit fehlendem Arbeitsanreiz und Schwellen: - Der von den KKBB verursachte fehlende Anreiz wird durch die Stufen der IPV leicht verstärkt. - Steuern und Krippenbeiträge werden erst ab mittleren Einkommen relevant, wo keine KKBB mehr ausbezahlt werden. 
Stipendien (Stipendiat mit eigenem Haushalt, Erwachsenen-Stipendium).  Die Stipendien allein bewirken reduzierte Arbeitsanreize .	Steuern IPV Krippe Sozialhilfe	Einkommensbereich mit fehlendem Arbeitsanreiz und Schwellen: - Der trotz Stipendien leicht positive Arbeitsanreiz wird durch die Steuerprogression weitgehend neutralisiert. - Die Schwellen von IPV und Krippenbeiträgen reduzieren den Arbeitsanreiz noch zusätzlich. - Die Sozialhilfe kann den betroffenen Einkommensbereich erweitern. 
Stipendien (Aus Sicht der Eltern des Stipendiaten, Kinder-Stipendium)  Die Stipendien allein bewirken reduzierte Arbeitsanreize .	Steuern IPV	Einkommensbereich mit fehlendem Arbeitsanreiz und Schwellen: - Der trotz Stipendien leicht positive Arbeitsanreiz wird durch die Steuerprogression neutralisiert und die Eltern haben über einen grossen Einkommensbereich keinen Arbeitsanreiz mehr. - Liegt die IPV-Austrittsschwelle im Bereich abnehmender Stipendienbeiträge, kann sich insgesamt ein negativer Anreiz ergeben. 

Tabelle 2: Verstärkung der Fehlanreize durch das Zusammenwirken mehrerer Transfersysteme.

Die Steuerprogression verstärkt die vorhandenen Fehlanreize vor allem in mittleren bis hohen Einkommensbereichen, die individuelle Prämienverbilligung wirkt hingegen vorwiegend in tiefen bis mittleren Einkommensbereichen.

Alles in allem sind die resultierenden Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem etwas grösser als bei der Analyse der einzelnen Transfersysteme. So wird bei der Alimentenbe-

vorschussung 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.

Z-5 Bedeutsame Fehlanreize

Die Resultate zeigen, dass in allen betrachteten Transfersystemen *potentiell* problematische Elemente enthalten sind. Die Bedeutung der Fehlanreize ist aber nicht überall gleich gross. Um eine transparente Beurteilung der Fehlanreize zu erzielen, werden **die folgenden vier Kriterien** angewendet:

- *Transferspezifische Notwendigkeit von Arbeitsanreizen*: Manche Transfers haben das Ziel, Nicht- oder Teilzeit-Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Beispiele sind Stipendien und Kleinkinderbetreuungsbeiträge. In diesen Fällen sind Arbeitsanreize nicht notwendig.
- *Ausgeprägtheit der Fehlanreize*: Auf einen Fehlanreiz von 2'000 CHF im Jahr werden Niedriglohnverdienende stärker reagieren als Hochlohnverdienende. Wir messen die Ausgeprägtheit eines Fehlanreizes deswegen mit der Anzahl zusätzlicher Wochenarbeitsstunden, die notwendig sind, um den Fehlanreiz zu überwinden. Bei mehr als zwei Wochenarbeitsstunden wird der Fehlanreiz in dieser Studie als relevant bezeichnet.
- *Erreichbarkeit des kritischen Einkommensbereiches*: Viele Fehlanreize betreffen ausschliesslich Lohnbereiche, die zum Beispiel von Niedriglohnverdienenden gar nicht erreicht werden können. Deswegen wird jeweils geprüft, für welche Haushaltstypen und für welche Lohnniveaus der kritische Einkommensbereich überhaupt erreichbar ist.
- *Anzahl der Betroffenen*: Wie viele Personen und/oder Haushalte sind durch die Fehlanreize betroffen?

Anhand dieser vier Kriterien zeigt sich, dass bei den betrachteten Sozialtransfers Fehlanreize von sehr unterschiedlicher Bedeutung vorhanden sind. Die Tabelle auf der nächsten Seite liefert hierzu eine Übersicht. Auf den nachfolgenden Seiten wird der Inhalt der Tabelle im Detail diskutiert.

Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen bei den betrachteten Sozialtransfers					
Sozialtransfer	Bedeutung	Kriterien zur Einschätzung der Bedeutung der identifizierten Fehlanreize			
		Notwendigkeit der Anreizsetzung	Ausprägtheit der Fehlanreize	Erreichbarkeit des kritischen Einkommensbereiches für die Leistungsbeziehenden	Anzahl und Anteil ⁽¹⁾ betroffene Haushalte im Kanton Zürich (Grössenordnung)
Alimentenbevorschussung	Gross	Ja	Stark	Häufig	1'900 0.2%
Sozialhilfe	Gross	Eher ja: <i>Reaktionsspielraum der Betroffenen unklar</i>	Stark	Häufig	11'800 1.5%
Individuelle Prämienverbilligung	Mittel	Eher ja <i>Wahrnehmung der Betroffenen aber unklar</i>	Stark	Gelegentlich	15'300 1.9%
Stipendien aus Sicht der Unterstützungspflichtigen (Eltern, Partner/innen)	Mittel	Ja	Mittel (Setzt bedeutsame finanzielle Unterstützung des Stipendiaten voraus)	Häufig	Fehlende Datengrundlagen
Stipendien aus Sicht des Stipendiaten	Gering	Eher nein: <i>Sollen Nicht- oder Teilzeit-Erwerbstätigen ermöglichen</i>	Stark	Häufig	Fehlende Datengrundlagen
Kleinkinderbetreuungsbeiträge	Keine Anreizsetzung notwendig	Nein: <i>Soll Nicht-Erwerbstätigen ermöglichen</i>	-	-	-
Familienergänzende Kinderbetreuung					
Winterthur	Gross	Ja	Stark	Häufig	660 1.4% der Haushalte in Winterthur ⁽²⁾
Hedingen	Mittel	Ja	Stark	Gelegentlich	Bisher zu wenige Fälle, da neues Reglement.
Bülach	Keine Fehlanreize	Ja	Keine	-	-

Tabelle 3: Übersicht zur Bedeutung der Fehlanreize bei den betrachteten Sozialtransfers.

⁽¹⁾ Der Kanton Zürich umfasst ca. 785'100 Steuerhaushalte (Alle Auswertungen beziehen sich auf das Jahr 2007).

⁽²⁾ In Winterthur leben ca. 46'000 Haushalte (Schätzung, die Auswertungen beziehen sich auf das Jahr 2009.)

Z-5.1 Alimentenbevorschussung

Fehlanreize

Der Tarif der Alimentenbevorschussung schränkt den Arbeitsanreiz für die Leistungsbeziehenden deutlich ein. Das verfügbare Einkommen *sinkt* mit steigenden Erwerbseinkommen in einem relevant grossen Einkommensintervall. Das Intervall ist umso grösser, je höher die *maximale Alimentenbevorschussung* ist. Diese entspricht den richterlich festgesetzten Alimenten, ist aber zurzeit auf 650 CHF/Mt. begrenzt. Die Steuerprogression und allfällige innerhalb des Intervalls auftretende IPV-Schwellen reduzieren den Arbeitsanreiz zusätzlich.

Für eine/n teilzeiterwerbstätige/n Alleinerziehende/n mit 90'000 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit verursacht die Alimentenbevorschussung genau dann einen relevanten Fehlanreiz, wenn die richterlich festgelegten Alimente mehr als 262 CHF/Mt. betragen. Bei tieferem Lohnniveau entsteht bereits bei deutlich tiefer festgelegten Alimenten ein relevanter Fehlanreiz. Ausser für Haushalte, in denen alle Erwerbstätigen im Tiefstlohnbereich¹ tätig sind, ist der kritische Einkommensbereich, in dem ein Fehlanreiz auftritt, für alle Lohnbereiche erreichbar.

Fallzahlen

Die Anzahl der Leistungsbeziehenden mit negativem Arbeitsanreiz lässt sich anhand der verfügbaren Statistiken nicht präzise bestimmen. Schätzungsweise dürften rund 35% aller Haushalte mit Alimentenbevorschussung durch den Fehlanreiz betroffen sein. Dies wären rund 1'900 Haushalte bzw. ca. 6% aller Alleinerziehenden im Kanton Zürich.

Massnahmenvorschläge

Im problematischen Einkommensintervall ersetzt zusätzliches Erwerbseinkommen zu 100% die Alimentenbevorschussung. Werden beispielsweise lediglich 90%, 80% oder 67% des zusätzlichen Erwerbseinkommens durch reduzierte Transferleistungen kompensiert, bleibt ein Anreiz zur Erhöhung des Erwerbseinkommens erhalten.

Stand der Diskussion

Die Variante mit nur 67% Anrechnung zusätzlichen Erwerbseinkommens ist Bestandteil einer geplanten gesetzlichen Neuregelung der Alimentenbevorschussung, wobei das Berechnungsmodell für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV übernommen werden soll (EL). Diese Neuregelung würde die identifizierten Fehlanreize beheben. Langfristig wird eine Gesamt-Systemgerechtigkeit angestrebt, indem die Bemessung der Unterstützungsleistungen bei Ergänzungsleistungen, Alimentenbevorschussung und Kleinkinderbetreuungsbeiträgen harmonisiert wird.

¹ Bruttolohneinkommen von unter 34'600 CHF/a bei 100% Erwerbstätigkeit.

Z-5.2 Sozialhilfe

Schwelle

Heute hat eine Unterstützungseinheit dann Anrecht auf Sozialhilfe, wenn ihr Einkommen die durch die SKOS-Richtlinien definierte materielle Grundsicherung unterschreitet. Während des Sozialhilfebezugs kann das verfügbare Einkommen jedoch wegen der Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen über der materiellen Grundsicherung liegen. Dadurch entsteht beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe eine Schwelle.

Beim Übergang von der Sozialhilfe in die wirtschaftliche Unabhängigkeit können bei fast allen Haushaltstypen relevante Schwellen auftreten. Ausnahmen bilden lediglich die folgenden Fälle:

- Alleinerziehende im Tiefstlohnbereich (ca. 34'600 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Ihr Erwerbseinkommen übersteigt die materielle Grundsicherung auch bei Vollzeitwerbstätigkeit nicht.
- Alleinerziehende mit mehr als zwei Kindern im Tieflohnbereich (ca. 46'100 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Auch bei diesen kann das Erwerbseinkommen die materielle Grundsicherung nicht übersteigen.
- Einzelpersonen, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften (ca. 89'500 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Sie treten bereits bei einem sehr niedrigen Arbeitspensum aus der Sozialhilfe aus, so dass die Einkommensfreibeträge beim Austritt zu gering sind, um eine relevante Schwelle zu verursachen.
- Alleinerziehende mit einem Kind, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften. Ihr Arbeitspensum beim Austritt ist ebenfalls zu gering, um eine relevante Schwelle zu verursachen.
- Kinderlose Paare, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften. Auch bei diesen ist das Pensum beim Austritt zu gering, um eine relevante Schwelle beim Austritt zu verursachen.

Fallzahlen

Aufgrund von Auswertungen der Sozialhilfestatistik gehen wir davon aus, dass der durch die Austrittschwelle gesetzte Fehlanreiz ungefähr 3'000 bzw. 13% der Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich betrifft. Bei den übrigen Unterstützungseinheiten ist davon auszugehen, dass andere Gründe der Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit im Wege stehen.

Die Anzahl der Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch, die gegenüber vergleichbaren unterstützten Haushalten benachteiligt werden, schätzen wir auf ca. 8'650, was ca. 1.1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich entspricht.

Alle Schätzungen beziehen sich auf das Jahr 2007.

Massnahmenvorschläge

Die Analyse hat gezeigt, dass Massnahmen beim Sozialhilfetarif nicht nur die Anreizsetzung verbessern, sondern auch weitere Anforderungen erfüllen müssen:

- Die Gerechtigkeit innerhalb der Sozialhilfe sowie zwischen Sozialhilfeberechtigten und Nichtberechtigten darf nicht verschlechtert, sondern sollte verbessert werden.
- Die SKOS-Richtlinien sollen zugunsten einer hohen Rechtssicherheit weiterhin eingehalten werden.
- Die heutige Ausgestaltung der Sozialhilfe ermöglicht im Vollzug ein flexibles Anreizsystem, was erhalten bleiben soll. Das bedeutet, dass weiterhin Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen zugestanden werden sollen.

Massnahmen, die diese Anforderungen erfüllen:

- **Mitberücksichtigung der Einkommensfreibeträge beim Ein- und Austritt:** Eine Unterstützungseinheit wäre neu dann sozialhilfeberechtigt, wenn ihr Einkommen geringer ist als die materielle Grundsicherung zuzüglich Einkommensfreibeträge. Dadurch wird die Schwelle beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe stark vermindert.
- **Mitberücksichtigung der Einkommensfreibeträge und der Integrationszulagen beim Ein- und Austritt:** Eine Unterstützungseinheit wäre neu dann sozialhilfeberechtigt, wenn ihr Einkommen geringer ist als die materielle Grundsicherung zuzüglich Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen. Dadurch wird die Schwelle beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe beinahe vollständig beseitigt. Nur für Unterstützungseinheiten mit *nicht* zwingenden situationsbedingten Leistungen verbleibt noch eine Austrittsschwelle.

Diese Massnahmen verursachen zusätzliche Kosten zwischen 1.9 und 8.3 Mio. CHF/a, bzw. 0.3% bis 1.3% der Sozialhilfeausgaben von Gemeinden und Kanton.² Der Unsicherheitsbereich ergibt sich vor allem infolge fehlender Daten und teilweise unklarer Datenqualität. Ob neben dem Einkommensfreibetrag auch Integrationszulagen beim Ein- und Austritt berücksichtigt werden, macht hingegen nur einen Unterschied von ungefähr 0.5 Mio. CHF/a aus.

Stand der Diskussion

Eine Umsetzung der verschiedenen Massnahmen wird unter Berücksichtigung der damit verbundenen Vor- und Nachteile geprüft.

Z-5.3 Individuelle Prämienverbilligung

Schwellen

Der Tarif der individuellen Prämienverbilligung verursacht nur punktuell Schwellen von relevanter Höhe, die gleichzeitig mit den für sie relevanten Lohnniveaus erreichbar sind. Ein bedeutsamer Fehlanreiz ist für verheiratete/eingetragene Paare bei einem steuerba-

² Alle Berechnungen basieren auf Angaben für das Jahr 2007.

ren Einkommen von 47'550 CHF/a vorhanden. Dabei sind in den Prämienregionen 2 und 3 nur Paare mit Kindern in relevantem Ausmass betroffen, in der Prämienregion 1 auch Paare ohne Kinder.

Fallzahlen

Gemäss Steuerstatistik senken die von der individuellen Prämienverbilligung verursachten Schwellen die Arbeitsanreize von ca. 12'700 Haushalten im Kanton Zürich. Dies sind ungefähr 1.6% aller Haushalte im Kanton Zürich und 5.6% der Haushalte mit individueller Prämienverbilligung. Für diese Haushalte führt eine geringe Erhöhung des Erwerbsspensums aufgrund der vorhandenen Schwelle dazu, dass sie deutlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Allerdings ist unklar, wie viele der betroffenen Haushalte die Schwellen tatsächlich bei der Wahl ihres Arbeitspensums berücksichtigen. Die durch Veränderungen des Lohneinkommens hervorgerufenen Leistungsänderungen der individuellen Prämienverbilligung sind schwierig zu antizipieren, da die Beziehung zwischen Lohneinkommen und steuerbarem Einkommen (für die IPV massgeblich) relativ komplex ist. Auch wird die individuelle Prämienverbilligung erst mit zwei Jahren Verzögerung an die finanziellen Verhältnisse angepasst, da sie sich jeweils auf die letzte definitive Steuerrechnung abstützt. Dies spricht ebenfalls gegen eine verbreitet wahrgenommene und wirksame Anreizwirkung.

Schwellen verursachen jedoch nicht nur Fehlanreize, sondern führen auch dazu, dass Haushalte mit einem Einkommen knapp *über* dem Schwelleneinkommen gegenüber Haushalten mit einem Einkommen knapp *unter* dem Schwelleneinkommen benachteiligt werden: Die Haushalte knapp *über* dem Schwelleneinkommen haben trotz höherem Erwerbseinkommen weniger frei verfügbares Einkommen als Haushalte knapp *unter* dem Schwelleneinkommen. Von einer solchen Benachteiligung sind aufgrund der individuellen Prämienverbilligung ca. 2'650 Haushalte im Kanton Zürich in relevantem Ausmass tangiert. Betroffen sind rund 450 verheiratete/eingetragene Paare ohne Kinder, was ca. 0.4% aller verheirateten/eingetragenen Paare ohne Kinder im Kanton Zürich entspricht. Ebenso sind rund 2'200 verheiratete/eingetragene Paare mit Kindern betroffen. Dies entspricht ca. 1.5% aller verheirateten/eingetragenen Paare mit Kindern im Kanton Zürich.

Massnahmenvorschläge

Es wurden zwei Massnahmenvarianten vorgeschlagen, welche die im Tarif verwendeten Einkommensklassen verkleinern und dadurch die Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Klassen und somit auch die Schwellen reduzieren. Die Gesundheitsdirektion erarbeitet zurzeit Massnahmen zur Tarifierfassung mit zusätzlichen und kleineren Einkommensklassen, wobei die Klassen jeweils gleich gross sein sollen.

Stand der Diskussion

Beim Tarif der individuellen Prämienverbilligung wurden punktuell Probleme identifiziert. Die Gesundheitsdirektion plant, diese im Rahmen der Tarifüberarbeitung 2010 für das Jahr 2012 zu lösen: Sie plant, mehr und kleinere Einkommensklassen zu schaffen um damit die Leistungsunterschiede (und damit die Schwellen) zwischen den Einkommensklassen zu verringern.

Z-5.4 Stipendien

Fehlanreize

Bei den Einkommen von Eltern und Partner/innen führt der Stipendientarif zu einem Einkommensintervall mit reduzierten oder fehlenden Arbeitsanreizen. Diese Fehlanreize sind relevant und die Einkommensbereiche, in denen Einkommenssteigerungen durch Stipendienreduktionen weitgehend kompensiert werden, sind ab Einkommen auf dem Tieflohnniveau für Eltern und Partner/innen erreichbar.

Massnahmenvorschläge

Anstelle von bisher 80% sollen lediglich 67% des Überschusses des anrechenbaren Einkommens der Eltern und Partner/innen bei der Bemessung der Stipendien berücksichtigt werden. Das entspricht dem Anrechnungssatz des Ergänzungsleistungssystems. Durch die unterschiedlichen Anrechnungssätze bei den Stipendiaten bzw. bei den Eltern/Partner/innen wird der unterschiedlichen Steuerbelastung von Stipendiaten, Eltern und Partner/innen sowie den unterschiedlichen Anreizzielen Rechnung getragen.

Stand der Diskussion

Das zuständige Amt für Jugend und Berufsberatung will die vorgeschlagene Massnahme in die anstehende Überprüfung des Stipendientarifs einbeziehen.

Z-5.5 Kleinkinderbetreuungsbeiträge

Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge sind ein zeitlich begrenzter Erwerbsersatz bei Elternschaft und sollen damit nicht explizit Anreize zur Einkommenssteigerung setzen. Deswegen sind die bei den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen fehlende Arbeitsanreize nicht von Bedeutung. Durch die geplante Anpassung der im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes definierten Leistungen³ an das heutige EL-System werden dennoch stärkere Arbeitsanreize gesetzt, da im System der Ergänzungsleistungen zusätzliches Einkommen lediglich zu 67% angerechnet wird. Generell wird dadurch eine Harmonisierung der Leistungen von Alimentenbevorschussung und Kleinkinderbetreuungsbeiträge mit den Ergänzungsleistungen (EL) erreicht.

Z-5.6 Familienergänzende Kinderbetreuung

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist kommunal geregelt, weshalb die Resultate für die drei im Rahmen der Studie betrachteten Gemeinden separat präsentiert werden müssen.

Winterthur: Fehlanreize

Der bisherige Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung in Winterthur führt vor allem für Familien mit mittleren und hohen Einkommen dazu, dass zusätzliche Erwerbsarbeit relevante finanzielle Nachteile mit sich bringen kann. Betroffene Familien:

³ Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge

- Für **Familien mit zwei Einkommen** treten relevante und erreichbare Schwellen ab einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von 95'400 CHF/a auf. Bis 106'000 CHF/a Haushalts-Bruttolohneinkommen treten die Schwellen erst ab fünf oder sechs Betreuungstagen pro Woche auf, bei höheren Einkommen bereits ab drei oder vier Betreuungstagen. (Vier Betreuungstage können zustande kommen, indem ein Kind an vier Tagen pro Woche betreut wird, oder aber indem zwei Kinder an zwei Tagen pro Woche betreut werden.)
- **Familien mit einem Einkommen** sind nur beim Überschreiten von 137'800 CHF/a Bruttolohn und mindestens sechs Betreuungstagen von relevanten Schwellen betroffen.

Bülach: Fehlanreize

Der Tarif für die familienergänzende Kinderbetreuung in Bülach verursacht keine relevanten Schwelleneffekte. Dies, weil er relativ viele Einkommensklassen verwendet, den Elternbeitrag in Promille des steuerbaren Einkommens bemisst und nicht progressiv ausgestaltet ist.

Hedingen: Fehlanreize

In Hedingen sind **Familien mit einem Einkommen** nicht von relevanten und erreichbaren Schwelleneffekten betroffen. **Familien mit zwei Einkommen** hingegen schon:

- Zwischen 50'000 und 60'000 CHF/a steuerbarem Einkommen bei 3 bis 4 Betreuungstagen pro Woche.
- Bei 60'000 CHF/a steuerbarem Einkommen ab 3 Betreuungstagen.
- Bei über 60'000 CHF/a steuerbarem Einkommen ab 6 Betreuungstagen.

Massnahmenvorschläge für die Ausgestaltung von Kinderbetreuungsbeiträgen

Unter Berücksichtigung der Ziele «Einfachheit», «Wahlfreiheit zwischen familieninterner und -ergänzender Kinderbetreuung» und «Gerechtigkeit» wurden Vorschläge für Tarifelemente erarbeitet, die diesen Zielen optimal Rechnung tragen:

- **Elternbeitrags- statt Gemeindebeitragsreglement:** Subventionen können den Subventions-Beziehenden entweder direkt ausbezahlt werden, oder aber die Preise der subventionierten Güter/Dienstleistungen werden verbilligt. Im Falle der familienergänzenden Betreuung empfehlen wir die Subventionierung der Dienstleistungsbereitstellung. Dabei verwenden die Betreuungseinrichtungen einen von der Gemeinde festgelegten einkommensabhängigen Tarif, übernehmen die Überprüfung der Einkommenssituation ihrer Kunden und rechnen entsprechend der einkommensabhängigen Tarife mit ihren Kunden ab. Anschliessend überweist die Gemeinde den Betreuungseinrichtungen die Differenz zwischen dem so erzielten Erlös und den Vollkosten. Der Vorteil liegt darin, dass die Eltern nur eine Anlaufstelle haben, sich nur mit dem Elternbeitragsreglement der Betreuungseinrichtung auseinandersetzen müssen und nicht zusätzlich noch mit einem Subventionsreglement der Gemeinde.
- **Keine Progression beim Elternbeitragstarif:** Eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit bewirkt auch bei einem nicht-progressiven Elternbeitragstarif einen überproportiona-

len Anstieg der Betreuungskosten, da bei einer Pensumserhöhung in der Regel der Betreuungsbedarf *und*, durch das höhere Erwerbseinkommen, auch die Betreuungskosten pro Tag steigen. Dieser Effekt sollte nicht noch zusätzlich durch einen progressiv ausgestalteten Elternbeitragstarif verstärkt werden.

- **Berücksichtigung der Betreuungskosten als für die Erwerbstätigkeit notwendige Ausgaben:** Viele Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung richten sich nach dem steuerbaren Einkommen. Deswegen führt eine Erhöhung des Erwerbsspensums zwar einerseits zu mehr Erwerbseinkommen, da aber auch das steuerbare Einkommen zunimmt, steigen in der Regel die Kosten *pro Betreuungstag*. Wenn eine Pensumserhöhung zusätzliche familienergänzende Betreuung erfordert, steigen deswegen die Kosten für diese Betreuung *überproportional*. Dies kann verhindert werden, indem die vollen für die Erwerbstätigkeit notwendigen Ausgaben, d.h. auch familienergänzende Betreuungskosten, bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens berücksichtigt werden.
- **Keine Beschränkung der Subventionen auf einen festen Betrag pro Familie pro Jahr:** Werden die Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung auf einen fixen Betrag pro Familie pro Jahr beschränkt, werden Haushalte mit einem hohen familienergänzenden Betreuungsbedarf benachteiligt. Insbesondere für Alleinerziehende und Zweitverdienende lohnt sich oft nur noch ein geringes Pensum.
- **Zwingende Gründe als Voraussetzung für Subventionsbeiträge:** Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit sollen Voraussetzung für Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung sein. Dadurch wird sicher gestellt, dass die knappen Ressourcen für die Betreuungsbeiträge denjenigen Familien zukommen, die nicht auf die familienergänzende Kinderbetreuung verzichten können.

Stand der Diskussion

Die Gemeindevertreter teilen die hier vorgenommene Einschätzung, dass einige Tarifelemente in den heutigen Tarifen zu Fehlanreizen führen und beurteilen die Massnahmenvorschläge grundsätzlich als zielführend. Allerdings können im Einzelfall administrative Hindernisse einer Umsetzung im Wege stehen.

In Winterthur findet zurzeit eine Überarbeitung des Tarifreglements statt, das einige der vorgeschlagenen Massnahmen bereits enthält. In Hedingen sollen die Überlegungen bei der ersten Prüfung des eben erst eingeführten Reglements berücksichtigt werden.

Z-5.7 Familienergänzende Kinderbetreuung: Zweitverdienendenproblematik

Fehlanreiz

Die familienergänzenden Betreuungskosten sind nicht wie andere für die Erwerbstätigkeit notwendigen Ausgaben voll, sondern lediglich teilweise vom steuerbaren Einkommen sowie vom massgeblichen Einkommen für die Betreuungskosten absetzbar. Dies führt dazu, dass sich eine Erhöhung des Erwerbsspensums für Zweitverdienende in vielen Fällen nicht (oder kaum) lohnt, wenn die Pensumserhöhung zusätzliche familienergänzende

Kinderbetreuung erfordert. Zusätzliche Erwerbstätigkeit lohnt sich für Zweitverdienende umso weniger,

- je höher das Einkommen des/der Erstverdienenden ist,
- je grösser das Pensum des/der Zweitverdienenden bereits ist,
- und je mehr Kinder während der Arbeitszeit familienergänzend betreut werden müssen.

Geplante steuerrechtliche Anpassungen und ihre Wirkung auf die Zweitverdienendenproblematik

Bei der direkten Bundessteuer wird neu per 1. Januar 2011 ein Abzug für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung von maximal 10'000 CHF/a pro Kind bis zum 14. Altersjahr möglich sein, sofern diese Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Zusätzlich wird es, unabhängig von der Frage der familienergänzenden Betreuung, einen «Steuerrabatt» (Reduktion des Steuerbetrags) von 250 CHF/a pro Kind geben. Im Kanton Zürich sind zurzeit Anpassungen in Richtung der bundesteuerrechtlichen Regelung in Diskussion. Der maximale Abzug für die Kosten der familienergänzenden Betreuung soll gemäss einer regierungsrätlichen Vorlage auf 8'000 CHF/a pro Kind erhöht werden. Daneben soll der allgemeine Kinderabzug von heute 6'800 auf 9'000 CHF/a steigen. Zusätzlich sind deutliche Entlastungen von Haushalten im unteren Einkommensbereich und von Familienhaushalten geplant. Diese Änderungen werden in ihrer Summe deutliche steuerliche Entlastungen für Familienhaushalte bringen, insbesondere bei den unteren Einkommen. Der reduzierte Anreiz zur Pensumserhöhung von Zweitverdienenden bleibt jedoch insbesondere bei mittleren und hohen Einkommen weiterhin bestehen, falls die Betreuungskosten 8'000 CHF pro Kind pro Jahr übersteigen.

Massnahmenvorschlag econcept

Der Massnahmenvorschlag betrifft den Abzug von familienergänzenden Betreuungskosten vom (kantonalen) steuerbaren Einkommen:

- **Aktuelle Regelung:** Familienergänzende Betreuungskosten sind bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens für die Staatssteuer bis 6'000 CHF/a pro Kind abzugsberechtigt.
- **Massnahme für erhöhte Abzüge vom steuerbaren Einkommen:** Familienergänzende Betreuungskosten sind abzugsberechtigt, sofern diese den Nettolohn der Zweitverdienenden bzw. der Alleinerziehenden abzüglich der Berufsauslagen und dem Ehepartnerabzug nicht übersteigen.

Wie bereits heute sollen diese Abzüge nur dann gewährt werden, wenn

- beide in ungetrennter Ehe bzw. Partnerschaft lebenden Steuerpflichtigen einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd invalid ist;
- verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder dauernd invalid sind.

Durch die Massnahme sinkt die Steuerbelastung des Zweitverdienstes. Falls das steuerbare Einkommen als massgebliches Einkommen für die Bemessung des Krippen- oder Horttarifes definiert wird, tragen Eltern mit mittlerem Einkommen nach der Gewährung grösserer Abzüge für familienergänzende Betreuung einen geringeren Anteil der Kosten der familienergänzenden Betreuung.

Stand der Diskussion

Die Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Massnahme wird von den Vertreter/innen des Kantonalen Steueramts angezweifelt, insbesondere aufgrund von Konflikten mit dem Steuerharmonisierungsgesetz, aber auch mit dem Steuergesetz des Kantons Zürich. Zum einen verlangt das Steuerharmonisierungsgesetz die Bestimmung eines Fixbetrags. Zum anderen stufen die Vertreter/innen des Kantonalen Steueramts die Gleichsetzung von Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung und Berufsauslagen als systemwidrig ein, da dies weder das Steuerharmonisierungsgesetz noch das Steuergesetz des Kantons Zürich vorsieht. Ausserdem wird der im Falle der Gleichsetzung vorausgesetzten Nachweis der Notwendigkeit der Betreuungskosten in effektiver Höhe als komplex erachtet. Als umsetzbar eingestuft wird hingegen eine Erhöhung des maximal vom steuerbaren Einkommen absetzbaren Betrags.

Grundsätzlich wird für die Vertreter/innen des Kantonalen Steueramtes die Zweitverdienendenproblematik mit den oben erwähnten, zurzeit hängigen Gesetzesvorlagen deutlich entschärft, insbesondere im unteren Einkommensbereich. Weitere Anpassungen sind deswegen aus ihrer Sicht nicht notwendig.

Z-6 Fazit

Die Analyse der verschiedenen Transfersysteme (Steuern und Sozialleistungen) im Kanton Zürich zeigt, dass aufgrund der Ausgestaltung der Transfersysteme zurzeit relevante Fehlanreize bestehen, welche verantwortlich dafür sind, dass zusätzliches Erwerbseinkommen zu einer zu geringen Zunahme oder gar zu einer Abnahme des verfügbaren Einkommens führen kann: Arbeit lohnt sich in solchen Fällen nicht.

Die Fehlanreize entstehen einerseits aufgrund suboptimal ausgestalteter Tarife, andererseits aufgrund von Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Transfersystemen, die sich ergeben, weil bei der Ausgestaltung einzelner Transfersysteme noch immer häufig eine Gesamtbetrachtung des Sozialsystems fehlt oder vernachlässigt wird.

Im Kanton Zürich verursachen vor allem die Alimentenbevorschussung, die Sozialhilfe, und in manchen Gemeinden auch die kommunale familienergänzende Kinderbetreuung relevante Fehlanreize. In geringerem Ausmass sind auch die individuelle Prämienverbilligung sowie das Stipendienwesen betroffen.

Es zeigt sich, dass in der Regel schon relativ einfache Anpassungen bei den verschiedenen Tarifen ausreichen, um vorhandene und relevante Fehlanreize zu vermindern oder ganz zu eliminieren. Dabei sind in der Regel auch kostenneutrale Umgestaltungen der

Tarife möglich, allerdings zum Preis einer Umverteilung heutiger Sozialleistungen. Dürfen die anreizorientierten Tarifanpassungen bei keiner der heutigen Bezügergruppen zu verringerten Sozialleistungen führen, verursacht die Beseitigung der aktuellen Schwellen und Fehlanreize zusätzliche jährliche Ausgaben für diese Sozialleistungen.

Bei Alimentenbevorschussung, individueller Prämienverbilligung und Stipendien sind im Kanton Zürich mittlerweile bereits Anpassungen geplant, welche die vorhandenen Fehlanreize deutlich vermindern werden.

Ein nach wie vor nicht gelöstes Problem besteht bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Familien mit zwei Einkommen. Das zweite Einkommen verschafft wegen der Steuerprogression und der familienergänzenden Kinderbetreuung oft kaum zusätzliches verfügbares Haushaltseinkommen. Je höher das Ersteinkommen, je mehr betreute Kinder und je grösser das Pensum des/der Zweitverdienenden sind, desto weniger lohnt sich die Erwerbsarbeit für die Zweitverdienenden. Hier bestehen zwar Vorschläge, konsensfähige Lösungsansätze sind jedoch noch nicht in Sicht. Auch mit den für das Jahr 2011 geplanten Anpassungen bei den Bundes- und Staatssteuern wird sich noch immer für viele Zweitverdienende Arbeit nur begrenzt lohnen, da die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung nur begrenzt abzugsfähig bleiben werden.

Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Ausgestaltung sozialer Transfersysteme befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen den Forderungen nach Effektivität bezüglich der Sozialzielsetzungen, niedrigen Kosten, Gerechtigkeit und Vermeidung negativer Anreize. Wenn Armutsbekämpfung und Förderung von sozialer Gerechtigkeit durch viele verschiedene Transfersysteme stattfinden, fällt die Erfüllung dieser Forderungen schwerer. Viele Transfersysteme sind aus Gerechtigkeits-, Kosten- oder Vollzugsüberlegungen so ausgestaltet, dass Schwelleneffekte entstehen, die den Anreiz zur (zusätzlichen) Erwerbstätigkeit reduzieren. Kleine Schwelleneffekte verschiedener Transfersysteme können sich dabei *unter bestimmten Umständen* zu massiven Schwelleneffekten kumulieren, wie die Studien «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» und «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knapfer und Bieri, SKOS 2007) zeigen.

Der Kanton Zürich hat sich für die Legislatur 2007 – 2011 vorgenommen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Hierzu wurde unter anderem das Ziel formuliert, Fehlanreize⁴ im Steuer- und Sozialsystem zu beseitigen, die dann bestehen, wenn Familienhaushalte unter gewissen Bedingungen *weniger* zum Leben bleibt, wenn sie *mehr* Erwerbseinkommen erwirtschaften. Der Regierungsrat hat deswegen die Sicherheitsdirektion beauftragt, Auftreten und Bedeutung von Fehlanreizen und Schwelleneffekten⁵ im Sozial- und Steuersystem genauer zu untersuchen, wobei die verschiedenen Sozialleistungen auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie insbesondere auch Tarifsysteme für die Fremdbetreuung von Kindern zu berücksichtigen sind.

Fehlanreize sind nicht nur im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein zentrales Thema. In einem Sozialsystem, das bedeutende Fehlanreize setzt, kann die Abhängigkeit vom Sozialsystem für viele Haushalte finanziell attraktiver sein als die Erwerbstätigkeit. Ökonomisch rationales Verhalten bedeutet in diesen Fällen, die Erwerbsarbeit nicht auszuweiten oder sogar noch zu reduzieren.

Unter der Federführung des Kantonalen Sozialamtes hat sich die Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» mit dieser Problematik auseinandergesetzt. In ihrem Auftrag wurde in einer Auslegeordnung aufgezeigt, wo Fehlanreize auftreten können. Potentiell betroffen sind das Steuersystem, die Individuelle Prämienverbilligung, die Kleinkindbetreuungsbeiträge, die Kinderfremdbetreuungssubventionen, die Alimentenbevorschussung, das Stipendienwesen und die Sozialhilfe. Als erstes wurden daraufhin Fehlanreize im Zusammenhang mit Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe detailliert analysiert. Dabei wurde

⁴ Anreize, die der Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit entgegenwirken und/oder den Bezug von Sozialhilfe/Sozialtransfers begünstigen.

⁵ Ein Schwelleneffekt liegt vor, wenn trotz des Anstieges des Brutto- bzw. Nettohaushaltserwerbseinkommens das frei verfügbare Einkommen des Haushaltes sinkt. Frei verfügbares Einkommen = Nettoerwerbseinkommen + weitere Einkommen + Sozialtransfers - Steuern und Zwangsabgaben - Kinderfremdbetreuungskosten - Miete.

schnell ersichtlich, dass das Zusammenspiel verschiedener sozialer Sicherungssysteme Fehlanreize sowohl verstärken als auch abschwächen kann. Deswegen ist die Arbeitsgruppe zum Schluss gekommen, dass eine vertiefte und umfassende Analyse von Fehlanreizen im Steuer- und Sozialsystem sinnvoll ist.

Zwischen dem durch das Legislaturziel vorgegebenen und dem von der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» aufgezeigten Analysebedarf bestehen Überschneidungen. Deswegen wird der Analyseansatz der vorliegenden Studie so breit gefasst, dass die Ergebnisse beiden Anliegen gerecht werden.

1.2 Aufteilung der Arbeiten in zwei Projektphasen

Die Arbeitsschritte wurden in zwei Projektphasen aufgeteilt. Ziel von Projektphase I war die Beantwortung der folgenden Fragen:

«Welche Fehlanreize (Anreize, die der Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit entgegenwirken) sind in den Tarifen der verschiedenen Sozialtransfers angelegt, und wie wirken sie sich im Zusammenspiel miteinander und mit dem Steuersystem auf unterschiedliche Haushaltstypen in Abhängigkeit der Höhe und der Aufteilung des Haushaltseinkommens aus?»

Alle in die Analyse einbezogenen Transfersysteme wurden modelliert, einerseits unabhängig von den anderen Systemen (isolierte Betrachtung) und andererseits im Zusammenspiel mit den anderen Systemen (integrierte Betrachtung). Die Ergebnisse der Modellierungen werden grafisch umgesetzt und dokumentiert.

In Projektphase II wurden die in Phase I identifizierten Fehlanreize vertieft analysiert. Bei den als relevant eingeschätzten Fehlanreizen werden Vorschläge zur Milderung bzw. Beseitigung der bestehenden Fehlanreize erarbeitet. Folgende Fragen werden dabei beantwortet:

«Bei welchen Transfersystemen sind die Fehlanreize relevant, bei welchen sind sie vernachlässigbar? Welche Fehlanreize sind für welche Haushalte relevant? Durch welche Veränderungen bei Steuern und Sozialleistungen können die Fehlanreize, die in der ersten Projektphase aufgezeigt wurden, eliminiert oder minimiert werden?»

1.3 Berichtsaufbau

Der vorliegende Bericht wurde aus zwei ursprünglich unabhängigen Teilberichten zusammengefügt. Teil A enthält eine detaillierte Bestandesaufnahme der potentiellen Schwellen und Fehlanreize in den betrachteten Sozialsystemen. Den mit der familienergänzenden Kinderbetreuung im Zusammenhang stehenden Fehlanreizen widmet sich dabei ein Schwerpunktkapitel mit vertiefenden Analysen. In einem Zusatzkapitel wird

ausserdem der Problematik der Einkommenspfindung bei Personen nahe der oder in der Sozialhilfe nachgegangen.

Teil B baut auf dem Teil A auf, ist aber für den/die Leser/in auch ohne Kenntnis des ersten Berichtes verständlich. Im Teil B werden die Relevanz der identifizierten Schwellen und Fehlanreize für die Betroffenen beurteilt sowie im Falle bedeutsamer Fehlanreize Massnahmen vorgeschlagen. Auch wird aufgezeigt, wie die Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten die Situation einschätzen und wie sie die Umsetzbarkeit der Massnahmenvorschläge beurteilen.

Gliederung des Berichtsteils A

- Der Analyserahmen in *Kapitel 1* grenzt die Fragestellung ein und führt die in die Bearbeitung einbezogenen Systeme und Falltypen auf. Die Analyse umfasst einerseits eine isolierte Betrachtung der einzelnen Systeme und andererseits eine integrierte Betrachtung, um Effekte durch das Zusammenwirken der Systeme zu identifizieren.
- In *Kapitel 2* werden das methodische Vorgehen und die relevanten Grössen dieser beiden Betrachtungen erläutert.
- In *Kapitel 3* werden das Steuersystem und die betrachteten Transfersysteme beschrieben. Der Fokus liegt dabei auf der Ausgestaltung der Tarife. Teil dieses Kapitels ist auch ein Exkurs zu Fehlanreizen im Zusammenhang von Sozialhilfe und Pfändungen.
- In *Kapitel 4* werden die Ergebnisse der isolierten Betrachtung zur Identifikation von Fehlanreizen und Schwelleneffekten in den einzelnen Systemen dargelegt.
- Die Ergebnisse der integrierten Betrachtung bilden *Kapitel 5*.
- *Kapitel 6* ist dem Schwerpunktthema familienergänzende Kinderbetreuung gewidmet. Sowohl die Beschreibung der kommunalen Tarife für die Kinderfremdbetreuungssubventionen sowie die Ergebnisse der isolierten und teilweise der integrierten Betrachtung sind in dieses Kapitel ausgelagert. Gegenstand sind die Anreize bzw. Fehlanreize von Vätern und Müttern (Zweitverdienende und Alleinerziehende) zur Erhöhung des Erwerbseinkommens, wenn die Kinder während der zusätzlichen Arbeitszeit familienergänzend betreut werden müssen.

Gliederung des Berichtsteils B

Kapitel 1 beschreibt ausführlich die angewendete Methodik sowie die verschiedenen Analyseschritte. Der übrige Bericht ist nach den verschiedenen betrachteten Sozialtransfersystemen gegliedert. Dabei werden in jedem Kapitel zuerst die Notwendigkeit der Anreizsetzung und die Stärke der Fehlanreize analysiert. Deuten diese Abklärungen auf bedeutsame Fehlanreize hin, folgen eine zusätzliche Relevanzeinschätzung der Fehlanreize mit einer quantitativen Abschätzung der Anzahl der Betroffenen sowie Massnahmenvorschläge zur Milderung oder Beseitigung der Fehlanreize. Ebenso werden Feedbacks und Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten zu den vorgeschlagenen Massnahmen abgebildet und ein Fazit zur Bedeutung und zum Handlungsspielraum gezogen. Die Sozialtransfersysteme werden in der folgenden Reihenfolge behandelt:

- Kapitel 2: Individuelle Prämienverbilligung
- Kapitel 3: Alimentenbevorschussung
- Kapitel 4: Kleinkinderbetreuungsbeiträge
- Kapitel 5: Familienergänzende Kinderbetreuung. Hier geht es um die Tarife der familienergänzenden Betreuung, bzw. um die Subventionsreglemente.
- Kapitel 6: Familienergänzende Kinderbetreuung: Zweitverdienende. Hier geht um steuerliche Effekte der familienergänzenden Kinderbetreuung.
- Kapitel 7: Stipendien
- Kapitel 8: Sozialhilfe

A: Projektphase I – Identifikation potentieller Fehlanreize

1 Analyserahmen

1.1 Eingrenzung der Fragestellung

In dieser Studie werden die sozialen Sicherungs- und Transfersysteme des Kantons Zürich sowie das Steuersystem auf Schwelleneffekte und Fehlanreize hin überprüft. Anschliessend erfolgen die Abschätzung der Relevanz der identifizierten Fehlanreize und die Erarbeitung möglicher Vorschläge zur Milderung von Schwelleneffekten und Fehlanreizen. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den durch Kinderfremdbetreuungssubventionen verursachten Fehlanreizen, die deswegen auch in einem Schwerpunktkapitel behandelt werden.

Nicht allen Aspekten von Fehlanreizen kann im Rahmen dieser Studie nachgegangen werden. Die Fragestellung wird deswegen wie folgt eingegrenzt:

- Die Studie behandelt nur die kantonalen Bedarfsleistungen. Die nationalen Sozialversicherungen werden nicht analysiert.
- Die vorliegende Studie ist keine Vollzugsevaluation.
- Mehrfachproblematiken (z.B. niedriges Bildungsniveau und gesundheitliche Probleme) und Drehtüreffekte (Person wird zwischen mehreren sozialen Sicherungssystemen hin und her geschoben) werden nicht behandelt.

Die im Rahmen der vorliegenden Studie aufgezeigten Schwelleneffekte und Fehlanreize sind ausserdem nur für Personen relevant, die arbeitsfähig und bereit sind, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Individuen richten sich natürlich nicht nur nach monetären Anreizen, weitere nicht-monetäre Anreize und/oder persönliche Einstellungen/Haltungen können eine wesentliche Rolle spielen:

- Bewusster Verzicht auf einen Sozialtransfer aus persönlichen Gründen oder weil der mit dem Transfer verbundene administrative Aufwand als zu gross bewertet wird
- Bewusster Verzicht auf zusätzliche Erwerbstätigkeit zugunsten von Freizeit trotz positiver monetärer Anreize

- Bewusster Verzicht auf (zusätzliche) Erwerbstätigkeit zugunsten von Familienarbeit trotz positiver monetärer Anreize
- Erwerbstätigkeit trotz negativer monetärer Anreize, weil der Erwerbsarbeit nicht nur ein monetärer Nutzen beigemessen wird und/oder aufgrund von Karriereüberlegungen

Weil die hier vorgenommenen Untersuchungen das Ziel haben, die *in den Tarifen angelegten*, monetären Anreize innerhalb des Steuer- und Sozialsystems möglichst transparent darzustellen, werden die erwähnten Aspekte zwar bei der Relevanzbeurteilung von Schwelleneffekten und Fehlanreizen berücksichtigt (vgl. Berichtsteil B zu Projektphase II), bei der Identifikation und Beschreibung jedoch ausgeblendet.

1.2 Grundlegendes Vorgehen

Die Methodik zur Identifikation von Fehlanreizen und Schwelleneffekten orientiert sich grundsätzlich an den beiden 2007 publizierten SKOS-Studien «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» sowie «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz». Die Fokussierung auf den Kanton Zürich ermöglicht aber im Vergleich zu den SKOS-Studien eine umfassendere und detailliertere Betrachtung der einzelnen Tarifsysteme und des Tarifgefüges als Ganzes. Insbesondere soll der Relevanzbewertung der Schwelleneffekte ein deutlich stärkeres Gewicht beigemessen werden als bei den SKOS-Studien. Die Relevanzbewertung ist eine wichtige Basis für die Erarbeitung von Massnahmen zur Milderung oder Beseitigung von Schwelleneffekten, da Zielkonflikte zwischen tariflicher Effizienz, administrativer Effizienz und Gerechtigkeitsaspekten möglich sind.

Die einzelnen Tarife hängen in der Regel einerseits vom Erwerbseinkommen eines Haushaltes, andererseits aber auch von seiner Zusammensetzung ab: Zivilstand der Erwachsenen, Anzahl, Alter und Ausbildung der Kinder spielen für die Bemessung der Steuern sowie für die Ausrichtung von Sozialhilfe und vielen Sozialtransfers eine bedeutende Rolle. Die Sozialtransfers und deren Tarifsysteme werden daher für konkrete Haushaltstypen bzw. *Falltypen* auf Schwelleneffekte untersucht.

Die Methodik wird detailliert in Kapitel 2 beschrieben.

1.3 Betrachtete Steuer- und soziale Transfersysteme

Der Analyserahmen ist auf die die kantonalen und kommunalen⁶ Steuer- und sozialen Transfersysteme (vgl. Kapitel 3) begrenzt:

- Steuertarifsysteme (insbesondere kantonale, kommunale Einkommenssteuern)
- Individuelle Prämienverbilligung des Kantons Zürich

⁶ Bei den kommunal geregelten Sozialtransfersystemen betrachten wir stellvertretend die Systeme von Winterthur, Bülach und Hedingen.

- Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) des Kantons Zürich
- Subventionen für die Fremdbetreuung von Kindern (kommunale Tarifsysteme)
- Alimentenbevorschussung (ALBV) des Kantons Zürich
- Sozialhilfe (kommunaler Vollzug, aber kantonal harmonisiertes Tarifsysteem)
- Stipendienwesen des Kantons Zürich

Als Spezialfall werden auch Schwelleneffekte in Zusammenhang mit der Pfändbarkeit von Einkommen betrachtet.

1.4 Geographische Differenzierungen und Repräsentativität

Im Zentrum der Analyse steht das *kantonale* Zürcher Sozial- und Steuersystem. Einige Komponenten dieses Systems sind jedoch nicht für alle Zürcher Gemeinden einheitlich gestaltet bzw. einige hier betrachtete Komponenten sind nicht kantonal geregelt. Es ist deshalb nicht möglich, ein Sozial- und Steuersystem zu modellieren, das für den ganzen Kanton uneingeschränkt Gültigkeit hat.

- Die Fremdbetreuung von Kindern liegt im Kompetenzbereich der Gemeinden. Diese kennen stark unterschiedliche Subventionierungssysteme.
- Die Individuelle Prämienverbilligung unterscheidet wie auch die Krankenkassen drei Prämienregionen.
- Die Höhe der Gemeindesteuern wird als Multiplikation der kantonal einheitlichen einfachen Staatssteuer mit dem gemeindespezifischen Steuerfuss berechnet.

Für die Modellierung dieser Komponenten werden stellvertretend die folgenden drei Gemeinden betrachtet:

- Winterthur als Zentrumsstadt
- Bülach als Agglomerationsgemeinde
- Hedingen als Vertreterin der ländlichen Gemeinden

In diesen Gemeinden identifizierte Schwelleneffekte, die mit den oben genannten Komponenten zusammenhängen, werden auf ihre Generalisierbarkeit geprüft. Es wird geklärt, welche Parameter für die Entstehung und Relevanz von Schwelleneffekten ausschlaggebend sind. Die Resultate, die sich für die drei analysierten Gemeinden ergeben, können auf andere Gemeinden mit gleichen oder ähnlichen Parametern übertragen werden und geben den Gemeinden so Hinweise darauf, ob auf lokaler Ebene bedeutsame Fehlanreize bestehen oder nicht.

Keine gemeindespezifischen Annahmen werden für folgende Komponenten getroffen.

- Der Vollzug der Sozialhilfe liegt bei den Gemeinden. Dieser ist im Kanton Zürich harmonisiert und hält sich an die SKOS-Richtlinien.
- Mieten: Massgebend für einige Sozialsysteme sind die effektiven Mietausgaben. Zudem muss zur Berechnung des verfügbaren Einkommens eine Annahme dazu getrof-

fen werden. Es werden pro Haushaltstyp die kantonalen Durchschnittswerte der Sozialhilfestatistik 2006 des BFS verwendet. Auf die Verwendung von gemeindespezifischen Mietpreisen wird verzichtet⁷.

1.5 Auswahl von Falltypen

Steuern und Sozialtransfers hängen nicht nur vom Bruttoerwerbseinkommen eines Haushalts ab, sondern auch von den spezifischen Eigenschaften des Haushalts (wie Anzahl Erwachsene, Anzahl Kinder) und seiner Mitglieder (wie Alter, Zivilstand, laufende Ausbildung, Unterhaltsverpflichtungen, Erhalt von Unterhaltszahlungen, Vermögenssituation, Arbeitssituation etc.). Im Grunde ist das Steuer- und Sozialtransfersystem für jede mögliche Kombination dieser Eigenschaften ein wenig anders ausgestaltet⁸, wodurch die resultierenden Schwelleneffekte und Fehlanreize für jede mögliche Kombination dieser Eigenschaften etwas anders sind. Deshalb werden die verschiedenen Sozialtransfersysteme und das Steuersystem anhand von Falltypen untersucht, d.h. anhand von typischen Haushalten (Fällen) mit unterschiedlichen Kombinationen dieser Eigenschaften.

Aufgrund der grossen Anzahl relevanter Eigenschaften ist die Anzahl denkbarer Falltypen sehr gross. Für die vorliegende Studie ist es weder sinnvoll noch praktisch umsetzbar, *alle denkbaren* Falltypen zu modellieren und zu quantifizieren: Für jeden zusätzlich behandelten Falltyp muss zwischen zusätzlichem Aufwand und zusätzlichem Informationsgewinn abgewogen werden. Bei der Bildung und Auswahl der untersuchten Falltypen standen deswegen die folgenden Überlegungen im Vordergrund:

- Die Falltypen sollen bzgl. ihrer grundsätzlichen Zusammensetzung (Anzahl Erwachsene und Anzahl Kinder im Haushalt) den Grossteil der Bevölkerung bzw. der Haushalte widerspiegeln.
- Bzgl. weiterer Eigenschaften (Zivilstand der Erwachsenen, Alter der Kinder, Ausbildung der Kinder etc.) werden nur so viele Falltypenvarianten geschaffen, wie nötig sind, um die quantitative Bedeutung allfälliger Schwelleneffekte und Fehlanreize abzuschätzen, auch wenn sie den Anspruch auf Vollständigkeit nicht erheben können.

Die verwendeten Falltypen werden in den Kapiteln 2.2.2 und 2.3.2 beschrieben.

⁷ Begründung: Die durchschnittlichen Mietpreise variieren unter anderem zwischen den Gemeinden und in Abhängigkeit des Haushaltseinkommens. Der Zusammenhang zwischen bezahlten Mietpreisen und dem Haushaltseinkommen ist jedoch als stärker einzuschätzen. Dieser Zusammenhang kann in der vorliegenden Modellierung nicht berücksichtigt werden, da dadurch die primär interessierenden Zusammenhänge zwischen Haushaltseinkommen und verfügbarem Einkommen verwässert würden. Aufgrund dessen ist auch durch die Berücksichtigung von gemeindespezifischen Mietpreisen keine verbesserte Realitätsnähe der Modellannahmen abzusehen, weswegen darauf verzichtet wird.

⁸ Z.B. gelten unterschiedliche Abzüge, unterschiedliche Steuersätze oder unterschiedliche Einkommensgrenzen für den Bezug einer Leistung je nach Haushaltstyp sowie Alter und Ausbildungssituation von Kindern.

2 Methodik zur Identifikation potentieller Fehlanreize

Grundsätzlich unterscheiden wir in unserer Studie zwischen der isolierten und der integrierten Betrachtung des Steuersystems und der verschiedenen sozialen Transfersysteme. Bei der isolierten Betrachtung wird jedes System einzeln analysiert, bei der integrierten Analyse wird das Zusammenspiel der verschiedenen Systeme betrachtet.

In den Kapiteln 2.2 und 2.3 werden für beide Betrachtungsweisen das Vorgehen, die verwendeten Falltypen sowie die betrachtete Einkommensgrösse erläutert. Die betrachteten Einkommensgrössen basieren unter anderem auf den Grössen Nettolohn und steuerbares Einkommen. Das steuerbare Einkommen und seine Komponenten dienen zudem als Bemessungsgrundlage für die meisten Sozialtransfers. In Kapitel 2.1 werden deshalb zunächst die Komponenten und die Berechnung dieser Grössen einführend erläutert und für die Modellierung definiert.

2.1 Grundlagen: Nettolohn, Familienzulagen und steuerbares Einkommen

Figur 1 gibt eine Übersicht zur Berechnung des Nettolohns und des steuerbaren Einkommens.

2.1.1 Berechnung des Nettolohns

Ausgehend vom Bruttolohn definieren wir den Nettolohn analog zu seiner im schweizerischen Lohnausweis gebräuchlichen Verwendung als Bruttolohn abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge für AHV, IV, EO, ALV und BV. Für den BV-Abzug verwenden wir den ordentlichen Sparbeitrag für 35 – 44jährige Personen von 10%, sowie eine übliche Risikoprämie von 3%.

2.1.2 Familienzulagen

Erziehende erhalten durch eine der Familienausgleichskassen (beispielsweise durch die kantonale Familienausgleichskasse des Kantons Zürich) über den Arbeitgeber eine monatliche Familienzulage von 200 oder 250 CHF pro Kind, je nach Alter, Ausbildungsstatus und Einkommen der Kinder. Für Familienzulagen existiert keine Einkommensobergrenze.^{9,10} Wo nicht anders angegeben wird eine Familienzulage von 200 CHF/Mt. pro Kind angenommen, gültig für Kinder bis 12 Jahre. Je nach Auszahlungsart zählt diese ebenfalls zum Nettolohn. Wir definieren deshalb den Nettolohn inklusive Familienzulage als Nettolohn+.

⁹ Gesetzliche Grundlage geltend ab 2009. Ansprüche bestehen für leibliche Kinder, Stief- und Adoptivkinder, Pflegekinder sowie Geschwister und Enkelkinder, sofern die anspruchsberechtigte Person mehrheitlich für deren Unterhalt aufkommt.

¹⁰ Nicht näher berücksichtigt werden die Familienzulagen in der Landwirtschaft.

2.1.3 Berechnung des steuerbaren Einkommens

Ob ein Haushalt einen Sozialtransfer erhält und wie hoch dieser ist, richtet sich in der Regel nicht nach dem Brutto- oder Nettolohn. Stattdessen dient entweder das steuerbare Einkommen oder ein spezifisch berechnetes «massgebliches Einkommen» als Bemessungsgrundlage. Figur 1 zeigt, wie wir auf Basis des Nettolohnes das steuerbare Einkommen berechnen.

«Berechnung des Nettolohns und des steuerbaren Einkommens»

Bruttolohn			
	- AHV / IV / EO / ALV		6.05%
	- BVG: Ordentliche Spar-Beiträge, Risikoprämien		7% + 2% des koordinierten Lohns
Nettolohn			
	+ Familienzulagen (je Kind)		200.-/Monat *
Nettolohn+			
Anrechenbares / Massgebliches Einkommen	- Berufsauslagen: Fahrtkosten	Implizite Annahme 100% Pensum = 45'000.- Nettolohn	Abo: 995 CHF pro Erwerbstätige Linear steigend bis 50% Pensum
	- Berufsauslagen: auswärtige Verpflegung		Anteilig Nettolohn, Max 2'016.- Linear steigend bis 100% Pensum
	- Übrige Berufsauslagen		3% des Nettolohns+, Min 1'900.-
	- Versicherungsprämien (Krankenkasse)		1'200.- je Kind, 2'400.- je Erw.
	- Sonderabzug Doppelverdiener		Max 5'400.-
	- Abzug für Kinder (je Kind)		6'800.-
	+ Alimente (bei Alleinstehenden je Kind)		450.-/Monat
Steuerbares Einkommen			

econcept

Figur 1: Berechnung des Nettolohns und des steuerbaren Einkommens ausgehend vom Bruttolohn in CHF. Verschiedene Tarife definieren das Nettoeinkommen als Berechnungsgrundlage für die Bezugsberechtigung unterschiedlich.

* Bei der Modellierung von Stipendien ausgerichtet an Kinder des Haushaltes wird die höhere Familienzulage von 250.-/Monat für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung verwendet.

Das massgebliche Einkommen setzt sich in der Regel aus den verschiedenen in der Figur aufgeführten Komponenten des steuerbaren Einkommens zusammen. Zur Berechnung des steuerbaren Einkommens und seiner Komponenten auf Basis des Nettolohnes

müssen einige Annahmen getroffen werden, die in erster Linie auf Richtlinien und Plausibilitätsüberlegungen basieren:

- Die anrechenbaren Berufsauslagen sind abhängig vom Arbeitspensum¹¹:
 - Für die Fahrtkosten setzen wir die Kosten eines VBZ-Abonnements für 3 Zonen (995 CHF/a) ein. Ab 22'500 CHF Nettolohn pro Jahr (50% Pensum) wird der volle Preis des Abonnements abgezogen, zwischen 1 und 22'500 CHF Nettolohn nur ein Anteil (linear steigend) des vollen Abonnementpreises.
 - Bei der auswärtigen Verpflegung verfahren wir ähnlich wie bei den Fahrtkosten: Ab 45'000 Nettolohn (100% Pensum) pro Jahr wird ein modellierter¹² maximal zulässige Betrag (2'016 CHF) abgezogen, dazwischen nur ein Teilbetrag.
 - Bei den übrigen Berufsauslagen verwenden wir die festen Pauschalen von 3% des Nettolohnes+ (mindestens 1'900, höchstens 3'800).
- Bei Alleinerziehenden wird pro Kind ein pauschaler Alimentenbetrag von 450 CHF/Mt. zum Erwerbseinkommen hinzugerechnet. Dieser Betrag ist eine Annahme und basiert auf den in der Verordnung zum Jugendhilfegesetz festgelegten Überbrückungshilfen während laufenden Vaterschaftsabklärungen in Verbindung mit den Durchschnittswerten der Alimentenbevorschussung gemäss Sozialhilfestatistik.

2.2 Die isolierte Betrachtung

2.2.1 Ziel und Vorgehen

Bei der isolierten Betrachtung der verschiedenen Transfersysteme wird der Tarif jedes Systems einzeln auf mögliche Fehlanreize hin untersucht. Figur 2 zeigt die Beziehungen zwischen Haushaltseinkommen und Sozialtransfer, die für jeden einzelnen betrachteten Transfer untersucht werden.

Aus Figur 2 wird erkenntlich, dass die Höhe eines Sozialtransfers für einen Haushalt mit einem bestimmten Nettolohn (und allenfalls Familienzulagen sowie Alimenteneinkommen) massgeblich von den Haushaltseigenschaften abhängig ist, namentlich vom Zivilstand der Erwachsenen und Anzahl und Alter der Kinder. Wie schon in Kapitel 1.5 beschrieben werden deswegen Haushaltsfalltypen gebildet und jedes Transfersystem für jeden Haushaltstyp einzeln untersucht bzw. grafisch dargestellt.¹³

¹¹ Für vom Arbeitspensum abhängige Tarifkomponenten wird implizit die Annahme getroffen, dass ein 100% Erwerbspensum bei einem Nettolohn von 45'000 CHF/a erreicht wird.

¹² Normalabzug: 7.50 CHF pro Arbeitstag. Schichttagsabzug: 15 CHF pro Arbeitstag. Das gewichtete Mittel mit stärkerer Gewichtung des Normalabzugs: $(3 \times 7.5 \text{ CHF} + 15 \text{ CHF}) / 4 = 9.375 \text{ CHF}$.
9.375 CHF pro Arbeitstag bei 215 Arbeitstagen ergibt ca. 2016 CHF.

¹³ Hierdurch entsteht eine sehr grosse Anzahl einzelner Teilergebnisse, die innerhalb dieses Berichtes aber nicht alle aufgeführt, sondern exemplarisch und summarisch dargestellt werden.

«Isolierte Betrachtung eines einzelnen Transfertarifsystems»



Figur 2: Isolierte Betrachtung des Tarifs eines einzelnen Transfersystems.

2.2.2 Die Falltypen für die isolierte Betrachtung

In der isolierten Betrachtung werden 12 Falltypen verwendet. Dabei wird einerseits nach der Anzahl der erwachsenen Personen im Haushalt und deren Erwerbstätigkeit unterschieden, andererseits nach der Anzahl Kinder im Haushalt. Tabelle 4 zeigt die betrachteten Falltypen.

Betrachtete Haushaltstypen	0 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
Ein Erwachsener	E1K0	E1K1	E1K2	E1K3
Zwei Erwachsene, Alleinverdienerhaushalt	E2K0	E2K1	E2K2	E2K3
Zwei Erwachsene, Doppelverdienerhaushalt	E2K0D	E2K1D	E2K2D	E2K3D

Tabelle 4: Die 12 Falltypen in der isolierten Betrachtung: Es werden nicht für sämtliche Tarife alle 12 Falltypen betrachtet. Beispielsweise sind die Falltypen ohne Kinder für viele Tarife nicht relevant.

Dabei werden für jeden der zwölf Haushaltstypen die folgenden Annahmen getroffen:

- Alter der Erwachsenen: Frauen sind zwischen 26 und 64, Männer zwischen 26 und 65 Jahren alt.
- Zivilstand: Bei zwei Erwachsenen im Haushalt wird immer von einem verheirateten bzw. registrierten Paar ausgegangen (eine Annahme über den Zivilstand zu treffen ist notwendig, da sich das steuerbare Einkommen für verheiratete/registrierte und unverheiratete/nicht registrierte Paare unterscheidet.) Auf allfällige Unterschiede, die sich für Konkubinatspaare ergeben, wird qualitativ hingewiesen.
- Alter der Kinder: Annahmen zum Alter der Kinder werden immer entsprechend zum jeweils betrachteten Tarifsystems getroffen.
 - Zur Analyse der Kinderfremdbetreuungstarife wird angenommen, dass die Kinder im Krippenalter sind. Das Angebot an Kinderfremdbetreuung umfasst je nach Alter des Kindes auch Horte, Mittagstisch, Tagesmütter und Tagesschulen. Diese Angebote sind in zeitlichem Umfang und Betreuung (Mahlzeiten, Aufgabenhilfe)

meist entsprechend der Bedürfnisse der Eltern variabel und die Kosten damit sehr unterschiedlich. Die Betreuung in Tageskrippen ist hingegen ein tendenziell standardisiertes Angebot mit vergleichbaren Kosten¹⁴, weswegen für die Modellierung der Kinderfremdbetreuung dieses Angebot gewählt wird.

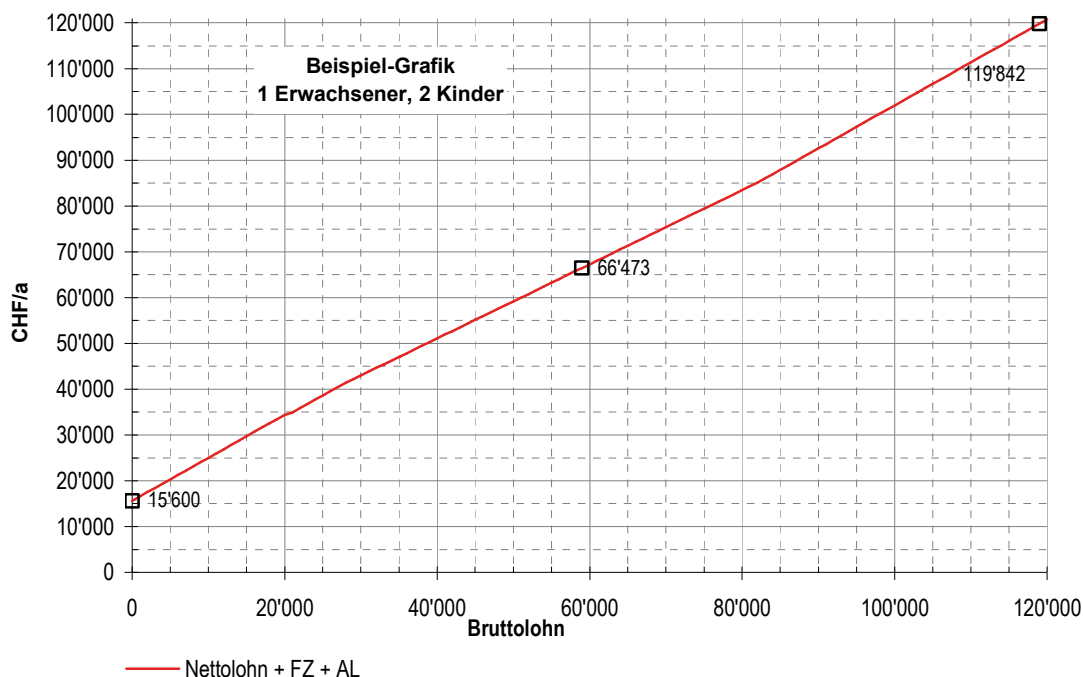
- Bei der Analyse der KKBB wird von einem Kind unter zwei Jahren im Haushalt ausgegangen. Bei der Analyse der Stipendien hingegen wird angenommen, dass die Kinder bereits älter als 16 Jahre sind.
- Doppelverdiener: Generell wird angenommen, dass der gemeinsam erwirtschaftete Bruttolohn zwischen den beiden erwerbstätigen Erwachsenen im Haushalt gemäss einem fixen Verhältnis aufgeteilt ist: Ein Ehepartner erwirtschaftet 2/3 des Haushaltbruttolohns, der andere Ehepartner erwirtschaftet 1/3 des Haushaltsbruttolohneinkommens. (Diese Annahme ist relevant für die BV-Lohnabzüge sowie für verschiedene Steuerabzüge.)
- Vermögen: Mit dem Ziel der Komplexitätsreduktion wird angenommen, dass kein für die Tarifsetzungen relevantes Vermögen vorhanden ist.
- Weitere Einkommen (Kapitaleinkommen, Renten): Die Analyse beschränkt sich auf Erwerbseinkommen. Effekte eventueller weiterer Einkommen wie Kapitaleinkommen oder Renten werden nicht berücksichtigt.

2.2.3 Die betrachtete Einkommensgrösse in der isolierten Analyse

In der isolierten Betrachtung der einzelnen Systeme soll eine Einkommensgrösse verwendet werden, die möglichst unabhängig von den anderen Systemen berechenbar ist.¹⁵ Es wird deshalb die Summe der ausbezahlten Erwerbseinkommen (an erwachsene Haushaltsmitglieder: Nettolohn), zuzüglich Familienzulagen und Alimente als relevante Einkommensgrösse definiert. Diese Grösse umfasst sämtliche für die Modellierung relevanten Einkünfte des Haushalts. In Abhängigkeit des Bruttolohns ergibt sich die Funktion «Nettolohn + Familienzulagen (FZ) + Alimente (AL)». Sie wird in sämtlichen Grafiken der isolierten Betrachtung dargestellt und unterscheidet sich je nach Haushaltstyp. Figur 3 zeigt als Beispiel den Verlauf dieser Funktion für einen Haushalt bestehend aus einer erwachsenen Person und 2 Kindern. Da die Familienzulage und die Alimente unabhängig vom Bruttolohn sind, entspricht die Steigung der Funktion derjenigen des Nettolohns.

¹⁴ Die Vollkosten pro Krippentag liegen in den betrachteten Gemeinden bei rund 100 CHF/Kind, die Kosten der übrigen Angebote sind generell geringer.

¹⁵ Die Einkommensgrösse «Verfügbares Einkommen», wie sie in der integrierten Betrachtung verwendet wird, kann hier nicht verwendet werden, da diese in jedem Fall vom Steuersystem und der IPV abhängt, und damit eine isolierte Betrachtung verunmöglicht.



econcept

Figur 3: Verlauf der Funktion «Nettolohn + Familienzulagen (FZ) + Alimente (AL)» in Abhängigkeit des Haushaltbruttolohnes zur Analyse von Fehlanreizen und Schwelleneffekten in der isolierten Betrachtung.

Lesebeispiel 1: Ist die erwachsene Person erwerbslos und beträgt der Bruttolohn 0 CHF, beträgt auch der Nettolohn 0 CHF. Die Familienzulage pro Kind beträgt 2'400 CHF/a und es wird von Alimentenzahlungen pro Kind von 5'400 CHF/a ausgegangen. Für zwei Kinder beträgt die Funktion «Nettolohn + FZ + AL» bei 0 CHF Bruttolohn somit 15'600 CHF/a.

Lesebeispiel 2: Bei 60'000 CHF Bruttolohn beträgt der Nettolohn dieses Haushaltstyps 51'686 CHF/a. Die Funktion «Nettolohn + FZ + AL» entspricht somit 51'686 + 4'800 + 10'800 = 67'282 CHF/a.

Die drei Komponenten der Funktion «Nettolohn + FZ + AL» variieren mit dem Haushaltstyp. Tabelle 5 zeigt die Werte der Funktion für sechs Haushaltstypen je bei einem Bruttolohn von 0 CHF/a, 60'000 CHF/a und 120'000 CHF/a. In der 3. Spalte sind die entsprechenden Werte der Figur 3 festgehalten.

Bruttolohn	Funktionswerte «Nettolohn + FZ + AL in Abhängigkeit des Bruttolohns»					
	E1K0	E1K2	E2K0	E2K2	E2K0D	E2K2D
0.-	0	15'600	0	4'800	0	4'800
60'000.-	51'682	67'282	51'682	56'482	54'282	59'082
120'000.-	105'182	120'782	105'182	109'982	103'364	108'164

Tabelle 5: Funktion «Nettolohn + FZ + AL» in CHF/a für unterschiedliche Haushaltstypen exemplarisch bei einem Bruttolohn von 0, 60'000 und 120'000 CHF/a.

Lesebeispiel: bei einem Bruttolohn von 120'000 beträgt der Funktionswert für eine alleinstehende Person (E1K0) 105'182 CHF/a.

Es ist deutlich ersichtlich, dass bei gleichem Bruttolohn (hier exemplarisch für 0.-, 60'000.- und 120'000.- dargestellt) für die verschiedenen Haushaltstypen ganz unterschiedliche Werte der Funktion «Nettolohn + FZ + AL» resultieren. Die Gründe hierfür

liegen teils in gesetzlichen Vorgaben (Abgaben und Zulagen), teils aber auch in für die Modellierungen notwendigen Annahmen (vgl. Kapitel 2.1):

— **Doppelverdiener vs. Alleinverdiener:**

- Bei Dopperverdiener-Haushalten (E2K0D, E2K1D, E2K2D, E2K3D) ergeben sich aufgrund der BVG-Abzüge andere Werte für den Nettolohn als für Haushalte mit nur einem Einkommen. Bei tiefen und mittleren Einkommen ist der Haushalts-Nettolohn für Doppelverdiener höher als der für Alleinverdiener, da die BVG-Abzüge des Haushalts insgesamt geringer sind. Ab einem Haushalts-Bruttolohn von ca. 100'000 CHF/a wird dieser Effekt durch die Begrenzung des BVG-pflichtigen Lohnes umgekehrt: Für einen Alleinverdiener ist die Begrenzung bei einem niedrigeren Haushalts-Bruttolohn wirksam als bei Doppelverdienern.
- Durch den BVG-Koordinationsabzug und die Begrenzung des BVG-pflichtigen Lohnes entstehen in der Funktion «Nettolohn + Familienzulagen (FZ) + Alimente (AL)» geringfügige Stufen. Bei Alleinverdiener-Haushalten treten diese Stufen bei 20'520.- und 82'080 CHF/a auf. Bei Doppelverdienern hingegen bei 30'780.- und 61'560 CHF/a.

— **Alleinerziehende vs. Paare:** Bei Alleinerziehenden (E1K1, E1K2, E1K3) werden pro Kind Alimente in Höhe von 5'400 CHF/a angerechnet, wobei es sich bei dem Wert um eine Annahme handelt. Bei Paarhaushalten wird angenommen, dass der Haushalt keine Alimente erhält.

— **Haushalte mit Kindern vs. Haushalte ohne Kinder:** Bei Haushalten mit Kindern (ALLE ausser E1K0, E2K0, E2K0D) werden pro Kind Familienzulagen von 2'400 CHF/a angerechnet.

Um basierend auf der Einkommensgrösse «Nettolohn + FZ + AL» potentielle Fehlanreize und Schwelleneffekte der einzelnen Systeme zu identifizieren, wird der Steuerbetrag bzw. die Transferleistung jeweils von/zu dieser Funktion abgezogen/addiert. Daraus resultiert der relevante Einkommenspfad

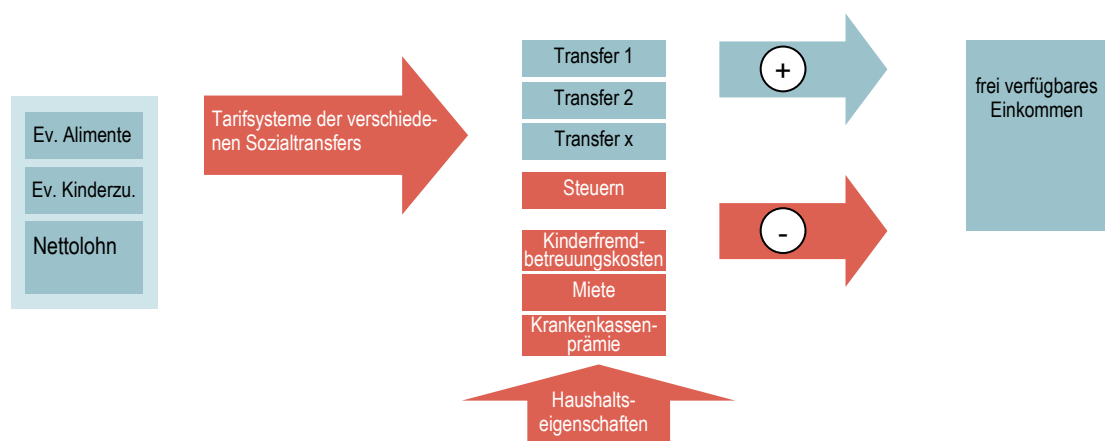
- «Nettolohn + Familienzulagen (FZ) + Alimente (AL) - Steuerbetrag» bzw.
- «Nettolohn + Familienzulagen (FZ) + Alimente (AL) + Transfer»

2.3 Die integrierte Betrachtung

2.3.1 Ziel und Vorgehen

Wenn einzelne Tarife für Sozialtransfers Fehlanreize oder Schwelleneffekte verursachen, ist zu erwarten, dass diese durch das Steuersystem oder andere Systeme verstärkt werden. Aus diesem Grund werden die verschiedenen Transfersysteme nebst der isolierten Betrachtung auch integriert, also gemeinsam, betrachtet.

«Integrierte Betrachtung aller Transfertarifsysteme»



econcept

Figur 4: Integrierte Betrachtung aller Transfertarifsysteme.

Figur 4 zeigt die Beziehung zwischen dem Haushaltseinkommen (Nettolohn + Familienzulage + Alimente) und dem frei verfügbaren Einkommen, welche im Rahmen der integrierten Betrachtung analysiert wird. Wie auch bei der isolierten Betrachtung spielen die Haushaltseigenschaften eine entscheidende Rolle. Sie beeinflussen die Transferleistungen und die Steuern sowie die zwingende Ausgaben – und damit den Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und frei verfügbarem Einkommen. Deswegen werden wiederum Haushaltsfalltypen gebildet.

2.3.2 Die Falltypen für die integrierte Betrachtung

Aufgrund der gleichzeitigen Anwendung aller in der Analyse betrachteten Tarifsysteme müssen die Falltypen bei der integrierten Betrachtung stärker ausgearbeitet werden als bei der isolierten Betrachtung: Wird zum Beispiel der KKBB-Tarif *isoliert* betrachtet, ergibt sich automatisch die Annahme, dass ein Kind im betrachteten Haushalt unter zwei Jahre alt ist.

Folgende Annahmen der isolierten Betrachtung gelten auch für alle Haushaltstypen der integrierten Betrachtung:

- Alter der Erwachsenen: Frauen sind zwischen 26 und 64, Männer zwischen 26 und 65 Jahren alt.
- Zivilstand der Erwachsenen: Bei zwei Erwachsenen im Haushalt wird immer von einem verheirateten bzw. registrierten Paar ausgegangen (eine Annahme über den Zivilstand ist notwendig, da sich das steuerbare Einkommen für verheiratete/registrierte und unverheiratete/nicht registrierte Paare unterscheidet).
- Doppelverdiener: Generell wird angenommen, dass der gemeinsam erwirtschaftete Bruttolohn zwischen den beiden erwerbstätigen Erwachsenen im Haushalt gemäss einem fixen Verhältnis aufgeteilt ist: Ein Ehepartner erwirtschaftet 2/3 des Haushalts-Bruttolohneinkommens, der andere Ehepartner erwirtschaftet 1/3 des Haushalts-

Bruttolohneinkommens. (Diese Annahme ist relevant für die Lohnabzüge der beruflichen Vorsorge sowie für verschiedene Steuerabzüge.)

- Vermögen: Mit dem Ziel der Komplexitätsreduktion wird angenommen, dass kein relevantes Vermögen vorhanden ist.
- Weitere Einkommen (Kapitaleinkommen, Renten): Die Analyse beschränkt sich auf Erwerbseinkommen. Effekte eventueller weiterer Einkommen wie Kapitaleinkommen oder Renten werden nicht berücksichtigt.

Die bereits für die isolierte Betrachtung verwendeten Falltypen werden wie in Tabelle 6 dargestellt ausdifferenziert.

«Falltypen der integrierten Betrachtung»

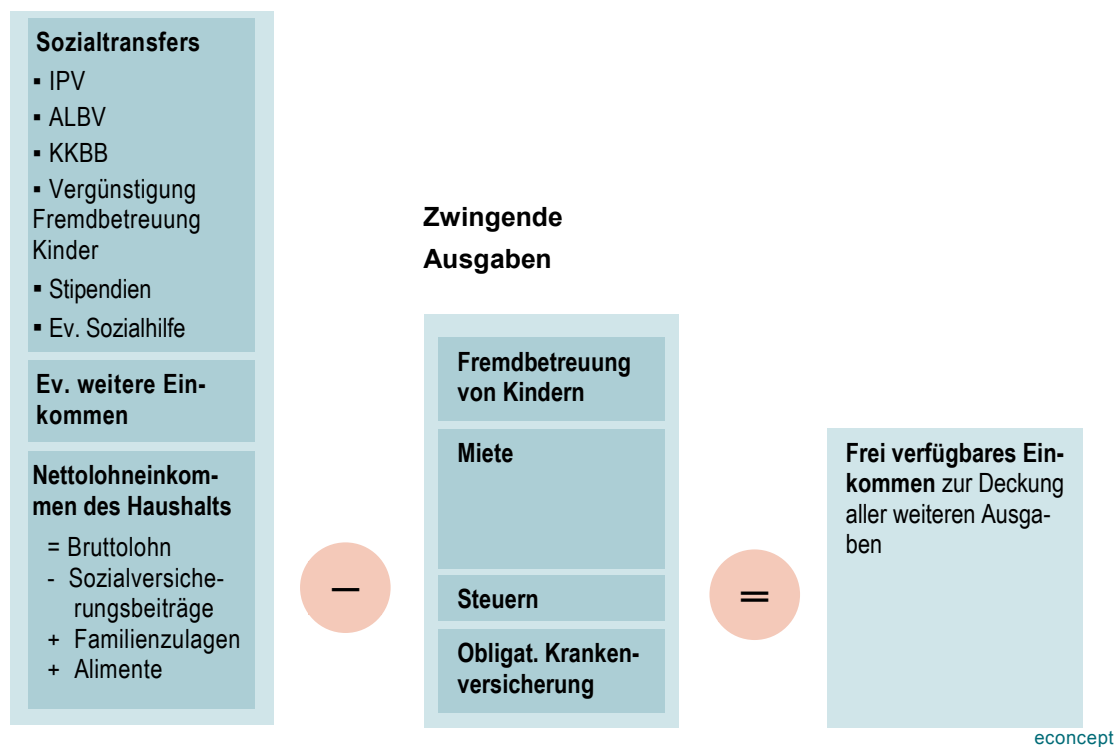
	0 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	Alter der Kinder	
Ein Erwachsener	E1K0	E1K1	E1K2	E1K3		
	Steuer + IPV + Sozialhilfe, inkl. Alimente				<12	Wegen Höhe der Familienzulage
	ALBV + Steuer + IPV + Sozialhilfe, inkl. Alimente				<12	Wegen Höhe der Familienzulage
	Steuer + IPV + KKBB + Krippe(2 Betreuungstage, Winterthur), inkl. Alimente				<2	1 Kind <2J. wegen KKBB, andere <5J.
	Steuer + IPV +Krippe (2 Tage, Winterthur) + Erwachsenen-Stipendium+ Sozialhilfe, inkl. Alimente				<5	Wegen Krippe, Stipendiat >28J.
	Steuer + IPV + Kinder-Stipendium + Sozialhilfe, inkl. Alimente				>18	Wegen IPV und Kinder-Stipendium
	<i>Schwerpunktthema, Koppelung Erwerbsum und Betreuungstage</i> Steuer + IPV + Krippe (Hedingen, Bülach, Winterthur) + Sozialhilfe, inkl. Alimente				<5	Wegen Krippe
Zwei Erwachsene, Alleinverdienerhaushalt	E2K0	E2K1	E2K2	E2K3		
	Steuer + IPV + Sozialhilfe				<12	Wegen Höhe der Familienzulage
	ALBV + Steuer + IPV + Sozialhilfe				<12	Wegen Höhe der Familienzulage
	Steuer + IPV +Krippe (2 Betreuungstage, Winterthur) + Erwachsenen-Stipendium+ Sozialhilfe				<5	Wegen Krippe, Stipendiat >28J.
Steuer + IPV + Kinder-Stipendium + Sozialhilfe				>18	Wegen IPV und Kinder-Stipendium	
Zwei Erwachsene, Doppelverdienerhaushalt	E2K0D	E2K1D	E2K2D	E2K3D		
	Steuer + IPV + Sozialhilfe				<12	Wegen Höhe der Familienzulage
	ALBV + Steuer + IPV + Sozialhilfe				<12	Wegen Höhe der Familienzulage
	Steuer + IPV + KKBB + Krippe (2 Betreuungstage, Winterthur)				<2	1 Kind <2J. wegen KKBB, andere <5J.
	Steuer + IPV + Kinder-Stipendium + Sozialhilfe				>18	Wegen IPV und Kinder-Stipendium
<i>Schwerpunktthema, Koppelung Erwerbsum und Betreuungstage</i> Steuer + IPV + Krippe (Hedingen, Bülach, Winterthur) + Sozialhilfe				<5	Wegen Krippe	

Tabelle 6: Falltypen, die in der integrierten Betrachtung modelliert werden. Sämtliche Falltypen beinhalten die Steuern, IPV und die Sozialhilfe.

2.3.3 Die betrachtete Einkommensgrösse in der integrierten Betrachtung

In der integrierten Betrachtung wird das «frei verfügbare Einkommen» als Einkommensgrösse verwendet. Anhand dieser konstruierten Einkommensgrösse kann die Belastung der Haushalte durch zwingende Ausgaben aufgezeigt werden. Es existiert keine generelle Definition. Wir berechnen das frei verfügbare Einkommen wie in Figur 5 gezeigt: Bei den Einkommen werden *Nettolohneinkommen*, Sozialtransfers und Alimente berücksichtigt. Andere mögliche Einkünfte (Kapitaleinkommen, Schenkungen etc.) werden in den Modellierungen nicht berücksichtigt. Zu den zwingenden Ausgaben zählen wir die Krankenkassenprämien für die Grundversicherung, Steuern, Miete und Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung. Weitere zwingende Ausgaben wie Gebühren und weitere Wohnkosten werden vernachlässigt.

«Frei verfügbares Einkommen»



Figur 5: Berechnung des frei verfügbaren Einkommens

Für die Berechnung der zwingenden Ausgaben für die obligatorische Krankenversicherung (Tabelle 7) und für die Mieten (Tabelle 8) werden folgenden Annahmen getroffen:

Obligatorische Krankenversicherung	Erwachsene	Kinder (unter 18J.)	Junge Erwachsene	
Prämienregion 1		4'212	1'008	3'444
Prämienregion 2		3'684	900	2'976
Prämienregion 3		3'408	828	2'736

Tabelle 7: Höhe der durchschnittlichen Bruttoprämien 2009 für die obligatorische Krankenversicherung im Kanton Zürich gemäss Verordnung des EDI.

Mietpreise	0 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
Ein Erwachsener	10'032	13'548	15'564	17'112
Zwei Erwachsene	13'104	14'604	15'924	17'652

Tabelle 8: Die angenommenen Mietausgaben pro Haushaltstyp entsprechen den kantonalen Durchschnittswerten der Sozialhilfestatistik 2006 des BFS.

3 Die Tarife der verschiedenen Sozial- und Steuersysteme

3.1 Steuersystem

Betrachtet werden die Einkommenssteuern von natürlichen Personen, die eine ordentliche Steuererklärung ausfüllen, das heisst die nicht quellenbesteuert sind. Erwerbseinkommen werden generell besteuert, dies gilt auch für Personen innerhalb der Sozialhilfe. Die Leistungen der Sozialhilfe selbst sind jedoch nicht zu versteuern. Der Steuertarif im Kanton Zürich ist grundsätzlich progressiv ausgelegt, das heisst der Steuersatz auf dem steuerbaren Einkommen mit zunehmendem Einkommen steigt. Dies allein setzt noch keinen negativen Arbeitsanreiz, allenfalls können jedoch vorhandene Schwelleneffekte, z.B. durch Kinderbetreuungstarife, verstärkt werden.

Die Einkommenssteuer setzt sich zusammen aus der Kantons- und Gemeindesteuer, der Kirchensteuer sowie der direkten Bundessteuer. Die Berechnung der Kantons- und Gemeindesteuer sowie der Kirchensteuer basiert auf der kantonal einheitlichen einfachen Staatsteuer, welche sich aus der Anwendung der progressiven prozentualen Staatsteuersätze ergibt. Da die Einkommen von Verheirateten als Summe versteuert werden, wird zwischen dem Tarif für Einzelpersonen und dem Tarif für Verheiratete unterschieden. Konkubinatspaare werden steuerrechtlich wie zwei Einzelpersonen behandelt. Um die Höhe der Kantons- und Gemeindesteuer zu berechnen, wird die einfache Staatsteuer mit der Summe des Staatsteuerfusses (Kanton: 100%) und dem in der Wohngemeinde geltenden Steuerfuss multipliziert. Dieser variiert in den Gemeinden des Kantons Zürich zwischen 73% und 123%. Für die Kirchensteuer gilt je nach Gemeinde und Konfession (evang.-ref., röm.-kath., christ.-kath) ein Kirchensteuerfuss zwischen 6% und 16%. Dieser wird ebenfalls auf die einfache Staatssteuer angewandt.

3.2 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen erhalten in Form der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) Unterstützung zur Deckung ihrer medizinischen Grundversorgung (obligatorische Krankenversicherung). Diese wird auf individuellen Antrag der berechtigten Person durch die Sozialversicherungsanstalt (SVA) des Kantons Zürich an die Versicherer ausgerichtet. Die Höhe der Prämienverbilligung richtet sich nach der Höhe des steuerbaren Haushalteinkommens und wird pro Person im Haushalt (Erwachsene, junge Erwachsene in Ausbildung, Kinder) berechnet. Zusätzlich wird zwischen Haushaltstypen sowie Prämienregionen unterschieden.

- Bemessungsgrundlage steuerbares Einkommen: Es werden 4-5 Einkommensklassen gebildet, für die jeweils ein einheitlicher Betrag festgelegt wird.
- Prämienregionen: Die Krankenkassen unterteilen die Gemeinden des Kantons Zürich in 3 Prämienregionen. Dabei setzen sie für die Region 1 die höchsten Prämien und

für die Region 3 die niedrigsten Prämien an. Analog dazu werden in der Prämienregion 1 die höchsten Prämienverbilligungen erstattet. Zur Prämienregion 1 zählt einzig die Stadt Zürich. Zur Prämienregion 2 gehören Zentrums- und Agglomerationsgemeinden. Die übrigen (Land-)Gemeinden bilden die Prämienregion 3.

- Haushaltstypen: Es wird zwischen Haushalten mit einem Erwachsenen, Alleinerziehenden und verheirateten Paaren (mit und ohne Kinder) unterschieden.
- Volljährige Kinder: Für die Bemessung der Prämienverbilligung von jungen Erwachsenen ist allein deren eigenes steuerbares Einkommen sowie deren Ausbildungsstatus massgebend. Auch wenn diese noch bei ihren Eltern wohnen, ist das steuerbare Einkommen der Eltern nicht relevant.
- Konkubinatspaare: Im Kanton Zürich wird der Anspruch auf Prämienverbilligung von Konkubinatspartnern unabhängig voneinander ermittelt.

Haushaltstypen	Steuerbares Einkommen* [CHF/a]	Prämienverbilligungen in der Prämienregion 2 [CHF/a]			
		Erwachsene ab 25 Jahre	Junge Erwachsene in Erstausbildung 19-25 Jahre	Junge Erwachsene NICHT in Erstausbildung 19-25 Jahre	Kinder bis 18 Jahre
1 Erwachsener (E1K0)	17'250	1'500	1'476	768	-
	24'050	1'020	1'476	768	-
	31'450	780	1'476	768	-
	37'200	600	1'476	768	-
	>37'200	0	0	0	-
Alleinerziehende (=1 Erwachsener + mindestens 1 Kind)	22'850	1'500	1'476	768	768
	30'450	1'020	1'476	768	768
	38'550	780	1'476	768	768
	47'550	600	1'476	768	768
	61'000	0	1'476	768	440
>61'000	0	1'476	768	0	
Verheiratete (=2 Erwachsene)	22'850	1'740	1'476	768	768
	30'450	1'260	1'476	768	768
	38'550	900	1'476	768	768
	47'550	720	1'476	768	768
	61'000	0	1'476	768	440
>61'000	0	1'476	768	0	

* Bei Haushalten mit volljährigen Kindern ist das steuerbare Einkommen der Eltern bzw. des Elternteils gemeint. Es wird davon ausgegangen, dass die volljährigen Kinder die für sie geltenden Einkommensgrenzen nicht überschreiten.

Tabelle 9: Höhe der Individuellen Prämienverbilligung in CHF pro Jahr für Haushalte in der Prämienregion 2 (Tarif 2009 Kanton Zürich). Für die Prämienregion 1 und 3 gelten die gleichen Einkommensklassen, es werden jedoch höhere bzw. niedrigere Beträge festgelegt (Quelle: SVA Zürich, 2009).

3.3 Alimentenbevorschussung (ALBV)

Zu spät oder nicht bezahlte Alimente werden an Elternteile bevorschusst, deren Einkommen und Vermögen bestimmte Obergrenzen nicht übersteigen. Die Alimentenbevorschussung ist im Jugendhilfegesetz geregelt und wird mit Ausnahme der Stadt Zürich¹⁶ über die regionalen Stellen des Amtes für Jugend und Berufsberatung des Kantons abgewickelt.

Zur Berechnung der Höhe der Alimentenbevorschussung sind vier Anspruchsgrenzen relevant, welche jede den monatlichen Anspruch auf Alimentenbevorschussung pro Kind nach oben begrenzen:

- 1 Anspruchsgrenze gemäss Elterneinkommen (Elternteil bei dem das Kind lebt)
- 2 Anspruchsgrenze gemäss Kindereinkommen
- 3 Höhe der geschuldeten Alimente: gemäss richterlicher Festsetzung
- 4 Maximale Alimentenbevorschussung nach Gesetz: 650 CHF/Mt.

1: Die Anspruchsgrenze gemäss Elterneinkommen pro Haushalt und Jahr ergibt sich aus der Differenz zwischen der Berechtigungsgrenze pro Jahr und dem anrechenbarem Einkommen pro Jahr. Die so berechnete Anspruchsgrenze wird anschliessend auf einen Betrag pro Monat und Kind umgerechnet.

Anspruchsgrenze/Jahr =	Berechtigungsgrenze/Jahr	minus	Anrechenbares Einkommen/Jahr
	= 3'900 für jedes unterhaltene Kind		= Nettolohn (ohne Familienzulage)
	+ 41'600 falls Elternteil Alleinstehend / 56'600 falls Elternteil neu verheiratet		- Berufsauslagen (Verpflegung, Fahrspesen, übrige Berufsauslagen)
			- Versicherungen
			+ Anteil vom Vermögen, das einen gewissen Freibetrag übersteigt

Tabelle 10: Berechnung der Anspruchsgrenze gemäss Elterneinkommen.

2: Die Anspruchsgrenze gemäss Kindereinkommen beträgt beim Kind 12'480 CHF Einkommen pro Jahr, beim mündigen Berechtigten 24'960 CHF anrechenbares Einkommen pro Jahr plus einen Zuschlag für allfälliges Vermögen.

Ergibt sich aufgrund der Anspruchsgrenzen ein Betrag von weniger als 65 CHF pro Monat, so wird keine ALBV ausgerichtet.

3.4 Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)

Eltern von Kleinkindern mit geringem Einkommen, die nicht voll erwerbstätig sein können oder wollen, erhalten auf Antrag Kleinkinder-Betreuungsbeiträge (KKBB), um die Betreu-

¹⁶Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich unterhalten eine Alimentenstelle, die organisatorisch dem Sozialzentrum Höggerstrasse angeschlossen ist.

ung ihrer Kinder zu Hause zu finanzieren, sofern mindestens ein Kind jünger als zwei Jahre ist. Kleinkinder-Betreuungsbeiträge unterliegen kantonalen Richtlinien (Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich) und werden mit Ausnahme der Stadt Zürich¹⁷ über die regionalen Stellen des Amtes für Jugend und Berufsberatung abgewickelt.

Voraussetzungen sind eine Erwerbstätigkeit in einem begrenzten Rahmen, niedriges Einkommen und Vermögen sowie ein zivilrechtlicher Wohnsitz im Kanton Zürich seit mindestens einem Jahr:

- Erwerbstätigkeit: Für Alleinerziehende nicht mehr als ein 50%-Pensum, für zusammenlebende Eltern insgesamt nicht mehr als ein 150%-Pensum.
- Kinderfremdbetreuung: Die Fremdbetreuungszeit darf insgesamt 2.5 Tage nicht übersteigen.
- Vermögen: Das steuerrechtliche Reinvermögen darf für Alleinerziehende 25'000 CHF und für zusammenlebende Eltern 35'000 CHF nicht übersteigen.
- Alter des Kindes: Anspruch besteht ab Geburt bis zur Vollendung des 2. Lebensjahres.
- Zivilstand der Eltern: Leben die Eltern zusammen, wird nicht zwischen verheirateten Paaren und Konkubinatspaaren unterschieden.

Die KKBB schliessen für Eltern, die aufgrund der Betreuung ihrer Kleinkinder nicht in einem Vollzeitpensum arbeiten können oder wollen, die eventuelle Lücke zwischen dem (anrechenbaren) Einkommen und dem Grundbedarf des Haushaltes (Lebensbedarf). Die KKBB entsprechen der in Tabelle 11 erläuterten Differenz zwischen dem Lebensbedarf und dem anrechenbaren Einkommen. Maximal werden 2'000 CHF/Mt. bzw. 24'000 CHF/a ausgerichtet.

Anspruchgrenze/Jahr =	Lebensbedarf/Jahr	minus	Anrechenbares Einkommen/Jahr
	= 18'600 für Alleinerziehende / 25'600 CHF/a für zusammen- lebende Eltern + 3'900 CHF/a für jedes weitere eigene Kind im eigenen Haus- halt + Zuschlag effektiver Mietzins, maximal 13'100 CHF/a		= Nettolohn inklusive Familienzulagen + Alimente - Berufsauslagen (Verpflegung, Fahrspesen) - Freibetrag für Alleinerziehende: 5'000 CHF/a - Freibetrag für Zwillinge: 3'900 CHF/a

Tabelle 11: Berechnung des Lebensbedarfs und des anrechenbaren Einkommens (Quelle: Soziale Dienste Stadt Zürich 2006).

¹⁷ Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich unterhalten eine Alimentenstelle die auch für die Abwicklung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge zuständig ist. Organisatorisch ist die Stelle dem Sozialzentrum Höngherstrasse angeschlossen.

3.5 Kinderfremdbetreuung

Die Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern in Krippen, Horten oder bei Tageseltern müssen grundsätzlich selbst getragen werden. Viele Zürcher Gemeinden bieten jedoch eine einkommensabhängige Subventionierung an. Die Tarifsetzung der Subventionen wird auf kommunaler Ebene geregelt. Sowohl die Preise als auch der Subventionsbeitrag der Fremdbetreuung unterscheiden sich je nach Betreuungsart (Krippen, Hort, Tagesfamilie, Tagesschule, etc.), Institution und Gemeinde.

Die Erläuterungen zu den betrachteten Tarifen in den Gemeinden Winterthur, Bülach und Hedingen finden sich im Kapitel 6.2 als Teil des Schwerpunktthemas familienexterne Kinderbetreuung.

3.6 Stipendien für ein Kind im Haushalt

Personen unter 45 besitzen einen Anspruch auf kantonale Stipendien für eine nachobligatorische Erstausbildung, wenn sie selbst *und* ihre Familien nur über ein niedriges Einkommen und ein geringes Vermögen verfügen. Voraussetzung ist der stipendienrechtliche Wohnsitz im Kanton Zürich sowie das Anstreben einer staatlich anerkannten Ausbildung. Stipendien werden auch für zu Hause lebende Jugendliche in der Berufslehre gewährt. Im Kanton Zürich werden Stipendien über das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) ausgerichtet.

Die konkreten Frei- und Höchstbeträge sowie die minimale Eigenleistung unterscheiden sich nach Alter des Stipendienberechtigten sowie nach Ausbildung (Sekundarstufe II vs. Tertiärausbildung sowie Erstausbildung vs. Zweitausbildung). Im Folgenden werden die für die Stipendienhöhe relevanten Faktoren für den Fall erläutert, dass der Stipendienberechtigte bei den Eltern wohnt und jünger als 28 Jahre ist. Stipendien für Personen mit eigenem Haushalt werden in Abschnitt 3.7 behandelt.

In Tabelle 12 ist die Berechnung der Stipendienhöhe schematisch dargestellt:

Stipendien/Jahr =	Ausgaben/Jahr	- Elternbeitrag	- Eigene Einnahmen
Gerundet auf 100 CHF/a	= Grundbedarf + Ausgaben	= 80% des steuerrechtlichen Reineinkommens der Eltern, das die Freibeträge übersteigt	= minimale Eigenleistung + 80% der eigenen Einnahmen, die den Freibetrag übersteigen

Tabelle 12: Berechnung des Stipendienanspruchs für Kinder in Ausbildung im elterlichen Haushalt lebend
(Quelle: Stipendienrecht des Kantons Zürich).

Ausgaben

Der Berechnung der Ausgaben legt der Stipendientarif einen Grundbedarf zugrunde. Dieser beträgt 9'300 CHF/a für Kinder in Erstausbildung auf der Sekundarstufe II und 12'600 CHF/a für Kinder in Tertiärausbildung oder Zweitausbildung. Zu den individuell

anrechenbaren Ausgaben gehören Fahrkosten, Schulgeld und Wohnkosten, wobei das Gesetz jeweils Höchstbeträge vorsieht.

Elternbeitrag

Die Berechnung der anrechenbaren Elternbeiträge ist komplex. So gilt zwar das steuerrechtliche Reineinkommen als Basis, allerdings müssen einige steuerrechtlich gemachte Abzüge wieder hinzugerechnet werden. Das steuerrechtliche Reineinkommen entspricht dem in Figur 1 dargestellten steuerbaren Einkommen zuzüglich der gemachten Kinderabzüge. Zum Elternbeitrag werden zusätzlich 10% des Reinvermögens nach Abzug von Freibeträgen hinzugerechnet.

Das Einkommen von zusammenlebenden Konkubinatseltern wird zur Ermittlung des Elternbeitrags zusammengezählt. Eine separate Ermittlung des Elternbeitrags für jeden Elternteil erfolgt, wenn die Eltern nicht im gleichen Haushalt leben und unverheiratet, rechtlich getrennt oder geschieden sind.

Der Elternfreibetrag beträgt für Stipendiaten unter 28 Jahren im elterlichen Haushalt 40'200 CHF/a. Bei separater Ermittlung des Elternbeitrags jeweils 33'600 CHF/a. Zusätzlich gelten Freibeträge pro Geschwister im Haushalt: 6'000 CHF/a pro Geschwister im Vorschulalter plus 3'000 CHF/a Wohnkostenfreibetrag pro unmündiges oder in Ausbildung stehendes Geschwister.

Anrechenbare eigene Einnahmen

Unabhängig davon, ob ein entsprechendes Einkommen erzielt wird, wird für Anspruchsberechtigte in Tertiärausbildung eine Eigenleistung von 3'000 CHF/a angerechnet. Eigene Einnahmen nach Abzug eines Freibetrages werden zu 80% berücksichtigt.

3.7 Stipendien für eine erwachsene Person im Haushalt

Im Folgenden wird der Stipendientarif aus Sicht der stipendienberechtigten Person und ihrem (Haushalts-)Einkommen betrachtet und nicht aus Sicht der Eltern eines stipendienberechtigten Kindes (vgl. Kapitel 3.6). Damit verschiebt sich der Fokus vom anrechenbaren Elternbeitrag auf die anrechenbaren eigenen Einnahmen sowie (bei Paaren) auf den Ehepartnerbeitrag.

Für die Falltypen bedeutet dies, dass es sich bei der stipendienberechtigten Person nun um eine erwachsene Person mit eigenem Haushalt handelt. Bei Paaren wird angenommen, dass es sich um die nicht-erwerbstätige Person bzw. um die Person mit dem geringeren Erwerbseinkommen handelt. Bei den Kindern des Haushaltes handelt es sich somit um eigene Kinder der stipendienberechtigten Person und, im Gegensatz zu der in Kapitel 3.6 dargestellten Konstellation, nicht um Geschwister.

In Tabelle 13 ist die Berechnung der Stipendienhöhe schematisch dargestellt:

Stipendien/Jahr =	Ausgaben/Jahr -	Eigene Einnahmen	- Ehepartnerbeitrag -	Elternbeitrag
Gerundet auf 100 CHF/a	= Grundbedarf + Ausgaben + Ausgaben für eigene Kinder	= minimale Eigenleistung + 80% der eigenen Einnahmen, die die Freibeträge für sich und die eigenen Kin- der nicht übersteigen	= 80% der Einkünfte, die die Freibeträge über- steigen	= 80% der steuerrechtli- chen Reineinkom- men, die die Freibe- träge übersteigen

Tabelle 13: Berechnung der Stipendienhöhe für eine in Ausbildung stehende Person mit eigenem Haushalt. Stipendien werden auf 100 CHF/a gerundet (Quelle: Stipendienrecht des Kantons Zürich).

Ausgaben

Der Grundbetrag für die Tertiärstufe oder Sekundarstufe II auf dem *zweiten* Bildungsweg beträgt 12'600 CHF/a. Zu den anrechenbaren Ausgaben gehören neben Fahrkosten und Schulgeld:

- ein Zuschlag für den eigenen Haushalt («auswärtige Kost und Logis») von 10'800 CHF/a
- ein Zuschlag für den Unterhalt und die Wohnkosten von eigenen Kindern von 7'200 CHF/a (wobei bei Paaren jeweils die Hälfte dem Partner angerechnet wird)
- ein Zuschlag für Alleinerziehende von 10'800 CHF/a

Anrechenbare eigene Einnahmen

Unabhängig davon, ob ein entsprechendes Einkommen erzielt wird, wird eine Eigenleistung von 3'000 CHF/a angerechnet.¹⁸

Die effektiven eigenen Einnahmen setzen sich zusammen aus:

- dem Nettolohn (aus einem Nebenerwerb oder aus einem Ausbildungsverhältnis)
- den für eigene Kinder erhaltenen Alimenten
- und allfälligen Kleinkinderbetreuungsbeiträgen (KKBB)

Auf den eigenen Einnahmen wird ein Freibetrag von 11'000 CHF/a gewährt.¹⁹ Darüber hinaus vorhandene eigene Einnahmen werden zu 80% angerechnet.

Anrechenbarer Ehepartnerbeitrag

Von den Einkünften des Ehepartners kann ein Freibetrag für den eigenen Unterhalt von 25'200 CHF/a sowie für jedes gemeinsame Kind von 3'600 CHF/a abgezogen werden. 80% der Einkünfte, die die Summe der Freibeträge übersteigen, werden als Ehepartnerbeitrag angerechnet. Bei Konkubinatspaaren wird kein Beitrag des Partners angerechnet.

Elternbeitrag

Für die Elternbeiträge gelten generell die gleichen Regelungen wie in Kapitel 3.6 erläutert. Ist der Anspruchsberechtigte älter als 28 Jahre oder in Zweitausbildung und älter als 25, kommt ein erhöhter Freibetrag zur Anwendung.

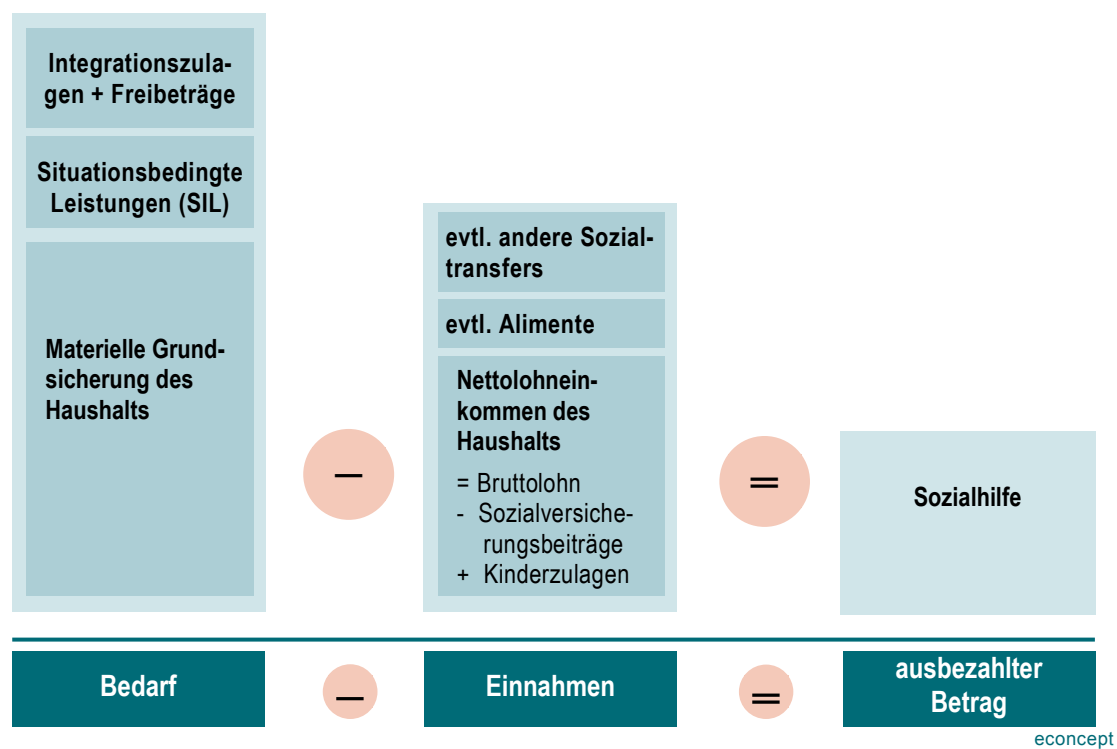
¹⁸Für Stipendienberechtigte über 28 Jahren und für Stipendienberechtigte über 25 Jahren in Zweitausbildung, die bereits mindestens 2 Jahre finanziell unabhängig gelebt haben, beträgt die Eigenleistung 7'200 CHF/a statt 3'000 CHF/a.

¹⁹Für Stipendienberechtigte über 28 Jahren und für Stipendienberechtigte über 25 Jahren in Zweitausbildung, die bereits mindestens 2 Jahre finanziell unabhängig gelebt haben, beträgt der Freibetrag 15'200 statt 11'000 CHF/a.

3.8 Sozialhilfe

Die Ausrichtung der Sozialhilfe erfolgt im Kanton Zürich auf der Grundlage des Sozialhilfegesetzes und obliegt den Gemeinden. Gemäss Verordnung zum Sozialhilfegesetz gelangen die Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur Anwendung.

Ist es einer Person oder einer Familie nicht möglich, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu erwirtschaften, besteht ein Anrecht auf finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe. Die Sozialhilfe weist einen generell subsidiären Charakter auf, d.h. Sozialhilfe wird erst nach Ausschöpfung aller anderen Sozialtransfersysteme geleistet. Die Bemessung der Sozialhilfe erfolgt individuell und bedarfsorientiert und ist abhängig von der Haushaltgrösse. Der Bedarf eines Haushalts entspricht der materiellen Grundsicherung und allfälligen situationsbedingten Leistungen. Zusätzlich werden in bestimmten Situationen finanzielle Anreizinstrumente mitberücksichtigt. In Figur 6 werden diese Komponenten der Sozialhilfe dargestellt und kurz beschrieben.



Figur 6: Berechnung der Sozialhilfe als Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen. Integrationszulagen und Freibeträge werden nur ausbezahlt, wenn die Einnahmen geringer sind als der materielle Grundbedarf inkl. zwingender SIL.

Materielle Grundsicherung

Die materielle Grundsicherung setzt sich aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), den anrechenbaren Wohnkosten und der medizinischen Grundversorgung zusammen.

Der in den SKOS-Richtlinien vorgegebene GBL kommt verbindlich zur Anwendung. Er ist so ausgelegt, dass er etwa den alltäglichen Verbrauchsaufwendungen in den einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushalte entspricht. So soll eine auf Dauer angelegte menschenwürdige Existenz und eine Teilnahme am gesellschaftlichen und sozialen Leben ermöglicht werden.

Situationsbedingte Leistungen (SIL)

Zusätzlich zur materiellen Grundsicherung werden nötigenfalls situationsbedingte Leistungen (SIL) ausgerichtet wie beispielsweise Erwerbsunkosten, Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern oder krankheitsspezifische Spezialauslagen. Einige dieser Leistungen fallen bei bestimmten Situationen zwingend an, andere liegen im Ermessen der entscheidenden Behörde. Die erwähnten zwingend anfallenden Leistungen wie beispielsweise die Erwerbsunkosten werden bei der Ein- und Austrittsschranke berücksichtigt. Leistungen, welche im Ermessen der Behörde liegen, werden nur ausgerichtet, wenn eine Person oder Familie bereits Sozialhilfe bezieht. Beispiele für solche nicht zwingenden Leistungen sind Kosten für Schullager sowie Sport- und Musikunterricht für Kinder und Jugendliche.

Integrationszulagen (IZU/MIZ) und Einkommensfreibeträge (EFB)

Nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, die sich besonders um ihre Integration und/oder um die Integration von Personen in ihrer Umgebung bemühen, erhalten eine **Integrationszulage** (IZU) von 100 – 300 CHF/Mt. Auch alleinerziehende Personen mit Kindern unter 3 Jahren, die durch ihre Betreuungsaufgaben zu Hause gebunden sind und dadurch weder an einer Integrationsaktivität noch im Arbeitsmarkt partizipieren können erhalten 200 CHF/Mt. Integrationswillige Personen, die aus gesundheitlichen Gründen oder trotz aktiver Bemühungen nicht in der Lage sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen, erhalten eine **minimale Integrationszulage** (MIZ) von 100 CHF/Mt.

Um einen positiven Anreiz für die (Wieder-)Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit trotz Sozialhilfebezug zu setzen, wird das Erwerbseinkommen nicht voll mit der Sozialhilfe verrechnet, sondern es bestehen **Einkommensfreibeträge** (EFB) zwischen 100 und 600 CHF/Mt. Diese werden gemäss dem Erwerbsspensum berechnet.

EBF, IZU und MIZ betragen zusammen maximal 850 CHF/Mt. pro Fall.

Einnahmen

Zu den Einnahmen zählen Erwerbseinkommen, Alimente und weitere Sozialtransfers sowie andere Haushaltseinnahmen. Bei zusammenlebenden, jedoch nicht verheirateten Paaren werden Anspruch und Einnahmen separat geprüft, da nur eine begrenzte gegenseitige Unterstützungspflicht besteht.²⁰

²⁰ SKOS-Richtlinien 04/05 bzw. 12/07, F.5: «Die in familienähnlichen Gemeinschaften zusammenlebenden Personen sind rechtlich nicht zu gegenseitiger Hilfe verpflichtet. Einkommen und Vermögen der verschiedenen Personen dürfen daher nicht zusammengerechnet werden. Vielmehr ist für jede unterstützte Person ein individuelles Unterstützungskonto zu führen. [...]

Leben die Partner in einem stabilen Konkubinat und wird nur eine Person unterstützt, dürfen Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners angemessen mitberücksichtigt werden. [...] Führt eine unterstützte Person den

3.9 Exkurs zu Schuldnern in der Sozialhilfe: Pfändung

3.9.1 Ausgangslage

Ist jemand verschuldet und kann oder will trotz Betreibungen durch Gläubiger seine Schulden nicht tilgen, führt dies schliesslich zu einer Einkommens- und/oder Vermögenspfändung. Im Kanton Zürich waren dies 2008 161'499 Fälle, wobei nach Schätzungen des Obergerichts rund 80-90% dieser Fälle natürliche Personen betrafen.

Bei den Personen mit Einkommens- und/oder Vermögenspfändung wird ein Betrag festgelegt, der ihnen zur selbständigen Bestreitung des Lebensunterhalts genügen soll. Die Höhe der dazu benötigten finanziellen Mittel ist in den «Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums» festgelegt, die vom Obergericht des Kantons Zürich herausgegeben werden. Dabei stützt sich das Obergericht weitgehend auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten. Die Sozialhilfe ihrerseits richtet sich im Kanton Zürich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Das vorliegende Projekt «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem» wurde Anfang 2009 begonnen. Zu diesem Zeitpunkt war die Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums so ausgestaltet, dass ein Vergleich mit Sozialhilfeleistungen in ähnlicher Haushaltsituation meistens zu Ungunsten des betreibungsrechtlichen Existenzminimums ausfiel. Da Sozialhilfeleistungen in der Regel nicht pfändbar sind, konnte dies dazu führen, dass verschuldete Sozialhilfebeziehende finanziell besser gestellt waren als Schuldner ohne Sozialhilfebezug. Diese Situation wurde sowohl von den Vertretenden des kantonalen Sozialamtes als auch von Vertretenden des Betreibungsinspektorates als unbefriedigend empfunden.

Im September 2009 wurden die Grundbeträge zur Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums angepasst. Das betreibungsrechtliche und das sozialhilferechtliche Existenzminimum dürften nun weitgehend in ähnlicher Höhe liegen. Die oben geschilderte Problematik wurde dadurch grösstenteils behoben. Weiterhin werden aber die Sozialhilfe und das betreibungsrechtliche Existenzminimum nach unterschiedlichen Richtlinien festgelegt, die unterschiedliche Berechnungsmethoden verwenden. Dadurch ist es im Einzelfall auch heute noch möglich, dass die Bemessung unterschiedlich ausfällt, unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Berücksichtigung von Zuschlägen (siehe Tabelle 14). Zudem unterscheiden sich die aufgrund der Teuerung vorgesehenen Anpassungen weiterhin, so dass die Möglichkeit besteht, dass die beiden Existenzminima durch einen Teuerungsausgleich, der nur in einem der beiden Systeme vorgenommen wird, in Zukunft wieder stärker voneinander abweichen werden. Erstrebenswert wären deswegen gemeinsame oder aufeinander Bezug nehmende Richtlinien, um eine

einfache Vergleichbarkeit und die langfristige Konformität der beiden Grössen zu gewährleisten.

3.9.2 Konformität von Sozialhilfe und betreibungsrechtlichem Existenzminimum als wichtiges Ziel

Sozialhilfeleistungen sind nach Art. 92 SchKG²¹ nicht pfändbar. Liegt das betreibungsrechtliche Existenzminimum, tiefer²² als die Sozialhilfe, entstehen Fehlanreize:

- Bezieht ein Schuldner Sozialhilfe und liegt gleichzeitig sein betreibungsrechtliches Existenzminimum tiefer als die Sozialhilfeleistungen, ist der Anreiz eine Erwerbsarbeit aufzunehmen beschränkt. Dies erschwert die Arbeit der Sozialämter. So werden zum Beispiel Einkommensfreibeträge bei Erwerbsarbeit, die als Anreizinstrument dienen, «weggepfändet».
- Auch für Schuldner ausserhalb der Sozialhilfe bestehen Fehlanreize, wenn das betreibungsrechtliche Existenzminimum tiefer ist als die Sozialhilfe. Vor allem dann, wenn der Schuldner über eine sehr lange Zeit mit einer Einkommenspfändung konfrontiert ist, besteht für ihn ein finanzieller Anreiz, die Erwerbsarbeit aufzugeben. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass auch nichtfinanzielle Anreize für Erwerbsarbeit existieren (Erhaltung Arbeitsmarktfähigkeit, Integration in die Arbeitswelt, etc.) und in der Regel eine psychologische Hemmschwelle besteht, sich von der Sozialhilfe abhängig zu machen.

Durch die Diskrepanz zwischen Sozialhilfe und betreibungsrechtlichem Existenzminimum ist es ausserdem möglich, dass verschuldete Haushalte, die Erwerbseinkommen erwirtschaften, ein geringeres verfügbares Einkommen aufweisen als ähnliche Haushalte in der Sozialhilfe. Dies wirft Fragen der sozialen Gerechtigkeit auf.

²¹ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)

²² Aufgrund der unterschiedlichen Zuschlagskategorien sind Sozialhilfe und betreibungsrechtliches Existenzminimum nicht direkt vergleichbar. Bis September 2009 dürfte das betreibungsrechtliche Existenzminimum aber in sehr vielen Fällen tiefer angesetzt gewesen sein als die Sozialhilfe.

Komponenten der Sozialhilfe			Komponenten des betriebsrechtlichen Existenzminimums		
Grundbedarf [CHF/Mt.]			Grundbetrag [CHF/Mt.]		
	1 Person	960		Person alleinstehend	1'200
	2 Personen	1'469		Person alleinstehend in Haushaltsgemeinschaft mit Erwachsenen	1'100
	3 Personen	1'786		Alleinerziehende Person	1'350
	4 Personen	2'054		Alleinerziehende Person in Haushaltsgemeinschaft mit Erwachsenen	1'250
	5 Personen	2'323		Ehepaar oder zwei Personen in dauernder Haushaltsgemeinschaft	1'700
	6 Personen	2'592		Für jedes Kind im Alter von 0 bis 10 Jahren	+ 400
	7 Personen	2'861		Für jedes Kind im Alter von über 10 bis 18 Jahren bzw. bis Abschluss Erstausbildung	+ 600
	plus 1 Person	+ 269		Partner mit Einkommen im Haushalt: Halbierung des Grundbetrags	
Zuschläge			Zuschläge		
Wohnkosten	Effektiv (inkl. Nebenkosten), sofern Mietzins angemessen		Wohnkosten	Effektiv (inkl. Nebenkosten), sofern Mietzins "angemessen"	
Medizinische Grundversorgung	<ul style="list-style-type: none"> - Krankenkasse gemäss KVG (unter Berücksichtigung einer allfälligen Prämienverbilligung) - Franchise und Selbstbehalt - Zahnarztkosten 		Sozialbeiträge	Soweit nicht bereits vom Lohn abgezogen: AHV, IV, EO, ALV etc. Zusätzlich: <ul style="list-style-type: none"> - Krankenkasse gemäss KVG (unter Berücksichtigung einer allfälligen Prämienverbilligung) - Unfall-, Hausrat- und Haftpflichtversicherung 	
Situationsbedingte Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Unfall-, Hausrat- und Haftpflichtversicherung - Erwerbsauslagen und nicht lohn-mässig honorierte Leistungen - Die Auslagen für den öffentlichen Verkehr sind teilweise schon im in den Grundbedarf eingerechnet. - Familienergänzende Kinderbetreuung, falls notwendig für die Erwerbsarbeit und falls im Verhältnis zum erzielten Einkommen sinnvoll. - Schule, Kurse, Ausbildung 		Besondere Berufsauslagen	Soweit der Arbeitgeber nicht dafür aufkommt. Nach Aufwand: Erhöhter Nahrungsbedarf, Mehrauslagen für auswärtige Verpflegung, Auslagen für Reise zum Arbeitsplatz.	
Zulagen	Einkommensfreibetrag Minimale / Allgemeine Zulagen		Unterstützungsbeiträge an Dritte	Soweit in der letzten Zeit vor der Pfändung nachweislich geleistet und voraussichtlich während der Dauer der Pfändung zu leisten.	
			Ver-schiedenes	<ul style="list-style-type: none"> - Notwendige Schulung der Kinder (Schulgeld, Material, etc.) - Abzahlung von Miet- oder Leasingverträgen, soweit in der letzten Zeit vor der Pfändung nachweislich geleistet und voraussichtlich während der Dauer der Pfändung zu leisten. - weitere notwendige Auslagen wie z.B. Zahnarzt, Geburt, Betreuung von Angehörigen etc. 	

Tabelle 14: Sozialhilfe und betriebsrechtliches Existenzminimum im Vergleich. Unterschiedliche Zuschlagskategorien erschweren die Vergleichbarkeit (siehe insbesondere Einkommensfreibeträge, Zulagen und familienergänzende Kinderbetreuung).

3.9.3 Diskrepanzen bei der Bemessung von betriebsrechtlichem Existenzminimum und Sozialhilfe

Die Sozialhilfe stellt einem Haushalt zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung. Bei einer Pfändung werden dem Haushalt finanzielle Mittel entzogen. Trotzdem haben die Sozialhilfe und das betriebsrechtliche Existenzminimum ein gemeinsames Element: Bei beiden muss berechnet bzw. festgelegt werden, welche finanziellen Mittel ein Haushalt benötigt, um einen bescheidenen Lebensstandard aufrecht erhalten zu können. Dabei sollen in beiden Fällen die betroffenen Kinder nicht gegenüber anderen Kindern benachteiligt werden, und der Haushalt soll nach Möglichkeit weiterhin einer Erwerbsarbeit nachkommen sowie auch andere finanziell nicht entschädigte gesellschaftliche Leistungen²³ erbringen.

Trotz der an sich gleichen Zielsetzungen sind die Festlegung von Sozialhilfeleistungen und betriebsrechtlichem Existenzminimum unterschiedlich konzipiert. Tabelle 14 zeigt eine grobe Gegenüberstellung. Seit der Anpassung des betriebsrechtlichen Existenzminimums im September 2009 im Kanton Zürich liegen die beiden Grössen nah beieinander. Dies obwohl die Festlegung weiterhin unterschiedlich ist: Die Grundpauschale richtet sich gemäss SKOS beispielsweise nur nach der Anzahl Personen im Haushalt, beim betriebsrechtlichen Existenzminimum wird nach dem Alter der Kinder differenziert. Die verschiedenen berücksichtigten Zuschläge sind unterschiedlich ausgestaltet, was den Vergleich der beiden Existenzminima erschwert.

3.9.4 Fazit

Die Konformität von Sozialhilfe und betriebsrechtlichem Existenzminimum ist zentral für die Erhaltung von Arbeitsanreizen bei verschuldeten Personen und insbesondere bei verschuldeten Sozialhilfebeziehenden. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Personengruppe der Sozialhilfe mit jener der Personen mit Einkommenspfändungen überschneidet. Selbst wenn die Überschneidung nicht allzu gross sein sollte, lohnt sich angesichts der hohen Kosten eines langfristigen Sozialhilfebezugs die Vermeidung unbegründeter Fehlanreize.

Die bis September 2009 vorhandenen Diskrepanzen zwischen betriebsrechtlichem Existenzminimum und Sozialhilfe, welche Fehlanreize verursacht haben, wurden durch die Anpassung der Grundbeträge des betriebsrechtlichen Existenzminimums weitgehend eliminiert. Noch immer basiert aber die Berechnung der beiden Grössen auf unterschiedlichen Richtlinien und verwendet unterschiedliche Zuschlagskategorien, was sich auch rechtlich nicht begründen lässt. Zu diesem Schluss kommt die Studie Meier et al. (1999):

«Zentrales rechtliches Argument für die Angleichung ist das in Art.8 BV statuierte Gleichbehandlungsgebot. (...) Gegen die Gleichbehandlung kann nicht angeführt werden, mit den beiden Existenzminima würden andere Anliegen verfolgt. In den SKOS-Richtlinien heisst es zu den Zielen der Sozialhilfe: "Das soziale (im

²³ z.B. individuelle Betreuung von Kranken oder älteren Menschen.

Gegensatz zum absoluten) Existenzminimum umfasst nicht nur die Existenz und das Überleben der Bedürftigen, sondern auch ihre Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben. Es fördert die Eigenverantwortung und die Hilfe zur Selbsthilfe." Diese Aufgaben will selbstverständlich auch das betriebsrechtliche Existenzminimum erfüllen.»

Langfristig wäre eine vollständige Angleichung der beiden Richtlinien wünschenswert, um die langfristige Konformität von betriebsrechtlichem Existenzminimum und Sozialhilfe sicher zu stellen.

4 Fehlanreize in den einzelnen Transfertarifsystemen

In diesem Kapitel werden das Steuersystem und die einzelnen Sozialtransfers isoliert betrachtet. Um allfällige Schwelleneffekte und Fehlanreize sichtbar zu machen, werden die durch die Systeme resultierenden Einkommenspfade mithilfe grafischer Darstellungen ausgewiesen und anschliessend diskutiert. Im folgenden Kapitel 4.1 werden die verwendeten Grafiken mithilfe von Lesebeispielen eingeführt. Die anschliessenden Kapitel 4.2 bis 4.8 behandeln je eines der in Kapitel 3 eingeführten Systeme.

4.1 Graphische Darstellung der Fehlanreize und Schwelleneffekte

Um Fehlanreize und Schwelleneffekte in einzelnen Steuer- bzw. Transfersystemen zu identifizieren soll der Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit (Bruttolohn) eines Haushalts und einer geeigneten Einkommensgrösse aufgezeigt werden. Die hier gewählte Einkommensgrösse setzt sich zusammen aus Nettolohn, Familienzulagen, Alimenten sowie den Leistungen aus dem betrachteten Transfersystem bzw. der Steuerschuld.

- Werte auf der Horizontalachse (Bruttolohn): Werden in vertikaler Schrift bezeichnet, wobei es sich um gerundete Werte handelt.
- Werte auf der Vertikalachse (Einkommensgrössen) werden in horizontaler Schrift bezeichnet.

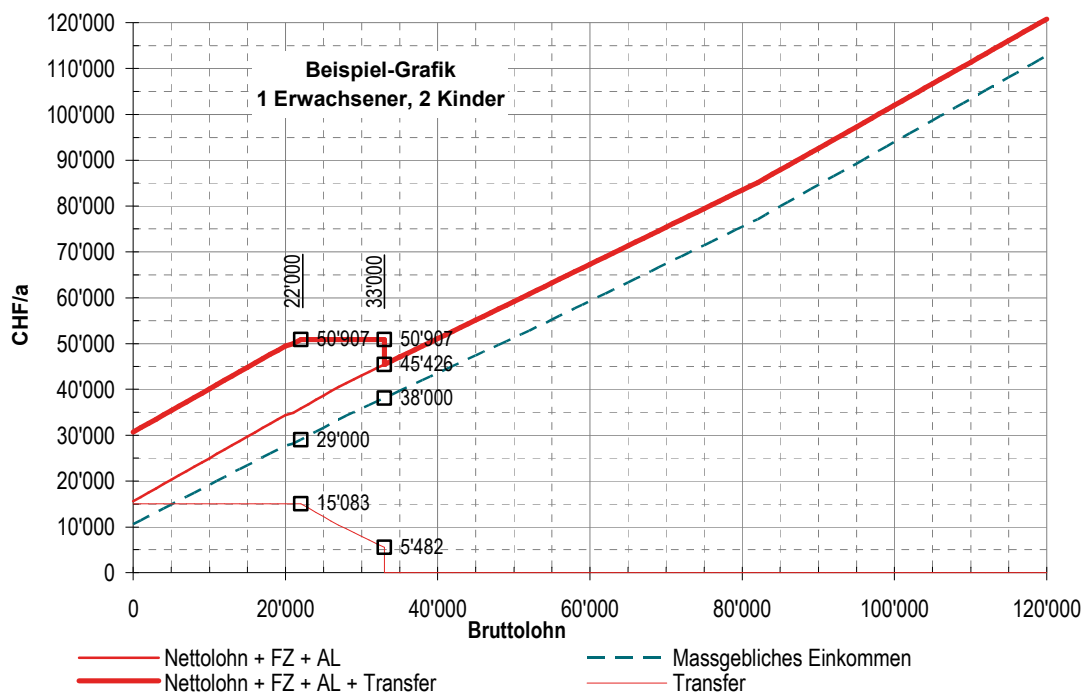
Horizontale Achse: Auf der horizontalen Achse ist der Bruttolohn des Haushalts pro Jahr (0-120'000 CHF/a) abgetragen. Eine Steigerung des Bruttolohns resultiert einzig durch eine Steigerung der Erwerbstätigkeit. Diese Steigerung kann entweder durch eine Steigerung des Erwerbsspensums (Arbeitszeit) oder durch die Aufnahme einer höher entlohnten Erwerbstätigkeit (Lohn pro Arbeitszeit) erreicht werden.

Vertikale Achse: Auf der vertikalen Achse sind verschiedene Einkommensgrössen in Abhängigkeit des Bruttolohns abgetragen.

- **Nettolohn + Familienzulage (FZ) + Alimente (AL):** Die mitteldicke rote Linie zeigt das Einkommen des Haushalts ohne die Transferleistungen bzw. bevor die Steuern abgezogen worden sind (Kapitel 2.2.3 erläutert die Berechnung dieser Einkommensgrösse).
- **Massgebliches Einkommen:** Die gestrichelte blaue Linie zeigt das massgebliche Einkommen des jeweiligen Systems. Anhand dieser Funktion kann für einen bestimmten Bruttolohn der für die Berechnung der Transferleistung bzw. des Steuerbetrags relevante Einkommenswert abgelesen werden. So richtet sich beispielsweise der Steuerbetrag sowie die IPV nach dem steuerbaren Einkommen, d.h. das steuerbare Einkommen ist massgeblich für diese beiden Systeme.

- **Transfer:** Die feine rote Linie am unteren Rand des Diagramms zeigt die Höhe der Transferleistungen bzw. des Steuerbetrags in Abhängigkeit des Bruttolohns. Anhand des massgeblichen Einkommens, der Beschreibung des jeweiligen Tarifsystems in Kapitel 3 sowie den jeweils getroffenen Annahmen kann für jeden Bruttolohn die Höhe der Transferleistung bzw. des Steuerbetrags berechnet werden.
- **Nettolohn + Familienzulage + Alimente + Transfer:** Die dicke rote Linie zeigt den Einkommenspfad inklusive der Transferleistung bzw. den Einkommenspfad nach Abzug des Steuerbetrags (Nettolohn + Familienzulage + Alimente - Steuer). Diese Linie wird zur Identifikation von Fehlanreizen und Schwelleneffekten herangezogen. Die Differenz dieses Einkommenspfades und der Funktion «Nettolohn + Familienzulage + Alimente» entspricht der Höhe der Transferleistung bzw. des Steuerbetrags.

Lesebeispiel anhand von Figur 7



econcept

Figur 7: Beispielgrafik für einen Haushalt mit einer erwachsenen Person und 2 Kindern und einem hypothetischen Transferartifsystem. AL = Alimente, FZ = Familienzulagen.

- **Transfer:** Diese Grösse in Figur 7 zeigt zunächst, dass sich die Transferleistungen ab einem Bruttolohn von ca. 22'000 CHF/a reduzieren. Bis dahin betragen diese 15'083 CHF/a. Bei ca. 33'000 CHF/a Bruttolohn werden nur noch 5'482 CHF/a ausgerichtet. Für höhere Bruttolöhne werden keine Transferleistungen mehr ausgerichtet.
- **Massgebliches Einkommen:** Um diese Veränderungen nachzuvollziehen, muss der jeweilige Tarif sowie das massgebliche Einkommen für diese Bruttolohn-Werte betrachtet werden: Aus der Grafik ist ersichtlich, dass der Tarif ab einem massgeblichen Einkommen von 29'000 CHF/a eine Reduktion der Transferleistungen vorsieht

und ab einem massgeblichen Einkommen von 38'000 CHF/a keine Transferleistungen mehr ausgerichtet werden.

— **Einkommenspfad «Nettolohn + Familienzulage + Alimente + Transfer»:** Zur Analyse von Fehlanreizen und Schwelleneffekten ist die Steigung des Einkommenspfades relevant.

- Steigt dieser von links nach rechts an, so führt ein höherer Bruttolohn auch zu einem höheren Einkommen (beispielsweise im Abschnitt zwischen 0 und 22'000 CHF/a Bruttolohn, sowie für Bruttolöhne über 33'000 CHF/a. Je steiler der Einkommenspfad ist, desto grösser ist der monetäre Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit.
- Ein flacher Verlauf des Einkommenspfades bedeutet, dass eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit keine Veränderung des Einkommens bewirkt (beispielsweise im Abschnitt zwischen 22'000 und 33'000 CHF/a Bruttolohn). Dies wird als *fehlender Anreiz* zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit bezeichnet.
- Sinkt der Einkommenspfad über ein gewisses Intervall (kein Beispiel in der Grafik), so wird dies als *Fehlanreiz* bezeichnet.
- Fällt der Einkommenspfad an einer Stelle plötzlich ab (in der Beispielgrafik bei ca. 33'000 CHF/a Bruttolohn um 5'482 von 50'907 auf 45'426, so wird dies als *Schwelleneffekt* bezeichnet. Eine kleine Erhöhung des Bruttolohns führt also zu einer grösseren Reduktion des Einkommens.

4.2 Steuersystem

4.2.1 Annahmen

Im Folgenden werden die getroffenen Annahmen zur Berechnung der Einkommenssteuer pro Haushalt aufgelistet. Für eine detaillierte Beschreibung der Annahmen und des Steuersystems sei auf die Abschnitte 2.1 (Annahmen) und 3.1 (Steuersystem) verwiesen.

Steuerbares Einkommen: Abzüge/Zuschläge vom Bruttolohn (siehe dazu auch 2.1)

- Abzug für Sozialversicherungsbeiträge für AHV, IV, EO, ALV gemäss gesetzlicher Vorgaben: 6.05% vom Bruttolohn
- Abzug für BVG-Spar- und Risikobeiträge gemäss gesetzlicher Vorgaben: 10% und 3% des Bruttolohns (ordentlichen Sparbeitrag für 35 – 44jährige Personen und übliche Risikoprämie)
- Familienzulage für Kinder bis 12 Jahre gemäss gesetzlicher Vorgaben: 12*200 CHF/Mt. = 2'400 CHF/a pro Kind
- Berufsauslagen (pro erwerbstätige erwachsene Person)

- Externe Verpflegung: Modellierter Maximalabzug von 2'016 CHF/a. Der Abzug steigt linear bis zu einem Nettolohn von 45'000 CHF/a (erwerbstätige Person), um Schwelleneffekte aufgrund dieses Abzugs zu vermeiden. Für höhere Einkommen wird der Maximalabzug eingesetzt.
 - Fahrtkosten: Pro erwerbstätige Person werden maximal die Kosten für ein ZZZV-Abo für 3 Zonen berücksichtigt. Der Abzug steigt linear bis zu einem Nettolohn von 22'500 CHF/a (pro erwerbstätige Person) um Schwelleneffekte aufgrund dieses Abzugs zu vermeiden. Für höhere Einkommen wird der Maximalabzug eingesetzt.
 - Übrige Berufsauslagen: 3% des Nettolohns inklusive Familienzulagen bzw. minimal 1'900 CHF/a und maximal 3'800 CHF/a.
- Bei den Abzügen für Versicherungsprämien verwenden wir die Maximalbeträge:
 - Abzug pro erwachsene Person: 2'400 CHF/a.
 - Abzug pro Kind: 1'200 CHF/a.
 - Sonderabzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten: Sind beide Ehegatten Erwerbstätig, kann ein Abzug von maximal 5'400 CHF/a geltend gemacht werden. Beträgt jedoch der niedrigere Nettolohn der beiden Ehegatten nach Abzug der Berufsauslagen weniger als 5'400 CHF/a kann lediglich ein Abzug in der Höhe des niedrigeren Nettolohns nach Abzug der Berufsauslagen geltend gemacht werden.
 - Alimente bei Alleinerziehenden: $12 \cdot 450 \text{ CHF} = 5'400 \text{ CHF/a}$ pro Kind. Der Betrag ist eine Annahme und basiert auf den in der Verordnung zum Jugendhilfegesetz festgelegten Überbrückungshilfen während laufenden Vaterschaftsabklärungen in Verbindung mit den Durchschnittswerten der Alimentenbevorschussung gemäss Sozialhilfestatistik.
 - Pauschalabzug für Kinder im eigenen Haushalt: 6'800 CHF/a pro Kind.
 - Abzug für fremdbetreute Kinder: Wird in der isolierten Betrachtung nicht berücksichtigt, da dazu viele zusätzlichen Annahmen notwendig wären.

Gemeinde-, Kantons- und Kirchensteuer

- Berechnung der einfachen Staatssteuer gemäss den Tarifen für 2008, Steuerfüsse gemäss nachfolgender Tabelle

Steuerfüsse	Staatsteuer (Kanton)	Gemeindesteuer	Kirche: Ø röm.-kath und ev.-ref.	Summe
Winterthur	100%	123%	15.0%	238.0%
Bülach	100%	123%	11.5%	235.5%
Hedingen	100%	110%	14.0%	224.0%

Tabelle 15: Verwendete Steuerfüsse 2008

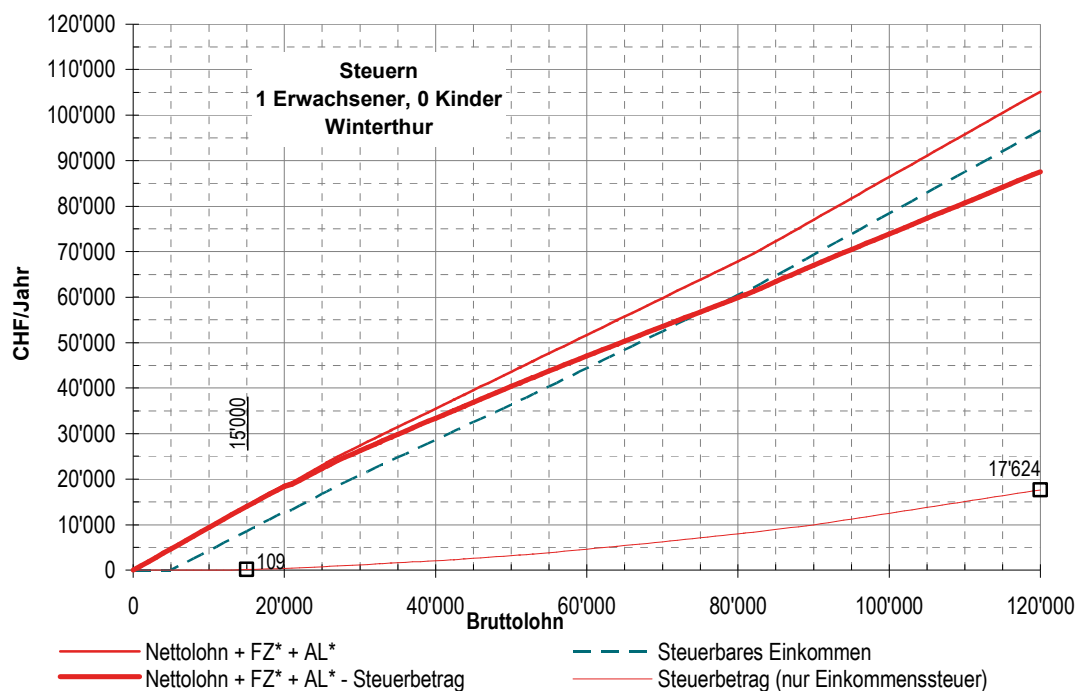
Direkte Bundessteuer

— Bundessteuer gemäss Tarifen für 2008

— Die Berechnung der direkten Bundessteuer basiert ebenfalls auf dem steuerbaren Einkommens gemäss kantonalen Richtlinien. Die Berechnung des steuerbaren Einkommens für die Direkte Bundessteuer unterscheidet sich geringfügig von derjenigen für die Gemeinde- und Kantonssteuern: Höhe der Abzüge für Versicherungsprämien, Höhe Sonderabzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten. Für die integrierte Betrachtung wird die Unterscheidung angestellt, da dort zusätzlich die Abzüge für fremdbetreute Kinder zum Tragen kommen (nur kantonal und kommunal).

4.2.2 Überblick: Keine direkten Fehlanreize aufgrund des Steuersystems

Figur 8 zeigt den Einkommenspfad nach Abzug der Gemeinde-, Kantons-, Bundes- und Kirchensteuern (Nettolohn + FZ + AL – Steuer: dicke rote Linie) für einen Haushalt bestehend aus einer erwachsenen Person in Winterthur.



econcept

Figur 8: Einkommenspfad (Nettolohn + FZ + AL) nach Abzug der Gemeinde-, Kantons-, Bundes- und Kirchensteuer für einen Haushalt bestehend aus **einer erwachsenen Person in Winterthur**. * Bei einem Haushalt ohne Kinder fallen weder Familienzulagen noch Alimente an, das heisst der Wert von FZ und AL beträgt 0.

Die Differenz zum Einkommenspfad vor Steuerabzug (Nettolohn + FZ + AL: normale rote Linie) entspricht dem Steuerbetrag. Dieser ist ganz unten als dünne rote Linie abgetragen. Alleinstehende Personen zahlen bis zu einem steuerbaren Einkommen von 6'200 CHF/a lediglich Kopfsteuern. Alleinerziehende und Verheiratete bis 12'400 CHF/a steu-

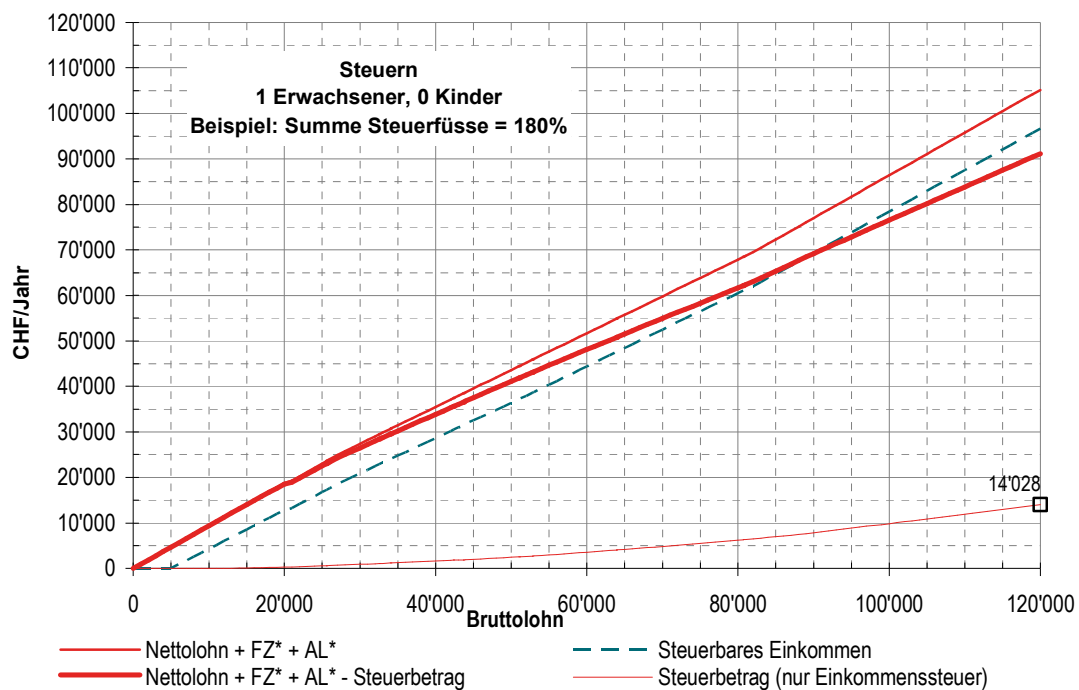
erbares Einkommen.²⁴ Eine alleinstehende Person zahlt erst ab einem Bruttolohn von 15'000 CHF/a mehr als 100 CHF/a Einkommenssteuern (ersichtlich in Figur 8).

Fehlanreize im Steuersystem könnten einerseits durch den Tarif zur Berechnung des steuerbaren Einkommens (blaue gestrichelte Linie), andererseits durch die auf das steuerbare Einkommen anzuwendenden Steuertarife entstehen. Die Steuertarife sind in allen Einkommensbereichen progressiv (leichte Krümmung der Steuerbetrags-Linie nach oben) bzw. linear steigend (gerade Steuerbetrags-Linie) ausgelegt, wodurch keine direkten Fehlanreize entstehen. Auch der Tarif zur Berechnung des steuerbaren Einkommens ist monoton steigend. Allerdings ist festzuhalten, dass bei dieser isolierten Betrachtung die Wirkung der Abzugsfähigkeit von Kinderfremdbetreuungskosten noch ausgeklammert ist.

4.2.3 Unterschiede in den Gemeinden

Aufgrund der tieferen Summe der Steuerfüsse sind die Steuerabgaben in Bülach (235.5%) und Hedingen (224%) leicht tiefer als in Winterthur (238%). Der Einkommenspfad nach Steuerabzug liegt dadurch in Bülach und Hedingen für höhere Einkommen geringfügig höher als in Winterthur. Um den Einfluss der Steuerfüsse (Gemeinde und Kirche) darzustellen, zeigt Figur 9 den Steuerbetrag sowie den resultierenden Einkommenspfad bei einem sehr geringen Gemeindesteuerfuss von 73% und Kirchensteuerfuss von 7%. Zusammen mit dem Kantonssteuerfuss ergeben diese in der Summe 180%. Gegenüber 238% in Winterthur beträgt der Einkommenssteuerbetrag bei 120'000 CHF/a Bruttolohn rund 3'600 CHF/a (17'624-14'028 CHF/a) weniger.

²⁴ Die pendente Steuergesetzrevision zur Steuerentlastung für natürliche Personen (vgl. Beschluss des Kantonsrates vom 30. März 2009) sieht eine Erhöhung der Nullstufe im Einkommenstarif vor: Für Alleinstehende von 6'200 auf 11'300 CHF, für Verheiratete von 12'400 auf 22'600 CHF. Dadurch soll die aktuelle steuerrechtliche Ungleichbehandlung von Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich und Sozialhilfeempfängern verringert werden.



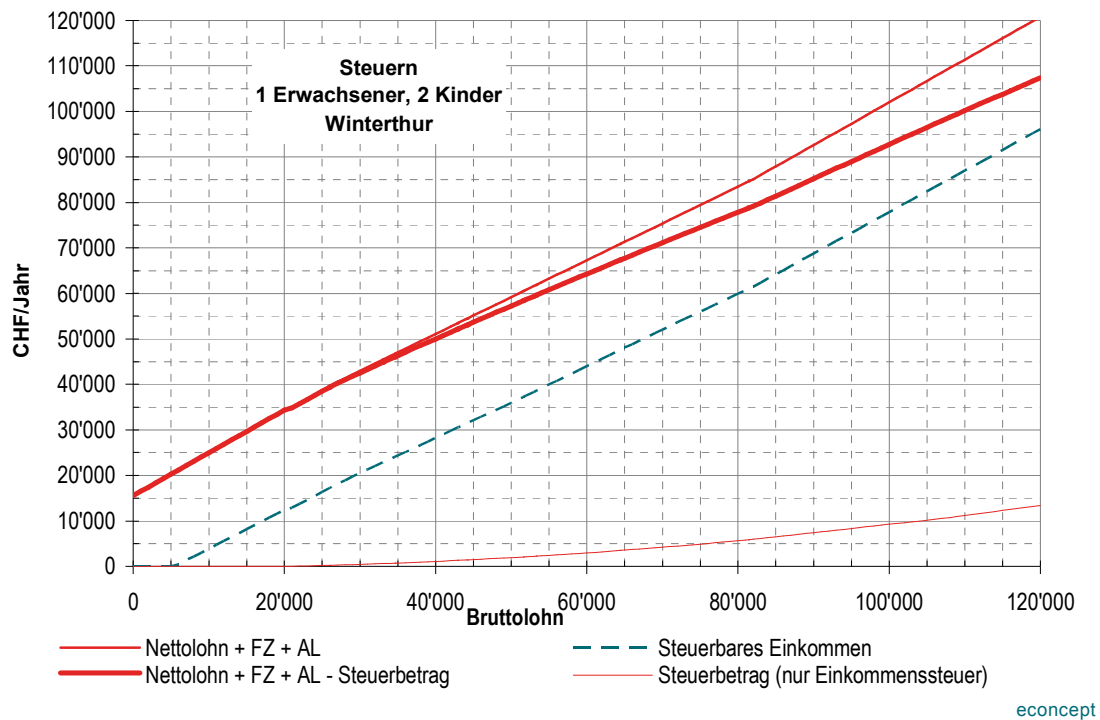
econcept

Figur 9: Beispiel für eine Gemeinde mit einem **Gemeindesteuerfuss von 73%** und einem durchschnittlichen Kirchensteuerfuss von 7% → Summe der Steuerfüsse anwendbar auf die einfache Staatsteuer = 180%. Die direkte Bundessteuer bleibt unverändert.

* Bei einem Haushalt ohne Kinder fallen weder Familienzulagen noch Alimente an, das heisst der Wert von FZ und AL beträgt 0.

4.2.4 Einfluss der Anzahl Kinder

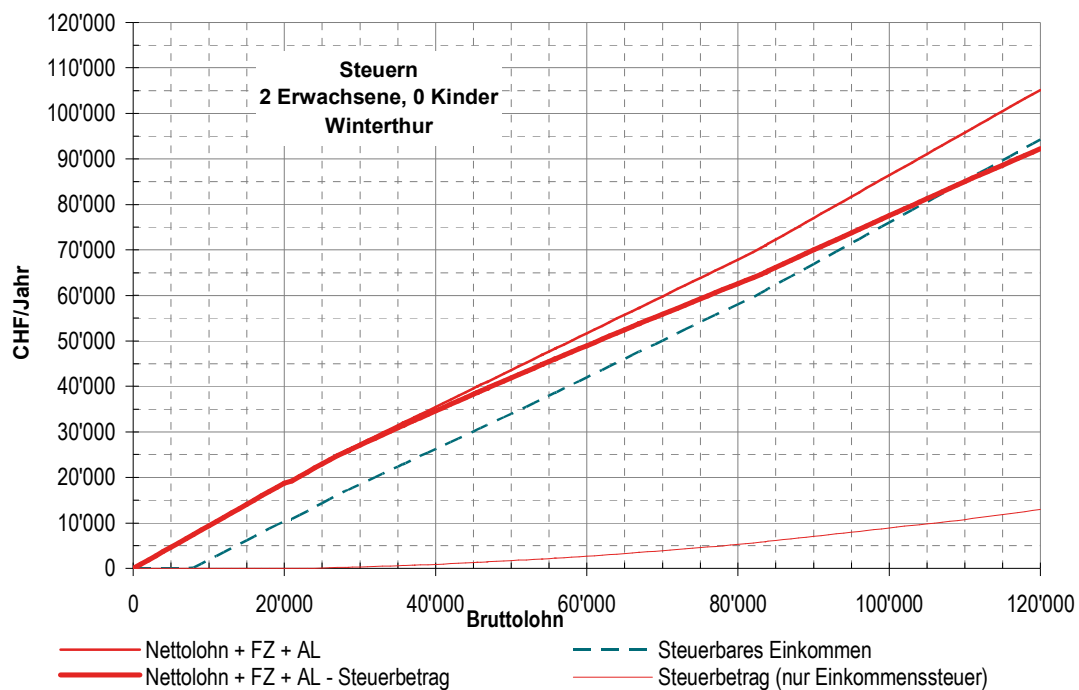
Unter den getroffenen Annahmen entspricht die Summe von Familienzulagen und Alimenten dem Kinderabzug, der bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens geltend gemacht werden kann. Deswegen verändert sich das steuerbare Einkommen durch die Anzahl der Kinder nicht. Der Steuertarif selbst ist unabhängig von der Anzahl Kinder.



Figur 10: Einkommenspfad nach Steuerabzug für eine **alleinerziehende Person mit 2 Kindern**: Da unter den getroffenen Annahmen die Summe der Familienzulagen und Alimente dem Kinderabzug zur Berechnung des steuerbaren Einkommens entspricht, verändert sich das steuerbare Einkommen durch die Anzahl Kinder nicht. Der Steuertarif selbst ist unabhängig von der Anzahl Kinder.

4.2.5 Paare mit einem Einkommen

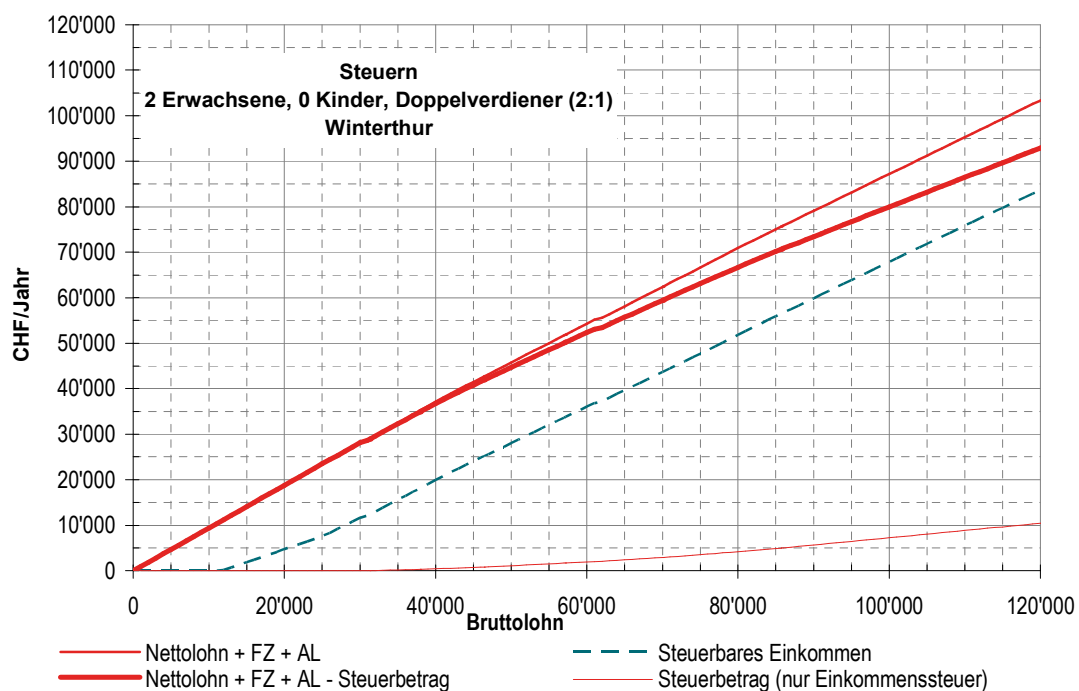
Auch für Paare mit einem Einkommen (mit oder ohne Kinder) sind im Steuertarif keine Schwelleneffekte angelegt. Der Steuertarif für verheiratete Paare ist niedriger als für Einzelpersonen. Dadurch ist der Steuerbetrag (Differenz zwischen den beiden durchgezogenen Kurven in Figur 11) ebenfalls geringer.



econcept

Figur 11: Einkommenspfad nach Steuerabzug für verheiratete **Paare mit einem Erwerbseinkommen**: Der für verheiratete Paare anwendbare Steuertarif ist niedriger als für Einzelpersonen. Dadurch ergibt sich ein geringerer Steuerbetrag als für Einzelpersonen.

4.2.6 Doppelverdiener



econcept

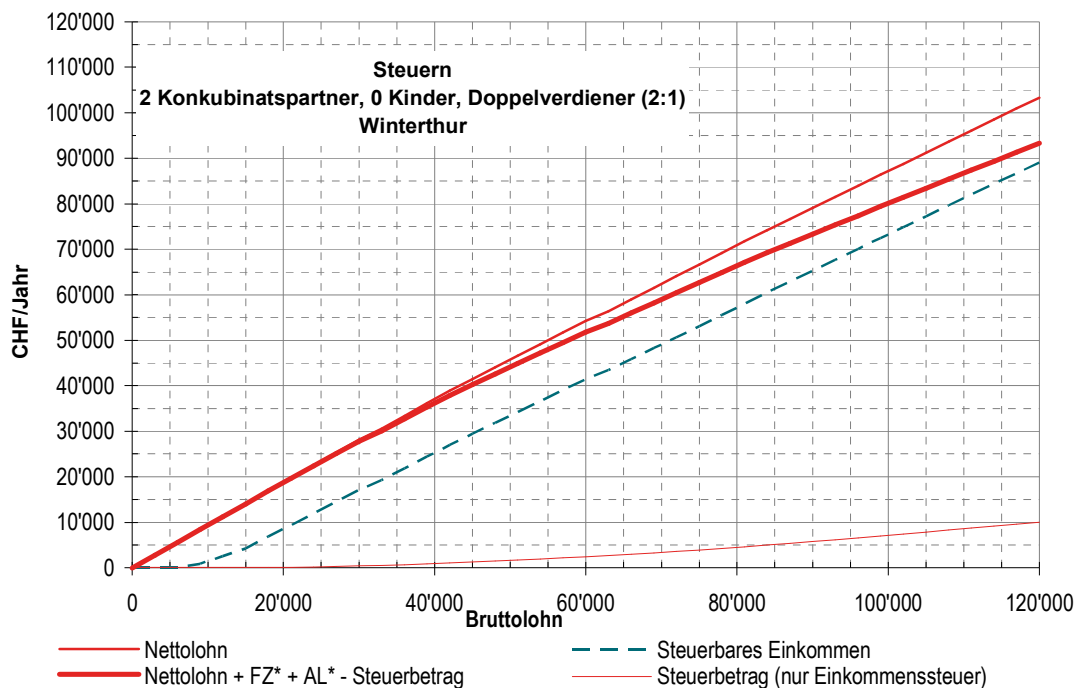
Figur 12: Einkommenspfad nach Steuerabzug für verheiratete **Paare mit zwei Erwerbseinkommen**: Paare mit zwei Erwerbseinkommen weisen gegenüber solchen mit einem Einkommen ein geringeres steuerbares Einkommen aus und zahlen dadurch weniger Steuern.

Durch zusätzliche Abzüge für Berufsauslagen ergibt sich für Verheiratete mit zwei Erwerbseinkommen bei gleichem Bruttohaushaltseinkommen ein geringeres steuerbares Einkommen als für Paare mit einem Erwerbseinkommen. Dadurch haben Verheiratete mit zwei Erwerbseinkommen auch weniger Steuern zu bezahlen als Paare mit einem Einkommen in derselben Höhe.

4.2.7 Konkubinatspaare

Für Konkubinatspartner wird das steuerbare Einkommen jeweils individuell berechnet und individuell besteuert. Wenn beide Partner arbeiten, ist die Summe ihrer steuerbaren Einkommen grösser als das gemeinsame steuerbare Einkommen eines vergleichbaren verheirateten Paares. Die Differenz entsteht, da verheiratete oder eingetragene Paare den «Sonderabzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten²⁵» gelten machen können.

Der Zivilstand beeinflusst aber nicht nur das steuerbare Einkommen, sondern auch den zur Anwendung kommenden Tarif: Konkubinatspartner werden gemäss dem Tarif für Alleinstehende besteuert, verheiratete oder registrierte Partner gemäss dem Tarif für Verheiratete und Einelternfamilien. Deswegen ist sowohl die Summe der beiden Einkommen als auch der Verdienst der einzelnen Partner dafür relevant, welcher Zivilstand zu einem höheren Steuerbetrag führt.



econcept

Figur 13: Einkommenspfad nach Steuerabzug für **Konkubinatspartner** mit zwei Erwerbseinkommen: Bei höheren Einkommen weisen diese gegenüber verheirateten Paaren einen Steuervorteil auf.

Anhand von Figur 13 wird im Folgenden die Steuerbelastung eines Konkubinatspaares mit einer 67% : 33% Einkommensaufteilung mit derjenigen eines verheirateten Paares

²⁵ maximal 5'400 CHF/a für Kantons- und Gemeindesteuern

(dargestellt in Figur 12) verglichen. Das Konkubinatspaar weist über dem gesamten Einkommensintervall ein höheres gemeinsames steuerbares Einkommen auf. Für tiefe Einkommen ergeben sich jedoch lediglich geringfügige Unterschiede gegenüber Verheirateten. Bei einem mittleren Einkommen sind verheiratete Paare aufgrund des niedrigeren steuerbaren Einkommens bevorteilt. Bei 60'000 CHF/a Bruttolohn zahlen sie rund 500 CHF/a weniger, bei 80'000 CHF/a Bruttolohn immer noch knapp 300 CHF/a weniger.

Für höhere Einkommen beginnt jedoch der vorteilhaftere Steuertarif für Konkubinatspaare zu wirken. Bei einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von 120'000 CHF/a zahlen diese 400 CHF/a weniger Steuern als verheiratete Paare, bei einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von 200'000 CHF/a bereits rund 3'300 CHF/a.

4.2.8 Fazit zum Steuersystem

Das Steuersystem führt zu keinen direkten Fehlanreizen oder Schwelleneffekten. Sobald das steuerbare Einkommen > 0 ist, bewirkt der Steuertarif, dass der Einkommenspfad nach Steuerabgabe auf jedem Abschnitt weniger stark ansteigt. Aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Steuertarifs nimmt dieser Effekt mit steigendem Einkommen zu.

Der Steuertarif kann jedoch in Kombination mit Sozialtransfers zu Fehlanreizen führen, welche jedoch erst in der integrierten Betrachtung abschliessend identifiziert werden können. Konkret führen einige Sozialtransfers zu einem teilweise kompletten Abflachen des Einkommenspfades. Zusammen mit der steigenden Steuerabgabe kann dies zu einem sinkenden Einkommenspfad und damit zu Fehlanreizen führen. Ein weiterer in der integrierten Betrachtung zu klärender Aspekt ist die teilweise Abzugsfähigkeit von Kinderfremdbetreuungskosten vom steuerbaren Einkommen.

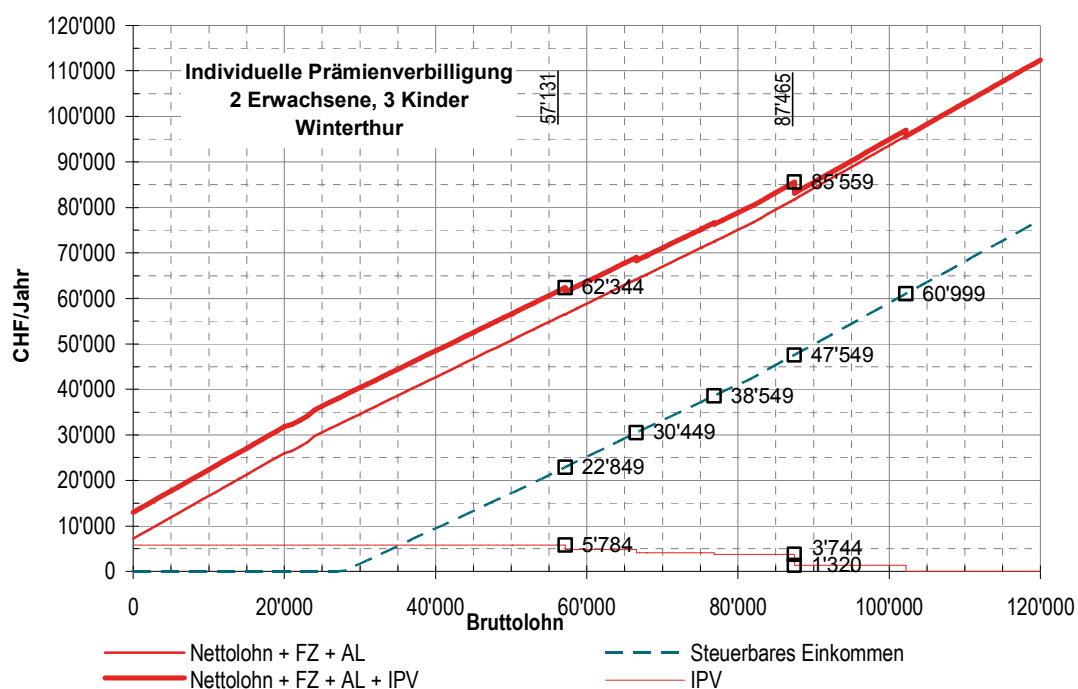
4.3 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

4.3.1 Annahmen

Für die Berechnung der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) wird angenommen, dass die Kinder im Haushalt jünger als 18 Jahre sind, und wir verwenden den entsprechenden Tarif (vgl. Kapitel 3.2). Die Berechnung des steuerbaren Einkommens beruht auf den in Kapitel 4.2.1 aufgelisteten Annahmen.

4.3.2 Überblick

Zur Identifikation von Schwelleneffekten aufgrund der IPV wird neben dem Einkommenspfad (Nettolohn + FZ + AL) und dem Einkommenspfad inklusive IPV auch das steuerbare Einkommen als Bemessungsgrundlage für die IPV dargestellt.



econcept

Figur 14: Schwelleneffekte im Einkommenspfad bei einer Familie mit 3 Kindern aufgrund der IPV.

Die Verwendung von Einkommensklassen zur Ausrichtung der IPV führt zu Schwelleneffekten an den Übergängen zwischen den Einkommensklassen. Da für Erwachsene und Kinder die gleichen Einkommensklassen verwendet werden, kumulieren sich die Schwellen pro Person im Haushalt. Dies zeigt sich deutlich an der Situation einer Familie mit 3 Kindern (Figur 14). Durch die 5 Einkommensklassen des Tarifes ergeben sich 5 Schwellen im *Einkommenspfad inklusive IPV* (Nettolohn + FZ + AL + IPV), die in Tabelle 16 im Detail dargestellt sind.

Bruttolohn (CHF)	57'133	66'553	76'869	87'466	102'225
Steuerbares Einkommen (CHF)	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000
Höhe der Schwelle (CHF)	960	720	360	2'424	1'320

Tabelle 16: Höhe der Schwelleneffekte für eine Familie mit 3 Kindern in der Prämienregion 2: Ab einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a (entspricht einem Bruttolohn von ca. 87'466 CHF/a) fallen für die Erwachsenen je 600 CHF/a IPV, für die Kinder je 328 CHF/a IPV weg. Dies ergibt für den ganzen Haushalt insgesamt ein Schwelleneffekt in der Höhe von 2'424 CHF/a.

4.3.3 Unterschiede in den Gemeinden

Von den hier betrachteten Gemeinden gehören Winterthur und Bülach zur Prämienregion 2, Hedingen gehört zur Prämienregion 3. Für Haushalte in Hedingen werden entsprechend geringere Beträge ausgerichtet. Da für alle Prämienregionen die gleichen Einkommensklassen verwendet werden, treten die Schwelleneffekte an den gleichen Stellen auf, für Hedingen sind die Schwellen jedoch weniger ausgeprägt.

4.3.4 Unterschiede nach Haushaltstypen

Anhand des IPV-Tarifs können für jeden spezifischen Haushaltstyp die auftretenden Schwellen für jedes Haushaltsmitglied separat und differenziert nach Alter aufgezeigt werden. Tabelle 17 zeigt dies für die Prämienregion 2 im Jahr 2009:

Die höchsten Schwellen treten bei jungen Erwachsenen auf. Für diese Empfänger nimmt die IPV mit steigenden Einkommensklassen nicht ab, sodass am Rand der höchsten Einkommensklasse eine einzige grosse Schwelle (1'476 CHF/a) resultiert.

Neben der Höhe der Schwellen variiert auch die Position der Schwellen bei den verschiedenen Haushaltstypen. Einerseits bzgl. des steuerbaren Einkommens selbst, andererseits auch bzgl. des Bruttolohneinkommens des Haushalts. Der Grund liegt darin, dass die Berechnung des steuerbaren Einkommens je nach Haushaltstyp variiert (siehe zur Berechnung des steuerbaren Einkommens Kapitel 2.1). Die Position der Schwellen angegeben als steuerbares Einkommen korrespondiert deswegen je nach Falltyp mit einem unterschiedlichen Bruttolohn. Für Konkubinatspaare ist für den Anspruch auf Prämienverbilligung jeweils das individuelle steuerbare Einkommen massgebend. Bei gleichem Haushaltseinkommen ergeben sich dadurch generell höhere Ansprüche. Dabei ergibt sich keine Kumulation der Schwelleneffekte, und damit geringere Fehlanreize.

Haushaltstypen	Steuerbares EK* bei dem Schwelle auftritt [CHF/a]	Schwellen in der Prämienregion 2 [CHF/a]			
		Erwachsene ab 25 Jahre	Junge Erwachsene in Erstausbildung 19-25 Jahre	Junge Erwachsene NICHT in Erstausbildung 19-25 Jahre	Kinder bis 18 Jahre
1 Erwachsener (E1K0)	17'250	480			-
	24'050	240			-
	31'450	180			-
	37'200	600	1'476	768	-
Alleinerziehende (=1 Erwachsener + mindestens 1 Kind)	22'850	480			
	30'450	240			
	38'550	180			
	47'550	600			328
Verheiratete (=2 Erwachsene)	61'000				440
	22'850	480			
	30'450	360			
	38'550	180			
Verheiratete (=2 Erwachsene)	47'550	720			328
	61'000				440

* Bei Haushalten mit volljährigen Kindern, ist das steuerbare Einkommen der Eltern bzw. des Elternteils gemeint. Es wird davon ausgegangen, dass die volljährigen Kinder, die für sie geltenden Einkommensgrenzen nicht überschreiten.

Tabelle 17: Höhe der Schwellen im Einkommenspfad verursacht durch die Individuelle Prämienverbilligung in CHF pro Jahr für Haushalte in der Prämienregion 2 (Tarif 2009 Kanton Zürich). Für die Prämienregion 1 und 3 gelten die gleichen Einkommensklassen, es treten jedoch höhere bzw. niedrigere Schwelleneffekte auf (Quelle: SVA Zürich, 2009).

4.3.5 Fazit zur individuellen Prämienverbilligung

Der Tarif der individuellen Prämienverbilligung setzt die Beiträge nach 5 Einkommensklassen gemäss dem steuerbaren Einkommen fest. Beim Übergang von einer tieferen in eine höhere Einkommensklasse sinken die Beiträge für Erwachsene. Die Beiträge für Kinder sinken erst beim Übergang zur höchsten Einkommensklasse. Junge Erwachsene verlieren ihren Anspruch erst beim Überschreiten der höchsten Einkommensklasse.

Der Schwelleneffekt ist insbesondere beim Übergang von der zweithöchsten in die höchste Einkommensklasse problematisch. Dort werden einerseits die Beiträge für Kinder gestrichen bzw. reduziert und andererseits ist dort die Schwellenhöhe pro erwachsene Person mit 600 CHF/a am höchsten (vgl. Tabelle 17).

Des Weiteren ist auch die Schwellenhöhe für Erwachsene beim Übergang von der tiefsten in die zweitiefste Einkommensklasse mit 480 CHF/a übermässig hoch, da diese Schwelle für Haushalte mit niedrigem Einkommen relativ stärker ins Gewicht fällt.

4.4 Alimentenbevorschussung (ALBV)

4.4.1 Annahmen

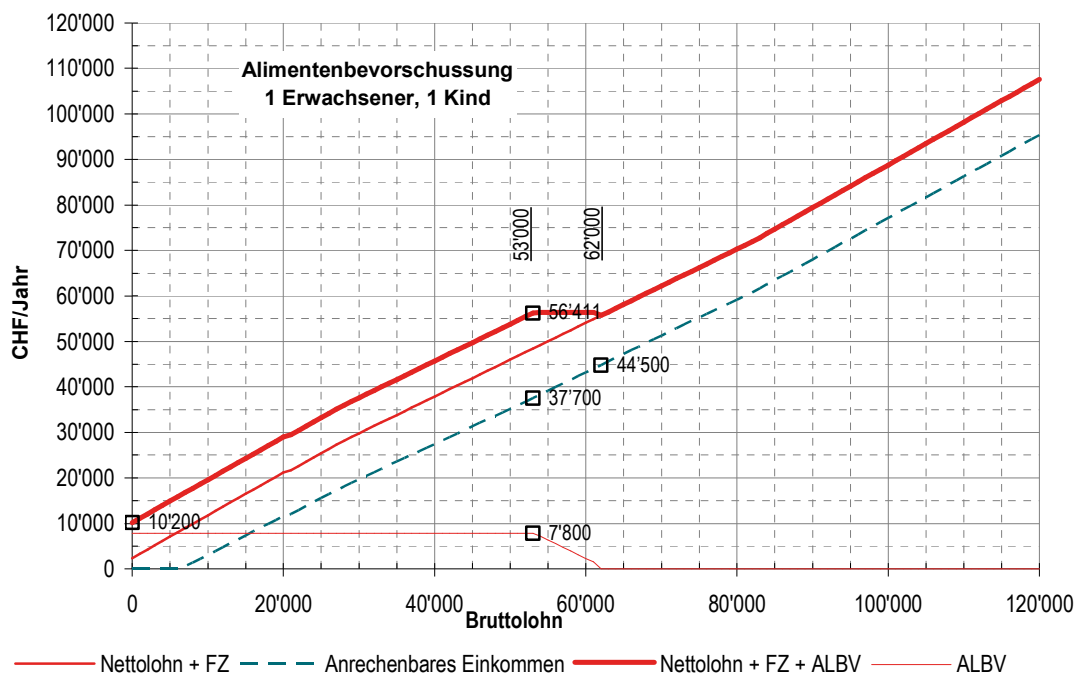
Zur Identifikation von direkten Fehlanreizen und Schwelleneffekten aufgrund der Alimentenbevorschussung wurden folgenden Annahmen getroffen:

- Die erlaubten Abzüge (Berufsauslagen, Versicherungsabzug) zur Berechnung des anrechenbaren Einkommens werden analog zum steuerbaren Einkommen berechnet (vgl. Kapitel 4.2.1).
- Die Vermögensfreibeträge (des Elternteils, bei dem das Kind lebt) werden nicht überschritten.
- Die Kindereinkommengrenzen werden nicht überschritten.
- Die geschuldeten Alimente sind höher als die maximale Alimentenbevorschussung von 650 CHF pro Monat.
- Es wird angenommen, dass in Haushalten mit mehreren Kindern eine Alimentenbevorschussung für alle Kinder beantragt wird und überhaupt keine Alimente vom verpflichteten Elternteil bezahlt werden.
- Es wird angenommen, dass die Familienzulagen direkt an den Elternteil im fraglichen Haushalt ausbezahlt werden (Familienzulagen werden nicht bevorschusst).

4.4.2 Überblick

Für niedrige Einkommen werden gemäss den obigen Annahmen 650 CHF/Mt. beziehungsweise 7'800 CHF/a Alimentenbevorschussung pro Kind ausbezahlt. Der Einkom-

menspfad nach Berücksichtigung der Alimentenbevorschussung für einen Haushalt mit einer alleinerziehenden Person und einem Kind wird in Figur 15 dargestellt und nachfolgend erläutert.



econcept

Figur 15: Alimentenbevorschussung für einen Haushalt mit einer **alleinerziehenden Person** und **einem Kind**.

Die blau gestrichelte Linie in Figur 15 zeigt das für die Bestimmung der Höhe der ALBV relevante anrechenbare Einkommen. Erreicht das anrechenbare Einkommen 45'500 CHF/a²⁶ (Berechtigungsgrenze für Alleinerziehende mit einem Kind), erlischt der Anspruch auf ALBV ganz. Bei einem anrechenbarem Einkommen zwischen 37'700²⁷ und 44'500 wird nur noch ein Teilbetrag der zugesprochenen ALBV ausgezahlt, da sonst die Summe von anrechenbarem Einkommen und ALBV grösser wäre als die Berechtigungsgrenze. Zwischen dem anrechenbarem Einkommen von 37'700 und 45'500 CHF/a (Berechtigungsgrenze) flacht also die Funktion «Nettolohn + FZ + ALBV» ab.

Für den entsprechenden Bruttoeinkommensbereich von 53'000 CHF/a bis 62'000 CHF/a besteht demnach kein Anreiz zur Erhöhung des Erwerbseinkommens. In Kombination mit der steigenden Steuerbelastung ergibt sich so indirekt ein Fehlanreiz.

Ein echter Schwelleneffekt tritt kurz vor der Austrittsgrenze auf, da berechnete Bevorschussungen von weniger als 65 CHF pro Monat und pro Familie nicht ausbezahlt werden. Die damit verursachte Schwelle beträgt 780 CHF (12*65 CHF).

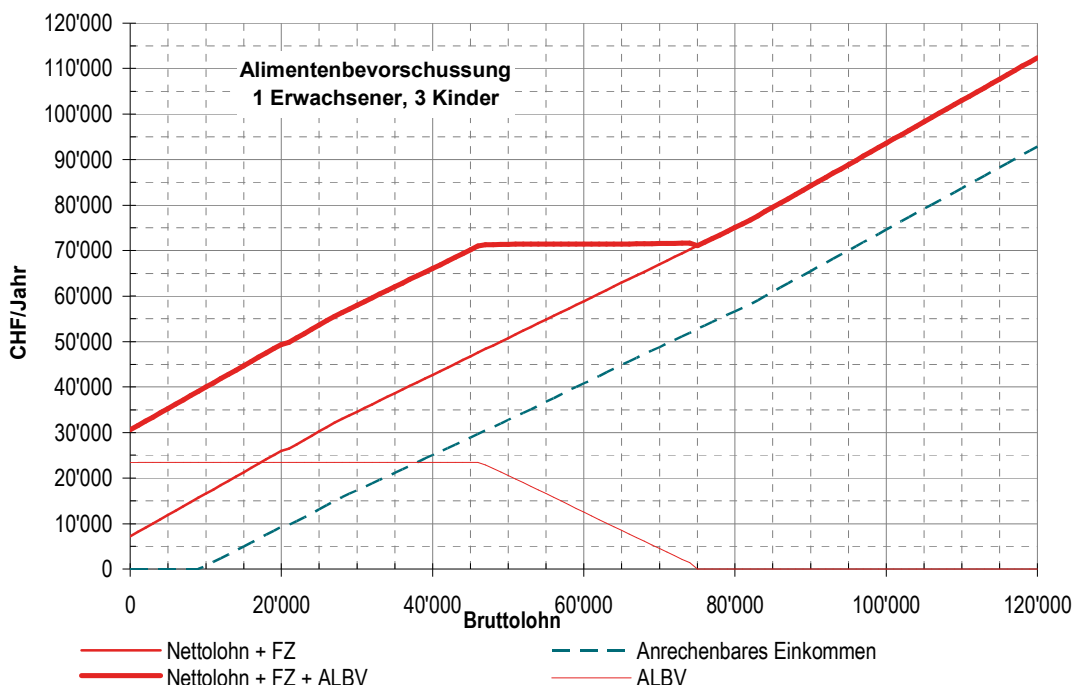
²⁶ Berechtigungsgrenze für Alleinerziehende mit einem Kind, vgl. Kapitel 3.3.

²⁷ Berechtigungsgrenze minus zugesprochene ALBV = 45'500 - 7'800 CHF/a.

4.4.3 Einfluss der Anzahl Kinder

Für Haushalte mit drei Kindern beträgt die maximale Alimentenbevorschussung $3 \cdot 7'800$ CHF/a = 22'800 CHF/a. (Allerdings ist es bei drei Kindern wahrscheinlich, dass die rechtlich festgelegten Alimente pro Kind geringer sind als 650 CHF/Mt., wodurch sich die Alimentenbevorschussung entsprechend reduzieren würde.)

Die Funktion «Nettolohn + FZ + ALBV» verläuft zwischen dem anrechenbaren Einkommen von 29'900 CHF/a und 53'300 CHF/a flach, wiederum weil der Tarif vermeidet, dass die Summe von anrechenbarem Einkommen und ALBV grösser wird als die Berechtigungsgrenze. Die Schwelle am Ende dieses Intervalls beträgt wiederum 780 CHF, da wiederum berechnete Bevorschussungen von weniger als 65 CHF pro Monat und pro Familie nicht ausbezahlt werden.



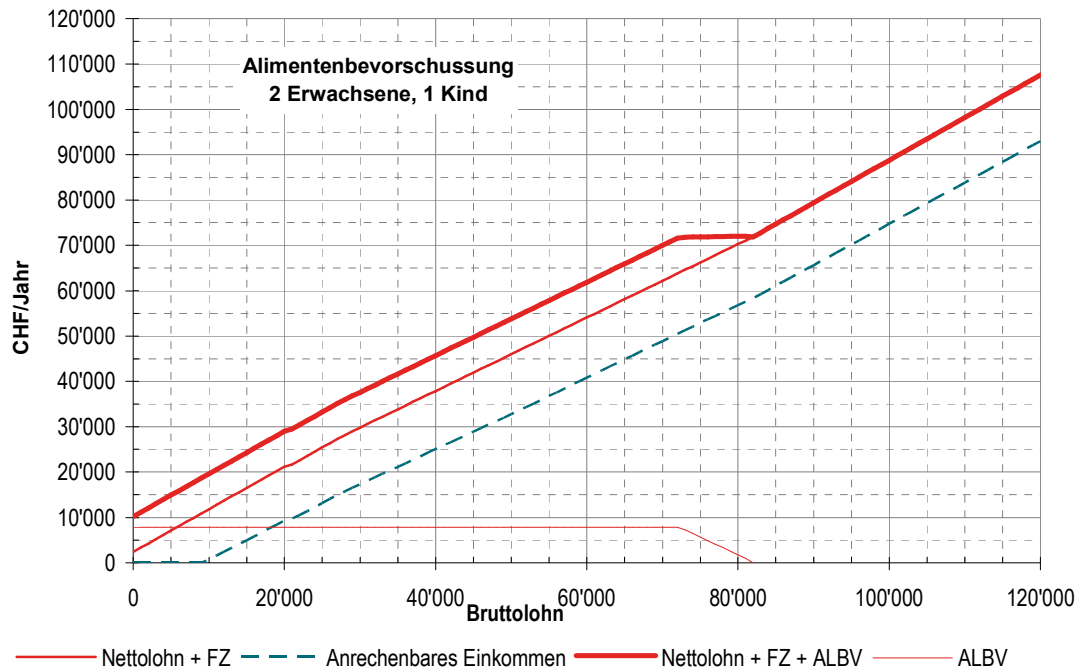
econcept

Figur 16: Alimentenbevorschussung für einen Haushalt mit einer **alleinerziehenden Person** und **3 Kindern**.

Bei mehreren Kindern steigt somit einerseits der absolute Betrag der Alimentenbevorschussung, andererseits erweitert sich auch das Einkommensintervall, innerhalb dessen kein Anreiz zur Ausweitung der Erwerbsarbeit besteht.

4.4.4 Paare mit einem Einkommen

Ist der Elternteil, bei dem die Kinder leben, (neu) verheiratet und lebt mit dem neuen Partner / der neuen Partnerin zusammen, erhöht sich die ALBV-Berechtigungsgrenze um 13'000 CHF/a. Dadurch steigt die Austrittsgrenze entsprechend an und es wird zumindest ein Teil der Alimente bis zu einem Bruttolohn von 82'000 CHF/a bevorschusst (Figur 17).

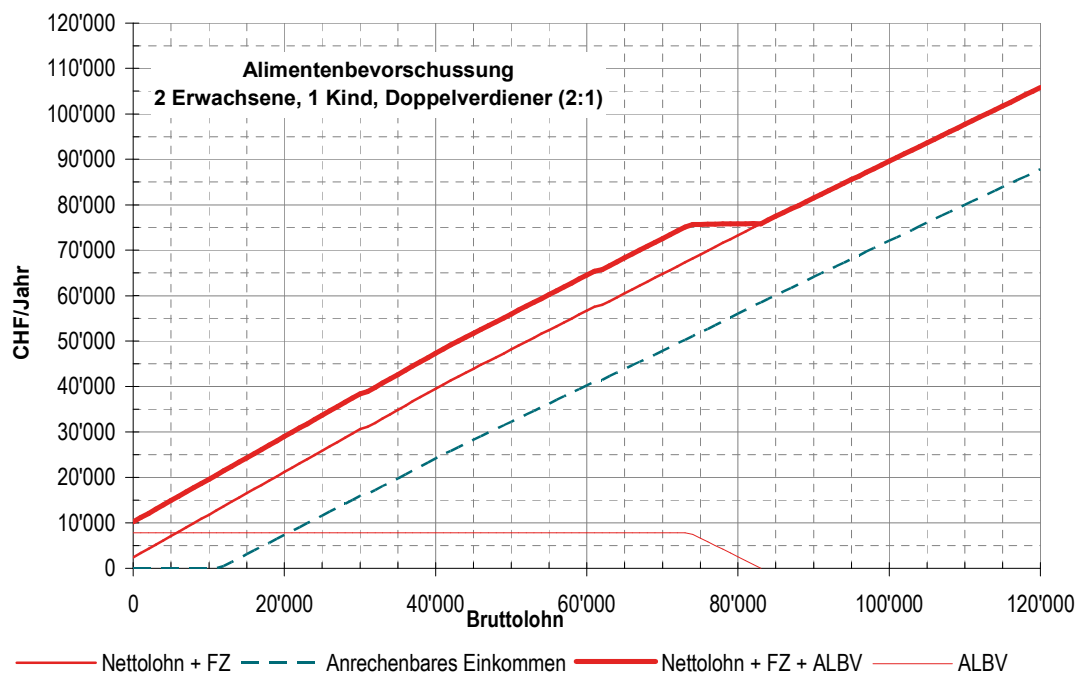


econcept

Figur 17: Alimentenbevorschussung für einen **neu verheirateten Elternteil** mit **einem Kind** in einem Alleinverdienerhaushalt.

4.4.5 Doppelverdiener

Sind sowohl der Elternteil wie auch der neue Ehepartner erwerbstätig können höhere Abzüge vom massgeblichen Einkommen geltend gemacht werden. Dadurch werden die Alimente bis zu einem höheren Haushalts-Bruttolohn ausbezahlt.



econcept

Figur 18: Alimentenbevorschussung für einen **neu verheirateten Elternteil** mit **einem Kind** und **zwei Erwerbseinkommen**.

4.4.6 Konkubinatspaare

Das Einkommen des/der Konkubinatspartner/in des anspruchsberechtigten Elternteils wird bei der Festlegung Alimentenbevorschussung nicht berücksichtigt. Der anspruchsberechtigte Elternteil wird wie eine alleinerziehende Person eingestuft. Die Aufteilung des Haushaltseinkommens zwischen den beiden Konkubinatspartnern bestimmt somit den ALBV-Anspruch. Erwirtschaftet der anspruchsberechtigte Elternteil einen relativ geringen Anteil des Haushaltseinkommens, so liegt die ALBV-Austrittschwelle bei Konkubinatspaaren höher als bei verheirateten Paaren. Verdient dieser hingegen den Grossteil des Haushaltbruttolohns, so liegt die Austrittschwelle niedriger als bei verheirateten Paaren.

4.4.7 Fazit zur Alimentenbevorschussung

Die ALBV führt beim Austritt zu einer Schwelle von 780 CHF/a pro Haushalt (entspricht 65 CHF pro Monat), da Ansprüche unter diesem Betrag nicht ausbezahlt werden.

Daneben bewirkt der Tarif, dass der Einkommenspfad inkl. ALBV vor der Austrittschwelle komplett abflacht. Bei einer maximalen Bevorschussung für ein Kind von 650 CHF/Mt. bzw. 7'800 CHF/a steigt der Einkommenspfad inkl. ALBV über ein Intervall von ca. 10'000 CHF/a Bruttolohn nicht an. Ist die rechtlich festgesetzte Alimentenhöhe und damit auch die Bevorschussung geringer, so tritt die Abflachung entsprechend über ein kleineres Intervall auf. Werden jedoch Alimente für mehrere Kinder bevorschusst, kumuliert sich der Effekt. So kann beispielsweise die Ausrichtung von ALBV für drei Kinder dazu führen, dass über ein Intervall von 30'000 CHF/a Bruttolohn kein monetärer Anreiz besteht, das Erwerbseinkommen auszudehnen.

Für diese Einkommensintervalle können sich in Kombination mit dem Steuersystem echte Fehlanreize ergeben, das heisst der Einkommenspfad sinkt mit höherem Bruttolohn. Dies ist in der integrierten Betrachtung zu klären.

4.5 Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)

4.5.1 Annahmen

In der nachfolgenden isolierten Betrachtung der Kleinkinderbetreuungs-Beiträge (KKBB) wurden die folgenden Annahmen getroffen:

- Anzahl Kinder: Es wird angenommen, dass in Haushalten mit Kindern jeweils genau ein Kind im Alter zwischen 0-2 Jahren und damit anspruchsberechtigt ist.
- Erwerbsumfang: Es wird angenommen, dass die in 3.4 genannten Beschränkungen zum Umfang der Erwerbstätigkeit nicht überschritten werden.
- Vermögen: Es wird angenommen, dass die Vermögensgrenzen nicht überschritten werden.

- Die Berufsauslagen (Fahrspesen und externe Verpflegung) werden analog wie bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens berechnet.
- Miete: Die Berechnung des Lebensbedarfs der Antragstellenden zur Feststellung der Anspruchsberechtigung enthält den Budgetposten Miete. Dieser ist jedoch auf ein Maximum vom CHF 13'100 CHF/a beschränkt. In der Modellierung der KKBB wird zur Berechnung des Lebensbedarfs generell dieser Maximalbetrag eingesetzt. Diese Annahme stützt sich auf die SKOS-Studie «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz», die von einer Durchschnittsmiete von Sozialhilfebeziehenden über diesem Wert von 13'100 CHF/a ausgeht, wonach Jahresmietausgaben unter diesem Maximum somit eher die Ausnahme bilden dürften.

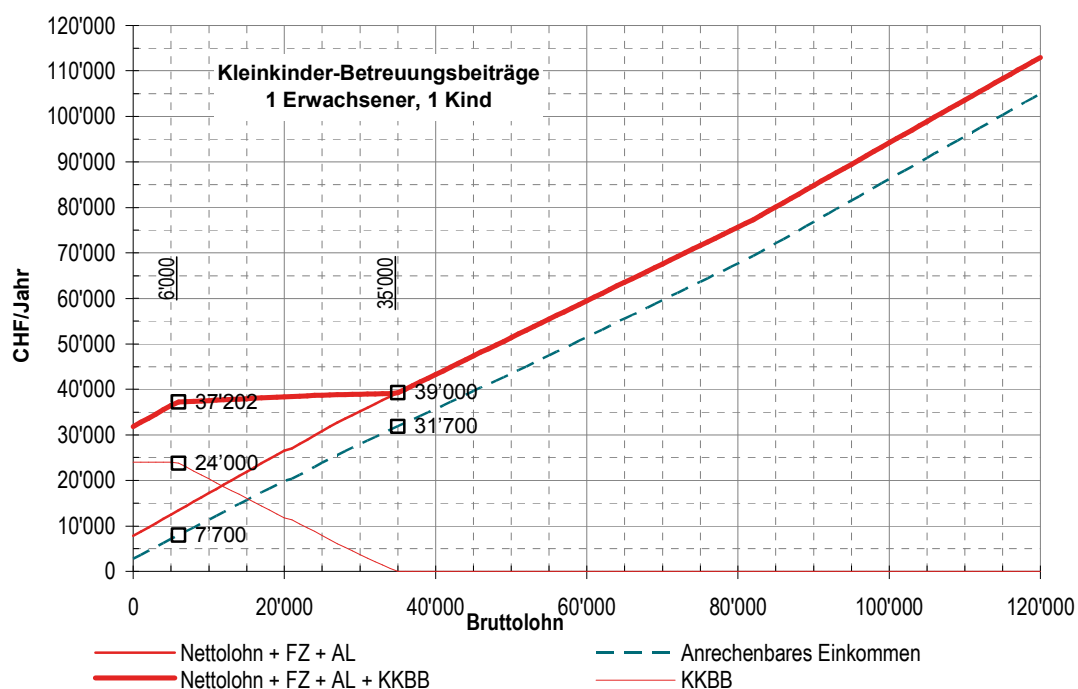
4.5.2 Überblick

Bei der Betrachtung des Einkommenspfades nach Berücksichtigung der Kleinkinder-Betreuungsbeiträge (Nettolohn + FZ + AL+ KKBB) fallen folgende Eigenschaften auf:

Am unteren Ende des Einkommensspektrums wird der maximale KKBB-Betrag von 24'000 CHF/a ausbezahlt, bis die Summe des Erwerbseinkommens und der KKBB dem Lebensgrundbedarf des Haushaltes (gemäss Tarifbestimmungen) entsprechen. In diesem Bereich weist der Einkommenspfad inkl. KKBB deshalb die gleiche Steigung auf wie der Einkommenspfad vor KKBB. Am nachfolgenden Beispiel eines Haushaltes einer alleinerziehenden Person mit einem Kind trifft dies bis zu einem Bruttolohn von knapp 6'000 CHF/a zu (Figur 19).

Für höhere Einkommen nehmen die KKBB kontinuierlich ab. Das anrechenbare Einkommen steigt aufgrund der abzugsberechtigten steigenden Berufsauslagen mit zunehmendem Bruttolohn weniger stark an als der Nettolohn. Aus diesem Grund steigt der Einkommenspfad inkl. KKBB weiter leicht an.

Der Lebensbedarf für den hier betrachteten Haushaltstyp beträgt 31'700 CHF/a (18'600 CHF/a Lebensgrundbedarf + 13'100 CHF/a Miete). Das anrechenbare Einkommen erreicht diesen Wert bei einem Bruttolohn von knapp 35'000 CHF/a. Für höhere Einkommen werden keine KKBB mehr ausgerichtet.



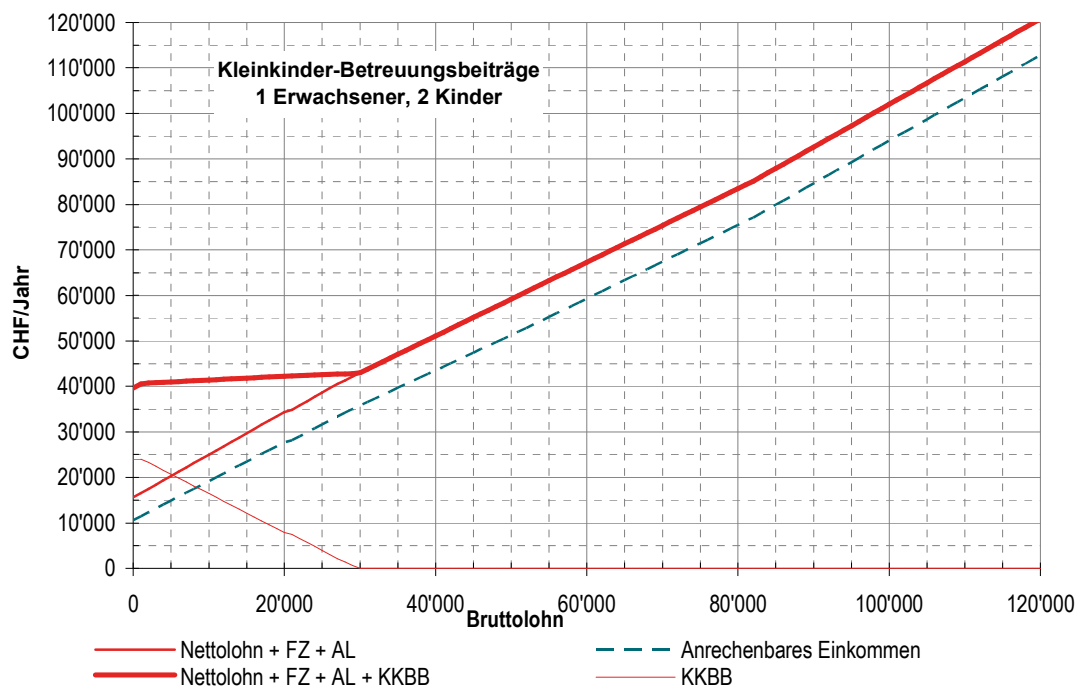
econcept

Figur 19: Einkommenspfad inkl. Kleinkinder-Betreuungsbeiträge in einem Haushalt mit einer **alleinerziehenden Person** und einem **Kleinkind unter 2 Jahren**.

Der KKBB-Tarif verursacht keine direkten Schwellen. Sobald die Summe des Erwerbseinkommens und der KKBB dem Lebensgrundbedarf des Haushaltes (gemäss Tarifbestimmungen) entsprechen, werden durch den KKBB-Tarif jedoch keine Anreize mehr zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit gesetzt.

4.5.3 Einfluss der Anzahl Kinder

Für Haushalte mit mehr als einem Kind wird dem Lebensgrundbedarf pro weiteres Kind 3'900 CHF/a zugeschlagen. Aufgrund der zusätzlichen Familienzulagen und bei Alleinerziehenden insbesondere auch aufgrund der Alimente ergibt sich auch ein höheres anrechenbares Einkommen als bei Haushalten mit nur einem Kind. So wird die Austrittsgrenze für eine Alleinerziehende bereits bei einem Bruttolohn von knapp 30'000 CHF/a erreicht (Figur 20).

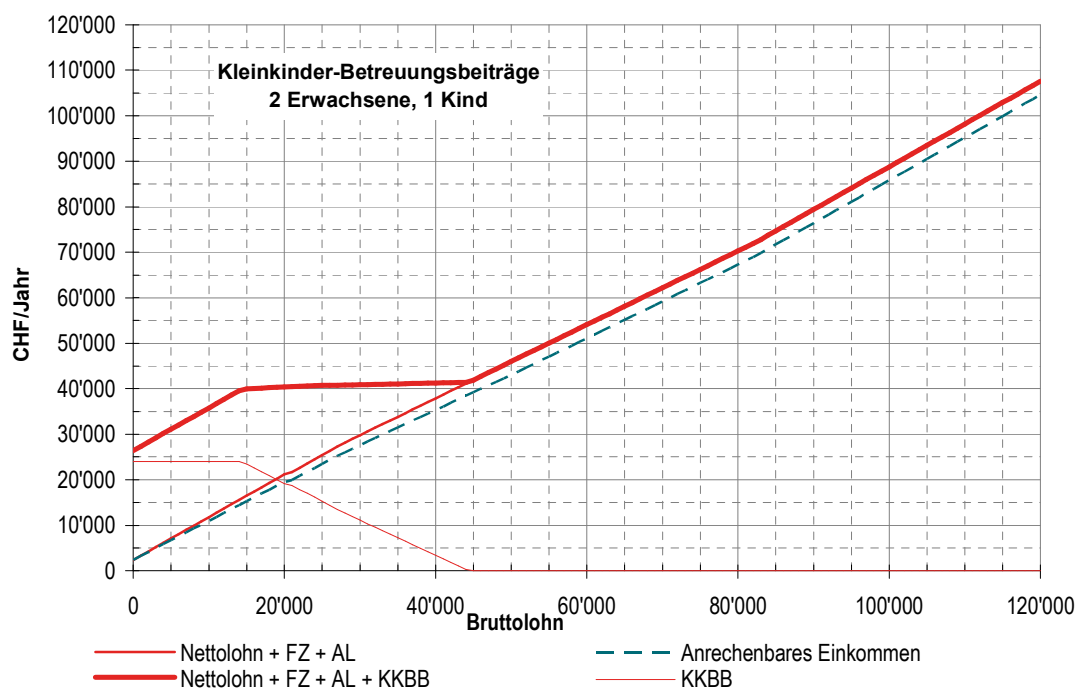


econcept

Figur 20: Einkommenspfad inkl. KKBB für eine alleinerziehende Person mit zwei Kindern.

4.5.4 Paare mit einem Einkommen

Leben die Eltern gemeinsam in einem Haushalt, wird entsprechend ein höherer Lebensbedarf angerechnet als bei Alleinerziehenden. Dies gilt sowohl für verheiratete Eltern, als auch für Konkubinatseltern.



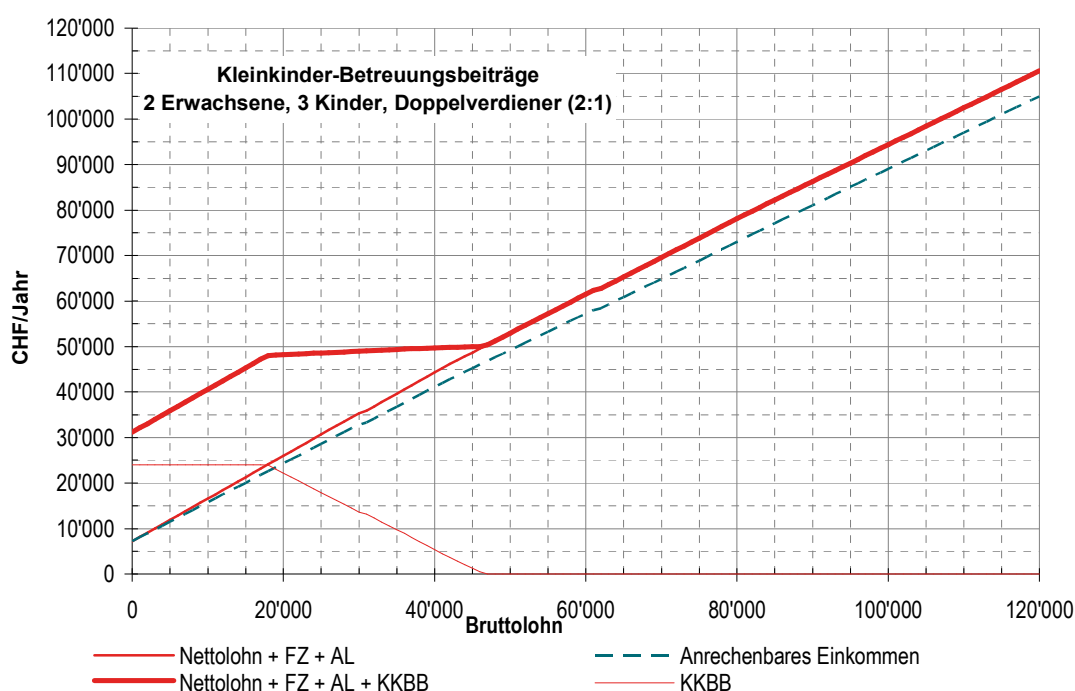
econcept

Figur 21: Einkommenspfad inkl. KKBB für ein Paar mit zwei Kindern und einem Einkommen.

Die Austrittsgrenze beträgt deshalb bei einem Kind 38'700 CHF/a (= 25'600 CHF/a Lebensgrundbedarf + 13'100 CHF/a Miete). Diese wird für Haushalte mit nur einem Einkommen bei einem Bruttolohn von knapp 45'000 CHF/a erreicht. Da bei Paaren keine Alimente das Erwerbseinkommen zusätzlich erhöhen, wird der Lebensbedarf durch die KKBB erst ab einem Bruttolohn von knapp 15'000 CHF/a gedeckt. Für höhere Einkommen werden die KKBB entsprechend reduziert.

4.5.5 Doppelverdiener

Für Haushalte mit zwei Einkommen ergeben sich gegenüber einem Haushalt mit nur einem Einkommen nur sehr geringe Unterschiede.



econcept

Figur 22: Einkommenspfad inkl. KKBB für ein Paar mit zwei Kindern und zwei Einkommen.

Aufgrund des steileren Anstiegs des Nettolohns (weniger Abzüge vom Bruttolohn) steigt auch der Einkommenspfad inkl. KKBB stärker an als bei Haushalten mit nur einem Einkommen. Die Differenz zwischen dem anrechenbaren Einkommen und der Funktion «Nettolohn + FZ + AL» steigt zwar aufgrund der höheren abziehbaren Berufsauslagen. Das anrechenbare Einkommen weist jedoch trotzdem einen steileren Verlauf auf, so dass die KKBB schneller abnehmen. Die Austrittsgrenze von 38'700 CHF/a anrechenbares Einkommen wird deshalb bereits bei einem Bruttoeinkommen von knapp 43'000 CHF/a erreicht.

4.5.6 Fazit zu den KKBB

Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge bewirken keine direkten Schwelleneffekte oder Fehlanreize. Allerdings bewirkt auch dieser Tarif, dass der Einkommenspfad inkl. Transfer je

nach Haushaltstyp über ein Intervall von bis zu 30'000 CHF Bruttolohn beinahe vollständig abflacht und damit keinen Anreiz setzt, das Erwerbseinkommen auszudehnen.

Ob Fehlanreize in Kombination mit dem Steuertarif oder anderen Sozialtransfers entstehen, wird bei der integrierten Betrachtung der Sozialtransfersysteme untersucht. Die KKBB werden in einem sehr niedrigen Einkommenssegment erstattet, in dem insbesondere auch die Kombination mit Leistungen aus der Sozialhilfe zu betrachten ist.

4.6 Kinderfremdbetreuung: Krippensubventionen

Die Betrachtung der Kinderfremdbetreuungstarife ist Teil des Schwerpunktthemas «Familiensexterne Kinderbetreuung». Die isolierte Betrachtung der Tarife in den verschiedenen Gemeinden findet sich dort unter Kapitel 6.3. Zusammenfassend wird dort gezeigt, dass die Tarife aufgrund der Verwendung von Einkommensklassen Schwelleneffekte aufweisen. Die Höhe der Schwellen steigt mit der Anzahl Betreuungstage und Anzahl Kinder. Dadurch ergeben sich teilweise massive Fehlanreize.

4.7 Stipendien für ein Kind im Haushalt

4.7.1 Annahmen

Wie in der Tarifbeschreibung in Kapitel 3.6 bereits erläutert, liegt der Ausrichtung von Stipendien ein sehr komplexer Tarif zugrunde. Für die Identifikation von Fehlanreizen in Bezug auf die Ausweitung der Erwerbstätigkeit müssen deshalb stark vereinfachende Annahmen getroffen werden.

Der Tarif unterscheidet zwischen Erstausbildung in der Sekundarstufe II (meist bis 18J.) und Tertiärausbildung bzw. Zweitausbildung (meist 18 - 28J.). Es zeigt sich, dass sich die Hauptunterschiede, nämlich die Höhe des Grundbedarfs und die Höhe der Eigenleistung, gegenseitig weitgehend aufheben.²⁸ Aus diesem Grund wird stellvertretend der Fall einer Erstausbildung in der Sekundarstufe II modelliert.

Es wird angenommen, dass der Anspruchsberechtigte im Elternhaus wohnt, ledig ist und keine eigenen Kinder hat. Anspruchsberechtigte mit eigenem Haushalt werden in Kapitel 4.8 betrachtet.

Die anrechenbaren Ausgaben setzen sich wie folgt zusammen:

- Grundbedarf 9'600 CHF/a.
- Fahrkosten 722 CHF/a: Annahme, entspricht ZVV Abo Junior für 3 Zonen.

²⁸ Unter der Annahme, dass die Freibeträge für eigene Einnahmen nicht überschritten werden: Der um 3'300 CHF höhere Grundbedarf für Anspruchsberechtigte in Tertiär- bzw. Zweitausbildung wird durch die angerechnete Eigenleistung von 3'000 CHF beinahe vollständig aufgehoben.

- Schulgeld 1'500 CHF/a: Annahme, allerdings spielt die Höhe des Schulgeldes effektiv keine Rolle, solange dieses den Höchstbetrag von 8'700 CHF/a nicht überschreitet.
- Wohnkostenanteil für bei den Eltern lebende Stipendiaten: 3'000 CHF/a.

Dies ergibt insgesamt anrechenbare Ausgaben von 14'522 CHF/a.

Anrechenbarer Elternbeitrag:

- Elternfreibetrag auf anrechenbares Einkommen: 40'200 CHF/a bei verheirateten Eltern, 33'600 CHF/a bei Alleinerziehenden.
- Freibetrag der Eltern pro Geschwister im Haushalt auf anrechenbares Einkommen: Es wird davon ausgegangen, dass die Geschwister bereits in der Volksschule oder in Ausbildung sind. Deshalb werden keine Unterhaltsbeiträge berücksichtigt. Pro Geschwister wird der Wohnkostenfreibetrag von 3'000 CHF/a angerechnet.
- Es wird angenommen, dass das anrechenbare Vermögen der Eltern den Betrag von 150'000 CHF/a nicht übersteigt
- Familienzulagen: 250 CHF/m anstelle von 200 CHF/m

Anrechenbare eigenen Einnahmen: Keine

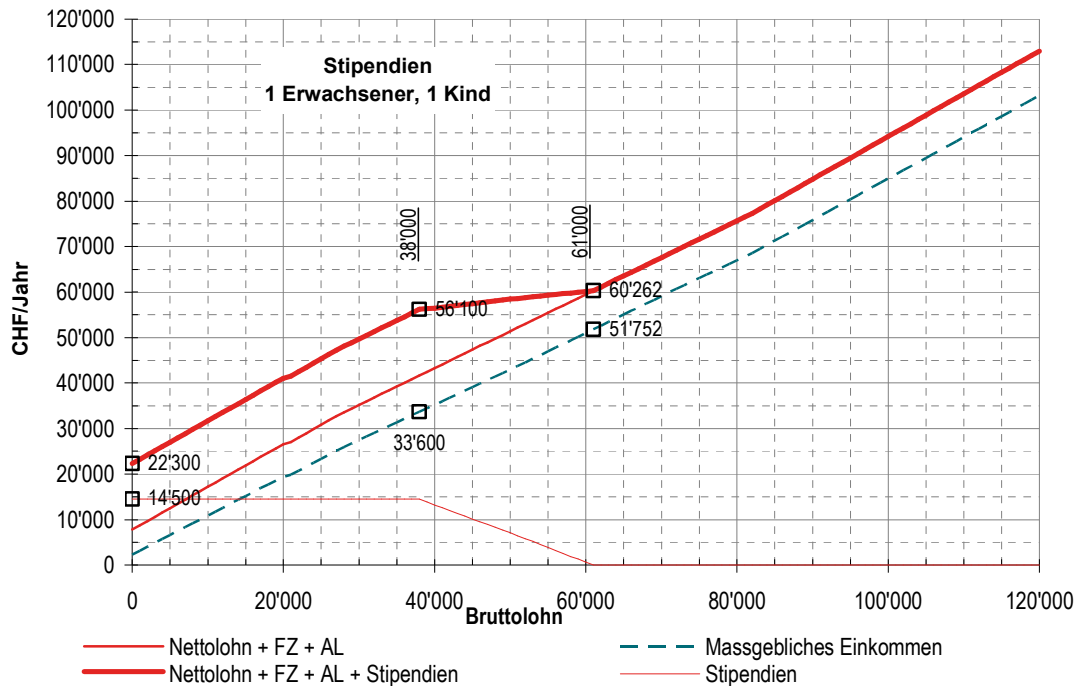
- Eigenleistung beträgt 0 CHF/a für Erstausbildung in der Sekundarstufe II
- Es wird angenommen, dass die eigenen Einnahmen aus Nebenverdienst oder aus dem Ausbildungsverhältnis den Freibetrag von 4'800 CHF nicht überschreiten, d.h., es werden keine eigenen Einnahmen angerechnet.

4.7.2 Überblick

Der Einkommenspfad inkl. Stipendien zeigt für alle Haushaltstypen einen ähnlichen Verlauf. Für den unteren Bereich des Einkommensspektrums entspricht die Höhe der Stipendien der Summe der anrechenbaren Ausgaben des Kindes in Ausbildung, gerundet auf 100 CHF/a. Diese betragen gemäss den hier getroffenen Annahmen 14'522 CHF/a bzw. 14'500 CHF/a. Im Fall einer alleinerziehenden Person mit einem stipendienberechtigten Kind (Figur 23) wird ab einem massgeblichen Einkommen von 33'600 CHF/a (Freibetrag) bzw. einem Bruttolohn von rund 38'000 CHF/a ein Elternbeitrag abgezogen. Würden 100% des elterlichen Einkommens nach Abzug der Freibeträge (Überschüsse) als Elternbeitrag angerechnet, würde der Elternbeitrag entsprechend dem massgeblichen Einkommen steigen. Da dieses beinahe parallel zum Einkommenspfad vor Stipendien steigt²⁹, würde der Einkommenspfad inkl. Stipendien vollständig abflachen. D.h. das zusätzliche Einkommen würde durch die Reduktion der Stipendien vollständig kompensiert. Indem jedoch nur 80% der Überschüsse angerechnet werden, werden 20% des zusätzlichen Einkommens nicht durch die Stipendienreduktion kompensiert und der Einkommenspfad zeigt bis zur Erreichung der Austrittsgrenze eine leichte Steigung.

²⁹ Grundsätzlich besteht ein Unterschied in der Steigung aufgrund der steigenden Berufsauslagen, welche vom massgeblichen Einkommen abzugsfähig sind. Allerdings steigen die Berufsauslagen nicht über den gesamten Einkommensbereich. Im mittleren Bereich ist der Maximalabzug für Transport und Verpflegung bereits erreicht, die übrigen Berufsauslagen entsprechen jedoch noch dem Minimalabzug von 1'900 CHF. Für höhere Einkommen steigen die Berufsauslagen aufgrund der übrigen Berufsauslagen wieder an.

Ab Erreichung der Austrittsgrenze werden keine Stipendien mehr erstattet. Die Austrittsgrenze definiert als Wert des massgeblichen Einkommens steigt mit der Höhe der Freibeträge und der Ausgaben. Für eine alleinerziehende Person mit einem Kind (Figur 23) beträgt sie gemäss den getroffenen Annahmen 51'752 CHF/a (entspricht hier einem Bruttolohn von ca. 61'000 CHF/a).



econcept

Figur 23: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für eine **Alleinerziehende mit einem Kind in Ausbildung** in der Sekundarstufe II.

Der Stipendientarif führt zu keinen Schwelleneffekten oder Fehlanreizen. Indem nur 80% der Überschüsse als Elternbeitrag angerechnet werden, führt eine Einkommenserhöhung auf dem gesamten Einkommensspektrum zu einem steigenden Einkommenspfad. Allerdings ist die Einkommenszunahme über ein Intervall von 23'000 CHF/a Bruttolohn aufgrund abnehmender Stipendien sehr flach, was den monetären Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit reduziert.

Diese Ergebnisse für ein stipendienberechtigtes Kind in der Sekundarstufe II (Erstausbildung) können auf stipendienberechtigte Kinder in Tertiärausbildungen oder Zweitausbildungen übertragen werden. Es ergeben sich nur sehr geringfügige Verschiebungen.

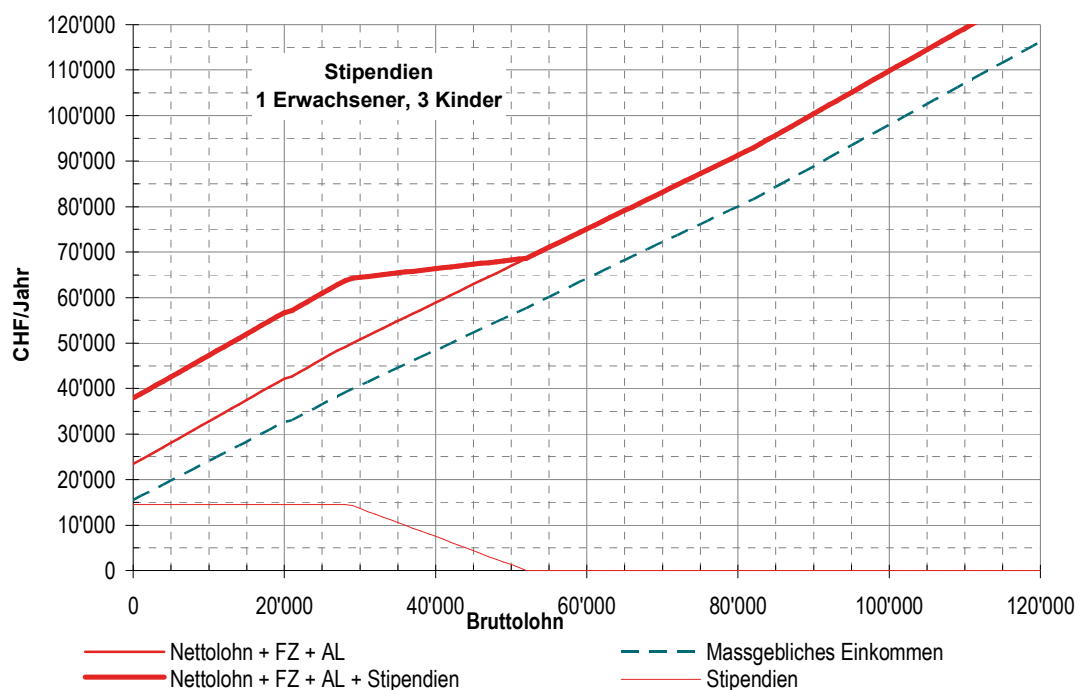
Potentielle Fehlanreize aus Sicht des Stipendienberechtigten selbst werden im folgenden Kapitel 4.8 betrachtet.

4.7.3 Einfluss der Anzahl Kinder

Leben neben dem stipendienberechtigten Kind weitere Kinder im Haushalt, so führt dies zu einer Verschiebung: Das Abflachen der Funktion «Nettolohn + FZ + ev. AL + Stipendien» (vgl. nochmals Figur 23) setzt bei einem höheren Bruttolohneinkommen ein. Die

Verschiebung entsteht durch den Anstieg des Elternfreibetrages (Wohnkosten von 3'000 CHF/a pro Geschwister) sowie durch die vom massgebenden Einkommen abzugsfähigen Versicherungsabzüge.

Figur 24 zeigt die Situation für eine alleinerziehende Person mit 3 Kindern, d.h. gegenüber Figur 23 mit zwei zusätzlichen Geschwistern des stipendienberechtigten Kindes. Dabei verschiebt sich die Austrittsschwelle (das massgebliche Einkommen auf der Vertikalachse) um die zusätzlichen Freibeträge von 8'400 CHF/a ($2 \cdot (3'000 + 1'200)$) nach oben von 51'752 CHF/a auf ca. 57'700 CHF/a.



econcept

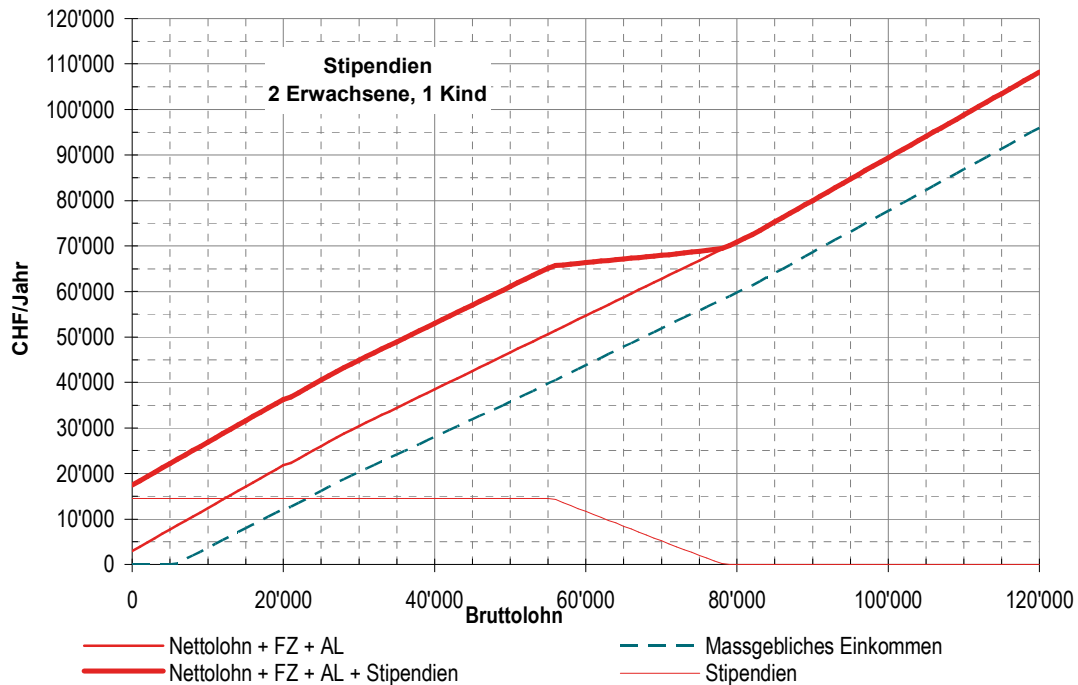
Figur 24: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für eine **Alleinerziehende mit 3 Kindern**, wobei sich ein Kind in einer stipendienberechtigten Ausbildung der Sekundarstufe II befindet.

Die Erhöhung der Austrittsschwelle führt zunächst auch dazu, dass die Austrittsschwelle erst bei einem höheren Bruttolohn erreicht wird. Allerdings wird dieser Effekt durch Alimente und Familienzulagen für die zusätzlichen zwei Kinder im Haushalt überkompensiert: Die zusätzlichen Alimente von $2 \cdot 5'400$ CHF/a und Familienzulagen von $2 \cdot 2'400$ CHF/a verschieben den Einkommenspfad vor Stipendien und das massgebliche Einkommen gleichermassen parallel nach oben. Da diese Faktoren die Austrittsschwelle auf der Vertikalachse nicht verändern, wird diese Austrittsschwelle bereits bei einem geringeren Bruttolohn erreicht (in Figur 24 bei ca. 52'000 gegenüber ca. 61'000 CHF/a Bruttolohn in Figur 23).

4.7.4 Paare mit einem Einkommen

Für Paare mit einem Einkommen (Figur 25) verschiebt sich die Austrittsschwelle gegenüber einer Alleinerziehenden. Einerseits aufgrund der höheren Freibeträge, andererseits

aufgrund des höheren, vom massgebenden Einkommen abzugsfähigen Versicherungsabzugs (2'400 CHF/a) für die zweite erwachsene Person im Haushalt. Der (durch unsere Annahmen bedingte) Wegfall der Alimente bewirkt, dass die Austrittsschranke erst bei einem höheren Bruttolohn erreicht wird.

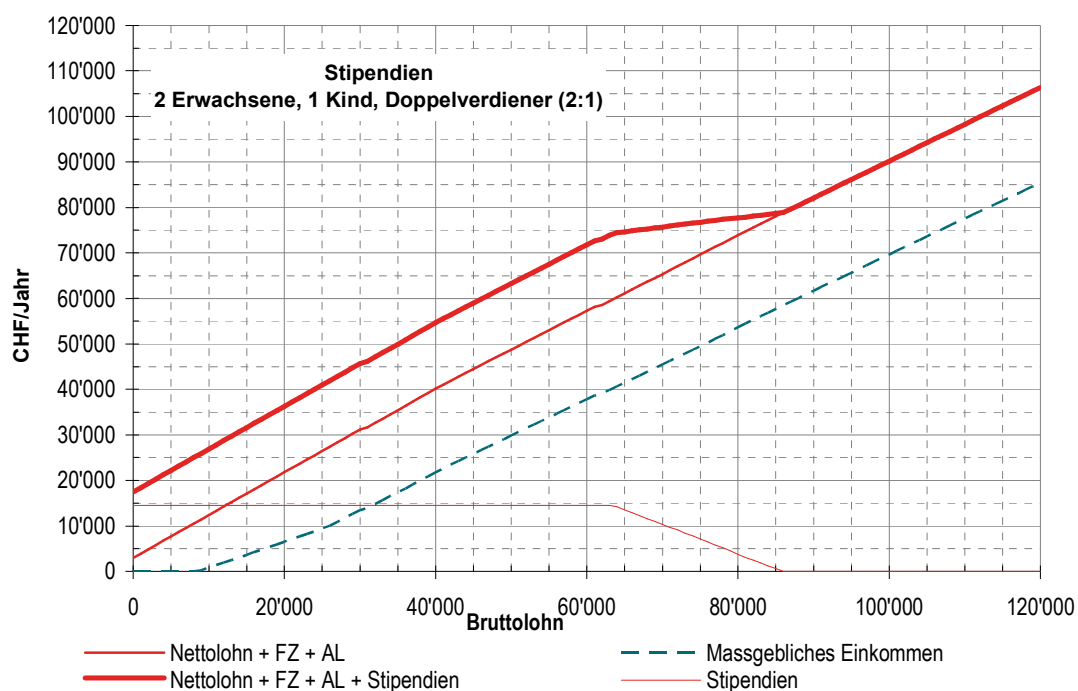


econcept

Figur 25: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für ein Paar mit einem Kind in Ausbildung in der Sekundarstufe II.

4.7.5 Doppelverdiener

Paare mit zwei Erwerbseinkommen können zur Berechnung des massgeblichen Einkommens mehr Abzüge geltend machen, wodurch das massgebliche Einkommen bei gleichem Bruttolohn niedriger ausfällt. Da der Einkommenspfad vor Stipendien dementsprechend geringfügig niedriger ist als bei Paaren mit einem Einkommen, wird die Einkommensschwelle erst bei einem höheren Bruttolohn erreicht (in Figur 26 bei 86'000 gegenüber 78'000 CHF/a Bruttolohn).



econcept

Figur 26: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für ein Paar mit zwei Einkommen und mit einem Kind in Ausbildung in der Sekundarstufe II.

4.7.6 Konkubinatseltern

Leben die Eltern im Konkubinat zusammen, so werden die individuell berechneten anrechenbaren Einkommen für die Berechnung des Elternbeitrags zusammengezählt. Wenn beide Konkubinatseltern erwerbstätig sind, ist ihr gemeinsames anrechenbares Einkommen höher als wenn sie verheiratet wären, da sie keinen «Sonderabzug für die Erwerbstätigkeit beider Ehegatten» geltend machen können. Bei einem um den Sonderabzug (5'400 CHF) höheren anrechenbaren Einkommen als in Figur 26, würde der Austritt aus dem Stipendientarif bereits bei knapp 80'000 anstatt bei 86'000 CHF/a Bruttolohn erfolgen.

4.7.7 Fazit zu den Stipendien für ein Kind im Haushalt

Der Stipendientarif für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, die noch im Elternhaus wohnen, führt aus Sicht der Eltern zu keinen Schwelleneffekten oder Fehlanreizen. Es besteht auf dem gesamten betrachteten Einkommensintervall ein positiver, wenn auch reduzierter Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Gegenüber anderen Sozialtransfers wie KKBB oder ALBV werden im Bereich vor der Austrittgrenze die Stipendienzah-lungen nicht im gleichen Umfang reduziert, wie das Einkommen steigt. Dies würde zu einer Abflachung des Einkommenspfades inkl. Stipendien führen. Die Stipendienzah-lungen werden im Umfang von 80% des zusätzlichen Einkommens reduziert. Damit kann 20% des zusätzlichen Einkommens als echte Einkommenserhöhung einbehalten werden.

Durch diese Ausgestaltung des Stipendientarifs wird auch einem potenziellen Fehlanreiz in Kombination mit dem Steuertarif entgegengewirkt.

Potentielle Fehlanreize zur Ausweitung des Erwerbseinkommens eines Stipendienberechtigten mit eigenem Haushalt werden im folgenden Kapitel 5.9 diskutiert.

4.8 Stipendien für eine erwachsene Person im Haushalt

4.8.1 Annahmen

Gegenüber Abschnitt 4.7 werden hier Stipendiaten mit eigenem Haushalt betrachtet und der Fokus liegt auf dem Einkommen des Stipendiaten und seines allfälligen Ehepartners.

Anrechenbare Ausgaben insgesamt

- Grundbedarf 12'600 CHF/a.
- Fahrkosten 955 CHF/a: Annahme, entspricht ZVV Abo für 3 Zonen.
- Schulgeld 1'500 CHF/a: Annahme, allerdings spielt die Höhe des Schulgeldes effektiv keine Rolle, solange dieses den Höchstbetrag von 8'700 CHF/a nicht überschreitet.
- Zuschlag für Unterhalt und Wohnkosten eigener Kinder von 7'200 CHF/a (wobei bei Paaren jeweils die Hälfte dem Partner angerechnet werden)
- Zuschlag für Alleinerziehende von 10'800 CHF/a.

Anrechenbare eigene Einnahmen:

- Die eigenen Einnahmen bestehen aus dem vom Stipendiaten erzielten Nettolohn. Bei Alleinerziehenden werden allfällige Alimente und Familienzulagen hinzugerechnet.
- Eigenleistung 7'200 CHF/a (3'000 CHF/a für unter 28 jährige Stipendiaten in Erstausbildung).
- Freibetrag aus Nebenerwerb/Ausbildungsverhältnis 15'200 CHF/a (11'000 CHF/a für unter 28 jährige Stipendiaten in Erstausbildung).
- Es wird angenommen, dass das anrechenbare Vermögen den Freibetrag nicht übersteigt (bei Alleinstehenden von 20'000 CHF, bei Paaren von 40'000 CHF, je Kind zusätzlich 10'000 CHF).

Anrechenbarer Partnerbeitrag:

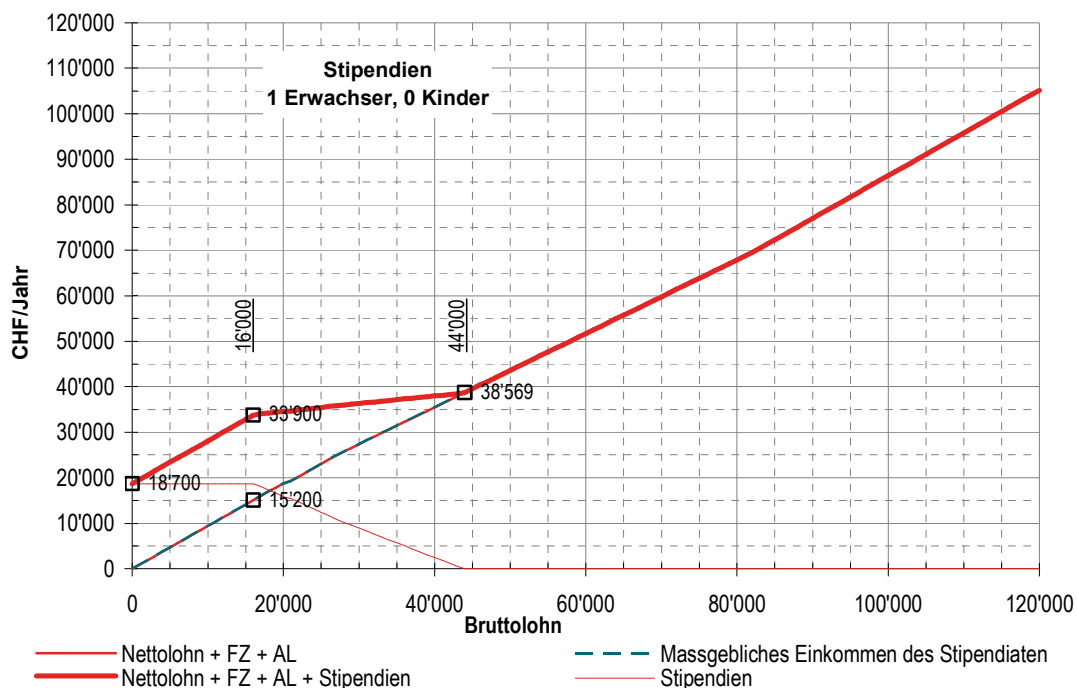
- Das anrechenbare Partnereinkommen besteht aus dem vom Partner erzielten Nettolohn und allfälligen Familienzulagen.
- Freibetrag auf anrechenbares Einkommen für eigenen Unterhalt: 25'200 CHF/a.
- Freibetrag auf anrechenbares Einkommen je gemeinsames Kind 3'600 CHF/a der Eltern pro Geschwister im Haushalt: Es wird davon ausgegangen, dass die Geschwister bereits in der Volksschule oder in Ausbildung sind. Deshalb werden keine Unterhaltsbeiträge berücksichtigt. Pro Geschwister wird der Wohnkostenfreibetrag von 3'000 CHF/a angerechnet.

Anrechenbare Elternbeiträge:

- Es wird angenommen, dass weder das massgebende Einkommen noch das massgebende Vermögen der Eltern die entsprechenden Freibeträge überschreiten, d.h. es wird kein Elternbeitrag angerechnet.

4.8.2 Überblick

Der Verlauf des Einkommenspfades inkl. Stipendien des Stipendiaten in Abhängigkeit seines Haushalt-Bruttolohnes zeigt einen ähnlichen Verlauf wie derjenige der Eltern in Abhängigkeit deren Haushalt-Bruttolohnes. Figur 27 zeigt die Situation eines alleinstehenden Stipendiaten über 28 Jahre oder über 25 Jahre in Zweitausbildung. Das massgebliche Einkommen entspricht dem Nettolohn. Seine Ausgaben gemäss den getroffenen Annahmen betragen 25'895 CHF/a. Für ein massgebliches Einkommen unter 15'200 CHF/a werden Stipendien in Höhe der Ausgaben abzüglich der Eigenleistung ausbezahlt 18'700 (25'895-7200, 18'695 gerundet). Für höhere Einkommen werden 80% des Einkommens abzüglich des Freibetrags angerechnet und die Höhe der Stipendien reduziert sich entsprechend. Die Austrittschwelle liegt bei einem Einkommen von 38'569 CHF/a (15'200 + 18'695/80%) bzw. 44'000 CHF Bruttolohn/a.



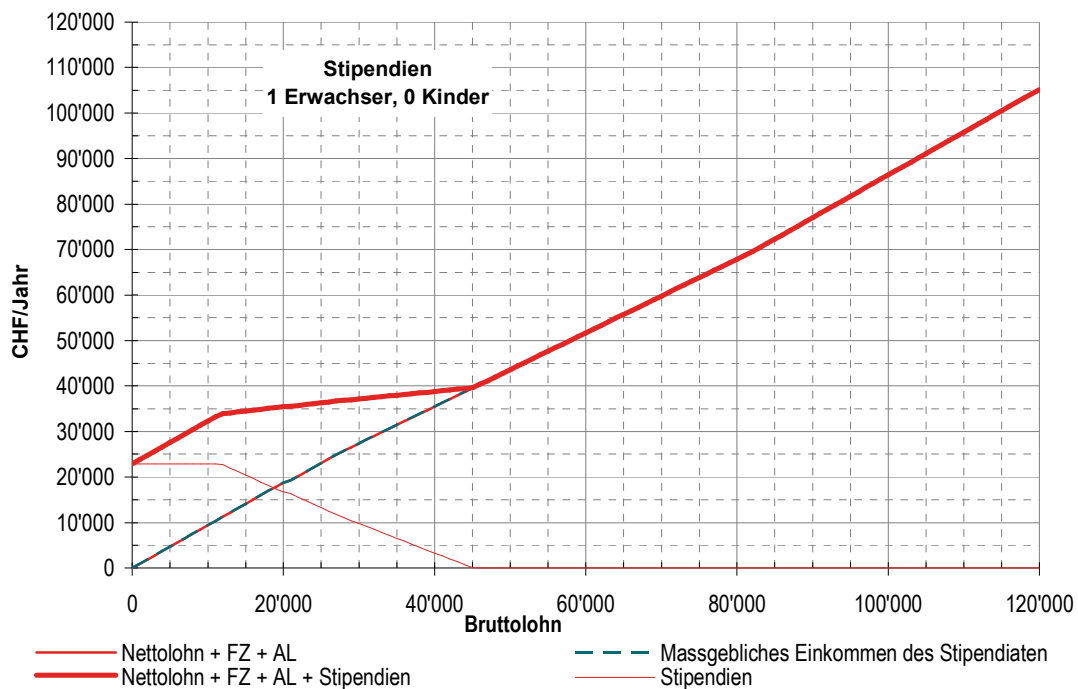
econcept

Figur 27: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für einen Stipendiaten mit eigenem Haushalt **über 28 Jahren** oder **über 25 Jahren** in Zweitausbildung.

Da auch von den Überschüssen der eigenen Einnahmen des Stipendiaten lediglich 80% angerechnet werden, steigt der Einkommenspfad inkl. Stipendien über den gesamten betrachteten Einkommensbereich. Im Bereich, in dem die eigenen Einnahmen angerechnet werden, ist der Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit allerdings erheblich reduziert.

4.8.3 Stipendiaten unter 28 Jahren und in Erstausbildung

Gegenüber Figur 27 zeigt Figur 28 die Situation eines Stipendiaten unter 28 Jahren in Erstausbildung bzw. unter 25 Jahren in Zweitausbildung. In diesem Fall kommen eine geringere Eigenleistung von 3'000 CHF/a (anstelle 7'200 CHF/a) und ein geringerer Freibetrag von 11'000 CHF/a (anstelle 15'200 CHF/a) zur Anwendung. Dadurch werden bei einem geringen Einkommen um 4'000 CHF/a höhere Stipendien (22'700 CHF/a) ausbezahlt. Diese werden jedoch bereits ab einem Einkommen von 11'000 CHF/a reduziert. Die Austrittschwelle liegt etwas höher als Figur 27, nämlich bei 39'369 CHF/a (11'000 + 22'695/80%) bzw. bei einem Bruttolohn von 45'000 CHF/a.

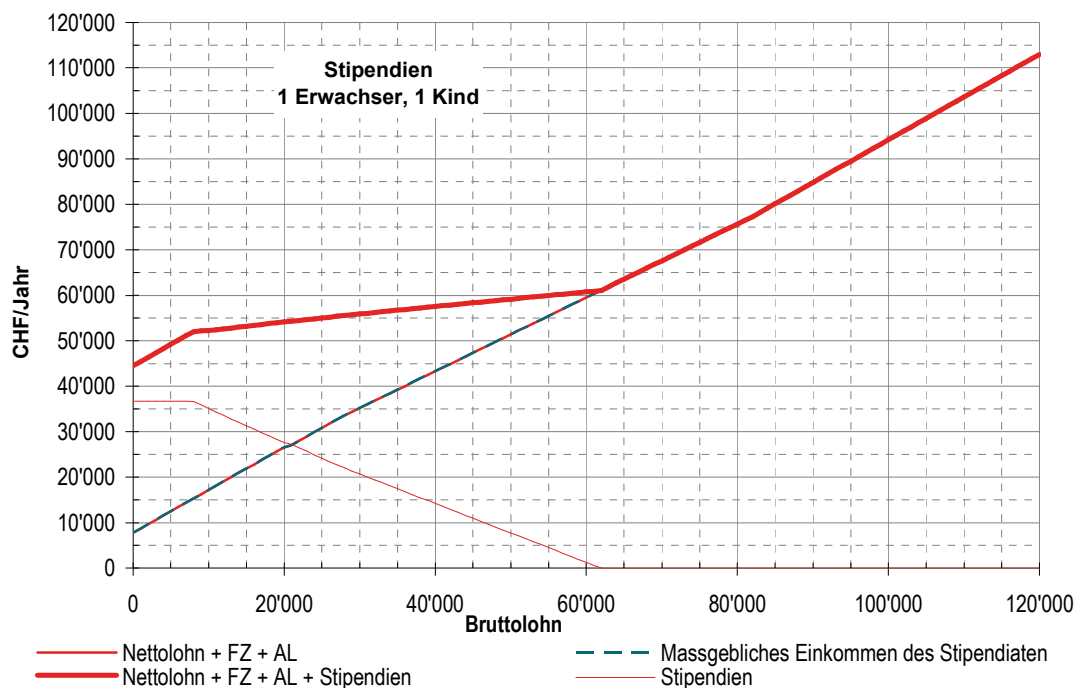


econcept

Figur 28: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für einen Stipendiaten mit eigenem Haushalt (**unter 28 Jahre in Erstausbildung oder unter 25 Jahre in Zweitausbildung**).

4.8.4 Alleinerziehende

Bei Alleinerziehenden (Figur 29) werden höhere Ausgaben anrechenbar, wodurch die Stipendienhöhe steigt (vergleiche Figur 27 für einen Stipendiaten ohne Kind). Die Freibeträge bleiben allerdings die gleichen, so dass der Stipendienbeitrag ebenfalls ab einem Einkommen von 15'200 CHF/a reduziert wird.

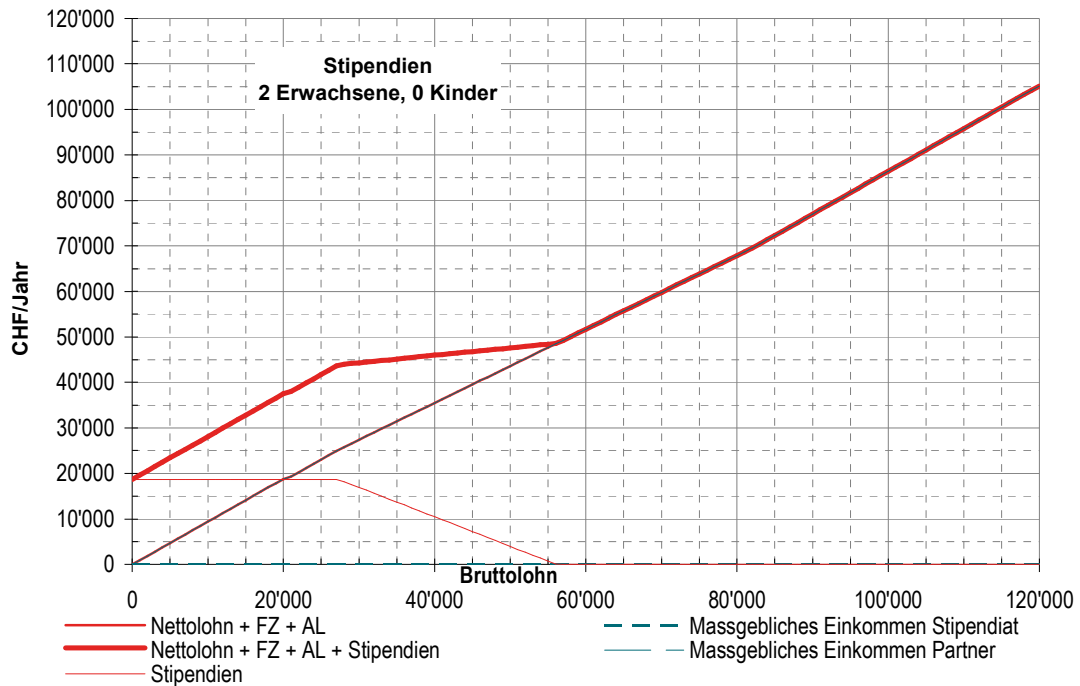


econcept

Figur 29: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für einen **alleinerziehenden Stipendiaten** (über 28 Jahre oder über 25 Jahre in Zweitausbildung, mit einem Kind in eigenem Haushalt).

4.8.5 Paare mit einem Einkommen

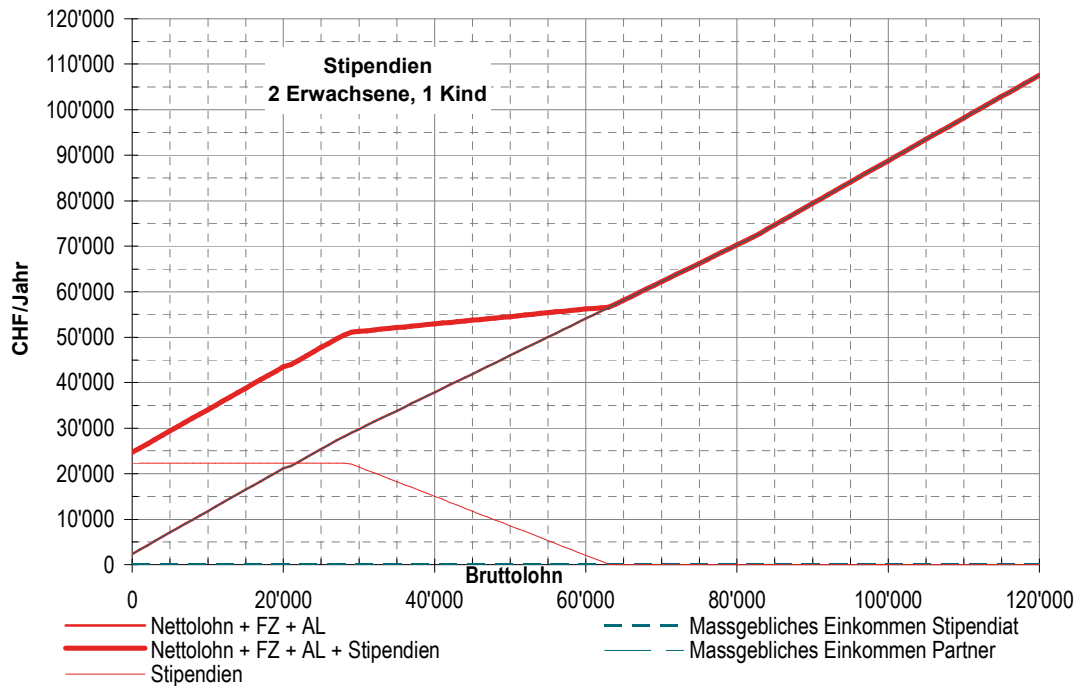
Im Folgenden wird die Situation für einen nicht erwerbstätigen Stipendiaten dargestellt, der zusammen mit seinem Ehepartner lebt. Auch wenn der Stipendiat nicht erwerbstätig ist, wird zur Berechnung des Stipendienbeitrags die Eigenleistung von den Ausgaben abgezogen. Für das vom Ehepartner erzielte Einkommen gilt ein höherer Freibetrag von 25'200 CHF/a. Dadurch wird erst ab einem Haushaltseinkommen von 43'900 CHF/a. (18'700 + 25'200) ein Ehepartnerbeitrag angerechnet. Die Austrittsschwelle liegt bei 48'569 CHF/a.



econcept

Figur 30: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für ein **Paar**, wobei lediglich der Partner des Stipendiaten (über 28 Jahre oder über 25 Jahre in Zweitausbildung) erwerbstätig ist.

Für gemeinsame Kinder werden zusätzliche Ausgaben sowie höhere Freibeträge gewährt.

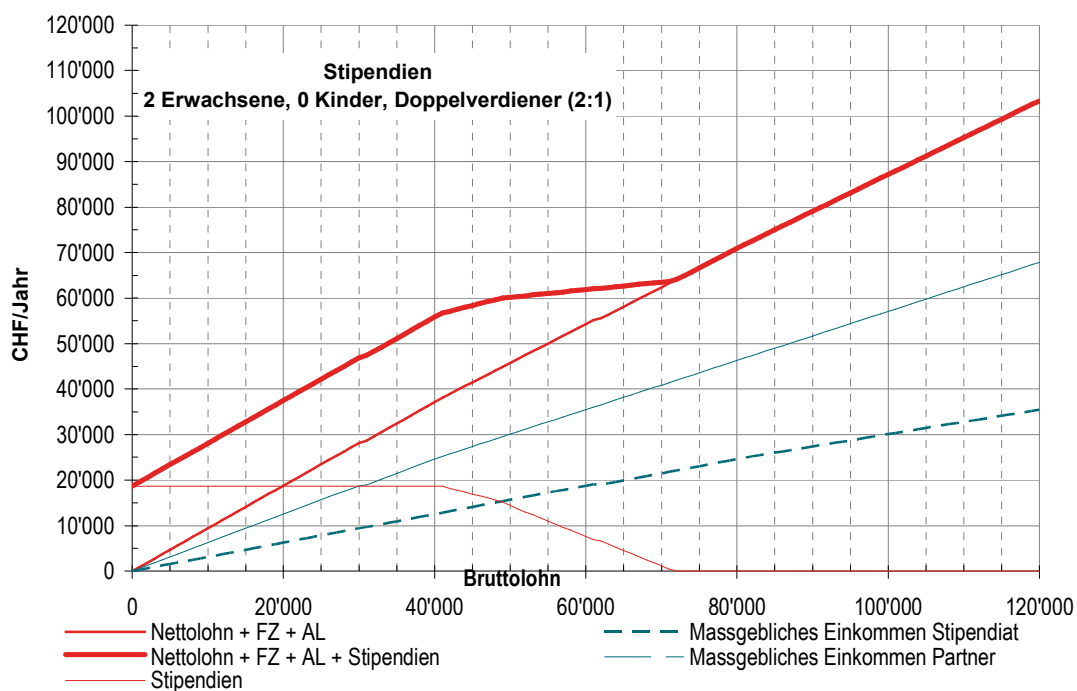


econcept

Figur 31: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für ein **Paar mit einem Kind**, wobei lediglich der Partner des Stipendiaten (über 28 Jahre oder über 25 Jahre in Zweitausbildung) erwerbstätig ist.

4.8.6 Doppelverdiener

Ist der Stipendiat selbst ebenfalls erwerbstätig und trägt er 1/3 des Haushalts-Bruttolohnes bei, werden sowohl beim Einkommen des Stipendiaten wie auch beim Einkommen des Partners Freibeträge in Abzug gebracht. Dadurch wird der Stipendienbeitrag erst ab einem deutlich höheren Haushaltseinkommen von ca. 38'000 CHF/a reduziert.



econcept

Figur 32: Einkommenspfad inkl. Stipendienbeitrag für ein Paar, wobei der **Stipendiat** (über 28 Jahre oder über 25 Jahre in Zweitausbildung) **1/3 des Haushalt-Bruttolohnes** verdient und der **Partner des Stipendiaten 2/3 des Haushalt-Bruttolohnes** verdient.

4.8.7 Konkubinatspaare

Für die Berechnung des Stipendienbetrages wird das Einkommen eines allfälligen Konkubinatspartners des Stipendiaten nicht berücksichtigt. Der Stipendientarif beeinflusst folglich die Arbeitsentscheidung des Konkubinatspartners nicht.

Trägt der Konkubinatspartner in relevantem Ausmass zum Haushaltseinkommen bei, liegt das verfügbare Einkommen des Konkubinatspaares höher als das eines vergleichbaren verheirateten Paares. Ist der Stipendiat ebenfalls erwerbstätig, wird bei einer 2:1 Einkommensaufteilung der Austritt aus dem Stipendientarif erst bei einem hohen Haushaltseinkommen erreicht.

4.8.8 Fazit zu den Stipendien für eine erwachsene Person im eigenen Haushalt

Auch im Falle, dass ein Stipendiat nicht bei seinen Eltern sondern in einem eigenen Haushalt (allenfalls auch mit Ehepartner) lebt, führt der Stipendientarif weder für den

Haushalt des Stipendiaten noch für seine/ihre Eltern zu Fehlanreizen oder Schwelleneffekten. Da lediglich 80% des Einkommens nach Abzug der Freibeträge angerechnet werden, ergibt sich auf dem gesamten betrachteten Einkommensintervall ein positiver Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Allerdings kann das Einkommensintervall (Bruttolohn), in dem zusätzliches Erwerbseinkommen nur zu einem geringen Anstieg des Einkommens inkl. Stipendien führt, zwischen 30'000 und 50'000 CHF/a breit sein. Dies kann ebenfalls einen Anreiz hemmenden Effekt auf die Ausweitung der Erwerbstätigkeit hervorrufen.

4.9 Sozialhilfe

4.9.1 Annahmen

Die Modellierung der Sozialhilfe erfordert viele Annahmen, da die meisten relevanten Faktoren zur Berechnung der materiellen Grundsicherung und der situationsbedingten Leistungen jeweils individuell abgeklärt werden. Grundsätzlich besteht ein Anspruch auf Sozialhilfebeiträge, wenn die materielle Grundsicherung inkl. zwingender situationsbedingter Leistungen (SIL) nicht durch die Einnahmen des Antragsstellers gedeckt werden können. Neben der Differenz zur Schliessung dieser Lücke werden zusätzlich Integrationszulagen, Einkommensfreibeträge sowie nicht zwingende SIL gewährt (siehe auch Kapitel 3.8).

Tabelle 18 zeigt die zur Berechnung der Sozialhilfebeiträge berücksichtigten Leistungskomponenten. Daneben werden folgende Annahmen getroffen:

- Der Sozialtransfer Sozialhilfe kann aufgrund seines ergänzenden Charakters nicht vollständig isoliert betrachtet werden. So reduzieren die Individuelle Prämienverbilligung und die Subventionen zur Kinderfremdbetreuung direkt den materiellen Grundbedarf der Anspruchsberechtigten. Die Resultate aus der isolierten Betrachtung dieser beiden Transfers werden hier deshalb mitberücksichtigt.
- Kinderfremdbetreuung für Alleinerziehende und Doppelverdiener: Wo nicht anders angegeben, werden die von den Eltern zu tragenden Kosten für 2 Betreuungstage gemäss dem Subventionsmodell der Stadt Winterthur verwendet. Daneben werden Varianten gezeigt.
- Die Kombination von Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen innerhalb eines Haushaltes kann in der Praxis auftreten, wird hier jedoch ausgeschlossen.
- Als nicht zwingende situationsbedingte Leistungen werden in Haushalten mit Kindern kinderspezifische Leistungen, beispielsweise für Schullager, berücksichtigt. Dafür wird ein Erfahrungswert des kantonalen Sozialamtes von 500 CHF pro Kind und Jahr verwendet.

Materielle Grundsicherung und zwingende situationsbedingte Leistungen		CHF/a
Grundbedarf für den Lebensunterhalt	Gemäss SKOS: Wert nach Anzahl Personen im Haushalt	
+ Miete	Werte nach SKOS-Studien	
+ Nettokranksenkassenprämie	Bruttokranksenkassenprämie (Durchschnittsprämien 2009) abzüglich individuelle Prämienverbilligung	wie Modellierung IPV: Werte nach Prämienregion
+ Medizinische Grundversorgung	Für Franchise und Selbstbehalt (50% der Maximalkosten bei minimaler Franchise)	pro Erw. 450 CHF/a pro Kind 150 CHF/a
+ Haftpflicht- und Hausratversicherung	Erfahrungswert	pro Haush. 400 CHF/a
+ Kinderfremdbetreuung (KFB)	Bei Alleinerziehenden und Doppelverdienern: Vom Haushalt zu tragende Kosten für Tageskrippen (nach Abzug von Subventionsbeiträgen)	Wie Modellierung KFB, Varianten für 2 und 4 Betreuungstage
+ Berufsauslagen	Verpflegung: analog steuerbares Einkommen Transport: analog steuerbares Einkommen, aber Abzug der lokalen VBZ Zone, die bereits im Grundbedarf enthalten ist	
Integrationszulagen, Einkommensfreibeträge und nicht zwingende situationsbedingte Leistungen		
Integrationszulage	Erfahrungswert Sozialamt ZH	1 Erwach. 2'400 CHF/a Paare 3'600 CHF/a
Freibeträge pro Erwerbstätiger	Bei Einkommen >0 Minimaler Freibetrag, Linearer Anstieg bis zu 100% Pensum (45'000 CHF/a Nettolohn) Maximaler Freibetrag	1'200 CHF/a 7'200 CHF/a
Maximale Summe aus Integrationszulagen und Freibeträgen pro Haushalt		10'200 CHF/a
Situationsbedingte (nicht zwingende) kinderspezifische zusätzliche Leistungen	Erfahrungswert Sozialamt ZH	pro Kind 500 CHF/a

Tabelle 18: Annahmen zur Berechnung der Sozialhilfe.

4.9.2 Überblick

Die grafischen Darstellungen zur (halb-)isolierten Betrachtung der Sozialhilfe zeigen neben dem Einkommenspfad mit und ohne Sozialhilfe auch die Höhe der materiellen Grundsicherung inklusive der zwingenden situationsbedingten Leistungen (zSIL). Diese nimmt mit zunehmendem Bruttolohn für alle Haushaltstypen zu, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Gründe dafür sind

- steigende Berufsauslagen (alle Haushaltstypen),
- sinkende Leistungen der Individuellen Prämienverbilligung (alle Haushaltstypen),
- sinkende Subventionen der Kinderfremdbetreuung (Alleinerziehende und Doppelverdiener mit Kindern).

Der Einkommenspfad inkl. Sozialhilfe weist für alle Haushaltstypen zwei Schwellen auf, die am Beispiel einer alleinstehenden Person (Figur 33) erläutert werden:

ziehen eine MIZ und 16.7% erhalten EFB. 61.3% der Haushalte beziehen jedoch keine solchen leistungsabhängigen Beiträge.

Der potentielle Schwelleneffekt aufgrund von IZU wird in den grafischen Darstellungen ausgewiesen. Für Haushalte mit einer erwachsenen Person wird von einer Integrationszulage von 200 CHF/Mt. ausgegangen, für Paarhaushalte von 300 CHF/Mt. Die potentielle Einkommensschwelle beträgt somit 100 - 200 CHF/Mt. bzw. 1'200 - 2'400 CHF/a.

Keine Schwelleneffekte innerhalb der Sozialhilfe stellen die im Verlauf des materiellen Grundbedarfs auftretenden Stufen aufgrund der IPV und der Kinderfremdbetreuungsbeiträge dar. Es handelt sich dabei lediglich um eine Verschiebung der Kostenübernahme durch verschiedene amtliche Stellen. Nehmen beispielsweise die IPV ab, so steigt die Nettoprämie der Krankenkasse, welche vollumfänglich bei Sozialhilfe angerechnet wird. Generell führt die IPV zu einem niedrigeren materiellen Grundbedarf, wodurch der Transferbereich der Sozialhilfe kleiner wird.

4.9.3 Einfluss Anzahl Kinder und Kinderfremdbetreuung

Leben im Haushalt eigene Kinder der Sozialhilfe beziehenden Person, werden für die folgenden Budgetposten der materiellen Grundsicherung höhere Werte eingesetzt: Grundbedarf, Nettokrassenkassenprämien, medizinische Grundversorgung und Miete. Neu hinzu kommen die Budgetposten für die Kinderfremdbetreuung³⁰. Dadurch steigen sowohl die Ein- wie auch die Austrittschwelle. Durch diese Erhöhung der materiellen Grundsicherung bleibt der Schwelleneffekt zwischen Ein- und Austrittschwelle in ca. gleicher Höhe bestehen.

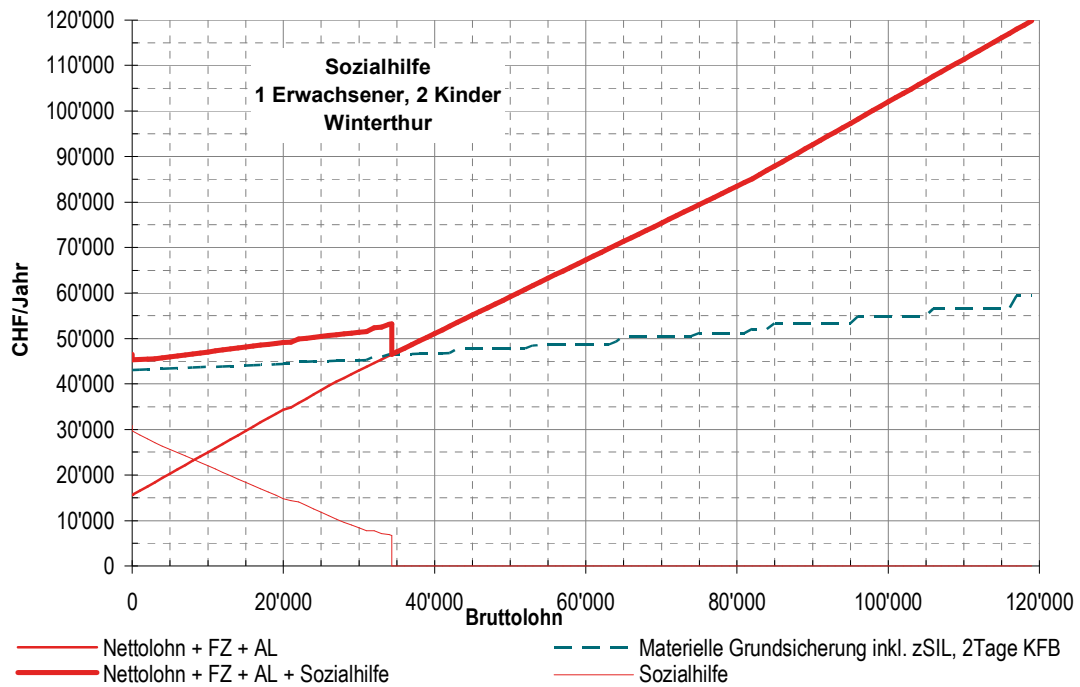
Für Kinder in Sozialhilfe beziehenden Haushalten werden häufig zudem kinderspezifische nicht zwingende SIL ausgerichtet, die nicht in der Berechnung der materiellen Grundsicherung eingehen (beispielsweise für Schullager). Der hier angenommene Betrag von 500 CHF/a pro Kind erhöht die Schwellenhöhe zwischen Ein- und Austrittschwelle entsprechend. Für Haushalte mit Kindern tritt somit ein noch stärkerer Schwelleneffekt auf.

Figur 34 zeigt den Einkommenspfad und die materielle Grundsicherung unter Berücksichtigung der vom Haushalt zu zahlende Teil der Kinderfremdbetreuungskosten und Krankenkassennettoprämien (Prämienregion II) in Winterthur sowie der dort geltenden IPV. In Figur 35 werden die Kinderfremdbetreuungskosten der Gemeinde Bülach und in Figur 36 diejenigen der Gemeinde Hedingen berücksichtigt. Für die Gemeinde Hedingen gelten zudem die Krankenkassenprämien und IPV der Prämienregion III.

Aufgrund der höheren Elternbeiträge an die Kinderfremdbetreuungskosten ergibt sich in den Gemeinden Bülach und Hedingen ein höherer Wert für die materielle Grundsicherung.

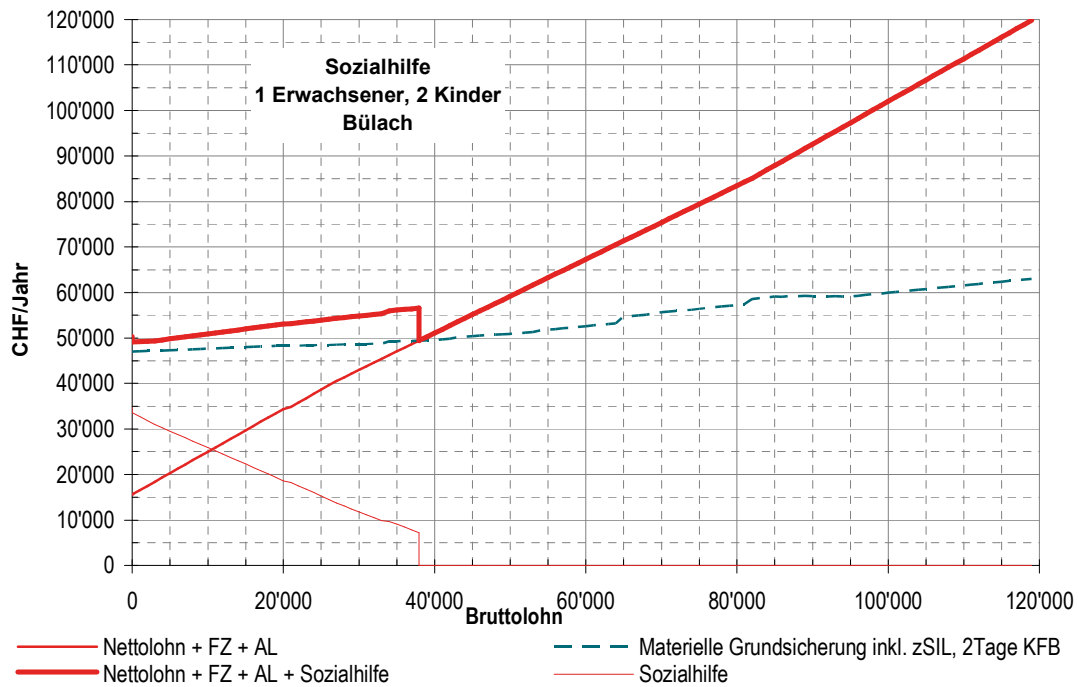
³⁰ Hierbei ist zu beachten, dass die *von den Eltern getragenen* Kinderfremdbetreuungskosten in Hedingen höher sind als in Winterthur. Dadurch ist auch die materielle Grundsicherung inkl. zSIL mit 2 Tagen KFB in Hedingen deutlich höher als in Winterthur.

zung. Dadurch steigen die Ein- und Austrittschwelle, und es wird auf einem bis zu einem höheren Haushalts-Bruttolohn Sozialhilfe geleistet.



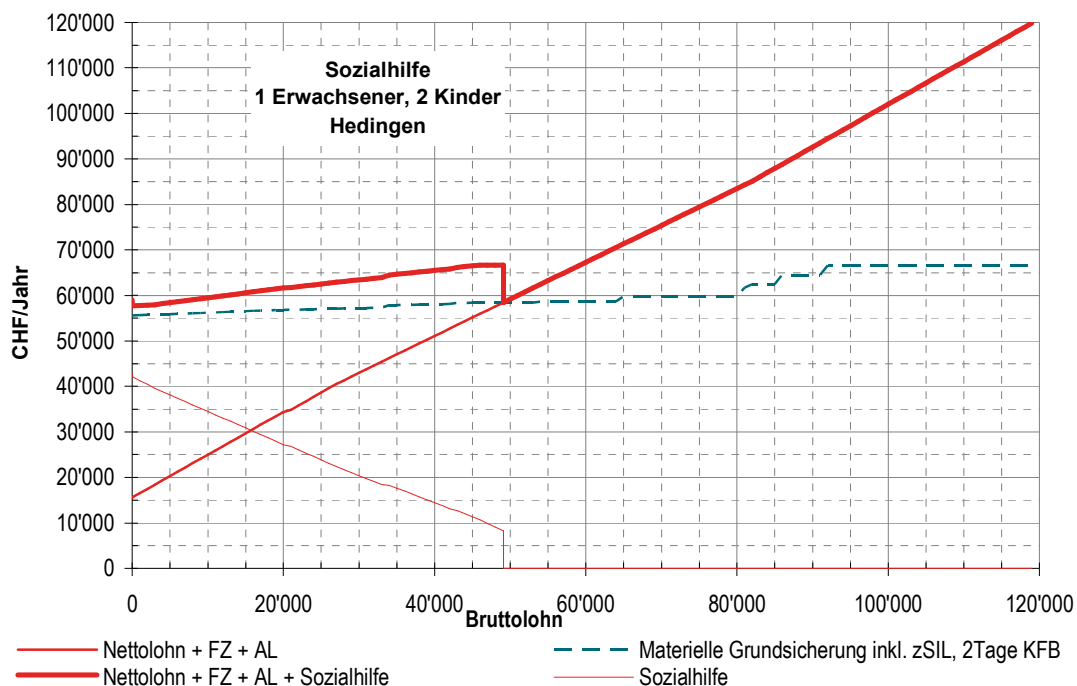
econcept

Figur 34: Einkommenspfad inkl. Sozialhilfe für eine alleinerziehende Person mit 2 Kindern in Winterthur. (zSIL = zwingende situationsbedingte Leistungen, die die Kinderfremdbetreuungskosten für die Kinder wähen 2 Tagen pro Woche nach Abzug der städtischen Subventionen enthalten.)



econcept

Figur 35: Einkommenspfad inkl. Sozialhilfe für eine alleinerziehende Person mit 2 Kindern in der Gemeinde Bülach (zSIL = zwingende situationsbedingte Leistungen).

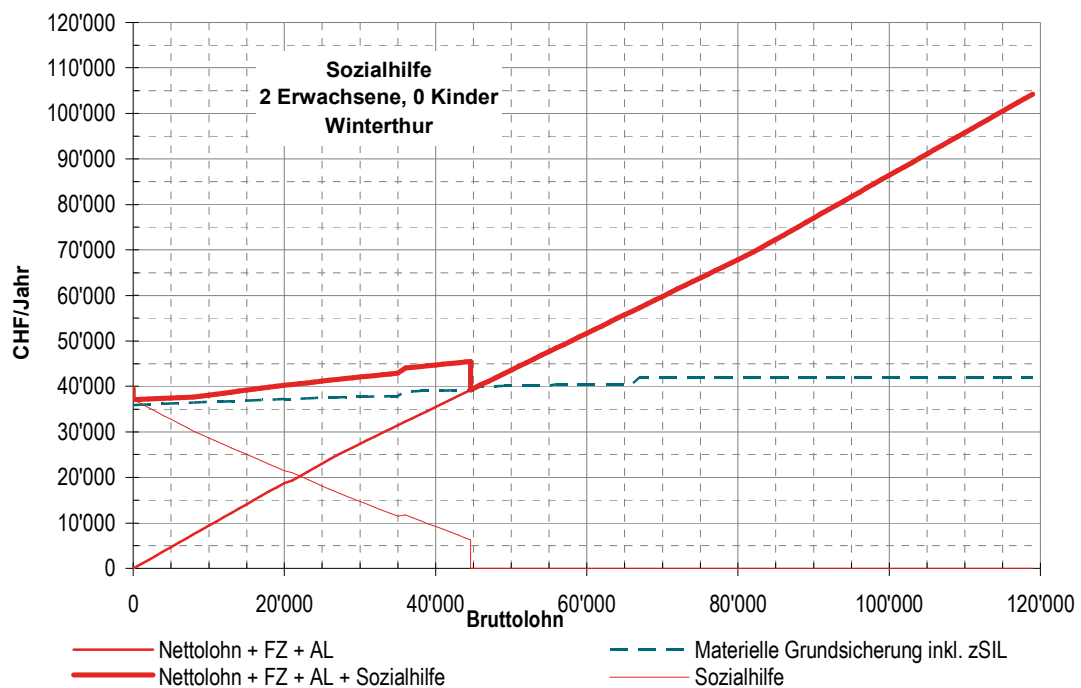


econcept

Figur 36: Einkommenspfad inkl. Sozialhilfe für eine alleinerziehende Person mit 2 Kindern in der **Gemeinde Hedingen** (zSIL = zwingende situationsbedingte Leistungen).

4.9.4 Paare mit einem Einkommen

Gegenüber einer alleinstehenden Person (Figur 33) steigt für ein Paar mit einem Einkommen (Figur 37) die materielle Grundsicherung leicht an (Grundbedarf, Nettokrassenprämien, medizinische Grundversorgung und Miete) wodurch sich die Ein- und Austrittschränken nach oben verschieben. Der dort auftretende Schwelleneffekt bleibt jedoch in ca. gleicher Höhe bestehen. Der potentielle Schwelleneffekt beim Übergang von der Erwerbslosigkeit in die Erwerbstätigkeit kann allerdings grösser sein. Dies trifft zu, falls dadurch eine IZU von 300 CHF/Mt. (anstelle der bei der alleinstehenden Person angenommenen IZU von 200 CHF/Mt.) zugunsten des minimalen Einkommensfreibetrages von 100 CHF/a wegfällt. Der maximale dabei entstehende Schwelleneffekt beträgt somit 2'400 CHF/a.

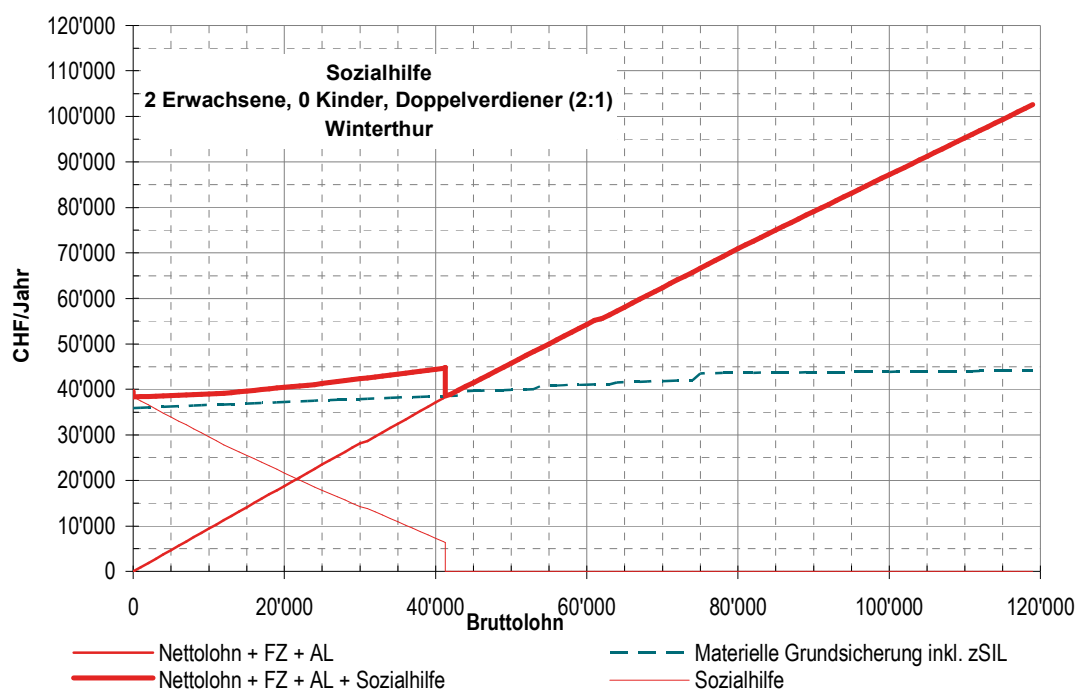


econcept

Figur 37: Einkommenspfad inkl. Sozialhilfe für ein **Paar mit einem Erwerbseinkommen** (zSIL = zwingende situationsbedingte Leistungen).

4.9.5 Doppelverdiener

Gegenüber einem Paar mit nur einem Erwerbseinkommen (Figur 37) können Paare mit zwei Erwerbseinkommen (Figur 38) höhere Freibeträge zugesprochen erhalten. Dadurch steigt die Höhe des Schwelleneffekts zwischen der Ein- und Austrittschanke auf bis zu 10'200 CHF/a. Zusätzlich erhöht sich der Schwelleneffekt mit jedem Kind des Haushalts um 500 CHF/a.



econcept

Figur 38: Einkommenspfad inkl. Sozialhilfe für ein Paar mit zwei Erwerbseinkommen (zSIL = zwingende situationsbedingte Leistungen).

4.9.6 Konkubinatspaare

Konkubinatspartner werden in der Sozialhilfe als unabhängige Unterstützungseinheiten betrachtet. Trotzdem wird die materielle Grundsicherung gleich bemessen. Bei den übrigen Komponenten der Sozialhilfe bestehen jedoch Unterschiede. Dadurch können diese Leistungen im Einzelfall höher ausfallen. Sind beide Konkubinatspartner erwerbstätig, so können zwei Austrittsschwellen mit Schwelleneffekten auftreten. Die Höhe dieser Schwellen ist jedoch niedriger als bei verheirateten Paaren, da jeweils nur die Freibeträge (und die nicht zwingenden situationsbedingten Leistungen) eines Partners wegfallen.

4.9.7 Fazit zur Sozialhilfe

Wie oben bereits erläutert führt der Tarif der Sozialhilfe zu einem gravierenden Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe. Die Schwellenhöhe setzt sich aus Einkommensfreibeträgen und nicht zwingenden SIL zusammen. Beschränkt auf den EFB beträgt sie bei einer erwerbstätigen Person im Haushalt bis zu 7'200 CHF/a und bei zwei erwerbstätigen Personen (Doppelverdienern) bis zu 10'200 CHF/a. Zusätzlich zum EFB berücksichtigen die Modellannahmen kinderspezifische nicht zwingende SIL. Demnach steigt die Schwellenhöhe pro Kind im Haushalt um weitere 500 CHF/a. Diese Schwelle stellt einen schwerwiegenden Fehlanreiz entgegen der Ausweitung der Erwerbstätigkeit dar, die zu einem Austritt aus der Sozialhilfe führen würde.

Beim Übergang von der Erwerbslosigkeit in die Erwerbstätigkeit tritt in der Regel eine positive Schwelle auf, d.h. es werden mit der Erwerbsaufnahme minimale EFB von 1'200

CHF/a erstattet. Für Haushalte, die durch die Erwerbsaufnahme ihre Integrationszulage verlieren, kann jedoch auch ein negativer Schwelleneffekt entstehen. Er entspricht der Differenz zwischen den Integrationszulagen bei Erwerbslosigkeit und dem minimalen Freibetrag bei Erwerbstätigkeit, maximal 2'400 CHF/a.

Die materielle Grundsicherung inkl. zwingender situationsbedingter Leistungen steigt mit der Anzahl Personen in Haushalt, insbesondere mit der Anzahl Kinder und entsprechenden Fremdbetreuungskosten stark und teilweise stufenweise an. Diese Stufen führen jedoch zu keinen effektiven Schwelleneffekten oder Fehlanreizen.

4.10 Zusammenfassung

In dieser Zusammenfassung werden nochmals die in den einzelnen Systemen identifizierten Fehlanreize und Schwelleneffekte aufgelistet:

System	Schwelle	Bereich mit ... Anreiz			Verstärkende Faktoren Schwelle: Schwellenhöhe Bereiche: Länge des Bruttolohn-Intervalls wird verlängert
		reduzier-tem	fehlen-dem	negativem	
Steuersystem					
Individuelle Prämienverbilligung IPV	x				Anzahl weitere Haushaltsmitglieder (Kumulierung)
Alimentenbevorschussung ALBV	x		x		Anzahl Kinder verlängert Bereich, Austrittschwelle bleibt konstant
Kleinkinder-Betreuungsbeiträge KKBB			x		Konstant (=keine verstärkenden Faktoren)
Kinderfremdbetreuung	x				Anzahl Kinder und Anzahl Betreuungstage (Kumulierung)
Stipendien «Kinder»		x			Konstant (=keine verstärkenden Faktoren)
Stipendien «Erwachsene»		x			- Anzahl Kinder - Alleinerziehende - Stipendiat ist unter 28 Jahre alt und in Erstausbildung
Sozialhilfe	x	x			<i>Schwellenhöhe:</i> steigt leicht an - mit jedem Kind - mit Erwerbssumme bei Austrittschwelle - mit Zweiteinkommen <i>Bereichslänge</i> mit reduziertem Anreiz steigt mit der Höhe der materiellen Grundsicherung für den Haushalt

Tabelle 19: Überblick zu den identifizierten Schwelleneffekten und Fehlanreizen bei der isolierten Betrachtung der verschiedenen Transfersysteme.

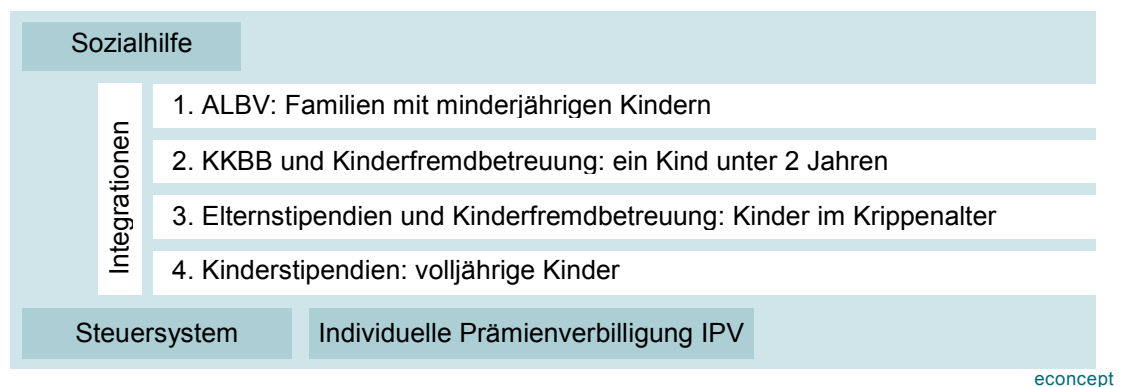
5 Fehlanreize in der Kombination verschiedener Transfertarifsysteme

In Kapitel 4 wurden die Tarifsysteme einzeln, bzw. isoliert, auf Schwelleneffekte und Fehlanreize überprüft. Im folgenden Kapitel wird das Zusammenspiel der verschiedenen gleichzeitig wirkenden Transfersysteme untersucht. Das methodische Vorgehen bei dieser integrierten Betrachtung wird in Kapitel 2.3 erläutert. Im Gegensatz zur isolierten Betrachtung basiert die integrierte Betrachtung auf der Analyse des «frei verfügbaren Einkommens» als Einkommensgrösse (siehe Figur 5).

Die drei Transfersysteme IPV, Steuersystem und Sozialhilfe sind in jedem Fall für alle Haushaltstypen relevant (→ Basissysteme), wobei die Sozialhilfe immer ergänzenden Charakter hat.

Die übrigen Transfersysteme sind nur für gewisse Haushaltstypen bedeutsam. Dabei ist insbesondere das Vorhandensein von Kindern im Haushalt, deren Alter sowie die Erwerbstätigkeit der Eltern relevant. Aufgrund dieser Haushaltseigenschaften wurden möglichst realistische und relevante Kombinationen der Tarifsysteme definiert (Figur 39). Bei den gemeindespezifischen Parametern Steuerfuss, Krankenkassen-Prämienregion sowie Kinderfremdbetreuungstarif werden jeweils die Werte von **Winterthur** verwendet.

«Betrachtete Kombinationen der verschiedenen Transfertarifsysteme»



Figur 39: Betrachtete Kombinationen der Transfertarifsysteme.

5.1 Grafische Darstellung der Fehlanreize und Schwelleneffekte

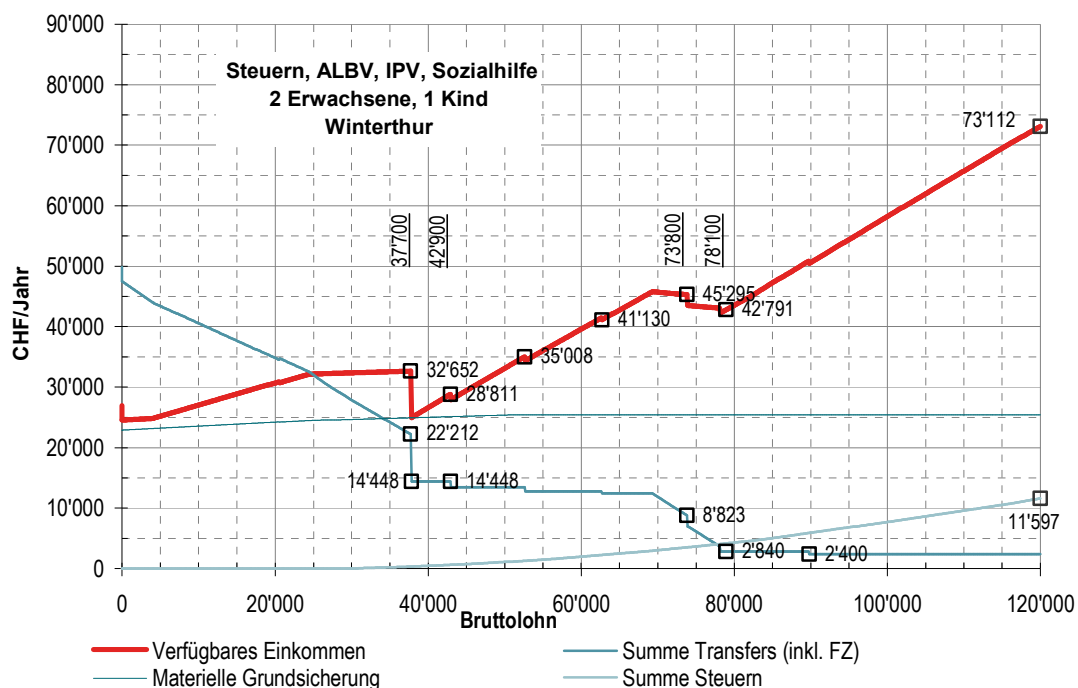
In der integrierten Betrachtung wird der Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit (Bruttolohn) und dem verfügbaren Einkommen des Haushaltes untersucht, wobei sämtliche Systeme direkt das verfügbare Einkommen beeinflussen.

Horizontale Achse: Auf der horizontalen Achse ist der Bruttolohn des Haushaltes pro Jahr (0-120'000 CHF/a) abgetragen.

Vertikale Achse: Auf der vertikalen Achse ist das frei verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des Bruttolohns abgetragen. Zusätzlich werden weitere Grössen abgetragen, die der Interpretation des Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens dienen.

- **Verfügbares Einkommen:** Die dicke rote Linie zeigt das frei verfügbare Einkommen des Haushalts in Abhängigkeit des Bruttolohns.
- **Materielle Grundsicherung:** Die dünne dunkelblaue, beinahe horizontal verlaufende Linie, zeigt die Höhe der materiellen Grundsicherung gemäss dem Sozialhilfetarif. Dadurch wird der Einfluss der Sozialhilfe auf den Verlauf des verfügbaren Einkommens verdeutlicht.
- **Summe Transfers:** Die sinkende blaue Linie zeigt die Summe sämtlicher Transferleistungen inkl. der Familienzulagen. Sinkende Transfers führen dazu, dass das frei verfügbare Einkommen weniger stark ansteigt, bzw. sogar sinkt.
- **Summe Steuern:** Die steigende hellblaue Linie zeigt die Summe aus direkter Bundessteuer, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer. Die steigenden Steuern führen dazu, dass das frei verfügbare Einkommen weniger stark ansteigt.

Lesebeispiel anhand von Figur 40



econcept

Figur 40: **Beispielgrafik** für einen Haushalt mit zwei erwachsenen Personen und einem Kind. Neben den Basissystemen (Steuern, IPV, Sozialhilfe) wird das Transfersystem ALBV berücksichtigt.

- **Materielle Grundsicherung:** Überschreitet der Bruttolohn 37'700 CHF/a, fällt das frei verfügbare Einkommen auf das Niveau der materiellen Grundsicherung (Schwelle). Damit wird bis zu diesem Bruttolohn Sozialhilfe ausbezahlt.

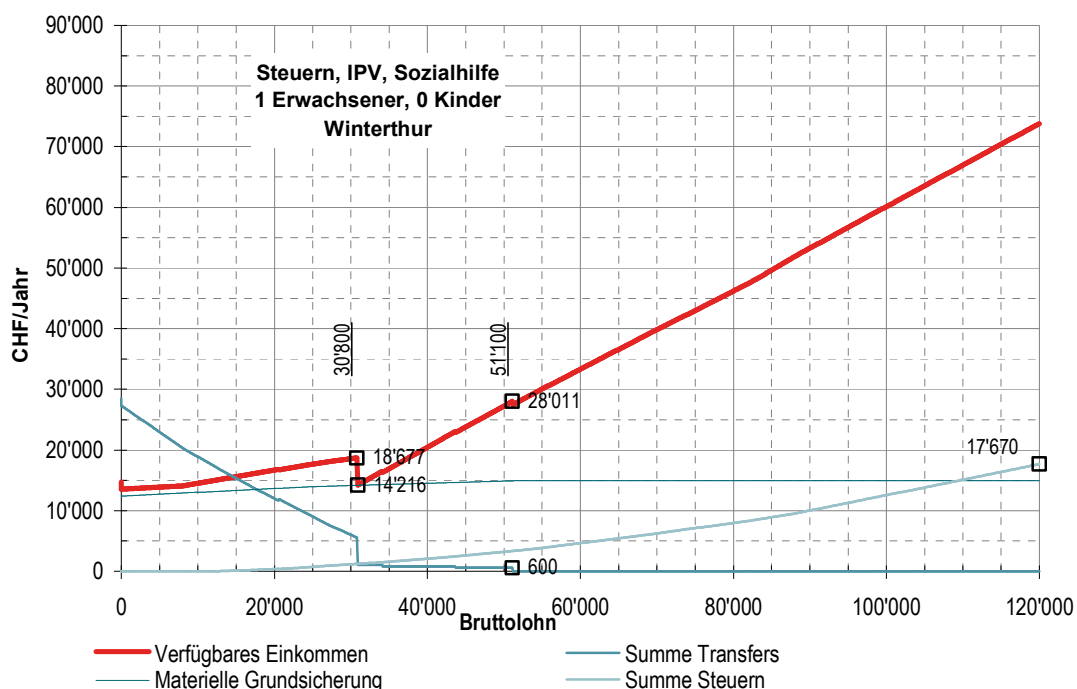
- *Summe Transfers:* Anhand dieses Verlaufs können Übergänge und Schwellen von einzelnen Tarifen besser identifiziert werden. Der unregelmässig sinkende Verlauf des frei verfügbaren Einkommens im Intervall 70'000 – 78'100 CHF Bruttolohn/a ist auf das konstante Abnehmen der ALBV-Leistungen in diesem Intervall, eine Schwelle des IPV-Tarifs bei 73'800 CHF Bruttolohn/a sowie eine Schwelle des ALBV-Tarifs bei 78'100 CHF Bruttolohn/a zurückzuführen.
- *Summe Steuern:* Der Verlauf zeigt, dass die Steuerbelastung erst ab mittleren und höheren Einkommen einen relevanten Einfluss auf das frei verfügbare Einkommen hat. Bei 120'000 CHF Bruttolohn/a beträgt die Steuerrechnung 11'597 CHF.
- *Frei verfügbares Einkommen:* In der obigen Grafik sind einige Unregelmässigkeiten im Verlauf markiert. Diese lassen sich durch die Tarife der einzelnen betrachteten Systeme erklären.

Neben diesen Darstellungen für einzelne Haushaltstypen werden zudem Übersichtsgrafiken ausgewiesen, die jeweils gleichzeitig den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für verschiedene Haushaltstypen zeigen. Dabei werden die Ergebnisse bis zu einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von 200'000 CHF dargestellt.

5.2 Die Wirkungen der Basissysteme Steuern, IPV und Sozialhilfe

Im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens unter Berücksichtigung des Steuersystems, der IPV und der Sozialhilfe sind die Effekte der einzelnen Systeme gut identifizierbar (Figur 41).

- Die Einkommensfreibeträge der Sozialhilfe führen im unteren Einkommensbereich zu einem Anstieg des frei verfügbaren Einkommens bei steigendem Bruttolohn. Eine alleinstehende Person tritt bei ca. 30'800 CHF/a Bruttolohn aus der Sozialhilfe aus. Die Höhe der dabei resultierenden Austrittsschwelle beträgt rund 4'500 CHF/a (infolge der Einkommensfreibeträge). Das frei verfügbare Einkommen fällt dann auf das Niveau der materiellen Grundsicherung, welches an dieser Stelle 14'216 CHF/a beträgt.
- Die Schwelleneffekte der IPV treten lediglich rechts der Sozialhilfeaustrittsschwelle auf. Für einen Einpersonenhaushalt sind sie gering. In Figur 41 ist lediglich die Schwelle bei 51'100 CHF Bruttolohn/a in der Höhe von 600 CHF/a erkennbar.
- Die progressiv steigende Steuerbelastung führt zu einem schwächeren Anstieg des frei verfügbaren Einkommens. Der Steuerbetrag beträgt bei 120'000 CHF/a Bruttolohn/a 17'670 CHF.



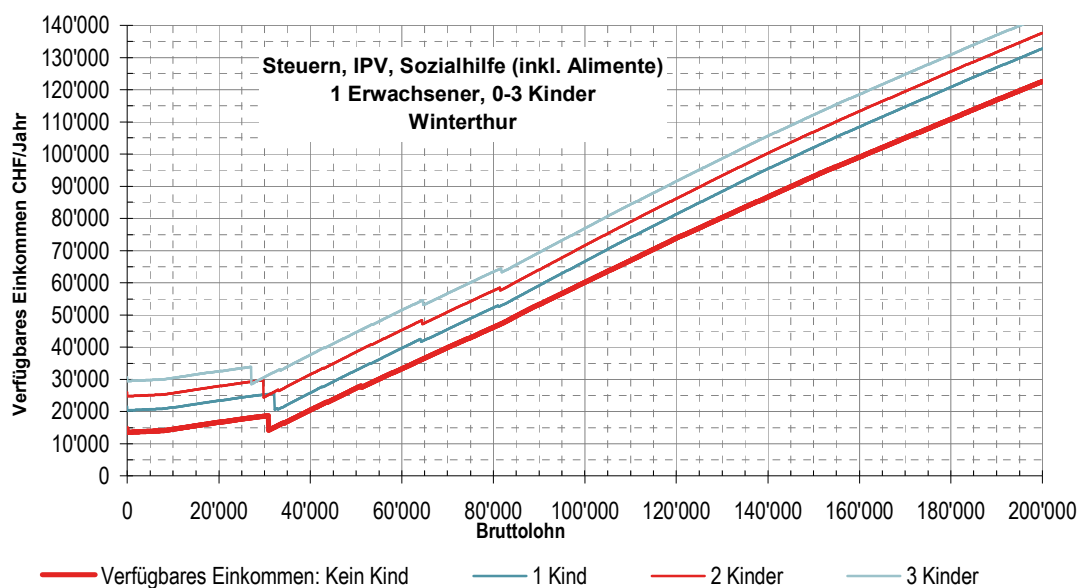
econcept

Figur 41: Frei verfügbares Einkommen für eine **alleinstehende Person** unter Berücksichtigung der Basissysteme Steuern, IPV und Sozialhilfe.

- Wechselwirkung zwischen IPV und Steuerbelastung: Grundsätzlich sind zur Berechnung des steuerbaren Einkommens lediglich die Netto-Versicherungsprämien, d.h. die Versicherungsprämien nach Abzug der Prämienverbilligung abzugsberechtigt. Die IPV kann somit faktisch zu einem höheren steuerbaren Einkommen und damit zu ei-

ner höheren Steuerbelastung führen. Gemäss den in Kapitel 3.1 beschriebenen Annahmen werden hier zur Berechnung des steuerbaren Einkommens immer die maximal zulässigen Abzüge für Versicherungsprämien verwendet. Aufgrund der IPV können die abzugsberechtigten Netto-Versicherungsprämien jedoch substantiell unter diesem Maximalabzug liegen. Der steuererhöhende Effekt der IPV wird hier somit nicht berücksichtigt. Wird ein Teil der IPV durch höhere Steuern kompensiert, so ist der tatsächliche Schwelleneffekt geringer als hier ausgewiesen. Um wie viel die Schwelle reduziert würde, hängt von der tatsächlichen Erhöhung des steuerbaren Einkommens und des marginalen Steuersatzes ab. 20% sind aber in jedem Fall die Obergrenze.

Die Übersicht Figur 42 zeigt das verfügbare Einkommen einer alleinstehenden Person, sowie einer alleinerziehenden Person mit 1, 2 und 3 Kindern. Es fällt auf, dass mit der Anzahl Kinder die Schwellenhöhe der Sozialhilfe-Austrittsschwelle und der IPV zunimmt. Ein zusätzliches Kind führt zu höheren Alimentenzahlungen, sowie höheren Familienzulagen und tieferen Steuern.

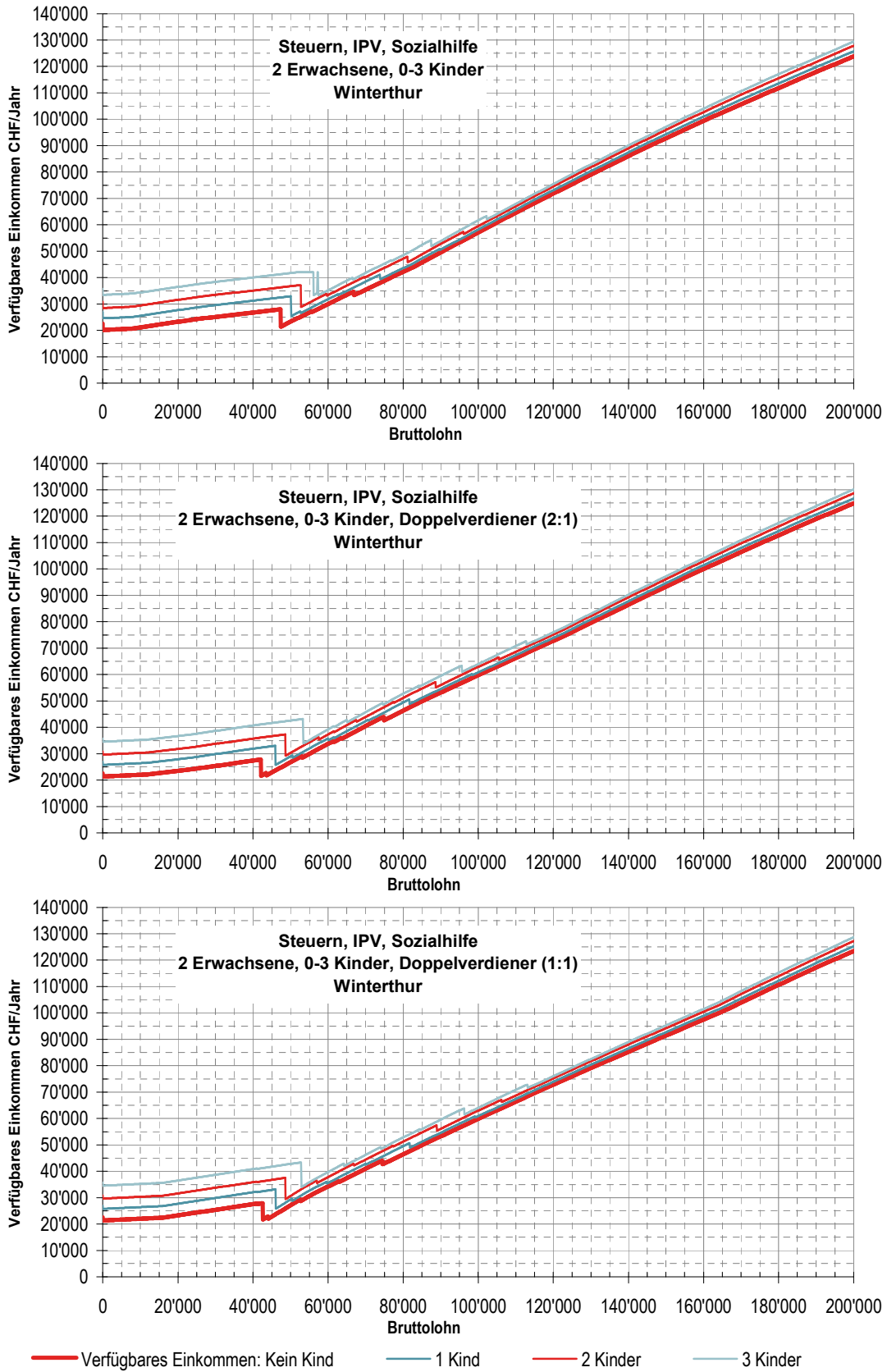


econcept

Figur 42: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme Steuern, IPV und Sozialhilfe für eine **alleinstehende bzw. alleinerziehende Person mit 0-3 Kindern**.

Figur 43 fasst den Verlauf des verfügbaren Einkommens für Paare mit unterschiedlichen Einkommensaufteilungen zusammen. Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für ein Paar mit 3 Kindern weist zwei Austrittsschwellen aus der Sozialhilfe auf (Figur 43 oben). Dazwischen liegt eine Schwelle der IPV, weswegen der Haushalt direkt oberhalb jener Schwelle erneut sozialhilfeberechtigt wäre.

Die in Figur 42 und Figur 43 ausgewiesenen Verläufe können als Referenz für die Interpretation der folgenden Ergebnisse verwendet werden, in denen zusätzliche Systeme integriert werden.



econcept

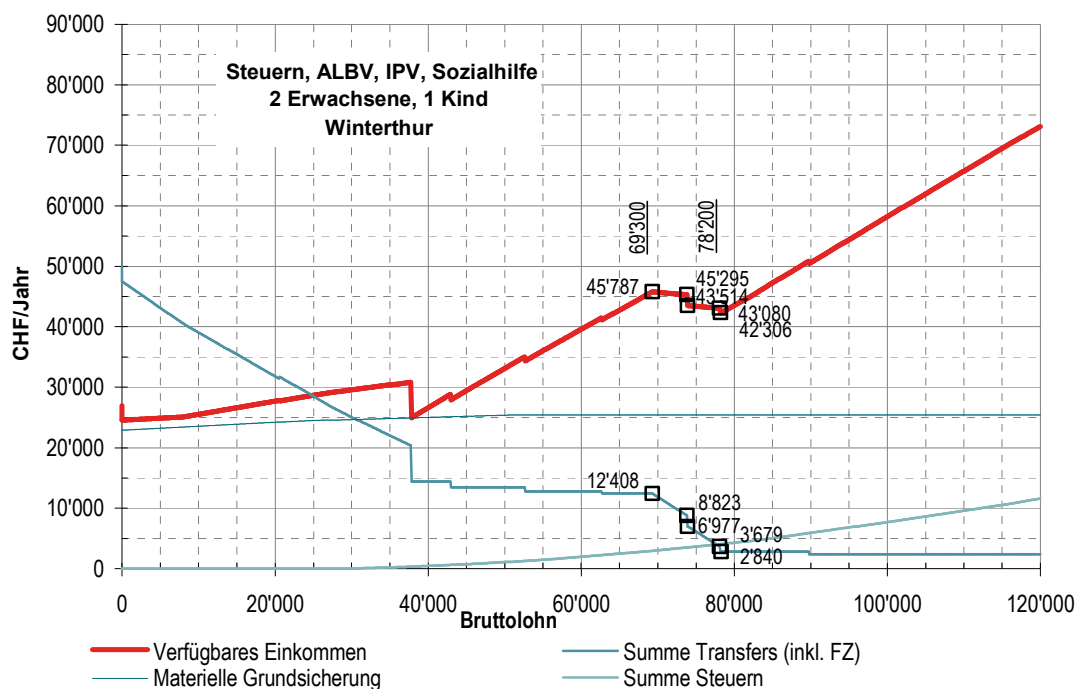
Figur 43: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme Steuern, IPV und Sozialhilfe. Jeweils für Paare mit einem Einkommen (oben), Paare mit einer 67%/33% Einkommensaufteilung (mitte) und Paare mit einer 50%/50% Einkommensaufteilung (unten) jeweils für 0-3 Kinder.

5.3 Integration der ALBV

Wird neben den Basissystemen zusätzlich die Alimentenbevorschussung berücksichtigt, ergeben sich aus der Kombination der Systeme zusätzliche Fehlanreize.

Figur 44 zeigt, dass das frei verfügbare Einkommen eines Paares mit einem Kind zwischen 69'300 CHF und 78'200 CHF/a Bruttolohn insgesamt um 3'481 CHF/a sinkt. Dies ist auf die folgenden drei Faktoren zurückzuführen:

- Der ALBV-Tarif ist vor dem Austritt so ausgelegt, dass die Höhe der Bevorschussung etwa im gleichen Mass abnimmt wie der Nettolohn zunimmt. Dadurch entsteht zunächst ein flacher Verlauf des Einkommenspfades mit fehlendem Anreiz zur Erhöhung des Erwerbseinkommens.
- Durch die zusätzlich steigende Steuerbelastung ergibt sich in diesem Bereich ein kontinuierlich sinkender Verlauf des frei verfügbaren Einkommens.
- Innerhalb dieses Bereichs tritt auch noch eine IPV-Schwelle in der Höhe von 1'768 CHF/a auf.

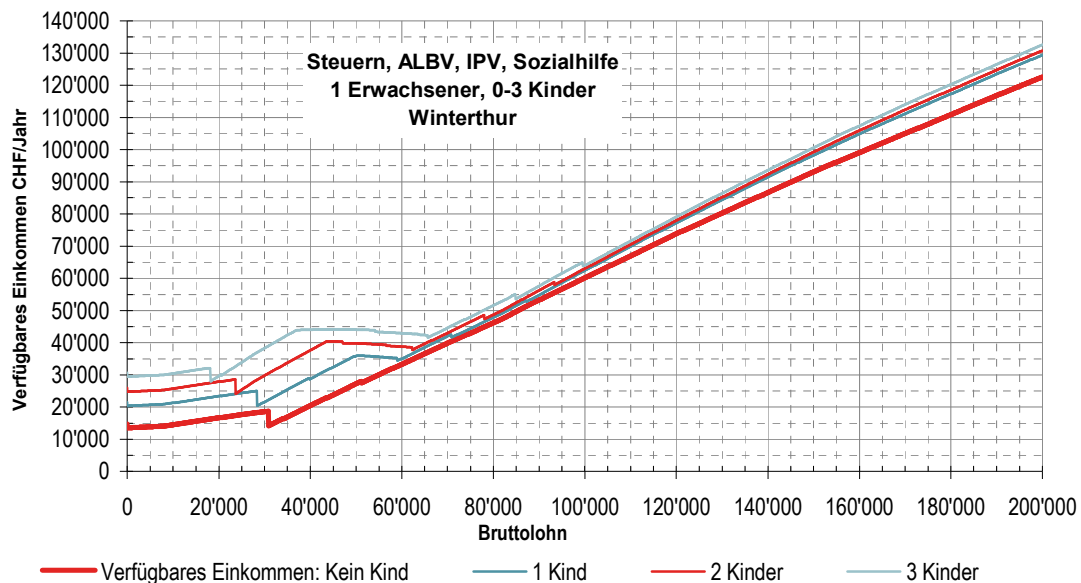


econcept

Figur 44: Frei verfügbares Einkommen für ein Paar mit einem Kind unter Berücksichtigung der Basissysteme sowie der **Alimentenbevorschussung** (ALBV).

Die Übersichten in Figur 45 und Figur 46 zeigen, dass dieser oben beschriebene Effekt bei allen Haushaltstypen auftritt. Werden für mehrere Kinder im Haushalt Alimente bevorschusst, so besteht in einem grösseren Einkommensbereich ein negativer Arbeitsanreiz.

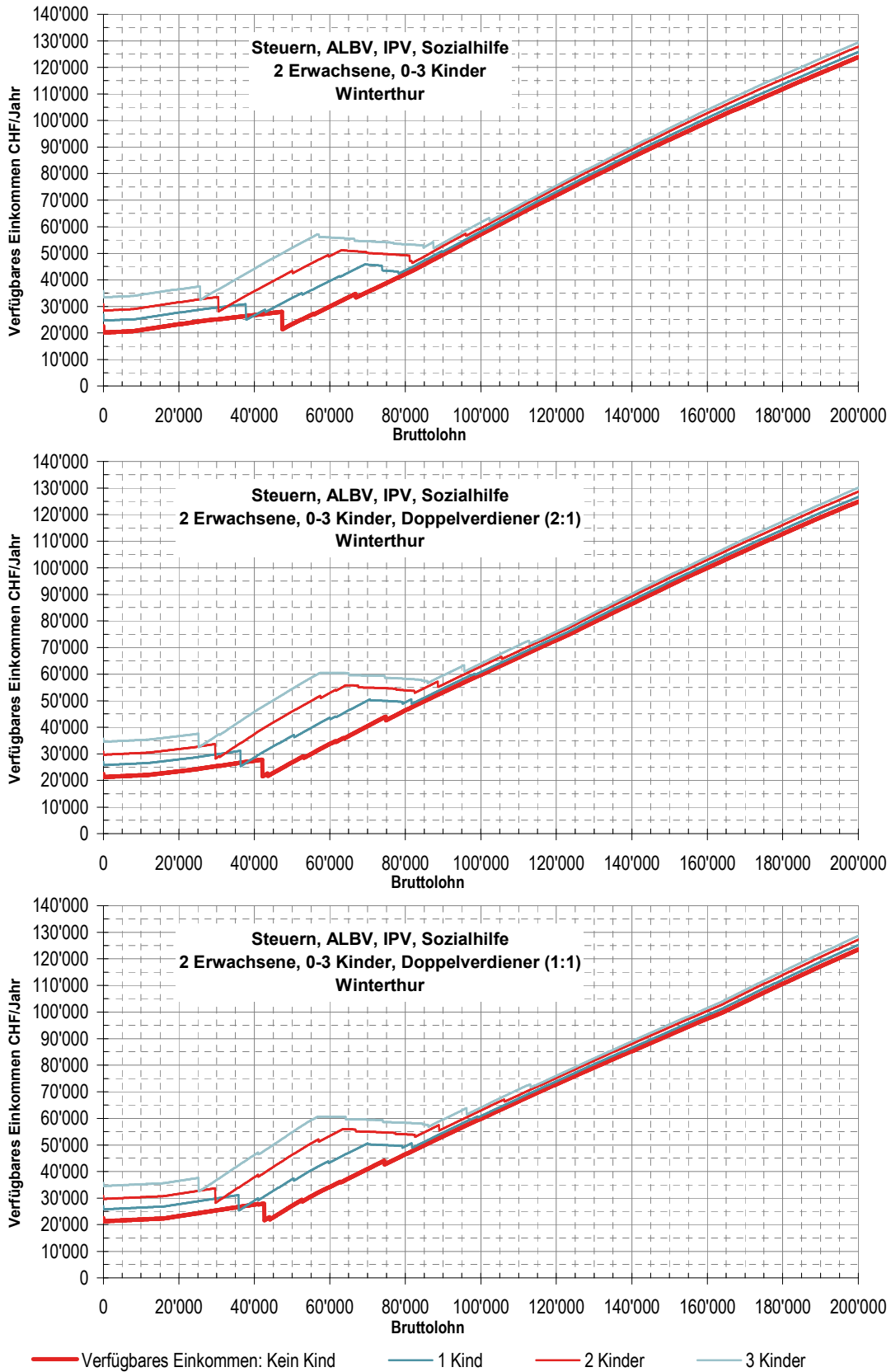
Für Alleinerziehende tritt die Austrittschwelle der ALBV deutlich früher auf, als wenn der anspruchsberechtigte Elternteil verheiratet ist bzw. in einer registrierten Partnerschaft lebt.



econcept

Figur 45: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme sowie der Alimentenbevorschussung ALBV für eine **Alleinerziehende** mit jeweils 0-3 Kindern.

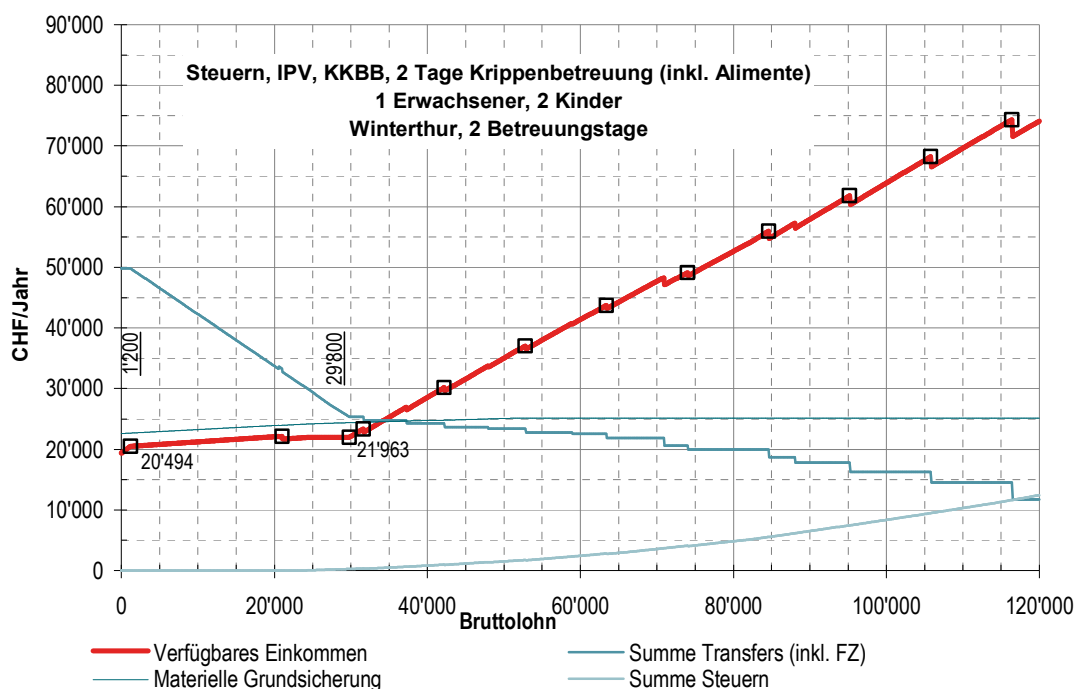
Paarhaushalte mit zwei Einkommen erreichen auch hier ein höheres verfügbares Einkommen als Paare mit nur einem Einkommen.



Figur 46: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme sowie der Alimentenbevorschussung ALBV. Jeweils für Haushalte mit einer erwachsenen Person (oben), Paaren mit einem Einkommen (mitte) und Paaren mit zwei Einkommen (unten) und jeweils für 0-3 Kindern.

5.4 Integration der KKBB und Kinderfremdbetreuung

Die Auswirkungen der Kleinkinderbetreuungsbeiträge auf das frei verfügbare Einkommen lassen sich nur darstellen, wenn gleichzeitig keine Ansprüche aus der Sozialhilfe berücksichtigt werden.³¹ Dies ist insofern realitätsnah, da sich Anspruchsberechtigung/Anspruchstellung der beiden Systeme grundlegend unterscheiden: Die KKBB «erlaubt» es Eltern in den ersten beiden Lebensjahren ihres Kindes «so wenig zu verdienen» und damit die Kinderbetreuung grösstenteils selbst zu übernehmen. Die Sozialhilfe hingegen dient der Sicherung des Lebensunterhalts, wenn der betroffene Haushalt tatsächlich «nicht mehr verdienen kann».



econcept

Figur 47: Frei verfügbares Einkommen für eine Alleinerziehende mit zwei Kindern unter Berücksichtigung der Basissysteme (ohne Sozialhilfe) sowie der **KKBB und Kinderfremdbetreuung** (Krippe). Die Schwellen infolge des Krippentarifes sind mit "□" markiert. Die nicht markierten Schwellen sind eine Folge des IPV-Tarifs.

KKBB

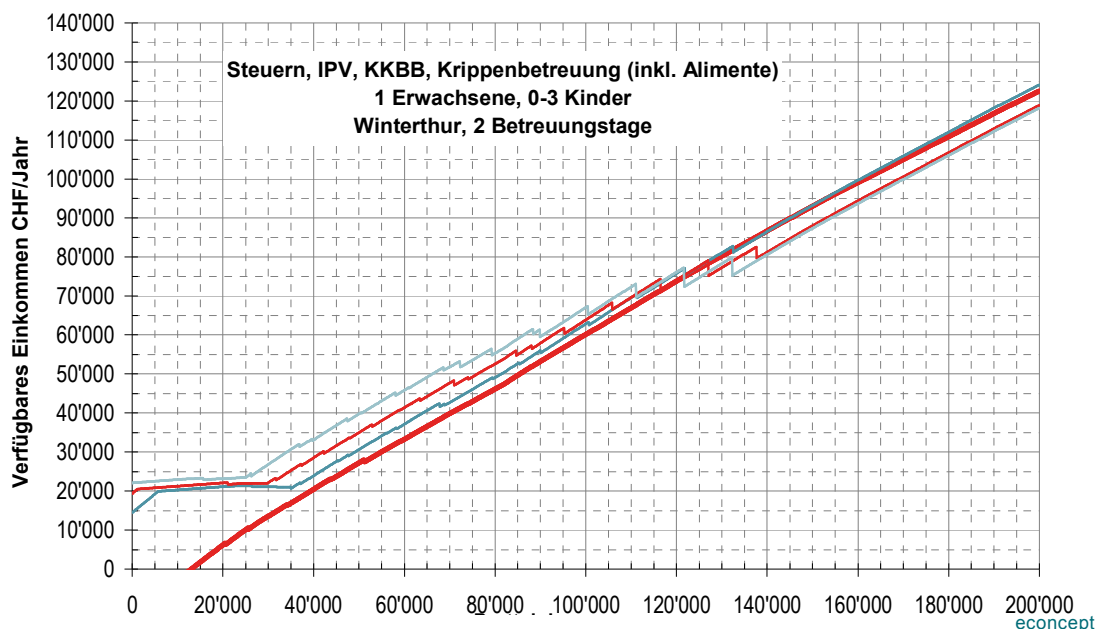
Für eine alleinerziehende Person mit einem Kind unter 2 Jahren und einem weiteren Kind im Krippenalter ergibt sich der in Figur 47 abgebildete Verlauf. Bis zu 1'200 CHF Bruttolohn/a wird der Höchstbetrag der KKBB von 24'000 CHF/a ausbezahlt. Danach werden die KKBB beinahe im gleichen Umfang gekürzt, wie der Lohn aus Erwerbstätigkeit steigt. Das frei verfügbare Einkommen würde deshalb im Einkommensbereich bis 29'800 CHF/a Bruttolohn lediglich um knapp 2'000 CHF/a steigen. Da in diesem Bereich auch noch eine Schwelle des Krippentarifs in der Höhe von 438 CHF/a auftritt, steigt das frei verfügbare Einkommen lediglich um 1'500 CHF/a an.

³¹ Gemäss den getroffenen Annahmen überlagert die Sozialhilfe die KKBB, d.h. die KKBB würden in jedem Fall durch Sozialhilfeleistungen ergänzt, sodass die KKBB-Leistungen für das frei verfügbare Einkommen nicht mehr relevant wären.

KKBB werden generell nur bis zu einem Erwerbseinkommen von 50% bezahlt. Damit haben nur Alleinerziehende, die mit 50% mehr als 30'000 CHF Bruttolohn pro Jahr verdienen ein Anreiz zur Steigerung des Erwerbseinkommens. Für weniger Verdienende bewirkt der KKBB-Tarif, dass sich durch zusätzliches Erwerbseinkommen (fast) kein zusätzliches frei verfügbares Einkommen generieren lässt und sogar kaum ein Anreiz besteht, überhaupt eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Für Alleinerziehende mit keinen oder geringeren Alimenternten besteht auch bei geringerer Entlohnung ein Anreiz.

Kinderfremdbetreuung

Der Krippentarif verursacht bei der Erhöhung des Erwerbseinkommens (bei konstanter Anzahl Krippentage) mehrere kleinere Schwellen im Verlauf des verfügbaren Einkommens. Diese sind in Figur 47 markiert. Bei den nicht markierten Schwellen handelt es sich um die Schwellen des IPV-Tarifs. Eine detaillierte Diskussion der Kinderfremdbetreuungstarife findet sich im entsprechenden Schwerpunktthema in Kapitel 6.

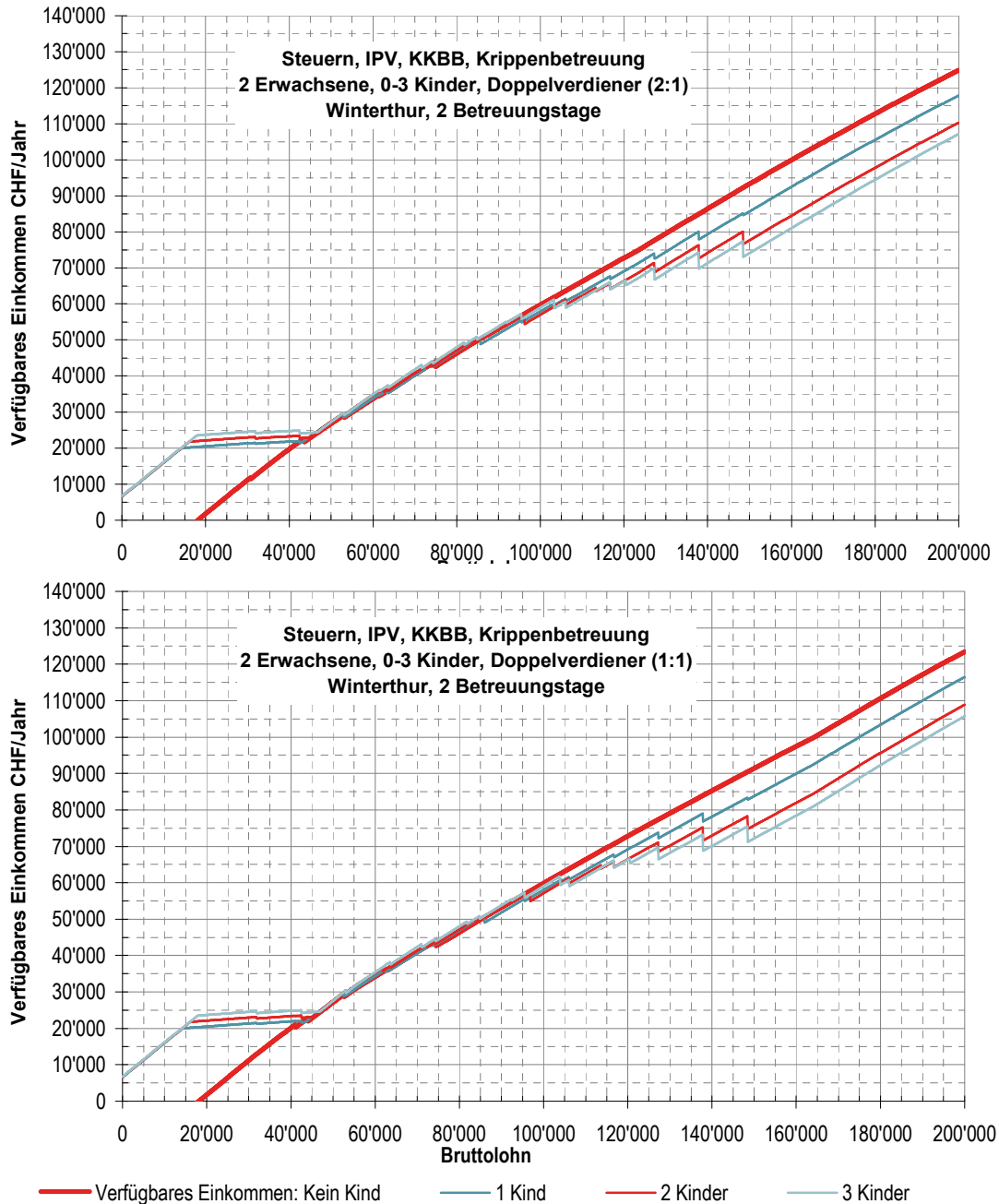


Figur 48: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme (ohne Sozialhilfe) sowie der KKBB und Kinderfremdbetreuung (Krippe) für eine alleinerziehende Person mit 0-3 Kindern.

Die Übersicht in Figur 48 zeigt, dass der KKBB-Tarif bei Alleinerziehenden kaum Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzt. Für die in Figur 49 dargestellten Paare mit zwei Einkommen hingegen besteht ein starker Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Je nach Anzahl Kinder besteht jedoch auch für sie kaum ein Anreiz, das Erwerbseinkommen zwischen einem Bruttolohn von 17'000 bis 45'000 CHF/a zu erhöhen. Die Einkommensaufteilung zwischen den Ehepartnern, 67%/33% oder 50%/50%, hat hier kaum eine Auswirkung auf das frei verfügbare Einkommen.

Da die KKBB lediglich im niedrigen Einkommensbereich ausbezahlt werden, treten keine kumulierenden Effekte durch das Steuersystem auf.

Die Schwelleneffekte des Krippentarifs treten hingegen bei den mittleren und oberen Einkommen auf. Dort steigt der Elternbeitrag an die Krippenkosten zusehends und damit der Verlust an frei verfügbarem Einkommen. Diese Tendenz wird durch die Steuerbelastung und durch die IPV verstärkt. Auf die Beziehung von Kinderfremdbetreuung, Erwerbseinkommen und Erwerbsspensum wird im Schwerpunktthema familienergänzende Kinderbetreuung in Kapitel 6 eingegangen.



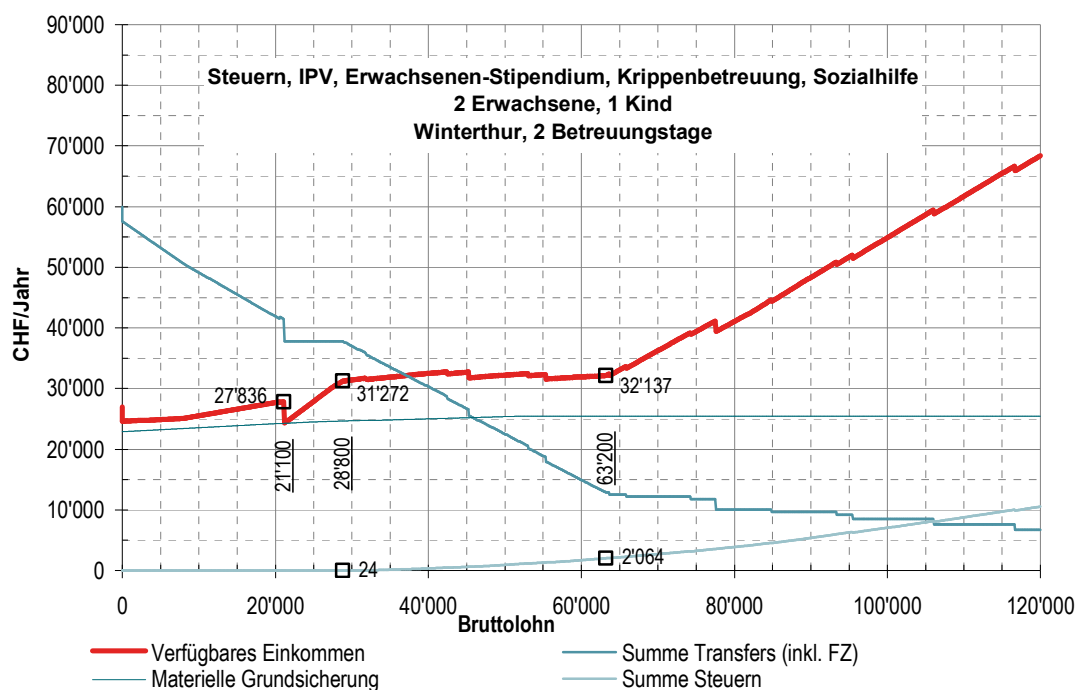
econcept

Figur 49: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme (ohne Sozialhilfe) sowie der KKBB und Kinderfremdbetreuung (Krippe). Jeweils für **Paarhaushalte** mit **67%/33% Einkommensaufteilung** zwischen den Ehepartnern (oben) und mit einer **50%/50 Einkommensaufteilung** (unten), jeweils für 0-3 Kinder.

5.5 Integration der Erwachsenen-Stipendien und Kinderfremdbetreuung

Die Integration von Stipendien für Erwachsene im Haushalt führt dazu, dass eine Bruttolohnsteigerung in einem sehr grossen Einkommensbereich kaum zu zusätzlichem frei verfügbarem Einkommen führt.

Anhand eines Haushalts mit 2 Erwachsenen und einem Kind kann in Figur 50 gezeigt werden, wie der Stipendientarif (vgl. isolierte Betrachtung Figur 31), beeinflusst durch die Tarife der IPV, Steuern, Krippenbetreuung und der Sozialhilfe zu Fehlanreizen führt.



econcept

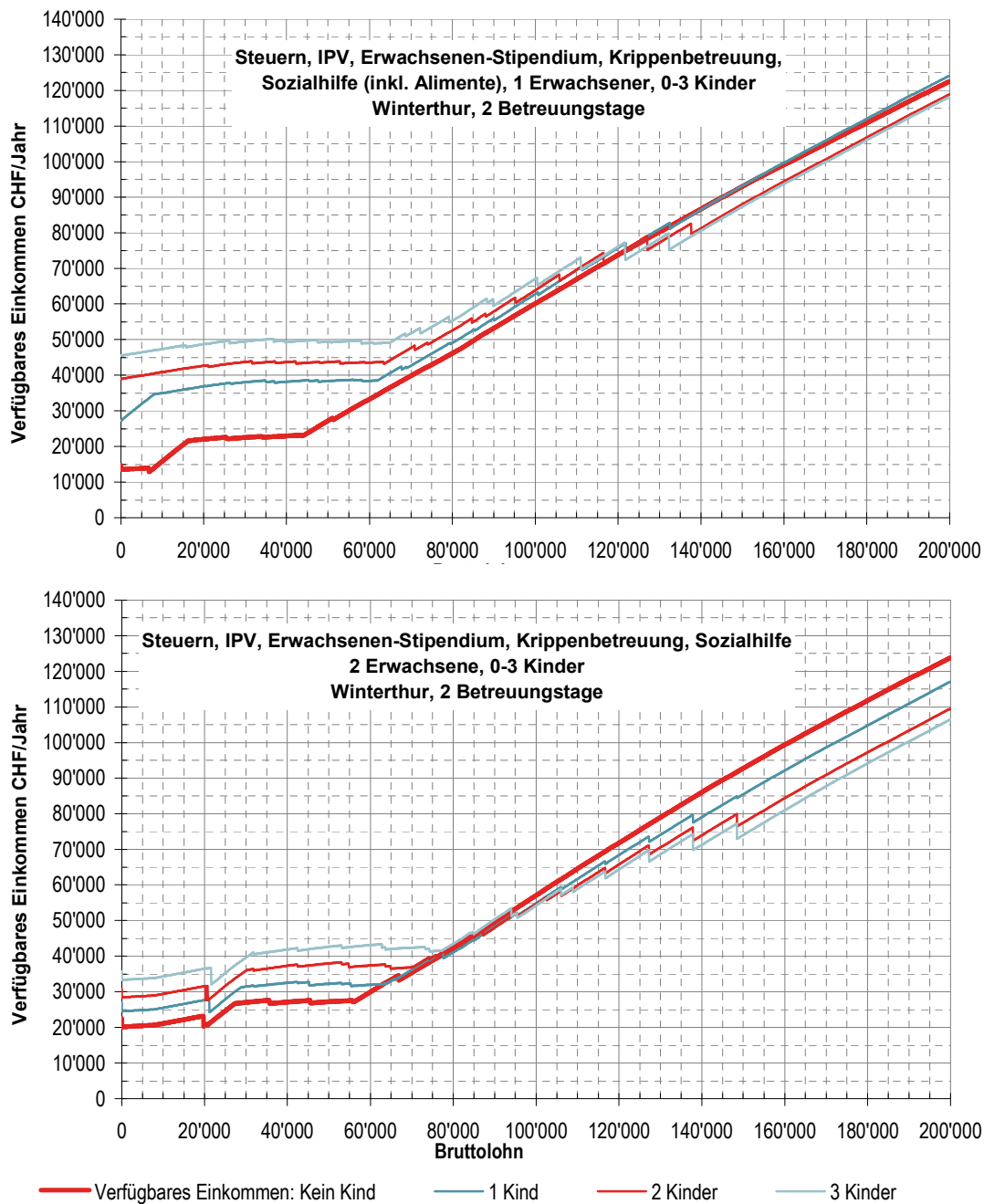
Figur 50: Frei verfügbares Einkommen für ein Paar mit einem Kind unter Berücksichtigung der Basissysteme sowie eines **Erwachsenen-Stipendiums** und **Kinderfremdbetreuung** (Krippe).

Stipendientarif: Bis zu einem Bruttolohn von 28'800 CHF/a wird der (gemäss Annahmen) maximale Stipendienbetrag von 22'300 CHF/a ausgerichtet. Im Einkommensbereich bis 63'200 CHF/a Bruttolohn nimmt der Stipendienbetrag kontinuierlich ab. In diesem Bereich ist der Tarif so ausgestaltet, dass ein zusätzlich verdienender Franken ca. 0.2 Franken zusätzliches Einkommen für den Stipendiaten generiert. Damit ist ein geringer Anreiz zur Erhöhung des Erwerbseinkommens gegeben. Dieser Anreiz wird jedoch durch andere Systeme zunichte gemacht:

- *Steuern:* Der Steuerbetrag steigt im besagten Intervall um 2'040 CHF/a.
- *IPV:* Die Leistungen der individuellen Prämienverbilligung sinken um 1'680 CHF/a.
- *Kinderfremdbetreuung:* Die Subventionsbeiträge sinken um 962 CHF/a.

Das frei verfügbare Einkommen steigt deshalb im Bruttolohnbereich von 28'800 – 63'200 CHF/a lediglich um 865 CHF/a (von 31'272 auf 32'137 CHF/a).

- **Sozialhilfe:** Durch die Sozialhilfe kann der Einkommensbereich ohne Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit zusätzlich vergrössert werden, falls das Lohnniveau sehr gering und damit die Sozialhilfe-Austrittsschwelle entsprechend hoch ist.



econcept

Figur 51: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme sowie eines Erwachsenen-Stipendiums und Kinderfremdbetreuung (Krippe). Für Haushalte mit einer erwachsenen Person (oben) und Paaren mit einem Einkommen (unten), jeweils für 0-3 Kinder.

Der Vergleich des Einkommenspfades in den verschiedenen Haushalten zeigt insbesondere, dass die Problematik mit der Sozialhilfe bei Alleinerziehenden nicht auftaucht. Dort garantiert das Stipendium auch bei tiefem Bruttolohn ein verfügbares Einkommen, das

über der materiellen Grundsicherung liegt. Somit treten alleinerziehende Stipendiaten nicht in die Sozialhilfe ein.

Die Länge des Einkommensbereichs ohne oder mit sehr geringen Anreizen zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit beträgt jedoch auch bei den Alleinerziehenden rund 60'000 CHF/a Bruttolohn. Ab zwei Kindern beginnt dieses Intervall bei 0 CHF/a Bruttolohn, womit auch kein Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gegeben ist.

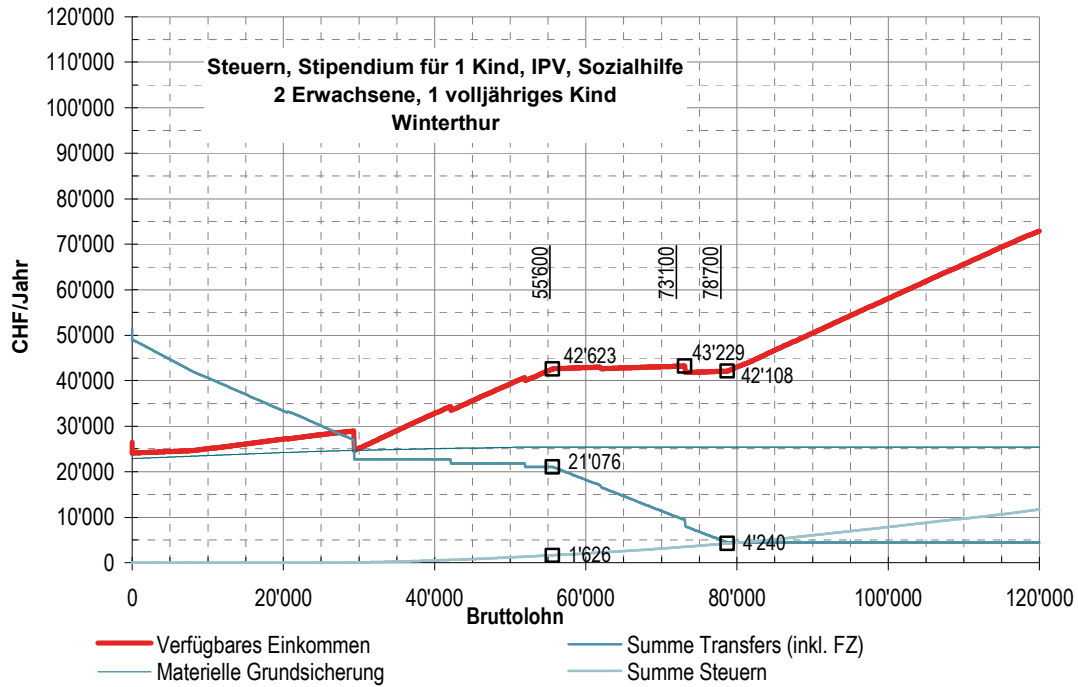
5.6 Integration von Kinder-Stipendien

In den vorherigen Systemkombinationen wurden Familien mit kleinen Kindern betrachtet. Hier werden nun Haushalte betrachtet, in denen die «Kinder» bereits volljährig (18-25J.) sind, jedoch noch bei den Eltern wohnen. Für diese wird deshalb der IPV-Tarif für junge Erwachsene in Ausbildung sowie die durchschnittliche Krankenkassenprämie für diese Altersgruppe angewendet. Weiter wird angenommen, dass für alle Kinder eine erhöhte Familienzulage von 250 CHF/Mt. (Ausbildungszulage) bezogen werden kann und eines der Kinder stipendienberechtig ist. Die Stipendienhöhe wird gemäss dem Tarif für eine Tertiärausbildung berechnet.

Figur 52 zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für ein Paar mit einem Kind. Bis 55'600 CHF/a Haushalts-Bruttolohneinkommen wird der (gemäss den Annahmen) maximale Stipendienbetrag von 14'800 CHF/a ausbezahlt. Für höhere Einkommen nimmt dieser Betrag kontinuierlich ab. Ab 78'700 CHF/a Haushalts-Bruttolohneinkommen werden keine Stipendien mehr ausgerichtet. Der Stipendienbetrag nimmt weniger schnell ab, als das anrechenbare Haushaltseinkommen zunimmt, dadurch bleibt ein geringer Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit erhalten. Allerdings wird, wie bereits in Kapitel 5.5 für Erwachsenen-Stipendien erläutert, dieser Anreiz durch die anderen Systeme grösstenteils zunichte gemacht. Dies wird in Figur 52 illustriert:

- *IPV*: Zwischen 55'600 und 78'700 CHF/a Bruttolohn treten zwei IPV-Schwellen auf. Die IPV der Eltern werden dort jeweils um insgesamt 460 CHF/a, bzw. 1'440 CHF/a reduziert.
- *Steuern*: Die Steuerbelastung steigt in diesem Bereich um 2'614 CHF/a (von 1'626 auf 4'240 CHF/a).

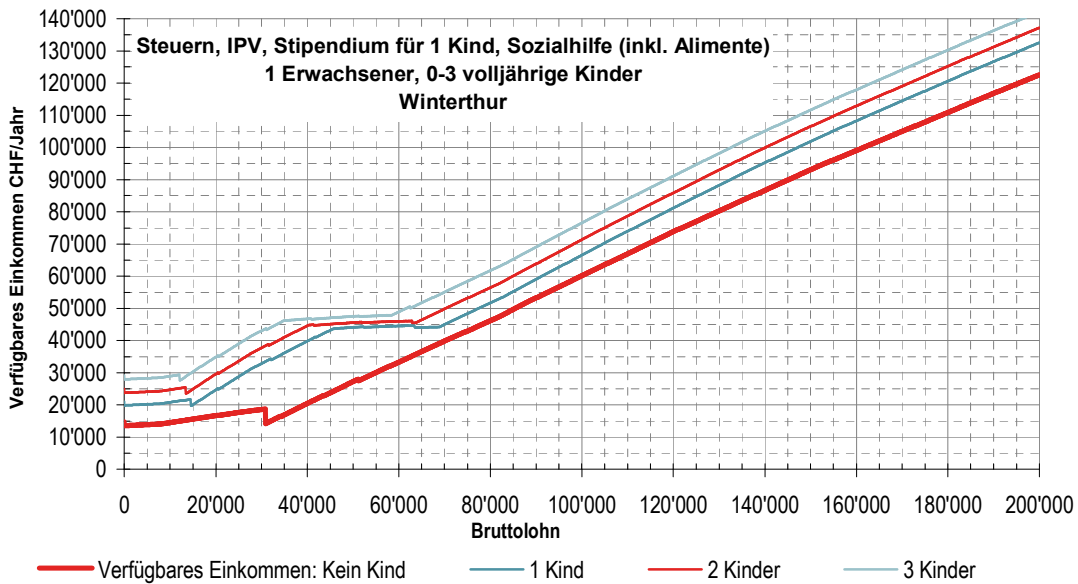
Die Kombination diese Effekte führt dazu, dass, während der Bruttolohn um 23'100 CHF/a steigt, das verfügbare Einkommen um 515 CHF/a von 42'623 auf 42'108 CHF/a sinkt.



econcept

Figur 52: Frei verfügbares Einkommen für ein Paar mit einem Kind unter Berücksichtigung der Basissysteme sowie eines **Kinder-Stipendiums**.

Für einen Haushalt mit nur einem Elternteil sind die IPV-Schwellen nur halb so hoch und deshalb in Figur 53 kaum ersichtlic. Die steigende Steuerbelastung führt jedoch trotzdem dazu, dass im Bereich, in dem der Stipendienbetrag reduziert wird, kaum ein Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit besteht.



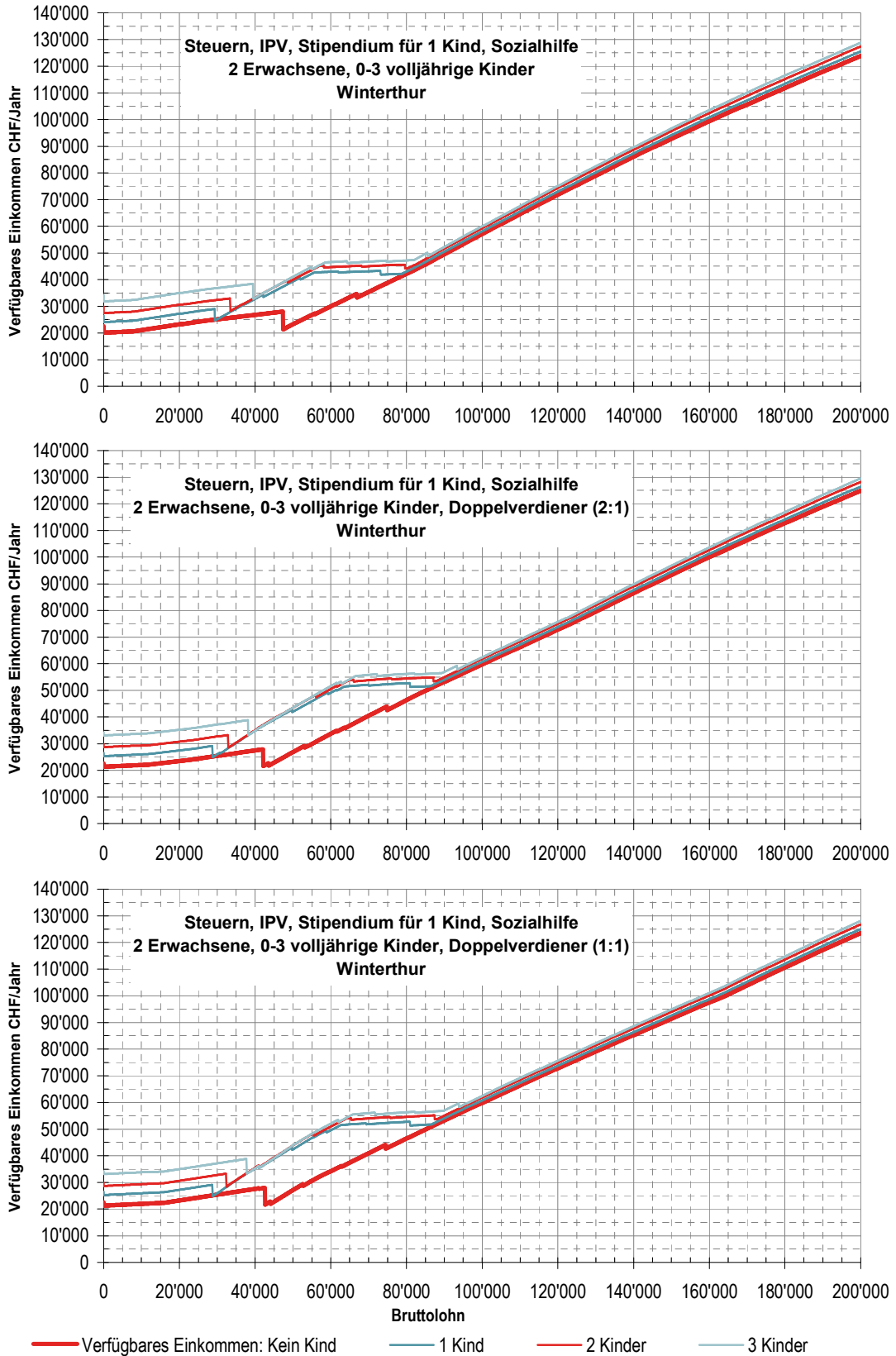
econcept

Figur 53: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme sowie eines Kinderstipendiums für eine **alleinstehende bzw. alleinerziehende Person** mit 0-3 Kindern.

Figur 54 zeigt den Einkommensverlauf für Paarhaushalte mit unterschiedlicher Aufteilung des Erwerbseinkommens. In Paarhaushalten mit zwei Einkommen ergibt sich bei gleichem Haushalts-Bruttolohneinkommen ein höherer Nettolohn, jedoch für die Berechnung der Steuern, der IPV und insbesondere für die Berechnung des Stipendienbetrags ein geringeres massgebliches Einkommen. Dadurch haben sie insgesamt ein höheres frei verfügbares Einkommen und die Austrittsschwelle aus dem Stipendientarif liegt deutlich höher.

Am tiefsten ist diese Austrittsschwelle jedoch für Haushalte von Alleinerziehenden, da diese einen geringeren Freibetrag geltend machen können.

Zusätzliche Kinder im Haushalt haben in Paarhaushalten einen sehr geringen Einfluss auf den Einkommensverlauf.



econcept

Figur 54: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung der Basissysteme sowie eines Kinderstipendiums. Jeweils für Haushalte mit einer erwachsenen Person (oben), Paaren mit einem Einkommen (mitte) und Paaren mit zwei Einkommen (unten) und jeweils 0-3 Kindern.

5.7 Zusammenfassung und Fazit

Die Ergebnisse der integrierten Betrachtung sind in Tabelle 20 zusammenfassend dargestellt.










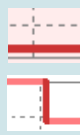












Primär betrachtetes System und Art des isolierten Fehlanreizes im betroffenen Einkommensbereich		Betrachtete interagierende Systeme				Ergebnis der Interaktion	
ALBV	 <p>Fehlender Anreiz im Einkommensbereich abnehmender ALBV</p>	 <p>Steuer</p>	 <p>IPV</p>			<p>Einkommensbereich mit negativem Anreiz und Schwellen, die von der IPV verursacht werden.</p> 	
KKBB	 <p>Fehlender Anreiz im Einkommensbereich abnehmender KKBB</p>	 <p>Steuer</p>	 <p>IPV</p>	 <p>Krippe</p>	 <p>Sozialhilfe</p>	<p>KKBB werden für den Verlauf des verfügbaren Einkommens irrelevant, falls Sozialhilfe geleistet wird.</p>	
					<p>Einkommensbereich mit fehlendem Anreiz und Schwellen, die von der IPV verursacht werden.</p>  <p>Steuern und Krippenbeiträge werden erst ab mittlerem Einkommen relevant, wo keine KKBB mehr ausbezahlt werden.</p>		
Erwachsenen-Stipendien	 <p>Reduzierter Anreiz im Einkommensbereich abnehmender Stipendienbeiträge</p>	 <p>Steuer</p>	 <p>IPV</p>	 <p>Krippe</p>		<p>Einkommensbereich mit fehlendem Anreiz und Schwellen, die von der IPV und dem Krippentarif verursacht werden.</p> 	
	<p>Nur bei Paaren: Einkommensbereich mit konstanten Stipendienbeiträgen</p>				 <p>Sozialhilfe</p>	<p>Die Sozialhilfe kann bei niedrigem Lohnniveau den Bereich mit reduziertem Anreiz erweitern.</p> 	
Kinder-Stipendien	 <p>Reduzierter Anreiz im Einkommensbereich abnehmender Stipendienbeiträge</p>	 <p>Steuer</p>	 <p>IPV</p>			<p>Einkommensbereich mit fehlendem Anreiz und Schwellen, die von der IPV verursacht werden.</p> 	
						<p>Liegt die IPV-Austrittsschwelle oberhalb der Stipendien-Austrittsschwelle, wird dadurch der Bereich mit reduziertem Anreiz erweitert.</p> 	

Tabelle 20: Zusammenfassung der diesem Kapitel identifizierten Fehlanreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit aufgrund von Interaktionen zwischen den verschiedenen Tarifsystemen.

Die ALBV und das Stipendienwesen führen in Kombination mit Steuern, IPV und Kinderfremdbetreuungssubventionen zu negativen Anreizen. Die KKBB hingegen werden durch diese Systeme kaum beeinflusst, da sie lediglich im untersten Einkommensbereich ausbezahlt werden. Innerhalb der KKBB fehlt trotzdem jeglicher Anreiz, das Einkommen im Rahmen der gegebenen Pensumsbeschränkungen zu erhöhen. Wieweit diese Fehlanreize jedoch als relevant einzuschätzen sind, hängt auch vom Zweck der Sozialleistung sowie vom direkten Einfluss auf die Entscheidungen über das Ausmass der Erwerbstätigkeit ab.

Der fehlende Anreiz, das Erwerbseinkommen zu steigern, kann bei Erwachsenen-Stipendien als weniger problematisch eingestuft werden als bei Kinderstipendien. Bei Erwachsenen-Stipendien wird der Anreiz für die Einkommenserhöhung der Stipendiaten selbst untersucht. Fehlt ein solcher, kann dies damit begründet werden, dass die Erhöhung des Erwerbseinkommens während der Ausbildung nicht im Vordergrund steht. Bei Kinder-Stipendien wird jedoch der Anreiz für die Eltern des Stipendiaten untersucht. Hier kann keine solche Begründung vorgebracht werden. Möglicherweise beeinflussen die Stipendienzahlungen die Arbeitsmarktentscheidungen der Eltern trotzdem nur begrenzt, da es sich bei den Stipendien nur um temporäre Zahlungen handelt, und da diese innerhalb des Haushalts als Einkommen des Stipendiaten betrachtet werden. Die Fehlanreize im Stipendienwesen sind deshalb umso relevanter, je jünger und damit je weniger unabhängig die Stipendiaten sind.

Bei den durch die Alimentenbevorschussung ausgelösten Fehlanreizen kann ein direkter Zusammenhang zu Arbeitsmarktentscheidungen unterstellt werden. Es handelt sich um Zahlungen, für die der Haushalt meist für einen längeren Zeitraum anspruchsberechtigt ist. Würde die maximal bevorschusste monatliche Alimentenhöhe von aktuell 650 CHF pro Monat auf 850 CHF pro Monat erhöht, wird es Fälle geben, bei denen über ein noch grösseres Einkommensintervall ein negativer oder fehlender Anreiz zur Einkommenssteigerung besteht.

6 Schwerpunktthema: Familienergänzende Kinderbetreuung

6.1 Einleitung

Der Züricher Regierungsrat hat die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu einem Ziel der Legislaturperiode 2007-2011 erklärt. Ein Punkt aus diesem Ziel betrifft die Beseitigung der Fehlanreize im Steuer- und Sozialleistungssystem (Figur 55). Zentral für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind dabei die Kinderfremdbetreuungssubventionen. Diesem Transfersystem wird deshalb im Rahmen der Studie «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem» das vorliegende separate Schwerpunktkapitel gewidmet.

Legislativziel 12.2: Fehlanreize im Steuer- und Sozialleistungssystem beseitigen

«Das Zusammenspiel von Beitragsreglementen für familienergänzende Kinderbetreuung (Krippen- und Horttarife), Sozialleistungen und Steuern kann dazu führen, dass eine Einkommenserhöhung zu einer Reduktion der tatsächlich einem Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel führt. Damit liegt ein Fehlanreiz in Bezug auf die Erhöhung des Haushaltseinkommens vor. Eine ungelöste Betreuungssituation führt zudem dazu, dass eine arbeitslose Person kein Erwerbslosengeld beziehen kann, weil sie als nicht vermittlungsfähig gilt. Das Steuer-, Abgaben- und Sozialleistungssystem soll auf solche Fehlanreize in Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern untersucht und es sollen Massnahmen zu deren Beseitigung umgesetzt werden.»

Figur 55: Bestandteil des Legislativziels 12, «Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern». Legislativziele des Regierungsrates 2007-2011, Kanton Zürich.

Die Subventionierung der Fremdbetreuung von Kindern liegt im Kompetenzbereich der Gemeinden. Diese kennen stark unterschiedliche Subventionierungssysteme. Da nicht die Tarifsysteme sämtlicher Zürcher Gemeinden untersucht werden können, werden stellvertretend die Tarife von Winterthur als Zentrumsstadt, von Bülach als Agglomerationsgemeinde und von Hedingen als Vertreterin der ländlichen Gemeinden betrachtet. Diese werden in 6.2 beschrieben. Die Tarife werden zunächst unabhängig von anderen Systemen auf Fehlanreize und Schwelleneffekte überprüft (6.3). Um Fehlanreize in Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern zu untersuchen werden anschliessend die Einkommenssteuern, die individuelle Prämienverbilligung sowie die Sozialhilfe in die Analyse mit einbezogen. Es werden konkret die Anreize für eine Erhöhung des Arbeitspensums untersucht, wenn dadurch zusätzliche familienergänzende Kinderbetreuung beansprucht werden muss. In Kapitel 6.4 wird dies für Väter und Mütter als Zweitverdienende untersucht, in Kapitel 6.5 wird auf die Situation von Alleinerziehenden eingegangen. Die methodischen Grundlagen für diese Analysen finden sich im Kapitel 2 der Gesamtstudie.

6.2 Die Tarifsysteme von Winterthur, Bülach und Hedingen

Die Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern in Krippen, Horten oder bei Tageseltern müssen grundsätzlich selbst getragen werden. Viele Zürcher Gemeinden bieten jedoch

eine einkommensabhängige Subventionierung an. Die Tarifsetzung der Subventionen wird auf kommunaler Ebene geregelt. Sowohl die Preise als auch der Subventionsbeitrag der Fremdbetreuung unterscheiden sich je nach Betreuungsart (Krippen, Hort, Tagesfamilie, Tagesschule, etc.), Institution und Gemeinde.

Betrachtung von Krippenkosten

Die Vollkosten der Tageskrippen sind nicht einheitlich. Es wird hier zur Vereinfachung die Annahme von 100 CHF pro Tag und Kind getroffen. Dieser Betrag wurde als ungefährender Durchschnittswert in den betrachteten Gemeinden identifiziert und wird auch in den Subventionstarifen der hier betrachteten Gemeinden als Richtwert genannt. Für ältere Kinder stehen Angebote wie Hort, Mittagstisch und Tagesfamilien zur Verfügung. Die Tarife für diese Angebote sind stark differenziert, da die Eltern beispielsweise zwischen Halb- und Ganztagen sowie mit oder ohne Mittagessen/Frühstück wählen können. Generell liegen die Kosten für diese Einrichtungen jedoch niedriger als die der Tageskrippen³². Aufgrund der starken Differenzierung anderer Angebote werden hier die Tageskrippen stellvertretend betrachtet.

Abzug vom steuerbaren Einkommen

Die von den Eltern effektiv bezahlten Kosten für die Kinderfremdbetreuung sind vom steuerbaren Einkommen für die Berechnung der Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern absetzbar. Zurzeit können pro Kind allerdings maximal 6'000 CHF abgezogen werden.

Die Tarife in den drei Gemeinden

Nachfolgend werden die Tarifsysteme der drei betrachteten Gemeinden Winterthur (Tabelle 21), Bülach (Tabelle 22) und Hedingen (Tabelle 23) dargestellt. Massgeblich ist in der Regel das effektiv erzielte Familienjahreseinkommen³³, wobei häufig das steuerbare Einkommen verwendet wird.

In den Gemeinden Winterthur und Bülach wird jeweils ein einkommensabhängiger Elternbeitrag pro Tag festgelegt. In Winterthur richtet sich dieser nach dem Bruttolohn zuzüglich weiterer Einkommensbestandteile wie Alimente und 10% des steuerbaren Vermögens. In Bülach richtet sich der Elternbeitrag nach dem steuerbaren Einkommen, und ist als %-Satz desselben festgelegt. Zwischen 65'000 und 73'000 CHF steuerbares Einkommen sinkt der %-Satz, so dass der resultierende Elternbeitrag in diesem Intervall stagniert.

In Hedingen wird durch den Tarif nicht ein Elternbeitrag, sondern ein Gemeindebeitrag festgelegt. Basierend auf dem steuerbaren Einkommen wird ein %-Satz festgelegt, den die Gemeinde von den Vollkosten übernimmt. Mit steigendem Einkommen sinkt der prozentuale Beitrag der Gemeinde. Zusätzlich legt die Gemeinde einen Maximalbeitrag von 6'000 CHF/a pro Familie fest.

³² Die Tagespauschale der Horte ist meist um 30-40% niedriger als die Tagespauschale der Krippe.

³³ Je nach Gemeinde, gemessen als steuerbares Einkommen, Nettolohn oder Bruttolohn inkl. oder exkl. Familienzulagen.

Die Einkünfte von Konkubinatseltern werden für die Beitragsberechnung generell zusammengezählt. In Winterthur weisen Konkubinatseltern damit das gleiche massgebliche Einkommen auf wie verheiratete Eltern. In Bülach und Hedingen weisen sie ein leicht höheres massgebliches Einkommen auf, da sie bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens keinen «Sonderabzug für die Erwerbstätigkeit beider Ehegatten» geltend machen können.

Tarifsystem Winterthur: Einkommensabhängige Elternbeiträge			
Bis maximal massgebliches Einkommen [CHF/a]	Basis-Elternbeitrag [CHF/Tag]	Haushaltsgrösse: Anzahl Personen	Faktor
31'800	10.40	2	1.32
42'400	12.50	3	1.15
53'000	15.60	4	1.08
63'600	18.70	5	1.00
74'200	21.80		
84'800	25.00	Platzierung mehrerer Kinder	Rabatt
95'400	28.10	2	10%
106'000	34.30	3	20%
116'600	41.60	ab 4	25%
127'200	49.90		
137'800	63.40		
148'400	82.20		
ab 148'400	100.00		

Massgebliches Einkommen = Bruttolohn + Alimente + 10% des steuerbaren Vermögens
 Anhand des massgeblichen Einkommens ist der Basis-Elternbeitrag (Beitrag der Eltern an die Betreuungskosten) *pro Kind und Tag* im Tarif festgelegt.
 Anschliessend führen die folgenden Schritte zu dem von den Eltern effektiv zu leistenden Beitrag *pro Kind und Jahr* :
 - Multiplikation mit dem Faktor entsprechend der Haushaltsgrösse.
 - Abzug Rabatt für mehrere Kinder.
 - Multiplikation mit Anzahl Betreuungstagen pro Woche, Umrechnung auf gesamtes Jahr (*4.2 *12).
 Der Gemeindebeitrag ergibt sich aus der Differenz zwischen den Vollkosten und dem Elternbeitrag.

Tabelle 21: Übersicht Tarifsystem der Kinderfremdbetreuungs-Subventionierung der **Stadt Winterthur**. Winterthur verwendet für die Berechnung des Elternbeitrages nicht die effektiven Vollkosten, sondern einen Vollkostenansatz von 100 CHF. (Die effektiven Vollkosten liegen zwischen 93 und 106 CHF/Tag.)

Tarifsystem Bülach: Einkommensabhängige Elternbeiträge als ‰ des steuerbaren Einkommens				
Bis maximal steuerbares Einkommen [CHF/a] von	Elternbeitrag pro Tag als ‰ des steuerbaren Einkommens		Rabatt der Krippe für Platzierung mehrerer Kinder	Rabatt
25'000	Minimum 30 CHF/d		für 2. Kind	25%
50'999	01.10 ‰	(bis 56.10 CHF/d)	für 3. Kind	25%
55'999	01.12 ‰	(bis 62.72 CHF/d)		
60'999	01.13 ‰	(bis 68.93 CHF/d)		
64'999	01.14 ‰	(bis 74.10 CHF/d)		
65'999	01.12 ‰	(bis 73.92 CHF/d)		
66'999	01.10 ‰	(bis 73.70 CHF/d)		
67'999	01.09 ‰	(bis 74.12 CHF/d)		
68'999	01.07 ‰	(bis 73.84 CHF/d)		
69'999	01.06 ‰	(bis 74.20 CHF/d)		
70'999	01.04 ‰	(bis 73.73 CHF/d)		
71'999	01.03 ‰	(bis 74.16 CHF/d)		
72'999	01.01 ‰	(bis 73.73 CHF/d)		
100'000	01.00 ‰	(bis 100.00 CHF/d)		
ab 100'000	Vollkosten (∅ 100 CHF/d)			

Massgebliches Einkommen = Steuerbares Einkommen

- Für Familien wohnhaft in Bülach gilt ein minimaler Elternbeitrag von 30 CHF pro Tag.
- ab 25'000 steuerbares Einkommen beträgt der Elternbeitrag pro Tag 1.12 ‰ des steuerbaren Einkommens.
- Der ‰-Satz steigt an bis zu einem steuerbaren Einkommen von 65'000, danach sinkt dieser bis auf 1‰ des steuerbaren Einkommens. Der maximale Elternbeitrag entspricht den Vollkosten (∅ 100 CHF/d).
- Für das 2. und 3. Kind wird ein Abzug von 25% gewährt.
- Beitrag *pro Kind und Jahr* ergibt sich durch die Multiplikation mit Anzahl Betreuungstagen pro Woche sowie der Umrechnung auf das gesamte Jahr (*4.2 *12).

Der Gemeindebeitrag ergibt sich aus der Differenz zwischen den Vollkosten und dem Elternbeitrag.

Tabelle 22 Übersicht Tarifsystem der Kinderfremdbetreuungs-Subventionierung der **Stadt Bülach**.

Tarifsystem Hedingen: Einkommensabhängige prozentuale Rückerstattung der Kosten mit Maximalbeitrag			
Bis maximal steuerbares Einkommen [CHF/a]	Beitrag der Gemeinde an Betreuungskosten [CHF/a]	Rabatt der Krippe für Platzierung mehrerer Kinder	Rabatt
30'000	60%	ab 2 Kinder	10%
35'000	55%		
40'000	50%		
45'000	45%		
50'000	40%		
55'000	30%		
60'000	20%		
65'000	10%		
70'000	5%		
ab 70'000	0%		

Massgebliches Einkommen = Steuerbares Einkommen + 10% des steuerbaren Vermögens

Die effektiven Betreuungskosten pro Kind pro Jahr in Hedingen:

- Die Krippe in Hedingen (Chinderhuus 2009) verlangt 100 CHF pro Tag und Kind vor Kindergarteneintritt.
- Die Krippe gewährt einen Rabatt von 10% ab dem zweiten Kind.
- Multiplikation mit Anzahl Betreuungstagen pro Woche, Umrechnung auf gesamtes Jahr (*4.33 *12).

Die Subventionierung erfolgt prozentual gemäss massgeblichem Einkommen und Tarif, ist aber auf **6'000 CHF pro Jahr und Familie** begrenzt.

Der Elternbeitrag ergibt sich aus der Differenz zwischen den Vollkosten und dem Gemeindebeitrag.

Tabelle 23: Übersicht Tarifsystem der Kinderfremdbetreuungs-Subventionierung der **Gemeinde Hedingen**.

6.3 Schwelleneffekte bei der isolierten Betrachtung der Beiträge an die Kinderfremdbetreuung

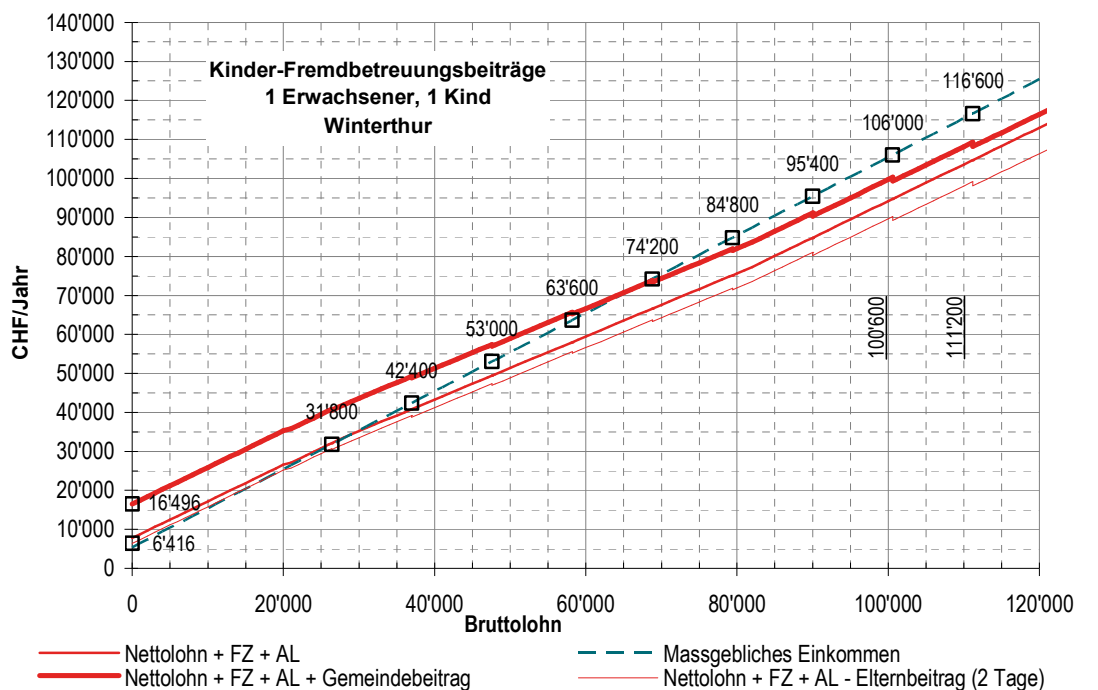
6.3.1 Annahmen

Die Subventionierung der Kinderfremdbetreuung wird auf Gemeindeebene festgelegt. Die hier betrachteten Beispiele Winterthur, Bülach und Hedingen zeigen, dass dabei beträchtliche Unterschiede sowohl im Tarifsysteem selbst als auch in der absoluten Höhe der Beiträge bestehen. Folgende Annahmen gelten für alle drei Gemeinden:

- Es werden die Tarife für Tageskrippen für Kinder vor dem Kindergarteneintritt betrachtet. Für Winterthur und Hedingen können dafür durchschnittliche Kosten von 100 CHF/Tag und Kind angenommen werden.
- Paare mit einem Einkommen: Es wird angenommen, dass die Subventionierung der Kinderfremdbetreuung jeweils an eine zeitlich entsprechende Erwerbsarbeit des zweitverdienenden Partners gebunden ist. Daher werden keine Kinderfremdbetreuungssubventionen für Paare mit einem Einkommen berechnet.
- Arbeitspensum: Für Alleinerziehende und Paare mit zwei Einkommen werden keine einschränkenden Annahmen zu einer plausiblen Einkommenshöhe entsprechend der betrachteten Anzahl Betreuungstage gemacht.
- Anzahl Betreuungstage: Stellvertretend werden zwei Varianten mit jeweils 2 und 4 Betreuungstagen pro Woche betrachtet. Winterthur und Bülach rechnen mit 50.4 Wochen pro Jahr, Hedingen mit 52 Wochen.
- Anzahl Kinder: Es wird angenommen, dass für alle Kinder des Haushalts Fremdbetreuung beansprucht wird.
- Für Krippen, Horte und Tageseltern gelten unterschiedliche Tarife. Stellvertretend werden die Tarife für Ganztageskrippen untersucht.

6.3.2 Überblick

Wie in Kapitel 3.5 erläutert, verwenden die hier betrachteten Gemeinden sehr unterschiedliche Tarifsysteme. Aussagen zu einer Gemeinde können deshalb meist nicht für die anderen übernommen werden. Allerdings wird für alle Gemeinden die gleiche Darstellung verwendet, welche im Folgenden anhand eines Haushalts mit einem Erwachsenen und einem Kind in Winterthur erläutert wird (Figur 56).



econcept

Figur 56: Subventionierung und von den Eltern zu tragende Kosten für die Fremdbetreuung in einer Tageskrippe während 2 Tagen pro Woche in der Stadt Winterthur.

Zur Identifikation von Fehlanreizen aufgrund von Krippentarifen werden neben dem Einkommenspfad (Nettolohn + FZ + AL) und dem massgeblichen Einkommen zwei weitere Funktionen dargestellt:

- 1 Nettolohn + FZ + AL + Subventionierung Kinderfremdbetreuung für 2 Tage/Woche
- 2 Nettolohn + FZ + AL - Kosten der Eltern für 2 Tage/Woche

Der Subventionstarif bestimmt, welchen Anteil der Gesamtkosten die Gemeinde und welchen Anteil die Eltern zu tragen haben. Da die Gesamtkosten mit der Anzahl Kinder sowie mit der Anzahl Betreuungstage variieren, erfordert die Analyse der Subventionstarife auch die Darstellung der Gesamtkosten. Da die Gesamtkosten der Summe der Subventionierung und der Kosten der Eltern entsprechen, sind sie in der Grafik als Differenz zwischen den beiden oben genannten Funktionen 1 und 2 ersichtlich. Im Beispiel von Figur 56 betragen die Gesamtkosten 10'080 CHF/a (= 100 CHF/Tg. * 50.4 * 2). Mit steigendem Einkommen verschiebt sich die Kostenaufteilung zu Lasten der Eltern.

6.3.3 Stadt Winterthur

Schwelleneffekte bei den Grenzen der Einkommensklassen

Aufgrund der Tarifausgestaltung nach Einkommensklassen zeigt der Einkommenspfad nach Abzug des von den Eltern zu tragenden Kostenanteils Schwellen am oberen Rand der Einkommensklassen. Diese sind in Tabelle 24 aufgelistet. Die Beispiele für 1, 2, 4 und 8 Betreuungstage zeigen zudem, dass sich die Schwellenhöhe mit der Anzahl Betreuungstage multipliziert.

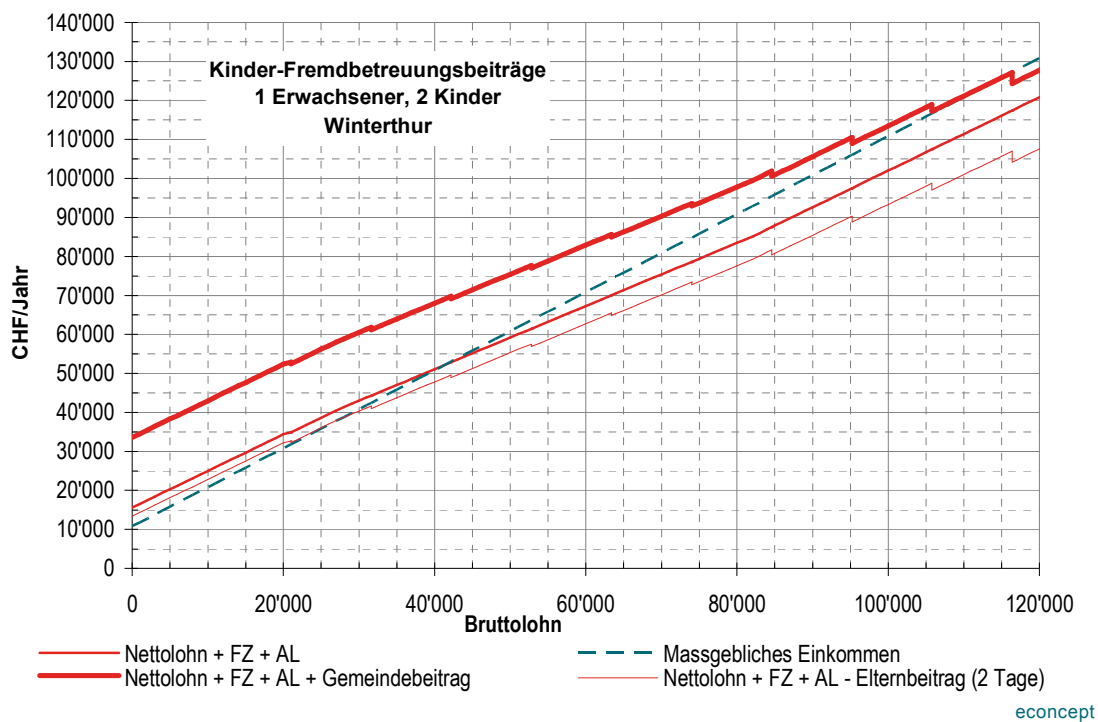
Massgebendes Einkommen geringer als	Elternbeitrag pro Tag	Schwellenhöhe in CHF pro Tag	Schwellenhöhe in CHF/ Jahr nach Betreuungstagen			
			1 Tag	2 Tage	4 Tage	8 (4T* 2K)
31'800	10.40	2.10	106	212	423	847
42'400	12.50	3.10	156	312	625	1'250
53'000	15.60	3.10	156	312	625	1'250
63'600	18.70	3.10	156	312	625	1'250
74'200	21.80	3.20	161	323	645	1'290
84'800	25.00	3.10	156	312	625	1'250
95'400	28.10	6.20	312	625	1'250	2'500
106'000	34.30	7.30	368	736	1'472	2'943
116'600	41.60	8.30	418	837	1'673	3'347
127'200	49.90	13.50	680	1'361	2'722	5'443
137'800	63.40	18.80	948	1'895	3'790	7'580
148'400	82.20	17.80	897	1'794	3'588	7'177
ab 148'400	100.00	-	-	-	-	-

Tabelle 24: Die Höhe der Basis-Schwelleneffekte beim Subventionierungstarif der Kinderfremdbetreuung in der Stadt Winterthur. Zur Berechnung der effektiven Schwellenhöhen müssen zusätzlich die Faktoren für die Haushaltsgrösse (→ führt zu höheren Schwellen) sowie allfällige Rabatte für die Platzierung mehrerer Kinder (→ führt zu niedrigeren Schwellen) berücksichtigt werden.

Die Höhe der Schwelleneffekte ergibt sich aus der Differenz des Elternbeitrags pro Tag zwischen zwei angrenzenden Einkommensklassen. Bei einem massgebenden Einkommen von 31'800 CHF/a beträgt diese 2.10 CHF/Tg. bzw. 106 CHF/a für einen Betreuungstag pro Woche. Zur Berechnung der Schwellenhöhe bei mehr als einem Betreuungstag oder mehr als einem Kind wird dieser Wert entsprechen multipliziert. Bei 4 Betreuungstagen beträgt die Schwelle 423 CHF/a. Die Schwellenhöhen nehmen bei den höheren Einkommensklassen zu, so dass bei einem massgebenden Einkommen von 127'200 CHF/a für 4 Betreuungstage eine Schwelle in der Höhe von 2'722 CHF/a resultiert. Dieses Beispiel wird nachfolgend in Figur 57 dargestellt.

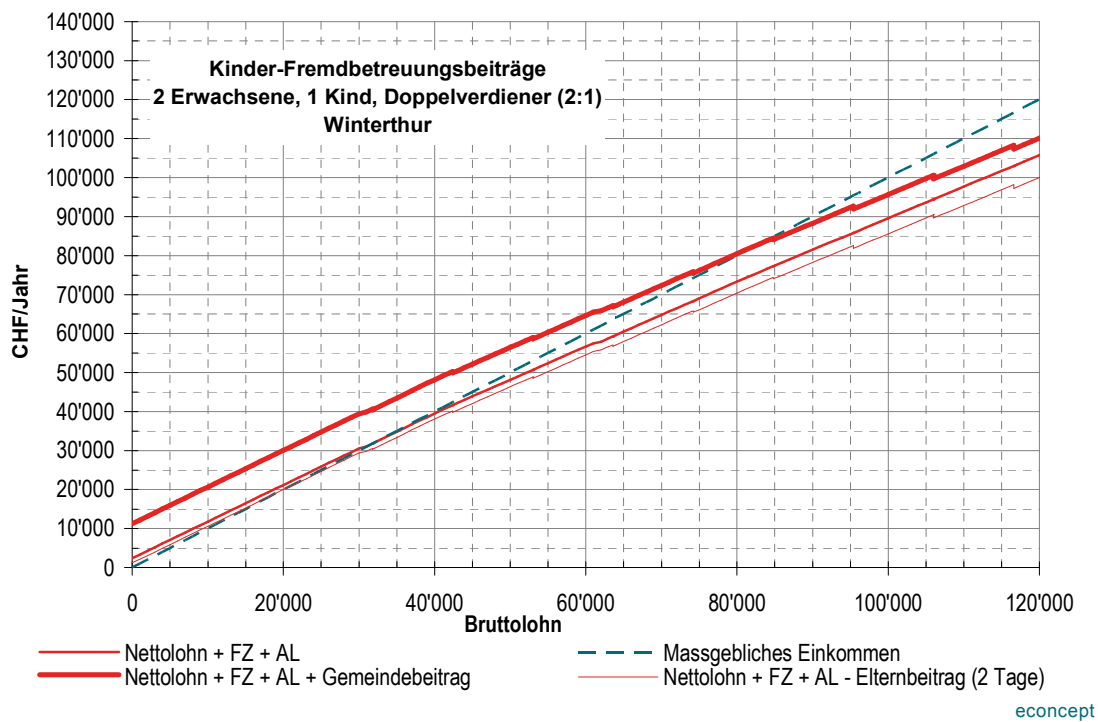
Einfluss der Anzahl Kinder

Gegenüber Figur 56 zeigt Figur 57 die Situation für zwei Kinder im Haushalt einer alleinerziehenden Person. Die Schwellenhöhe ist hier beinahe doppelt so hoch, da sich die Schwellen für Haushalte mit mehreren Kindern kumulieren. Zur Berechnung der effektiven Schwellenhöhe müssen allerdings noch der Faktor der Haushaltsgrösse (1.15 für einen 3-Personen-Haushalt) sowie der Rabatt für die Platzierung von 2 Kindern (10% Rabatt) berücksichtigt werden. Die oben beschriebene Schwelle bei einem massgebenden Einkommen von 127'200 CHF/a in der Höhe von 2'817 CHF/a (2'722 CHF/a * 1.15 HH-Faktor -10% Rabatt) tritt bei diesem Haushaltstyp bei einem Bruttolohn von ca. 116'400 CHF/a auf.



Figur 57: Kinderfremdbetreuung während zwei Tagen pro Woche für den Haushaltstyp **Alleinerziehende mit zwei Kindern** in Winterthur.

Doppelverdiener



Figur 58: Kinderfremdbetreuung während zwei Tagen pro Woche für den Haushaltstyp **Paar mit einem Kind und zwei Einkommen** in Winterthur.

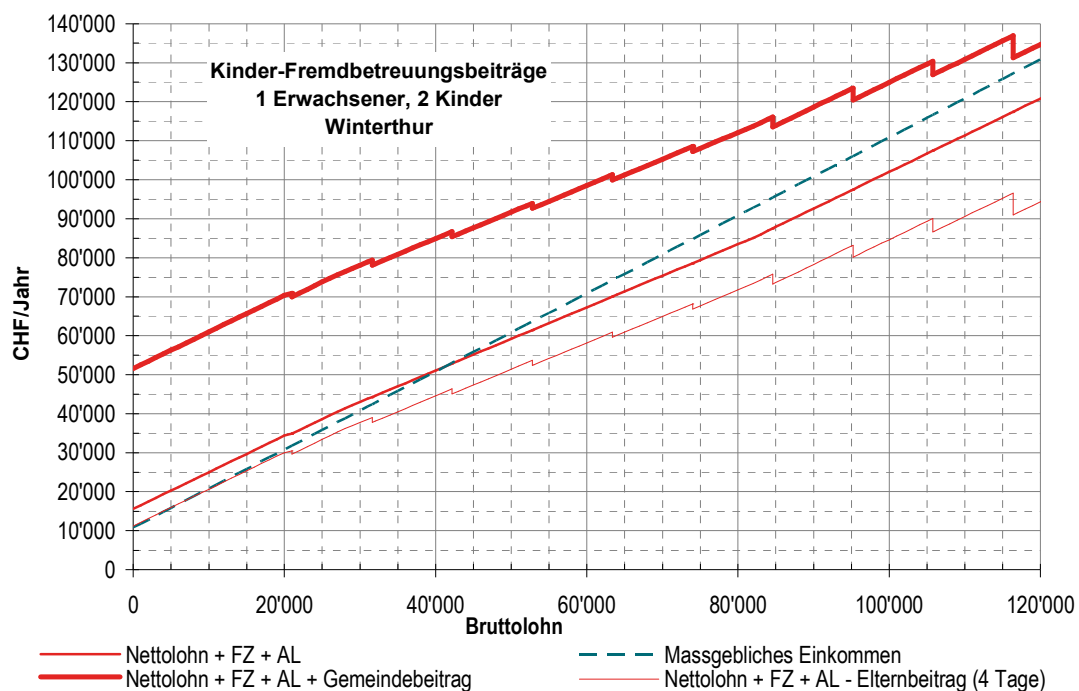
Figur 58 zeigt die Situation für einen Doppelverdiener-Haushalt mit einem Kind. Der Vergleich mit einer Alleinerziehenden und einem Kind (Figur 56) zeigt, dass die Anzahl Erwachsene im Haushalt kaum einen Einfluss auf die Subventionierung hat. Aufgrund der wegfallenden Alimente verschiebt sich das massgebliche Einkommen nach unten. Dadurch treten die gleichen Schwelleneffekte bei einem Doppelverdienerhaushalt bei einem höheren Bruttoeinkommen auf (Verschiebung nach rechts um ca. 5'000 CHF/a).

Konkubinatseltern

Da sich für Konkubinatseltern das gleiche massgebliche Einkommen ergibt wie für verheiratete Eltern, ergeben sich keine Unterschiede aufgrund des Zivilstands.

4 Betreuungstage pro Woche

Gegenüber Figur 57 zeigt Figur 59 die Situation einer alleinerziehenden Person, die ihr 2 Kinder während 4 statt 2 Tagen pro Woche in eine Krippe zur Betreuung gibt. Die auftretende Schwelle bei 127'200 CHF/a massgebendes Einkommen beträgt 5'634 CHF/a (5'443 CHF/a * 1.15 HH-Faktor -10% Rabatt) und tritt bei einem Bruttolohn von ca. 116'400 CHF/a Bruttolohn auf.



econcept

Figur 59: **Kinderfremdbetreuung während 4 Tagen** pro Woche für eine alleinerziehende Person mit 2 Kindern in Winterthur.

Fazit Stadt Winterthur

Die Relevanz der identifizierten Schwelleneffekte zur Anreizminderung der Arbeitsausweitung muss abhängig von der Anzahl Betreuungstage, Anzahl Kinder und insbesondere der Einkommenshöhe diskutiert werden. Besonders hoch sind die Schwellen bei hohen Einkommen, bei mehreren Kindern und bei mehreren Betreuungstagen.

6.3.4 Stadt Bülach

Schwelleneffekte bei den Grenzen der Einkommensklassen

Der Tarif der Stadt Bülach zur Ermittlung des Elternbeitrags pro Tag sieht ab 25'000 CHF/a steuerbares Einkommen bis 65'000 CHF/a eine Erhöhung des %-Satzes von 1.10‰ auf 1.14‰ in drei Schritten vor (siehe Tabelle 25, Datenzeilen 2-4). Bei den betroffenen Beitragsgrenzen zwischen den Einkommensklassen treten niedrige Schwellen 0.56 bis 1.02 CHF/ pro Tag und Kind auf. Pro Betreuungstag und Kind ergeben sich Schwellen von 28 - 51 CHF pro Jahr. Diese können selbst bei mehreren Betreuungstagen als wenig relevant bezeichnet werden. Für steuerbare Einkommen über 65'000 CHF/a sinkt der %-Satz in 9 Schritten (siehe Tabelle 25, Datenzeilen 5-13) von 1.14‰ auf 1.00‰. Dadurch ergeben sich positive Schwellen, d.h. der Beitrag der Eltern sinkt bei den Grenzen der Einkommensklassen jeweils leicht ab, wodurch ihr verbleibendes Einkommen ansteigt. Faktisch stagniert der Elternbeitrag bis 73'000 CHF/a steuerbares Einkommen zwischen 72 und 74 CHF pro Kind und Tag. Für höhere steuerbare Einkommen steigt der Elternbeitrag bis zu den Vollkosten bei durchschnittlich 100 CHF pro Kind und Tag.

Grenze der Einkommensklassen	Elternbeitrag		Schwellenhöhe in CHF pro Tag	Schwellenhöhe in CHF/ Jahr nach Betreuungstagen			
	unter der Schwelle	über der Schwelle		1 Tag	2 Tage	4 Tage	8 (4T* 2K)
25'000	30.00	30.00	0	0.00	0.00	0.00	0.00
51'000	56.10	57.12	1.02	51.41	102.81	205.63	411.26
56'000	62.72	63.28	0.56	28.22	56.45	112.89	225.79
61'000	68.93	69.54	0.61	30.74	61.49	122.97	245.95
65'000	74.10	72.80	-1.30	-65.52	-131.04	-262.08	-524.15
66'000	73.92	72.60	-1.32	-66.53	-133.05	-266.11	-532.22
67'000	73.70	73.03	-0.67	-33.77	-67.53	-135.07	-270.14
68'000	74.12	72.76	-1.36	-68.54	-137.09	-274.17	-548.34
69'000	73.83	73.14	-0.69	-34.78	-69.55	-139.10	-278.20
70'000	74.20	72.80	-1.40	-70.56	-141.12	-282.24	-564.47
71'000	73.84	73.13	-0.71	-35.78	-71.57	-143.13	-286.27
72'000	74.16	72.72	-1.44	-72.57	-145.15	-290.30	-580.60
73'000	73.73	73.00	-0.73	-36.79	-73.58	-147.17	-294.33
100'000	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

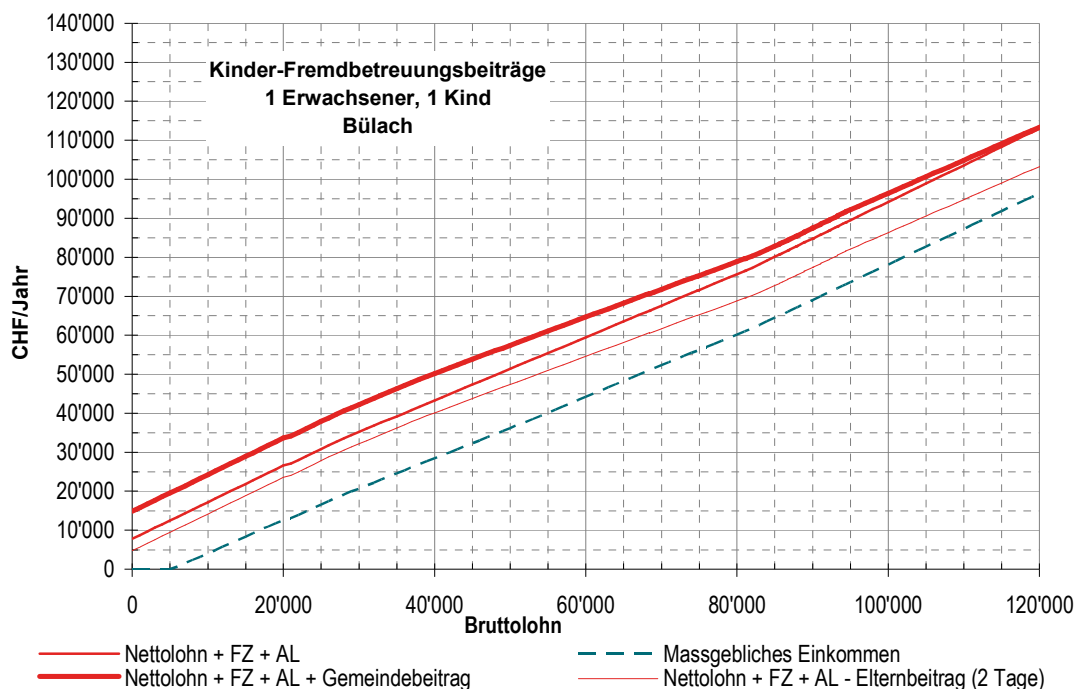
Tabelle 25: Die Höhe der Schwelleneffekte beim Tarif der Kinderfremdbetreuung in der Gemeinde Bülach. Zur Berechnung der effektiven Schwellenhöhen müssen zusätzlich allfällige Rabatte für die Platzierung mehrere Kinder berücksichtigt werden. Negative Schwellenhöhen zeigen an, dass der Elternbeitrag beim Übergang in die höhere Einkommensklasse sinkt (positiver Schwelleneffekt).
Lesebeispiel: Mit 65'000 CHF Einkommen zahlt der Haushalt 65.52 CHF weniger pro Betreuungstag im Jahr als noch bei einem Einkommen von 64'999 CHF.

Einfluss der Anzahl Kinder

Sowohl der Einkommenspfad zuzüglich des Gemeindebeitrags sowie der Einkommenspfad abzüglich des Elternbeitrags an die Krippenkosten zeigen für alle Haushaltstypen einen leicht S-förmigen Verlauf. Dies liegt daran, dass der Elternbeitrag zwar grundsätzlich mit höheren Einkommen zunimmt, allerdings dazwischen über ein längeres Einkommensintervall konstant bleibt. Dadurch steigen diese beide Pfade dort steiler an und verlaufen parallel zum Einkommenspfad «Nettolohn + FZ + AL». Dieses Intervall liegt zwischen einem massgeblichen Einkommen von 65'000 und 73'000 CHF/a. In Figur 64 für einen Haushalt mit einem Erwachsenen und einem Kind zeigt sich dies in einem Bruttolohnbereich von 85'000 bis 94'000 CHF/a.

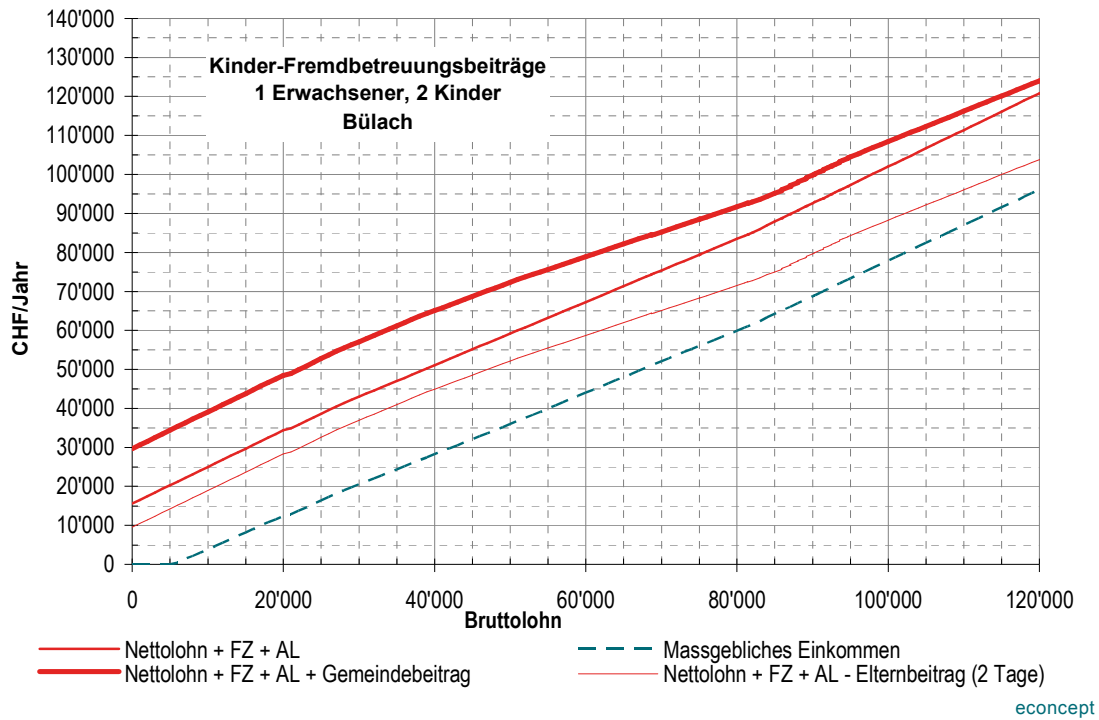
Dieser Bereich, in dem der Elternbeitrag stagniert, liegt auch bei zwei Kindern in Figur 61 zwischen 85'000 bis 94'000 CHF/a Bruttolohn. Dies ist damit begründet, dass sich das steuerbare Einkommen bei 2 Kindern gegenüber 1 Kind kaum verändert (gemäss den getroffenen Annahmen). Für niedrige und mittlere Einkommen bleibt die Kostenaufteilung zwischen Gemeinde und Eltern bei 2 Kindern etwa gleich. Für die höheren Einkommen wird jedoch der Geschwisterrabatt für das 2. Kind von 25% wichtig. Eine alleinerziehende Person mit 120'000 CHF/a Bruttolohn und einem Kind erhält deshalb lediglich 396 CHF/a Gemeindebeitrag, mit zwei Kindern jedoch 3'213 CHF/a Gemeindebeitrag.

Die oben erwähnten Schwellen sind so gering, dass sie auf den Grafiken nicht auszumachen sind.



econcept

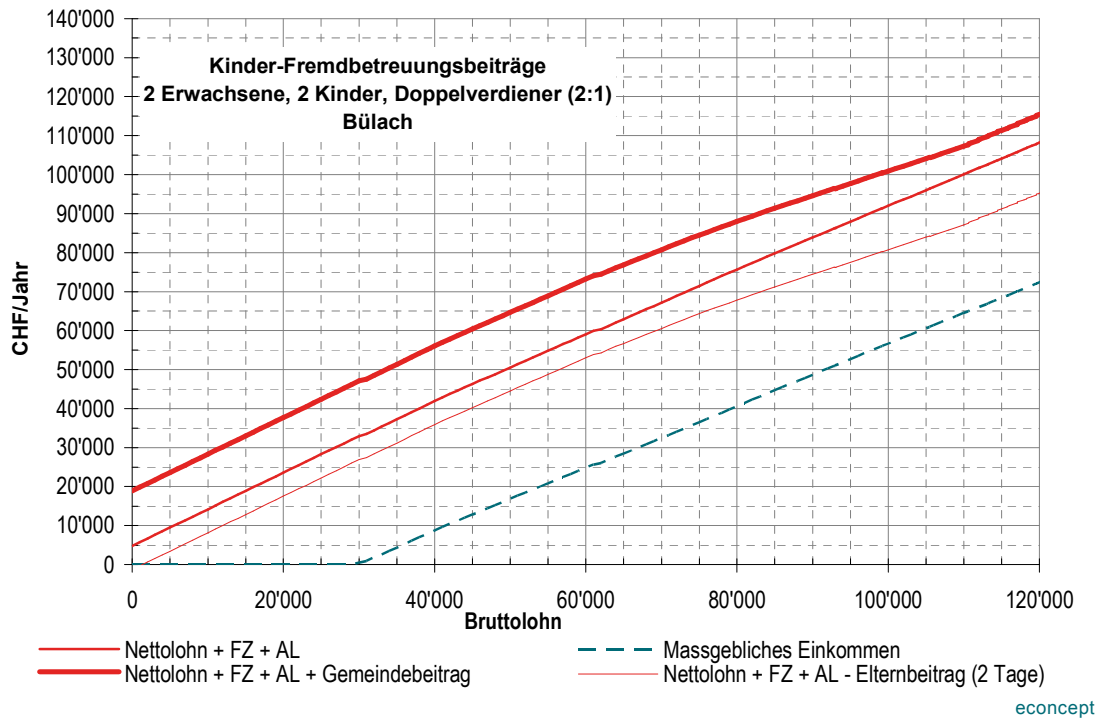
Figur 60: Kinderfremdbetreuung während zwei Tagen pro Woche für den Haushaltstyp Alleinerziehende mit **einem Kind** in Bülach.



Figur 61: Kinderfremdbetreuung während zwei Tagen pro Woche für den Haushaltstyp Alleinerziehende mit **zwei Kindern** in Bülach.

Doppelverdiener

Figur 62 zeigt den Einkommensverlauf, wenn die beide Eltern erwerbstätig sind und jeweils 67% respektive 33% des Haushaltbruttolohnes verdienen.



Figur 62: Kinderfremdbetreuung während zwei Tagen pro Woche für den Haushaltstyp Paar mit einem Kind und **zwei Einkommen** in Bülach.

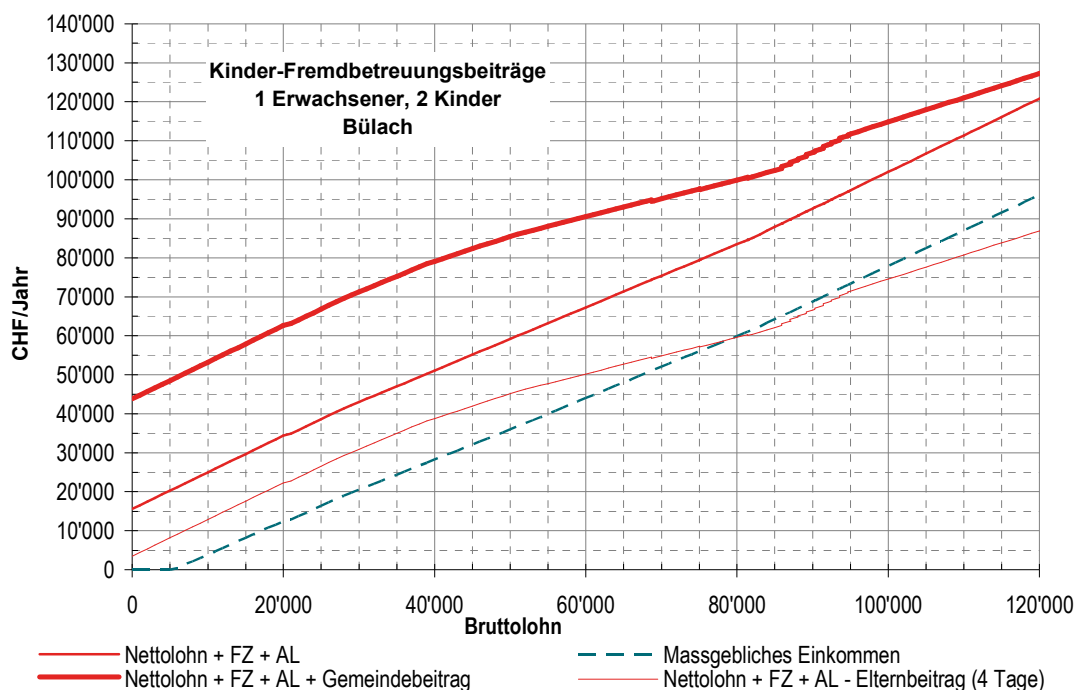
Paare mit zwei Einkommen weisen ein geringeres steuerbares Einkommen auf. Entsprechend zahlen sie bis zu einem Bruttolohn von 64'000 CHF/a für beide Kinder den minimalen Tagessatz von 30 CHF. Für höhere Einkommen steigt ihr Elternbeitrag. Ab 110'000 CHF/a Bruttolohn stagniert der Elternbeitrag. Die dabei auftretenden kleinen positiven Schwellen sind auf der Grafik als kleine Wellen im Einkommenspfad zu erkennen. Positiv sind die Schwellen, da bei diesen Grenzen der Einkommensklassen jeweils der Elternbeitrag sinkt. Fehlanreize würden aber lediglich Schwellen verursachen, bei denen sich der Elternbeitrag sprunghaft verändert.

Konkubinatseltern

Im Konkubinat lebende Eltern weisen gemeinsam ein höheres steuerbares Einkommen auf, wenn beide erwerbstätig sind. Bei einem um 5'400 CHF/a höheren steuerbaren Einkommen (= maximaler Sonderabzug für Erwerbstätigkeit beider Ehegatten), führt dies pro Kind und Krippentag in der Woche zu 250-310 CHF höheren Elternbeiträgen pro Jahr.

4 Betreuungstage pro Woche

Selbst bei 4 Betreuungstagen pro Woche für 2 Kinder sind die Schwellenhöhen im Tarifsystem der Stadt Bülach so gering, dass sie auf der Grafik kaum erkennbar sind. Die grösste Schwelle tritt bei 68'960 CHF/a Bruttolohn auf und beträgt 360 CHF/a. Zwischen 85'000 und 94'000 CHF/a Bruttolohn treten wiederum die positiven Schwellen auf.



econcept

Figur 63: **Kinderfremdbetreuung während 4 Tagen pro Woche** für eine alleinerziehende Person mit 2 Kindern in Bülach.

Fazit Stadt Bülach

Der Kinderfremdbetreuungstarif der Stadt Bülach enthält keine schwerwiegenden Schwellen, die zu Fehlanreizen führen würden. In der integrierten Betrachtung ist zu prü-

fen, ob der ungleichmässige Anstieg der Elternbeiträge in Kombination mit dem Steuersystem oder anderen Sozialsystemen zu unerwünschten Effekten führt.

6.3.5 Gemeinde Hedingen

Der Kinderfremdbetreuungstarif in Hedingen unterscheidet sich klar von den beiden anderen Gemeinden, indem der Tarif nicht einen einkommensabhängigen Elternbeitrag, sondern einen einkommensabhängigen Gemeindebeitrag festlegt. Dieser ist auf einen Maximalbetrag von 6'000 CHF pro Familie und Jahr beschränkt.

Schwelleneffekte bei den Grenzen der Einkommensklassen

Auch in der Gemeinde Hedingen treten aufgrund des nach Einkommensklassen differenzierten Tarifes der Kinderfremdbetreuungsbeiträge Schwelleneffekte auf. Die Schwellenhöhe kann für einen Betreuungstag pro Woche für ein Kind während eines Jahres berechnet werden. Für weitere Betreuungstage und Kinder multipliziert sich die Schwellenhöhe entsprechend. Tabelle 26 stellt die Berechnung der Schwellenhöhe am oberen Rand der Einkommensklassen dar.

Massgebendes Einkommen geringer als	Gemeindebeitrag	Totalkosten pro Betreuungstag/a	Schwellenhöhe in CHF/ Jahr nach Betreuungstagen			
			1 Tag	2 Tage	4 Tage	8 (4T* 2K)
30'000	60%	5'200	260	520	1'040	2'080
35'000	55%	5'200	260	520	1'040	2'080
40'000	50%	5'200	260	520	1'040	2'080
45'000	45%	5'200	260	520	1'040	2'080
50'000	40%	5'200	520	1'040	2'080	4'160
55'000	30%	5'200	520	1'040	2'080	4'160
60'000	20%	5'200	520	1'040	2'080	4'160
65'000	10%	5'200	260	520	1'040	2'080
70'000	5%	5'200	260	520	1'040	2'080
Über 70'000	0%	5'200	-	-	-	-

Tabelle 26: Höhe der Basis-Schwelleneffekte beim Subventionierungstarif der Kinderfremdbetreuung in der Gemeinde Hedingen. Die Schwellenhöhe für einen Betreuungstag entspricht der prozentualen Beitragsreduktion multipliziert mit den Totalkosten: (60%-55%) * 5'200 = 260 CHF/a. Zur Berechnung der effektiven Schwellenhöhen bei mehreren Kindern muss zusätzlich der Geschwisterrabatt der Krippe von 10% berücksichtigt werden.

Die unteren Schwellen werden durch die Begrenzung des absoluten Subventionsbetrags auf 6'000 CHF/a überlagert und kommen nicht zum Tragen.

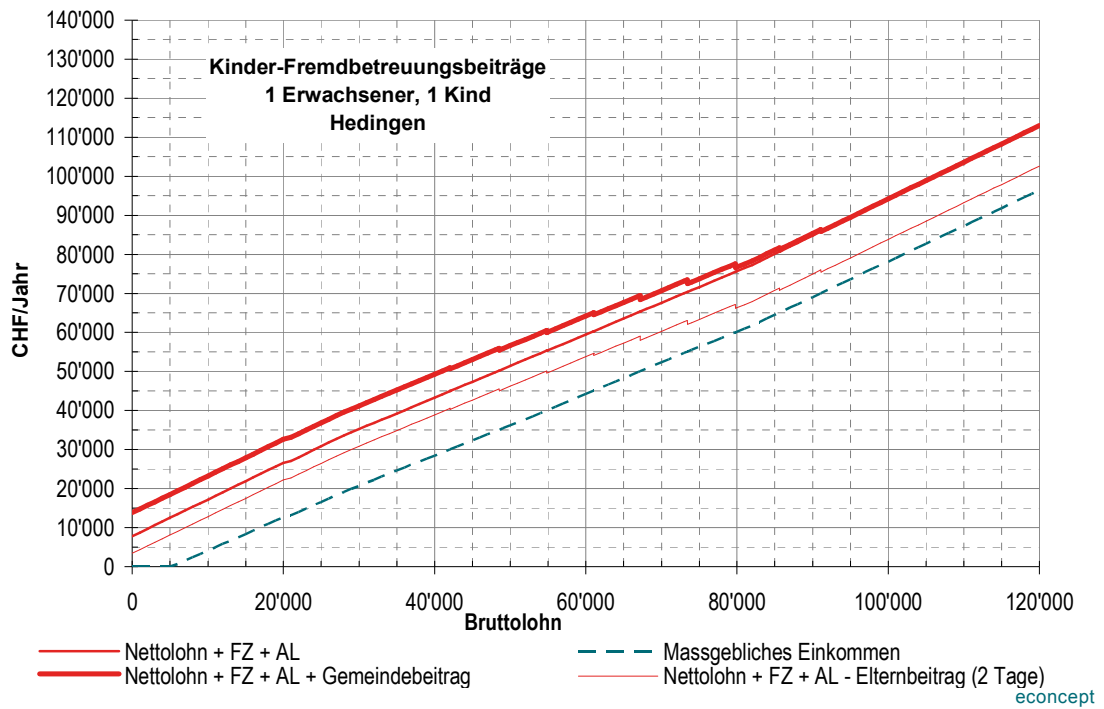
Einfluss der Anzahl Kinder

Die Gesamtkosten für einen Betreuungstag pro Woche für ein Kind betragen rund 5'200 CHF/a. Die Beschränkung des Maximalbeitrags von 6'000 CHF/a wird somit bei geringen Einkommen bereits bei zwei Betreuungstagen erreicht.³⁴ Für den in Figur 64 dargestellten Haushaltstyp, Alleinerziehende mit einem Kind, nimmt der Gemeindebeitrag ab einem

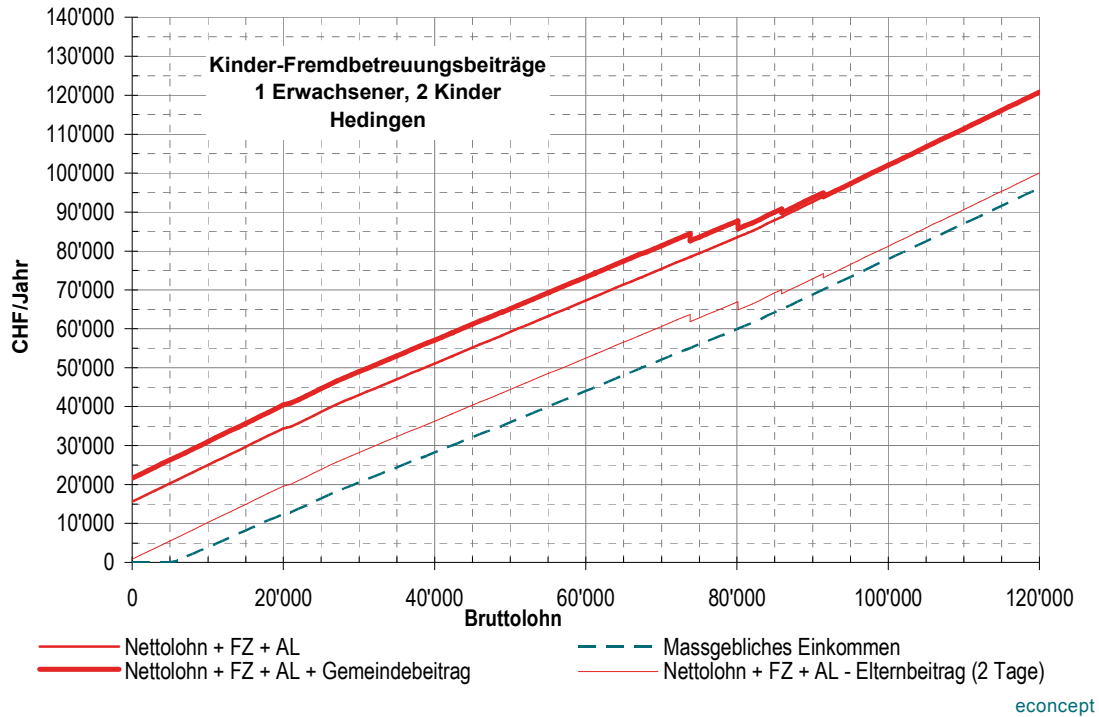
³⁴ 60% prozentualer Gemeindebeitrag von 2*5'200 CHF/a = 6'240 CHF/a, was den Maximalbetrag von 6000 CHF/a bereits übersteigt.

Bruttolohn von 42'000 CHF/a ab, womit der vom Haushalt selbst zu tragende Anteil zunimmt.

Die Multiplikation der Schwellenhöhen für 2 Kinder wird beim Vergleich von Figur 64 und Figur 65 ersichtlich. Im unteren Bereich der Figur 65 treten keine Schwellen auf, da die Begrenzung des Subventionsbeitrags auf 6'000 CHF/a die Schwellen überlagert. Daraus wird auch deutlich, dass die Kosten für das zweite Kind beinahe vollständig vom Haushalt selbst getragen werden müssen.



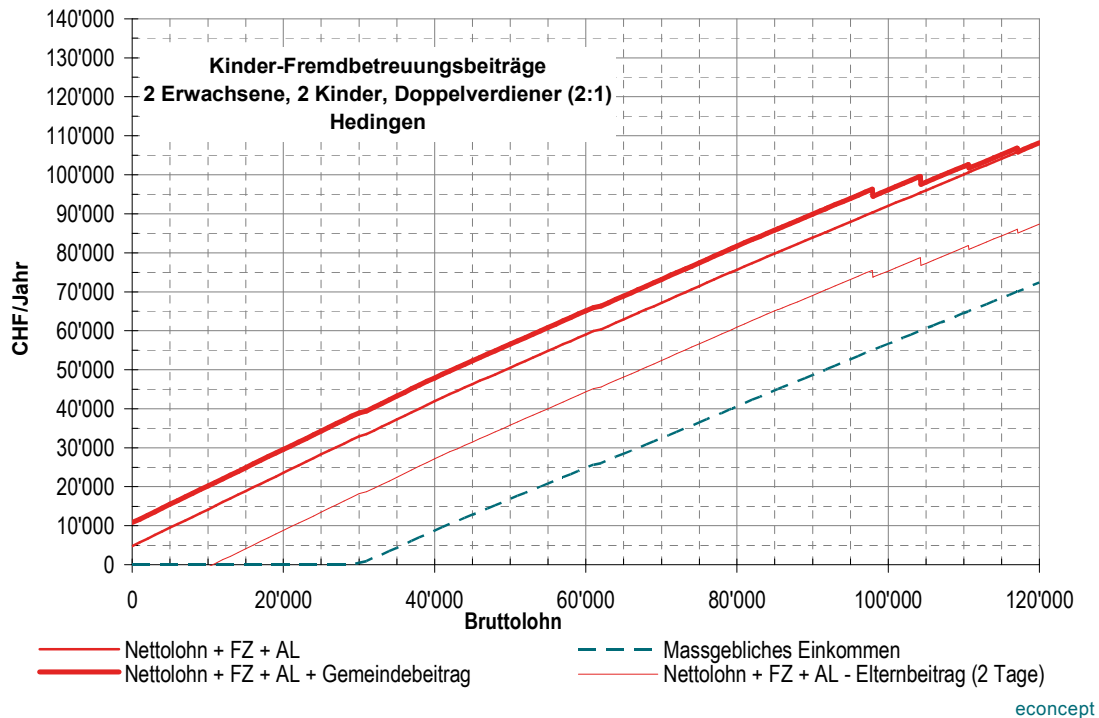
Figur 64: Kinderfremdbetreuung während 2 Tagen pro Woche für eine alleinerziehende Person mit einem Kind in der Gemeinde Hedingen.



Figur 65: Kinderfremdbetreuung während 2 Tagen pro Woche für eine alleinerziehende Person mit **zwei Kindern**.

Doppelverdiener

Sind beide Eltern erwerbstätig (Figur 66) können sie den Maximalbeitrag von 6'000 CHF/a über einen grösseren Einkommensbereich beziehen als Alleinerziehende.



Figur 66: Kinderfremdbetreuung während zwei Tagen pro Woche für den Haushaltstyp Paar mit zwei Kindern und **zwei Einkommen** in Hedingen.

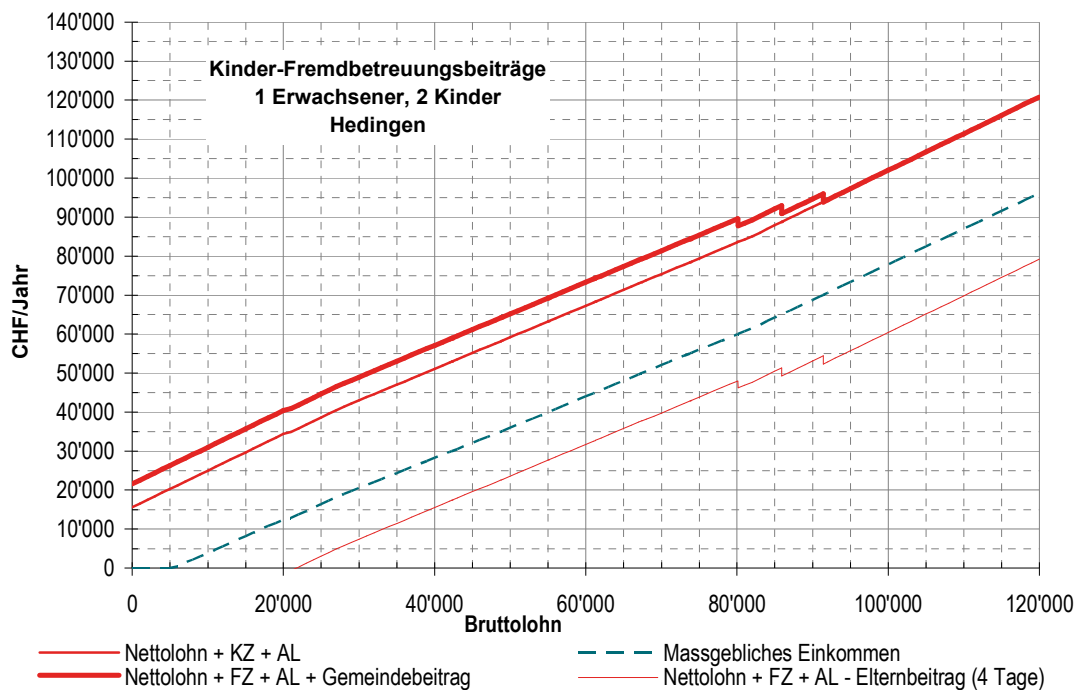
So sinkt der Gemeindebeitrag für eine alleinstehende Person mit 2 Kinder ab einem Bruttolohn von 74'000 CHF/a (siehe Figur 65) für einen Haushalt mit zwei erwerbstätigen Erwachsenen jedoch erst ab 98'000 CHF/a Bruttolohn.

Konkubinatseltern

Aufgrund des «Sonderabzug für die Erwerbstätigkeit beider Ehegatten» weisen im Konkubinat lebende Eltern ein um bis zu 5'400 CHF/a höheres steuerbares Einkommen auf als verheiratete Eltern. In diesem Fall erhalten Konkubinatseltern pro Kind und Krippentag/w ca. 260-520 CHF weniger Gemeindebeiträge im Jahr. Allerdings dürften viele Eltern von diesem Effekt nicht betroffen sein: Liegt der theoretisch berechnete Gemeindebeitrag über dem maximal ausbezahlten Betrag von 6000 CHF, so ergibt sich kein Unterschied aufgrund des Zivilstands.

4 Betreuungstage pro Woche

Gegenüber Figur 65 zeigt Figur 67 die Situation bei 4 anstelle von 2 Betreuungstagen pro Woche. Die Schwellen, die nicht durch die absolute Begrenzung des Gemeindebeitrags auf 6'000 CHF/a überlagert werden, treten an gleichen Stellen auf, allerdings sind sie doppelt so hoch. Die Kosten für die beiden zusätzlichen Betreuungstage müssen vom Haushalt vollständig selbst getragen werden.



econcept

Figur 67: Kinderfremdbetreuung während vier Tagen pro Woche für den Haushaltstyp Alleinerziehende mit zwei Kindern in Hedingen.

Fazit Gemeinde Hedingen

In der Gemeinde Hedingen sind die Schwellenhöhen bei mittleren Einkommen am höchsten. Beansprucht ein Haushalt mehr als 2 Betreuungstage (auch aufgrund mehrerer Kin-

der), werden die eigentlich resultierenden Schwellen meistens durch die Beitragsbeschränkung auf 6'000 CHF/a überlagert und werden nicht mehr wirksam. Aufgrund dieser engen Beitragsbeschränkung ist die Subventionierung im Gemeindevergleich als restriktiv einzustufen. Hedingen hat den hier diskutierten Tarif erst im März 2009 beschlossen und verfügt daher noch kaum über Erfahrungen damit.

6.3.6 Fazit der isolierten Betrachtung

Die betrachteten Kinderfremdbetreuungstarife von Winterthur und Hedingen weisen Schwelleneffekt aufgrund der Verwendung von Einkommensklassen auf. Die Höhe der Schwellen steigt in Winterthur mit steigendem Einkommen an, von 106 CHF/a bis 948 CHF/a pro Betreuungstag und Kind. In Hedingen hingegen beträgt die Schwellenhöhe zwischen 260 oder 520 CHF/a pro Betreuungstag und Kind, wobei die höchsten Schwellen bei den mittleren Einkommensklassen auftreten. Die Höhe der Schwellen steigt mit der Anzahl Betreuungstage und Anzahl Kinder. Dadurch ergeben sich massive Fehlansätze.

Der Kinderfremdbetreuungstarif der Stadt Bülach zeigt trotz Verwendung von Einkommensklassen lediglich sehr geringe Schwelleneffekte. Die höchste Schwelle beträgt 51 CHF/a pro Betreuungstag und Kind.

Neben diesen Schwelleneffekten ist auch die Kostenaufteilung zwischen der Gemeinde und dem Haushalt und damit die absolute Belastung durch die Kinderfremdbetreuung für den Haushalt von Bedeutung. Im Gemeindevergleich übernimmt Winterthur den grössten Kostenanteil. Dies gilt für alle Haushaltstypen und über den gesamten betrachteten Einkommensbereich. Der Verlauf der Kostenaufteilung ist mit demjenigen in Bülach vergleichbar. Der grösste Unterschied besteht bei sehr geringen Einkommen. Winterthur setzt als minimalen Elternbeitrag rund 10 CHF pro Tag fest. Sowohl in Hedingen als auch in Bülach ist dieser mit 30 CHF bzw. 40 CHF pro Kind und Tag deutlich höher. Abgesehen davon unterscheidet sich der Tarif in Hedingen klar von den beiden anderen Gemeinden. So wenden diese für weitere Kinder oder Betreuungstage bei gleichem Einkommen eine ähnliche Kostenaufteilung an. In Bülach wird für weitere Kinder sogar ein substantieller Rabatt von 25% gewährt. In Hedingen müssen Haushalte aufgrund der Beitragsgrenze von 6'000 CHF pro Familie und Jahr diese Kosten vollständig selber übernehmen.

6.4 Zweitverdienst: Die Beziehung zwischen Fremdbetreuungssubventionen, Erwerbspensum und Erwerbseinkommen

6.4.1 Einleitung

Erhöhung des Erwerbseinkommens: 2 Möglichkeiten

Die Ausweitung der Erwerbstätigkeit verstanden als Erhöhung des Erwerbseinkommens (Bruttolohn) kann entweder durch die Erhöhung des Erwerbspensums oder durch die Aufnahme einer besser bezahlten Tätigkeit erfolgen. In den bisherig angestellten Überlegungen wurde bewusst darauf verzichtet, eine Unterscheidung dieser beiden Möglichkeiten vorzunehmen. Das heisst, es wurden keine Annahmen darüber getroffen, wie eine Erhöhung des Bruttolohns erreicht wird.

Anreize zur Pensumserhöhung von Zweitverdienenden mit Kindern

Um Fehlanreize in den Kinderfremdbetreuungstarifen zu untersuchen, muss jedoch eine solche Unterscheidung vorgenommen werden. Geht man davon aus, dass der Umfang der benötigten Kinderfremdbetreuung direkt vom Erwerbspensum der zweitverdienenden Person (traditionellerweise der Mutter) abhängt, so hängen auch die Kosten der Kinderfremdbetreuung nicht nur vom Haushaltseinkommen, sondern auch vom Umfang des Zweitpensums (Erwerbspensum des/der Zweitverdienenden) ab. Im Folgenden sollen deshalb insbesondere Fehlanreize identifiziert werden, die bei einer Erhöhung des Zweitpensums – gekoppelt mit einer Erhöhung des Kinderfremdbetreuungsumfangs – auftreten.

Für diese Analyse werden wie in Kapitel 5 Veränderungen der Einkommensgrösse «frei verfügbares Einkommen» (Erläuterung in Kapitel 2.3.3) untersucht. Neben den Kinderfremdbetreuungstarifen der einzelnen Gemeinden, werden dabei die drei Basissysteme Steuern, IPV und Sozialhilfe berücksichtigt. Konkret werden Aussagen zur Veränderung des frei verfügbaren Einkommens bei jeweils 20% höherem Zweitpensum (= 1 zusätzlicher Betreuungstag), in Abhängigkeit der folgenden Aspekte ermöglicht:

- Höhe des Erstverdienstes (Bruttolohn): Kapitel 6.4.3)
- Anzahl Kinder: Kapitel 6.4.4
- Bruttolohn 100% Zweitpensum: Kapitel 6.4.5
- Gemeinde: Kapitel 6.4.6 und 6.4.7

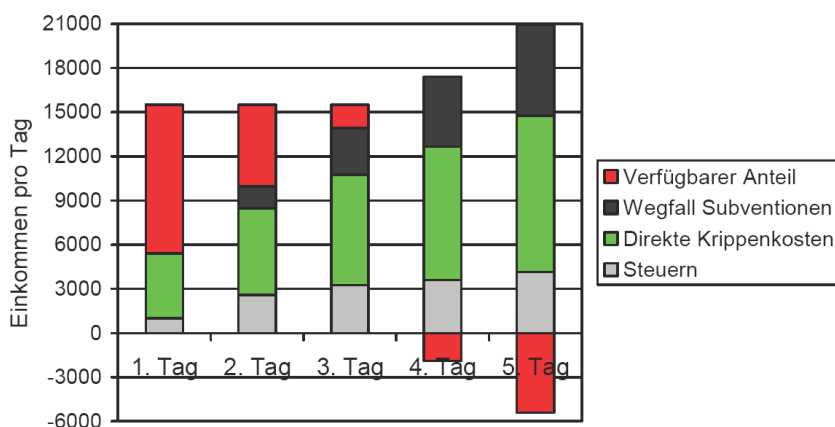
Um den Einfluss der Kinderfremdbetreuungstarife besser von den Einflüssen der Sozialabgaben (BVG) und der Steuern zu unterscheiden, wird in Kapitel 6.4.2 zuerst die Zweitverdienstproblematik ohne Kinder dargestellt.

Studie M. Bütler «Arbeiten lohnt sich nicht - ein zweites Kind noch weniger»

2006 publiziert Monika Bütler von der Universität St. Gallen eine seither viel beachtete Studie zur Anreizwirkung von staatlichen Zuschüssen an die Kinderbetreuung. Anhand der Analyse des Elternbeitragsreglements der Stadt Zürich zeigt sie, dass jede Erhöhung

des Arbeitspensums zu einer teilweise massiven Verteuerung der Kinderbetreuung führt. Die Verteuerung setzt sich aus dem zusätzlich notwendigen Betreuungsumfang und den durch das erhöhte Einkommen entgangenen Subventionen zusammen. Dabei zeigt sie auch Fälle, in denen die zusätzlichen Kosten (Betreuung, Steuern) das erzielbare Einkommen übersteigen.

Figur 68 zeigt eine Familie, bei der beide Eltern bei 100% Erwerbstätigkeit je 80'000 CHF/a Nettolohn verdienen. Von den 16'000 CHF/a, die durch das Zweitpensum pro Wochenarbeitstag (pro 20% Pensum) erzielt werden, bleiben bei einem Fremdbetreuungstag knapp 11'000 verfügbar. Für den 4. und 5. Wochenarbeitstag des/der Zweitverdienenden mit entsprechenden Fremdbetreuungstagen (Erhöhung auf 80% bzw. 100%) übersteigen die Steuern und Betreuungskosten das zusätzlich erzielbare Einkommen.



Figur 68: Aufteilung des zusätzlichen Zweitverdienstes pro zusätzlichen Arbeitstag pro Woche (Vollzeit-äquivalent für Erst- und Zweitverdienende: 80'000 CHF/a Nettolohn, 100% Erstpensum) Negative Balken für den verfügbaren Einkommensanteil der Zweitverdienenden bedeuten, dass das verfügbare Einkommen nach Steuern und Betreuungskosten negativ ist (Quelle: Bütler 2006).

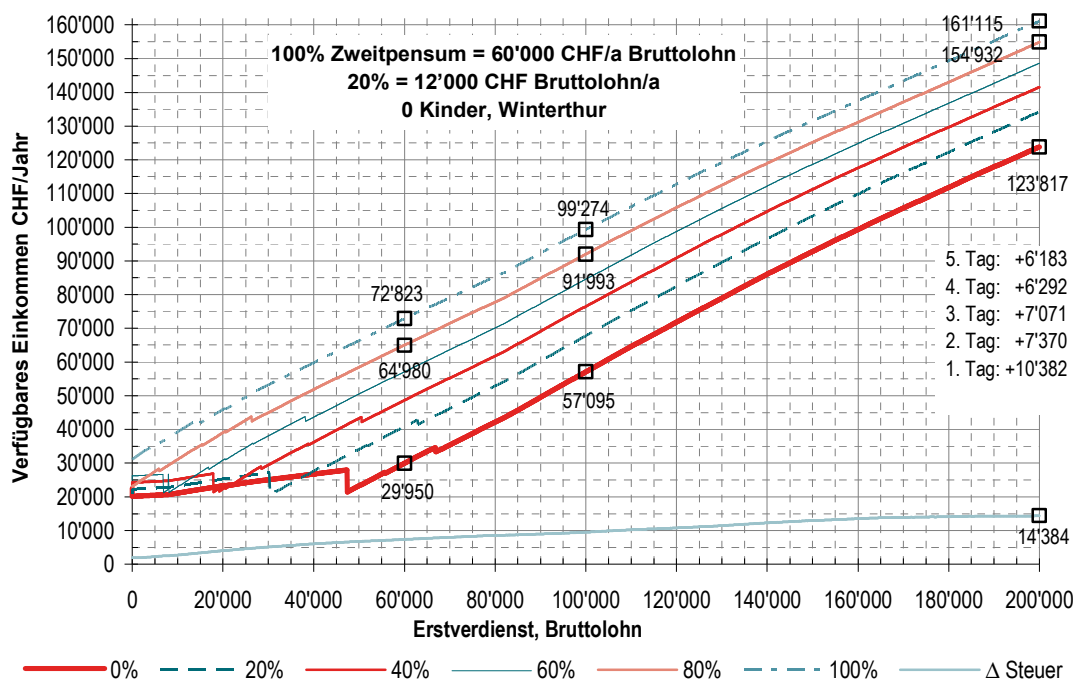
Die Studie zeigt exemplarisch, dass die Anreizwirkung von Kinderbetreuungssubventionen von der Höhe des Erstverdienstes, der Höhe des Zweitverdienstes bei 100% Zweitpensum sowie der Anzahl Kinder abhängt. Diese Ergebnisse werden im Folgenden durch den Einbezug der Sozialhilfe und der IPV, der Betrachtung mehrerer Gemeindetarife sowie der Verwendung eines kontinuierlich steigenden Erstverdienstes erweitert.

6.4.2 Zweitverdienstproblematik ohne Kinder

Auch ohne Kinder und Betreuungskosten variiert der finanzielle Anreiz für die Zweitverdienenden zur Erhöhung ihres Arbeitspensums. Figur 69 zeigt die Veränderung des frei verfügbaren Haushaltseinkommens bei Erhöhung des Zweitpensums um 20% in Abhängigkeit des Erstverdienstes (Bruttolohn 0 bis 200'000 CHF pro Jahr). Bei angenommenen 60'000 CHF/a Bruttolohn für ein 100% Zweitpensum entspricht eine 20% Erhöhung des Zweitpensums 12'000 CHF/a mehr Bruttolohn.

Die dicke rote Linie (0%) zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für ein Paar mit nur einem Verdienst. Für einen gegebenen Erstverdienst (Bruttolohn) zeigt die vertikale Differenz zur nächsten Linie (20% Zweitpensum) das zusätzlich generierte frei verfügbare Einkommen, wenn der/die Zweitverdienende eine 20% Stelle (1 Tag) annimmt.

Bei tiefem Erstverdienst kann die Erhöhung des Zweitpensums den Austritt des Haushalts aus der Sozialhilfe verursachen. Dies führt zumeist zu einer Einbusse beim verfügbaren Einkommen. Für Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe führt jede Pensumserhöhung zu zusätzlich frei verfügbarem Einkommen. Allerdings liegt dieses für ein Pensum von einem Tag deutlich höher, als für höhere Zweitpensen. Der Verdienst eines 20% Pensums ist grösstenteils vom steuerbaren Einkommen absetzbar und es müssen noch keine BVG-Beiträge bezahlt werden. Das zusätzliche frei verfügbare Einkommen nimmt aufgrund der höheren Steuerbelastung mit jeder weiteren Pensumserhöhung ab.



econcept

Figur 69: Frei verfügbares Einkommen bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums in Abhängigkeit des Erstverdienstes. Δ Steuer zeigen die zusätzlichen Steuern, die der Haushalt bei einer 100% Zweitpensum zahlen muss.

Lesebeispiel: Erzielt der/die Erstverdienende einen Bruttolohn von 100'000 CHF/a, so steigt das frei verfügbare Haushaltseinkommen bei einer Erhöhung des Zweitpensums von 80% auf 100% um 7'281 CHF/a (von 91'993 auf 99'274 CHF/a). Damit gehen von den 12'000 CHF/a zusätzlichem Bruttolohn 4'719 CHF/a ab für Steuern und Sozialabgaben.

Die Höhe des Erstverdienstes wirkt negativ auf das zusätzliche frei verfügbare Einkommen. So bringt der 5. Tag (von 80% auf 100%) bei 60'000 CHF/a Bruttolohn 7'843 CHF/a, bei 100'000 CHF/a Bruttolohn 7'281 CHF/a und bei 200'000 CHF/a Bruttolohn noch 6'183 CHF/a zusätzliches frei verfügbares Einkommen. Dies ist auf die mit dem Haushaltseinkommen progressiv steigende Steuerbelastung zurückzuführen, die an der steigenden Linie « Δ Steuer» abgelesen werden kann. Sie zeigt den zusätzlichen Steuer-

betrag, den der Haushalt bei einem 100% Zweitpensum zusätzlich zahlen muss. Bei einem Erstverdienst von 200'000 CHF/a zahlt der Haushalt für die 60'000 CHF/a Zweitverdienst 14'384 CHF/a Steuern.

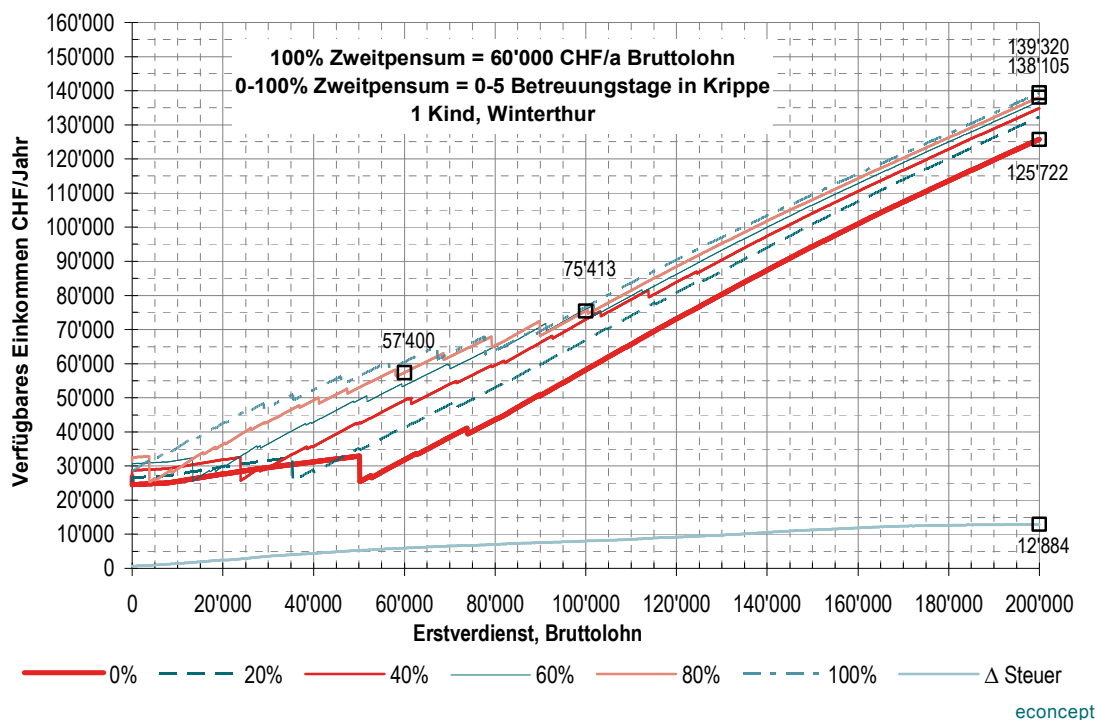
Diese Ausführungen zeigen, dass bei hohen Einkommen auch ohne Kinderfremdbetreuungskosten bis zu beinahe 50% des zusätzlichen Bruttolohns des/der Zweitverdienenden für Steuern und Sozialabgaben (AHV, ALV, BVG) wegfallen.

6.4.3 Einfluss der Höhe des Erstverdienstes

Die Schwelleneffekte, die in der isolierten Betrachtung der Kinderfremdbetreuungstarife (Kapitel 6.3) identifiziert wurden, sind auch hier deutlich erkennbar. Sie zeigen sich im Verlauf des verfügbaren Einkommens bei steigendem Erstverdienst. Da mit der Höhe des Zweitpensums die Anzahl Betreuungstage steigen (pro 20%-Pensum rechnen wir mit einem Betreuungstag), sind die Schwellen bei höheren Erwerbspensen der Zweitverdienenden deutlich höher.

Figur 70 zeigt die Situation für ein Paar mit einem Kind in Winterthur, das durch ein 100% Zweitpensum 60'000 CHF/a Bruttolohn erzielen kann. Bei geringem Erstverdienst führt jede Erhöhung des Zweitpensums (abgesehen von den Sozialhilfeaustrittsschwellen) zu zusätzlichem frei verfügbarem Einkommen. Für Paare mit einem mittleren Erstverdienst sind die Schwellen im Kinderfremdbetreuungstarif relevant. Sie zeigen an, dass mit der Einkommenssteigerung Betreuungsbeiträge entfallen. Kreuzen sich die Einkommensverläufe von zwei Arbeitspensen, zeigt dies an, dass die Pensumserhöhung einen Verlust an frei verfügbarem Einkommen bewirkt. So ergibt beispielsweise zwischen 78'000 und 90'000 CHF/a Erstverdienst der 5. Tag eine Reduktion des frei verfügbaren Einkommens gegenüber einem 80%-Pensum. In diesem Bereich besteht somit ein negativer Anreiz zur Pensumserhöhung. Bei hohem Erstverdienst werden keine Subventionen mehr bezahlt und es treten keine Schwellen mehr auf. Die direkten Krippenkosten führen aber zusammen mit den Steuern und Sozialabgaben dazu, dass ab dem 2. Tag (40%-Pensum) nur noch sehr wenig zusätzliches frei verfügbares Einkommen generiert wird. So bleiben bei 200'000 CHF/a Erstverdienst lediglich 1'215 CHF/a von den 12'000 CHF/a zusätzlichem Bruttolohn der Pensumserhöhung von 80% auf 100% übrig.

Der Anreiz für eine Pensumserhöhung sinkt somit generell mit der Höhe des Erstverdienstes.



Figur 70: Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit 1 Kind in Winterthur bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (60'000 CHF/a Bruttolohn bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

6.4.4 Einfluss der Anzahl Kinder

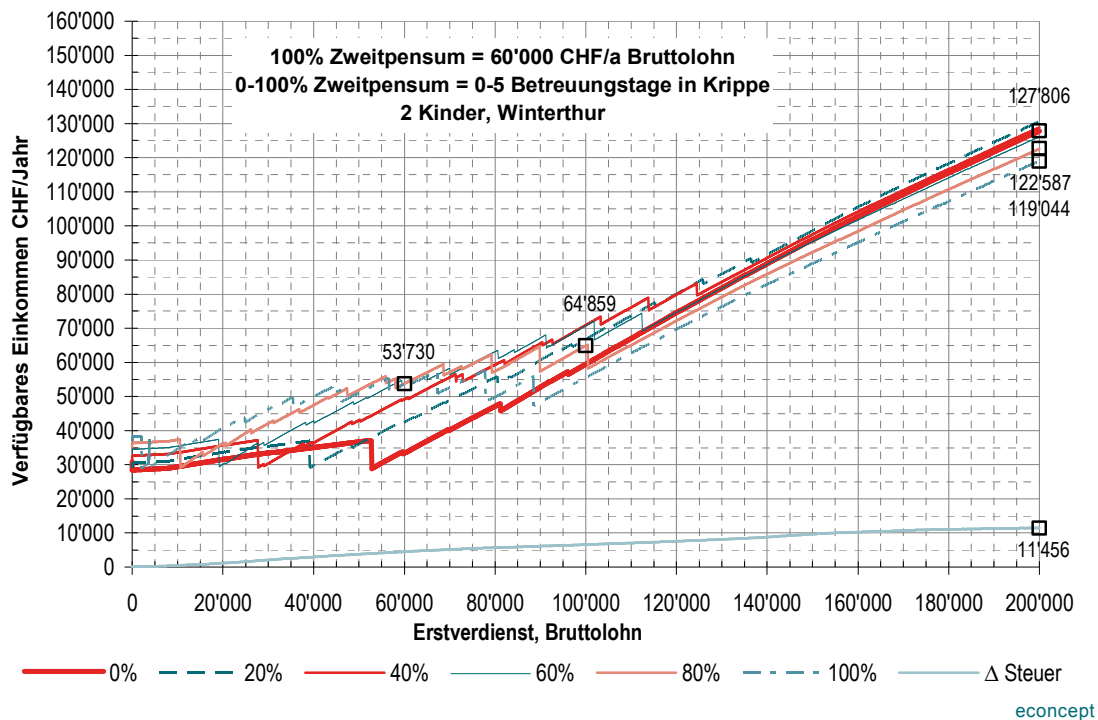
Figur 71 zeigt die gleiche Situation wie Figur 70 allerdings mit 2 Kindern. Durch die zusätzlichen direkten Krippenkosten ergibt sich bei einem 2. (oder auch 3. Kind) eine Anreizreduktion zur Erhöhung des Zweitpensums. Da die Tagessätze vom Haushaltseinkommen abhängen, sind die zusätzlichen Krippenkosten für höhere Erstverdienste höher.

Die Schwellenhöhen verursacht durch den Kinderfremdbetreuungstarif sind für 2 Kinder doppelt so hoch wie für ein Kind. Dadurch schwankt der Anreiz zur Pensumserhöhung bei mittlerem Erstverdienst noch stärker. Meist beeinflussen die durch das höhere Zweit Einkommen entfallenen Subventionen (Schwellen) den Anreiz negativ. So kann beispielsweise in Figur 71 zwischen 88'500 und 89'800 CHF/a Erstverdienst die paradoxe Situation entstehen, dass die Pensumserhöhung eine Reduktion des frei verfügbaren Einkommens von über 16'000 CHF/a bewirkt.

Das Auftreten negativer Anreize in Bezug auf eine Zweitpensumserhöhung wird durch ein zweites Kind generell verstärkt. In Figur 71 lohnt sich der 5. Tag bzw. eine Pensumserhöhung von 80% auf 100% ab einem Erstverdienst von 45'000 CHF/a nicht mehr. Ab 58'000 CHF/a Erstverdienst besteht schon für die Pensumserhöhung auf den 4. Tag Erwerbstätigkeit pro Woche zum Teil ein negativer bzw. nur noch ein sehr geringer Anreiz. Ab einem Erstverdienst von 113'000 CHF/a erreicht der Haushalt das höchste frei verfügbare Einkommen, indem der/die Zweitverdienende 20%, d.h. einen Tag pro Woche arbeitet. Für hohe Erstverdienste führt eine Anstellung von über 40% sogar zu einer Re-

duktion des verfügbaren Einkommens gegenüber einem Haushalt mit nur einem Verdienst.

Absolut gesehen ist der Verlust an frei verfügbarem Einkommen durch das 2. Kind für geringe bis mittlere Erstverdienste einiges geringer als bei einem hohen Erstverdienst. Bei einem 80% Pensum (48'000 CHF/a) sind es bei 60'000 CHF/a Erstverdienst 3'541 CHF/a (57'400-53'859), bei 100'000 CHF/a Erstverdienst bereits 10'554 CHF/a, bei 200'000 CHF/a sogar 19'061 CHF/a.



Figur 71: Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit **2 Kindern** in **Winterthur** bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (**60'000** Bruttolohn bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

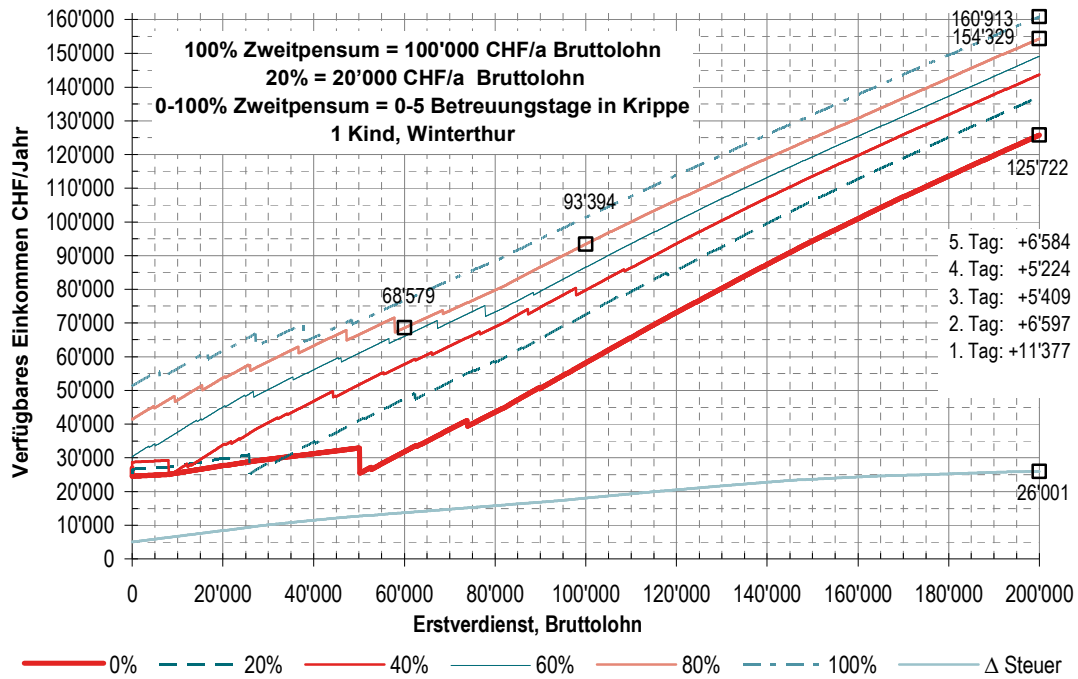
6.4.5 Einfluss der Höhe Zweitverdienstes bei einem 100% Zweitpensum

Geht der/die Zweitverdienende einer besser bezahlten Arbeit nach, steigt generell der absolute Anreiz zur Pensumserhöhung, da den steigenden Krippenkosten ein höheres erzielbares Einkommen gegenübersteht.

Anstelle von 60'000 CHF/a erzielbarem Zweitverdienst (Bruttolohn) wird nun die Situation von 100'000 bzw. 140'000 CHF/a erzielbarem Zweitverdienst betrachtet. Für Familien mit einem Kind wird Figur 72 mit Figur 70, für solche mit zwei Kindern werden Figur 73 und Figur 74 mit Figur 71 verglichen. Bei allen Vergleichen sind zwei Effekte der Erhöhung des erzielbaren Zweitverdienstes ersichtlich:

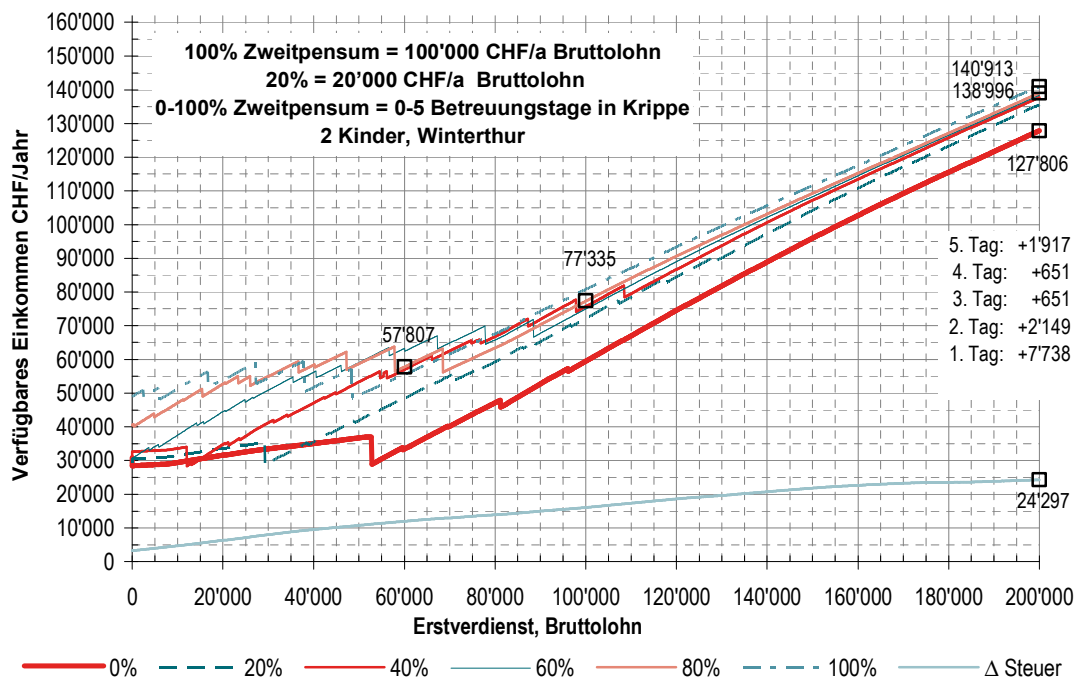
— Die Schwellen des Krippentarifs treten schon bei geringerem Erstverdienst auf.

- Unabhängig von der Höhe des Erstverdienstes bestehen Anreize zur Erhöhung des Zweitpensums. Ausnahmen bilden einzig die Erhöhung des Zweitpensums auf 20% bzw. 40% bei tiefem Erstverdienst.



econcept

Figur 72: Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit **1 Kind** in **Winterthur** bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (**100'000 CHF/a** bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

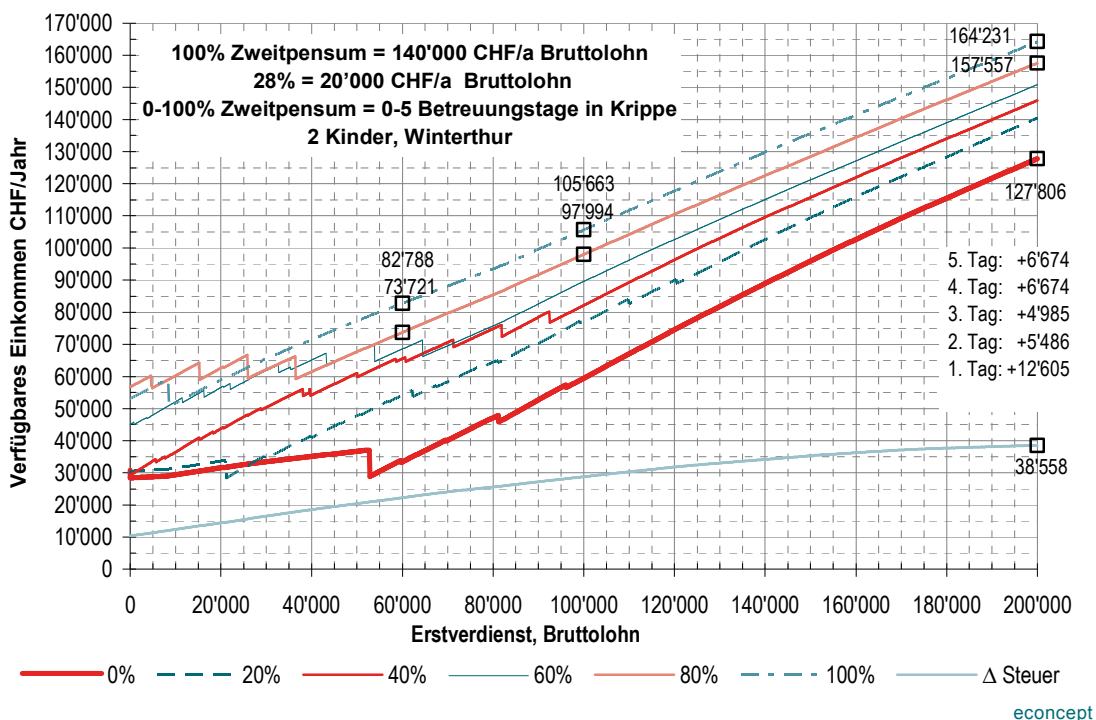


econcept

Figur 73: Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit **2 Kindern** in **Winterthur** bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (**100'000 CHF/a** bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

Bei zwei Kindern und einem hohen Erstverdienst kann schon bei der Erhöhung von 20% auf 40% des Zweitpensums nur noch wenig zusätzlich frei verfügbares Einkommen generiert werden.

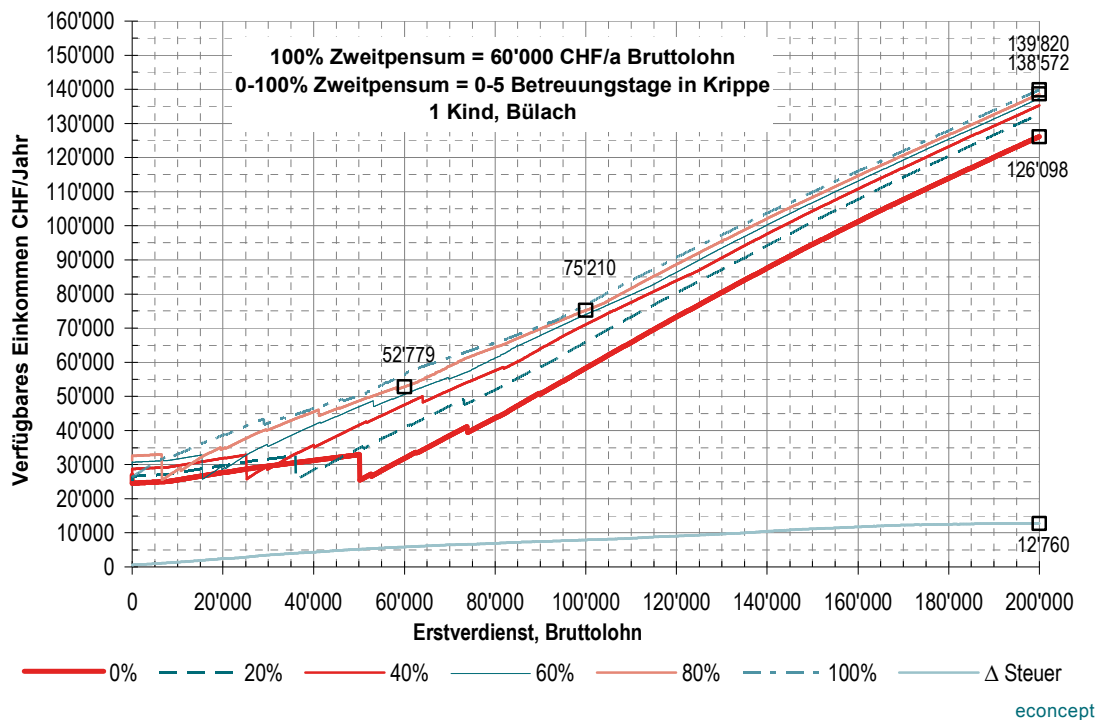
Figur 74 zeigt, dass bei einer gut bezahlten Stelle des/der Zweitverdienenden ein höherer absoluter Anreiz zur Pensumserhöhung besteht als bei einer schlecht bezahlten Stelle. Allerdings muss auch dieser als verhältnismässig eher gering erachtet werden. Bei 60'000 CHF/a Erstverdienst bleiben von den 28'000 CHF/a Bruttolohn für den zusätzlichen 5. Arbeitstag pro Woche noch 9'067 CHF/a. Bei 100'000 CHF/a Erstverdienst sind es noch 7'669 CHF/a und bei 200'000 CHF/a Erstverdienst noch 6'674 CHF/a.



Figur 74: Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit 2 Kindern in Winterthur bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (140'000 CHF/a Bruttolohn bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

6.4.6 Stadt Bülach

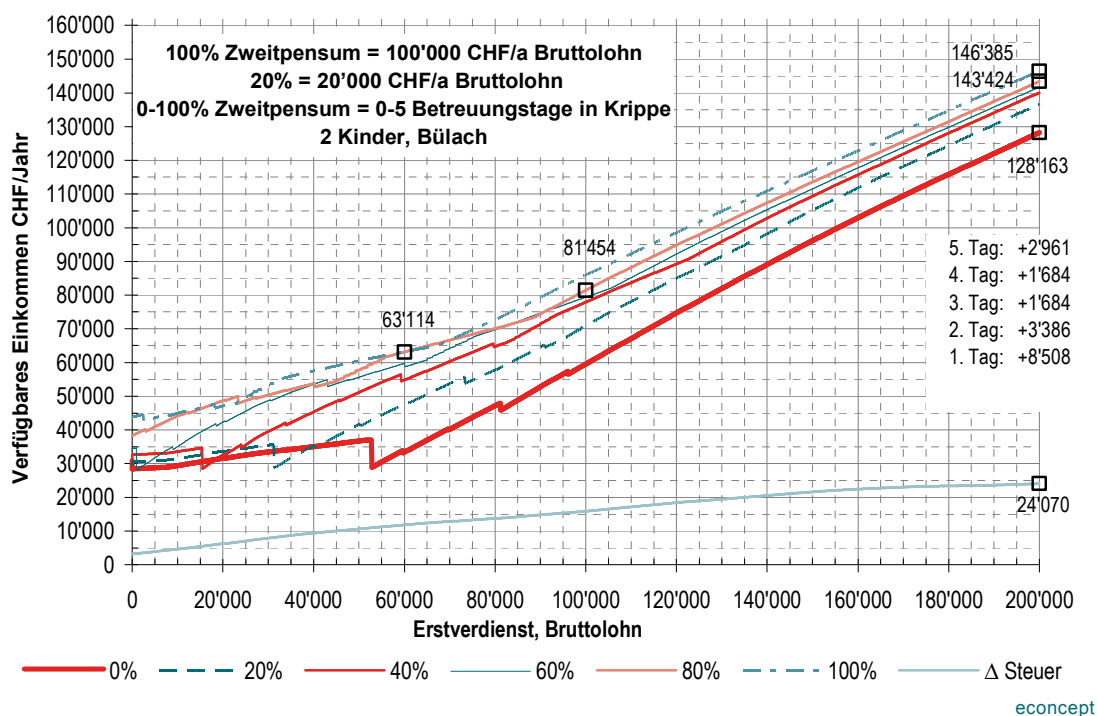
Bereits in Kapitel 6.3 wurde festgestellt, dass der Kinderfremdbetreuungstarif der Stadt Bülach kaum Schwelleneffekte aufweist. Dadurch ergeben sich gegenüber Winterthur viel geringere Schwankungen in der Anreizwirkung der staatlichen Zuschüsse. Für eine Familie mit einem Kind und 60'000 CHF/a erzielbarem Zweitverdienst ergeben sich deshalb keine Verdienstkombinationen, die einen negativem Anreiz zur Pensumserhöhung aufweisen (vergleiche Figur 75 mit Figur 70 Winterthur).



econcept

Figur 75: Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit **1 Kind** in **Bülach** bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (**60'000 CHF/a Bruttolohn** bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

Für Familien mit 2 Kindern und 100'000 CHF/a erzielbarem Zweitverdienst (Figur 76) können aufgrund der Tarifgestaltung auch in Bülach Konstellationen auftreten, bei denen negative Anreize vorliegen, allerdings deutlich weniger als in Winterthur (Figur 73). Beispielsweise liegt bei 60'000 CHF/a Erstverdienst ein negativer Anreiz für den 5. Tag vor. Die Anreizwirkung ist hier mit der in Winterthur vergleichbar, allerdings liegt das frei verfügbare Einkommen bei einem 80% Pensum um 5'307 CHF/a tiefer als in Winterthur.



econcept

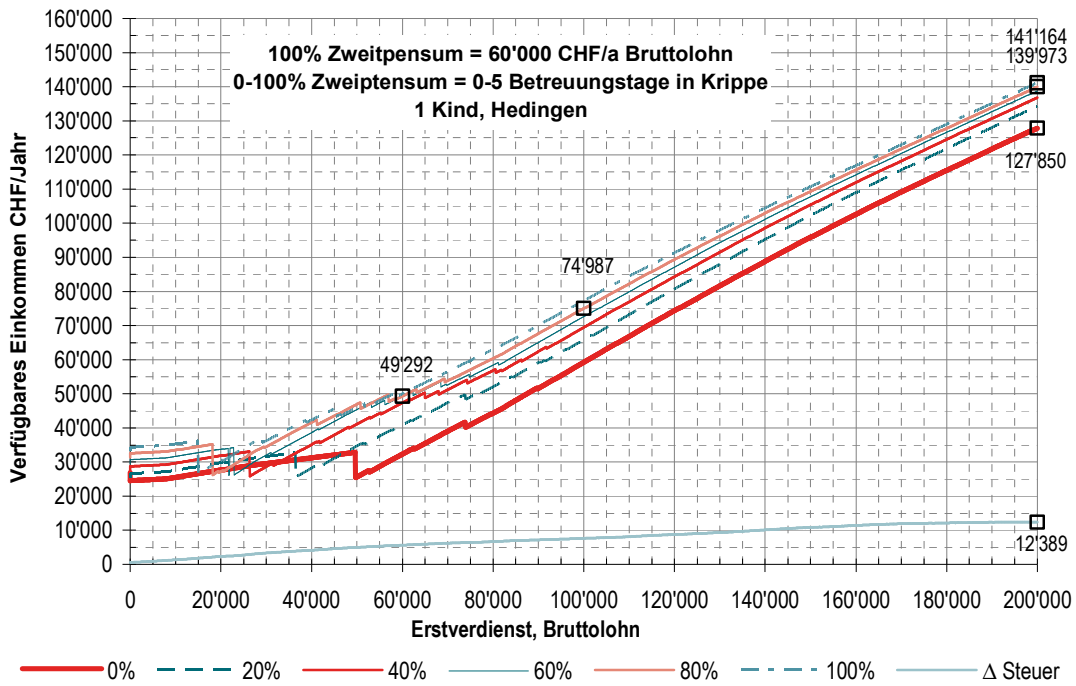
Figur 76: Frei verfügbares Einkommen eines Haushalt mit 2 Kindern in Bülach bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (100'000 Bruttolohn bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

6.4.7 Gemeinde Hedingen

Der Tarif in Hedingen weist einige Schwellen auf, diese sind jedoch nicht so ausgeprägt wie in Winterthur. Aufgrund des begrenzten maximalen Gemeindebeitrags von 6'000 CHF/a pro Familie besteht in der Gemeinde Hedingen für geringe bis mittlere Einkommen kaum mehr ein Anreiz das Zweitpensum auf über 40% zu erhöhen. Dies ist in Figur 77 beispielsweise bei 60'000 CHF/a Erstverdienst ersichtlich.

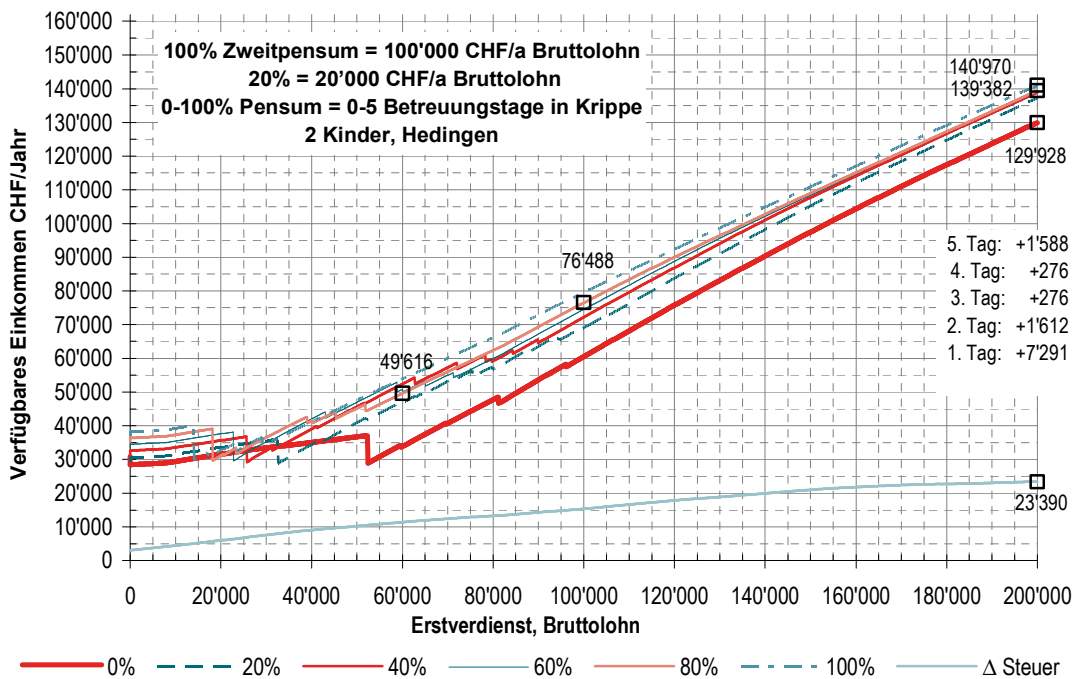
Die Gemeinde Hedingen übernimmt auch bei sehr geringen Einkommen maximal 60% der Betreuungskosten. Gegenüber Winterthur wird deswegen in Hedingen vom zusätzlichen Zweitverdienst ein grösserer Teil für die Krippenkosten aufgebraucht. Zusammen mit dem maximalen Gemeindebeitrag von 6'000 CHF/a ist es für Familien mit sehr geringem Erstverdienst schwieriger durch einen Zweitverdienst aus der Sozialhilfe auszutreten. Dies kann beispielsweise beim tiefen Erstverdienst von 30'000 CHF/a gezeigt werden: Durch ein 100% Zweitpensum mit 60'000 CHF/a Bruttolohn generiert der Haushalt weniger als 4'000 CHF/a zusätzlich verfügbares Haushaltseinkommen³⁵.

³⁵ Das zusätzliche frei verfügbare Einkommen wäre höher, wenn der Erstverdiener die 30'000 Bruttolohn in weniger als einem 100% Pensum verdienen würde, da dann die Freibeträge innerhalb der Sozialhilfe geringer wären.



econcept

Figur 77: Frei verfügbares Einkommen eines Haushaltes mit **1 Kind in Hedingen** bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (**60'000** Bruttolohn bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.



econcept

Figur 78: Frei verfügbares Einkommen eines Haushaltes mit **2 Kindern in Hedingen** bei unterschiedlicher Höhe des Zweitpensums (**100'000** Bruttolohn bei 100%) in Abhängigkeit des Erstverdienstes.

6.4.8 Zusammenfassung der integrierten Betrachtung zur Zweitverdienstproblematik

Anhand der berechneten Fallbeispiele können folgende grundsätzliche Erkenntnisse abgeleitet werden:

- Unabhängig von den Kinderfremdbetreuungskosten, sinkt der Anreiz für eine Erhöhung des Zweitpensums mit jedem weiteren Arbeitstag pro Woche und mit steigendem Erstverdienst.
- Die Kinderfremdbetreuungstarife verstärken diese Effekte.
- Die Schwelleneffekte der Kinderfremdbetreuungstarife treten im mittleren Einkommenssegment auf. Dort verursachen sie teilweise grosse Schwankungen in den Anreizen zur Pensumserhöhung. Aufgrund der entgangenen Subventionen können nicht nur geringe oder fehlende sondern auch negative Anreize entstehen, obwohl die direkten Krippenkosten durch das zusätzlich erzielbare Einkommen gedeckt werden könnten.
- Ein zweites Kind verdoppelt die Schwelleneffekte und damit die oben beschriebenen Auswirkungen. Generell sinkt der Anreiz zur Erwerbstätigkeit für Zweitverdienende aufgrund der höheren direkten Krippenkosten. Bei einem mittleren bis hohen Erstverdienst und einem eher geringen Zweitverdienst lohnt sich lediglich eine 20%-Anstellung für Zweitverdienende.
- Auch bei einer sehr gut bezahlten Anstellung des/der Zweitverdienenden mit 140'000 CHF/a Bruttolohn bleiben lediglich 25-35% des zusätzlichen Bruttolohnes als frei verfügbares Haushaltseinkommen übrig.
- Je höher die minimale Kostenbeteiligung der Eltern an den Krippenkosten ist, umso schwieriger ist es für Familien mit einem geringen Erstverdienst aus der Sozialhilfe auszutreten.


Eine wichtige Erkenntnis der Analyse ist, dass gut bezahlte Zweitverdienende gegenüber weniger gut bezahlten Zweitverdienenden nicht benachteiligt sind. Die absoluten Anreize zur Pensumserhöhung sind umso höher, je besser die Arbeit des Zweitverdienenden entlohnt wird, d.h. je höher der Lohn bei einer 100%-Anstellung liegt.

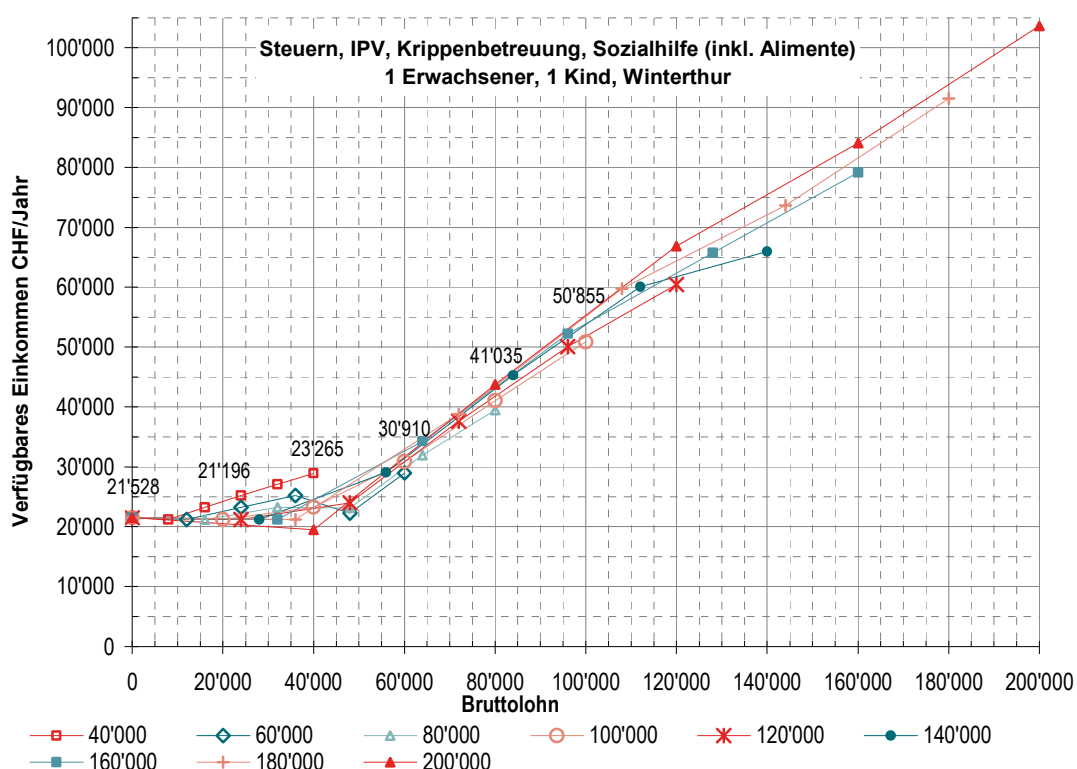
6.5 Alleinerziehende: Die Beziehung zwischen Fremdbetreuungsubventionen, Erwerbspensum und Erwerbseinkommen

6.5.1 Alleinerziehende in Winterthur

Um mögliche Fehlanreize bei Alleinerziehenden zu identifizieren wurde eine andere Darstellungsweise gewählt. Figur 79 zeigt das frei verfügbare Einkommen einer Alleinerziehenden für unterschiedliche Arbeitspensen und Bruttolohnhöhen.

Einige der im vorherigen Abschnitt gemachten Beobachtungen treffen auch auf Alleinerziehende zu, die ihre Kinder während der Arbeitszeit fremdbetreiben lassen. Die Veränderung der Anreize zu einer Pensumserhöhung treten jedoch viel weniger ausgeprägt und nur für Alleinerziehende mit hohen Einkommen und mehreren Kindern auf.

Die Linie  zeigt beispielsweise das verfügbare Einkommen bei 100'000 Bruttolohn für ein 100% Pensum. Bei einem 100%-Pensum beträgt das verfügbare Einkommen 50'855 CHF/a (Figur 79). Bei 80% und damit bei 80'000 CHF/a Bruttolohn auf der waagrechten Achse beträgt das frei verfügbare Einkommen 41'035 CHF/a. Bei einer Pensumserhöhung von 80% auf 100% besteht ein Anreiz von 9'020 CHF/a zusätzlichem frei verfügbarem Einkommen.

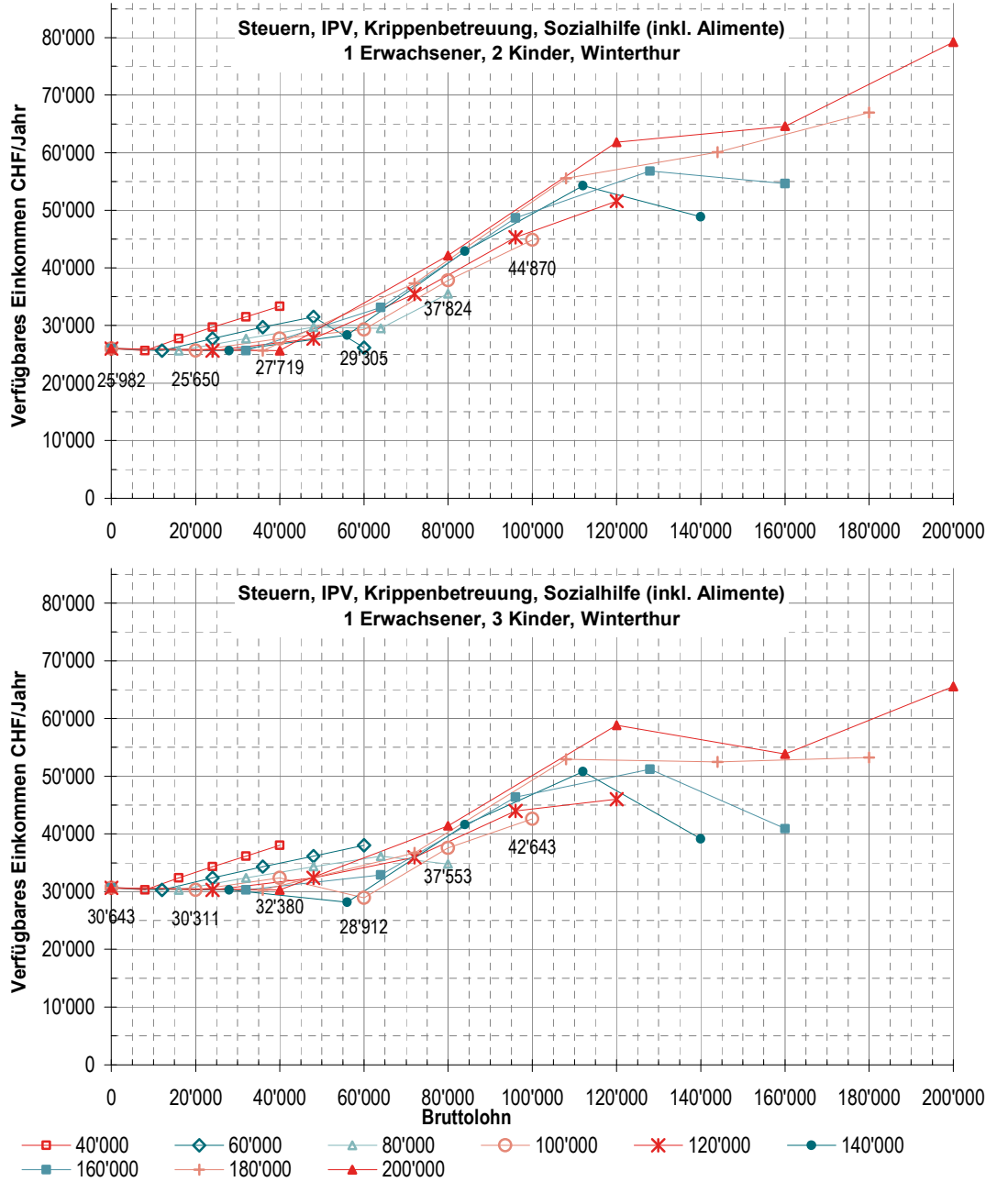


econcept

Figur 79: Frei verfügbares Einkommen einer alleinerziehenden Person mit einem Kind in Winterthur bei unterschiedlichem Bruttolohn für ein 100%-Pensum.

Bei einem Kind besteht, abgesehen von der Sozialhilfe-Austrittsschwelle immer ein positiver Anreiz zur Pensumserhöhung. Für Alleinerziehende mit 2 oder 3 Kindern und hohem

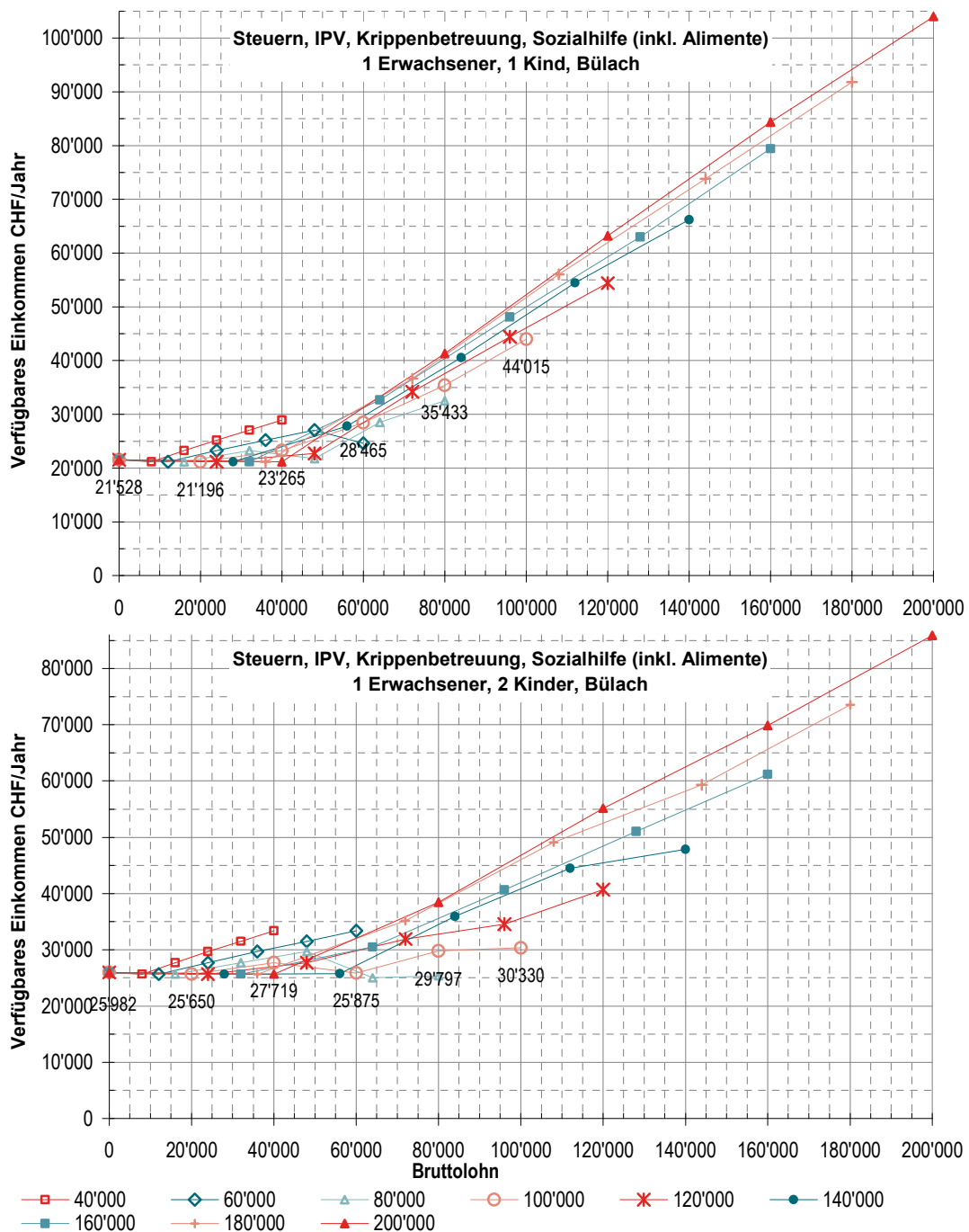
Einkommen kann auch ein negativer Anreiz entstehen (Figur 80). Beispielsweise führt der 5. Tag für Alleinerziehende mit 140'000 CHF/a Bruttolohn zu einer Reduktion des verfügbaren Einkommens.



Figur 80: Frei verfügbares Einkommen einer alleinerziehenden Person mit 2 (oben) bzw. 3 (unten) Kindern in Winterthur bei unterschiedlichem 100%-Bruttolohn.

6.5.2 Alleinerziehende in Bülach

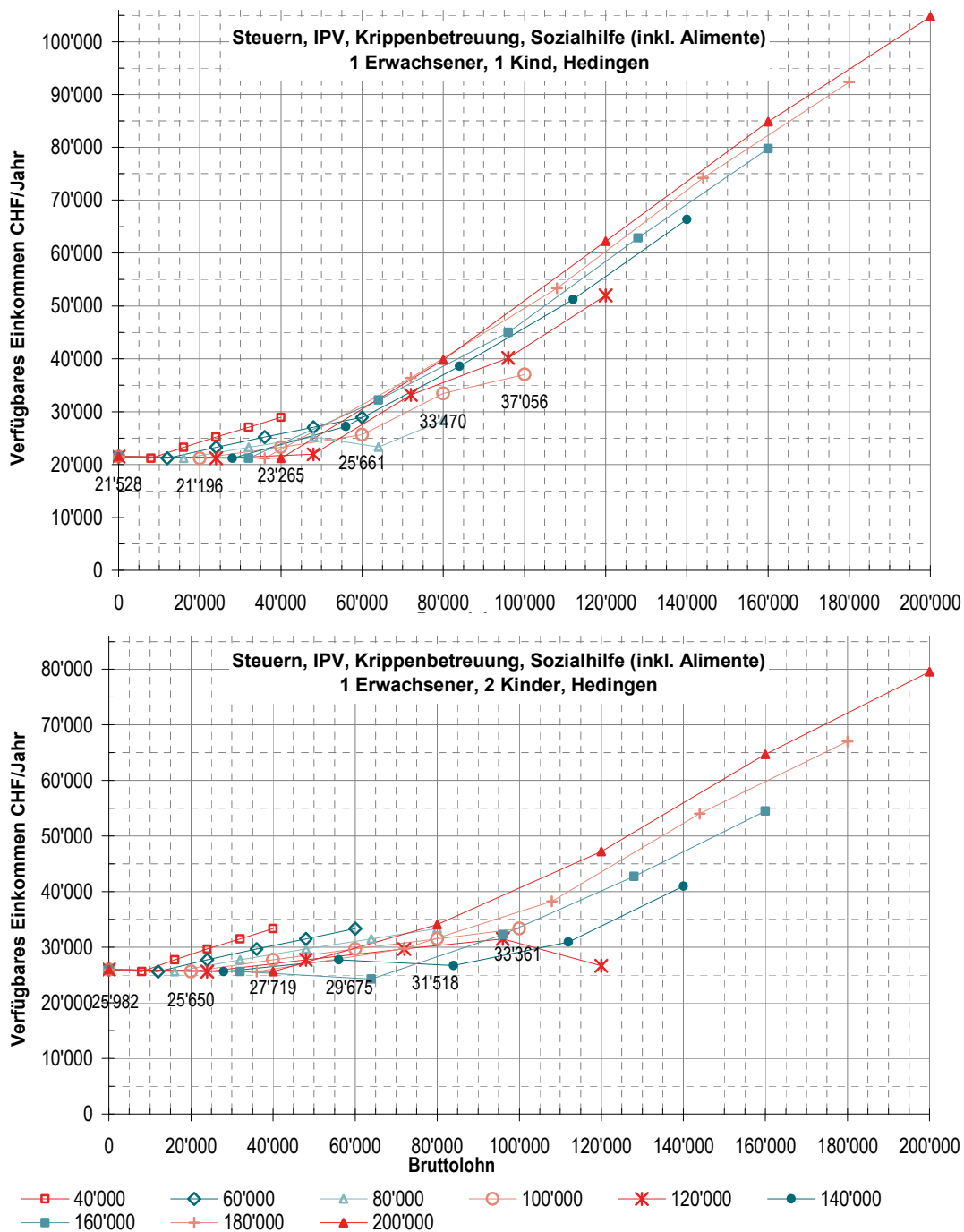
In Bülach wird bei geringen Einkommen ein höherer minimaler Kostenanteil von den Eltern verlangt als in Winterthur. Für Alleinerziehende mit einem Kind ergibt sich für mittlere Einkommen deshalb ein deutlich geringerer Anreiz das Pensum auf 80% bzw. 100% zu erhöhen. Für Alleinerziehende mit 2 Kindern und einem 100%-Bruttolohn von 80'000 oder 100'000 CHF/a besteht ausserhalb der Sozialhilfe gar kein Anreiz mehr, das Pensum auf 80% bzw. 100% zu erhöhen. Da der Tarif in Bülach kaum Schwellen aufweist, treten keine negativen Anreize beim Austritt aus dem Subventionstarif auf.



Figur 81: Frei verfügbares Einkommen einer Alleinerziehenden Person mit 1 (oben) bzw. 2 (unten) Kindern in Bülach bei unterschiedlichem 100%-Bruttolohn.

6.5.3 Alleinerziehende in Hedingen

In Hedingen tritt das für Bülach identifizierte Problem in verschärfter Form auf. Hinzu kommt die Begrenzung des Maximalbeitrags der Gemeinde von 6'000 CHF/a pro Familie. Die Anreize für mittlere Einkommen sind nochmals geringer. Für eine Alleinerziehende mit 120'000 CHF/a Bruttolohn und 2 Kindern lohnt sich die Aufnahme einer Erwerbsarbeit sogar überhaupt nicht.



econcept

Figur 82: Frei verfügbares Einkommen einer Alleinerziehenden Person mit 1 (oben) bzw. 2 (unten) Kindern in Hedingen bei unterschiedlichem 100%-Bruttolohn.

6.6 Zusammenfassung und Fazit

Die Analysen in diesem Schwerpunktthema zeigen einige Fehlanreize zur Erhöhung des Erwerbseinkommens für Väter und Mütter im Zusammenhang mit den kommunal geregelten Kinderfremdbetreuungssubventionen und den übrigen Transfersystemen auf.

Die stellvertretend betrachteten Tarife der Gemeinden Winterthur, Bülach und Hedingen weisen grosse Unterschiede auf. Die isolierte Betrachtung der Tarife zeigt, dass die Festlegung von fixen Tagessätzen nach Einkommensklassen zu Schwelleneffekten führt. Führt eine Einkommenserhöhung zum Übergang in die nächst höhere Einkommensklasse des Subventionstarifs, so sinkt das verfügbare Einkommen je nach Schwellenhöhe massiv. Die Schwellenhöhen kumulieren sich mit der Anzahl Kinder und der Anzahl Betreuungstage pro Woche.

Für Zweitverdienende besteht auch ohne zusätzliche Kosten der Kinderfremdbetreuung ein reduzierter Anreiz zur Erhöhung des Erwerbseinkommens, da für den zusätzlichen Verdienst ein höherer Grenzsteuersatz gilt (Addition der Haushaltseinkommen und progressiver Steuertarif). Die Steuerbelastung des zusätzlichen Verdienstes steigt mit der Höhe des Haushaltseinkommens bzw. des Erstverdienstes. Die in der Analyse dargestellten reduzierten Anreize für Haushalte mit einem hohen Erstverdienst sind deshalb sowohl auf die Kinderfremdbetreuungstarife wie auch auf das Steuersystem zurückzuführen. Die IPV hat dabei nur einen sehr geringen Einfluss.

Gut bezahlte Zweitverdienende sind gegenüber weniger gut bezahlten Zweitverdienenden nicht benachteiligt. Bei gleichem Erstverdienst sind die absoluten Anreize zur Einkommenserhöhung umso höher, je besser die Arbeit des Zweitverdienenden entlohnt wird, d.h. je höher der Lohn bei einer 100%-Anstellung liegt. Diese wichtige Erkenntnis erweitert die Aussagen der Studie Bütler (2006).

Die Schwelleneffekte der Kinderfremdbetreuungstarife führen bei der Entscheidung für eine Einkommenserhöhung zu zusätzlichen Anreizreduktionen, wenn mit der Einkommenserhöhung eine solche Schwelle überschritten wird und damit ein Teil der Subventionsbeiträge entfällt. Diese zusätzlichen Kosten der Einkommenserhöhung führen insbesondere bei den mittleren Einkommen zu sehr geringen bis sogar negativen Anreizen zur Einkommenserhöhung.

In Bülach werden solche Schwellen vermieden, indem keine Fixbeträge pro Einkommensklasse, sondern Anteile des massgeblichen Einkommens (hier steuerbares Einkommen) als Tagessätze pro Einkommensklasse festgelegt werden. Dieser Anteil sinkt bei den höheren Einkommensklassen.

Mit einem zweiten Kind steigen die direkten Krippenkosten in den betrachteten Tarifsystemen. Diese können mit niedrigen Zweiteinkommen nicht mehr gedeckt werden, sofern der Erstverdienst nicht ebenfalls niedrig ist. Falls der Tarif Schwellen aufweist, verdoppeln sich die Schwellenhöhen mit dem zweiten Kind. Eine Einkommenserhöhung kann deshalb zu einer finanziellen Lotterie werden. Sofern der Haushalt die Auswirkungen auf das

tariflich massgebliche Einkommen nicht sehr genau voraussehen kann, besteht das Risiko, letztlich sogar weniger frei verfügbares Einkommen zu haben.

Verlangen die Gemeinden bei geringen Einkommen einen höheren minimalen Kostenanteil von den Eltern, so wird dadurch der Anreiz reduziert, durch höheres Erwerbseinkommen aus der Sozialhilfe auszutreten.

In Hedingen wird als weiterer Tarifbestandteil ein maximaler Beitrag pro Familie festgelegt. Aufgrund dieser Massnahme besteht für Zweitverdienende mit niederem und mittlerem Einkommen kaum mehr ein Anreiz ihr Pensum auf über 40% zu erhöhen. Für Alleinerziehende werden durch die Massnahme insbesondere die Anreize für mittel bis gut Verdienende reduziert. Tatsächlich lohnt es sich kaum, eine gut bezahlte Arbeit gegenüber einer schlechten bezahlten Arbeit aufzunehmen. Auch mit einer gut bezahlten Arbeit kann nur wenig mehr verfügbares Einkommen als mit der Sozialhilfe erzielt werden.

Die grossen Unterschiede in den kommunalen Subventionstarifen für die Kinderfremdbetreuung widerspiegeln, dass es sich um verhältnismässig junge Transfersysteme handelt. Mit den unterschiedlichen tariflichen Bestimmungen werden unterschiedliche Ziele verfolgt. In Bezug auf die Anreizwirkung können anhand der Analyse jedoch vorteilhaftere Varianten identifiziert werden. Die Förderung des Wissens und des Erfahrungsaustausches zur Ausgestaltung der Beiträge der Kinderfremdbetreuung ist deshalb zu empfehlen.

B: Projektphase II – Bedeutende Fehlanreize

1 Methodik zur Beurteilung der identifizierten Fehlanreize

1.1 Zieldimensionen von Sozialtransfertarifen

Die optimale Tarifgestaltung sollte folgende Zieldimensionen berücksichtigen: Effektivität, Gerechtigkeit, optimale Anreizsetzung, Transparenz, Rechtsicherheit und geringer administrativer Aufwand. Alle Punkte werden im Folgenden näher betrachtet.

Effektivität

Jedem Sozialtransfersystem liegen spezifische soziale Ziele zugrunde. Ziele der Sozialhilfe sind z.B. Existenzsicherung, Förderung der persönlichen und wirtschaftlichen Selbstständigkeit sowie soziale und berufliche Integration.³⁶ Die Ausgestaltung des Sozialhilfetarifs (Anspruchsberechtigung, Bemessungsgrundlage und Tarifsetzung) muss mit diesen Zielen kohärent sein.

Gerechtigkeit

Im Rahmen dieses Berichtes diskutieren wir die tarifliche Gerechtigkeit von Sozialtransfers, nicht aber die Verteilungsgerechtigkeit der Sozialsysteme. Es geht also einzig um die Ausgestaltung der Auszahlung von Sozialleistungen an die Bezugsberechtigten. Die Zweckmässigkeit und der Umfang der Leistungen sowie die Umverteilungswirkung werden im Projekt als gegeben angenommen.

Bzgl. der tariflichen Gerechtigkeit sind zwei Aspekte besonders relevant:

1. Zusätzliche Erwerbsarbeit sollte zu mehr verfügbarem Einkommen führen.
2. Gleichbehandlung: Sozialversicherungstarife sollten faktisch gleiche Haushalte gleich behandeln. Dies ist beispielsweise beim Vergleich zwischen Konkubinats- und Ehepaaren (bzw. registrierten Partnerschaften) ein Thema. Auch sollten Sozialversicherungstarife kein Familienmodell³⁷ bevorzugt behandeln.

Das vorliegende Projekt setzt den Schwerpunkt in den verschiedenen Analysen auf den ersten Aspekt. Der zweite Aspekt bildet für sich ein sehr grosses Analysefeld und wird

³⁶ SKOS-Richtlinien 2008

³⁷ Verheiratete/Registrierte vs. im Konkubinat lebende Paare mit unterschiedlicher Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Partnern.

hier nicht vertieft behandelt. Die sich dort stellenden Fragen betreffen nicht in erster Linie die Tarifgestaltung, sondern vor allem übergeordnete Aspekte. So führt die unterschiedliche Besteuerung von Konkubinats- und Ehepaaren dazu, dass die häufig verwendete Bemessungsgrundlage «steuerbares Einkommen» für die beiden Lebensformen voneinander abweicht. Dass die beiden Partner in Konkubinats- und Ehegemeinschaften nicht dieselben Rechte und Pflichten haben, ist ein weiterer Grund dafür, dass sie in vielen Sozialsystemen unterschiedlich behandelt werden, was z.B. die Anrechenbarkeit von Einkommen angeht. Die Gleichstellung von verschiedenen Lebensformen ist ein komplexes Feld, dessen Abhandlung hier nicht im Vordergrund stehen.

Optimale Anreizsetzung

Für Sozialtransfers, die fehlendes Erwerbseinkommen ergänzen oder ersetzen, besteht das Problem des sogenannten «moralischen Risikos»: Manche (potentielle) Beziehende setzen sich nicht selbst aus freien Stücken dafür ein, ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit auszuweiten oder wiederzuerlangen. Der Transfer ermöglicht ihnen zusätzliche freie Zeit bei ausreichendem Einkommen. Dieser Problematik kann mit zwei Ansätzen begegnet werden:

- «Belohnung» von zusätzlicher Erwerbsarbeit, indem der Tarif so ausgestaltet wird, dass zusätzliche Erwerbsarbeit den Beziehenden tatsächlich zusätzliche finanzielle Mittel bringt.
- Kontrolle und Sanktionen bei Umgehung oder Verweigerung von Erwerbsarbeit.

Hierbei muss aber beachtet werden, dass manche Sozialtransfers eine Nicht- oder Teilzeiterwerbstätigkeit ermöglichen wollen, damit die Leistungsbeziehenden während der gewonnenen freien Zeit anderen Tätigkeiten nachgehen können. Beispiele sind Stipendien oder Kleinkinderbetreuungsbeiträge. Bei diesen Systemen ist die Ausgestaltung der Zugangsbeschränkung wichtiger als die Anreizsetzung innerhalb des Systems.

Transparenz

Sozialtransfertarife sollten verständlich und nachvollziehbar sein. Beziehende und potentielle Beziehende sollten sich mit einem verhältnismässigen Aufwand darüber informieren können, welche Leistungen ihnen unter welchen Bedingungen zustehen. Mit Vorteil sollten auch die anvisierten Anreizwirkungen aus der Ausgestaltung des Transfers klar ersichtlich sein.

Rechtssicherheit

Der Tarif muss auf rechtlichen Grundlagen basieren. Anspruchsberechtigung und Bemessungsgrundlage müssen objektiv überprüfbar sein.

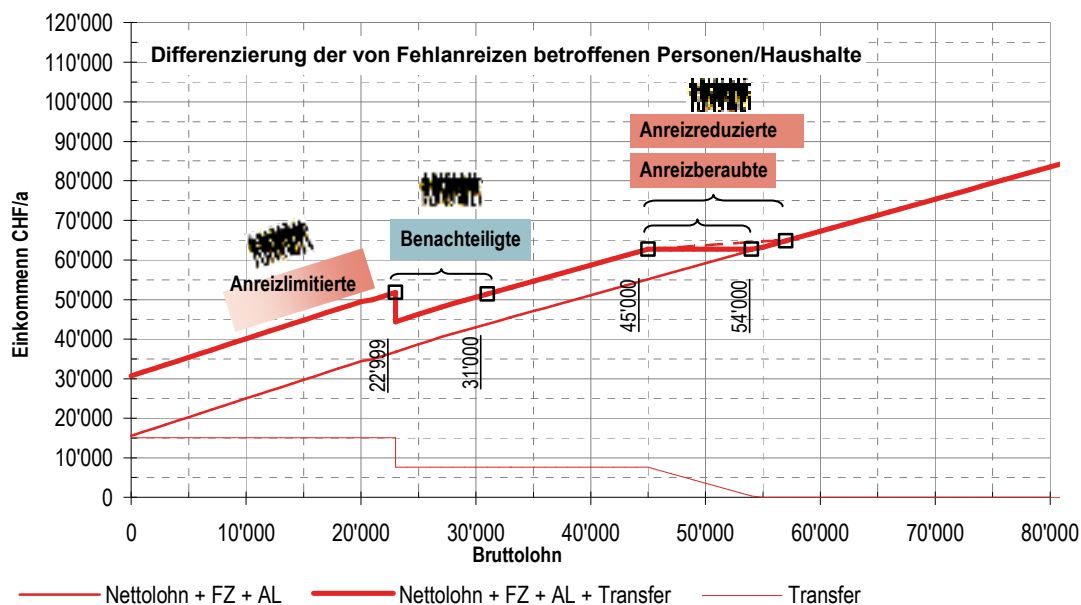
Geringer administrativer Aufwand

Bei der Ausgestaltung eines Sozialtransfers ist darauf zu achten, dass der administrative Aufwand für Behörden und Begünstigte möglichst gering ist.

1.2 Die Betroffenenengruppen

Enthält ein Sozialtransfer einen Fehlanreiz, tangiert dies verschiedene Haushalte ganz unterschiedlich. Wir teilen die Betroffenen deswegen für die weitere Analyse in die folgenden Gruppen ein:

- **Anreizlimitierte:** Personen/Haushalte, die Leistungen eines Sozialtransfersystems erhalten, das in einem für sie erreichbaren Einkommensbereich Fehlanreize setzt. Wenn sie ihr Erwerbseinkommen *geringfügig* erhöhen, nehmen auch ihre verfügbaren finanziellen Mittel zu. Die Erhöhung des Erwerbseinkommens über ein bestimmtes Mass hinaus führt jedoch zum Überschreiten einer tariflichen Schwelle, wodurch die finanziellen Mittel der Betroffenen reduziert werden. In welchen Fällen genau eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zur Abnahme der verfügbaren finanziellen Mittel führt, hängt davon ab, wie nah die Personen/Haushalte der Schwelle bereits sind.
- **Benachteiligte:** Personen/Haushalte, die (meist aufgrund eines Schwelleneffektes) weniger verfügbares Einkommen haben als vergleichbare Personen/Haushalte mit geringerem Erwerbseinkommen. Benachteiligte haben zwar einen Anreiz, ihr Erwerbseinkommen auszuweiten, stehen aber im Vergleich zu Personen/Haushalten mit weniger Erwerbseinkommen schlechter da.
- **Anreizreduzierte/Anreizberaubte:**
 - Anreizreduzierte: Personen/Haushalte, die Leistungen eines Sozialtransfersystems erhalten, bei denen aber zusätzliches Erwerbseinkommen *zu einem grossen Teil* durch reduzierte Transferleistungen kompensiert wird. Es verbleiben nur noch geringe Arbeitsanreize.
 - Anreizberaubte: Personen/Haushalte, die Leistungen eines Sozialtransfersystems erhalten, bei denen aber zusätzliches Erwerbseinkommen *vollständig* durch reduzierte Transferleistungen kompensiert oder sogar überkompensiert wird. Damit haben sie *keinen Anreiz* zur Ausweitung ihrer Erwerbsarbeit.



econcept

Figur 83: Gruppen von Personen und Haushalte, die unterschiedlich von Fehlanreizen betroffen sind.

1.3 Relevanzabschätzung

Nicht alle in den betrachteten Sozialtransfers identifizierten Fehlanreize und Schwellen sind bedeutsam. Zum Beispiel verursachen Stufentarife mit absolut festgelegten Transferhöhen immer Schwellen, sind aber einfach zu verstehen und anzuwenden. Ein Verzicht auf absolut festgelegte Tarifstufen ist deswegen nicht in jedem Fall sinnvoll. Deswegen muss abgeschätzt werden, wie gross und wie häufig Schwelleneffekte in Stufentarifen sein dürfen, ohne dass sie den Zielen Gerechtigkeit und optimale Anreizsetzung allzu sehr widersprechen.

Die Beurteilung der Relevanz der in den betrachteten Sozialtransfers vorhandenen Fehlanreize und Schwellen erfolgt in einem mehrstufigen, hierarchischen Verfahren. Die verwendeten Kriterien werden hier aufgelistet und in den nachfolgenden Kapiteln einzeln erläutert:

1. **Notwendigkeit der Anreizsetzung:** Für jeden betrachteten Sozialtransfer wird nochmals dargestellt, wie wichtig das Setzen von Anreizen für seine Effektivität und Effizienz ist.
2. **Ausgeprägtheit der Fehlanreize:** Ob ein Fehlanreiz wahrgenommen wird und die Betroffenen tatsächlich darauf reagieren, hängt von der Ausgeprägtheit des Fehlanreizes ab. Kleinere Fehlanreize unterhalb eines bestimmten Frankenbetrages können so aus der weiteren Analyse ausgeschlossen werden. Ab welchem Frankenbetrag ein Fehlanreiz wirkt, hängt auch vom Lohnniveau der Betroffenen

ab. 1'000 CHF/a sind für Tieflohnverdienende beispielsweise spürbarer als für Hochlohnverdienende.

3. **Erreichbarkeit des kritischen Einkommensbereiches:** Die Fehlanreize sind jeweils nur bis zu einem bestimmten Lohnniveau relevant. Auf einen Fehlanreiz von 1'600 CHF im Jahr werden Niedriglohnempfangende stärker reagieren als Hochlohnempfangende. Viele Fehlanreize betreffen aber ausschliesslich Lohnbereiche, die von Niedriglohnempfangenden gar nicht erreicht werden können. Deswegen wird jeweils geprüft, ob der kritische Einkommensbereich überhaupt erreichbar ist.

4. **Fallzahlen: Anzahl betroffener Personen und Haushalte**

- a. Die aktuelle Bezügerstatistik des Transfersystems wird erläutert und die Anzahl der Leistungsbeziehenden aufgezeigt.
- b. Die Anzahl *anreizberaubter* bzw. *anreizlimitierter* Personen/Haushalte wird auf der Basis der Beziehendenstatistiken abgeschätzt.
- c. Die Anzahl der durch Schwellen *benachteiligten* Personen/Haushalte werden, soweit möglich, auf Basis der Komponentensteuerstatistik abgeschätzt.

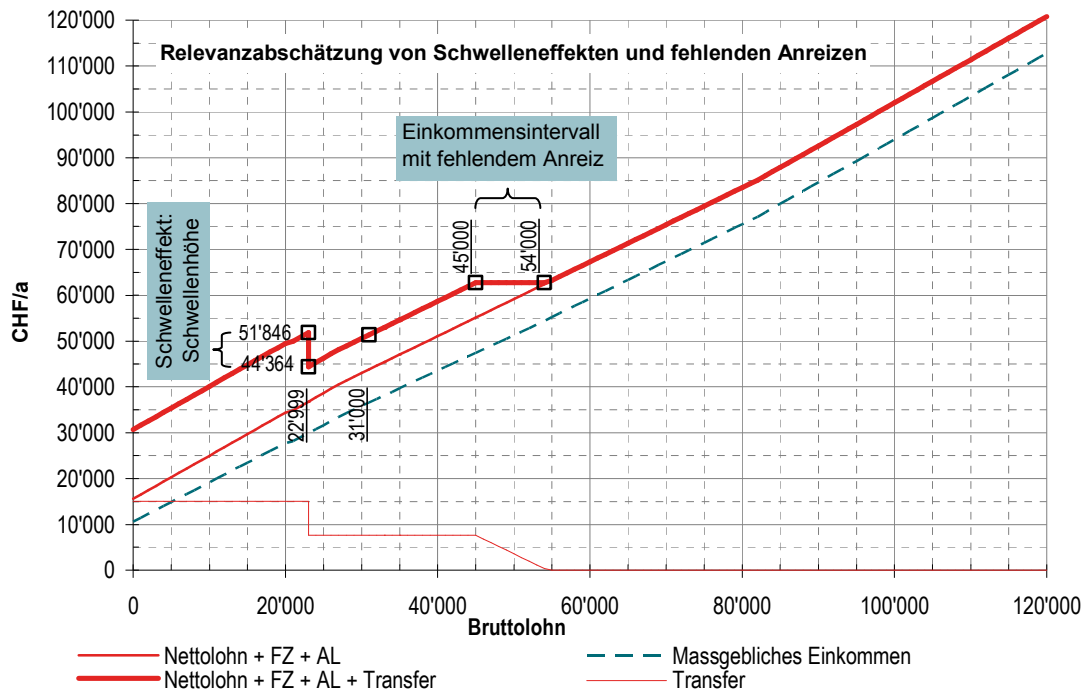
1.3.1 Notwendigkeit der Anreizsetzung

Manche Transfersysteme dienen dazu, dass die Beziehenden für einen begrenzten Zeitraum ihre Erwerbstätigkeit reduzieren können, um während der gewonnenen arbeitsfreien Zeit anderen, klar definierten Tätigkeiten nachzugehen. Beispiele dafür sind Stipendien und Kleinkinderbetreuungsbeiträge, aber z.B. auch die im Rahmen dieses Projektes nicht betrachtete Mutterschaftsversicherung. Solche Transfersysteme sollen Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit während eines bestimmten Lebensabschnittes herstellen. Die Leistungsbeziehenden sollen zwar ihre finanzielle Situation durch zusätzliche Erwerbsarbeit *nicht verschlechtern*, aber das gezielte Setzen von Arbeitsanreizen ist nicht notwendig, da das schnelle Wiedererlangen der wirtschaftlichen Eigenständigkeit nicht im Vordergrund steht. Wichtig ist hingegen die Gestaltung der Zugangsberechtigung. Trotzdem sollten auch solche Transfersysteme aus Gerechtigkeitsaspekten keine relevanten Schwellen und Fehlanreize enthalten.

Bei anderen Transfersystemen hingegen bestimmt nur die finanzielle Situation der Antragstellenden die Transferleistung. Solange sich die finanzielle Situation nicht ändert (und kein unkooperatives Verhalten vorliegt), ergänzt oder ersetzt der Transfer das Erwerbseinkommen auf unbestimmte Zeit. Für solche Transfersysteme ist es ein zentrales Ziel, positive Anreize zugunsten von Erwerbsarbeit zu setzen, um die Höhe und die zeitliche Dauer der Transferleistungen zu verringern.

1.3.2 Ausprägtheit der Fehlanreize

Die im Rahmen der ersten Projektphase durchgeführten Analysen haben gezeigt, dass fast alle Tarife problematische Elemente aufweisen.



econcept

Figur 84: Relevanzabschätzung von Fehlanreizen anhand der Schwellenhöhe bzw. anhand der Intervalllänge.

Figur 84 zeigt exemplarisch eine Schwelle und einen fehlenden Anreiz. Bei der eingezeichneten Schwelle fällt das verfügbare Einkommen³⁸ um 7'482 CHF/a ab: Der Haushalt hat trotz mehr Erwerbsarbeit weniger Einkommen zur Verfügung. Beim fehlenden Anreiz bleibt das verfügbare Einkommen über ein Bruttoeinkommensintervall von 9'000 CHF/a konstant: Dem Haushalt bleibt im Bruttolohnbereich zwischen 45'000 und 54'000 CHF/a vom zusätzlichen Erwerbseinkommen nichts übrig.

Aber ab welchem Frankenbetrag pro Jahr sind nun Schwellen und fehlende Anreize relevant? Ein Schwelle von 50 CHF/a wird kaum jemand bemerken, eine Schwelle von 10'000 CHF/a ist nicht nur ein deutlicher Fehlanreiz, sondern widerspricht auch dem Gerechtigkeitsanspruch massiv. Doch wo liegt nun die Grenze zwischen relevant und nicht relevant?

Um diese Grenze zu ziehen, orientieren wir uns an der Anzahl Stunden Erwerbsarbeit, die notwendig ist, um eine Schwelle oder ein Einkommensintervall mit fehlendem Anreiz (kurz «fehlender Anreiz») zu überwinden. Die notwendige Arbeitszeit um einen bestimmten Fehlanreiz zu überwinden hängt direkt vom Lohnniveau ab: Grob gilt, dass bei dop-

³⁸ Hier die Summe aus Nettolohn, Familienzulagen, Alimentenbevorschussung und dem jeweils betrachteten Sozialtransfers.

peltem Lohn halb soviel Arbeitszeit notwendig ist.³⁹ Tabelle 27 zeigt durchschnittliche Löhne für verschiedene Anforderungsniveaus in der Schweiz. Aus dem standardisierten Jahresbruttolohn lassen sich der Jahresnettolohn sowie der Stundenlohn brutto und netto berechnen.

Anforderungsniveau	Standardisierter Jahreslohn brutto CHF/a	Standardisierter Jahreslohn netto CHF/a	Standardisierter Monatslohn brutto CHF/m	Stundenlohn brutto CHF/h	Stundenlohn netto ⁴⁰ CHF/h
1 & 2: Anspruchvolle & schwierigste sowie selbständige & qualifizierte Arbeit (Hochlohn)	89'532	78'456	7'461	43.0	37.7
3: Berufs- und Fachkenntnisse vorausgesetzt	66'383	58'298	5'532	31.9	28.0
4: Einfache und repetitive Tätigkeiten	53'370	47'763	4'447	25.7	23.0
Durchschnittslohn (alle Niveaus)	69'163	60'548	5'764	33.3	29.1
Tieflohn (2/3 alle Niveaus)	46'109	41'885	3'842	22.2	20.1
Tiefstlohn (1/2 alle Niveaus)	34'581	32'554	2'882	16.6	15.7

Tabelle 27: Durchschnittliche standardisierte Löhne für verschiedene Anforderungsniveaus.⁴¹ Quelle: BFS 2008. Angaben für 2006 wurden mit 2.5% Teuerungsausgleich für 2008 angepasst.

Wir stufen Schwellen oder Fehlanreize dann als relevant ein, wenn mehr als zwei Stunden Erwerbsarbeit pro Woche notwendig sind, um diese auszugleichen.

Zwei Stunden entsprechen bei einer 40-Stunden Woche einem 5% Pensum. Dies ist in der Regel auch die feinstmögliche Anpassung, die Erwerbstätige bei der Vereinbarung ihres Arbeitspensums vollziehen können.

Aus dieser 2-Stunden-Regel lässt sich direkt ableiten, ab welchem Frankenbetrag Schwellen oder Fehlanreize relevant sind:

Wir stufen Schwellen oder Fehlanreize dann als relevant ein, wenn sie mindestens dem zusätzlichen Jahresverdienst zweier zusätzlicher Stunden Erwerbsarbeit pro Woche entsprechen.

³⁹ Dieser Zusammenhang gilt wegen des progressiven Steuersystems und wegen verschiedener Sozialleistungen nicht exakt.

⁴⁰ Der Berechnung liegen die folgenden Grössen zugrunde:

- BVG: Mindestjahreslohn 20'520 CHF/a, Koordinationsabzug 23'940 CHF/a, obere Limite Jahreslohn 82'080 CHF/a, maximaler koordinierter Lohn 58'140 CHF/a, minimaler koordinierter Lohn 3'420 CHF/a, Beitragssatz Sparen 10%, Beitragssatz Risiko 3%.

- AHV / IV / EO / ALV - Beiträge: 6.05%.

⁴¹ Vollzeitäquivalent basierend auf 4 1/3 Wochen à 40 Arbeitsstunden. *Bruttolohnkomponenten*: Bruttolohn im Monat Oktober (inkl. Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherung, Naturalleistungen, regelmässig ausbezahlte Prämien-, Umsatz- oder Provisionsanteile), Entschädigung für Schicht-, Nacht- und Sonntagsarbeit, 1/12 vom 13. Monatslohn und 1/12 von den jährlichen Sonderzahlungen. Nicht berücksichtigt werden die Familienzulagen.

Dieses zusätzliche Einkommen hängt vom Lohnniveau der Betroffenen ab. Tabelle 28 zeigt den Verdienst durch zwei zusätzliche Stunden Erwerbsarbeit pro Woche für die verschiedenen betrachteten Lohnniveaus. Zum Beispiel wird im Rahmen dieses Projekts ein Fehlanreiz für Durchschnittslohnverdienende dann als relevant eingestuft, wenn die Betroffenen mindestens 3'458 CHF/a mehr Bruttolohn erwirtschaften müssen, um diesen auszugleichen.

Lohnniveau (basierend auf Anforderungsniveau)	Standardisierter Jahreslohn brutto [CHF/a]	Jahresverdienst durch zwei zusätzliche Stunden Erwerbsarbeit pro Woche [CHF/a]			
		Bruttolohn	Nettolohn	Steuerbares Einkommen (bei 4% Berufsauslagen)	Verfügbares Einkommen (bei 20% Steuern und Berufsauslagen)
Hochlohn	89'532	4'477	3'923	3'766	3'138
Durchschnittslohn	69'163	3'458	3'027	2'906	2'422
Tieflohn	46'109	2'305	2'094	2'010	1'675
Tiefstlohn	34'581	1'729	1'628	1'563	1'302

Tabelle 28: **Verdienst durch zwei zusätzliche Stunden Erwerbsarbeit pro Woche.** Erläuterungen zur Umrechnung des Bruttolohnes in Nettolohn, steuerbares Einkommen und verfügbares Einkommen finden sich im Anhang A-1.

Entscheidend für die Relevanz eines Fehlanreizes ist also nicht nur seine absolute Höhe, sondern auch das Lohnniveau der Betroffenen, wobei hier die Unterscheidung zwischen Lohnniveau und Lohneinkommen wichtig ist.

Den Jahresverdienst zweier zusätzlicher Stunden Erwerbsarbeit pro Woche bezeichnen wir als **Relevanzgrenze**.

Ein Fehlanreiz ist für Tiefst-/Tief-/Durchschnitts-/Hochlohnverdienende relevant, wenn er grösser ist als die Relevanzgrenze für Tiefst-/Tief-/Durchschnitts-/Hochlöhne.

Die Relevanzgrenzen steigen mit dem Lohnniveau. Deswegen ist ein auf Tiefstlohniveau nicht relevanter Fehlanreiz auch für die höheren Lohnniveaus nicht relevant. Gleichzeitig ist ein Fehlanreiz, der auf Durchschnittslohniveau relevant ist, auch auf Tief- und Tiefstlohniveau relevant.

1.3.3 Erreichbarkeit des kritischen Einkommensbereiches

Im Kapitel 1.3.2 wurde gezeigt, dass die Relevanz eines Fehlanreizes vom Lohnniveau der Betroffenen abhängig ist. Deswegen muss ebenfalls überprüft werden, bei welcher Einkommenshöhe der Fehlanreiz auftritt. Bei Fehlanreizen, die nur für tiefe Lohnniveaus relevant sind, aber erst in hohen Einkommensbereichen auftreten, sind nicht von Bedeutung.

Angenommen, ein Sozialtransfer verursacht mehrere Schwellen, die aber nur für Erwerbstätige relevant sind, die maximal im Durchschnittslohnbereich tätig sind, d.h. nicht mehr als 70'000 CHF/a brutto bei 100% Erwerbstätigkeit verdienen. Um zu entscheiden, ob diese Schwellen insgesamt von Bedeutung sind, muss dementsprechend geprüft wer-

den, ob der kritische Einkommensbereich, in dem die Schwellen auftreten, mit einem Durchschnittslohn von rund 70'000 CHF/a überhaupt erreichbar ist.

Dabei kommt es darauf an, ob das Erwerbseinkommen von einer Person oder zwei Personen erwirtschaftet wird. Mit zwei Einkommen in niedrigen Lohnbereichen kann ein gleich hohes Haushaltseinkommen erwirtschaftet werden wie mit einem Lohn im Hochlohnbereich.

Erreichbarkeit bei *einem Einkommen*

Für Haushalte mit einem Einkommen muss der kritische Einkommensbereich mit einer *Teilzeiterwerbstätigkeit*⁴² erreichbar sein. Die Teilzeiterwerbstätigkeit ist Voraussetzung dafür, dass das Erwerbseinkommen über das Schwelleneinkommen hinaus gesteigert werden kann.

Beispiel: Wenn ein Fehlanreiz aufgrund seiner Ausprägtheit nur für Erwerbstätige mit einem Bruttolohneinkommen *unter* 70'000 CHF/a relevant⁴³ ist, aber erst bei *über* 70'000 CHF/a Haushalts-Bruttoeinkommen auftritt, ist der kritische Einkommensbereich mit einem Haushaltseinkommen nicht erreichbar.

Erreichbarkeit mit *zwei Einkommen*

Für Doppelverdienende muss der kritische Einkommensbereich mit der Summe der beiden Einkommen erreichbar sein. Dabei muss das Haushalts-Erwerbseinkommen noch über das Schwelleneinkommen hinaus gesteigert werden können. Das heisst, das Schwelleneinkommen muss mit einem gemeinsamen Erwerbsspensum von unter 200% erreicht werden.

Wie stark ein Fehlanreiz auf einen Haushalt mit *zwei* Erwerbseinkommen wirkt, hängt davon ab, auf welchem *Lohnniveau der schlechter verdienende* Erwerbstätige beschäftigt ist.

Beispiel: Anhand der Relevanzgrenzen wird festgestellt, dass ein Fehlanreiz, der bei 70'000 CHF/a Bruttolohneinkommen auftritt, nur für Tiefstlohnverdienende relevant ist. Ein Bruttolohneinkommen von 70'000 CHF/a ist aber für Haushalte mit *einem* Erwerbseinkommen auf Tiefstlohniveau gar nicht erreichbar und deswegen für Haushalte mit nur einem Einkommen nicht von Bedeutung. Wie sieht es aber bei Haushalten mit zwei Erwerbstätigen aus? Können sie ein Bruttolohneinkommen von 70'000 CHF/a erreichen, wenn eine der beiden im Tiefstlohnbereich arbeitet?

Doppelverdienende können denselben Einkommensbereich mit verschiedenen Kombinationen von Lohnniveaus erreicht werden. Um die Erreichbarkeit von Fehlanreizen bei Haushalten mit zwei Erwerbseinkommen zu prüfen, müssen wir deswegen eine Annahme über die Aufteilung der Erwerbseinkommen zwischen den erwerbstätigen Erwachsenen treffen: Für gemeinsame Bruttolohneinkommen bis ca. 125'000 CHF/a nehmen wir an, dass einer der beiden zu 100% zum Durchschnittslohniveau beschäftigt ist. Für gemein-

⁴² maximal 90%

⁴³ d.h. der Fehlanreiz ist relevant für Tiefst- bis Durchschnittslohnpfänger

same Bruttolohneinkommen über 125'000 CHF/a nehmen wir an, dass einer der beiden Partner zu 100% im Hochlohnbereich erwerbstätig ist.

Umrechnung des steuerbaren Einkommens in Bruttolohneinkommen

Viele der betrachteten Transfersysteme verwenden das steuerbare Einkommen als Bemessungsgrundlage. Bei der Analyse stellen wir jeweils in einem ersten Schritt fest, bei welchen steuerbaren Einkommen Fehlanreize auftreten, und bis zu welchen Lohnniveaus sie relevant sind. Um anschliessend zu prüfen, ob die Fehlanreize mit den für sie relevanten Lohnniveaus auch erreichbar sind, muss deswegen meist das steuerbare Einkommen in Bruttolohneinkommen umgerechnet werden.

Tabelle 29 zeigt für die 4 Lohnniveaus die Umrechnung des Jahresbruttolohns in Nettolohn, steuerbares Einkommen und verfügbares Einkommen für die einzelnen Haushaltstypen. Die Zahlen basieren auf den Modellrechnungen der ersten Projektphase.

Bruttolohn [CHF/a]	Anzahl Kinder	Alleinstehend/Alleinerziehende (E1)			Paare mit einem Einkommen (E2)		
		Nettolohn	steuerbares Einkommen	verfügbares Einkommen	Nettolohn	steuerbares Einkommen	verfügbares Einkommen
89'500 Hochlohn	K0	76'527	68'820	52'903	76'527	66'420	49'138
	K1	78'927	68'548	58'778	78'927	60'748	50'223
	K2	81'327	68'276	63'681	81'327	55'076	51'452
	K3	83'727	68'004	69'027	83'727	49'404	52'126
69'200 Durchschnittslohn	K0	59'130	51'819	39'319	59'130	49'419	34'849
	K1	61'530	51'619	44'573	61'530	43'819	35'698
	K2	63'930	51'401	49'465	63'930	38'201	36'590
	K3	66'330	51'129	54'837	66'330	32'529	37'055
46'100 Tieflohn	K0	40'430	33'324	23'939	40'430	30'924	18'608
	K1	42'830	33'124	28'487	42'830	25'324	19'173
	K2	45'230	32'924	33'380	45'230	19'724	19'755
	K3	47'630	32'724	38'741	47'630	14'124	19'829
34'600 Tiefstlohn	K0	31'121	24'432	15'831	31'121	22'032	10'102
	K1	33'521	24'232	20'084	33'521	16'432	10'459
	K2	35'921	24'032	24'979	35'921	10'832	10'805
	K3	38'321	23'832	30'335	38'321	5'232	10'577

Tabelle 29: Nettolohn, steuerbares Einkommen und verfügbares Einkommen [CHF/a] der einzelnen Haushaltstypen für die verschiedenen Lohnniveaus gemäss Modellrechnungen in Projektphase I.

1.3.4 Relevanzabschätzung nach Fallzahlen

Vorgehen

Wie gross die Bedeutung von Fehlanreizen und Schwellen bei den einzelnen Sozialtransfersystemen tatsächlich ist, hängt einerseits davon ab, wie ausgeprägt die Fehlanreize tatsächlich sind, andererseits aber auch von der Anzahl Betroffener.

In den verschiedenen Sozialtransfersystemen präsentiert sich die Datenlage sehr unterschiedlich. Deswegen wählen wir ein schrittweises Vorgehen:

1. Die Bezügerzahlen werden den vorhandenen Statistiken und Berichten entnommen und ins Verhältnis zu einer geeigneten Bezugsgrösse gesetzt.
2. Die Anzahl der Betroffenen wird abgeschätzt und ins Verhältnis zu einer geeigneten Bezugsgrösse gesetzt.
 - a. **Anreizlimitierte:** Ihre Anzahl wird anhand der Bezügerstatistiken abgeschätzt.
 - b. **Anreizberaubte und Anreizreduzierte:** Ihre Anzahl kann ebenfalls anhand der Bezügerstatistiken abgeschätzt werden.
 - c. **Benachteiligte:** Ein Teil der Benachteiligten bezieht keine Leistungen des betrachteten Systems, wodurch ja gerade die Benachteiligung gegenüber manchen Bezügerstatistiken entsteht. Dementsprechend tauchen die Benachteiligten aber auch nicht in den Bezügerstatistiken auf. Ihre Anzahl wird durch Extrapolationen der Bezügerstatistiken und/oder auf Basis bestehender Studien und Statistiken abgeschätzt.

Bei den meisten Transfersystemen haben wir auf eine detaillierte Auswertung (Schritt 2) verzichtet. Dies vor allem dort, wo die Relevanzabschätzung auf Basis der Ausgeprägtheit vorhandener Fehlanreize und Schwellen bereits ein klares Bild zur Bedeutsamkeit der Fehlanreize liefert.

Bezugsgrössen

Wenn die Anzahl der Personen erhoben wird, die im Kanton Zürich von Fehlanreizen betroffen sind, ist natürlich nicht nur ihre absolute Zahl von Interesse, sondern auch ihr Anteil an der Bevölkerung bzw. an der relevanten Bevölkerungsgruppe.

Schwierig wird es, wenn nicht Personen, sondern Haushalte oder Familien betrachtet werden, da nicht alle Sozialsysteme den gleichen Haushaltsbegriff verwenden. Die individuelle Prämienverbilligung verwendet z.B. «Steuerhaushalte»: Auf Konkubinatspaare wird, wie auch bei den Steuern, der Tarif für Einzelpersonen angewendet. Dementsprechend erscheinen sie auch als Einzelpersonen in den Datenbanken und Statistiken der individuellen Prämienverbilligung. Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge hingegen behandeln alle zusammenlebenden Eltern gleich, ob verheiratet oder nicht.

Deswegen beschreiben wir für jeden Transfertarif,

- inwiefern der Tarif die familiären Verhältnisse (z.B. Zivilstand, volljährige Kinder im Elternhaushalt) berücksichtigt und
- welche Statistiken dementsprechend für die Berechnung von Bezugsgrössen in Frage kommen.

1.4 Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen

Am Anfang der Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen steht jeweils die Überlegung, in welcher Zieldimension der Zielerreichungsgrad verbessert werden soll. Dabei ist zu beachten, dass im Rahmen dieses Projekts die Effektivität des Transfers und damit auch die Angemessenheit der Leistungen nicht analysiert werden. Unsere Analyse fokussiert hingegen auf die folgenden Dimensionen:

- Gerechtigkeit: Zusätzliche Erwerbsarbeit sollte nicht zu einer Abnahme des verfügbaren Einkommens führen.
- Optimale Anreizsetzung: «Belohnung» von zusätzlicher Erwerbsarbeit bzw. Vermeidung von Fehlanreizen, indem der Tarif so ausgestaltet wird, dass zusätzliche Erwerbsarbeit den Beziehenden tatsächlich zusätzliches verfügbares Einkommen bringt.

Bei diesem Gerechtigkeitsverständnis sind die Ziele Gerechtigkeit und optimale Anreizsetzung fast deckungsgleich, trotzdem führen sie aus technischen Gründen teilweise zu unterschiedlichen Massnahmen:

- Stehen Gerechtigkeitsziele im Zentrum, soll vor allem erreicht werden, dass zusätzliche Erwerbsarbeit *nicht zu einer Abnahme* des verfügbaren Einkommens führt. Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen auf eine Besserstellung der Benachteiligten und Anreizberaubten ab.
- Steht die optimale Anreizsetzung im Vordergrund, soll erreicht werden, dass zusätzliche Erwerbsarbeit zu einer *spürbaren Zunahme* des verfügbaren Einkommens führt. Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen auf eine verbesserte Anreizsetzung ab, so dass Anreizlimitierte und Anreizberaubte ihre Erwerbstätigkeit ausweiten.

	Gerechtigkeit	Optimale Anreizsetzung
Ziel der Massnahmen	Reduktion eines ungerechten Zustandes	Verhaltensänderung
Benachteiligte	✓	
Anreizberaubte	(✓)	✓
Anreizlimitierte		✓

Tabelle 30: Betroffene Personen/Haushalte in Abhängigkeit der politischen Zieldimension

1.5 Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten

Gerade weil bei der vorliegenden Arbeit der Fokus relativ eng auf Fehlanreizen und Gerechtigkeitsaspekten liegt, ist der Input der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten sehr wertvoll. In themenspezifischen, zwei bis dreistündigen Hearings wurde das Feedback der Verwaltungsvertreter/innen zu den durchgeführten Analysen und zu den vorgeschlagenen Massnahmen eingeholt. Dabei ging es vor allem um die folgenden Punkte:

- Welche Überlegungen stehen hinter der vorhandenen Tarifausgestaltung?
- Sind die Vertreter/innen der Verwaltungseinheiten mit der Analyse einverstanden und teilen sie die Einschätzungen zur Bedeutsamkeit vorhandener Schwellen und Fehlansätze?
- Werden die vorgeschlagenen Massnahmen als in der Praxis umsetzbar beurteilt?
- Sind bereits Änderungen geplant, und wenn ja, welche?

Die Inputs werden jeweils in den Kapiteln zu den einzelnen Tarifen ausführlich wiedergegeben.

2 Individuelle Prämienverbilligung

2.1 Grundlagen

Statistische Quellen

Freundlicherweise hat uns die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich ein Datenfile mit anonymisierten Individualdaten zur Verfügung gestellt, das unter anderem das steuerbare Vermögen, das steuerbare Einkommen und die individuelle Prämienverbilligung enthält.

Berücksichtigung der familiären Verhältnisse

Die individuelle Prämienverbilligung richtet sich ausschliesslich nach den individuellen Steuerfaktoren (steuerbares Einkommen und Vermögen). Dies hat die folgenden Auswirkungen auf Statistiken, die auf der Basis der vorhandenen Administrativdaten erstellt werden:

- Konkubinatspaare erscheinen als zwei Einzelpersonen
- Volljährige Kinder erscheinen immer als Einzelpersonen, auch wenn sie noch bei den Eltern leben, da sie bereits eine eigene Steuererklärung ausfüllen

Folglich erscheint zum Beispiel ein unverheiratetes Paar mit zwei zu Hause lebenden, minderjährigen Kindern in den Daten als eine Einzelperson mit 2 Kindern und einer alleinstehende Person. Dies muss bei der Interpretation von statistischen Auswertungen auf Basis der Administrativdaten der individuellen Prämienverbilligung berücksichtigt werden.

Mögliche statistische Quellen für die Bestimmung der Bezugsgrössen

Aufgrund der oben genannten Merkmale der individuellen Prämienverbilligung eignen sich die Statistik der direkten Bundessteuer sowie die Komponentensteuerstatistik am besten für die Berechnung der relevanten Bezugsgrössen. Die beiden Statistiken wurden in der Vergangenheit bereits zu diesem Zweck zusammengefügt und aufbereitet⁴⁴. Tabelle 73 im Anhang zeigt die Anzahl Haushalte eines bestimmten Typs gemäss der steuerrechtlichen Definition, die auch für die individuelle Prämienverbilligung gilt.

2.2 Notwendigkeit der Anreizsetzung

Die Höhe der individuellen Prämienverbilligung richtet sich nach den finanziellen Verhältnissen gemäss der Steuererklärung. Sie ist für Familien mit tiefem bis mittlerem Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe mit einigen Tausend Franken im Jahr einer der wichtigsten Sozialtransfers. Trotzdem dürfte ihre Arbeitsanreizwirkung bei vielen Leistungsbezie-

⁴⁴ Rüst, H. (2008): Prämienverbilligung im Kt. Zürich 2007.

henden begrenzt sein: Ihre Leistungen werden in der Regel erst mit zwei Jahren Verzögerung an die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse der Leistungsbeziehenden angepasst, so dass der Effekt von Pensums- oder Lohnerhöhungen auf die Prämienverbilligung erst stark verzögert wahrgenommen wird. Dennoch sollte die individuelle Prämienverbilligung soweit als möglich so ausgestaltet werden, dass die Leistungsbeziehenden durch mehr Erwerbsarbeit *nicht relevant weniger* verfügbares Einkommen erhalten. Einerseits im Sinne eines gerechten Systems, andererseits weil Anreizwirkungen bei einem Teil der Leistungsberechtigten nicht ausgeschlossen sind.

2.3 Relevanzabschätzung nach der Höhe des Fehlanreizes

Der Tarif der individuellen Prämienverbilligung führt durch die Verwendung von Einkommensklassen zu Schwelleneffekten beim Übergang von einer Einkommensklasse in eine andere. Ebenso tritt beim Austritt aus der individuellen Prämienverbilligung eine Schwelle auf.

Schwelleneffekte: Die Schwelleneffekte entstehen bei den Übergängen zwischen den Einkommensklassen und beim Austritt. Die Schwellenhöhe variiert mit der Einkommensklasse, dem Haushaltstyp und der Prämienregion. Generell sind die Schwellen in der Prämienregion 1 am höchsten. Die Schwellenhöhe nimmt mit jedem weiteren Haushaltsmitglied (Steuerhaushalte) zu.

Tabelle 31 zeigt die Schwellenhöhen bei den Einkommensklassenübergängen (steuerbares Einkommen) differenziert nach Haushaltstyp und Prämienregion. Die Schwellenhöhen entsprechen dem Verlust an *verfügbarem* Einkommen, den der Haushalt beim Wechsel in die nächst höhere Einkommensklasse erleidet.

Relevante Schwellen

Die Relevanz der Schwellen wird gemäss der in Kapitel 1.3.2 beschriebenen Methodik beurteilt. Die weiss hinterlegten Schwellen (Schwellenhöhe < 1'302 CHF/a) sind nicht relevant – selbst im Tiefstlohnbereich ist dieser Betrag geringer als das Jahreseinkommen, das mit zwei zusätzlichen Stunden Erwerbsarbeit pro Woche verdient wird.

Die hellgelben Schwellen (Schwellenhöhe > 1'302 CHF/a) sind nur für Tiefstlohnverdienende relevant, nicht aber für Personen, die in höheren Lohnbereichen beschäftigt sind. Gelb hinterlegte Schwellen (Schwellenhöhe > 1'675 CHF/a) sind zusätzlich auch für Tiefstlohnverdienende relevant. Bei den hellroten Schwellen (Schwellenhöhe > 2'422 CHF/a) kommt auch noch das Durchschnittslohniveau hinzu, und die dunkelrot hinterlegten Schwellen (Schwellenhöhe > 3'138 CHF/a) sind schliesslich für jedes Lohnniveau relevant.

Bei Einzelpersonen verursacht die individuelle Prämienverbilligung nur dann relevante Schwellen, wenn es sich um junge Erwachsene in Ausbildung handelt (vgl. Tabelle 31, oberes Drittel). Die Schwellen treten beim Austritt aus der individuellen Prämienverbilli-

gung auf und sind in den Prämienregionen 2 und 3 ausschliesslich für den Tiefstlohnbereich relevant, in der Prämienregion 1 auch für den Tieflohnbereich.

Anhand von Tabelle 31 ist ersichtlich, dass insbesondere für Alleinerziehende sowie für verheiratete und eingetragene Paare beim Übergang zwischen der 4. und 5. Einkommensklasse relevante Schwellen vorhanden sind. Dort treten die Erwachsenen aus dem Tarif aus und, falls sie Kinder haben, wird gleichzeitig deren individuelle Prämienverbilligung reduziert. Im aktuellen Tarif liegt dieser Übergang für verheiratete/eingetragene Paare sowie für Alleinerziehende bei 47'550 CHF/a steuerbarem Einkommen.

Auch beim Austritt aus der individuellen Prämienverbilligung, wenn das steuerbare Einkommen 61'000 CHF/a überschreitet, treten für Alleinerziehende und verheiratete/eingetragene Paare relevante Schwellen auf. Dies aber nur dann, wenn mehr als drei Kinder zum Steuerhaushalt gehören. Dies ist dann der Fall, wenn die Kinder noch minderjährig sind.

Schwellen [CHF/a]															
Region 1					Region 2					Region 3					
Einzelpersonen					Einzelpersonen					Einzelpersonen					
Steuerbares EK	17'250	24'050	31'450	37'200	17'250	24'050	31'450	37'200	17'250	24'050	31'450	37'200			
Erwachsene	540	240	180	744	480	240	180	600	480	180	180	516			
J. E. in Ausbildung	-	-	-	1'776	-	-	-	1'476	-	-	-	1'356			
Kinder/Jugendliche	-	-	-	888	-	-	-	768	-	-	-	708			
Alleinerziehende					Alleinerziehende					Alleinerziehende					
Steuerbares EK	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000
Schwelle pro Erwachsene	540	240	180	744		480	240	180	600		480	180	180	516	
Schwelle pro Kind				388	500				328	440				304	404
E1K1	540	240	180	1'132	500	480	240	180	928	440	480	180	180	820	404
E1K2	540	240	180	1'520	1'000	480	240	180	1'256	880	480	180	180	1'124	808
E1K3	540	240	180	1'908	1'500	480	240	180	1'584	1'320	480	180	180	1'428	1'212
E1K4	540	240	180	2'296	2'000	480	240	180	1'912	1'760	480	180	180	1'732	1'616
Verheiratete/Registrierte Paare					Verheiratete/Registrierte Paare					Verheiratete/Registrierte Paare					
Steuerbares EK	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000
Schwelle pro Erwachsene	540	420	300	924		480	360	180	720		480	300	180	636	
Schwelle pro Kind				388	500				328	440				304	404
E2K0	1'080	840	600	1'848	0	960	720	360	1'440	0	960	600	360	1'272	0
E2K1	1'080	840	600	2'236	500	960	720	360	1'768	440	960	600	360	1'576	404
E2K2	1'080	840	600	2'624	1'000	960	720	360	2'096	880	960	600	360	1'880	808
E2K3	1'080	840	600	3'012	1'500	960	720	360	2'424	1'320	960	600	360	2'184	1'212
E2K4	1'080	840	600	3'400	2'000	960	720	360	2'752	1'760	960	600	360	2'488	1'616

Schwellen sind relevant wenn grösser als			Farbe:
Lohnniveau	[CH/a Nettolohn]	[CHF/a verfügbares Einkommen]	
Hochlohniveau	>3'923	>3'138	Rot
Durchschnittlohniveau	>3'027	>2'422	Hellrot
Tieflohniveau	>2'094	>1'675	Gelb
Tiefstlohniveau	>1'628	>1'302	Hellgelb
Keine Relevanz			Weiss

Tabelle 31: Schwelleneffekte im IPV-Tarif 2009 für die 3 Prämienregionen und nach Haushaltstypen. Die Schwellen entsprechen dem Verlust von verfügbarem Einkommen beim Austritt aus der Einkommensklasse. Das höchste Lohnniveau, auf dem die einzelnen Schwellen relevant sind, ist anhand der Zellenfarben ersichtlich.

Erreichbarkeit der relevanten Schwellen mit den für sie relevanten Lohnniveaus

In einem nächsten Schritt muss nun noch geprüft werden, ob die in Tabelle 31 farbige unterlegten Schwellen mit den für sie relevanten Lohnniveaus tatsächlich erreichbar sind. Dies ist nur dann der Fall, wenn das steuerbare Einkommen, bei dem die Schwelle auftritt, mit einer Teilzeiterwerbstätigkeit im entsprechenden Lohnniveaubereich erreicht werden kann. Die Teilzeiterwerbstätigkeit ist Voraussetzung dafür, dass das Erwerbseinkommen weiter über das Schwelleneinkommen hinaus gesteigert werden kann.

Die Austrittschwelle von jungen Erwachsenen in Ausbildung bei 37'200 CHF/a steuerbarem Einkommen entspricht einem Bruttolohn von ca. 51'100 CHF/a. Um einen solchen Bruttolohn mit einem Teilzeitpensum zu erreichen, muss der 100%-Lohn mindestens im Durchschnittslohnbereich liegen. *Die Schwellen für junge Erwachsene sind also mit den Lohnniveaus, für die sie relevant sind, nicht erreichbar.*

Bei Familien ist die Umrechnung von steuerbarem Einkommen in Bruttolohneinkommen abhängig vom Haushaltstyp. Der Umrechnungsfaktor variiert mit der Anzahl Kinder und der Aufteilung des Erwerbseinkommens auf die beiden Partner. Tabelle 32 zeigt diese Umrechnung für ein steuerbares Einkommen von 47'550 CHF/a, wo besonders viele relevante Schwellen auftreten.⁴⁵ Tabelle 33 zeigt dieselbe Umrechnung für ein steuerbares Einkommen von 61'000 CHF/a, wo Schwellen für Familien mit mehr als 3 Kindern auftreten.

Haushalts-Bruttolohneinkommen [CHF/a] bei 47'550 CHF/a steuerbarem Einkommen sowie tiefstmöglicher Lohnniveaubereich und Pensum, mit dem dieses Haushalts-Bruttolohneinkommen erreicht werden kann				
Haushaltstypen	Keine Kinder	Ein Kind	2 Kinder	3 Kinder
Alleinerziehende		63'900 Durchschnittslohnbereich mindestens 90%	64'400 Durchschnittslohnbereich mindestens 90%	64'700 Durchschnittslohnbereich mindestens 90%
Paare, ein Erwerbseinkommen	66'900 Durchschnittslohnbereich mindestens 95%	73'900 Hochlohnbereich mindestens 80%	81'100 Hochlohnbereich mindestens 90%	87'500 Hochlohnbereich mindestens 95%
Paare, zwei Erwerbseinkommen	74'400 Tiefstlohnbereich mindestens 15%	81'600 Tiefstlohnbereich mindestens 35%	88'600 Tiefstlohnbereich mindestens 55%	95'600 Tiefstlohnbereich mindestens 55%

Tabelle 32: Bruttolohn [CHF/a] und tiefstmöglicher Lohnbereich mit dem ein steuerbares Einkommen von 47'550 CHF/a erreicht wird (Quelle: Modellrechnungen der Projektphase I.). Bei Doppelverdienern wird der tiefstmögliche Lohnbereich des niedrigeren Lohnes angegeben, unter der Annahme, dass das erste Einkommen mindestens ein Durchschnittslohn ist. **Lesebeispiel:** Für Paare mit einem Erwerbseinkommen und einem Kind entspricht ein steuerbares Einkommen von 47'550 CHF/a einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von 73'900 CHF/a. Ein solches Haushalts-Bruttolohneinkommen ist nur mit einer Erwerbstätigkeit im Hochlohnbereich erreichbar, wobei das Erwerbseinkommen mindestens 80% betragen muss.

⁴⁵ Bei Doppelverdienenden gehen wir von einer Aufteilung des Erwerbseinkommens von 1/3 zu 2/3 auf die beiden Partner aus.

Haushaltstypen	Haushalts-Bruttolohneinkommen [CHF/a] und <i>tiefstmöglicher Lohnniveau-bereich</i> (bei Doppelverdienenden des schlechter verdienenden Partners) mit dem ein steuerbares Einkommen von 61'100 CHF/a erreicht werden kann
Alleinerziehende mit 3 Kindern	81'100 Hochlohnbereich mindestens 90%
Paare mit 3 Kindern, ein Erwerbseinkommen	102'200 Hochlohnbereich 100%
Paare mit 3 Kindern zwei Erwerbseinkommen	112'800 Tieflohnbereich, mindestens 95%

Tabelle 33: Bruttolohn [CHF/a] und **tiefstmöglicher Lohnbereich** mit dem ein **steuerbares Einkommen von 61'100 CHF/a** erreicht wird (Quelle: Modellrechnungen der Projektphase I.). Bei **Doppelverdienern** wird der tiefstmögliche Lohnbereich des niedrigeren Lohnes angegeben, unter der Annahme, dass das erste Einkommen mindestens ein Durchschnittslohn ist. **Lesebeispiel:** Für Paare mit einem Erwerbseinkommen und drei Kindern entspricht ein steuerbares Einkommen von 61'100 CHF/a einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von 102'200CHF/a. Ein solches Haushalts-Bruttolohneinkommen ist nur mit einer Erwerbstätigkeit im Hochlohnbereich erreichbar, wobei das Erwerbsumsatzum 100% betragen muss.

Um ein steuerbares Einkommen von 47'500 CHF/a mit einer *Teilzeiterwerbstätigkeit* zu erreichen, müssen **Alleinerziehende mit einem Kind** einer Erwerbstätigkeit nachgehen, für die der 100%-Bruttolohn *über* 63'900 CHF/a liegt (vgl. Tabelle 32). Dies ist die Voraussetzung dafür, dass sie ihr Einkommen *über die Schwelle hinaus* steigern können und somit die Schwelle für sie relevant ist. Gemäss Tabelle 27 im Kapitel «Methodik» ist ein Bruttolohneinkommen von über 63'900 CHF/a bei Teilzeiterwerbstätigkeit nur im Durchschnitts- bis Hochlohnbereich möglich. Da aber die Schwellen, die der IPV-Tarif für Alleinerziehende verursacht, nur für den Tiefst- und Tieflohnbereich relevant sind, *verursacht die Schwelle bei 47'500 CHF/a steuerbarem Einkommen keinen relevanten Fehlanreiz für Alleinerziehende mit einem Kind*. Dasselbe gilt für Alleinerziehende mit mehreren Kindern. Analog lässt sich auch schliessen, dass die *Schwelle bei 61'100 CHF/a steuerbarem Einkommen für Alleinerziehende keinen relevanten Fehlanreiz verursacht*.

Die Überlegungen für **Paare** sind analog. Für Doppelverdienende interessiert im Zusammenhang mit den Schwellen das tiefere der beiden Lohnniveaus, da in der Regel der Partner mit dem geringeren 100%-Lohn teilzeiterwerbstätig ist. Wird angenommen, dass der eine der beiden Partner mindestens zu einem Durchschnittslohn angestellt ist, ist für Paare mit bis zu zwei Kindern ein steuerbares Einkommen von 47'550 CHF/a durchaus auch dann erreichbar, wenn der zweite Partner einer Teilzeiterwerbstätigkeit *im Tiefstlohnbereich* nachgeht, wobei ein Pensum des Zweitverdieners von ca. 55% bereits ausreicht, um die Schwelle zu erreichen. Bei Paaren mit mehr als 2 Kindern muss der schlechter verdienende Partner mindestens im Tieflohnbereich erwerbstätig sein.

Demnach sind die durch die Prämienverbilligung verursachten Schwellen bei 47'550 CHF/a steuerbarem Einkommen für verheiratete/eingetragene Paare mit den Lohnniveaus erreichbar, auf denen sie relevant sind. Diese Schwellen stellen also für verheiratete/eingetragene Paare einen relevanten Fehlanreiz dar.

Die Schwellen bei 61'000 CHF/a steuerbarem Einkommen können, unter der Annahme, dass einer der Partner zu 100% im Durchschnittlohnbereich beschäftigt ist, mit einem Zweitverdienenden-Einkommen im Tiefstlohnbereich nicht und mit einem Tieflohneinkommen nur mit einem sehr hohen Pensum von 95% erreicht werden, das keine wesentliche Ausdehnung der Erwerbstätigkeit mehr zulässt. Die Schwellen bei 61'000 CHF/a steuerbarem Einkommen verursachen also keine relevanten Fehlanreize.

Ergebnis

Zusammenfassend zeigt sich für den Tarif der Individuellen Prämienverbilligung folgendes:

- Die Schwellen, die der IPV-Tarif für **junge Erwachsene** setzt, sind nur für den Tiefst- und Tieflohnbereich relevant. Sie treten aber bei einem Bruttohohneinkommen auf, das für eine Person mit einem Tiefst- oder Tieflohn und einem Teilzeitpensum gar nicht erreichbar ist. *Für Junge Erwachsene setzt der Tarif der individuellen Prämienverbilligung also keine relevanten Fehlanreize.*
- Die Schwellen, die der IPV-Tarif für **Alleinerziehende** verursacht, sind nur für den Tiefst- und Tieflohnbereich relevant. Sie treten aber bei einem Bruttohohneinkommen auf, das für Alleinerziehende mit einem Tiefst- oder Tieflohn und einem Teilzeitpensum gar nicht erreichbar ist. *Für Alleinerziehende setzt der Tarif der individuellen Prämienverbilligung also keine relevanten Fehlanreize.*
- Die Schwellen, die der IPV-Tarif für **verheiratete/eingetragene Paare** bei einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a verursacht, sind mit den Lohnniveaus erreichbar, für die sie relevant sind. *In den Prämienregionen 2 und 3 setzt der Tarif der individuellen Prämienverbilligung bei 47'550 CHF/a steuerbarem Einkommen relevante und erreichbare Fehlanreize für verheiratete/eingetragene Paare mit Kindern. In der Prämienregion 1 auch für Paare ohne Kinder.*
- Die Schwellen, die der IPV-Tarif für **verheiratete/eingetragene Paare mit mehr als 2 Kindern** bei einem steuerbaren Einkommen von 61'100 CHF/a verursacht, sind nur für den Tiefst- oder Tieflohnbereich relevant. Sie treten aber erst bei einem Bruttohohneinkommen auf, das für Paare mit einem Tiefst- oder Tieflohn und einem Teilzeitpensum unter den getroffenen Annahmen nicht erreichbar ist. *Der Tarif der individuellen Prämienverbilligung setzt bei 61'100 CHF/a steuerbarem Einkommen keine relevante Fehlanreize für verheiratete/eingetragene Paare mit oder ohne Kindern.*

		Schwellen [CHF/a]														
		Region 1					Region 2					Region 3				
		Einzelpersonen					Einzelpersonen					Einzelpersonen				
Steuerbares EK		17'250	24'050	31'450	37'200		17'250	24'050	31'450	37'200		17'250	24'050	31'450	37'200	
E1 Erwachsene		540	240	180	744		480	240	180	600		480	180	180	516	
J. E. in Ausbildung		-	-	-	1'776		-	-	-	1'476		-	-	-	1'356	
J. E. in Ausbildung		-	-	-	768		-	-	-	768		-	-	-	708	
		Alleinerziehende					Alleinerziehende					Alleinerziehende				
Steuerbares EK		22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000
Schwelle pro Erwachsene		540	240	180	744		480	240	180	600		480	180	180	516	
Schwelle pro Kind					388	500				328	440				304	404
E1K1		540	240	180	1'132	500	480	240	180	928	440	480	180	180	820	404
E1K2		540	240	180	1'520	1'000	480	240	180	1'256	880	480	180	180	1'124	808
E1K3		540	240	180	1'908	1'500	480	240	180	1'584	1'320	480	180	180	1'428	1'212
E1K4		540	240	180	2'296	2'000	480	240	180	1'912	1'760	480	180	180	1'732	1'616
		Verheiratete/Registrierte Paare					Verheiratete/Registrierte Paare					Verheiratete/Registrierte Paare				
Steuerbares EK		22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000	22'850	30'450	38'550	47'550	61'000
Schwelle pro Erwachsene		540	420	300	924		480	360	180	720		480	300	180	636	
Schwelle pro Kind					388	500				328	440				304	404
E2K0		1'080	840	600	1'848	0	960	720	360	1'440	0	960	600	360	1'272	0
E2K1		1'080	840	600	2'236	500	960	720	360	1'768	440	960	600	360	1'576	404
E2K2		1'080	840	600	2'624	1'000	960	720	360	2'096	880	960	600	360	1'880	808
E2K3		1'080	840	600	3'012	1'500	960	720	360	2'424	1'320	960	600	360	2'184	1'212
E2K4		1'080	840	600	3'400	2'000	960	720	360	2'752	1'760	960	600	360	2'488	1'616

Tabelle 34: Die relevanten und erreichbaren Schwellen im IPV-Tarif sind orange unterlegt. Nur diese Schwellen sind bedeutsam. Die Schwellen entsprechen dem Verlust von individueller Prämienverbilligung beim Übertritt in die nächst höhere Einkommensklasse.

2.4 Relevanzabschätzung nach Fallzahlen

Leistungsbeziehende

Gemäss den Administrativdaten der Sozialversicherungsanstalt Zürich erhalten 339'867 Personen in 224'008 Haushalten im Kanton Zürich eine individuelle Prämienverbilligung.

Haushaltstyp	Anzahl Haushalte mit IPV	Anteil an Haushalten des gleichen Typs im Kanton Zürich
Einzelpersonen	162'569	34%
Alleinerziehende	18'510	54%
Verheiratete mit Kindern	24'831	16%
Verheiratete ohne Kinder	18'098	15%
Total	224'008	29%

Tabelle 35: Die Haushalte mit individueller Prämienverbilligung (IPV) 2008. (Die individuelle Prämienverbilligung verwendet die steuerrechtliche Haushaltsdefinition.) Quelle: Administrativdaten der Sozialversicherungsanstalt Zürich.

Anreizlimitierte

Die durch die individuelle Prämienverbilligung verursachten relevanten Schwellen treten bei mindestens einem Teil der Paarhaushalte mit einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a auf:

- In der Prämienregion 1 bei allen Paarhaushalten,
- in der Prämienregion 2 bei Paarhaushalten mit Kindern,
- und in der Prämienregion 3 bei Paarhaushalten mit mehr als einem Kind.

Wie im Kapitel «Methodik» beschrieben, sind Haushalte mit einem Einkommen wenig unterhalb des Schwelleneinkommens (47'550 CHF/a) anreizlimitiert, da ihr verfügbares Einkommen abnimmt, wenn ihr steuerbares Einkommen das Schwelleneinkommen überschreitet, z.B. durch zusätzliche Erwerbsarbeit. Je näher sie der Schwelle sind, desto stärker wirkt der Fehlanreiz, eine klare Abgrenzung des betroffenen Einkommensintervalls ist jedoch nicht möglich.

Um trotzdem die Grössenordnung der Anzahl Anreizlimitierter bestimmen zu können, gehen wir wie folgt vor: Wir nehmen an, dass vor allem diejenigen Haushalte anreizlimitiert sind, die bei einer Erwerbsumssteuerung von maximal 8h pro Woche (20%) die Schwelle überschreiten würden. Um diese Umsumssteuerung in steuerbares Einkommen umzurechnen, verwenden wir einen Tieflohn von 46'109 CHF/a brutto (vgl. Kapitel «Methodik»), da viele Schwellen nur für Tief- und Tiefstlöhne relevant sind. Bei diesem Bruttolohn führen 8h zusätzliche Erwerbsarbeit pro Woche zu einer Zunahme des steuerbaren Einkommens um 8'040 CHF/a. Wir schätzen also die Anzahl der Anreizlimitierten anhand der Anzahl Paarhaushalte mit einem steuerbaren Einkommen kurz vor Schwelle und innerhalb des folgenden Intervalls:

[39'510, 47'550 CHF/a]

Dabei berücksichtigen wir zusätzlich die oben aufgelistete Differenzierung nach Prämienregionen. Tabelle 36 liefert eine Übersicht zu den anreizlimitierten Haushalten in den einzelnen Prämienregionen.

Prämienregion	Anreizlimitierte Haushalte	Anzahl	Anteil an allen unterstützten Haushalten gleichen Typs in der Prämienregion	Anteil an Haushalten gleichen Typs in der Prämienregion
1 (Zürich Stadt)	Alle Verheirateten/Eingetragenen Steuerbares Einkommen: 39'510 - 47'550 CHF/a	3'056	27%	5%
2 (Zürich Land)	Verheiratete/Eingetragene <i>mit Kindern</i> Steuerbares Einkommen: 39'510 - 47'550 CHF/a	5'656	32%	9%
3 (Zürich Land)	Verheiratete/Eingetragene <i>mit mehr als einem Kind</i> Steuerbares Einkommen: 39'510 - 47'550 CHF/a	3'930	33%	> 8% ^(a)
Summe		12'642	Anteil an allen Paarhaushalten im Kanton Zürich: 5%	

Tabelle 36: Anzahl der anreizlimitierten Haushalte nach Prämienregion.

^(a) Hier werden die 3'930 Anreizlimitierten zur Anzahl der Verheirateten/Eingetragenen *mit einem und mehr* Kindern in der Prämienregion 3 in Bezug gesetzt. Der Anteil an den Haushalten mit *mehr als einem* Kind dürfte also leicht höher liegen.

Benachteiligte

Die durch den IPV-Tarif verursachten relevanten Schwellen, die bei einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a auftreten, führen nicht nur zu anreizlimitierten, sondern auch zu benachteiligten Haushalten. Benachteiligt sind Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen von über 47'550 CHF/a, die ein tieferes verfügbares Einkommen aufweisen als Transferhaushalte mit einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a. Formal sind dies Haushalte, deren steuerbares Einkommen im folgenden Intervall liegt:

$$[47'550; 47'550 + (\text{Schwellenhöhe}) \cdot 1.20]$$

Mit dem Faktor⁴⁶ 1.20 wird die Schwellenhöhe von verfügbarem Einkommen in steuerbares Einkommen umgerechnet.⁴⁷ Da sich die Schwellenhöhen je nach Haushaltstyp unterscheiden, unterscheiden sich auch die so berechneten Einkommensintervalle. Tabelle 37 zeigt links nochmals die relevanten Schwellen für die einzelnen Haushaltstypen, differenziert nach Prämienregionen. Rechts wird die daraus berechnete obere Grenze des Einkommensintervalls ausgewiesen, das die Anzahl der Benachteiligten für jeden Haushaltstyp differenziert nach Prämienregionen bestimmt.

⁴⁶ vgl. Kapitel 1.3

⁴⁷ Die Schwellenhöhe ist der Verlust von individueller Prämieverbilligung, der eintritt, wenn das steuerbare Einkommen 47'550 CHF/a überschreitet. Dies entspricht einem Verlust von verfügbarem Einkommen.

	Höhe der relevanten Schwelleneffekte bei 47'550 CHF steuerbares Einkommen				Steuerbares Einkommen der effektiv Betroffenen zwischen 47'550 und ...		
	Prämienregion 1	Region 2	Region 3		Region 1	Region 2	Region 3
E2K0	1'848				49'768		
E2K1	2'236	1'768			50'233	49'672	
E2K2	2'624	2'096	1'880	▶ *(1.2) ▶	50'699	50'065	49'806
E2K3	3'012	2'424	2'184	▶ + 47'550 ▶	51'164	50'459	50'171
E2K4	3'400	2'752	2'488		51'630	50'852	50'536

Tabelle 37: Bestimmung der effektiv von relevanten IPV-Schwellen betroffenen Steuerhaushalte basierend auf ihrem steuerbaren Einkommen nach Haushaltstyp und Prämienregion. E2 steht für 2 Erwachsene, K0 für keine Kinder, K1 für ein Kind, etc.

Die Daten der individuellen Prämienverbilligung aus dem Jahr 2008 weisen leider nur Paarhaushalte mit einem steuerbaren Einkommen von bis zu 47'550 CHF/a aus, da der IPV-Tarif erst seit 2009 die Einkommensklasse 47'600 - 61'000 CHF/a kennt. Wir können die Anzahl der Benachteiligten deswegen nicht direkt aus diesen Daten herauslesen sondern müssen sie abschätzen. Dazu nehmen wir an, dass das steuerbare Einkommen der Leistungsbeziehenden innerhalb des folgenden Intervalls symmetrisch verteilt ist:

$$[47'550 - (\text{Schwellenhöhe}) \cdot 1.2, 47'550 + (\text{Schwellenhöhe}) \cdot 1.2]$$

Da die Verteilung des steuerbaren Einkommens im Intervall kurz vor dem Schwelleneinkommen [44'000 CHF/a, 47'550 CHF/a] relativ gleichmässig verteilt ist, gehen wir davon aus, dass die Symmetrieannahme zu keinen wesentlichen Verzerrungen der Ergebnisse führt.

Tabelle 38 liefert eine Übersicht zu den durch die Individuelle Prämienverbilligung benachteiligten Haushalten in den einzelnen Prämienregionen des Kantons Zürich.

	Schätzung der Anzahl benachteiligter Haushalte		
	Anzahl	Anteil an allen unterstützten Haushalten gleichen Typs	Anteil an Haushalten gleichen Typs im Kanton Zürich
Prämienregion 1			
Verheiratete/Eingetragene ohne Kinder	448	9%	1.8%
Verheiratete/Eingetragene mit Kindern ^(a)	610	10%	1.6%
1 Kind	194	9%	
2 Kinder	293	11%	
3 Kinder	108	10%	
4 Kinder	15	7%	
Prämienregion 2			
Verheiratete/Eingetragene ohne Kinder	-	-	-
Verheiratete/Eingetragene mit Kindern ^(b)	967	10%	1.6%
1 Kind	279	8%	
2 Kinder	505	11%	
3 Kinder	149	9%	
4 Kinder	34	9%	
Prämienregion 3			
Verheiratete/Eingetragene ohne Kinder	-	-	-
Verheiratete/Eingetragene mit Kindern ^(c)	636	11%	1.2%
1 Kind	-	-	
2 Kinder	459	11%	
3 Kinder	146	10%	
4 Kinder	31	8%	
Gesamt			
Verheiratete/Eingetragene ohne Kinder	448	2.5%	0.4%
Verheiratete/Eingetragene mit Kindern	2'213	9%	1.5%

Tabelle 38: Die Schätzung basiert auf der Annahme einer approximativen Gleichverteilung des steuerbaren Einkommens im Intervall $[47'550 - (\text{Schwellenhöhe}) \cdot 1.2, 47'550 + (\text{Schwellenhöhe}) \cdot 1.2]$.

^(a) 116 Haushalte mit mehr als 4 Kindern wurden nicht berücksichtigt. ^(b) 82 Haushalte mit mehr als 4 Kindern wurden nicht berücksichtigt. ^(c) 94 Haushalte mit mehr als 4 Kindern wurden nicht berücksichtigt.

Fazit zur quantitativen Relevanz der Schwellen

Die Schwellen im Tarif der individuellen Prämienverbilligung führen dazu, dass ca. 12'642 verheiratete/eingetragene Paare im Kanton Zürich einen limitierten Anreiz zur Ausweitung ihrer Erwerbsarbeit haben. Dies entspricht ca. 5% aller verheirateten/eingetragenen Paare (oder 5% aller Paarhaushalte nach steuerrechtlicher Definition) im Kanton Zürich. Dieses Ergebnis gilt nur unter der Annahme, dass in Paarhaushalten *potentiell* beide Partner einer (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Hier muss angefügt werden, dass dies *nicht* bedeutet, dass die Betroffenen den Fehlreiz tatsächlich wahrnehmen und sich dementsprechend verhalten. Da das steuerbare Einkommen die Bemessungsgrundlage der individuellen Prämienverbilligung bildet, ist

der Zusammenhang zwischen Lohneinkommen und individueller Prämienverbilligung für viele Betroffene nicht nachvollziehbar, was dazu führt, dass weder positive noch negative Anreize wirken. Hinzu kommt, dass die individuelle Prämienverbilligung erst mit zwei Jahren Verzögerung an die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse angepasst wird.

Die Schwellen führen nicht nur zu anreizlimitierten, sondern auch zu benachteiligten Haushalten. Hier ist die Anzahl aber deutlich geringer. Betroffen sind ca. 450 verheiratete/eingetragene Paare ohne Kinder, was ca. 0.4% aller verheirateten/eingetragenen Paare ohne Kinder im Kanton Zürich entspricht. Ebenso sind 2'200 verheiratete/eingetragene Paare mit Kindern betroffen. Dies entspricht ca. 1.5% aller verheirateten/eingetragenen Paare mit Kindern im Kanton Zürich.

2.5 Massnahmenvorschläge

Wir stellen zwei Massnahmen vor, die die von der individuellen Prämienverbilligung verursachten relevanten Schwellen verkleinern, so dass sie nach den in diesem Bericht verwendeten Kriterien nicht mehr relevant sind (vgl. nochmals Kapitel «Methodik»). Zum Vergleich zeigen Tabelle 39 und Tabelle 40 nochmals die im heutigen System vorhandenen Schwellen in verfügbarem Einkommen. Die relevanten Schwellen treten bei verheirateten/eingetragenen Paaren bei einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a auf. Bei Überschreitung dieser Einkommensschwelle werden gleichzeitig die Prämienverbilligung der Erwachsenen und die der Kinder deutlich reduziert und das verfügbare Einkommen sinkt dementsprechend.

Obwohl bei Alleinerziehenden keine relevanten Schwellen auftreten, werden sie hier dennoch aufgeführt, um die Auswirkungen der Massnahmenvorschläge aufzuzeigen, wenn weiterhin gleiche Einkommensklassen für Alleinerziehende und Paarhaushalte verwendet werden.

«IPV-Schwellen für Alleinstehende/Alleinerziehende»

Steuerbares EK in CHF/a		IPV-Schwellen [verfügbares Einkommen CHF/a]				
		22'850	30'450	38'550	47'550	61'000
Region 1	pro Erwachsene	540	240	180	744	
	pro Kind				388	500
Region 2	pro Erwachsene	480	240	180	600	
	pro Kind				328	440
Region 3	pro Erwachsene	540	240	180	516	
	pro Kind				304	404

Tabelle 39: **Schwellen im IPV-Tarif für Alleinstehende/Alleinerziehende** in den 3 Prämienregionen im heutigen System [CHF/a]. Der Wechsel von einer Einkommensklasse in die nächst höhere erfolgt bei den aufgeführten steuerbaren Einkommen.

«IPV-Schwellen für Verheiratete/Registrierte Paare»

Steuerbares EK in CHF/a		IPV-Schwellen [verfügbares Einkommen CHF/a]				
		22'850	30'450	38'550	47'550	61'000
Region 1	pro Erwachsene	540	420	300	924	
	pro Kind				388	500
Region 2	pro Erwachsene	480	360	180	720	
	pro Kind				328	440
Region 3	pro Erwachsene	40	300	180	636	
	pro Kind				304	404

Tabelle 40: **Schwellen im IPV-Tarif für Verheiratete/Registrierte Paare** im heutigen System [CHF/a]. Der Wechsel von einer Einkommensklasse in die nächst höhere erfolgt bei den aufgeführten steuerbaren Einkommen. Die relevanten Schwellen sind hellblau unterlegt.

Die Schwellen im Tarif der individuellen Prämienverbilligung lassen sich verkleinern, indem mehr Einkommensklassen geschaffen und dadurch die Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Klassen verringert werden. Hierzu haben wir zwei Vorschläge erarbeitet.

Gemäss den Angaben der Gesundheitsdirektion besteht vor allem beim Tarif für Erwachsene, die nicht in Ausbildung sind, Gestaltungsspielraum, während die Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene stark durch bundesrechtliche Vorgaben geprägt ist. Die vorgeschlagenen Massnahmen umfassen deswegen nur Modifikationen des Tarifs für Erwachsene. Diese genügen aber bereits, um die durch die individuelle Prämienverbilligung bedingten Schwelleneffekte deutlich zu mildern.

Massnahme (a): Einführung einer zusätzlichen Einkommensklasse

Für Alleinerziehende und verheiratete/eingetragene Paare wird eine zusätzliche Einkommensklasse geschaffen: 47'600-49'500 CHF/a steuerbares Einkommen.⁴⁸ Dadurch fällt die erste Senkung der Prämienverbilligung für die Kinder und die Streichung der Prämienverbilligung für die Erwachsenen nicht mehr zusammen. Tabelle 41 und Tabelle 42 zeigen den IPV-Tarif bei Anwendung der Massnahme (a). Neu erhalten auch Alleinerziehende und Erwachsene in Paarhaushalten bei einem steuerbaren Einkommen zwischen 47'550 CHF/a und 49'550 CHF/a noch eine Prämienverbilligung. An der Verbilligung für die Kinderversicherungsprämien ändert sich nichts. Die Schwellenhöhen entsprechen den Differenzen der individuellen Prämienverbilligung zwischen den Einkommensklassen.

⁴⁸ Die Einkommensklassen sind jeweils auf 100 CHF gerundet, wodurch zwischen dem Ende einer Klasse und dem Anfang der nächsten jeweils 100 CHF liegen. Die Schwellen treten deswegen jeweils exakt in der Mitte zwischen zwei Klassen auf. Also nicht bei 49'500 CHF/a, sondern bei 49'550 CHF/a.

«IPV-Schwellen für Alleinstehende/Alleinerziehende»

Klasse Steuerbares EK in CHF/a		Individuelle Prämienverbilligung [verfügbares Einkommen CHF/a]					
		0- 22'800	22'900 bis 30'400	30'500 bis 38'500	38'600 bis 47'500	47'600 bis 49'600	49'500 bis 61'100
Reg. 1	Erwachsene	1'704	1'164	924	744	500	
	Kinder	888	888	888	888	500	500
Reg. 2	Erwachsene	1'500	1'020	780	600	400	
	Kinder	768	768	768	768	440	440
Reg. 3	Erwachsene	1'356	876	696	516	400	
	Kinder	708	708	708	708	404	404

Tabelle 41: Tarif für **Alleinstehende/Alleinerziehende** in den 3 Prämienregionen bei **Massnahme (a)** [CHF/a].

«IPV-Schwellen für Verheiratete/Registrierte Paare»

Klasse Steuerbares EK in CHF/a		Individuelle Prämienverbilligung [verfügbares Einkommen CHF/a]					
		0- 22'800	22'900 bis 30'400	30'500 bis 38'500	38'600 bis 47'500	47'600 bis 49'600	49'500 bis 61'100
Reg. 1	pro Erwachsene	2'184	1'644	1'224	924	600	
	pro Kind	888	888	888	888	500	500
Reg. 2	pro Erwachsene	1'740	1'260	900	720	500	
	pro Kind	768	768	768	768	440	440
Reg. 3	pro Erwachsene	1'596	1'116	816	636	500	
	pro Kind	708	708	708	708	404	404

Tabelle 42: Tarif für **Verheiratete/Eingetragene** in den 3 Prämienregionen bei **Massnahme (a)** [CHF/a].

Unter Verwendung der schon bei der Betroffenenabschätzung getroffenen Symmetrieannahme der Verteilung des steuerbaren Einkommen im Intervall [45'500 CHF/a, 49'550 CHF/a] lassen sich die durch Massnahme (a) verursachten Mehrausgaben abschätzen: In Einkommensintervall [47'550 CHF/a, 49'550 CHF/a] befinden sich ca. 6'840 Erwachsene in Paarhaushalten und 627 Alleinerziehende. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Mehrkosten pro erwachsener Person in den drei Prämienregionen belaufen sich die Mehrkosten der Massnahme (a) auf rund 3.9 Mio. CHF/a.⁴⁹

Massnahme (b): Zwei zusätzliche Einkommensklassen

Um Mehrausgaben zu vermeiden, können für Alleinerziehende und verheiratete/eingetragene Paare auch zwei zusätzliche Einkommensklassen geschaffen werden: 45'600-47'500 CHF/a und 47'600-49'500 CHF/a steuerbares Einkommen. Die markante Schwelle für erwachsene Personen, die im heutigen System beim Wechsel von der 4. in die 5. Einkommensklasse bei einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a auftritt, wird neu auf zwei Klassenübergänge aufgeteilt. Bei steuerbaren Einkommen von 45'550 CHF/a und 49'550 CHF/a treten so zwei kleine Schwellen auf, anstatt einer grossen bei 47'550 CHF/a.

Tabelle 43 und Tabelle 44 zeigen die modifizierten Tarife für Alleinerziehende und verheiratete/eingetragene Paare, wenn Massnahme (b) angewendet wird. Die Leistungsdi-

⁴⁹Die Kalkulation dieser Abschätzung ist in Tabelle 74 im Anhang dargestellt.

renzen zwischen den Einkommensklassen sind nun bei den Erwachsenen kleiner und kumulieren nicht mehr mit den Leistungsdifferenzen im Kindertarif.

«IPV-Schwellen für Alleinstehende/Alleinerziehende»

Klasse Steuerbares EK in CHF/a		Individuelle Prämienverbilligung [verfügbares Einkommen CHF/a]						
		0- 22'800	22'900 bis 30'400	35'500 bis 38'500	38'600 bis 45'500	45'600 bis 47'500	47'600 bis 49'600	49'500 bis 61'100
Reg. 1	Erwachsene	1'704	1'164	924	744	372	372	
	Kinder	888	888	888	888	888	500	500
Reg. 2	Erwachsene	1'500	1'020	780	600	300	300	
	Kinder	768	768	768	768	768	440	440
Reg. 3	Erwachsene	1'356	876	696	516	258	258	
	Kinder	708	708	708	708	708	404	404

Tabelle 43: Tarif für **Alleinstehende/Alleinerziehende** in den 3 Prämienregionen bei **Massnahme (b)** [CHF/a].

«IPV-Schwellen für Verheiratete/Registrierte Paare»

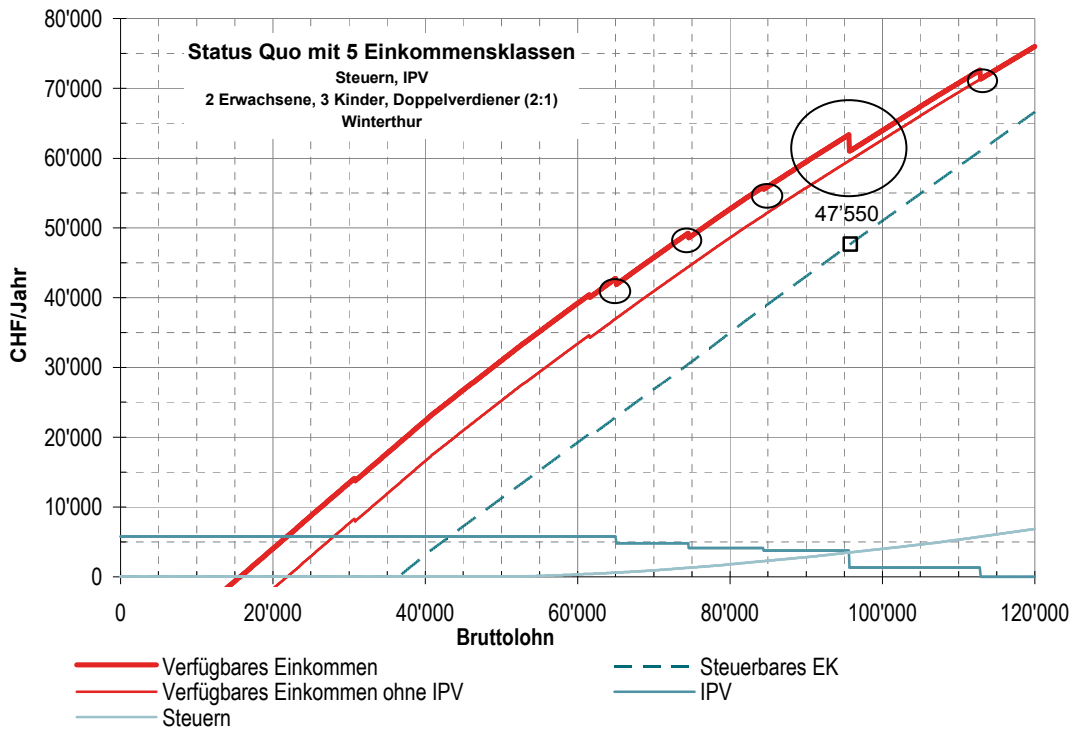
Klasse Steuerbares EK in CHF/a		Individuelle Prämienverbilligung [verfügbares Einkommen CHF/a]						
		0- 22'800	22'900 bis 30'400	35'500 bis 38'500	38'600 bis 45'500	45'600 bis 47'500	47'600 bis 49'600	49'500 bis 61'100
Reg. 1	pro Erwachsene	2'184	1'644	1'224	924	462	462	
	pro Kind	888	888	888	888	888	500	500
Reg. 2	pro Erwachsene	1'740	1'260	900	720	360	360	
	pro Kind	768	768	768	768	768	440	440
Reg. 3	pro Erwachsene	1'596	1'116	816	636	318	318	
	pro Kind	708	708	708	708	708	404	404

Tabelle 44: Tarif für **Verheiratete/Eingetragene** in den 3 Prämienregionen bei **Massnahme (b)** [CHF/a].

Im Intervall zwischen 45'550 CHF/a und 47'550 CHF/a steuerbarem Einkommen erhalten erwachsene Alleinerziehende und Erwachsene in Paarhaushalten mit der Massnahme (b) nur noch halb so viel Prämienverbilligung wie vorher. Im Intervall zwischen 47'550 CHF/a und 49'550 CHF/a erhalten sie dafür neu die in Tabelle 43 und Tabelle 44 aufgeführten Beträge.

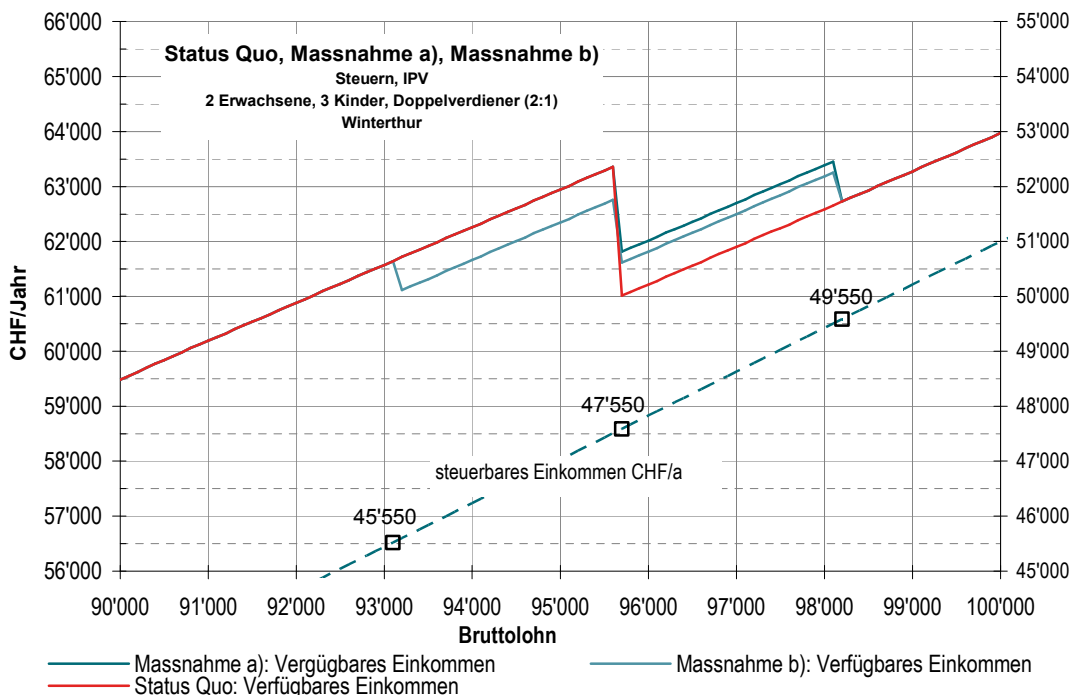
Wie auch bei Massnahme (a) wird der Kreis der Leistungsbeziehenden um Paarhaushalte ohne Kinder erweitert, die ein steuerbares Einkommen zwischen 47'550 CHF/a und 49'550 CHF/a haben. Trotzdem ist Massnahme (b) kostenneutral, sofern es in den Intervallen von 45'600 bis 47'500 CHF/a und von 47'600 bis 49'500 CHF/a steuerbarem Einkommen in etwa gleich viele Alleinerziehende und verheiratete/eingetragene Paare gibt. Dies lässt sich aber anhand der Daten der Individuellen Prämienverbilligung 2008 nicht überprüfen, da 2008 nur Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen bis 47'500 CHF/a erfasst sind.

Figur 85 illustriert die Wirkung der Massnahmen (a) und (b) graphisch im Vergleich zum Status Quo in Figur 86.



econcept

Figur 85: Die durch den Tarif der individuellen Prämienverbilgung gesetzten Schwellen im heutigen System. Eine besonders grosse Schwelle tritt bei einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a auf. (Die explizite Angabe der Gemeinde bezieht sich auf den angewandten Steuerfuss.)



econcept

Figur 86: Massnahmen (a) und (b): Die grosse Schwelle wird in drei kleine mit geringerer Schwellenhöhe aufgeteilt.

2.6 Stand der Diskussion

2.6.1 Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten

Bedeutung der Schwellen

Die Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten stimmen der Einschätzung von econcept zu, dass beim Tarif der individuellen Prämienverbilligung punktuell bedeutsame Schwellen auftreten, nämlich beim Tarif für verheiratete/registrierte Paare beim Übergang von der vierten in die fünfte Einkommensklasse bei 47'500 CHF/a steuerbarem Einkommen. Für sie ist jedoch fraglich, ob der vorhandene Fehlanreiz von den Betroffenen tatsächlich wahrgenommen wird:

- Der Tarif der individuellen Prämienverbilligung stützt sich auf das steuerbare Einkommen, das nicht direkt aus dem Bruttolohn ableitbar ist. Nur ein kleiner Teil der Leistungsberechtigten dürften sich den genauen Auswirkungen von Pensumssteigerungen oder Lohnerhöhungen auf die individuelle Prämienverbilligung bewusst sein.
- Die individuelle Prämienverbilligung wird erst mit ca. zwei Jahren Verzögerung an die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse angepasst. Die negative Auswirkung einer Pensumssteigerung auf die IPV-Auszahlung erfolgt daher um bis zu 2 Jahre verzögert und ist demnach in der Regel nicht unmittelbar spürbar.

Feedback zu den vorgeschlagenen Massnahmen

Die Verwaltungsvertreter sehen als mögliche Massnahme zur Milderung der Schwellen ebenfalls die Verkleinerung der Einkommensklassen. Dadurch entstehen mehr Einkommensklassen und die Leistungsunterschiede zwischen den Einkommensklassen werden geringer. Allerdings sollten ihrer Ansicht nach die Klassen einerseits nicht zu klein werden und andererseits in etwa gleich gross sein.

Rechtliche Abklärungen der Gesundheitsdirektion haben ergeben, dass die Umsetzung der von econcept vorgeschlagenen Lösung Schwierigkeiten birgt. Die Entkoppelung der Erwachsenen- und Kinderswellen ist unter den heute geltenden Rechtsgrundlagen nicht so einfach zu bewerkstelligen. Der Grund liegt darin, dass die Kinderprämienverbilligung nach geltendem Recht nicht unter 85% liegen darf, wenn die Eltern selbst anspruchsberechtigt sind. Die Eltern sind anspruchsberechtigt, weil ihre wirtschaftlichen Verhältnisse als bescheiden eingestuft werden. Kinder sind gleich einzustufen wie ihre Eltern und haben in diesem Fall automatisch Anspruch auf 85% Verbilligung.

Umgang mit möglichen Mehrausgaben

Die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung inkl. Prämienübernahmen von Sozialhilfebeziehenden lagen im Jahr 2009 bei ca. 600 Mio. CHF/a. Mögliche Mehrausgaben müssen hierzu in Relation gesetzt und sorgfältig geprüft werden.

Weiteres Vorgehen der Gesundheitsdirektion

Die Gesundheitsdirektion plant, den Tarif der individuellen Prämienverbilligung für das Jahr 2012 zu überarbeiten⁵⁰ und dabei die im Rahmen dieser Studie aufgezeigten punktuellen Defizite zu beseitigen.

2.6.2 Fazit

Die Stossrichtung der vorgeschlagenen Massnahmen ist richtig: Um die punktuellen Probleme im Tarif der individuellen Prämienverbilligung zu lösen, müssen mehr Einkommensklassen geschaffen werden, um damit die Leistungsunterschiede zwischen den Klassen und so auch die Schwellen zu verringern. Dieser Vorschlag wird bei der nächsten Überarbeitung⁵¹ des Tarifs der individuellen Prämienverbilligung durch die Gesundheitsdirektion aufgenommen. Dabei sollen in etwa gleich grosse Klassen geschaffen werden, was den Vorteil aufweist, dass der Tarif insgesamt geglättet wird. Dadurch werden einerseits stärkere Arbeitsanreize vermittelt und gleichzeitig weniger Haushalte in relevantem Ausmass benachteiligt.

2.7 Zusammenfassung

Relevante und erreichbare Fehlanreize

Der Tarif der individuellen Prämienverbilligung verursacht nur eine bedeutsame Schwelle. Diese betrifft verheiratete/eingetragene Paare und tritt bei einem steuerbaren Einkommen von 47'550 CHF/a auf. Dabei sind in den Prämienregionen 2 und 3 ausschliesslich Paare mit Kindern in relevantem Ausmass betroffen, in der Prämienregion 1 auch Paare ohne Kinder.

Fallzahlen

Ca. 12'700 Haushalte sind gemäss Steuerstatistik durch die von der individuellen Prämienverbilligung verursachte Schwelle anreizlimitiert. Dies sind ungefähr 1.6% aller Haushalte im Kanton Zürich und 5.6% der Haushalte mit individueller Prämienverbilligung. Für diese Haushalte führt eine geringe Erhöhung des Erwerbsspensums aufgrund der vorhandenen Schwelle dazu, dass sie deutlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Allerdings ist unklar, wie viele der betroffenen Haushalte die Schwellen tatsächlich bei der Wahl ihres Arbeitspensums berücksichtigen. Die durch Veränderungen des Lohneinkommens hervorgerufenen Leistungsänderungen der individuellen Prämienverbilligung sind schwierig zu antizipieren, da die Beziehung zwischen Lohneinkommen und steuerbarem Einkommen (für die IPV massgeblich) relativ komplex ist. Auch wird die individuelle Prämienverbilligung erst mit zwei Jahren Verzögerung an die finanziellen Verhältnisse angepasst, da sie sich jeweils auf die letzte definitive Steuerrechnung ab-

⁵⁰ Aufgrund der sich verändernden Krankenkassenprämien ist ohnehin eine regelmässige Anpassung des Tarifs erforderlich.

⁵¹ Die Einkommensgruppen für das Jahr 2011 wurden vom Regierungsrat des Kantons Zürich bereits Ende 2009 festgelegt. Deswegen sind Änderungen der Einkommensgruppen frühestens im Tarif 2012 möglich.

stützt. Dies spricht ebenfalls gegen eine verbreitet wahrgenommene und wirksame Anreizwirkung.

Schwellen verursachen jedoch nicht nur Fehlanreize, sondern führen auch dazu, dass Haushalte mit einem Einkommen knapp *über* dem Schwelleneinkommen gegenüber Haushalten mit einem Einkommen knapp *unter* dem Schwelleneinkommen benachteiligt werden: Die Haushalte knapp *über* dem Schwelleneinkommen haben trotz höherem Erwerbseinkommen weniger frei verfügbares Einkommen als Haushalte knapp *unter* dem Schwelleneinkommen. Von einer solchen Benachteiligung sind aufgrund der individuellen Prämienverbilligung ca. 2'650 Haushalte im Kanton Zürich in relevantem Ausmass tangiert. Betroffen sind rund 450 verheiratete/eingetragene Paare ohne Kinder, was ca. 0.4% aller verheirateten/eingetragenen Paare ohne Kinder im Kanton Zürich entspricht. Ebenso sind rund 2'200 verheiratete/eingetragene Paare mit Kindern betroffen. Dies entspricht ca. 1.5% aller verheirateten/eingetragenen Paare mit Kindern im Kanton Zürich.

Massnahmenvorschläge

econcept hat zwei Massnahmenvarianten vorgeschlagen, welche die im Tarif verwendeten Einkommensklassen verkleinern und dadurch die Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Klassen und somit auch die Schwellen reduzieren. Die Gesundheitsdirektion erarbeitet zurzeit Massnahmen zur Tarifierfassung mit zusätzlichen und kleineren Einkommensklassen, wobei die Klassen jeweils gleich gross sein sollen.

Stand der Diskussion

Beim Tarif der individuellen Prämienverbilligung wurden punktuell Probleme identifiziert. Die Gesundheitsdirektion plant, diese im Rahmen der Tarifüberarbeitung 2010 für das Jahr 2012 zu lösen: Sie plant, mehr und kleinere Einkommensklassen zu schaffen um damit die Leistungsunterschiede (und damit die Schwellen) zwischen den Einkommensklassen zu verringern.

3 Alimentenbevorschussung

3.1 Grundlagen

Statistische Quellen

Die Anzahl der Leistungsbeziehenden findet sich im Sozialbericht des Kantons Zürich. Für weiterführende Auswertungen hat das Bundesamt für Statistik die Sozialhilfestatistik zur Verfügung gestellt.

Berücksichtigung der familiären Verhältnisse

Ob Alimentenbevorschussung ausgerichtet wird, ist von den Einkommens- und Vermögensdaten des nicht zu Unterhalt verpflichteten Elternteils und des Kindes abhängig. Die Einkommen weiterer Personen im Haushalt sind nicht relevant, es sei denn, der nicht unterhaltspflichtige Elternteil ist neu verheiratet oder ist eine eingetragene Partnerschaft eingegangen.

Mögliche statistische Quellen für die Bestimmung der Bezugsgrössen

Aufgrund dieser Regelungen liefert die aus den Steuerstatistiken abgeleitete Haushaltsstatistik die geeigneten Bezugsgrössen (vgl. Tabelle 73 im Anhang).

Neue gesetzliche Regelung

Die bestehende Regelung der Alimentenbevorschussung ist im Jugendhilfegesetz und der zugehörigen Verordnung zu finden. Eine Vorlage zu einem neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) wurde anfangs 2010 dem Kantonsrat überwiesen. Aufgrund des Berichts der Projektphase 1 wurden nach den Sommerferien 2009 bereits erste Konkretisierungen für eine neue Alimentenhilfeverordnung (ALHV) erarbeitet, welche die nachfolgend beschriebenen Fehlanreize eliminieren sollen. Die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen ist per 1. Januar 2012 geplant.

3.2 Notwendigkeit der Anreizsetzung

Alimente sind für viele Alleinerziehende ein wichtiger Einkommensbestandteil, da sie aufgrund der Kinderbetreuung häufig nur teilzeiterwerbstätig sein können. Dem trägt die Alimentenbevorschussung Rechnung, indem sie auch im Falle säumiger Alimentenzahlender ein regelmässiges Eintreffen der zugesprochenen Alimente bis maximal 650 CHF/a garantiert und das Inkasso übernimmt.

Da die Alimente für die Betroffenen häufig eine so wichtige Einkommensquelle sind, ist auch davon auszugehen, dass die Anreize, die der Tarif der Alimentenbevorschussung setzt, grosse Wirkung haben. Um die wirtschaftliche Eigenständigkeit von Alleinerziehenden zu fördern, sind Fehlanreize im Tarif der Alimentenbevorschussung deswegen unbedingt zu vermeiden.

3.3 Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes

Bei der Alimentenbevorschussung sind nach geltendem Recht vier Anspruchsgrenzen relevant. Jede begrenzt den monatlichen Anspruch auf Alimentenbevorschussung pro Kind nach oben (in der nachstehenden Reihenfolge):

- 5 Anspruchsgrenze gemäss Elterneinkommen (Elternteil, bei dem das Kind lebt)
- 6 Anspruchsgrenze gemäss Kindereinkommen
- 7 Höhe der geschuldeten Alimente: gemäss richterlicher Festsetzung
- 8 Maximale Alimentenbevorschussung nach Gesetz: 650 CHF/Mt.

Die effektiv ausbezahlte Alimentenbevorschussung entspricht dem **niedrigsten** der vier Werte. Die Anspruchsgrenze gemäss Elterneinkommen berechnet sich dabei wie folgt:

Anspruchsgrenze [CHF/a]	=	Berechtigungsgrenze [CHF/a]	minus	anrechenbares Einkommen [CHF/a]
	=	+ 3'900 CHF/a für jedes unterhaltene Kind	}	} + Nettolohn (ohne Familienzulage)
		+ 41'600 CHF/a, falls Elternteil alleinstehend / 56'600 CHF/a, falls Elternteil neu verheiratet		
				- Versicherungen
				+ Anteil vom Vermögen, das einen gewissen Freibetrag übersteigt

Tabelle 45: Berechnung der Anspruchsgrenze gemäss Elterneinkommen. Die Anspruchsgrenze wird auf null gesetzt, wenn der berechnete Wert negativ wird.

Gilt die Anspruchsgrenze gemäss Elterneinkommen, entsprechen die effektiv ausbezahlten Alimente dieser Anspruchsgrenze. In diesem Fall wird die ausbezahlte Alimentenbevorschussung 1:1 durch zusätzliches Erwerbseinkommen reduziert.

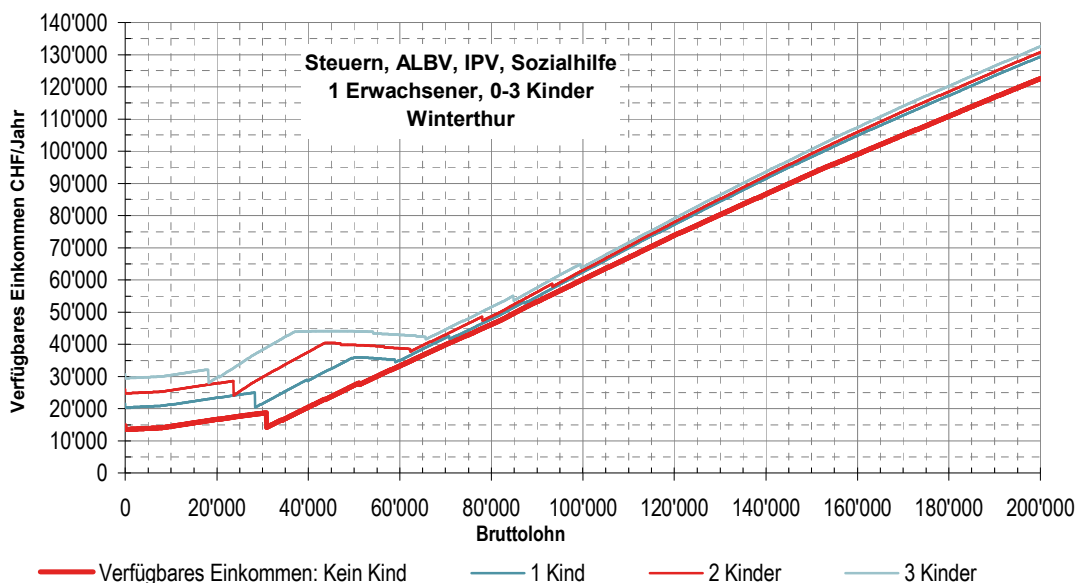
Ist das Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden so hoch, dass die Alimentenbevorschussung reduziert wird, verbessert zusätzliches Erwerbseinkommen die finanzielle Situation des Haushaltes nicht mehr. Im Gegenteil: Da zusätzliches Erwerbseinkommen zu höheren Steuern und niedrigerer individueller Prämienverbilligung führt, wird die finanzielle Situation durch zusätzliches Erwerbseinkommen sogar verschlechtert.

Der Tarif der Alimentenbevorschussung verursacht dadurch ein Einkommensintervall mit leicht negativem Anreiz (Figur 45). Die Intervallslänge steigt mit den maximal bevorschussten Alimenten und wird zusätzlich durch die steigende Steuerbelastung und allfällige im Intervall auftretende Schwellen der individuellen Prämienverbilligung verlängert.

Dabei sind die maximal bevorschussten Alimente wie folgt definiert:

Maximal bevorschusste Alimente: Minimum aus

- vom anderen Elternteil geschuldete, richterlich festgelegte Alimente pro Monat bzw. pro Jahr
- 650 CHF/Mt. bzw. 7'800 CHF/a (Obergrenze der Alimentenbevorschussung)



econcept

Figur 87: Frei verfügbares Einkommen unter der Berücksichtigung von Steuern, Prämienverbilligung, Sozialhilfe und der Alimentenbevorschussung (ALBV) für eine Alleinerziehende mit ein, zwei oder drei Kindern.

Ein Haushalt mit Alimentenbevorschussung, dessen ALBV-Anspruch wegen zu hohem Erwerbseinkommen reduziert wird, muss im Einkommensbereich, in dem die Reduktion des ALBV-Anspruches wirkt, sein Erwerbseinkommen zuerst um die Höhe seiner maximal bevorschussten Alimente steigern, bis ein weiterer Verdienstzuwachs zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens führt. Erhält ein Haushalt z.B. eine Alimentenbevorschussung von maximal 7'800 CHF/a (Obergrenze), muss er (unter Berücksichtigung von 20% Steuern und Berufsauslagen) mehr als 9'750 CHF/a Nettolohn zusätzlich erwirtschaften, bevor sein verfügbares Einkommen zunimmt.

Relevanz des Fehlanreizes für die verschiedenen Lohnniveaus

Da Alimente verfügbares Einkommen sind, betrachten wir nochmals die in Kapitel 1.3 festgelegten Relevanzgrenzen. Für die Alimentenbevorschussung werden dementsprechend die in Tabelle 46 dargestellten Relevanzgrenzen verwendet:

Lohnniveau (basierend auf Anforderungsniveau)	Standardisierter Jahreslohn brutto [CHF/a]	Relevanzgrenzen Die ALBV verursacht einen Fehlanreiz, wenn die maximal bevorschussten Alimente höher sind als:	
		[CHF/a]	[CHF/Mt.]
Hochlohn	89'532	3'138	262
Durchschnittslohn	69'163	2'422	202
Tieflohn	46'109	1'675	140
Tiefstlohn	34'581	1'302	109

Tabelle 46: Verwendete Relevanzgrenzen für Schwellen und fehlende Anreize (Herleitung in Kapitel 1.3).

Lesbeispiel: Für einen Haushalt auf dem Hochlohniveau verursacht die Alimentenbevorschussung (ALBV) genau dann einen relevanten Fehlanreiz, wenn die maximal bevorschussten Alimente mehr als 262 CHF/Mt. (3'138 CHF/a) betragen.

Entsprechen die maximal bevorschussten Alimente dem Höchstbetrag von 650 CHF/Mt., sind die Fehlanreize massiv (Tabelle 47): Auf dem Hochlohnniveau müssen fünf zusätzliche Arbeitsstunden pro Woche geleistet werden, mit einem Tiefstlohn sogar zwölf Stunden, damit der Fehlanreiz überwunden und das verfügbare Einkommen erhöht werden kann. Bei zwei Kindern sind es entsprechend doppelt so viele Arbeitsstunden.

Lohnniveau	Nettolohn pro 2 Wochenstunden [CHF/a]	Anzahl zusätzliche Stunden pro Woche, die eine ALBV-beziehende Person arbeiten muss, um das Einkommensintervall mit fehlendem Anreiz zu überwinden	
		Bei einem Kind	Bei zwei Kindern
Hochlohn	3'923	5.0	9.9
Durchschnittlohn	3'027	6.4	12.9
Tieflohn	2'094	9.3	18.6
Tiefstlohn	1'628	12.0	24.0

Tabelle 47: Zusätzlich von den ALBV-Beziehenden zu leistende Wochenstunden Erwerbsarbeit, um bei maximal bevorschussten Alimenten von 650 CHF/Mt. das Einkommensintervall mit fehlendem Anreiz zu überwinden.

Erreichbarkeit des Fehlanreizes bei einem Einkommen

Wie mit der integrierten Modellrechnungen der Projektphase I⁵² gezeigt, wird die Alimentenbevorschussung für Alleinerziehende mit einem Kind ab einem Bruttolohn von ca. 50'000 CHF/a reduziert. Bei mehreren Kindern und entsprechend höheren totalen Transfers wird die Alimentenbevorschussung jedoch bereits ab einem tieferen Bruttolohn gekürzt (vgl. nochmals Figur 45).

Die von der ALBV gesetzten Fehlanreize sind für Haushalte mit nur einem Einkommen dann erreichbar, wenn der/die Erwerbstätige mindestens zum Tieflohnniveau beschäftigt ist. Für Tiefstlohnverdienende ist der Fehlanreiz nicht erreichbar.

Erreichbarkeit des Fehlanreizes für Wiederverheiratete

Paarhaushalten mit einem alimentenberechtigten Kind wird die Alimentenbevorschussung ab einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von ca. 70'000 CHF/a gekürzt.

Der durch die Alimentenbevorschussung verursachte Fehlanreiz ist für alle Wiederverheirateten mit zwei Einkommen erreichbar, bei denen einer der beiden Partner *mindestens* im *Tieflohn*bereich arbeitet. In diesen Fällen kann das Haushalts-Bruttolohneinkommen bei genügend hohen Erwerbspensen beider Partner über 70'000 CHF/a steigen. Arbeiten beide zum *Tiefstlohn*niveau, ist der von der Alimentenbevorschussung verursachte Fehlanreiz nicht erreichbar.

Zusätzliche Kinder bewirken, dass die Alimentenbevorschussung bereits ab einem tieferen Bruttolohn gekürzt wird. Bei drei Kindern wird die Alimentenbevorschussung bereits ab ca. 55'000 CHF/a reduziert.

⁵² econcept (2010): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem, Schlussbericht der Projektphase I.

Ergebnis

Der Tarif der Alimentenbevorschussung verursacht in Kombination mit Steuern und individueller Prämienverbilligung ab einer bestimmten Einkommenshöhe einen *negativen* Arbeitsanreiz. Für die meisten Alimentenbevorschussung beziehenden Haushalte erstreckt sich der negative Arbeitsanreiz über ein relevantes Einkommensintervall. Die Relevanz des Fehlanreizes ist umso grösser, je tiefer das Lohnniveau und je höher die maximal bevorschussten Alimente sind.

Alleinerziehende Tiefstlohnbeziehende können das durch den Fehlanreiz betroffene Einkommensintervall nicht erreichen und werden deswegen vom Fehlanreiz nicht tangiert. Ausserdem kann ein nicht relevanter Fehlanreiz vorkommen, wenn die geschuldeten Alimente gering sind (<262 CHF/a) und der anspruchsberechtigte Elternteil sowie dessen allfälliger Partner einen Hochlohn beziehen.

3.4 Relevanzabschätzung Fallzahlen

Leistungsbeziehende

Im Jahr 2007 wurden im Kanton Zürich in 5'421 Fällen zugesprochene Alimente bevorschusst. Somit erhalten ungefähr 16% der im Kanton lebenden 34'200 Alleinerziehenden Alimentenbevorschussung (vgl. Tabelle 73 im Anhang).

Anreizberaubte und Benachteiligte

Durch die Alimentenbevorschussung sind jene Haushalte anreizberaubt, die aufgrund ihres Erwerbseinkommens in den Bereich kommen, in dem ihr Anspruch auf Alimentenbevorschussung wegen zu hohem Erwerbseinkommen reduziert wird. Für diese Haushalte wird im jeweils massgeblichen Einkommensbereich zusätzliches Erwerbseinkommen 1:1 mit geringerer Alimentenbevorschussung kompensiert. Dadurch weisen sie *keinen* oder aufgrund der Steuern und/oder individuellen Prämienverbilligung sogar einen *negativen* Arbeitsanreiz auf. Formal sind diejenigen Leistungsbeziehenden betroffen, die ein so hohes Erwerbseinkommen haben, dass ihre Alimentenbevorschussung reduziert wird:

Maximal bevorschusste Alimente	≥	effektiv ausbezahlte Alimente	
	=	Berechtigungsgrenze	- Anrechenbares Einkommen
Geschuldete Alimente, maximal 7'800 CHF/a pro Kind	=	3'900 CHF/a für jedes unterhaltene Kind + 41'600 CHF/a falls Elternteil alleinstehend / 56'600 CHF/a falls Elternteil neu verheiratet	- Nettolohn (ohne Familienzulage) - Berufsauslagen (Verpflegung, Fahrspesen, übrige Berufsauslagen) - Versicherungen + Anteil vom Vermögen, das einen gewissen Freibetrag übersteigt

Tabelle 48: Begrenzung der Alimentenbevorschussung in Abhängigkeit des Erwerbseinkommens.

Der Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik lassen sich nur die effektiv ausbezahlten Alimente entnehmen.⁵³ Deswegen lässt sich die genaue Anzahl der Betroffenen nicht bestimmen. Einen Hinweis auf die Grössenordnung liefert jedoch der Sozialbericht des Kantons Zürich 2007. Er gibt an, dass 58% der Haushalte, die Alimentenbevorschussung beziehen, über Erwerbseinkommen verfügen. Dies zeigt, dass ein grosser Teil der Leistungsbeziehenden in den Arbeitsmarkt integriert ist. Um durch den Fehlanreiz betroffen zu sein, müssen diese einerseits im oben beschriebenen Einkommensbereich liegen, andererseits aber auch in der Lage sein, ihre Erwerbstätigkeit auszudehnen. Dies ist dann der Fall, wenn sie teilzeiterwerbstätig⁵⁴ und *mindestens* im Bereich des Durchschnittslohniveaus beschäftigt sind. Wäre die Verteilung der Lohnniveaus innerhalb der Alimentenbevorschussung gleich wie in der Gesamtbevölkerung, wären ca. 35% aller Haushalte mit Alimentenbevorschussung durch den Fehlanreiz betroffen.⁵⁵ Dies wären rund 1'900 Haushalte bzw. ca. 6% der Alleinerziehenden im Kanton Zürich.

Die Anzahl der betroffenen lässt sich auf Basis der verfügbaren Daten nur grob abschätzen: Ca. 35% aller Haushalte mit Alimentenbevorschussung dürften durch den vom Tarif gesetzten Fehlanreiz betroffen sein. Dies wären rund 1'900 Haushalte bzw. ca. 6% aller Alleinerziehenden im Kanton Zürich.

3.5 Exkurs: Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung

Bei der Modellierung der durch die Alimentenbevorschussung gesetzten Fehlanreize werden keine Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung berücksichtigt⁵⁶. Die Wirkung der Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuungskosten ist aber relevant:

Führt eine Steigerung des Erwerbseinkommens zu Mehrkosten bei der Kinderbetreuung (zusätzliche Betreuungszeit, höhere Tarifstufe bei einkommensabhängigen Tarifen), so werden die durch die Alimentenbevorschussung verursachten Fehlanreize verstärkt.

Für sehr viele Haushalte, die Alimentenbevorschussung beziehen, dürften also die mit dem Erwerbssum steigenden Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung die Fehlanreize noch deutlich verstärken.

⁵³ Die Berechtigungsgrenze wird nicht erhoben, beim anrechenbaren Einkommen und auch beim Erwerbseinkommen liegt der Anteil der fehlenden Werte bei 41%. Auch Angaben zum Beschäftigungsgrad sind nur in Einzelfällen erfasst.

⁵⁴ Bei Teilzeiterwerbstätigkeit ist das Haushalts-Bruttolohneinkommen grösser null und die Erwerbstätigkeit kann ausgedehnt werden.

⁵⁵ 65% der Erwerbstätigen verrichten Arbeiten mit durchschnittlichem oder höherem Anforderungsniveau. Der in diesem Bericht verwendete Durchschnittslohn entspricht einem Lohn für ein *durchschnittliches Anforderungsniveau*, und nicht einem durchschnittlichen Lohneinkommen.

⁵⁶ Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist kommunal reglementiert und es existieren sehr viele verschiedene Formen (Krippen, Horte, Tagesmütter, Mittagstische, etc.). Deswegen müssten für den Einbezug bei der Modellierung viele Annahmen getroffen werden, die die Transparenz und den Gültigkeitsbereich der Analyse verringern.

3.6 Massnahmenvorschläge

Der geltende Tarif der Alimentenbevorschussung führt zu einem Einkommensbereich, in dem zusätzliches Einkommen vollständig (100%) durch reduzierte Transferleistungen kompensiert wird. Da in diesem Einkommensbereich für zusätzliches Einkommen auch zusätzliche Steuern bezahlt werden müssen und möglicherweise die individuelle Prämienverbilligung reduziert wird, ergibt sich sogar ein negativer Anreiz (vgl. Figur 88).

3.6.1 Vorbemerkung: Geplante Neuregelung

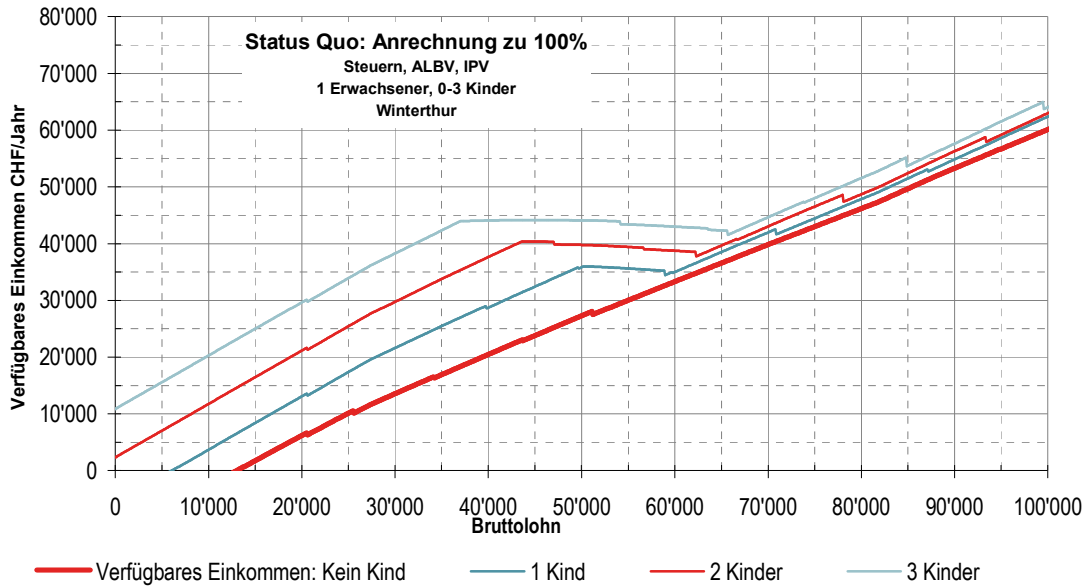
Unter anderem ausgelöst durch den ersten im Rahmen dieses Projektes erstellten Bericht⁵⁷ hat das Amt für Jugend und Berufsberatung, überschneidend mit der zweiten Projektphase, Reformvorschläge für das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) und die zugehörige Alimentenhilfeverordnung (ALHV) erarbeitet. Nach heutigem Wissensstand sind die folgenden Neuerungen vorgesehen:

- Die maximale Bevorschussung von bisher 650 CHF/Mt. pro Kind soll angehoben und jeweils automatisch der Teuerung angepasst werden. Sie wird deshalb an die maximalen Waisen- und Kinderrenten gemässe AHV-/IV-Gesetzgebung des Bundes geknüpft (aktuell 912 CHF/Mt.). Diese Regelung kennen bereits 2/3 aller Kantone.
- Für die Berechnungsmethode und die betragsmässige Festlegung der anerkannten Kosten des Lebensunterhalts wird im Grundsatz das System für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) übernommen. Dieses System wenden bereits 8 Kantone an, jedoch handelt es sich mit Ausnahme vom Kanton Thurgau um eher kleine Kantone.
- Das EL-System rechnet Erwerbseinkommen zu 67% an. Die Anrechnung wird damit von bisher 100% auf 67% reduziert.
- Die Anwendung des EL-Systems würde bedeuten, dass die Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung als für die Erwerbsarbeit notwendig mitberücksichtigt würden.

Massnahmen

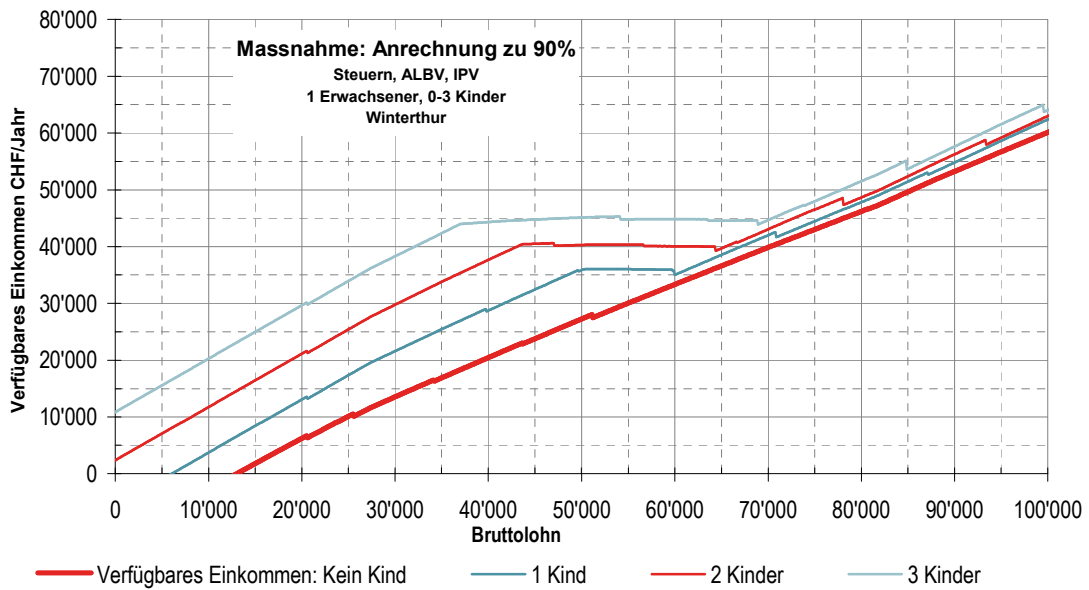
Der negative Anreiz, verursacht durch die volle Kompensation von zusätzlichem Erwerbseinkommen mit einer Reduktion der Alimentenbevorschussung ab einer bestimmten Einkommenshöhe, kann neutralisiert werden, indem nur noch ein Teil des zusätzlichen Einkommens durch eine Reduktion der ALBV kompensiert wird. Je kleiner der Anteil des zusätzlichen Einkommens ist, der durch die Reduktion kompensiert wird, desto positiver bleibt der Arbeitsanreiz (vgl. Figur 89 bis Figur 91).

⁵⁷ econcept (2010): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem, Schlussbericht der Projektphase I.



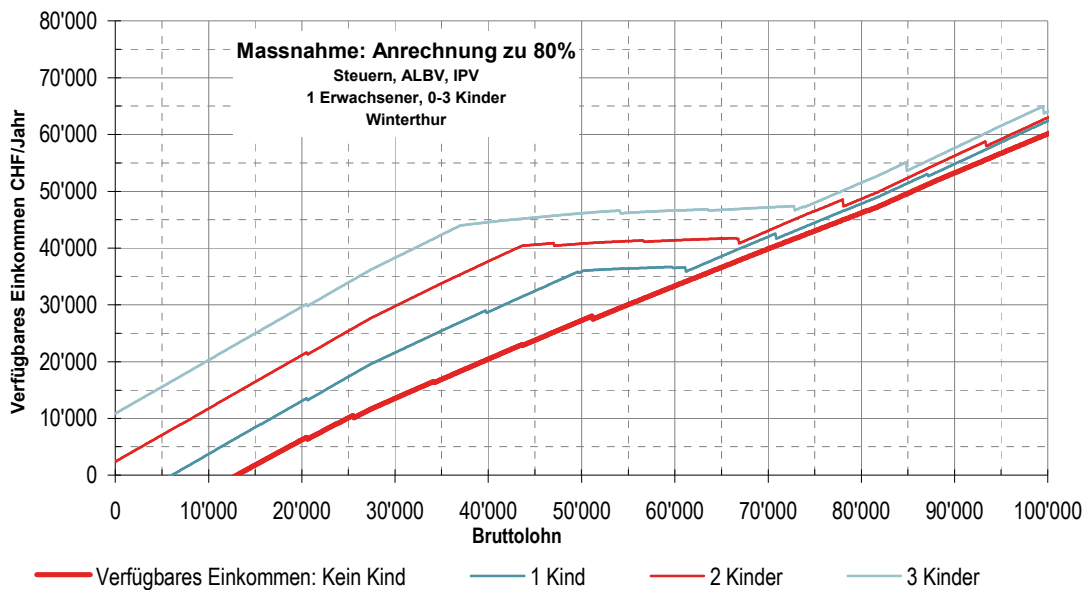
econcept

Figur 88: **Status Quo:** Verfügbares Einkommen bei maximal bevorschussten Alimenten von 650 CHF/Mt. pro Kind, unter Berücksichtigung von Steuern und IPV für eine Alleinerziehende mit 0-3 Kindern.



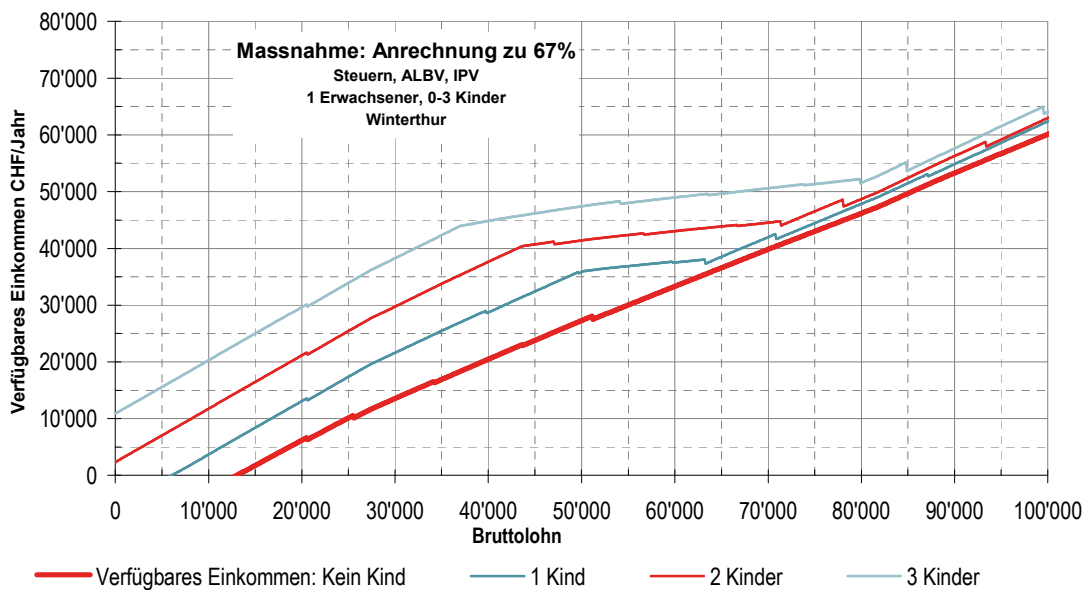
econcept

Figur 89: **Massnahme: 90% Anrechnung des Erwerbseinkommens an die Anspruchsgrenze.** Die «Anspruchsgrenze Elterneinkommen» wird pro Franken zusätzlichem Einkommen nur noch um 0.90 Franken (90%) statt wie bisher um 1 Franken reduziert. Im Einkommensbereich, wo die Alimentenbevorschussung dieser «Anspruchsgrenze Elterneinkommen» entspricht, nimmt die Steigung im Vergleich zum Status Quo zu und der Pfad des verfügbaren Einkommens verläuft flach.



econcept

Figur 90: **Massnahme: 80% Anrechnung des Erwerbseinkommens an die Anspruchsgrenze.** «Anspruchsgrenze Elterneinkommen» wird bei einem zusätzlichen Franken Einkommen lediglich um 0.80 Franken (→80%) gesenkt, anstatt um 1 CHF wie bisher. Im Einkommensbereich, wo nicht die maximal möglichen Alimente bevorschusst werden, und die Anspruchsgrenze die effektive Auszahlung bestimmt, wird der Pfad des verfügbaren Einkommens steiler verglichen mit dem Status Quo.



econcept

Figur 91: **Massnahme: 67% Anrechnung des Erwerbseinkommens an die Anspruchsgrenze.** Die «Anspruchsgrenze Elterneinkommen» wird bei einem zusätzlichen Franken Einkommen lediglich um 0.67 Franken (→67%) gesenkt, anstatt um 1 CHF wie bisher. Im Einkommensbereich, wo nicht die maximal möglichen Alimente bevorschusst werden, ist der Pfad des verfügbaren Einkommens steiler als beim Status Quo und auch steiler als bei der Anrechnung von 80%.

3.6.2 Wirkung der Massnahmenvorschläge auf die Zieldimensionen Gerechtigkeit und optimale Anreizsetzung

Im heutigen System sind Haushalte, die *nicht die maximal mögliche* Alimentenbevorschussung erhalten, aufgrund des Zusammenwirkens von Alimentenbevorschussung und Steuern anreizberaubt und benachteiligt: Eine Erhöhung des Erwerbseinkommens führt dazu, dass sie weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Folglich ist der Tarif in seiner heutigen Form ungerecht und setzt ausserdem falsche Anreize: Arbeit lohnt sich nicht.

Die von econcept vorgeschlagenen Massnahmen sehen deswegen vor, dass zusätzliches Erwerbseinkommen *nicht mehr zu einer Abnahme* der verfügbaren finanziellen Mittel führen soll:

- Durch eine Reduktion der Anrechnung des anrechenbaren Einkommens von 100% auf 90% werden diese Haushalte den Leistungsbezügern mit maximal bevorschussten Alimenten gleichgestellt. Allerdings wird bei ihnen zusätzliche Erwerbsarbeit noch nicht honoriert.
- Durch eine Reduktion der Anrechnung des Erwerbseinkommens von 100% auf 80% könnte ein leicht positiver Arbeitsanreiz erzeugt werden. Zusätzliches Erwerbseinkommen führt zu einem etwas höheren verfügbaren Einkommen.

Durch beide Massnahmen wird das System gerechter und Erwerbsarbeit lohnt sich für alle Leistungsbeziehenden, wenn auch nur in geringem Ausmass. Die zum heutigen Stand vom Amt für Jugend und Berufsberatung favorisierte Reduktion der Anrechnung des Erwerbseinkommens von 100% auf 67% ergibt einen deutlicheren Arbeitsanreiz für Leistungsbeziehende, die nicht die maximal mögliche Alimentenbevorschussung erhalten. Allerdings wird auch das Einkommensintervall, in dem das verfügbare Einkommen durch zusätzliches Erwerbseinkommen nur leicht steigt, verlängert, da die Alimentenbevorschussung über ein längeres Einkommensintervall hinweg «ausläuft» (vgl. Figur 91).

Die Reduktion der Anrechnung des Einkommens dehnt den Bezügerkreis leicht aus. Die zusätzlichen Beziehenden werden absolut besser gestellt, allerdings wird ihr Arbeitsanreiz dadurch reduziert.

Auswirkungen der zusätzlich geplanten Neuerungen

Das Amt für Jugend und Berufsberatung möchte im Rahmen der geplanten Reformen auch die maximale Bevorschussung erhöhen und die Kosten für familienergänzende Kinderfremdbetreuung als Gewinnungskosten des Erwerbseinkommens anrechnen. Dies hat folgende Auswirkungen:

- Die Erhöhung der maximalen Bevorschussung verlängert das Einkommensintervall mit reduzierten Anreizen.
- Die Anrechnung der Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung verhindert, dass diese das Einkommensintervall mit reduzierten Anreizen zusätzlich verlängern.

3.6.3 Wirkung auf die Fallzahlen und Kosten

Wegen der vielen fehlenden Werte und fehlenden Angaben lassen sich auf Basis der Sozialhilfestatistik keine präzisen Angaben zu den Auswirkungen der Massnahmenvorschläge auf die Fallzahlen und Kosten machen. Anhand von groben Abschätzungen mithilfe verschiedener Annahmen lässt sich jedoch die Grössenordnung der Auswirkungen bestimmen. Die Kostenfolgen der Massnahmenvorschläge ergeben sich einerseits aus den zusätzlichen Leistungen für die vorhandenen Leistungsbeziehenden, andererseits aus der geringfügigen Erweiterung des Kreises der Leistungsbeziehenden.

Kosten der Ausdehnung der Leistungen für die bisherigen Leistungsbeziehenden

Die im heutigen System anreizberaubten Leistungsbeziehenden, *die aufgrund von Erwerbsarbeit nicht die maximal mögliche Alimentenbevorschussung* erhalten, würden durchschnittlich pro 10% Reduktion der Anrechnung von Erwerbseinkommen zusätzliche Leistungen im Umfang von 5% der geltenden Obergrenze⁵⁸ erhalten. Wenn also zukünftig nur noch 0.90 CHF pro Franken Erwerbseinkommen an die Anspruchsgrenze angerechnet würden, würde die Alimentenbevorschussung für die Leistungsbeziehenden, die nicht die maximal mögliche Alimentenbevorschussung erhalten, durchschnittlich um ca. 390 CHF/a steigen.

Kosten der Erweiterung des Beziehendenkreises

Bei einer 10% Reduktion der Anrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen wird der Beziehendenkreis um 11% *der Anzahl der heute Anreizberaubten* vergrössert. Bei einer 20%-Reduktion steigt die Anzahl der Leistungsbeziehenden um 25% der Anzahl der heute Anreizberaubten. Bei 33% Reduktion sind es 50%.

Diese neuen Leistungsbeziehenden haben ein hohes anrechenbares Einkommen, so dass die an sie ausbezahlten Leistungen unterdurchschnittlich sind. Um Kostenszenarien für die Ausdehnung des Beziehendenkreises berechnen zu können, nehmen wir an, dass die durchschnittlich ausbezahlte Alimentenbevorschussung dieser neuen Beziehendengruppe dem 10ten Perzentil derjenigen der heutigen Beziehenden entspricht: 10% der heutigen Unterstützungseinheiten erhalten 3'840 CHF/a oder weniger.

Finanzielle Gesamtauswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen

Insgesamt würden die vorgeschlagenen Massnahmen je nach Variante Mehrausgaben von schätzungsweise ca. 1.5 bis 6 Mio. CHF/a mit sich bringen. Diese Zahl hängt allerdings sehr stark von den getroffenen Annahmen ab, insbesondere von der Anzahl der im heutigen System anreizberaubten Unterstützungseinheiten.

Der genaue Anteil der anreizberaubten Unterstützungseinheiten lässt sich nicht aus den verfügbaren Statistiken herauslesen. Tabelle 49 zeigt deswegen, wie gross die Kostenfolgen bei verschiedenen Anteilen der Anreizberaubten wären. Wir gehen aber davon aus, dass der Anteil bei ca. 35% liegt (vgl. Kapitel 3.4). Die Variante mit 20% reduzierter Anrechnung würde in diesem Fall Zusatzausgaben von rund 1.5 Mio. CHF/a verursachen, die Variante mit 33% ca. 6 Mio. CHF/a.

⁵⁸ heute 7'800 CHF/a

Anteil der Anreizberaubten heute Anteil der Leistungsbeziehenden, die aufgrund von Erwerbsarbeit nicht die maximal mögliche Alimentenbevorschussung erhalten	Kosten der Reduktion der Anrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen [Mio. CHF/a]		
	Reduktion der Anrechnung um 10%	Reduktion der Anrechnung um 20%	Reduktion der Anrechnung um 33%
10%	0.4	0.9	1.7
20%	0.9	1.8	3.5
30%	1.3	2.8	5.2
40%	1.8	3.7	7.0
50%	2.2	4.7	8.7
60%	2.6	5.7	10.4
70%	3.0	6.6	12.2
80%	3.5	7.5	13.9
90%	4.0	8.5	15.6
100%	4.4	9.4	17.4

Tabelle 49: **Kostenszenarien** der Reduktion der Anrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen unter verschiedenen Annahmen zum Anteil der Anreizberaubten. Die Berechnungen gehen von 5'421 Unterstützungseinheiten aus (Fallzahl 2007).

3.7 Stand der Diskussion

3.7.1 Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten

Das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) teilt die Einschätzung, dass der Tarif der Alimentenbevorschussung bedeutsame Fehlanreize verursacht, weswegen bereits die in Kapitel 3.6.1 genannten Neuregelungen angestossen wurden.

Neben dem Anreizaspekt wird durch die Übernahme des Systems der Ergänzungsleistungen des Bundes auch eine Gesamt-Systemgerechtigkeit angestrebt. Diese soll durch die Harmonisierung der Berechnung der Unterstützungsleistungen bei EL, ALBV und KKBB erreicht werden.

3.7.2 Fazit

Durch die geplanten Neuregelungen werden die identifizierten Fehlanreize behoben. Es bleibt allerdings ein Einkommensintervall mit reduzierten Anreizen.

3.8 Zusammenfassung

Relevante und erreichbare Fehlanreize

Der Tarif der Alimentenbevorschussung verursacht leicht negative Arbeitsanreize, d.h. das verfügbare Einkommen sinkt mit steigenden Erwerbseinkommen in einem relevanten

Einkommensintervall. Die Intervallslänge steigt dabei proportional mit den maximal bevorschussten Alimenten. Das Intervall wird mit steigender Steuerbelastung und mit allfälligen darin auftretenden IPV-Schwellen verlängert.

Für einen Haushalt auf dem Hochlohniveau verursacht die Alimentenbevorschussung genau dann einen relevanten Fehlanreiz, wenn die maximal bevorschussten Alimente mehr als 262 CHF/Mt. (3'138 CHF/a) betragen. Bei tieferem Lohnniveau entsteht bereits bei deutlich niedrigerer maximaler Alimentenbevorschussung relevante Fehlanreize. Ausser für Alleinerziehende im Tiefstlohnbereich sowie für Wiederverheiratete, bei denen auch der Partner zu einem Tiefstlohn arbeitet, sind die Fehlanreize erreichbar.

Fallzahlen

Die Anzahl der Leistungsbeziehenden mit negativem Arbeitsanreiz lässt sich anhand der verfügbaren Statistiken nicht genau bestimmen. Schätzungsweise dürfte aber rund 35% aller Haushalte mit Alimentenbevorschussung durch den Fehlanreiz betroffen sein. Dies wären rund 1'900 Haushalte bzw. ca. 6% aller Alleinerziehenden im Kanton Zürich.

Massnahmenvorschläge

Im problematischen Einkommensintervall ersetzt zusätzliches Erwerbseinkommen zu 100% die Alimentenbevorschussung. Werden lediglich 90%, 80% oder 67% des zusätzlichen Erwerbseinkommens durch reduzierte Transferleistungen kompensiert, bleibt ein Anreiz zur Erhöhung des Erwerbseinkommens erhalten.

Stand der Diskussion

Die Variante mit 67% Anrechnung zusätzlichen Erwerbseinkommens ist Bestandteil einer geplanten gesetzlichen Neuregelung der Alimentenbevorschussung, wobei das Berechnungsmodell für die Ergänzungsleistung zur AHV/IV übernommen werden soll (EL). Diese Neuregelung würde die identifizierten Fehlanreize beheben. Zusätzlich soll die maximale Höhe der Alimentenbevorschussung an die Waisen- und Kinderrente geknüpft werden, um die langfristige Konsistenz mit dem System der Ergänzungsleistungen sicher zu stellen.

4 Kleinkinderbetreuungsbeiträge

4.1 Grundlagen

Statistische Quellen

Angaben zu den Leistungsbeziehenden finden sich im Sozialbericht des Kantons Zürich.

Berücksichtigung der familiären Verhältnisse

Für Ausrichtung und Höhe der Kleinkinderbetreuungsbeiträge sind Arbeitspensen, Einkommen und Vermögen der Eltern relevant, wobei zwischen zusammenlebenden und alleinstehenden Eltern unterschieden wird. Dabei werden nicht nur Eltern mit gleichem Wohnsitz als zusammenlebend klassifiziert, sondern auch Eltern mit getrenntem Wohnsitz, aber mit gemeinsamer elterlicher Sorge und Obhut zu gleichen Teilen.

Mögliche statistische Quellen für die Bestimmung der Bezugsgrössen

Die Steuerstatistik kann hier keine geeigneten Bezugsgrössen liefern, da ihre Haushaltstypen überhaupt nicht mit denjenigen der Kleinkinderbetreuungsbeiträge übereinstimmen. Die Verwendung von Hochrechnungen auf Basis der Volkszählung 2000 ist ebenfalls schwierig, da sich die Anteile der verschiedenen Haushaltstypen inzwischen verändert haben. Aus der kantonalen Altersstrukturerhebung lässt sich zwar nicht die Anzahl der Familien mit Kindern unter zwei Jahren entnehmen, dafür aber die Anzahl Kinder unter zwei Jahren.

4.2 Notwendigkeit der Anreizsetzung

Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge sind ein Erwerb ersatz für Eltern mit kleinen Kindern, welche diese Kinder zu Hause betreuen wollen oder müssen, wenn private oder staatliche Betreuungsmöglichkeiten fehlen. Die Beiträge haben nicht das Ziel, die Beziehenden möglichst rasch wieder wirtschaftlich unabhängig zu machen. Vielmehr wollen sie soziale Gerechtigkeit für junge Eltern und Chancengleichheit für ihre Kinder herstellen. Alle Eltern sollen die Möglichkeit haben, ihre Kinder in den ersten Lebensjahren zu Hause zu betreuen. Folglich ist das Setzen von positiven Arbeitsanreizen innerhalb des Kleinkinderbetreuungsbeitrags-Tarifs nicht notwendig.

4.3 Relevanzabschätzung

Der Tarif für Kleinkinderbetreuungsbeiträge ergibt zwar einen fehlenden Arbeitsanreiz, diesen beurteilen wir jedoch als nicht relevant: Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge wollen schliesslich gerade ermöglichen, dass junge Eltern ihre Kleinkinder selbst zuhause betreuen können. Das Setzen positiver Arbeitsanreize widerspricht daher der Grundidee des Beitrags. Auch aus Gerechtigkeitsaspekten ist der Tarif unproblematisch: Im Zu-

sammenspiel mit anderen Transfers nimmt das verfügbare Einkommen mit steigendem Erwerbseinkommen aufgrund der Kleinkinderbetreuungsbeiträge nie in relevantem Ausmass ab.⁵⁹ Zudem ist die Ausrichtungsdauer von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen durch das Alter der Kinder zeitlich klar begrenzt. Aus diesen Gründen besteht bei den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen kein Anlass für tarifliche Anpassungen.

Die Leistungsbeziehenden

Laut dem Sozialbericht des Kantons Zürich bezogen 2007 im gesamten Kanton 1'029 Haushalte Kleinkinderbetreuungsbeiträge. Der Anteil der unterstützten Kinder unter zwei Jahren betrug 4.1%, wobei die Werte in den Zentren bei 6%, in den Agglomerationen bei 3.1% und auf dem Land bei 1.9% lagen.

4.4 Stand der Diskussion

4.4.1 Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten

Grundsätzlich wird die Einschätzung geteilt, dass die Kleinkinderbetreuungsbeiträge als Erwerbsersatz bei Elternschaft keine Anreize zur Einkommenssteigerung setzen müssen und damit kein Anlass für Anpassungen besteht.

Allerdings wird darauf hingewiesen, dass in Politik und Verwaltung teilweise ein Zielkonflikt zwischen den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen und den Massnahmen zur Förderung der Berufstätigkeit von Müttern geortet wird, insbesondere bei der Förderung von Angeboten familienergänzender Kinderbetreuung. Die Tatsache, dass die Kleinkinderbetreuungsbeiträge gemeinsam mit dem Angebot von familienergänzender Kinderbetreuung für Mütter aus allen sozialen Schichten eine Wahlfreiheit zwischen Kinderbetreuung und Berufstätigkeit herstellen, entschärft diesen Zielkonflikt.

Die in Kapitel 3.6.1 angesprochenen geplanten Änderungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz bringen auch Änderungen für den Tarif der Kleinkinderbetreuungsbeiträge. Wie für die Alimentenbevorschussung soll das System der Ergänzungsleistungen (EL) übernommen werden.

4.4.2 Fazit

Beim Tarif der Kleinkinderbetreuungsbeiträge besteht aus anreiztechnischer Sicht kein Anlass für Tarifanpassungen. Es sind jedoch Anpassungen der Kleinkinderbetreuungsbeiträge im Rahmen von Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vorgesehen, welche primär das Unterstützungsniveau betreffen und zu einer Harmonisierung von IV, EL, Alimentenbevorschussung und Kleinkinderbetreuungsbeiträge führen werden.

⁵⁹ Die durch die individuelle Prämienverbilligung verursachten Schwellen sind nur niedrig und nicht relevant.

4.5 Zusammenfassung

Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge sind ein Erwerbssersatz bei Elternschaft und sollen damit nicht explizit Anreize zur Einkommenssteigerung setzen. Es besteht deswegen aus anreiztechnischer Sicht kein Anlass für tarifliche Anpassungen. Durch die geplante Anpassung der im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes definierten Leistungen⁶⁰ an das heutige EL-System werden dennoch stärkere Arbeitsanreize gesetzt, da im System der Ergänzungsleistungen zusätzliches Einkommen lediglich zu 67% angerechnet wird. Generell wird dadurch eine Harmonisierung der Leistungen von IV, EL, Alimentenbevorschussung und Kleinkinderbeutreuungsbeiträge erreicht.

⁶⁰ Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge

5 Familienergänzende Kinderbetreuung

5.1 Gerechtigkeit und Wahlfreiheit bei der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist Teil der Legislaturziele 2007 – 2011 des Regierungsrates des Kantons Zürich. Eine bessere Vereinbarkeit ist gleichbedeutend mit einer stärkeren Wahlfreiheit von Müttern und Vätern zwischen Familienarbeit und Erwerbsarbeit, was wiederum eine stärkere Wahlfreiheit zwischen familieninterner und familienergänzender Kinderbetreuung erfordert.

Familien, die sich für mehr Erwerbsarbeit und somit auch mehr familienergänzende Kinderbetreuung entscheiden, sollen zwar die Kinderbetreuung (mindestens teilweise) selbst finanzieren, aber trotzdem soll ihnen durch mehr Erwerbsarbeit auch mehr verfügbares Einkommen bleiben. Erwerbsarbeit soll sich lohnen und nicht durch finanzielle Nachteile bestraft werden.

Dies gilt einerseits für die unteren Einkommensbereiche, in denen die Erwerbstätigkeit beider Eltern häufig eine ökonomische Notwendigkeit darstellt, möchte die Familie ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit wahren. Es gilt aber auch in oberen Einkommensbereichen. Aus rein ökonomischer Sicht bringt die Erwerbsarbeit von Müttern und Vätern umso mehr direkten volkswirtschaftlichen Nutzen, je grösser die Differenz zwischen der von ihnen generierten Wertschöpfung und den Vollkosten der Kinderbetreuung ist. Deswegen sollte auch in oberen Einkommensbereichen das Zusammenspiel des Steuersystems und der Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung *nicht* dazu führen, dass den Haushalten trotz mehr Erwerbsarbeit weniger verfügbares Einkommen bleibt.

5.2 Familienergänzende Kinderbetreuung in Winterthur

5.2.1 Grundlagen

Statistische Quellen

Allgemeine Informationen zur Anzahl familienergänzend betreuter Kinder in Winterthur liefert der Kinderbetreuungsindex des statistischen Amtes des Kantons Zürich. Zusätzlich hat uns die Abteilung Kinderbetreuung des Amtes für Schule und Sport der Stadt Winterthur freundlicherweise einige detailliertere Auswertungen zur Verfügung gestellt. Winterthur erfasst allerdings nur Administrativdaten von familienergänzend betreuten Kinder,

- wenn diese in einer Krippe mit subventionierten Plätzen betreut werden,
- oder wenn diese schulergänzend betreut werden (keine privaten Anbieter).

Informationen zu privaten Krippen werden nicht statistisch erfasst.

Die Volkszählung 2000 erfasste die Anzahl Haushalte eines bestimmten Haushaltstyps im Kanton Zürich. Die Angaben können auf das Jahr 2008 hochgerechnet werden, verlieren dadurch aber an Genauigkeit, da sich die Haushaltsstruktur in Winterthur zwischen 2000 und 2008 verändert haben dürfte. Angaben für die Stadt Winterthur sind in der Broschüre «Winterthur in Zahlen 2009» publiziert.

Berücksichtigung der familiären Verhältnisse in Winterthur

Gemäss dem Beitragsreglement über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Winterthur sind für den Elternbeitrag die finanziellen Verhältnisse aller Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen. Massgebend sind das eingenommene Bruttoerwerbseinkommen sowie Erwerbsausfallentschädigungen, Sozialversicherungsleistungen, Vermögenserträgen, Unterhaltsbeiträgen, etc.. Erziehungsberechtigte sind verheiratete und im Konkubinat lebende Eltern sowie Stiefeltern.

5.2.2 Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes

Im Abschnitt 5.2.1 wird das massgebliche Einkommen für den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung in Winterthur beschrieben. Für die vorgenommenen Analysen ist unter den verschiedenen Komponenten vor allem das Erwerbseinkommen von Interesse. Deswegen treffen wir bei den Modellierungen die Annahme, dass keine anderen Einkommensquellen (Vermögenserträge, Sozialversicherungsleistungen etc.) vorhanden sind.

Winterthur verwendet für die familienergänzende Kinderbetreuung einen Stufentarif mit pro Tarifstufe absolut festgelegten Elternbeiträgen. Dies führt zwangsläufig zu Schwellen. Innerhalb einer Einkommensklasse bleibt der Elternbeitrag auch bei Einkommensänderungen konstant. Erst beim Wechsel von einer Einkommensklasse in die nächst höhere wird der Elternbeitrag angehoben. Wird die Klassengrenze nur um wenige CHF/a überschritten, sinkt dadurch das frei verfügbare Einkommen des Haushaltes: In diesem Fall ist das zusätzliche Erwerbseinkommen geringer als die zusätzlich zu bezahlenden Elternbeiträge pro Jahr.

Relevante Schwellen

Bei Stufentarifen mit absolut festgelegten Transfers pro Stufe sind Schwellen unvermeidlich, aber wie in im Kapitel 1 «Methodik» gezeigt, sind Schwellen erst ab einer gewissen Höhe problematisch. Mit welcher Schwellenhöhe eine Familie konkret konfrontiert ist, hängt von zwei Faktoren ab:

- Die tarifliche Einkommensklasse, in der sich die Familie befindet.
- Die Anzahl Betreuungstage, die die Familie insgesamt in Anspruch nimmt. Werden zwei Kinder an drei Tagen in der Woche betreut, ergibt dies 6 Betreuungstage.

Tabelle 50 zeigt die Schwellenhöhe differenziert nach der Anzahl Betreuungstage (Spalten) und nach dem Haushalts-Bruttolohneinkommen, bei dem die Schwelle auftritt (Zeilen). Die Schwellenhöhe ist in verfügbarem Einkommen angegeben. Die Farben zeigen, bis zu welchem Lohnniveau die Schwellen relevant sind (vgl. Kapitel 1.3.2 «Methodik»),

Tabelle 27). Bei der Berechnung der Schwellenhöhe verzichten wir aus Transparenzgründen durchgehend auf den Einbezug des Geschwisterrabattes sowie des Multiplikationsfaktors für die Haushaltsgrösse, auch bei mehr als fünf Betreuungstagen⁶¹.

Bruttolohn-einkommen [CHF/a]	Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung pro Woche							
	1 Tag	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
31'800	106	212	318	424	530	636	742	848
42'400	156	312	468	624	780	936	1'092	1'248
53'000	156	312	468	624	780	936	1'092	1'248
63'600	156	312	468	624	780	936	1'092	1'248
74'200	161	322	483	644	805	966	1'127	1'288
84'800	156	312	468	624	780	936	1'092	1'248
95'400	312	624	936	1'248	1'560	1'872	2'184	2'496
106'000	368	736	1'104	1'472	1'840	2'208	2'576	2'944
116'600	418	836	1'254	1'672	2'090	2'508	2'926	3'344
127'200	680	1'360	2'040	2'720	3'400	4'080	4'760	5'440
137'800	948	1'896	2'844	3'792	4'740	5'688	6'636	7'584
148'400	897	1'794	2'691	3'588	4'485	5'382	6'279	7'176

Tabelle 50: Durch den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung verursachte Schwellen (Winterthur), ohne Berücksichtigung eines möglichen Geschwisterrabatts. Die **relevanten** Schwellen sind **farblich unterlegt**:

- Hellgelb = Schwellenhöhe >1'302 CHF/a
Relevant wenn 100%-Bruttolohn bis zu 34'600 CHF/a (Tiefstlohnbereich)
- Gelb = Schwellenhöhe >1'675 CHF/a,
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 46'100 CHF/a (Tieflohnbereich)
- Hellrot = Schwellenhöhe >2'422 CHF/a
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 69'200 CHF/a (Durchschnittlohnbereich)
- Rot = Schwellenhöhe >3'138 CHF/a
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 89'500 CHF/a (Hochlohnbereich)
- Hellviolett = Schwellenhöhe 4'357 CHF/a
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 120'000 CHF/a (Hochlohnbereich).
- Violett = Schwellenhöhe > 5'557 CHF/a
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 150'000 CHF/a (Hochlohnbereich).

Die hellgelben Schwellen (Schwellenhöhe >1'302 CHF/a) sind nur für Tiefstlohnverdienende relevant, nicht aber für Elternteile, die in höheren Lohnbereichen beschäftigt sind. Gelb hinterlegte Schwellen (Schwellenhöhe >1'675 CHF/a) sind zusätzlich auch für Tieflohnverdienende bedeutsam. Bei den hellroten Schwellen (Schwellenhöhe >2'422 CHF/a) kommt auch noch das Durchschnittslohniveau hinzu, und die dunkelrot hinterlegten Schwellen (Schwellenhöhe >3'138 CHF/a) sind schliesslich für alle Bruttolöhne bis zu 89'500 CHF/a (Hochlohn) relevant. Die hellvioletten Schwellen sind sogar für Bruttolöhne bis zu 120'000 CHF/a relevant, und die violetten Schwellen für Bruttolöhne bis zu 150'000 CHF/a.⁶² **Lesebeispiel:** Wenn der Bruttolohn einer Familie mit 5 Betreuungstagen von 95'400 auf 95'401 CHF/a steigt, nimmt ihr verfügbares Einkommen um 1'560 CHF/a ab.

⁶¹ Bei einer Haushaltsgrösse von 2 Personen ergeben sich in der Regel um 32% höhere Schwellen, bei 3 Personen um 15% und bei 4 Personen um 8%. Werden 2 Kinder platziert, reduziert der Geschwisterrabatt die Schwellenhöhe in der Regel um 10%, bei 3 Kindern um 20%.

⁶² Lohnbereiche über 100'000 CHF/a sind für die übrigen im Projekt betrachteten Sozialtransfers wenig von Bedeutung und werden nur bei der Analyse der Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung betrachtet.

Relevante und erreichbare Schwellen bei **einem Einkommen**

Die Erreichbarkeit der Schwelle wird gemäss der in Kapitel 1.3.3 beschriebenen Methodik überprüft. Anhand von Tabelle 50 vergleichen wir das Bruttolohnniveau, bis zu dem die Schwellen relevant sind (siehe Zellfarbe), mit dem Bruttolohn, bei dem sie auftreten (siehe Bruttolohnangabe in der ersten Spalte). Damit eine Schwelle erreichbar ist, muss das Bruttolohneinkommen kleiner sein als das Lohnniveau, bis zu dem die Schwelle relevant ist.

Beispiel: Bei sechs Betreuungstagen pro Woche verursacht der Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung in Winterthur insgesamt sechs Schwellen, die mindestens auf dem Tiefstlohniveau relevant sind. Die erste tritt bei einem Bruttolohneinkommen von 95'400 CHF/a auf. Sie ist aber nur für Personen relevant, die bei 100% Erwerbstätigkeit 46'100 CHF oder weniger verdienen (Tiefst- Tieflohnbereich).⁶³ Bei dieser Schwelle ist das Lohnniveau, für das sie relevant ist, kleiner als der Bruttolohn, bei dem die Schwelle auftritt. Folglich ist die Schwelle, die bei sechs Betreuungstagen bei 95'400 CHF/a Bruttolohn auftritt, mit den Lohnniveaus, für die sie relevant ist, *nicht* erreichbar.

Bruttolohn- einkommen [CHF/a]	Relevante und erreichbare Schwellen bei <i>einem</i> anrechenbaren Einkommen							
	Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung							
	1 Tag	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
95'400								
106'000								
116'600								
127'200								
137'800						5'688	6'636	7'584
148'400								

Tabelle 51: Relevante **und erreichbare** Schwellen bei **einem** anrechenbaren Einkommen.

Relevant und erreichbar sind für Haushalte mit einem Einkommen nur die in Tabelle 51 aufgeführten Schwellen.

Relevante und erreichbare Schwellen bei **zwei Einkommen**

Wie oben gezeigt, sind die meisten Schwellen, die der Tarif für die familienergänzende Kinderbetreuung in Winterthur verursacht, für Haushalte mit nur einem Erwerbseinkommen nicht von Bedeutung, da sie mit den für sie relevanten Lohnniveaus gar nicht erreichbar sind. Für Haushalte mit (potentiell) zwei Erwerbseinkommen sieht dies aber ganz anders aus.

Ob die Schwelle für die Haushalte einen spürbaren Fehlanreiz setzt, hängt davon ab, in welchem *Lohnniveaubereich der schlechter verdienende* Erwerbstätige beschäftigt ist.

Um zu überprüfen, ob die Schwellen in Tabelle 50 bei zwei Erwerbseinkommen mit den für sie relevanten Lohnniveaus erreichbar sind, verwenden wir wiederum die in Kapitel 1.3.3 dargelegte Methodik.

⁶³ Personen, die bei 100% Erwerbstätigkeit mehr verdienen, müssen weniger als 2h pro Woche mehr arbeiten, um die Schwelle auszugleichen. Vgl. Kapitel «Methodik».

Tabelle 54 zeigt die relevanten und *mit zwei Einkommen erreichbaren* Schwellen, die der Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung in Winterthur verursacht. Diese Schwellen betreffen verheiratete und unverheiratete Paare, sowie unter Umständen auch getrennt lebenden Eltern mit zwei Einkommen.

Bruttolohneinkommen [CHF/a]			Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1-8 Tagen Betreuung						
Gesamt	1. Einkommen	2. Einkommen	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
95'400	69'163	26'237				1'560	1'872	2'184	2'496
106'000	69'163	36'837				1'840	2'208	2'576	2'944
116'600	69'163	47'437					2'508	2'926	3'344
127'200	69'163	58'037			2'720	3'400	4'080	4'760	5'440
137'800	89'532	48'268		2'844	3'792	4'740	5'688	6'636	7'584
148'400	89'532	58'868		2'691	3'588	4'485	5'382	6'279	7'176

Tabelle 52: **Relevante und erreichbare** Schwellen bei **zwei** anrechenbaren Einkommen.

5.2.3 Relevanzabschätzung nach Fallzahlen

In Winterthur leben rund 13'500 Familien mit Kindern.⁶⁴ Ca. 5'300 Kinder sind jünger als fünf Jahre, ca. 4'600 Kinder sind zwischen fünf und neun Jahren alt.

Anzahl subventionierter Plätze

Die Stadt verfügt über 308 subventionierte Krippenplätze. Diese werden durch privatwirtschaftlich geführte Krippen bereitgestellt, die mit der Stadt einen Vertrag abgeschlossen haben (Stand Dezember 2009). Von diesen Plätzen profitieren 554 Kinder aus 487 Familien.⁶⁵ Auch Hortplätze werden subventioniert, wobei für Horte und Krippen derselbe Elternbeitragstarif gilt.

Verteilung der unterstützten Familien auf die verwendeten Einkommensklassen

Tabelle 53 zeigt in der 2. und 3. Spalte die Anzahl Familien, die von subventionierten Krippe- und Hortplätzen profitieren. Die Familien sind nach Einkommensklassen (Bruttolohn) gegliedert.

Fehlanreize in Abhängigkeit der Betreuungstage

In Tabelle 53 sind zusätzlich für jede Einkommensklasse nochmals die sowohl *relevanten als auch erreichbaren* Schwellen farblich unterlegt. Sie zeigen, ab wie vielen Betreuungstagen für diese Familien ein relevanter, negativer Arbeitsanreiz besteht: Teils ist dies erst ab fünf, teils aber auch schon ab drei Betreuungstagen der Fall. Relevante und erreichbare Schwellen treten ab einem Bruttolohneinkommen von 84'800 CHF/a auf. Von den unterstützten Familien haben knapp 40% ein Bruttolohneinkommen von über 84'800 CHF/a.

⁶⁴ Stand 2008, Quelle: Winterthur in Zahlen 2009.

⁶⁵ Wird ein Kind weniger als fünf Tage pro Woche betreut, beansprucht es keinen ganzen Betreuungsplatz.

Betreuung mehrerer Kinder

Die durch die Schwellen gesetzten negativen Arbeitsanreize wirken umso stärker, je mehr Kinder eine Familie hat: Bei zwei Kindern erfordert ein zusätzlicher Arbeitstag zwei zusätzliche Betreuungstage.

Nur wenige der unterstützten Familien lassen mehrere Kinder in einer Kinderkrippe betreuen: Von den 487 erfassten Familien sind dies nur 72 (15%). Bei den Horten nehmen hingegen ca. 33% der unterstützten Familien für mehr als ein Kind schulergänzende Betreuung in Anspruch.

Bruttolohn- einkommensklasse [in 1000 CHF/a]	Familien mit subventioniert be- treuten Kindern			Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung am Ende der Einkommensklasse							
	Krippe	Hort	Krippe & Hort Kumulative %	1	2	3	4	5	6	7	8
0 - 31.8	81	225	18%								
31.8 - 42.4	34	93	26%								
42.4 - 53.0	26	98	33%								
53.0 - 63.6	40	105	42%								
63.6 - 74.2	39	140	52%								
74.2 - 84.8	51	105	61%								
84.8 - 95.4	43	67	68%								
95.4 - 106.0	44	83	75%								
106.0 - 116.6	47	88	83%								
116.6 - 127.2	43	91	91%								
127.2 - 137.8	18	62	96%								
137.8 - 148.4	21	45	100%								
Gesamt	487	1'202									

Tabelle 53: Die Anzahl **leistungsbeziehender Familien** ist pro Einkommensklasse in der zweiten und dritten Spalte abgetragen. Durch den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung verursachte **relevante** und **erreichbare** Schwellen sind zusätzlich **farblich unterlegt**.

5.3 Familienergänzende Kinderbetreuung in Bülach

5.3.1 Grundlagen

Statistische Quellen

Grundlegende Informationen zur familienergänzenden Kinderbetreuung in Bülach liefert der Kinderbetreuungsindex des statistischen Amtes des Kantons Zürich. Ausserdem wurden uns von der Abteilung Soziales und Gesundheit der Stadt Bülach anonymisierte Administrativdaten der von der Stadt geführte Krippen und Horte zur Verfügung gestellt.

Berücksichtigung der familiären Verhältnisse in Bülach

Der Tarif für die familienergänzende Kinderbetreuung in Bülach richtet sich nach dem steuerbaren Einkommen der Erziehungsberechtigten. Erziehungsberechtigte sind Eltern, Stiefeltern sowie die Konkubinatseltern der im Haushalt zu betreuenden Kinder.

5.3.2 Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes

Der Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung der Stadt Bülach weist keine relevanten Schwellen oder Fehlanreize auf.

Die höchste vorhandene Schwelle entspricht 51 CHF/a pro Wochenbetreuungstag pro Kind. Selbst für eine Familie mit drei Kindern mit je vier Betreuungstagen ergibt dies eine Schwellenhöhe von nur 612 CHF/a ($3 \cdot 4 \cdot 51$ CHF/a). Eine solche Schwellenhöhe ist gemäss der in diesem Bericht verwendeten Methodik (vgl. Kapitel 1.3) nicht relevant.

5.3.3 Familienergänzend betreute Kinder in Bülach

Gemäss dem Betreuungsindex 2008 leben in Bülach 2'424 Kinder im Alter zwischen null und dreizehn Jahren. Der im Rahmen dieser Arbeit analysierte Tarif gilt nur für die in den städtischen Krippen und im städtischen Hort betreuten Kinder. In den städtischen Krippen wurden im Sommer 2008 66 Kinder betreut, im städtischen Hort 40 Kinder.

5.4 Familienergänzende Kinderbetreuung in Hedingen

5.4.1 Grundlagen

Statistische Grundlagen

Das «Reglement für die Ausrichtung von Gemeinde-, resp. Schulbeiträgen für die ergänzende Kinderbetreuung» der Gemeinde Hedingen ist erst seit dem 1. Januar 2009 in Kraft. Ende Sommer 2009 waren deswegen erst vier Familien statistisch erfasst. Allgemeine Informationen zur Anzahl familienergänzend betreuter Kinder in der Gemeinde liefert der Kinderbetreuungsindex des statistischen Amtes des Kantons Zürich.

Berücksichtigung der familiären Verhältnisse in Hedingen

Die Gemeinde Hedingen stützt ihren Tarif auf die finanziellen Verhältnisse der Eltern oder, bei Alleinerziehenden, des Elternteils, der mit dem Kind zusammenlebt. Massgeblich ist das steuerbare Einkommen zuzüglich 10% des steuerbaren Vermögens.

5.4.2 Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes

Wie auch in den vorherigen Kapiteln blenden wir für die Analyse des Tarifs der familienergänzenden Kinderbetreuung Vermögenseffekte aus. Somit wird für die Analyse nur das steuerbare Einkommen der Eltern als Bemessungsgrundlage verwendet, das steuerbare Vermögen wird nicht aufgeführt. Dies macht die Analyse transparenter und hat keinen Einfluss auf die Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

Relevanz für die einzelnen Lohnniveaus

Hedingen begrenzt den Gemeindebeitrag an die familienergänzende Kinderbetreuung auf maximal 6'000 CHF/a. Zur besseren Verständlichkeit der Analyse zeigt aber Tabelle 54 zuerst die durch den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung verursachten

Schwellen *ohne* diese Begrenzung. Die erste Spalte enthält mit dem steuerbaren Einkommen der Eltern die Bemessungsgrundlage des Tarifs.⁶⁶ Die übrigen Spalten enthalten die Schwellen, die bei einem Wechsel in die nächst höhere Einkommensklasse entstehen, differenziert nach Betreuungstagen. **Lesebeispiel:** Wenn das steuerbare Einkommen einer Familie mit zwei Betreuungstagen von 60'000 auf 60'001 CHF/a steigt, nimmt ihr verfügbares Einkommen um 1'040 CHF/a ab.

Steuerbares Einkommen	Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung <i>ohne Berücksichtigung der Begrenzung des Gemeindebeitrags</i>							
	1 Tag	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
30'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080
35'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080
40'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080
45'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080
50'000	520	1'040	1'560	2'080	2'600	3'120	3'640	4'160
55'000	520	1'040	1'560	2'080	2'600	3'120	3'640	4'160
60'000	520	1'040	1'560	2'080	2'600	3'120	3'640	4'160
65'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080
70'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080

Tabelle 54: Durch den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung verursachte Schwellen **ohne Berücksichtigung der Begrenzung des Gemeindebeitrages auf 6000 CHF/a**. Keine Berücksichtigung des Geschwisterrabatts. Die **relevanten** Schwellen sind **farblich unterlegt**:

- Hellgelb = Schwellenhöhe > 1'302 CHF/a
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 34'600 CHF/a (Tiefstlohnbereich)
- Gelb = Schwellenhöhe > 1'675 CHF/a,
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 46'100 CHF/a (Tieflohnbereich)
- Hellrot = Schwellenhöhe > 2'422 CHF/a
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 69'200 CHF/a (Durchschnittlohnbereich)
- Rot = Schwellenhöhe > 3'138 CHF/a
Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 89'500 CHF/a (Hochlohnbereich)

Die generelle Begrenzung des Gemeindebeitrages auf 6'000 CHF/a führt faktisch dazu, dass bei sehr tiefem Einkommen bereits der dritte Betreuungstag vollständig selbst bezahlt werden muss, während bei höheren Einkommen auch noch weitere Betreuungstage subventioniert werden. Diese Situation entsteht dadurch, dass bei tiefen steuerbaren Einkommen zwar ein grösserer Anteil der Kosten pro Betreuungstag durch die Gemeinde übernommen wird, dadurch aber der maximale Gemeindebeitrag von 6'000 CHF/a schneller ausgeschöpft ist als bei höheren Einkommen (Tabelle 56).

⁶⁶ Wie oben schon erwähnt, wird das Vermögen nicht in die Analyse miteinbezogen.

Steuerbares Einkommen der Eltern	Gemeindebeitrag [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung [CHF/a]							
	1 Tag	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
0 - 30'000	3'120	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
30'001 - 35'000	2'860	5'720	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
35'001 - 40'000	2'600	5'200	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
40'001 - 45'000	2'340	4'680	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
45'001 - 50'000	2'080	4'160	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
50'001 - 55'000	1'560	3'120	4'680	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
55'1001 - 60'000	1'040	2'080	3'120	4'160	5'200	6'000	6'000	6'000
60'001 - 65'000	520	1'040	1'560	2'080	2'600	3'120	3'640	4'160
65'001 - 70'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080

Tabelle 55: Gemeindebeitrag [CHF/a] an die familienergänzende Kinderbetreuung in Hedingen bei Vollkosten von 100 CHF pro Betreuungstag (Tarif Chinderhus Hedingen 2009). Umrechnung auf gesamtes Jahr gemäss Tarifreglement (*4.33*12). Keine Berücksichtigung des Geschwisterrabattes von 10%.

Anhand von Tabelle 56 ist ersichtlich, dass die Begrenzung des Gemeindebeitrages auf 6'000 CHF/a bei tiefen Einkommen und mehr als zwei Betreuungstagen faktisch zu einem fixen Beitrag pro Haushalt führt, wodurch sehr viele der in Tabelle 54 gezeigten Schwellen gar nicht oder nur in reduzierter Form auftreten. Tabelle 56 zeigt die im heutigen System tatsächlich auftretenden Schwellen.

Steuerbares Einkommen beider Elternteile	Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung							
	1 Tag	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
30'000	260	520	-	-	-	-	-	-
35'000	260	520	-	-	-	-	-	-
40'000	260	520	-	-	-	-	-	-
45'000	260	520	-	-	-	-	-	-
50'000	520	1'040	1'320	-	-	-	-	-
55'000	520	1'040	1'560	1'840	800	-	-	-
60'000	520	1'040	1'560	2'080	2'600	2'880	2'360	1'840
65'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080
70'000	260	520	780	1'040	1'300	1'560	1'820	2'080

Tabelle 56: Durch den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung verursachte Schwellen **mit Berücksichtigung der Begrenzung des Gemeindebeitrages auf 6000 CHF/a**. Keine Berücksichtigung des Geschwisterrabatts. Die **relevanten** Schwellen sind **farblich unterlegt**:

Hellgelb = Schwellenhöhe > 1'302 CHF/a

Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 34'600 CHF/a (Tiefstlohnbereich)

Gelb = Schwellenhöhe > 1'675 CHF/a,

Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 46'100 CHF/a (Tieflohnbereich)

Hellrot = Schwellenhöhe > 2'422 CHF/a

Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 69'200 CHF/a (Durchschnittlohnbereich)

Rot = Schwellenhöhe > 3'138 CHF/a

Relevant für 100%-Bruttolöhne bis zu 89'500 CHF/a (Hochlohnbereich)

Relevante und erreichbare Schwellen bei **einem Einkommen**

Anhand von Tabelle 56 lässt sich ablesen, bei welchen steuerbaren Einkommen relevante Schwellen auftreten (farbig unterlegt). In einem weiteren Schritt muss noch geprüft

werden, ob diese als relevant erachteten Einkommensschwellen mit den Lohnniveaus, für die sie relevant sind, tatsächlich auch *erreichbar* sind.

Die Überprüfung aller Schwellen gemäss der in Kapitel 1.3.3 beschriebenen Methodik zeigt, dass keine der relevanten (in Tabelle 56 farbig unterlegten) Schwellen mit *einem* Einkommen Haushaltseinkommen in den für sie relevanten Lohnbereichen erreicht werden können.

Der Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung setzt für Haushalte mit *einem* Einkommen keine relevanten Fehlanreize.

Relevante und erreichbare Schwellen bei zwei Einkommen

Werden Haushalte mit zwei Erwerbseinkommen betrachtet, wird für jede Schwelle in Tabelle 56 geprüft, ob eines der Erwerbseinkommen auf einem Lohnniveau liegen könnte, für das die Schwelle relevant ist. Wieder verwenden wir die in Kapitel 1.3.3 dargestellte Methodik.

Bemessungsgrundlage für den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung ist das steuerbare Einkommen. Diesem lässt sich jedoch nicht direkt ein Lohnniveau zuordnen, da die Umrechnung des Bruttolohneinkommens in steuerbares Einkommen vom Haushaltstyp und dessen Abzügen abhängig ist. Tabelle 57 zeigt für einige Werte die Umrechnung von steuerbarem Einkommen in Bruttolohneinkommen für Doppelverdienerhaushalte.

Steuerbares Einkommen [CHF/a]	Haushalts-Bruttolohneinkommen [CHF/a], ungefährender Wert		
	Ehepaar mit einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern
50'000	87'000 – 92'000	96'000 – 99'000	104'000 – 106'000
60'000	100'000 – 105'000	110'000 – 112'000	119'000
70'000	113'000 – 118'000	123'000 – 125'000	131'000

Tabelle 57: **Umrechnung des steuerbaren Einkommens in Bruttolohneinkommen für verheiratete/eingetragene Doppelverdienende.** Annahme: Das Haushaltseinkommen teilt sich im Verhältnis 2:1 auf die beiden Partner auf. Wo ein Intervall angegeben ist, gilt der untere Wert bei einem Betreuungstag und der obere Wert bei 8 Betreuungstagen. Aufgrund der begrenzten Abzugsfähigkeit der Betreuungskosten spielt die Anzahl der Betreuungstage bei drei Kindern im oberen Einkommensbereich keine Rolle mehr.

Beispiel: Anhand von Tabelle 56 ist ersichtlich, dass der Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung bei einem steuerbaren Einkommen von 60'000 CHF/a und bei 4 Betreuungstagen eine Schwelle verursacht, die für Bruttolöhne bis zu 46'100 CHF/a (Tieflohnbereich) relevant ist. 60'000 CHF/a steuerbares Einkommen entsprechen gemäss Tabelle 57 bei einem Kind einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von etwa 100'000 CHF/a. Hat einer der beiden Partner gemäss unserer Annahme ein Durchschnittslohneinkommen von rund 70'000 CHF/a, muss der andere rund 30'000 CHF/a verdienen, um ein Haushalts-Bruttolohneinkommen von 100'000 CHF/a zu erreichen. Ein Verdienst von 30'000 CHF/a ist mit einer Teilzeiterwerbtätigkeit im Tieflohnbereich durchaus möglich. Folglich ist die betrachtete Schwelle mit den Lohnniveaus, für die sie relevant ist, tatsächlich auch erreichbar, sofern ein Haushalt zwei Erwerbseinkommen hat.

Werden alle Schwellen entsprechend dieser Systematik geprüft, führt dies auf die relevanten und erreichbaren Schwellen von Tabelle 58: Die hier eingetragenen Schwellen sind relevant und mit den für sie relevanten Lohnniveaus auch erreichbar, sofern in den betroffenen Haushalten zwei Personen erwerbstätig sind.

Steuerbares Einkommen beider Elternteile	Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung							
	1 Tag	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
50'000			1'320	-	-	-	-	-
55'000			1'560	1'840				
60'000				2'080	2'600	2'880	2'360	1'840
65'000								
70'000								

Tabelle 58: Relevante und **erreichbare** Schwellen bei **zwei** anrechenbaren Einkommen.

5.4.3 Anzahl der familienergänzend betreuten Kinder in Hedingen

In Hedingen leben rund 580 Kinder im Alter zwischen null und dreizehn Jahren. Die in Hedingen ansässige Kindertagesstätte bietet 24 Krippen- und 22 Hortplätze an. Das Reglement für die Ausrichtung von Gemeinde-, resp. Schulbeiträgen für die ergänzende Kinderbetreuung der Gemeinde Hedingen ist erst seit 1. Januar 2009 in Kraft, weswegen Ende Sommer 2009 erst vier Familien statistisch erfasst waren. Auf eine Auswertung der Angaben dieser vier Familien wird aufgrund der geringen Anzahl verzichtet.

5.5 Massnahmenvorschläge

Da die Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung der drei Gemeinden Winterthur, Bülach und Hedingen lediglich stellvertretend für alle Zürcher Gemeinden untersucht werden, wird auf spezifische Massnahmenvorschläge für diese drei Gemeinden verzichtet. Stattdessen werden drei allgemeine Grundsätze für Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung formuliert, die in Tabelle 59 zusammengefasst sind.

Zieldimension	Massnahme
Einfachheit Der Tarif soll für alle Beteiligten verständlich, transparent und leicht anzuwenden sein.	— Elternbeitrag statt Gemeindebeitrag
Wahlfreiheit zwischen familieninterner und –ergänzender Kinderbetreuung Ein höheres Erwerbsspensum des Zweitverdieners sollte nicht zu einer Senkung des verfügbaren Einkommens des Gesamthaushaltes führen.	— Der Elternbeitrag soll als Prozentsatz des massgeblichen Einkommens definiert werden, wobei der Prozentsatz für verschiedene Einkommensklassen variiert werden kann. — Keine Maximalsubventionen vorgeben.
Gerechtigkeit Höheres Erwerbseinkommen soll auch zu höherem verfügbarem Einkommen führen.	— Das massgebliche Einkommen soll so definiert sein, dass alle für die Erwerbsarbeit notwendigen Kosten (d.h. auch familienergänzende Betreuungskosten) abzugsfähig sind. — Voraussetzung für Beiträge: Erwerbstätigkeit bzw. andere zwingende Gründe

Tabelle 59: Grundsätze für Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung

Elternbeitrag statt Gemeindebeitrag festlegen

Die Beiträge der Gemeinden an die totalen Betreuungskosten können auf zwei Arten organisiert werden.

- Gemeindebeitrag: Zahlt die Gemeinde die Beiträge in Form einer Rückerstattung an die Eltern, so legt die Gemeinde durch den Tarif einen sogenannten Gemeindebeitrag fest. Da die Eltern zusätzlich ihre Beiträge an die Krippe berechnen müssen, sind sie mit zwei Tarifen konfrontiert.
- Elternbeitrag: Zahlt die Gemeinde die totalen Betreuungskosten an die Krippe und fordert dann einen Kostenanteil bei den Eltern ein, so legt die Gemeinde durch den Tarif einen Elternbeitrag fest.

Tarife zur Festlegung des Elternbeitrags sind aus Sicht der Eltern vorzuziehen,

- da die Eltern so die Kosten nicht vorfinanzieren müssen,
- da so die Berechnung der effektiv zu tragenden Kosten für die Eltern einfacher ist.

Elternbeitrag als Prozentsatz des massgeblichen Einkommens und ohne Progression

Tarife, die einen einheitlichen Elternbeitrag pro Einkommensklasse definieren, führen zu Schwelleneffekten. Um diese zu vermeiden, kann der Elternbeitrag innerhalb der einzelnen Einkommensklassen als Prozentsatz des massgeblichen Einkommens definiert werden. Tabelle 22 zeigt ein Beispiel für einen solchen Tarif.

Bis maximal steuerbares Einkommen [CHF/a] von	Elternbeitrag pro Betreuungstag:	
	Als % des steuerbaren Einkommens (Beitragsatz)	Am oberen Ende der Einkommensklasse [CHF/Betreuungstag]
25'000	30 CHF	30
50'000	0.1%	50
70'000	0.1%	70
90'000	0.1%	90
100'000	0.1%	100
ab 100'000	Vollkosten (100 CHF/Betreuungstag)	

Tabelle 60: Beispiel für ein Tarifsysteem in dem der Elternbeitrag als %-Satz des massgeblichen Einkommens definiert ist.

Durch geringfügige Variationen des Prozentsatzes zwischen den Einkommensklassen könnte der Elternbeitrag auch progressiv ausgestaltet werden. Dies ist aber aus anreiztechnischer Sicht nicht wünschenswert: Eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit bewirkt auch bereits bei einem linearen Tarif einen überproportionalen Anstieg der Betreuungskosten, da bei einer Pensumserhöhung in der Regel der Betreuungsbedarf *und*, durch das höhere Erwerbseinkommen, auch die Betreuungskosten pro Tag steigen. Dieser Effekt sollte nicht zusätzlich durch einen progressiv ausgestalteten Elternbeitragstarif verstärkt werden.

Soll der Elternbeitragstarif aber trotzdem progressiv ausgestaltet werden, sollte der Einkommenssteuertarif technisch als Vorbild genommen werden. Ein Tarif wie in Tabelle 22, der aber je nach Einkommensklasse jeweils unterschiedliche Beitragssätze verwendet, führt zu (kleinen) Schwellen zwischen den Einkommensklassen. Der Einkommenssteuertarif hingegen vermeidet Schwellen vollständig: Das Gesamteinkommen wird in Einkommensintervalle mit jeweils unterschiedlichen Beitragssätzen unterteilt. Der Gesamtbeitrag resultiert aus der Summe der Teilbeiträge für die verschiedenen Einkommensintervalle.

Abzug der familienergänzenden Betreuungskosten vom massgeblichen Einkommen

Viele Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung richten sich nach dem steuerbaren Einkommen. Deswegen führt eine Erhöhung des Erwerbspensums zwar einerseits zu mehr Erwerbseinkommen, aber da auch das steuerbare Einkommen zunimmt, steigen in der Regel die Kosten *pro Betreuungstag*. Wenn eine Pensumserhöhung zusätzliche familienergänzende Betreuung erfordert, steigen deswegen die Kosten für diese Betreuung *überproportional*. Diese Problematik wird im folgenden Kapitel 6 ausführlich behandelt.

Keine Maximalsubventionen

Wird ein Maximalbeitrag der Gemeinde an die totalen familienergänzenden Betreuungskosten pro Haushalt festgelegt, werden Haushalte mit einem hohen familienergänzenden Betreuungsbedarf benachteiligt. Dies setzt einen Anreiz für Alleinerziehende und Zweitverdienende, ihren Beschäftigungsgrad *nicht* über 20% bis 40% zu erhöhen.

Erwerbstätigkeit bzw. andere zwingende Gründe als Beitragsvoraussetzung

Dadurch wird sicher gestellt, dass die knappen Ressourcen für die Subventionierung denjenigen Familien zukommen, die nicht auf die familienergänzende Kinderbetreuung

verzichten können. Einerseits sollen die Subventionen Erwerbsarbeit ermöglichen, andererseits kann familienexterne Betreuung aber auch aus anderen Gründen sinnvoll oder notwendig sein, beispielsweise aus sozialen Gründen oder wenn ein Elternteil gesundheitlich eingeschränkt ist. Gleichzeitig können so andere Beschränkungen zur Verhinderung ungerechtfertigter Subventionsbezüge aufgehoben werden (z.B. Maximalbeiträge).

Diskussion weiterer Vorschläge

In der aktuellen Diskussion um die familienergänzende Kinderbetreuung sind die Analysen und Vorschläge von Monika Bütler sehr präsent (Bütler 2009). Tabelle 61 fasst die wichtigsten Punkte zusammen:

Ansatzpunkte	Massnahme
Ausgestaltung der Subventionierung	— Verbilligte Betreuung an Arbeitstätigkeit koppeln — Vergünstigung nach erzielbarem Einkommen (Stundenlohn) und nicht erzieltm Einkommen bemessen.
Verteilung der Subvention	— Betreuungsgutscheine statt an Krippenplätze gebundene Subventionen
Steuerliche Entlastung	— Steuerliche Entlastung des Zweitverdienstes (Individualbesteuerung, Abzugsfähigkeit der (Betreuungs-) Kosten)

Tabelle 61: Massnahmenvorschläge gemäss M. Bütler (2009).

Die Organisation der Verteilung der Subventionen (Betreuungsgutscheine vs. Gemeinde- und Elternbeiträge) wird im Rahmen des vorliegenden Projekts nicht behandelt. Auch hier wird die Koppelung der Unterstützung an eine Erwerbstätigkeit und die steuerliche Entlastung der Zweitverdienenden vorgeschlagen. Anders als in Bütler (2009) wird hier jedoch keine Vergünstigung nach *erzielbarem* statt *erzieltem* Einkommen vorgesehen.

Durch Subventionierung des erzielbaren statt des erzielten Einkommens kann verhindert werden, dass eine Erhöhung des Arbeitspensums zu einer so starken Verteuerung der Kinderbetreuung führt, dass sich die Pensumserhöhung durch den Wegfall von Subventionsbeiträgen finanziell nicht mehr auszahlt. Das erzielbare Einkommen soll dabei anhand des Stundenlohnes berechnet werden. Wir sehen hier aber einige praktische Probleme:

- Arbeitsmarktliche Restriktionen können der Grund für eine (unfreiwillige) Teilzeiterwerbstätigkeit sein. In derartigen Fällen wird die Verwendung des «erzielbaren Einkommens» als Bemessungsgrundlage problematisch.
- Umsetzungsprobleme: In manchen Bereichen werden relativ hohe Stundenhonorare ausgerichtet, da Vorbereitungsarbeiten, Ferien, Weiterbildung etc. im Stundenansatz bereits enthalten sind (Kursleiter/in, Künstler/in, Raumpfleger, etc.).
- Es ist unklar wie das erzielbare Einkommen der Erstverdienenden und der Zweitverdienenden gewichtet werden sollen. Eine objektiv gerechte Variante existiert nicht.

5.6 Stand der Diskussion

5.6.1 Allgemeine Rückmeldungen zu den vorgeschlagenen Massnahmen

Grundsätzliche Einschätzung

Die Massnahmenvorschläge für die Tarifsetzung bei der familienergänzenden Kinderbetreuung werden grundsätzlich von den Gemeindevertretern, den Vertreterinnen der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann sowie vom Kantonalen Steueramt als zweckmässig erachtet.

Zusätzlicher Vorschlag: Mengenrabatt nach Anzahl Betreuungstagen

Die Vertreterinnen der Stadt Winterthur möchten Modelle prüfen, die einen «Mengenrabatt» auf die Anzahl Betreuungstage einer Familie geben, um Familien mit mehreren Kindern und entsprechend mehr Betreuungstagen zu entlasten.

Interesse an Modelltarifen

Gemäss dem Vertreter der Gemeinde Hedingen besteht in den Gemeinden allenfalls ein Interesse an einer Auswahl von verschiedenen Modelltarifen für die familienexterne Kinderbetreuung. Das Jugendsekretariat stellt zwar ein Beispiel-Reglement zur Verfügung, dieses wurde aber von Hedingen nur teilweise übernommen.

5.6.2 Inputs des Verwaltungsvertreters von Hedingen

Grundsätzliche Einschätzung der Analyse

Der Gemeindevertreter von Hedingen teilt im Grossen und Ganzen die Einschätzungen aus dem Bericht und wird diesen als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage in der Gemeinde verwenden.

Die Begrenzung des Gemeindebeitrages auf 6'000 CHF/a

Die Begrenzung des Gemeindebeitrages auf 6'000 CHF/a wird vom Gemeinderat als Versuch zur Verhinderung von ungerechtfertigt hohen Subventionszahlungen zugunsten der Eltern angesehen. Basierend auf Erfahrungen mit Einzelfällen besteht die Befürchtung, dass sich Personen wegen der höheren Unterstützung bei tieferem Einkommen gegen die Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit entscheiden. *Der Tarif soll nach dem Willen des Gemeinderates keine Anreize für die Reduktion der Erwerbsarbeit setzen.*

Keine Bindung der Subventionierung an Erwerbstätigkeit oder andere zwingende Gründe

In Hedingen ist die Zahlung der Gemeindebeiträge **nicht** an den Bedarf, wie beispielsweise Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Invalidität gebunden.

Gemeindebeitrag: Elternbeitrag aufgrund von Datenschutz nicht möglich

Ein Elternbeitrag anstelle eines Gemeindebeitrags kam für Hedingen bisher nicht in Frage, da die Krippenleitung aus Datenschutzgründen keine Informationen darüber erhält, welche Kinder subventionierte Plätze belegen.

Auszahlungspraxis

Die Gemeinde zahlt den Krippenbeitrag für den laufenden Monat im Voraus an die Eltern. So wird verhindert, dass die Eltern die vollen Krippenkosten vorfinanzieren müssen. Gleichzeitig ermöglicht dies, schnell auf Veränderungen der Einkommenssituation der Eltern zu reagieren. Bei Veränderungen der Einkommenssituation wird eine Schatteneinschätzung des steuerbaren Einkommens gemacht, weil das steuerbare Einkommen für die Berechnung der Gemeindebeiträge massgeblich ist.

Von den anderen Diskussionsteilnehmenden wird die Praktikabilität des Hedinger Systems bei grösseren Fallzahlen in Frage gestellt (derzeit nur vier unterstützte Familien). Die Bedenken werden vom Gemeindevertreter geteilt, allerdings müssen erst Erfahrungen mit dem neu eingeführten Tarif gesammelt werden, bevor sich diese Frage klären lässt.

Fazit

Die Ausgestaltung des Tarifs der verhältnismässig kleinen Gemeinde Hedingen ist stark beeinflusst durch negative Einzelfälle. Zweckmässiger wäre die Begrenzung der Gemeindebeiträge durch eine Bindung der Beitragsgewährung an eine Erwerbstätigkeit beziehungsweise andere zwingende Gründe. So würde ungerechtfertigten Subventionsbezügen bzw. Giesskannensubventionen entgegengewirkt und Fehlanreize reduziert.

5.6.3 Inputs der Verwaltungsvertreterinnen von Winterthur

Grundsätzliche Einschätzung der Analyse

Grundsätzlich werden die Einschätzungen von econcept bzgl. des Winterthurer Tarifs geteilt.

Aktuelle Überarbeitung des Tarifreglements soll Schwelleneffekte reduzieren

Ein Grund für die starken Schwelleneffekte bei mittleren und höheren Einkommen in Winterthur ist der vor 6 Jahren erfolgte Wechsel von einem linearen zu einem progressiven Tarif.

Winterthur erneuert derzeit das Tarifreglement, wobei die im Rahmen des Hearings präsentierten Analysen noch nicht einbezogen werden konnten. Der zurzeit verwaltungsintern vorliegende Entwurf des neuen Tarifreglements kehrt wieder zur Linearität zurück. Zudem werden die Schritte zwischen den Einkommensstufen auf 3'000 CHF reduziert, was die Schwellen deutlich glätten wird.

Die im Bericht vorgeschlagene Lösung mit einer Berechnung des Elternbeitrages auf der Basis von Promillen des steuerbaren Einkommens erscheint den Vertreterinnen ebenfalls als gute Alternative, die allenfalls doch noch geprüft werden soll.

Bruttolohneinkommen als massgebliches Einkommen

Winterthur verwendet im Gegensatz zu Hedingen und Bülach nicht das steuerbare Einkommen als Bemessungsgrundlage, sondern das Bruttolohneinkommen. Grund war die Annahme, dass das steuerbare Einkommen vor allem bei Selbständigen und Gut-Verdienenden leichter manipuliert werden kann als das Bruttolohneinkommen. In der

Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass Manipulationen zugunsten höherer Sozialleistungen auch beim Bruttolohneinkommen möglich sind.

Bindung der Subventionierung an Erwerbstätigkeit oder andere zwingende Gründe

In Winterthur werden Vorschul-Krippenplätze ausschliesslich von privaten Anbietern zur Verfügung gestellt, während schulergänzende Hortplätze ausschliesslich von der Stadt angeboten werden. Das jährliche Budget der Stadt für die Subventionierung der Krippenplätze wird durch den Gemeinderat fix vorgegeben, wodurch auch die Anzahl subventionierter Plätze für Kinder im Vorschulalter fix vorgegeben ist. Über eine Warteliste ist ersichtlich, ob zusätzliche Plätze notwendig sind. Derzeit fehlen rund 50 Plätze.

Da sich die Eltern explizit für einen subventionierten Krippenplatz bewerben müssen, wird aufgrund der Knappheit der subventionierten Kita-Plätze die Subventionierung faktisch an eine Erwerbstätigkeit oder andere zwingende Gründe (Krankheit, Ausbildung etc.) für die familienergänzende Betreuung gebunden.

Elternbeitrag: Keine Probleme mit Datenschutz

In Winterthur werden sämtliche Unterlagen von Familien, die subventionierte Plätze beantragen, von der Abteilung Kinderbetreuung (für die schulergänzende Betreuung) und von den Krippenleiter/innen eingefordert und bearbeitet. Der Datenschutz wird hier (im Vergleich zu Hedingen) nicht als problematisch erachtet.

Fazit

Die geplanten Änderungen des Tarifreglements werden die Höhe der Schwelleneffekte stark reduzieren. Dadurch werden diese voraussichtlich keine relevanten Fehlanreize mehr darstellen.

5.6.4 Inputs der Verwaltungsvertreter/innen von Bülach

Von Bülach sind keine Inputs eingegangen. Da der Tarif für die familienergänzende Kinderbetreuung in Bülach keine relevanten Fehlanreize beinhaltet, ist dies nachvollziehbar.

5.7 Zusammenfassung

Winterthur: Relevante und erreichbare Fehlanreize

Der bisherige Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung in Winterthur führt vor allem für Familien mit mittleren und hohen Einkommen dazu, dass zusätzliche Erwerbsarbeit relevante finanzielle Nachteile mit sich bringen kann. Betroffene Familien:

- Für **Familien mit zwei Einkommen** treten relevante und erreichbare Schwellen ab einem Haushalts-Bruttolohneinkommen von 95'400 CHF/a auf. Bis 106'000 CHF/a Haushalts-Bruttolohneinkommen treten die Schwellen erst ab fünf oder sechs Betreuungstagen pro Woche auf, bei höheren Einkommen bereits ab drei oder vier Betreuungstagen.

- **Familien mit einem Einkommen** sind nur beim Überschreiten von 137'800 CHF/a Bruttolohn und mindestens sechs Betreuungstagen von relevanten Schwellen betroffen.

Bülach: Relevante und erreichbare Fehlanreize

Der Tarif für die familienergänzende Kinderbetreuung in Bülach verursacht keine relevanten Schwelleneffekte.

Hedingen: Relevante und erreichbare Fehlanreize

In Hedingen sind **Familien mit einem Einkommen** nicht von relevanten und erreichbaren Schwelleneffekten betroffen. **Familien mit zwei Einkommen** hingegen schon:

- Zwischen 50'000 und 60'000 CHF/a steuerbarem Einkommen bei 3 bis 4 Betreuungstagen.
- Bei 60'000 CHF/a steuerbarem Einkommen ab 3 Betreuungstagen.
- Bei über 60'000 CHF/a steuerbarem Einkommen ab 6 Betreuungstagen.

Massnahmenvorschläge

Unter Berücksichtigung der Ziele «Einfachheit», «Wahlfreiheit zwischen familieninterner und -ergänzender Kinderbetreuung» und «Gerechtigkeit» hat econcept Vorschläge für Tarifelemente erarbeitet, die diesen Zielen optimal Rechnung tragen:

- Elternbeitrags- statt Gemeindebeitragsreglement
- Keine Progression beim Elternbeitragstarif
- Berücksichtigung der Betreuungskosten bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens
- Keine Beschränkung der Subventionen auf einen festen Betrag pro Familie pro Jahr
- Zwingende Gründe als Voraussetzung für Subventionsbeiträge

Stand der Diskussion

Die Gemeindevertreter teilen die Einschätzung, dass einige Tarifelemente in den heutigen Tarifen zu Fehlanreizen führen, und beurteilen die Massnahmenvorschläge positiv. Allerdings können im Einzelfall administrative Hindernisse einer Umsetzung im Wege stehen.

In Winterthur findet zurzeit eine Überarbeitung des Tarifreglements statt, das einige der vorgeschlagenen Massnahmen bereits enthält. In Hedingen sollen die Überlegungen bei der ersten Prüfung des eben erst eingeführten Reglements berücksichtigt werden.

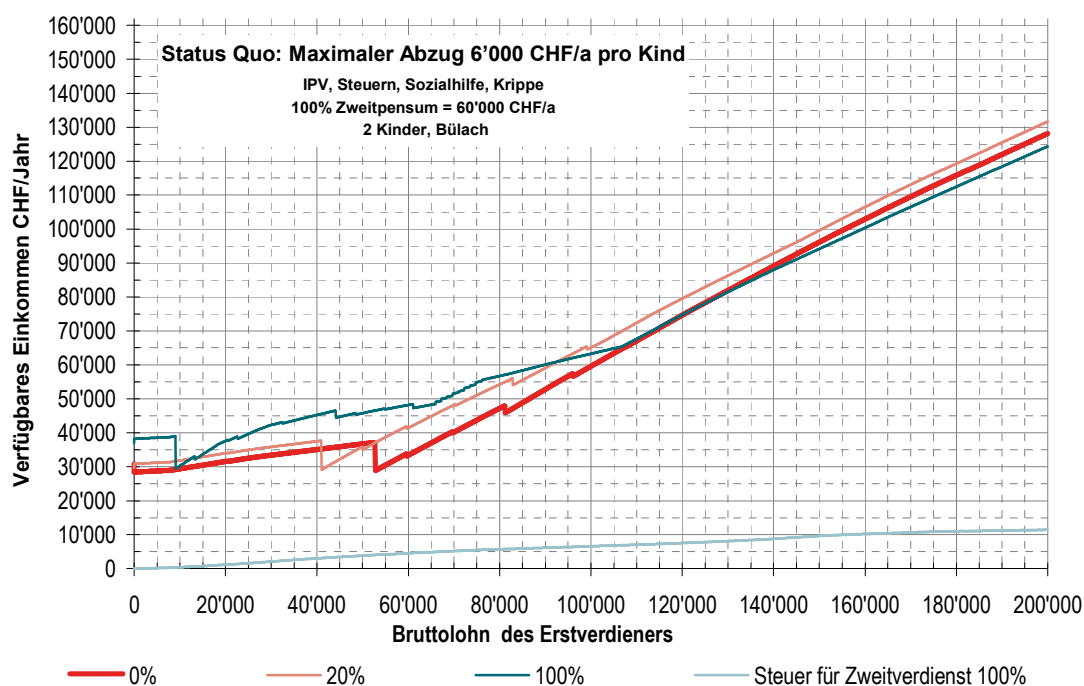
6 Familienergänzende Kinderbetreuung: Zweitverdienende

6.1 Ausgangslage und Notwendigkeit der Anreizsetzung

Im vorangehenden Kapitel wird auf die Anreizsetzung zur Erhöhung des Erwerbseinkommens eingegangen. Zentral für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist aber auch, dass sich ein Zweitverdienst bzw. eine Erhöhung des Zweitpensums finanziell für den Haushalt lohnt. In Projektphase I⁶⁷ wurde deshalb separat auf die Fehlanreize eingegangen, die entstehen, wenn eine Pensumserhöhung von Zweitverdienenden zusätzliche familienergänzende Kinderbetreuung erfordert. Dabei wurde Folgendes festgestellt:

- Unabhängig von den familienergänzenden Betreuungskosten sinkt der Anreiz für eine Erhöhung des Zweitpensums mit jedem weiteren Arbeitstag pro Woche und mit steigendem Erstverdienst. Grund dafür ist der hohe und steigende Grenzsteuersatz für den Zweitverdienst.
- Die Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung verstärken diese Effekte.
- Bei hohem Erstverdienst, einer geringen bis mittelmässig bezahlten Anstellung des/der Zweitverdienenden (60'000 CHF/a Bruttolohn) und 2 Kindern kann der Zweitverdienst zu einer Reduktion des verfügbaren Haushaltseinkommens führen.
- Auch bei einer sehr gut bezahlten Anstellung des/der Zweitverdienenden (140'000 CHF/a Bruttolohn) verbleiben lediglich 25-35% des zusätzlichen Bruttolohnes als verfügbares Haushaltseinkommen.

⁶⁷ econcept (2010): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem, Schlussbericht der Projektphase I.



econcept

Figur 92: Die rote, rosafarbene und blaue Linie zeigen das verfügbare Einkommen bei verschiedenen Erwerbspensen der/des Zweitverdienenden, wenn maximal 6'000 CHF/a familienergänzende Betreuungskosten pro Kind vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden dürfen. Die rosafarbene Linie liegt deutlich über der roten: Bei 20% Zweitpensum und damit 1 Tag Krippe/Woche steigt das verfügbare Haushaltseinkommen im Vergleich zu 0% Zweitpensum deutlich. Die blaue Linie liegt teilweise sehr nah an der rosafarbenen und schneidet diese sogar: Bei 100% Zweitpensum und damit 5 Tagen Krippe/Woche ergibt sich eine verhältnismässige geringe zusätzliche Steigerung des verfügbaren Haushaltseinkommens oder gar eine Reduktion.

Mitverursacht werden diese Fehlanreize insbesondere auch dadurch, dass die familienergänzenden Betreuungskosten nicht wie andere für die Erwerbsarbeit notwendige Ausgaben vollumfänglich, sondern lediglich teilweise vom steuerbaren Einkommen sowie vom für die Ermittlung von Beiträgen massgeblichen Einkommen absetzbar sind:

- **Steuern:** Aus ökonomischer Sicht sind die Betreuungskosten Ausgaben, die für die Erwerbstätigkeit der zweitverdienenden Person notwendig sind. Pro Kind können aber nur maximal 6'000 CHF/a vom kantonalen steuerbaren Einkommen abgezogen werden.⁶⁸ Das steuerbare Einkommen für die Bundessteuer lässt gar keine Abzüge

⁶⁸ Bei der Staatssteuer können aktuell maximal 6'000 CHF/a pro Kind bis zum 15. Altersjahr für dessen Betreuung durch Dritte abgezogen werden. Nach dem zürcherischen Steuergesetz wird der Abzug bei der Staatssteuer für familienergänzend betreute Kinder gewährt, wenn

- beide in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd invalid ist;
- verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder dauernd invalid sind.

zu.⁶⁹ Einkommen, das für zusätzliche familienergänzende Kinderbetreuung verwendet wird, wird dadurch besteuert und der Grenzsteuersatz auf das *Einkommen nach Abzug aller für die Erwerbstätigkeit notwendigen Ausgaben* steigt.

- **Betreuungskosten:** Werden beim für die Beitragsermittlung massgeblichen Einkommen die Betreuungskosten nicht vollständig abgezogen, steigt der Kostenbeitrag der Eltern, auch wenn sich das verfügbare Einkommen durch die Pensumserhöhung kaum erhöht.

6.2 Geplante steuerrechtliche Anpassungen und ihre Wirkung auf die Zweitverdienendenproblematik

Bei der direkten Bundessteuer wird neu per 1. Januar 2011 ein Abzug von 10'000 CHF/a pro Kind bis zum 14. Altersjahr möglich sein, allerdings nur soweit die Kosten der familienergänzenden Betreuung in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Zusätzlich wird es bei der direkten Bundessteuer, unabhängig von der Frage einer Fremdbetreuung, einen «Steuerrabatt» (Reduktion des Steuerbetrags) von 250 CHF/a pro Kind geben.

Im Kanton Zürich sind zurzeit Anpassungen in Richtung der bundesteuerrechtlichen Regelung in Diskussion. Der maximale Abzug für die Kosten der familienergänzenden Betreuung soll gemäss einer regierungsrätlichen Vorlage auf 8'000 CHF/a erhöht werden. Auch soll der allgemeine Kinderabzug von heute 6'800 auf 9'000 CHF/a steigen. Zusätzlich sind in der ebenfalls hängigen Gesetzesvorlage zur Steuerentlastung für natürliche Personen deutliche Entlastungen von Haushalten im unteren Einkommensbereich und von Familienhaushalten geplant.

Diese Änderungen werden in ihrer Summe deutliche steuerliche Entlastungen für Familienhaushalte bringen, insbesondere bei den unteren und mittleren Einkommen. Die Erhöhung des Kinderabzugs sowie der «Steuerrabatt» haben auf die Zweitverdienendenproblematik allerdings keinen Einfluss. Auch durch die Erhöhung des maximalen Abzugs für die Kinderbetreuungskosten wird diese lediglich reduziert: Für Familien, die keinen Anspruch auf oder keinen Zugang zu einem subventionierten Betreuungsplatz haben, kostet ein Betreuungstag in Kanton Zürich ungefähr 100 CHF⁷⁰. Bei einem maximalen Drittbetreuungsabzug von 8'000 CHF/a pro Kind können also maximal die Kosten für 80 Betreuungstage pro Kind abgezogen werden. Dies entspricht ca. 1.7 Tagen Betreuung pro Woche. Die Kosten der darüber hinausgehenden familienergänzenden Betreuung können nicht abgezogen werden und werden weiterhin besteuert. Damit bleibt der reduzierte Anreiz zur Pensumserhöhung von Zweitverdienenden bestehen, falls die Betreu-

⁶⁹ Änderung per 1. Januar 2011: Abzug von 10'000 CHF/a pro Kind bis zum 14. Altersjahr, sofern die Betreuungskosten in kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen

⁷⁰ Ja nach Region mehr oder weniger.

ungskosten 8'000 CHF/a übersteigen. Dies gilt generell, auch bei subventionierter familienergänzender Betreuung.

6.3 Massnahmenvorschlag für Doppelverdienende

Die oben geschilderte Problematik kann durch eine erhöhte Abzugsfähigkeit der Betreuungskosten vom steuerbaren Einkommen entschärft werden. Dadurch sinkt der Grenzsteuersatz für Zweitverdienende.

Wird das steuerbare Einkommen als massgebliches Einkommen für die Ermittlung von Betreuungsbeiträgen verwendet (wie in Bülach und Hedingen), steigen auch die Betreuungskosten mit zunehmender Erwerbstätigkeit weniger stark an.

Massnahmevorschlag von econcept: Erhöhte Abzüge vom steuerbaren Einkommen

Familienergänzende Betreuungskosten bis 6'000 CHF/a pro Kind sind abzugsberechtigt. Höhere Kosten sind abzugsberechtigt, sofern diese den Nettolohn des/der Zweitverdienenden abzüglich den Berufsauslagen und dem Ehepartnerabzug nicht übersteigen.

Durch die vorgeschlagene Regelung würden die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung den Berufsauslagen des/der Zweitverdienenden gleichgestellt.

Einwände des Kantonalen Steueramtes

Heute werden Drittbetreuungskosten in der Regel nicht als Berufsauslagen interpretiert:

« (...) Man müsste sich steuerrechtlich also entscheiden, ob man bei den Drittbetreuungskosten von *Berufsauslagen* (§ 26 StG) oder von *Allgemeinen Abzügen* (§ 31 StG) oder von *Sozialabzügen* (§ 34 StG) sprechen möchte. Unter Letzterem figurieren die Drittbetreuungskosten im zürcherischen Steuergesetz (§ 34 Abs. 3 StG). Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) subsumiert sie unter den Allgemeinen Abzügen (Art. 9 Abs. 2 Bst. I StHG).»⁷¹

Vor diesem Hintergrund betrachtet das kantonale Steueramt den Massnahmenvorschlag von econcept als systemwidrig:

«Drittbetreuungskosten sind keine Berufskosten. Die Drittbetreuungskosten werden nicht durch die Berufsausübung veranlasst oder verursacht, sondern durch die Tatsache, dass der/die Erwerbstätige gleichzeitig Vater/Mutter ist. Die Drittbetreuungskosten gehören daher zu den Lebenshaltungskosten, deren Abzugsfähigkeit speziell zu begründen ist. Die Abzugsfähigkeit von Drittbetreuungskosten ist sozial- respektive gesellschaftspolitisch motiviert (vgl. Legislaturziel 12: "Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern").

⁷¹ Kantonales Steueramt, Stellungnahme zu den Schlussberichten Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem, Projektphase I und II, Zürich, 29. März 2010.

Eine Gleichstellung der Drittbetreuungskosten mit den Berufsauslagen, die bei entsprechendem Nachweis ihrer Notwendigkeit in voller Höhe abzugsfähig sind, wie econcept als Massnahmenvorschlag formuliert, ist deshalb systemwidrig.»⁷²

Im Folgenden werden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahme anhand von zwei Beispielen dargestellt:

- 1 Haushalt mit zwei Kindern, 100% Zweitverdienst beträgt 60'000 CHF/a Bruttolohn.
- 2 Haushalt mit einem Kind, 100% Zweitverdienst beträgt 100'000 CHF/a Bruttolohn.

Für die Analyse wird der Tarif der Gemeinde Bülach verwendet, da dieser keine Schweleneffekte enthält und dadurch die Auswirkungen der Massnahme auf das steuerbare Einkommen klarer dargestellt werden können.

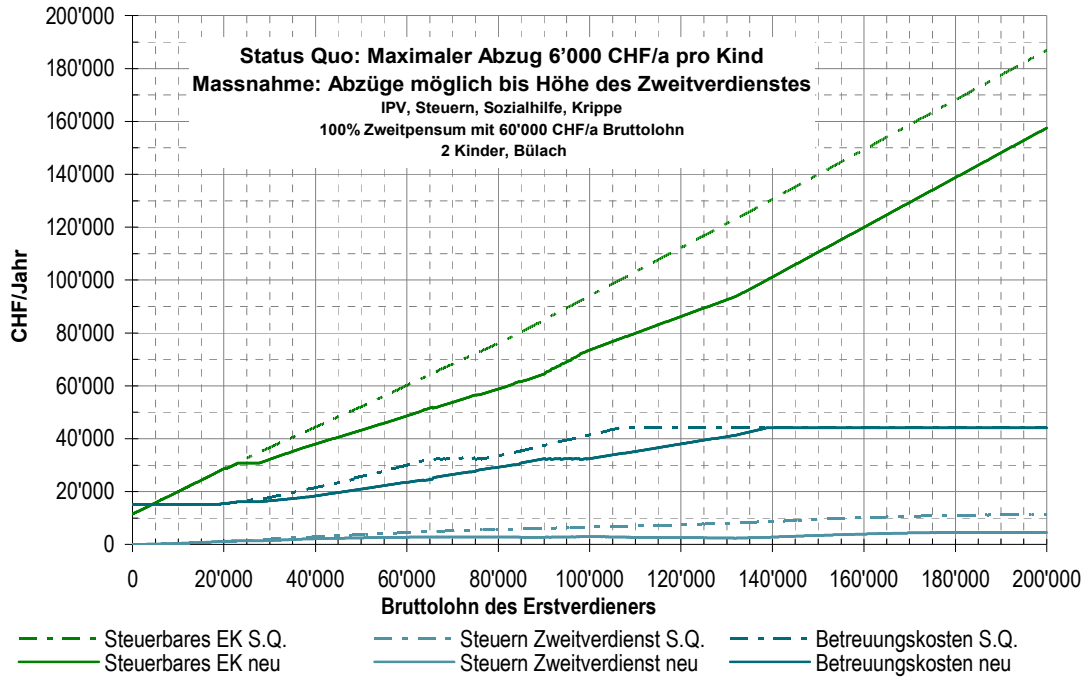
6.3.1 Haushalt mit zwei Kindern und 60'000 CHF/a Zweitverdienst

Figur 93 zeigt den Effekt der Massnahme auf das steuerbare Einkommen (grün) sowie auf die Steuerbelastung des Zweitverdienstes (hellblau) und die von den Eltern zu bezahlenden Betreuungskosten (dunkelblau).

Wegen der Massnahme führt der Zweitverdienst zu einer geringeren Erhöhung des steuerbaren Einkommens und dadurch zu einer geringeren Steuerbelastung des Zweitverdienstes. In diesem Beispiel besteht die verbleibende Steuerbelastung grösstenteils aus der direkten Bundessteuer, die keine Abzüge für familienergänzende Betreuungskosten zulässt.

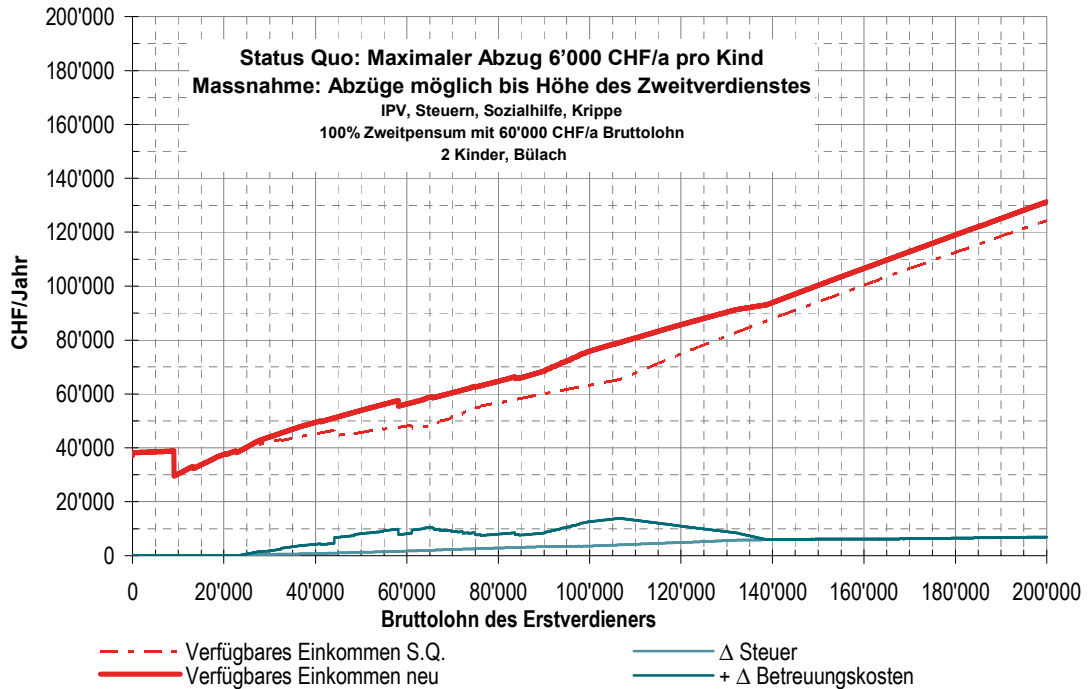
In Bülach ist das steuerbare Einkommen für den Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung massgebend. Durch das geringere steuerbare Einkommen muss der Haushalt gleichzeitig auch weniger Betreuungskosten zahlen, sofern der Haushalt Beitragsbeiträge erhält. In diesem Beispiel gilt dies, sofern der Erstverdienst weniger als 140'000 CHF/a beträgt.

⁷² ebenda



econcept

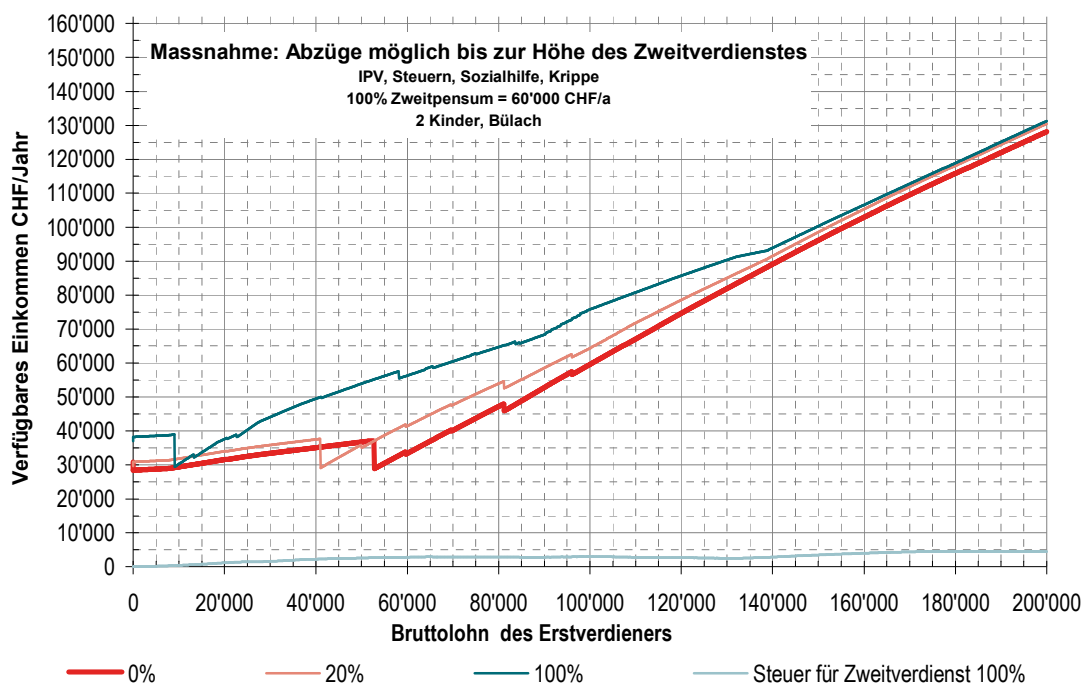
Figur 93: Die Grafik zeigt den bisherigen Status Quo (S.Q., gestrichelte Linien) im Vergleich mit einer Situation mit höheren maximalen Abzügen für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss vorgeschlagener Massnahme (durchgezogene Linien). Die höheren maximalen Abzüge führen zu einer Reduktion des steuerbaren Einkommens, der Steuerbelastung des Zweitverdienstes und der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung, die auf dem steuerbaren Einkommen basieren.



econcept

Figur 94: Die Grafik zeigt das bisherige verfügbare Einkommen (rote gestrichelte Linien) im Vergleich mit einer Situation mit höheren maximalen Abzügen für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss vorgeschlagener Massnahme (rote durchgezogene Linien). Die hellblaue Linie Δ-Steuer zeigt die absolute Differenz im Steuerbetrag: Mit der Massnahme ist der Steuerbetrag geringer. Bei der dunkelblauen Linie ist zur Differenz im Steuerbetrag noch die Differenz in den Betreuungskosten hinzuaddiert.

Figur 95 zeigt den Effekt der Massnahme auf das verfügbare Einkommen des Haushalts bei verschiedenen Pensen der Zweitverdienenden. Mit der aktuellen Regelung (Figur 92) verbleiben von einem 100% Zweitverdienst von 60'000 CHF/a Bruttolohn bei einem Erstverdienst zwischen 40'000-80'000 CHF/a Bruttolohn rund 10'000-15'000 CHF/a als zusätzlich verfügbares Einkommen. Durch die Massnahme beträgt das zusätzliche verfügbare Einkommen bis zu 25'000 CHF/a und es ergibt sich auch bei sehr hohem Erstverdienst kein negativer Gesamteffekt des Zweitverdienstes.



econcept

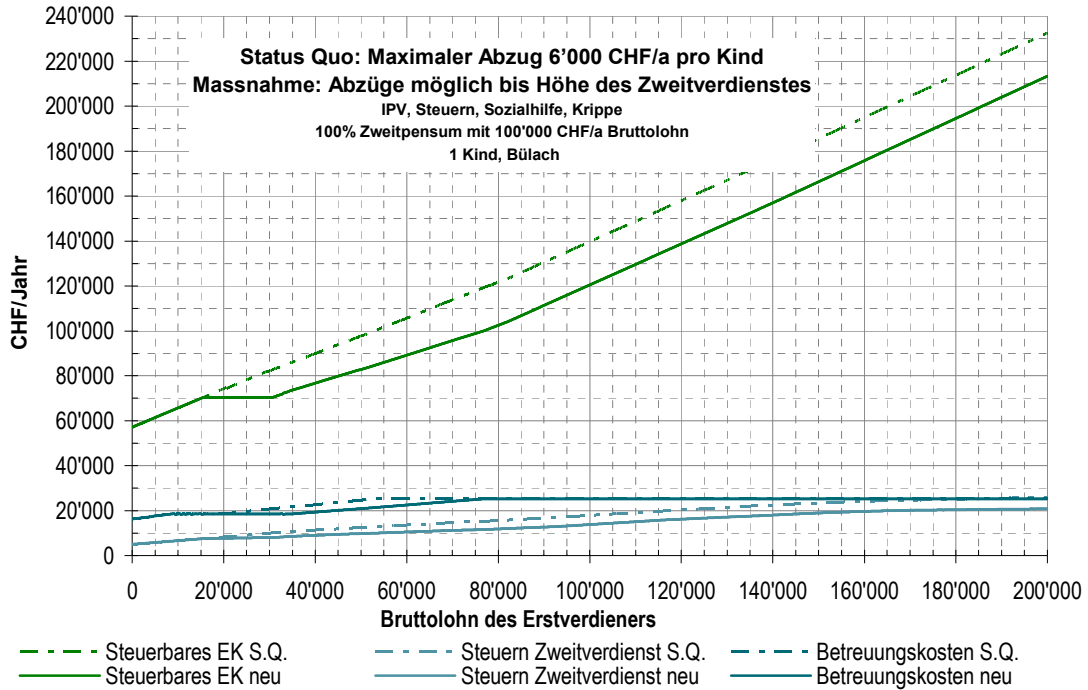
Figur 95: Die rote, rosafarbene und blaue Linie zeigen das verfügbare Einkommen bei verschiedenen Erwerbspensen von Zweitverdienenden mit höheren maximalen Abzügen für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss vorgeschlagener Massnahme.

Die rosafarbene Linie liegt deutlich über der roten: Bei 20% Zweitpensum und damit 1 Tag Krippe/Woche steigt das verfügbare Haushaltseinkommen im Vergleich zu 0% Zweitpensum deutlich. Auch die blaue Linie liegt nun deutlich oberhalb der roten und auch immer leicht oberhalb der rosafarbenen: Bei 100% Zweitpensum und damit 5 Tagen Krippe/Woche ist das verfügbare Einkommen grösser als bei 0% oder 20% Erwerbstätigkeit.

6.3.2 Haushalt mit einem Kind und 100'000 CHF/a Zweitverdienst

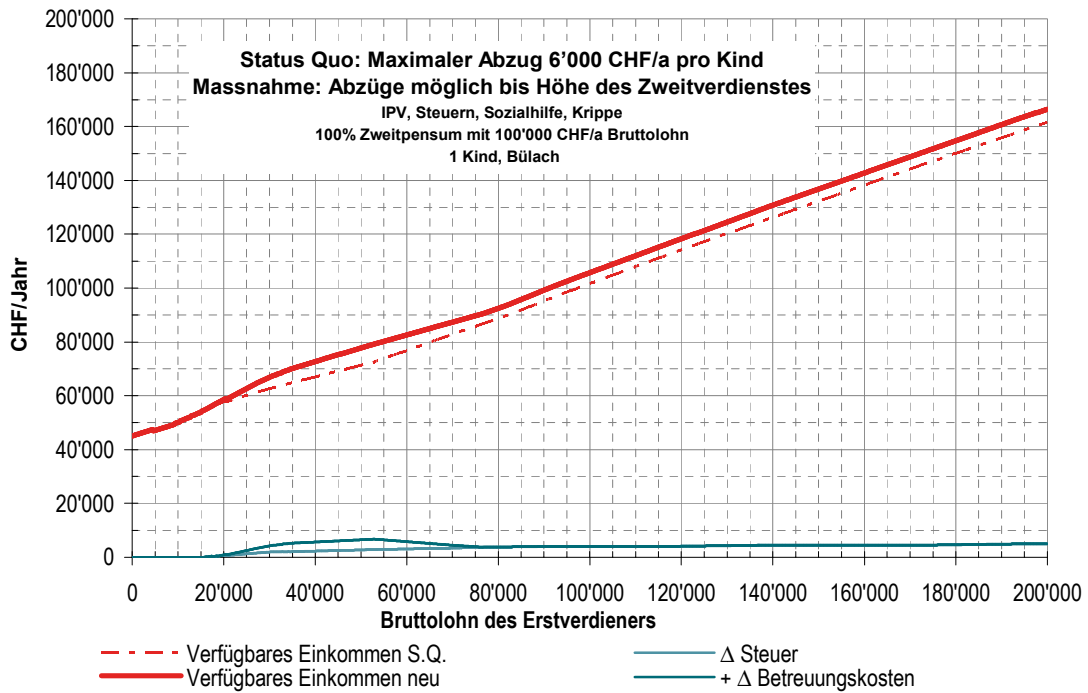
Figur 96 und Figur 97 zeigen den Effekt der Massnahme auf Haushalte mit nur einem Kind und Zweitverdienenden mit hohem Erwerbseinkommen. Wie auch im Beispiel vorher ist das steuerbare Einkommen mit der Massnahme geringer als im heutigen System. Eine Reduktion der familienergänzenden Betreuungskosten aufgrund des niedrigeren steuerbaren Einkommens ergibt sich nur bei einem geringen bis mittleren Erstverdienst.

Bei nur einem Kind ist der Effekt der Massnahme weniger ausgeprägt als bei mehreren Kindern, da insgesamt weniger (Betreuungs-) Kosten zusätzlich vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.



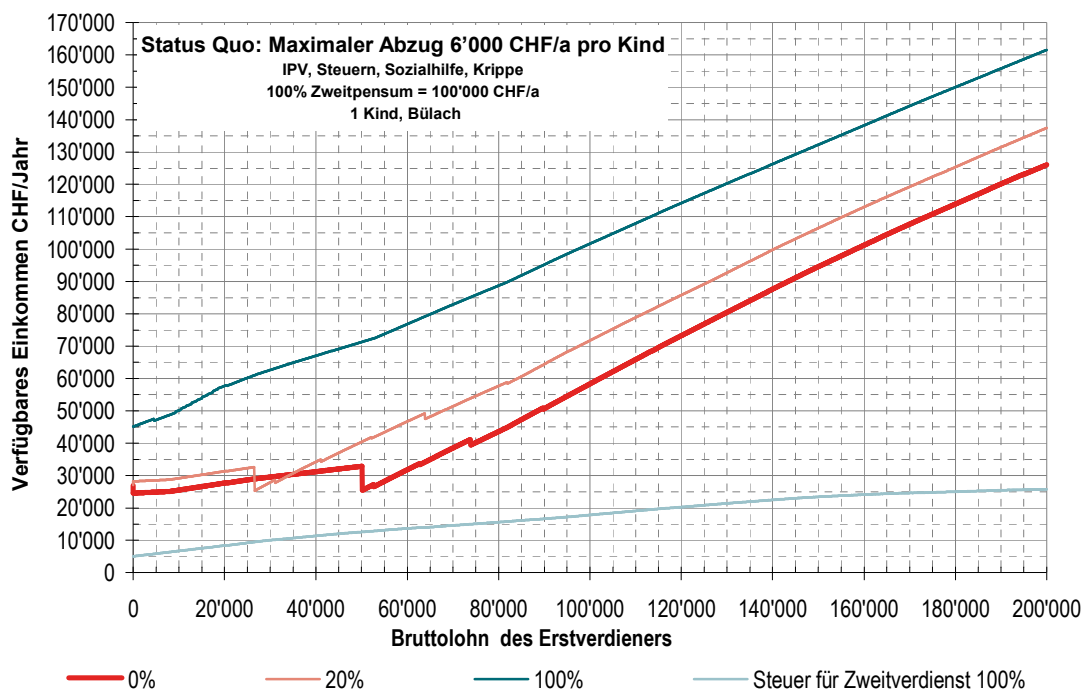
econcept

Figur 96: Die Grafik zeigt den bisherigen Status Quo (S.Q., gestrichelte Linien) im Vergleich mit einer Situation mit höheren maximalen Abzügen für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss vorgeschlagener Massnahme (durchgezogene Linien). Die höheren maximalen Abzüge führen zu einer Reduktion des steuerbaren Einkommens, der Steuerbelastung des Zweitverdienstes und der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung, die auf dem steuerbaren Einkommen basieren.



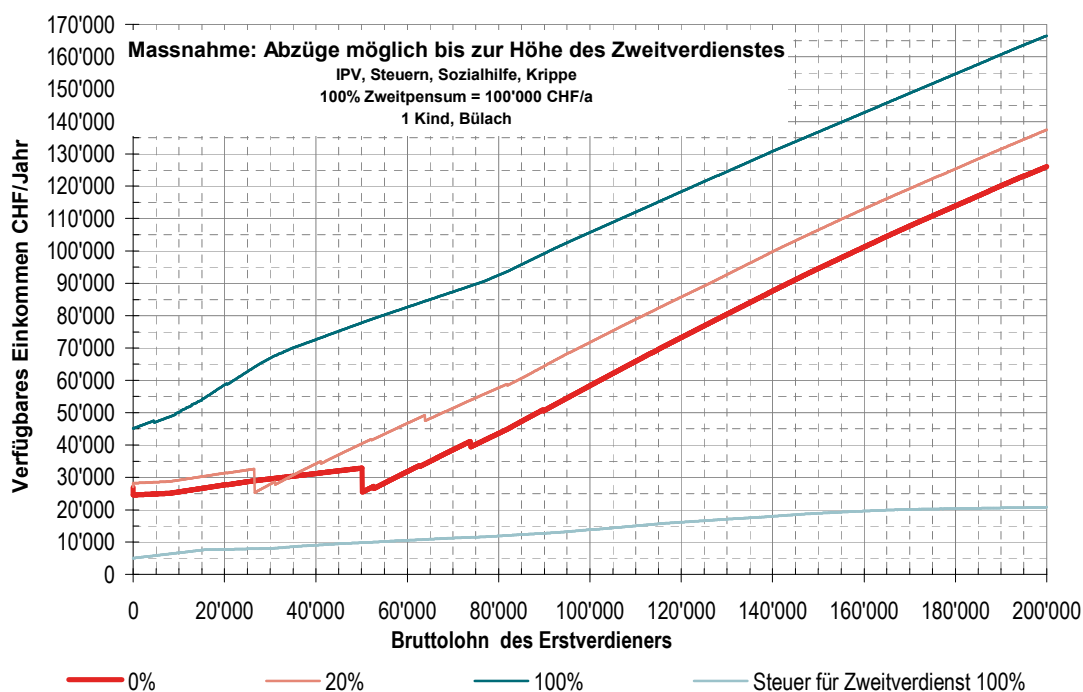
econcept

Figur 97: Die Grafik zeigt das bisherige verfügbare Einkommen (rote gestrichelte Linien) im Vergleich mit einer Situation mit höheren maximalen Abzügen für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss vorgeschlagener Massnahme (rote durchgezogene Linien). Die hellblauen Linien Δ-Steuer zeigt die absolute Differenz im Steuerbetrag: Mit der Massnahme ist der Steuerbetrag geringer. Bei der dunkelblauen Linie ist zur Differenz im Steuerbetrag noch die Differenz in den Betreuungskosten hinzuaddiert.



econcept

Figur 98: **Status Quo:** Die rote, rosafarbene und blaue Linie zeigen das verfügbare Einkommen bei verschiedenen Erwerbsspenen der/des Zweitverdienenden (0%, 20%, 100%), wenn maximal 6'000 CHF/a familienergänzende Betreuungskosten pro Kind vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden dürfen.



econcept

Figur 99: **Situation mit Massnahme:** Die rote, rosafarbene und blaue Linie zeigen das verfügbare Einkommen bei verschiedenen Erwerbsspenen von Zweitverdienenden mit höheren maximalen Abzügen für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss vorgeschlagener Massnahme. Bei 20% Zweitpensum ergibt sich kein Unterschied gegenüber dem Status Quo.

Figur 98 und Figur 99 zeigen ausserdem, dass die erweiterte steuerliche Abzugsmöglichkeit der Betreuungskosten vor allem für Familien mit einem hohen Zweitpensum zusätzliches verfügbares Einkommen bringt. Bei einem 20%-Pensum liegen die durch die Erwerbsarbeit bedingten Betreuungskosten in etwa im Bereich des heute geltenden Maximalabzuges von 6'000 CHF/a pro Kind und können deswegen bereits heute voll abgezogen werden.

6.4 Massnahmenvorschlag für andere Haushaltstypen

6.4.1 Paarhaushalte mit einem Einkommen

Für Familien mit nur einem Einkommen ändert sich durch die Massnahme nichts. Sie können Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung bis zu 6'000 CHF/a pro Kind vom steuerbaren Einkommen abziehen. Indem diese Regelung bestehen bleibt, wird verhindert, dass Eltern, welche die familienergänzende Kinderbetreuung aus anderen Gründen als der Erwerbstätigkeit (z.B. Ausbildung, Krankheit oder Invalidität) beanspruchen, benachteiligt werden.

6.4.2 Alleinerziehende

Alleinerziehende können familienergänzende Betreuungskosten zusammen mit ihren anderen Berufsauslagen bis zur Höhe ihres Erwerbseinkommens abziehen.

6.4.3 Konkubinatspaare

Bei Konkubinatspaaren sind verschiedene Lösungen denkbar, die jedoch zu einer Benachteiligung bzw. zu einer Bevorzugung führen können:

- Regelung wie bei Paarhaushalten mit einem Einkommen: Benachteiligung gegenüber verheirateten Paaren, wenn beide Konkubinatspartner erwerbstätig sind.
- Regelung wie bei Alleinerziehenden: Bevorzugung gegenüber verheirateten Paaren, wenn nur ein Konkubinatspartner erwerbstätig ist und von dessen Einkommen die gesamten Kinderbetreuungskosten abgezogen werden.

6.5 Stand der Diskussion

6.5.1 Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten

Vereinbarkeit des Massnahmenvorschlags mit Steuerharmonisierungsgesetz

Die von econcept vorgeschlagene Massnahme zur Entschärfung der Zweitverdienendenproblematik sieht vor, die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung für voll abzugsberechtigt zu erklären, sofern diese den Nettolohn des Zweitverdieners abzüglich

Berufsauslagen und Ehepartnerabzug nicht übersteigen. Nach Meinung der Vertreter/innen des Kantonalen Steueramtes würde dies in zwei Punkten gegen das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) verstossen:

- Das StHG verpflichtet die Kantone (nach einer zweijährigen Anpassungsfrist), «bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag» die nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung jedes Kindes bis zum 14. Alterjahr für abzugsberechtigt zu erklären. Dabei muss es sich um einen absolut festgelegten Betrag handeln, wie ihn der Kanton Zürich derzeit bereits kennt und nicht um eine Regel zur Bestimmung des Betrags. Möglicherweise würde der Massnahmenvorschlag nicht gegen das Steuerharmonisierungsgesetz verstossen, wenn zusätzlich ein fixer Maximalbetrag vorgesehen würde.
- Zusätzlich sehen die Vertreter/innen des kantonalen Steueramtes eine Systemwidrigkeit bei der Gleichsetzung von Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung mit den Berufsauslagen. Das StHG ordnet Abzüge für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung den *Allgemeinen Abzügen* zu. In Zürich sind sie als *Sozialabzüge* definiert.

Komplexität in der Umsetzung zu hoch

Die Vertreter des Kantonalen Steueramtes sind der Meinung, dass eine Begrenzung des Abzuges auf das Zweiteinkommen (anstelle eines fixen Betrages) bei Verheirateten in der Umsetzung zu komplex wäre. Zudem sehen sie Probleme beim Nachweis der Notwendigkeit der familienergänzenden Betreuung für die Erwerbstätigkeit, die bei der Interpretation der Betreuungskosten als Berufsauslagen notwendig wäre.

Gefahr der Subventionierung von teuren Betreuungslösungen

Die Vertreter/innen des Steueramtes geben auch zu bedenken, dass eine uneingeschränkte Abzugsmöglichkeit der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung Anreize für teure Betreuungslösungen (Stichwort Kindermädchen) setzt. Dies könnte allerdings mit einer Beschränkung der Abzugsmöglichkeit pro Betreuungstag gelöst werden.

Zweitverdienerproblematik über Kinderbetreuungstarife statt Besteuerung lösen

Die Vertreter des kantonalen Steueramtes sind der Meinung, dass für die Entschärfung der Zweitverdienendenproblematik bei den von den Gemeinden festgelegten Kinderbetreuungs-Tarifen mehr Spielraum vorhanden ist als beim Steuersystem. Die Vertreterinnen der Gemeinde Winterthur halten dies aber aus Sicht der Gemeinden für wenig attraktiv: Die Kosten für die Subventionierung der Betreuung gehen voll zu Lasten der Gemeinden, während zusätzliche Steuereinnahmen auf Gemeinden, Kantone und Bund verteilt werden.

6.5.2 Fazit

Die von econcept vorgeschlagene Massnahme zur Entschärfung der Zweitverdienendenproblematik sieht vor, die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung für voll abzugsberechtigt zu erklären, sofern diese den Nettolohn des Zweitverdieners abzüglich Berufsauslagen und Ehepartnerabzug nicht übersteigen.

Die Vertreter/innen des Kantonalen Steueramtes sehen jedoch einen Konflikt mit dem Steuerharmonisierungsgesetz. Zum einen wegen der fehlenden Festsetzung eines fixen Höchstbetrages (was unter Umständen mit der Festsetzung eines flankierenden Höchstbetrages zu lösen wäre). Zum anderen sehen sie eine Systemwidrigkeit bei der Gleichsetzung von Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Berufsauslagen sowie Probleme beim Nachweis der Notwendigkeit/Erforderlichkeit des Drittbetreuungsabzuges bezüglich seiner effektiv geltend gemachten Höhe. Auch müssten die Folgen für die Steuereinnahmen abgeschätzt werden. econcept teilt diese Bedenken nur begrenzt. Grundsätzlich ist aber eine Erhöhung des Maximalabzuges einfacher umzusetzen als die von econcept vorgeschlagene Regelung.

6.6 Zusammenfassung

Fehlanreiz

Die familienergänzenden Betreuungskosten sind nicht wie andere für die Erwerbstätigkeit notwendigen Auslagen voll, sondern lediglich teilweise vom steuerbaren Einkommen sowie vom massgeblichen Einkommen für die Betreuungskosten absetzbar. Dies führt dazu, dass sich eine Erhöhung des Erwerbsums für Zweitverdienende in vielen Fällen nicht (oder kaum) lohnt, wenn die Pensumserhöhung zusätzliche familienergänzende Kinderbetreuung erfordert. Zusätzliche Erwerbstätigkeit lohnt sich für Zweitverdienenden umso weniger,

- je höher das Einkommen des/der Erstverdienenden ist,
- je grösser das Pensum des/der Zweitverdienenden bereits ist,
- und je mehr Kinder während der Arbeitszeit familienergäzend betreut werden müssen.

Geplante steuerrechtliche Anpassungen und ihre Wirkung auf die Zweitverdienendenproblematik

Bei der direkten Bundessteuer wird neu per 1. Januar 2011 ein Abzug für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung von maximal 10'000 CHF/a pro Kind bis zum 14. Altersjahr möglich sein, sofern diese Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Zusätzlich wird es, unabhängig von der Frage der familienergänzenden Betreuung, einen «Steuerrabatt» (Reduktion des Steuerbetrags) von 250 CHF/a pro Kind geben. Im Kanton Zürich sind zurzeit Anpassungen in Richtung der bundesteuerrechtlichen Regelung in Diskussion. Der maximale Abzug für die Kosten der familienergänzenden Betreuung soll gemäss einer regierungsrätlichen Vorlage auf 8'000 CHF/a pro Kind erhöht werden. Daneben soll der allgemeine Kinderabzug von heute 6'800 auf 9'000 CHF/a steigen. Zusätzlich sind deutliche Entlastungen von Haushalten im unteren und sehr hohen Einkommensbereich sowie von Familienhaushalten geplant. Diese Änderungen werden in ihrer Summe deutliche steuerliche Entlastungen für Familienhaushalte bringen,

insbesondere bei den unteren Einkommen. Der reduzierte Anreiz zur Pensumserhöhung von Zweitverdienenden bleibt jedoch insbesondere bei mittleren und hohen Einkommen weiterhin bestehen, falls die Betreuungskosten 8'000 CHF/a pro Kind übersteigen.

Massnahmenvorschlag econcept

Der Massnahmenvorschlag betrifft den Abzug von familienergänzenden Betreuungskosten vom (kantonalen) steuerbaren Einkommen:

- **Aktuelle Regelung:** Familienergänzende Betreuungskosten sind bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens für die Staatssteuer bis 6'000 CHF/a pro Kind abzugsberechtigt.
- **Massnahme für erhöhte Abzüge vom steuerbaren Einkommen:** Familienergänzende Betreuungskosten sind abzugsberechtigt, sofern diese den Nettolohn der Zweitverdienenden bzw. der Alleinerziehenden abzüglich den Berufsauslagen und dem Ehepartnerabzug nicht übersteigen.

Wie bereits heute sollen diese Abzüge nur dann gewährt werden, wenn

- beide in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd invalid ist;
- verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder dauernd invalid sind.

Durch die Massnahme sinkt die Steuerbelastung des Zweitverdienstes. Falls das steuerbare Einkommen als massgebliches Einkommen für die Bemessung des Krippen- oder Horttarifes definiert wird, tragen Eltern mit mittlerem Einkommen nach der Gewährung grösserer Abzüge für familienergänzende Betreuung einen geringeren Anteil der Kosten der familienergänzenden Betreuung.

Stand der Diskussion

Die Vertreter/innen des Kantonalen Steueramtes bezweifeln die Vereinbarkeit des Massnahmenvorschlages mit dem Steuerharmonisierungsgesetz. Sie bemängeln die Systemwidrigkeit der Gleichsetzung von Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Berufsauslagen⁷³ und erachten den vorausgesetzten Nachweis der Notwendigkeit der Betreuungskosten in effektiver Höhe als komplex.

Als umsetzbar eingestuft wird hingegen eine Erhöhung des maximal vom steuerbaren Einkommen absetzbaren Betrags.

Grundsätzlich wird für die Vertreter/innen des Kantonalen Steueramtes die Zweitverdienendenproblematik mit den oben erwähnten, zurzeit hängigen Gesetzesvorlagen deutlich entschärft, insbesondere im unteren Einkommensbereich. Aus ihrer Sicht besteht deswegen kein Anlass für weitere Anpassungen.

⁷³ Das Steuerharmonisierungsgesetz definiert Abzüge für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung als *Allgemeine Abzüge*. Dadurch gelten die Kosten der familienergänzenden Betreuung als Lebenshaltungskosten, nicht als Berufsauslagen, wie sie beim Massnahmenvorschlag interpretiert werden.

7 Stipendien

7.1 Grundlagen

Statistische Quellen

Das Amt für Jugend- und Berufsberatung des Kantons Zürich hat uns freundlicherweise die Zürcher Grundlagen der schweizerischen Stipendienstatistik zur Verfügung gestellt, die der Kanton Zürich regelmässig an das Bundesamt für Statistik liefert. Dabei handelt es sich um anonymisierte Individualdaten, welche Angaben zur Art der Ausbildung sowie zu den ausgerichteten Stipendien enthalten. Leider enthalten die Daten keine Angaben zu den Grundlagen der Leistungsberechnung, wie die anrechenbaren Einkommen von Stipendiaten, Eltern und Ehepartnern.

Berücksichtigung familiärer Verhältnisse

Stipendien werden ausgerichtet, wenn die anrechenbaren Ausgaben die eigenen Einnahmen zuzüglich Eltern- und Ehepartnerbeiträge überschreiten. Der Stipendientarif berücksichtigt also auch Einkünfte und Vermögen der Eltern, die nicht unbedingt mit dem Stipendienempfangenden im selben Haushalt leben. Zudem sind Freibeträge auf Einkommen und Vermögen jeweils anders gestaltet, je nachdem ob die Eltern zusammenleben, getrennt, oder neu verheiratet sind.

Bezugsgrössen

Da sich der Stipendientarif nicht am steuerlichen oder sonst gebräuchlichen Haushaltsbegriff orientiert, kann zwar die Anzahl der Haushalte mit Stipendienbezüglern zur Anzahl aller Haushalte in Relation gesetzt werden. Eine Differenzierung nach Haushaltseinkommen ist dabei aber nicht aussagekräftig, da ja nebst dem Haushaltseinkommen auch das Einkommen von Eltern in anderen Haushalten bei der Ermittlung des Stipendienanspruchs eine Rolle spielt. Eine Zuordnung von Stipendiaten zu Eltern und Stiefeltern in anderen Haushalten ist mit keiner bestehenden Bevölkerungsstatistik möglich.

Auch lässt sich die Anzahl der Stipendiaten nicht zur Anzahl der Lernenden im Kanton Zürich in Bezug setzen: Die Anspruchsberechtigung für Stipendien richtet sich nach dem stipendienrechtlichen Wohnsitz. Die Schülerstatistiken erfassen auch ausserkantonale wohnende Lernende, die bei Berufslehren und vor allem auf der Tertiärstufe einen wesentlichen Anteil ausmachen dürften. Umgekehrt können Stipendiaten auch ausserkantonale Bildungseinrichtungen besuchen.

7.2 Notwendigkeit der Anreizsetzung

Stipendien sollen den Stipendiaten erlauben, statt oder neben einer Erwerbstätigkeit einer Ausbildung nachzugehen. Die Ausbildungstätigkeit muss nachgewiesen werden,

sonst werden keine Leistungen ausbezahlt. Dadurch entsteht auch automatisch eine zeitliche Begrenzung der Leistungsausrichtung.

Der Stipendientarif sollte demnach zwar **Stipendiaten**, die mehr arbeiten (können), nicht benachteiligen. Er hat jedoch nicht das Ziel, mit «aktivierenden» Elementen einen Anreiz zu mehr Erwerbsarbeit durch die Leistungsbeziehenden zu setzen.

Der Stipendientarif tangiert aber nicht nur die Stipendiaten selbst, sondern auch **Eltern** und **angeheiratete Partner**. Im Gegensatz zu den Stipendiaten selbst sollten ihre Eltern und Ehepartner ihre Erwerbstätigkeit *nicht* aufgrund der Ausrichtung eines Stipendiums reduzieren. Wenn sie mehr arbeiten, sollte auch *ihr* verfügbares Einkommen steigen. Dies nicht nur aus Gründen der Anreizsetzung, sondern auch aus Gründen der Gerechtigkeit.

Bei Ehepartnern besteht immer ein direkter Zusammenhang zwischen dem verfügbaren Einkommen des Partners und den ausgerichteten Stipendien. Bei den Eltern eines Stipendiaten hängt es von der individuellen Situation ab, ob sie eine Stipendienreduktion als eine Verminderung *ihres* verfügbaren Einkommens wahrnehmen: Massgeblich wird sein, wie stark die Eltern die Ausbildung ihrer Kinder effektiv finanziell unterstützen. Tabelle 62 fasst die Überlegungen zur Notwendigkeit der Anreizsetzung zusammen:

	Stipendiat	Ehepartner	Eltern
Notwendigkeit der Anreizsetzung zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit für die einzelnen Betroffengruppen	Nur bedingt, Stipendiaten sollen Ausbildung anstelle von Erwerbsarbeit ermöglichen.	Ja	Ja
Zusammenhang zwischen Stipendienleistungen und Entscheidung zur Einkommenserhöhung	Direkt	Direkt	Direkt, sofern der/die Stipendiat/in im Haushalt der Eltern wohnt. Indirekt, falls der/die Stipendiat/in nicht mit den Eltern im gleichen Haushalt wohnt. (Dann werden Stipendien meist nicht als Haushaltseinkommen, sondern als Einkommen des Stipendiaten betrachtet.)

Tabelle 62: Notwendigkeit der Anreizsetzung nach potenziellen Erwerbstätigen.

7.3 Relevanzabschätzung

Der Stipendientarif ist so ausgestaltet, dass bei allen tangierten Gruppen mehr Erwerbsarbeit zu mehr verfügbarem Einkommen führt. Dies wird erreicht, indem bei Stipendiaten, Ehepartnern und Eltern jeweils nur 80% des anrechenbaren Einkommens, das die festgelegten Freibeträge überschreitet, bei der Berechnung der Stipendien angerechnet werden (Tabelle 12). Im Tarif wird die Differenz zwischen dem anrechenbaren Einkommen und den Freibeträgen als «Überschuss» bezeichnet.

Stipendien [CHF/a]	= Ausgaben [CHF/a]	- Elternbeitrag [CHF/a]	- Beitrag Ehepartner/in [CHF/a]	- Eigene Einnahmen [CHF/a]
Gerundet auf 100 CHF/a	= Grundbetrag + Ausgaben	= 80% des Überschusses des anrechenbaren Elterneinkommens	= 80% des Überschusses des anrechenbaren Partnereinkommens	= minimale Eigenleistung + 80% des Überschusses der eigenen Einnahmen

Tabelle 63: Berechnung des Stipendienanspruchs (Quelle: Stipendienrecht des Kantons Zürich).
 Überschuss des Elterneinkommens = steuerrechtliches Reineinkommen - Freibeträge
 Überschuss des Partnereinkommens = Einkünfte (Nettolohn + andere Einkünfte) - Freibeträge

Durch diese Regelung werden im Falle einer Erwerbseinkommenserhöhung bei Stipendiaten, Ehepartnern oder Eltern 20% des zusätzlichen Einkommens nicht durch eine Stipendienreduktion kompensiert. Dadurch haben einerseits alle Beteiligten einen minimalen positiven Arbeitsanreiz. Andererseits gewährleistet diese Regelung aber auch soziale Gerechtigkeit, da Familien, die insgesamt zusätzliches Erwerbseinkommen erwirtschaften⁷⁴, auch ein etwas höheres verfügbares Einkommen haben.

Werden allerdings die Wirkungen der Steuern und der individuelle Prämienverbilligung mitberücksichtigt, zeigt sich, dass sich die *Summe der verfügbaren Einkommen* des Stipendiaten, des/der Partner/in und der Eltern effektiv nur geringfügig zunimmt, wenn eines der drei Erwerbseinkommen steigt. Aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung unterscheidet sich die Wirkung zusätzlichen Einkommens zwischen Stipendiat, Partner/in und Eltern:

Steigerung des Erwerbseinkommens...	Wirkung auf die Summe der verfügbaren Einkommen
...der Stipendiaten	Deutliche Erhöhung. Die Steuerbelastung ist gering und falls der Stipendiat jünger als 28 ist, wird die individuelle Prämienverbilligung nicht reduziert.
...des Ehepartners / der Ehepartnerin	Geringe aber wahrnehmbare Erhöhung. Im Vergleich mit Eltern und Stipendiat führt zusätzliches Einkommen zu einer mittleren Mehrbelastung durch Steuern und durch die Reduktion der individuellen Prämienverbilligung.
...der Eltern	Sehr geringe Erhöhung. Kompensation durch Steuerbelastung und Reduktion individuelle Prämienverbilligung.

Tabelle 64: Wirkung einer Steigerung des Erwerbseinkommens auf die Summe der verfügbaren Einkommen.

Insgesamt lassen sich die folgenden Schlüsse bezüglich der einzelnen Gruppen ziehen:

- In Bezug auf das **Stipendiaten-Erwerbseinkommen** ist der Tarif gerecht ausgestaltet und setzt geringfügige Arbeitsanreize. Die Ausgestaltung entspricht den Zielen des Sozialtransfers. Hier besteht aus anreiztechnischer Sicht kein Anlass für tarifliche Anpassungen.
- **Erwerbseinkommen von Partner/innen:** Die Anrechnung von 80% des zusätzlichen Erwerbseinkommens führt zusammen mit der Steuerbelastung zu einem reduzierten

⁷⁴ unter Berücksichtigung der Einkommen des Stipendiaten, der Ehepartner und der Eltern.

Arbeitsanreiz. Für die Partner/innen sollte aber ein positiver Anreiz erhalten bleiben, weswegen hier ein Verbesserungspotential besteht.

- **Erwerbseinkommen der Eltern:** Das Zusammenspiel von Stipendien-, Steuern- und Prämienverbilligungstarif führt dazu, dass durch eine Erhöhung des elterlichen Erwerbseinkommens die Summe der verfügbaren Einkommen von Stipendiat, Ehepartner/innen und Eltern kaum steigt. Die Eltern sind mit einem reduzierten oder teilweise sogar fehlenden Arbeitsanreiz konfrontiert. Zudem kann der/die Stipendiat/in den angerechnete Elternbeitrag rechtlich bei weitem nicht in voller Höhe einfordern. Die Ausgestaltung der Anrechnung des Elterneinkommens beim Stipendientarif ist folglich verbesserungswürdig.

Einkommensintervall mit reduzierten oder fehlenden Anreizen für die Eltern und Partner/innen: Die Intervalllänge steigt proportional mit den anerkannten Ausgaben des Stipendiaten, die den maximal ausgerichteten Stipendien entsprechen.

Relevanz des Fehlanreizes für die einzelnen Lohnniveaus

Die Relevanz des Fehlanreizes wird gemessen an der Länge des Einkommensintervalls, innerhalb dessen zusätzliches Erwerbseinkommen nur zu einem minimalen Anstieg der Summe der verfügbaren Einkommen von Stipendiat, Ehepartner/innen und Eltern führt. Die Länge ist durch die *maximal ausgerichteten* Stipendien bestimmt, da die *ausgerichteten* Stipendien innerhalb des Intervalls sukzessive mit dem steigenden Erwerbseinkommen reduziert werden. Ausgedrückt als verfügbares Einkommen gilt:

Intervalllänge = [maximal ausgerichtete Stipendien]*1.25.

Der Faktor 1.25 ist durch die auf 80% beschränkte Anrechnung der Erwerbseinkommen bedingt ($1/0.8 = 1.25$).

Da der minimale Grundbetrag bereits 7'500 CHF/a beträgt, erstreckt sich das Intervall mit reduziertem oder fehlendem Anreiz, ausgedrückt in verfügbarem Einkommen, mindestens über 9'375 CHF/a. Aus einem Vergleich mit den im Kapitel 1 festgelegten Relevanzgrenzen folgt, dass der Stipendientarif für Eltern aller Lohnniveaus einen relevanten Fehlanreiz setzt. Dies gilt auch für die Partner/innen der Stipendiaten.

Elterneinkommen: Erreichbarkeit des Fehlanreizes

Das Einkommensintervall mit dem für die Eltern reduzierten oder fehlenden Anreiz fängt an dem Punkt an, an dem das Elterneinkommen die Freibeträge zu übersteigen beginnt. Die Freibeträge hängen vom Haushaltstyp ab und liegen, umgerechnet in Bruttolohneinheiten, zwischen 55'000 und 65'000 CHF/Jahr⁷⁵. Ein solches Bruttolohneinkommen ist durch zwei Erwerbstätige problemlos erreichbar. Da für die Berechnung der Stipendien immer die Einkommen beider Eltern berücksichtigt werden, auch wenn diese nicht oder

⁷⁵Bei 1 bis 3 Kindern.

nicht mehr verheiratet sind, ist der Fehlanreiz für die meisten Eltern von Stipendiaten relevant.

Partner/innen-Einkommen: Erreichbarkeit des Fehlanreizes

Für die Partner/innen besteht ein Fehlanreiz, wenn sie mehr als 22'500 CHF/a Netto-lohneinkommen haben. Damit ist der Fehlanreiz für alle Partner/innen erreichbar.

7.4 Relevanzabschätzung nach groben Fallzahlen

Leistungsbeziehende

Im Jahr 2008 erhielten 2'060 Personen ein Stipendium für eine Ausbildung auf Sekun-därstufe. Der Median betrug 3'350 CHF pro Semester (6'700 CHF/a). 1'570 Personen bezogen ein Stipendium für eine Ausbildung auf Tertiärstufe. Hier belief sich der Median auf 5'250 CHF pro Semester (10'500 CHF/a).

Anreizberaubte

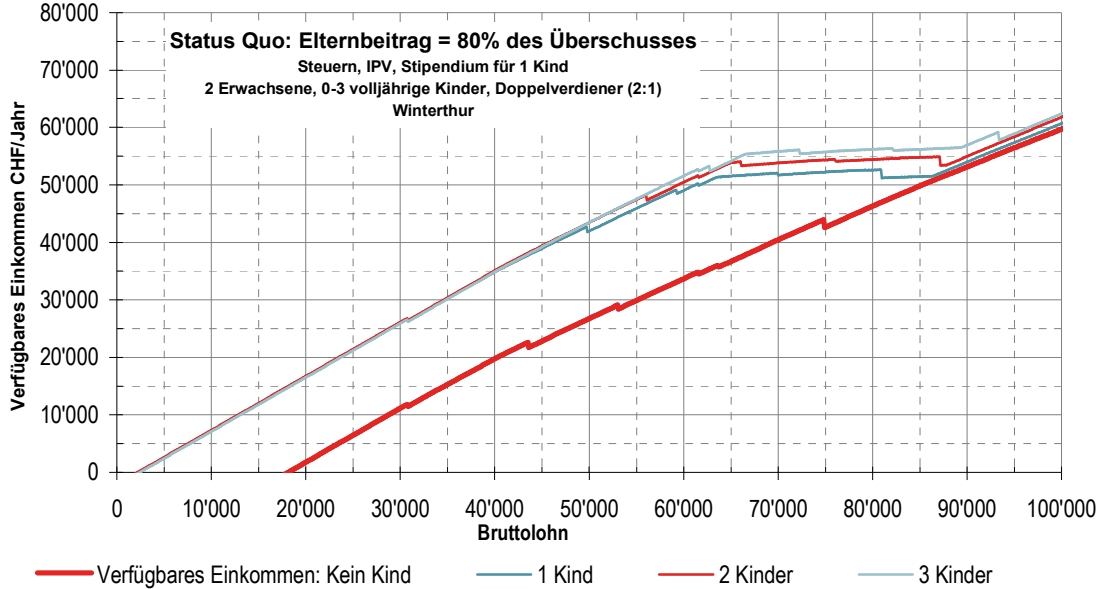
Für die Schätzung der Anzahl der Anreizberaubten fehlt die Datenbasis. Wir haben keine Angaben zu den für die Stipendienberechtigung massgeblichen anrechenbaren Einkom-men und wissen daher nicht, bei wie vielen Stipendiaten das Elterneinkommen dazu führt, dass die ausbezahlten Stipendien geringer sind als ihre anrechenbaren Ausgaben. Die notwendigen Informationen sind zwar in den für die Administration des Stipendien-wesens verwendeten Datenbanken vorhanden, eine Extraktion ist jedoch aufwendig. Zu-sammen mit den im Projekt involvierten Vertretern des Amtes für Jugend und Berufsbera-tung wurde deswegen beschlossen, auf eine Verwendung von Administrativdaten zu ver-zichten.

7.5 Massnahmenvorschlag

Die Analyse des Stipendientarifs hat gezeigt, dass der Tarif nur für die Eltern und Part-ner/innen der Stipendiaten einen relevanten Fehlanreiz setzt, nicht aber für die Stipendia-ten selbst. Die auf 80% beschränkte Anrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen wirkt der Entstehung eines Fehlanreizes entgegen, kann ihn aber bei den Eltern und Partner/innen wegen den Wirkungen von Steuern und individueller Prämienverbilligung nicht ganz verhindern. Eine einfache Variante zur Erhöhung der Arbeitsanreize ist eine weitere Reduktion der Anrechnung des Erwerbseinkommens. Anstatt wie bisher 80% könnten beispielsweise auch nur noch 67% des Überschusses des anrechenbares Ein-kommens der Eltern und Partner/Innen bei der Stipendienberechnung berücksichtigt wer-den. 67% Anrechnung entspricht dem Anrechnungssatz im System der Ergänzungsleis-tungen (EL). Durch die unterschiedlichen Anrechnungssätze wird der unterschiedlichen Steuerbelastung sowie den unterschiedlichen Anreizzielen Rechnung getragen.

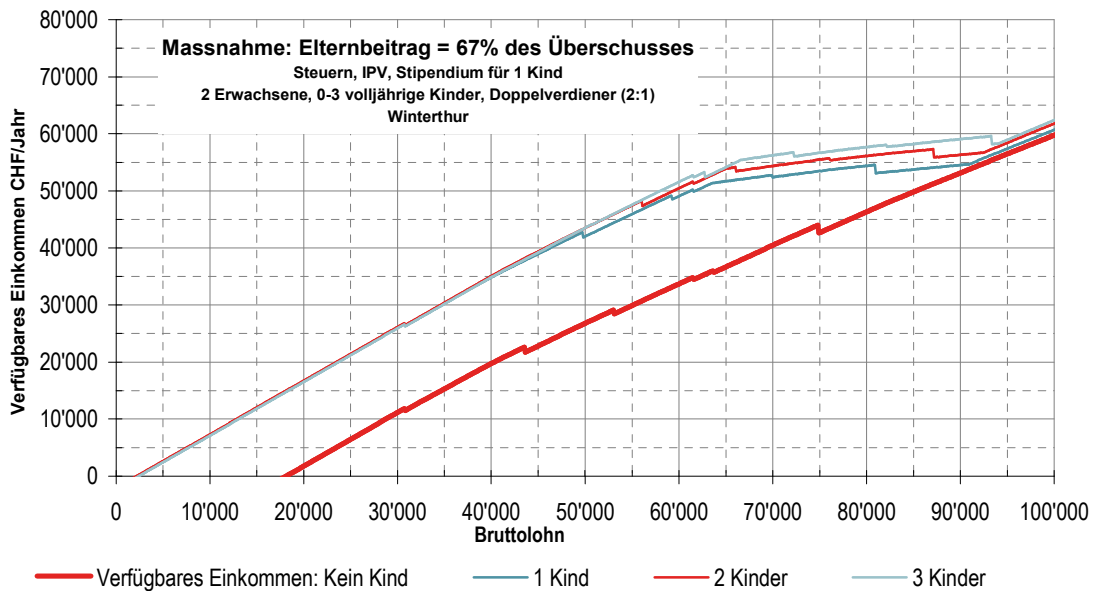
Figur 101 zeigt im Vergleich mit Figur 100 den Effekt der Reduktion der Anrechnung des Erwerbseinkommens von 80% auf 67%: Zwischen 65'000 und 95'000 CHF/a Bruttolohn-

einkommen nimmt die Steigung der Einkommenspfade zu. Dies führt gleichzeitig zu einer Erweiterung des Bezügerkreises sowie zu einer Erhöhung der Stipendien im Einkommensbereich, in dem ein Elternbeitrag angerechnet wird.



econcept

Figur 100: **Status Quo:** Verfügbares Einkommen unter Berücksichtigung von Steuern und IPV für verheiratete Eltern mit zwei Einkommen und 0-3 Kindern, wenn **80%** des Einkommensüberschusses der Eltern angerechnet werden. Anerkannte Ausgaben des stipendienberechtigten Kindes: 17'822 CHF/a.



econcept

Figur 101: **Massnahme:** Verfügbares Einkommen unter Berücksichtigung von Steuern und IPV für verheiratete Eltern mit zwei Einkommen und 0-3 Kindern, wenn **67%** des Einkommensüberschusses der Eltern angerechnet werden. Anerkannte Ausgaben des stipendienberechtigten Kindes: 17'822 CHF/a.

Auswirkungen der Massnahmenvorschläge

Für die Schätzung der Anzahl der Anreizberaubten fehlt uns die Datenbasis. Wir haben keine Angaben zu den anrechenbaren Einkommen und wissen daher nicht, bei wie vielen Stipendiaten das Elterneinkommen dazu führt, dass die ausbezahlten Stipendien geringer sind als ihre anrechenbaren Ausgaben. Die notwendigen Informationen sind zwar in den für die Administration des Stipendienwesens verwendeten Datenbanken vorhanden, aufgrund des relativ grossen Aufwandes wird in Absprache mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung und dem Kantonalen Sozialamt auf eine Extraktion verzichtet.

7.6 Stand der Diskussion

7.6.1 Inputs der Vertreter/innen der betroffenen Verwaltungseinheiten

Das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) sieht ebenfalls Raum für Verbesserungen bei der Berechnung der **anrechenbaren Eltern- und Ehepartnerbeiträge**:

- Bei den Eltern und teilweise auch bei den Ehepartnern soll die im Vergleich zu den Stipendiaten höhere Steuerbelastung berücksichtigt werden. Die vorgeschlagene Massnahme für eine reduzierte Anrechnung der Einkommen von Eltern und Partner/innen wird deshalb grundsätzlich als sinnvoll erachtet.
- Bei der Höhe der Freibeträge wird bemängelt, dass den Eltern weniger Einkommen zugestanden wird, als dies im EL-System üblich ist. Im Rahmen des vorliegenden Projektes wird jedoch nur die Anreizwirkung, nicht aber die Zweckmässigkeit oder die Höhe der verschiedenen betrachteten Transferleistungen analysiert. Aus diesem Grund wird die absolute Höhe der Freibeträge hier nicht thematisiert.

Die absoluten Frankenbeträge im Stipendientarif müssen gemäss Verordnung alle fünf Jahre überprüft werden. In Kürze steht eine Überprüfung an, die auch für andere Modifikationen genutzt werden kann.

Ergänzend werden zur vom Kanton Zürich verfolgten **Strategie bei der Stipendienvergabe** folgende Angaben gemacht:

- Der Kanton Zürich weist im schweizerischen Vergleich eine geringe Stipendienquote auf. Das heisst, die Anzahl der unterstützten Stipendiaten ist im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung unterdurchschnittlich. Für diejenigen, die Stipendien erhalten, ist die Höhe der Leistungen jedoch überdurchschnittlich.
- Der Kanton Zürich möchte grundsätzlich daran festhalten, nicht möglichst viele Personen in Ausbildung «ein wenig» zu unterstützen, sondern diejenigen, die am meisten auf Unterstützung angewiesen sind, substantiell zu unterstützen.

7.6.2 Fazit

Im Rahmen der bevorstehenden Prüfung des Stipendientarifs sollen auch die anrechenbaren Eltern- und Ehepartnerbeiträge überprüft werden.

7.7 Zusammenfassung

Relevante und erreichbare Fehlanreize

Bei den Einkommen von Eltern und Partner/innen führt der Stipendientarif zu einem Einkommensintervall mit reduzierten oder fehlenden Arbeitsanreizen. Diese Fehlanreize sind relevant und die Einkommensbereiche, in denen Einkommenssteigerungen durch Stipendienreduktionen weitgehend kompensiert werden, sind ab einem Einkommen auf Tieflohnniveau für Eltern und Partner/innen erreichbar.

Massnahmenvorschläge

Anstelle von bisher 80% sollen lediglich 67% des Überschusses des anrechenbaren Einkommens der Eltern und Partner/Innen bei der Stipendienberechnung berücksichtigt werden. Das entspricht dem Anrechnungssatz des Ergänzungsleistungssystems. Durch die unterschiedlichen Anrechnungssätze bei den Stipendiaten bzw. bei den Eltern/Partnern wird der unterschiedlichen Steuerbelastung von Stipendiaten, Eltern und Partnern sowie den unterschiedlichen Anreizzielen Rechnung getragen.

Stand der Diskussion

Das zuständige Amt für Jugend und Berufsberatung will die vorgeschlagene Massnahme in die anstehende Überprüfung des Stipendientarifs einbeziehen.

8 Sozialhilfe

8.1 Grundlagen

Statistische Quellen

Wir verwenden die Sozialhilfestatistik 2007 und den darauf basierenden Sozialbericht des Kantons Zürich 2007. Die Erhebung der Daten für die Sozialhilfestatistik wird durch das Bundesamt für Statistik koordiniert und von den Gemeinden durchgeführt. Erhoben werden detaillierte Informationen zu den Sozialhilfefällen, die sich einerseits auf das Ein- und Austrittsdatum beziehen, andererseits auf einen Stichtag. Seit 2007 wird im Kanton Zürich eine Vollerhebung durchgeführt, an der sich alle 171 politischen Gemeinden beteiligen.

Die Daten werden durch das Bundesamt für Statistik aufbereitet und wurden für das vorliegende Projekt zur Verfügung gestellt.

Berücksichtigung der familiären Verhältnisse

In der Sozialhilfe sind verschiedene Familien- und Haushalteinheiten relevant: Eine Unterstützungseinheit bilden zusammenlebende Personen dann, wenn sie aus rechtlichen Gründen gegenseitig unterstützungspflichtig sind. Konkret betrifft dies neben den Einzelpersonen Ehepaare bzw. eingetragene Partnerschaften sowie allfällige im gleichen Haushalt lebende minderjährige Kinder. Im gleichen Haushalt lebende volljährige Kinder bilden, obwohl eine familienrechtliche Unterstützungspflicht besteht, eine eigene Unterstützungseinheit. Zusätzlich besteht bei stabilen Konkubinaten eine über die Unterstützungseinheit hinausgehende gegenseitige Unterstützungspflicht, in dem die Einnahmen des Partners / der Partnerin bei der Bemessung der Sozialhilfe mitberücksichtigt werden. Führt zudem eine bedürftige Person den Haushalt einer nicht unterstützungsberechtigten Person, so hat sie Anspruch auf eine Entschädigung für diese Arbeitsleistung.⁷⁶ Zusammen in einem Haushalt lebende Personen bilden aber unabhängig von der gegenseitigen Unterstützungspflicht eine Berechnungseinheit, welche für die Bemessung des Bedarfs beigezogen wird (z.B. Grundbedarf für den Lebensunterhalt in Abhängigkeit der Haushaltgrösse).

Mögliche statistische Quellen für die Bestimmung der Bezugsgrössen

Die Definition der Unterstützungseinheit in der Sozialhilfe entspricht grundsätzlich der des Steuerhaushalts. Vor allem im Bereich der kleinen Einkommen, die für einen Bezug zur Sozialhilfe relevant wären, kann der direkte Vergleich mit der Steuerstatistik aber zu Verfälschungen führen. Ein noch zu Hause wohnendes in Ausbildung stehendes volljäh-

⁷⁶ SKOS-Richtlinien 04/05 bzw. 12/07, F.5: «Die in familienähnlichen Gemeinschaften zusammenlebenden Personen sind rechtlich nicht zu gegenseitiger Hilfe verpflichtet. Einkommen und Vermögen der verschiedenen Personen dürfen daher nicht zusammengerechnet werden. Vielmehr ist für jede unterstützte Person ein individuelles Unterstützungskonto zu führen. [...]

Leben die Partner in einem stabilen Konkubinat und wird nur eine Person unterstützt, dürfen Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners angemessen mitberücksichtigt werden. [...] Führt eine unterstützte Person den Haushalt für eine oder mehrere Personen, die nicht unterstützt werden, hat sie einen Anspruch auf Entschädigung für die Haushaltführung. Diese Entschädigung ist der unterstützten Person als Einkommen anzurechnen.»

riges Kind würde beispielsweise als bedürftig und damit sozialhilfeberechtigt wahrgenommen, obwohl die Unterstützungspflicht der Eltern (gemäss Zivilgesetzbuch) dies in der Regel verhindert. Bei stabilen Konkubinatinnen ist der Vergleich mit der Steuerstatistik ebenfalls nicht möglich, da die mitberücksichtigten Einnahmen des Konkubinatspartners in den Steuerdaten nicht erscheinen. Gleiches gilt für die Wohngemeinschaften im Fall einer Entschädigung für die Haushaltführung. Daher wird darauf verzichtet, haushaltsspezifische Unterstützungs- oder Betroffenenquoten zu berechnen. Stattdessen wird mit der Gesamtzahl der Steuer- bzw. Sozialhilfe beziehenden Haushalte im Kanton Zürich operiert.

8.2 Notwendigkeit der Anreizsetzung

Die Sozialhilfe ist das letzte finanzielle Auffangnetz, wenn alle anderen Möglichkeiten wie beispielsweise das eigene Lohneinkommen, familienrechtliche Unterstützungspflichten oder Sozialversicherungsleistungen nicht oder nicht mehr ausreichen. Sie ermöglicht Personen und Familien, die ihren finanziellen Bedarf nicht aus eigener Kraft decken können, einen minimalen Lebensstandard und damit eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Gemäss Sozialhilfegesetz ist das Vorhandensein einer finanziellen Notlage Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfeleistungen. Gerade für Personen und Familien, die auch bei voller Erwerbstätigkeit die Ablösung von der Sozialhilfe nicht oder nur knapp schaffen, besteht ein «moralisches Risiko»: Reduzieren sie ihre Erwerbsarbeit und beziehen stattdessen Sozialhilfe, verfügen sie über fast gleich viel finanzielle Mittel und gleichzeitig über mehr Freizeit. Hinzu kommt, dass der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt für viele Sozialhilfebeziehende beispielsweise aufgrund ihres Ausbildungsstandes schwierig und mühsam ist.

Gerade unter diesen Bedingungen ist das Setzen von positiven Anreizen für die Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit, wie dies in den SKOS-Richtlinien vorgesehen ist, zentral. Sozialhilfebeziehende, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sollen über mehr finanzielle Mittel verfügen können als andere, die nicht arbeiten. Gleiches gilt für Personen, welche sich aktiv um ihre Wiedereingliederung bemühen. Gleichzeitig sollen Personen ausserhalb der Sozialhilfe nicht weniger Geld zur Verfügung haben als Personen innerhalb der Sozialhilfe. Arbeit soll sich lohnen.

Einschränkend muss allerdings bemerkt werden, dass Arbeitsanreize nur dann wirken können, wenn nicht andere Restriktionen eine Arbeitsaufnahme verhindern. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt, geringe Ausbildung, fortgeschrittenes Alter, gesundheitliche Probleme oder Betreuungspflichten gegenüber Kindern erschweren die Arbeitssuche und können Gründe für Teilzeitpensen oder Erwerbslosigkeit sein. Es ist deshalb unklar, wie viele der Sozialhilfebeziehenden tatsächlich auf Arbeitsanreize reagieren können. Abschätzungen in Kapitel 8.4 deuten darauf hin, dass dies nur etwa 13% sind.

Bleibt noch anzumerken, dass nebst den monetären auch bedeutsame nicht monetäre Anreize zur Ablösung von der Sozialhilfe bestehen. Der Vollzug ist für die Betroffenen aufwendig (intensive Betreuung durch die Behörden, Offenlegungspflichten) und der Sozialhilfebezug oft mit Stigmatisierung verbunden.

8.3 Relevanzabschätzung nach Höhe des Fehlanreizes

Innerhalb der Sozialhilfe besteht grundsätzlich ein reduzierter Arbeitsanreiz: Ein um 5% höheres Arbeitspensum ergibt lediglich 360 CHF/a zusätzlich verfügbares Einkommen, da der Einkommensfreibetrag an den Beschäftigungsgrad gekoppelt ist und maximal 7'200 CHF/a beträgt.⁷⁷ Da reduzierte Arbeitsanreize jedoch innerhalb eines Sozialsystems, das primär der Existenzsicherung dient, nicht zu vermeiden sind, wird die Relevanz hier nicht weiter diskutiert.

In einem existenzsichernden Sozialsystem nicht zwingend vorhanden ist hingegen der deutliche Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe, der entsteht, weil der Einkommensfreibetrag, Integrationszulagen und nicht zwingende situationsbedingte Leistungen beim Ein- und Austritt nicht mit berücksichtigt werden.

Die Höhe der Austrittschwelle entspricht den kurz vor dem Austritt gewährten Einkommensfreibeträgen zuzüglich allfälliger «nicht zwingender situationsbedingter Leistungen» und Integrationszulagen. Die Gewährung von Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen für dieselbe Person ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Es ist denkbar, dass in derselben Unterstützungseinheit eine Person vom Einkommensfreibetrag profitiert, und eine andere Integrationszulagen erhält. Für die Analyse betrachten wir jedoch aus Transparenzgründen vorerst nur die durch die Einkommensfreibeträge verursachte Schwelle. Ebenso klammern wir zusätzliche (nicht zwingende) situationsbedingte Leistungen aus der Analyse aus, da diese sehr individuell ausgerichtet werden. Für einzelne Haushalte kann die Austrittschwelle also höher sein als in den folgenden Analysen gezeigt.

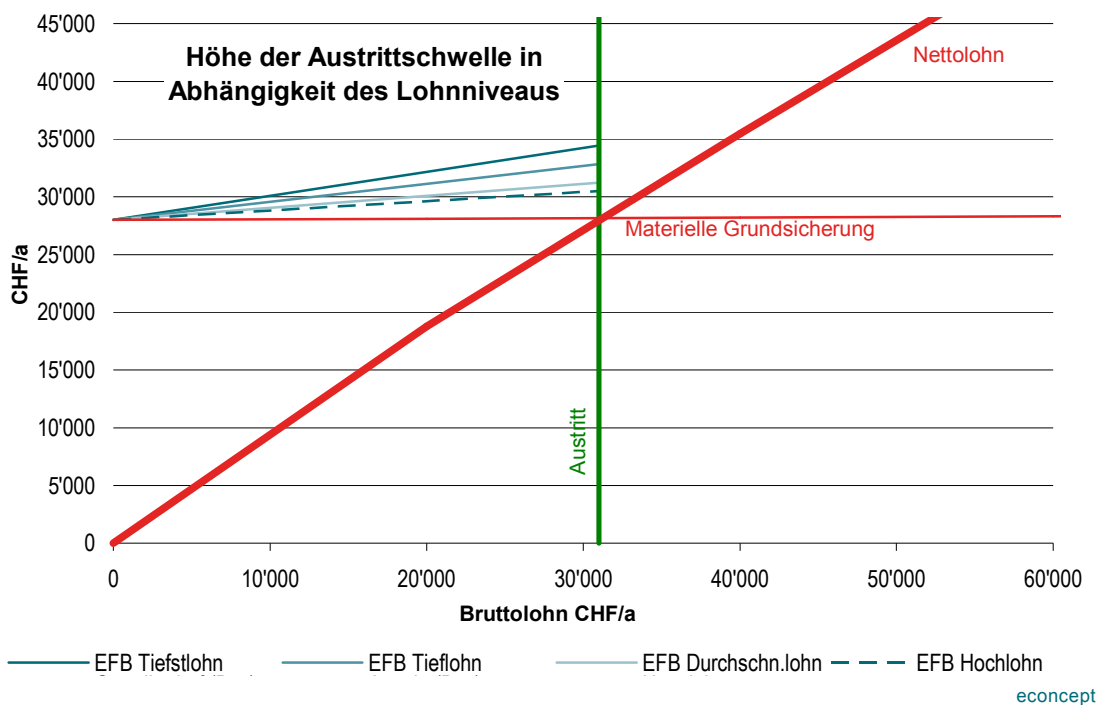
Im Folgenden betrachten wir nur die Austrittschwelle, die durch die Gewährung von Einkommensfreibeträgen entsteht.

Relevanz der Schwelle für die einzelnen Lohnniveaus

Der Austritt aus der Sozialhilfe erfolgt, sobald das Nettolohneinkommen zuzüglich Familienzulagen die materielle Grundsicherung übersteigt. Dieser Schnittpunkt ist in Figur 102 dargestellt. Auch sind in der Figur die Einkommensfreibeträge (EFB) dargestellt, die den Sozialhilfebeziehenden zusätzlich zur materiellen Grundsicherung zugestanden werden. Diese sind umso höher, je höher das Pensum ist. Deswegen ist auch die Schwelle beim

⁷⁷ Gemäss Weisung der Sicherheitsdirektion zur Anwendung der SKOS-Richtlinien im Kanton Zürich vom März 2005 gilt: Bei einer 100%-igen Erwerbstätigkeit beträgt der EFB Fr. 600 pro Monat. Bei einer Teilzeitarbeit wird der EFB entsprechend dem Beschäftigungsumfang reduziert, wobei er sich auf mindestens Fr. 100 pro Monat beläuft. Dadurch steigt das verfügbare Einkommen bei einer Erhöhung des Erwerbspensums erst ab einem Pensum von 16.6%.

Austritt umso höher, je höher das Pensum beim Austritt ist. Das Pensum beim Austritt ist wiederum umso höher, je geringer das Lohnniveau der Sozialhilfebeziehenden ist.



Figur 102: Höhe der Austrittsschwelle in Abhängigkeit des Lohnniveaus. EFB=Einkommensfreibetrag.

Lesebeispiel: Bei der hier gegebenen materiellen Grundsicherung (28'000 CHF/a) beträgt die Austrittsschwelle für einen Bezüger mit einem Tiefstlohn fast 6'500 CHF/a (34'500-28'000 CHF/a), für einen Bezüger mit einem Hochlohn jedoch lediglich knapp 2'500 CHF/a (30'500-28'000 CHF/a).

Tabelle 65 zeigt, bei welchen Erwerbspensen ein Austritt aus der Sozialhilfe realistischereweise stattfindet (Spalte 2).⁷⁸ In Spalte 3 ist die entsprechende Höhe der Einkommensfreibeträge angegeben, welche die Höhe der Austrittsschwelle bestimmen: Eine alleinerziehende Person mit zwei Kindern hat also nach dem Austritt aus der Sozialhilfe ein im ungünstigsten Fall zwischen 5'040 und 7'200 CHF/a geringeres verfügbares Einkommen.

⁷⁸ Leider gibt es hierzu keine empirischen Daten. Die Schätzungen beruhen auf der Annahme, dass Sozialhilfebeziehende zwischen 32'550 und 60'550 CHF/a Nettlohn bei 100% Erwerbstätigkeit verdienen.

Haushaltstyp	Wahrscheinliches Arbeitspensum beim Austritt aus der Sozialhilfe	Schwellenhöhe: Wahrscheinlicher Einkommensfreibetrag beim Austritt aus der Sozialhilfe [CHF/a]
Einzelperson	40 – 80%	2'880 – 5'760
Alleinerziehend mit einem Kind	60 – 100%	4'320 – 7'200
Alleinerziehend mit 2 Kindern	70 – 100%	5'040 – 7'200
Alleinerziehend mit 3 Kindern	80 – 100%	5'760 – 7'200
Paar ohne Kinder	60 – 110%	4'320 – 7'920
Paar mit einem Kind	70 – 130%	5'040 – 9'360
Paar mit 2 Kindern	80 – 140%	5'760 – 10'080
Paar mit 3 Kindern	90 – 160%	6'480 – 10'200

Tabelle 65: **Wahrscheinliche Arbeitspensum und Einkommensfreibeträge beim Austritt aus der Sozialhilfe** infolge einer Erwerbstätigkeit für Haushalte mit Erwerbstätigen im Tiefst- bis Durchschnittslohnbereich (32'550 und 60'550 CHF/a Nettolohn bei 100%). (Quelle: Eigene Berechnung.)
Lesebeispiel: Eine Einzelperson arbeitet beim Austritt aus der Sozialhilfe wahrscheinlich 40-80%. Dieses Pensum führt beim Austritt zu einer Schwellenhöhe von 2'880-5'760 CHF/a.

Ein Vergleich mit den im Kapitel «Methodik» hergeleiteten Relevanzgrenzen zeigt, dass die Schwelle beim Austritt aus der Sozialhilfe in jedem Fall relevant ist.

Tabelle 65 zeigt nur Schwellenhöhen für Unterstützungseinheiten mit Erwerbstätigen im Tiefst- bis Durchschnittslohnbereich. Auch wenn Lohnangaben in den vorhandenen Statistiken fehlen, kann aufgrund der Ausbildungsangaben der Sozialhilfebeziehenden davon ausgegangen werden, dass die Mehrheit der erwerbsfähigen Personen in den Unterstützungseinheiten in diesen Lohnbereichen tätig ist. Bei einem hohen Stundenlohn, das heisst bei Erwerbstätigkeit im Hochlohnbereich, ist in der Regel das Pensum beim Austritt aus der Sozialhilfe zu gering, als dass die Einkommensfreibeträge eine relevant hohe Schwelle verursachen würden. Ausnahmen bilden lediglich verheiratete/registrierte Paare mit Kindern.

Erreichbarkeit des Fehlanreizes

Für Alleinerziehende im Tiefstlohnbereich (ab einem Kind) und im Tieflohnbereich (ab zwei Kindern) ist ein Austritt aus der Sozialhilfe gemäss den getroffenen Annahmen nicht möglich. Für alle anderen Haushalte jedoch ist ein Austritt möglich und somit ist auch die Austrittschwelle erreichbar. Voraussetzung ist bei Paaren jedoch die (Teilzeit-) Erwerbstätigkeit beider Partner.

Ergebnis

Beim Übergang von der Sozialhilfe in die wirtschaftliche Unabhängigkeit können bei fast allen Haushaltstypen relevante Schwellen auftreten. Ausnahmen sind die folgenden Fälle:

- Alleinerziehende im Tiefstlohnbereich (ca. 34'600 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Ihr Erwerbseinkommen übersteigt die materielle Grundsicherung auch bei Vollzeitberwerbstätigkeit nicht.

- Alleinerziehende mit mehr als zwei Kindern im Tieflohnbereich (ca. 46'100 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Auch bei diesen kann das Erwerbseinkommen die materielle Grundsicherung nicht übersteigen.
- Einzelpersonen, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften (ca. 89'500 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Sie treten bereits bei einem sehr niedrigen Arbeitspensum aus der Sozialhilfe aus, so dass die Einkommensfreibeträge beim Austritt zu gering sind, um eine relevante Schwelle zu verursachen.
- Alleinerziehende mit einem Kind, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften. Ihr Arbeitspensum beim Austritt ist ebenfalls zu gering, um eine relevante Schwelle zu verursachen.
- Kinderlose Paare, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften. Auch bei diesen ist das Pensum beim Austritt zu gering, um eine relevante Schwelle beim Austritt zu verursachen.

Damit der durch die Sozialhilfe verursachte Fehlanreiz im Einzelfall tatsächlich wirksam wird, muss die Möglichkeit zur Erhöhung des Erwerbseinkommens gegeben sein.

8.4 Relevanzabschätzung Fallzahlen

Leistungsbeziehende

Laut Sozialhilfestatistik bezogen im Kanton Zürich im Dezember 2007 24'004 Unterstützungseinheiten wirtschaftliche Sozialhilfe.⁷⁹ Betrachtet man die Anzahl der unterstützten Personen⁸⁰ beträgt die Sozialhilfequote im Kanton Zürich 3.7% (Sozialbericht Kanton Zürich 2007).

Anreizlimitierte

Um abzuschätzen, wie viele Unterstützungseinheiten einem Fehlanreiz ausgesetzt sind, soll die Gesamtheit der Sozialhilfebeziehenden schrittweise eingegrenzt werden. Soweit dies aus den Daten ersichtlich ist, wird die Grösse der folgenden Gruppen hergeleitet:

- **(Zusätzliche) Erwerbstätigkeit möglich (Gruppe 1):** In wie vielen Unterstützungseinheiten können die Sozialhilfebeziehenden und/oder ihre Partner ihre Erwerbstätigkeit überhaupt ausdehnen? Dies ist z.B. bei einer medizinisch bedingten Arbeitsunfähigkeit nicht realistisch, oder auch dann nicht, wenn schon einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachgegangen wird.
- **Einstieg in den Arbeitsmarkt bereits gelungen (Gruppe 2):** In wie vielen von diesen Unterstützungseinheiten sind die Sozialhilfebeziehenden und/oder ihre Partner bereits erwerbstätig? Wir gehen davon aus, dass bei Personen, die noch gar nicht

⁷⁹ Während des Jahres 2007 haben 28'643 Unterstützungseinheiten wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen. Von diesen Fällen konnten 4'639 im Laufe des Jahres 2007 abgeschlossen werden, was bedeutet, dass diese Unterstützungseinheiten mindestens sechs Monate keine Sozialhilfe bezogen haben: 28'643 - 4'639 = 24'004.

⁸⁰ Auf eine Messung auf der Ebene der Haushalte wird verzichtet, vgl. «Grundlagen».

erwerbstätig sind, nicht die *Austrittsschwelle* die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verhindert, sondern andere Faktoren. Schliesslich ist diese Personengruppe vorerst mit dem positiven Anreiz konfrontiert, sich dank der Einkommensfreibeträge durch die Aufnahme einer Arbeit besser stellen zu können.

- **Austritt bei Vollzeit möglich (Gruppe 3):** Wie viele Unterstützungseinheiten, in denen die Sozialhilfebeziehenden und/oder ihre Partner bereits teilzeit-erwerbstätig sind und die ihre Erwerbstätigkeit ausdehnen können, würden bei einer Vollzeiterwerbstätigkeit aus der Sozialhilfe austreten?

Tabelle 66 zeigt, nach welchen konkreten Kriterien die Gesamtheit der Unterstützungseinheiten schrittweise bis zur Gruppe 3 eingegrenzt wird. Bei Paarhaushalten muss dabei berücksichtigt werden, dass jeweils zwei potentiell Erwerbstätige zu derselben Unterstützungseinheit gehören. Wenn z.B. der Sozialhilfebeziehende krankheitsbedingt nicht arbeiten kann, könnte auch der Partner die Erwerbstätigkeit ausdehnen. Dies wird bei der Bildung der drei Gruppen berücksichtigt.

Die Sozialhilfestatistik liefert zurzeit noch keine genauen Angaben zum Erwerbseinkommen der Sozialhilfebeziehenden.⁸¹ Um die Anzahl der Unterstützungseinheiten abzuschätzen, die zur Gruppe 3 gehören, verwenden wir deswegen vereinfachend den standardisierten Jahrestiefstlohn netto von 32'554 CHF.

⁸¹ Die Sozialhilfestatistik wird schweizweit erst seit 2006 durchgeführt. Einige Variablen können noch nicht in genügend hoher Qualität erhoben werden.

Kriterien für die Gruppenzugehörigkeit		Maximale Anzahl ⁸²
Laufende Sozialhilfefälle per Dezember 2007		24'004
Davon: (Zusätzliche) Erwerbstätigkeit möglich (Gruppe 1)	<ul style="list-style-type: none"> - Schweizer/in, B-, C-, L-Bewilligung (Arbeitsbewilligung) - Alter als 18 und jünger als 65 - nicht in Ausbildung - nicht Rentner/in oder dauerinvalid - Keine IV-Eingliederungsmassnahme (Teilnahme oder in Abklärung) - Keine pflegebedürftige Person im Haushalt - Einstufung der Erwerbssituation nicht «Keine Chance auf dem Arbeitsmarkt» - Nicht bereits vollzeiterwerbstätig - Kein zwingender Grund für Teilzeiterwerbstätigkeit (in Ausbildung, Behinderung/Unfall, Krankheit, Haushalt/familiäre Gründe) 	17'583
Davon: Einstieg in den Arbeitsmarkt bereits gelungen (Gruppe 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Zugehörigkeit zur Gruppe 1 - Antragstellende Person und/oder Partner/in sind bereits teilzeiterwerbstätig 	3'764
Davon: Austritt bei Vollzeitspensum möglich (Gruppe 3)	<ul style="list-style-type: none"> - Zugehörigkeit zu Gruppe 2 - Bei Paarhaushalten: 2 x 100%-Tiefstlohneinkommen > Bruttobedarf - Bei Nicht-Paarhaushalten: 1x 100%-Tiefstlohneinkommen > Bruttobedarf <p>Bemerkung: Innerhalb der Gruppe 2 fehlen 238 Angaben zum Bruttobedarf.</p>	3'029

Tabelle 66: Schrittweise Eingrenzung der Anzahl Unterstützungseinheiten. Die angegebene Anzahl ist jeweils als Obergrenze zu verstehen.

Anhand von Tabelle 66 ist ersichtlich, dass der durch die Austrittschwelle gesetzte Fehlreiz ungefähr 3'029 bzw. 13% der Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich betrifft (2007). Bei den übrigen Unterstützungseinheiten ist davon auszugehen, dass andere Gründe der Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit im Wege stehen.

Im Jahr 2007 wurden insgesamt 8'330 Dossiers abgeschlossen. In 27% der Fälle gelang die Ablösung von der Sozialhilfe durch die Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit durch die antragstellende Person. In weiteren 3.5% der Fälle erfolgte der Austritt aufgrund der Erhöhung des Erwerbsspensums. Weitere 1.6% konnten durch eine Erhöhung des Erwerbseinkommens aus der Sozialhilfe austreten.⁸³ Dies bedeutet, dass rund 2'670 Unterstützungseinheiten pro Jahr die Austrittschwelle überwinden. Dabei ist die Bezugsdauer in der Sozialhilfe sehr unterschiedlich. Ca. 12% der Unterstützungseinheiten beziehen bereits seit über sechs Jahren Sozialhilfe, aber gleichzeitig gelingt auch vielen eine schnelle Ablösung. 50% der abgeschlossenen Fälle weisen eine Bezugszeit von weniger als einem Jahr auf.

Die Anzahl der Wiedereingliederungen (2'670) ist relativ hoch im Vergleich zur Anzahl der Unterstützungseinheiten, *bei denen das Wiedererlangen der wirtschaftlichen Unab-*

⁸² In der hier ausgewiesenen Anzahl sind auch alle fehlenden Werte der Sozialhilfestatistik enthalten. Die Anzahl der fehlenden Werte liegt jeweils ca. zwischen 50 bis 1000. Die angegebene Anzahl ist also als Obergrenze zu verstehen.

⁸³ Bei allen übrigen Austritten (67.9%) wurde entweder die Existenzsicherung durch ein anderes Sozialsystem übernommen oder das Dossier wurde aus Gründen wie Eheschliessung oder Wegzug geschlossen.

hängigkeit realistisch erscheint (3'029). Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass der vorhandene Schwelleneffekt von den Sozialhilfebeziehenden nicht wahrgenommen wird oder nicht wirkt. Es existieren aber natürlich auch andere, nicht monetäre Anreize für die Sozialhilfebeziehenden, die dem Schwelleneffekt entgegen wirken. Der Sozialhilfebezug wird aufgrund der engmaschigen Kontrolle und Begleitung sowie immer noch vorhandener Stigmatisierung oft als unangenehm empfunden. Zusätzlich stehen den Behörden Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung (z.B. Reduktion des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt), wenn die Betroffenen sich nicht in zumutbarem Masse um eine Erwerbsarbeit bemühen.

Benachteiligte

Aufgrund des Schwelleneffekts gibt es Haushalte ohne Sozialhilfe, die finanziell schlechter gestellt sind als Haushalte mit Sozialhilfe. Diese Haushalte mit einem Einkommen knapp über der materiellen Grundsicherung der Sozialhilfe werden durch die Ausgestaltung der Sozialhilfe benachteiligt, da sie ein geringeres verfügbares Einkommen aufweisen als Haushalte mit einem geringeren Erwerbseinkommen, die Sozialhilfe beziehen.

Hierzu lagen bereits Auswertungen des Statistischen Amtes des Kantons Zürich vor. Aufbauend auf den vorhandenen Ergebnissen wurden von econcept zusätzliche Auswertungen der Komponentensteuerstatistik durchgeführt, die neu auch Folgendes berücksichtigen:

- Vermögensfreibeträge: Haushalte mit einem Vermögen grösser als die geltenden Vermögensfreibeträge⁸⁴ werden als nicht sozialhilfeberechtigt eingestuft.
- Schwellenhöhe: Die Höhe der Austrittsschwelle in der Sozialhilfe hängt von den Erwerbspensen der Haushaltsmitglieder beim Austritt aus der Sozialhilfe ab. Die Erwerbspensen beim Austritt wiederum hängen einerseits von der Höhe der materiellen Grundsicherung ab, andererseits vom Lohnniveau der Erwerbstätigen (vgl. Kapitel 8.3). Somit kann *für jeden Haushaltstyp eine plausible durchschnittliche Schwellenhöhe* festgelegt werden.

Die Auswertungen zeigen, dass 2007⁸⁵ rund 11'800 Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch gegenüber vergleichbaren Haushalten innerhalb der Sozialhilfe mindestens 1 CHF/a weniger verfügbares Einkommen hatten. Ca. 8'650 Haushalte waren mindestens um 1'675 CHF/a schlechter gestellt, was ca. 1.1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich entspricht.

Die durchgeführten Schätzungen der Anzahl benachteiligter Haushalte basieren auf Steuerdaten. Die über die Unterstützungseinheit hinausgehende Unterstützungspflicht (vgl. Kapitel 8.1) kann dabei nicht berücksichtigt werden. Da diese Unterstützungspflicht bewirkt, dass weniger Haushalte sozialhilfeberechtigt sind, als dies gemäss Steuerdaten

⁸⁴ 4'000 CHF pro erwachsene Person, 2'000 CHF pro Kind, maximal 10'000 CHF pro Familie

⁸⁵ Alle Ergebnisse der Auswertung der Komponentensteuerstatistik sind mit dem Faktor 1.036 vom Jahr 2004 auf das Jahr 2007 hochgerechnet.

der Fall zu sein scheint, gehen wir davon aus, dass die tatsächlich Anzahl benachteiligter Haushalte eher noch etwas tiefer liegt als die Schätzungen.

Die Schwelle beim Austritt aus der Sozialhilfe führt dazu, dass ca. 3'000 bzw. 13% aller Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe im Kanton Zürich nur einen eingeschränkten Anreiz haben, ihr Erwerbseinkommen zu steigern.

Gleichzeitig sind ca. 8'650 Steuerhaushalte ausserhalb der Sozialhilfe (1.1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich) durch die Austrittsschwelle um mindestens 1'675 CHF/a schlechter gestellt als vergleichbare Haushalte innerhalb der Sozialhilfe.

8.5 Massnahmenvorschläge

In der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» wurden drei mögliche Massnahmen sowie deren Vor- und Nachteile erarbeitet (siehe nachfolgend 1-3). Für die Massnahmen 2 und 3 wird hier zusätzlich eine Reduktion der maximalen Einkommensfreibeträge von 600 CHF/Mt. (a) auf 400 CHF/ Mt. (b) betrachtet. Eine vierte Alternative beinhaltet eine asymmetrische Festlegung der Ein- und Austrittsschwelle.

- 1) Abschaffung der Zulagen und des Einkommensfreibetrags
- 2) Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt
 - a) 600 CHF/Mt. maximaler Einkommensfreibetrag
 - b) 500 CHF/Mt. maximaler Einkommensfreibetrag
 - c) 400 CHF/Mt. maximaler Einkommensfreibetrag
- 3) Mitberücksichtigung von Zulagen (IZU / MIZ) sowie des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt
 - a) 600 CHF/Mt. maximaler Einkommensfreibetrag
 - b) 500 CHF/Mt. maximaler Einkommensfreibetrag
 - c) 400 CHF/Mt. maximaler Einkommensfreibetrag
- 4) Asymmetrische Festlegung von Ein- und Austritt

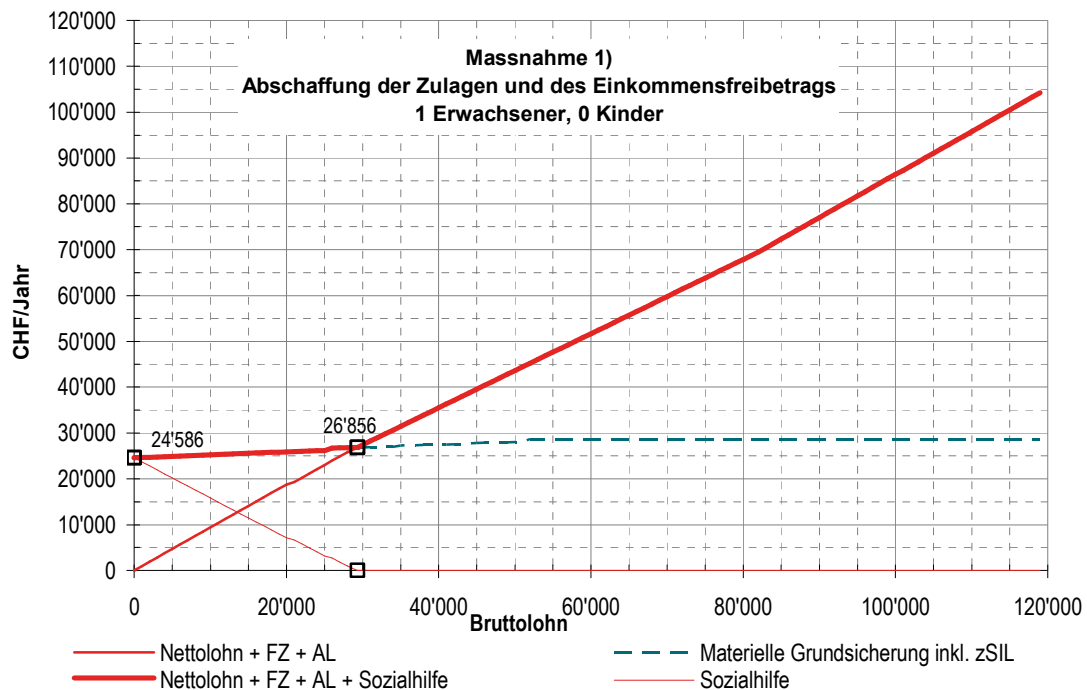
Im Folgenden werden diese vier Massnahmen erläutert sowie ihre Auswirkungen auf Gerechtigkeitsaspekte, optimale Arbeitsanreize, Fallzahlen in der Sozialhilfe und Kosten der Sozialhilfe aufgezeigt.

8.5.1 Abschaffung der Zulagen und Einkommensfreibeträge (Massnahme 1)

Massnahme

Bedürftige Personen werden unabhängig von ihrer Leistung (Erwerbstätigkeit, Integrationsleistung) nur im Umfang der materiellen Grundsicherung unterstützt. Es werden keine Zulagen ausgerichtet und es wird kein Einkommensfreibetrag gewährt.

Auswirkungen



econcept

Figur 103: Einkommensverlauf bei Abschaffung der Zulagen und des Einkommensfreibetrags im Sozialhilfetarif.

Figur 103 zeigt die Auswirkungen der Massnahme (1). In diesem Beispiel liegt die materielle Grundsicherung (inkl. zwingender situationsbedingter Leistungen) bei 24'586 CHF/a, wenn der/die Sozialhilfebeziehende gar nicht arbeitet. Nimmt der/die Leistungsbeziehende eine Arbeit auf, steigen die situationsbedingten Leistungen aufgrund der zunehmenden Berufsauslagen leicht an. Damit steht den Leistungsbeziehenden jedoch trotzdem bis zu einem Bruttolohn von rund 30'000 CHF/a kein einziger Franken zusätzlich zur Verfügung.

Innerhalb der Sozialhilfe wird der heute vorhandene positive Arbeitsanreiz eliminiert. Ausserhalb der Sozialhilfe ist niemand mehr gegenüber Sozialhilfebeziehenden finanziell schlechter gestellt. Die Massnahme schafft Gerechtigkeit zwischen Sozialhilfebeziehenden und Nicht-Sozialhilfebeziehenden. Allerdings wird diese Gerechtigkeit zugunsten der Nicht-Sozialhilfebeziehenden nur dadurch erreicht, indem die Sozialhilfebeziehenden schlechter gestellt werden. Die Situation der Nicht-Sozialhilfebeziehenden wird nicht verändert.

Auswirkungen auf Fallzahlen und Kosten

Die Zahl der Leistungsbeziehenden ändert sich nicht, zumindest nicht aufgrund der Zugangsberechtigung. Ausgehend von der positiven Wirkung von Arbeitsanreizen nimmt aber die Erwerbstätigkeit innerhalb der Sozialhilfe mittelfristig ab und die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden langfristig zu. Die Ausgaben der Sozialhilfe sinken um die nicht mehr ausgerichteten Einkommensfreibeträge und Zulagen, nehmen aber voraussichtlich

im Gegenzug durch die verminderte Erwerbstätigkeit innerhalb der Sozialhilfe sowie durch zusätzliche Beziehende zu.

Einschätzung der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen»

Tabelle 67 fasst die Einschätzungen der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» zur Massnahmenvariante «Abschaffung der Zulagen und des Einkommensfreibetrags» zusammen:

Vorteile	Der Schwelleneffekt wird beseitigt.
	Es gibt keine Fallzunahme.
	Die Kosten nehmen im Umfang der Einkommensfreibeträge bzw. der Integrationszulagen (IZU / MIZ) ab.
Nachteile	Die rechtlichen Grundlagen müssen angepasst werden. Der seit 1. Januar 2008 ins Sozialhilfegesetz aufgenommene § 3 b. Absatz 3 sieht vor, dass bei der Bemessung und Ausrichtung der Sozialhilfe Arbeits- und weitere Gegenleistungen angemessen berücksichtigt werden. (...)
	Die SKOS-Richtlinien können nicht mehr angewendet werden.
	Es braucht ein neues Regelwerk für den Kanton Zürich, das die SKOS-Richtlinien ersetzt.
	Es gibt weniger Sanktionsmöglichkeiten für Sozialhilfebezüger.
	Für Sozialhilfebezüger lohnt sich Arbeit, die nicht existenzsichernd ist, nicht mehr. Ebenso wenig lohnen sich Leistungen, die die Integration fördern. Damit wird die Passivität gefördert und es können Mehrkosten für die Sozialhilfe entstehen.
	Erwerbstätige Sozialhilfebezüger können ihrer Steuerpflicht nicht mehr nachkommen, weil sie lediglich über das soziale Existenzminimum verfügen und die geschuldeten Steuern nicht in der Budgetberechnung berücksichtigt werden.

Tabelle 67: Einschätzung der Massnahme «Abschaffung der Zulagen und des Einkommensfreibetrags» aus dem Bericht «Arbeit muss sich lohnen» 20.05.2008.

8.5.2 Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt (Massnahme 2)

Massnahme

Bedürftige Personen mit Erwerbstätigkeit werden dann unterstützt, wenn ihr Einkommen das Niveau der materiellen Grundsicherung plus des Einkommensfreibetrags unterschreitet. Bei der Berechnung der Unterstützungsbedürftigkeit von Erwerbstätigen wird der Einkommensfreibetrag damit mitberücksichtigt.

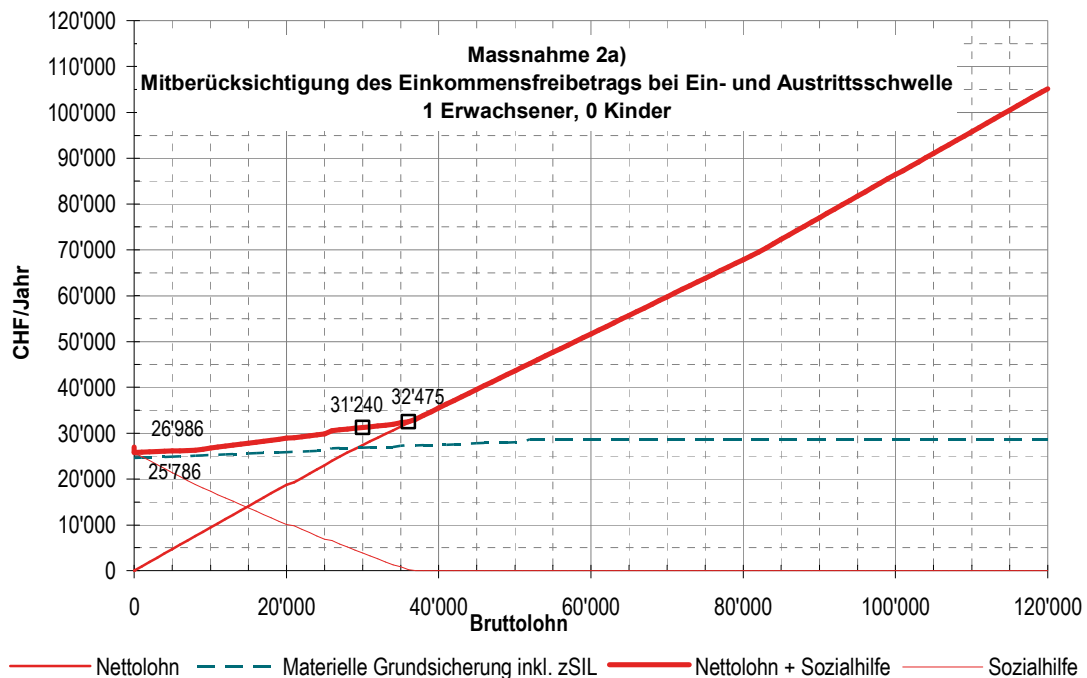
Auswirkungen

Die Austrittsschwelle in der Sozialhilfe wird stark reduziert und in vielen Fällen ganz beseitigt (Figur 104). Nur noch diejenigen Unterstützungseinheiten sind mit einer Austrittsschwelle konfrontiert, die sowohl Einkommensfreibeträge als auch Integrationszulagen erhalten, da sie beim Austritt aus der Sozialhilfe die Integrationszulagen verlieren.⁸⁶ Dementsprechend gibt es noch immer Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch, die weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben als vergleichbare Haushalte innerhalb der Sozialhilfe, die Einkommensfreibeträge *und* Integrationszulagen erhalten. Im Gegensatz zur

⁸⁶ Die Einkommensfreibeträge und Zulagen wurden 2006 erstmals in der Sozialhilfestatistik erhoben. Leider können diese Angaben noch nicht als zuverlässig eingestuft werden. Wir können deswegen nicht verlässlich feststellen, wie viele Unterstützungseinheiten Einkommensfreibeträge *und* Zulagen erhalten.

heutigen Situation sind aber weniger Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe gegenüber Sozialhilfebeziehenden benachteiligt.

Die Haushalte, die im heutigen System benachteiligt sind, werden finanziell besser gestellt, da sie neu Anrecht auf Unterstützung durch die Sozialhilfe haben. Dadurch nimmt aber auch die Anzahl der Leistungsberechtigten zu.



econcept

Figur 104: Einkommensverlauf bei Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags bei der Ein- und Austrittsschwelle im Sozialhilfetarif.

Auswirkungen auf Fallzahlen und Kosten

Die Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrages beim Ein- und Austritt schafft theoretisch 10'400 zusätzliche Leistungsberechtigte.⁸⁷ Analysen des statistischen Amtes des Kantons Zürich haben allerdings gezeigt, dass bei Steuerhaushalten eine sehr tiefe Bezugsquote anzuwenden ist, um die Anzahl der neuen Leistungsberechtigten in die Anzahl der neuen Leistungsbeziehenden umzurechnen. Der Unsicherheitsbereich dieser Bezugsquote ist jedoch aufgrund fehlender Daten und teils unklarer Datenqualität sehr gross. Wir geben deswegen für alle weiteren Ergebnisse, die von der Bezugsquote abhängig sind, einen Unsicherheitsbereich an, der einer Bezugsquote zwischen 5% und 20% entspricht.

Somit wäre aufgrund der 10'400 neuen Leistungsberechtigten mit etwa 520 bis 2'080 neuen Sozialhilfefällen zu rechnen, was einer Zunahme zwischen 2.2% und 8.6% entspricht. Dies dürfte zusätzliche Kosten zwischen 1.9 und 7.6 Mio. CHF/a verursachen,

⁸⁷ Die über die Unterstützungseinheit hinausgehende Unterstützungspflicht ist hier nicht berücksichtigt.

was 0.3% bis 1.1% der Gesamtausgaben von Gemeinden und Kanton für die Sozialhilfe⁸⁸ entspricht.

Die Reduktion der Austrittsschwelle wirkt der Zunahme der Fallzahlen entgegen, wenn Arbeitsanreize in der Sozialhilfe wirksam sind. Deswegen ist aus heutiger Sicht kaum zu beurteilen, wie gross die Zunahme der Leistungsbeziehenden aufgrund der Massnahme «Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags bei Ein- und Austrittsschwelle» tatsächlich sein wird.

Einschätzung der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen»

Tabelle 68 fasst die Einschätzungen der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» zur Massnahmenvariante «Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt» zusammen:

Vorteile	Der Schwelleneffekt wird beseitigt.
	Es ist keine Anpassung des (revidierten) Sozialhilfegesetzes nötig, die SKOS-Richtlinien werden weiterhin angewendet.
	Erwerbsarbeit lohnt sich auch innerhalb der Sozialhilfe.
	Die Kosten senkende und motivierende Wirkung der Integrationsförderung bleibt erhalten.
	Erwerbstätige Sozialhilfebezüger können ihrer Steuerpflicht nachkommen (Einkommensfreibetrag).
Nachteile	Ein grösserer Teil der Bevölkerung hat Anspruch auf Sozialhilfe.
	Die Zahl der Sozialhilfefälle nimmt zu.
	Die Anpassung verursacht Mehrkosten.
	Beim Eintritt in die Sozialhilfe sind mehr Fälle anspruchsberechtigt und für den Austritt muss ein höheres Einkommen erreicht werden.
Eine Möglichkeit, den Schwelleneffekt zu beseitigen, ohne die Kosten und die Fallzahl in einem derartigen Umfang ansteigen zu lassen, wäre die Reduktion des Einkommensfreibetrags auf 400 oder 500 CHF/Mt. Die Zahl der neu anspruchsberechtigten Haushalte würden so reduziert.	

Tabelle 68: Beschreibung der Massnahme «Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags bei Ein- und Austrittsschwelle» aus dem Bericht «Arbeit muss sich lohnen» 20.05.2008.

Zusätzliche Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages

Um die jährlichen Mehrausgaben für die Sozialhilfe, die durch die Beseitigung des im heutigen System vorhandenen Schwelleneffektes entstehen, so gering wie möglich zu halten, könnte die Massnahme «Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt» mit der Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages verbunden werden.

Ohne Senkung des Einkommensfreibetrages führt seine Mitberücksichtigung beim Ein- und Austritt zu jährlichen Mehrausgaben von 1.9 bis 7.6 Mio. CHF/a. Die Mitberücksichtigung verbunden mit einer Senkung führt zu deutlich geringeren Mehrausgaben:

- Wird der Einkommensfreibetrag auf 500 CHF/Mt. gesenkt, führt seine Anrechnung bei Ein- und Austritt zu jährlichen Mehrausgaben von 1.5 bis 5.8 Mio. CHF/a. Gleichzeitig verringern sich jedoch durch die Senkung die Ausgaben für die bisherigen Sozialhil-

⁸⁸ Die Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden für Sozialhilfe belaufen sich im Kanton Zürich auf rund 652,5 Mio. CHF/a. (Sozialbericht Kanton Zürich 2007.)

febeziehenden um ca. 2.4 Mio. CHF/a.⁸⁹ Insgesamt liegt die Veränderung der Ausgaben zwischen -0.9 und +3.4 Mio. CHF/a, was -0.1% bis +0.5% der heutigen Sozialhilfeausgaben von Kanton und Gemeinden entspricht.

- Wird der Einkommensfreibetrag hingegen bis auf 400 CHF/Mt. gesenkt, was dem von der SKOS vorgeschriebenem Minimalbetrag entspricht, führt seine Anrechnung bei Ein- und Austritt nur noch zu Mehrausgaben von 1 bis 4 Mio. CHF/a. Gleichzeitig verringern sich die Ausgaben für die bisherigen Sozialhilfebeziehenden um ca. 4.8 Mio. CHF/a.⁹⁰ Insgesamt entstehen so *Minderausgaben* zwischen 0.8 und 3.8 Mio. CHF/a, was 0.1% bis 0.6% der heutigen Sozialhilfeausgaben von Kanton und Gemeinden entspricht.

Alle Werte beziehen sich auf das Jahr 2007.

8.5.3 Mitberücksichtigung von Integrationszulagen sowie des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt (Massnahme 3)

Massnahme

Auch wenn eine Sozialhilfebeziehende Person in der Regel nicht gleichzeitig Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen erhalten kann, ist dies bei einer Unterstützungseinheit, die aus mehreren Personen besteht, durch aus möglich. Bei der Massnahme «Mitberücksichtigung von Integrationszulagen sowie des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt» werden deswegen nicht nur Einkommensfreibeträge, sondern auch Integrationszulagen bei Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe berücksichtigt.

Unterstützungseinheiten mit Erwerbstätigen erhalten Sozialhilfe, wenn ihr Einkommen das Niveau der materiellen Grundsicherung plus des Einkommensfreibetrags plus Integrationszulagen unterschreitet. Bedürftige Personen ohne Erwerbstätigkeit, aber mit anderen Einnahmen wie beispielsweise Alimentenzahlungen werden dann unterstützt, wenn ihre Einnahmen das Niveau der materiellen Grundsicherung nicht erreichen. Erbringen diese Personen eine Integrationsleistung, wird bei der Berechnung der Ein- und der Austrittsschwelle zusätzlich eine Zulage (IZU oder MIZ) mitberücksichtigt (z.B. bei Alleinerziehenden, Lernenden). Das setzt allerdings voraus, dass die beim Eintritt berücksichtigten Integrationsleistungen genau definiert werden.

Auswirkungen

Durch die Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags *und* der Zulagen beim Ein- und Austritt, wird der im heutigen System vorhandene Fehlanreiz vollständig eliminiert. Auch sind keine Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch mehr finanziell schlechter gestellt als manche Haushalte innerhalb der Sozialhilfe. Die im heutigen System benachteiligten

⁸⁹ Gemäss Sozialbericht 2007 erhalten 2006 rund 4'750 Sozialhilfefälle Einkommensfreibeträge, die durchschnittlich 255 CHF/Mt. betragen. Diese Leistungen reduzieren sich durch die Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages auf 400 CHF/Mt. um einen Drittel.

⁹⁰ Gemäss Sozialbericht 2007 erhalten 2006 rund 4'750 Sozialhilfefälle Einkommensfreibeträge, die durchschnittlich 255 CHF/Mt. betragen. Diese Leistungen reduzieren sich durch die Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages auf 400 CHF/Mt. um einen Drittel.

Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe werden durch die Massnahme absolut besser gestellt.

Auswirkungen auf Fallzahlen und Kosten

Die Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrages und der Integrationszulagen beim Ein- und Austritt schafft theoretisch rund 11'800 zusätzliche Leistungsberechtigte.⁹¹ Verwenden wir wieder die auf Analysen des Statistischen Amtes basierende Bezugsquote von 5% bis 20% (vgl. Kapitel 8.5.2) liegt die voraussichtliche Anzahl der zusätzlichen Sozialhilfefälle zwischen 590 und 2'360, was einem Anstieg der Fälle zwischen 2.5% und 10% entspricht. Dies dürfte Mehrkosten zwischen 2.1 und 8.3 Mio. CHF/a verursachen, was einem Anstieg der Sozialhilfeausgaben von Gemeinden und Kanton zwischen 0.3% und 1.3% entspricht.

Die Reduktion der Austrittsschwelle wirkt der Zunahme der Fallzahlen entgegen, wenn die Arbeitsanreize in der Sozialhilfe wirksam sind. Deswegen ist aus heutiger Sicht kaum abschätzbar, wie gross die Zunahme der Leistungsbeziehenden aufgrund der Massnahme «Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags und der Integrationszulage beim Ein- und Austritt» tatsächlich sein wird.

Einschätzungen der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen»

Tabelle 69 fasst die Einschätzungen der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» zur Massnahmenvariante «Mitberücksichtigung von Zulagen (IZU / MIZ) sowie des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt» zusammen:

Vorteile	Der Schwelleneffekt wird beseitigt.
	Personen in gleichen Situationen werden gleich behandelt.
	Es ist keine Anpassung des (revidierten) Sozialhilfegesetzes nötig, die SKOS-Richtlinien werden weiterhin angewendet.
	Das Erbringen einer Gegenleistung oder die Bemühungen dazu lohnen sich auch innerhalb der Sozialhilfe, ebenso das Erbringen von integrationsfördernden Leistungen.
	Die Kosten senkende und motivierende Wirkung der Integrationspflicht bleibt erhalten.
Nachteile	Ein grösserer Teil der Bevölkerung hat Anspruch auf Sozialhilfe.
	Die Zahl der Sozialhilfefälle nimmt in etwas grösserem Umfang zu als bei Variante 2). Dasselbe gilt für die verursachten Mehrkosten.
	Integrationsleistungen werden nicht mehr aufgrund eines zielgerichteten Handlungsplans eingefordert, sondern sie müssen schon vor der Unterstützung gewertet werden.
	Um die vor dem Eintritt in die Sozialhilfe erbrachten Integrationsleistungen zu bewerten, müssen objektive Kriterien für Leistungen, welche einen Anspruch auf Zulagen zur Folge haben, genau definiert werden. Problematisch ist diese Definition bei der Berücksichtigung der MIZ, die in der Praxis sehr unterschiedlich angewendet werden. Eine solche Definition erschwert den Ablauf und schränkt den Handlungsspielraum der Sozialhilfebehörden ein.

Tabelle 69: Beschreibung der Massnahme «Mitberücksichtigung von Zulagen (IZU / MIZ) sowie von Einkommensfreibeträgen beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe (3a)» aus dem Bericht «Arbeit muss sich lohnen» 20.05.2008.

⁹¹ Die über die Unterstützungseinheit hinausgehende Unterstützungspflicht ist hier nicht berücksichtigt.

Zusätzliche Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages

Um die Mehrausgaben für die Sozialhilfe im Kanton Zürich aufgrund der Beseitigung des im heutigen System vorhandenen Schwelleneffektes so gering wie möglich zu halten, könnte zusätzlich der maximale Einkommensfreibetrag von heute 600 CHF/Mt. auf 500 CHF/Mt. oder auf die von der SKOS als Minimum vorgeschriebenen 400 CHF/Mt. gesenkt werden.

Die Kosten der Massnahme «Mitberücksichtigung von Integrationszulagen sowie des Einkommensfreibetrags beim Ein- und Austritt» ändern sich bei einer gleichzeitigen Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages wie folgt:

Ohne Senkung führt die Mitberücksichtigung von Einkommensfreibetrag und Integrationszulagen beim Ein- und Austritt zu jährlichen Mehrausgaben von 2.1 bis 8.3 Mio. CHF/a. Die Mitberücksichtigung verbunden mit einer Senkung führt zu deutlich geringeren Mehrausgaben:

- Wird der Einkommensfreibetrag auf 500 CHF/Mt. gesenkt, führt seine Anrechnung zusammen mit der Anrechnung der Integrationszulagen beim Ein- und Austritt zu jährlichen Mehrausgaben von 1.7 bis 6.7 Mio. CHF/a. Gleichzeitig verringern sich jedoch durch die Senkung die Ausgaben für die bisherigen Sozialhilfebeziehenden um ca. 2.4 Mio. CHF/a.⁹² Insgesamt liegt die Veränderung der Ausgaben zwischen -0.8 und +4.3 Mio. CHF/a, was -0.1% bis +0.7% der heutigen Sozialhilfeausgaben von Kanton und Gemeinden entspricht.
- Wird der Einkommensfreibetrag hingegen bis auf 400 CHF/Mt. gesenkt, führt seine Anrechnung beim Ein- und Austritt zusammen mit der Anrechnung der Integrationszulagen nur noch zu jährlichen Mehrausgaben von 1.2 bis 4.9 Mio. CHF/a. Gleichzeitig verringern sich die Ausgaben für die bisherigen Sozialhilfebeziehenden um ca. 4.8 Mio. CHF/a.⁹³ Insgesamt liegt die Veränderung der Ausgaben zwischen -3.6 und +0.1 Mio. CHF/a, was -0.6% bis +0.02% der heutigen Sozialhilfeausgaben von Kanton und Gemeinden entspricht.

Alle Angaben beziehen sich auf das Jahr 2007.

8.5.4 Asymmetrische Festlegung der Ein- und Austrittschwelle

Massnahme

Massnahme (2) oder (3) werden nur beim Austritt aus der Sozialhilfe und zeitlich beschränkt angewendet. Unterstützte Haushalte, deren Einkommen den materiellen Grundbedarf überschreiten, treten theoretisch aus der Sozialhilfe aus. Unterschreitet ihr Ein-

⁹² Gemäss Sozialbericht 2007 erhalten 2006 rund 4'750 Sozialhilfefälle Einkommensfreibeträge, die durchschnittlich 255 CHF/Mt. betragen. Diese Leistungen reduzieren sich durch die Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages auf 400 CHF/Mt. um einen Drittel.

⁹³ Gemäss Sozialbericht 2007 erhalten 2006 rund 4'750 Sozialhilfefälle Einkommensfreibeträge, die durchschnittlich 255 CHF/Mt. betragen. Diese Leistungen reduzieren sich durch die Senkung des maximalen Einkommensfreibetrages auf 400 CHF/Mt. um einen Drittel.

kommen aber den Grundbedarf plus Einkommensfreibeträge, wird die Differenz zeitlich beschränkt in der Form von «Startzulagen» entrichtet.

Auswirkungen

Der Fehlanreiz wird beim Austritt aus der Sozialhilfe zwar deutlich reduziert, ohne dass im Vergleich zur heutigen Situation mehr Haushalte sozialhilfeberechtigt werden. Allerdings werden Haushalte in der exakt gleichen finanziellen Situation unterschiedlich behandelt, je nach dem, ob sie in der Vergangenheit Sozialhilfe bezogen haben oder nicht. Es gibt keine objektiven Gründe, die eine derartige Ungleichbehandlung rechtfertigen würde, und daher wird darauf verzichtet, diese Massnahme weiter auszuführen.

8.6 Stand der Diskussion

8.6.1 Inputs der Vertreter/innen der zuständigen Verwaltungseinheit

Mit den Vertretern/innen des Kantonalen Sozialamts wurden die konkreten Massnahmenvorschläge diskutiert.

Wichtigkeit der Anreizsetzung in der Sozialhilfe

Die Möglichkeit, in der Sozialhilfe finanzielle Anreize bzw. Sanktionen einsetzen zu können, wurde im Rahmen der letzten Revision des Sozialhilfegesetzes umgesetzt und stellt eine wichtige Entwicklung des Instrumentariums der Sozialhilfe dar. Damit können die Leistungen der Sozialhilfe zielgerichteter und effizienter ausgerichtet werden. Eine Abwendung von diesem Prinzip der Gegenleistung müsste durch den Gesetzgeber erfolgen, der ebendieses Prinzip erst vor Kurzem neu eingeführt hat.

Gerechtigkeit

Ebenso wichtig wie die Anreizsetzung ist der Gerechtigkeitsaspekt: Wer mehr arbeitet soll auch mehr finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Auf Massnahmen, die zwar die Anreizsetzung verbessern, aber die Gerechtigkeit innerhalb der Sozialhilfe oder zwischen den Leistungsbeziehenden und den Nicht-Leistungsbeziehenden verschlechtern, sollte verzichtet werden.

Konformität mit den SKOS-Richtlinien

Die SKOS-Richtlinien sind für die Bemessung der Sozialhilfe gemäss Verordnung zum Sozialhilfegesetz verbindlich anwendbar. Mit ihnen wird eine einheitliche Ausrichtung der Sozialhilfe innerhalb des Kantons Zürich gewährleistet. Die Richtlinien sind zudem schweizweit anerkannt und führen dazu, dass im interkantonalen Vergleich eine möglichst hohe Rechtsgleichheit vorliegt. Deswegen sind nur Massnahmen möglich, die mit den SKOS-Richtlinien konform sind.

8.6.2 Fazit

Die beim Austritt aus der Sozialhilfe vorhandene Schwelle weist für die meisten Haushaltstypen eine relevante Höhe auf. Dieser Fehlanreiz spielt jedoch nur für ca. 13% der

Unterstützungseinheiten eine relevante Rolle. Bei den übrigen bestehen Gründe, aufgrund derer ein Austritt aus der Sozialhilfe als unwahrscheinlich eingestuft werden muss.

Betrachtet man sämtliche Steuerhaushalte im Kanton Zürich, so sind ca. 1.1% durch den heutigen Sozialhilfetarif um mindestens 1'675 CHF/a benachteiligt, da sie zwar nicht bezugsberechtigt sind, aber weniger verfügbares Einkommen aufweisen als Sozialhilfebeziehende mit Erwerbseinkommen.

Die verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen machen deutlich, dass die Beseitigung der Schwelle mit vertretbarem finanziellem Aufwand möglich ist. Die Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrages *verbunden mit einer Reduktion des maximalen Einkommensfreibetrags* auf 500 CHF/Mt. würde die Schwellen beseitigen, und dabei zu einer Ausgabenänderung zwischen -0.9 und +3.4 Mio. CHF/a führen, was -0.1% bis +0.5% der heutigen Sozialhilfeausgaben von Kanton und Gemeinden entspricht. Werden nebst dem Einkommensfreibetrag auch die Integrationszulagen beim Ein- und Austritt berücksichtigt, fallen zusätzliche Kosten zwischen 0.2 und 0.9 Mio. CHF/a an.

8.7 Zusammenfassung

Relevante und erreichbare Fehlanreize

Beim Übergang von der Sozialhilfe in die wirtschaftliche Unabhängigkeit können bei fast allen Haushaltstypen relevante Schwellen auftreten. Ausnahmen bilden lediglich die folgenden Fälle:

- Alleinerziehende im Tiefstlohnbereich (ca. 34'600 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Ihr Erwerbseinkommen übersteigt die materielle Grundsicherung auch bei Vollzeiterwerbstätigkeit nicht.
- Alleinerziehende mit mehr als zwei Kindern im Tieflohnbereich (ca. 46'100 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Auch bei diesen kann das Erwerbseinkommen die materielle Grundsicherung nicht übersteigen.
- Einzelpersonen, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften (ca. 89'500 CHF/a Bruttolohn bei 100% Erwerbstätigkeit). Sie treten bereits bei einem sehr niedrigen Arbeitspensum aus der Sozialhilfe aus, so dass die Einkommensfreibeträge beim Austritt zu gering sind, um eine relevante Schwelle zu verursachen.
- Alleinerziehende mit einem Kind, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften. Ihr Arbeitspensum beim Austritt ist ebenfalls zu gering, um eine relevante Schwelle zu verursachen.
- Kinderlose Paare, die einen hohen Stundenlohn erwirtschaften. Auch bei diesen ist das Pensum beim Austritt zu gering, um eine relevante Schwelle beim Austritt zu verursachen.

Fallzahlen

Aufgrund von Auswertungen der Sozialhilfestatistik gehen wir davon aus, dass der durch die Austrittschwelle gesetzte Fehlanreiz ungefähr 3'000 bzw. 13% der Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich betrifft. Bei den übrigen Unterstützungseinheiten ist davon auszugehen, dass andere Gründe der Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit im Wege stehen.

Die Anzahl der Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch, die gegenüber vergleichbaren unterstützten Haushalten benachteiligt werden, schätzen wir auf ca. 8'650, was ca. 1.1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich entspricht.

Alle Schätzungen beziehen sich auf das Jahr 2007.

Massnahmenvorschläge

Die Analyse hat gezeigt, dass Massnahmen beim Sozialhilfetarif nicht nur die Anreizsetzung verbessern, sondern auch weitere Anforderungen erfüllen müssen:

- Die Gerechtigkeit innerhalb der Sozialhilfe sowie zwischen Sozialhilfeberechtigten und Nichtberechtigten darf nicht verschlechtert, sondern sollte verbessert werden.
- Die SKOS-Richtlinien sollen zugunsten einer hohen Rechtssicherheit weiterhin eingehalten werden.
- Die heutige Ausgestaltung der Sozialhilfe ermöglicht im Vollzug ein flexibles Bonus-Malus-System, was erhalten bleiben soll. Das bedeutet, dass weiterhin Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen zugestanden werden sollen.

Massnahmen, die diese Anforderungen erfüllen:

- Mitberücksichtigung der Einkommensfreibeträge beim Ein- und Austritt.
- Mitberücksichtigung der Einkommensfreibeträge und der Integrationszulagen beim Ein- und Austritt.

Diese Massnahmen verursachen zusätzliche Kosten zwischen 1.9 und 8.3 Mio. CHF/a, bzw. 0.3% bis 1.3% der Sozialhilfeausgaben von Gemeinden und Kanton.⁹⁴ Ein grosser Unsicherheitsbereich von rund 5.5 Mio. CHF/a ergibt sich infolge fehlender Daten und teilweise unklarer Datenqualität. Ob neben dem Einkommensfreibetrag auch Integrationszulagen beim Ein- und Austritt berücksichtigt werden, macht hingegen nur einen Unterschied von ungefähr 0.5 Mio. CHF/a aus.

Würde gleichzeitig der maximale Einkommensfreibetrag von 600 CHF/Mt. auf 500 CHF/Mt. gesenkt, liegt die Veränderung der Ausgaben zwischen -0.9 Mio. CHF/a und +4.3 Mio. CHF/a (-0.1% bis +0.6% der Sozialhilfeausgaben von Gemeinden und Kanton). Bei einer Senkung auf 400 CHF/Mt. wären es zwischen -3.8 Mio. CHF/a und +0.1 Mio. CHF/a.

⁹⁴ Alle Berechnungen basieren auf Angaben für das Jahr 2007.

Stand der Diskussion

Eine Umsetzung der verschiedenen Massnahmen wird unter Berücksichtigung der damit verbundenen Vor- und Nachteile geprüft.

Anhang

A-1 Umrechnung zwischen Einkommensgrössen

Die Umrechnung zwischen den verschiedenen Einkommensgrössen (zum Beispiel Bruttolohn in verfügbares Einkommen) ist abhängig

- vom Haushaltstyp,
- der Einkommenshöhe
- und den Erwerbspensen der Haushaltsmitglieder.

Dies bei der Festlegung der Relevanzgrenzen zu berücksichtigen ist aber aus Komplexitätsgründen nicht möglich. Stattdessen verwenden wir die in [Tabelle 70](#) dargestellten approximativen Umrechnungsfaktoren.

Unter der Annahme von 20% Steuern und Berufsauslagen kann aus der Relevanzgrenze als Nettolohn die Relevanzgrenze als verfügbares Einkommen (Spalte 6) durch eine einfache Multiplikation approximativ berechnet werden. Ebenso kann unter der Annahme von 4% absetzbaren Berufsauslagen die Relevanzgrenze als steuerbares Einkommen (Spalte 5) approximiert werden. [Tabelle 70](#) fasst nochmals die Umrechnungsfaktoren zusammen.

Umrechnungsfaktoren	Nettolohn	Steuerbares Einkommen	Verfügbares Einkommen
Nettolohn		0.96	0.80
Steuerbares Einkommen	1.04		0.83
Verfügbares Einkommen	1.25	1.20	

Tabelle 70: Verwendete Umrechnungsfaktoren für die Umrechnung zwischen verschiedenen Einkommensgrössen.

A-2 Die Bevölkerung im Kanton Zürich

A-2.1 Personen und Haushalte

Die folgenden Bevölkerungsstatistiken eignen sich als Referenzgrössen für die Fallzahlen der Kleinkinderbetreuungsbeiträge, der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Sozialhilfe.

Anzahl Haushalte im Kanton Zürich 2007							
Haushaltstyp	Total	mit ... Personen					
		1	2	3	4	5	6+
Einpersonenhaushalt	239'840	239'840					
Mehrpersonenhaushalt	368'220		197'870	70'980	69'445	21'990	7'940
Privathaushalte Total	608'055	239'840	197'870	70'980	69'445	21'990	7'940
Familienhaushalt	350'160		183'045	68'590	68'885	21'830	7'820
Paarhaushalt ohne Kinder	168'625		163'940	3'705	815	100	70
Elternpaar mit Kindern	149'095			54'805	65'525	21'185	7'590
Elternteil mit Kindern	29'550		16'480	9'865	2'510	550	160
Einzelperson mit Eltern ¹	2'895		2'630	220	45	5	5
Nichtfamilienhaushalt ²	18'065		14'830	2'395	560	165	125
Privathaushalte Total	608'055	239'840	197'870	70'980	69'445	21'990	7'940

Tabelle 71: **Privathaushalte nach Haushaltsgrösse und Familientyp.** Werte für 2000 wurden auf das Jahr 2007 hochgerechnet *ohne Berücksichtigung* von Änderungen der relativen Häufigkeiten zwischen den einzelnen Haushaltskategorien. *Quelle:* Volkszählung 2000 (BFS) und ESPOP (BFS), publiziert im statistischen Jahrbuch des Kantons Zürich 2009.

⁽¹⁾ Eltern oder Elternteil

⁽²⁾ Haushalte nicht verwandter Personen und Nichtfamilienhaushalte mit Verwandten

Anzahl Haushalte im Kanton Zürich 2008							
Haushaltstyp	Total	mit ... Personen					
		1	2	3	4	5	6+
Einpersonenhaushalt	244'230	244'230					
Mehrpersonenhaushalt	374'965		201'495	72'280	70'715	22'395	8'085
Privathaushalte Total	619'190	244'230	201'495	72'280	70'715	22'395	8'085
Familienhaushalt	356'570		186'395	69'845	70'150	22'230	7'960
Paarhaushalt ohne Kinder	171'715		166'945	3'770	830	105	75
Elternpaar mit Kindern	151'830			55'810	66'725	21'570	7'730
Elternteil mit Kindern	30'090		16'780	10'045	2'555	560	160
Einzelperson mit Eltern	2'945		2'675	225	45	5	5
Nichtfamilienhaushalt	18'395		15'100	2'435	570	165	125
Privathaushalte Total	619'190	244'230	201'495	72'280	70'715	22'395	8'085

Tabelle 72: **Privathaushalte nach Haushaltsgrösse und Familientyp.** Werte für 2000 wurden auf das Jahr 2008 hochgerechnet *ohne Berücksichtigung* von relativen Häufigkeitsänderungen zwischen den einzelnen Haushaltskategorien. *Quelle:* Volkszählung 2000 (BFS) und ESPOP (BFS), publiziert im statistischen Jahrbuch des Kantons Zürich 2009.

A-2.2 Steuerhaushalte

Die folgenden Bevölkerungsstatistiken eignen sich als Referenzgrössen für die Fallzahlen der individuellen Prämienverbilligung und der Alimentenbevorschussung.

	Region 1		Region 2		Region 3		Insgesamt	
Alleinstehend	166'100	69.8%	178'900	59.4%	137'200	55.7%	482'200	61.4%
Alleinerziehend	10'200	4.3%	12'800	4.3%	11'200	4.5	34'200	4.4%
Ehepaar mit Kindern	37'000	15.6%	62'00	20.6%	52'100	21.2	151'100	19.2%
Ehepaar ohne Kinder	24'600	10.3%	47'300	15.7%	45'700	18.6	117'600	15.0%
Total	237'900	100%	301'000	100%	246'200	100%	785'100	100%

Tabelle 73: Haushaltsstruktur 2007 im Kanton Zürich nach Prämienregionen, hochgerechnet aus der Bundessteuerstatistik 2004. Quelle: Rüst, H. (2008): Prämienverbilligung im Kt. Zürich 2007.

A-3 Individuelle Prämienverbilligung – Kostenkalkulation Massnahme (a)

Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Massnahme (a)			
	Anzahl Erwachsene im Intervall [47'550 CHF/a, 49'550 CHF/a] steuerbares Ein- kommen	Zusätzliche Prämien pro Person [CHF/a]	Finanzielle Auswir- kungen der Mass- nahme (a) [CHF/a]
Prämienregion 1			
Alleinerziehende	178	500	89'000
Verheiratete/Eingetragene	1'602	600	961'200
Ohne Kinder*	818	600	490'800
Mit Kindern	784	600	470'400
Prämienregion 2			
Alleinerziehende	232	400	92'800
Verheiratete/Eingetragene mit Kindern	2'806	500	1'403'000
Ohne Kinder*	1238	500	619'000
Mit Kindern	1568	500	784'000
Prämienregion 3			
Alleinerziehende	217	400	86'800
Verheiratete/Eingetragene	2'432	500	1'216'000
Ohne Kinder*	942	500	471'000
Mit Kindern	1490	500	745'000
Alle Prämienregionen			
Alleinerziehende	627	-	268'600
Verheiratete/Eingetragene	6'840	-	3'580'200
Zusatzkosten Massnahme (a) gesamt			3'866'800

Tabelle 74: Kalkulation der durch Massnahme (a) verursachten Mehrkosten. * Neue Leistungsbeziehende. Die Schätzung basiert auf der Annahme einer approximativen Gleichverteilung des steuerbaren Einkommens im Intervall [45'500 CHF/a, 49'550 CHF/a].

Glossar

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AJB	Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich
AL	Alimente
ALBV	Alimentenbevorschussung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BV	Berufliche Vorsorge
EFB	Einkommensfreibetrag
EO	Erwerbersatzordnung
FZ	Familienzulagen
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
IZU	Integrationszulagen
KKBB	Kleinkindbetreuungsbeiträge
KV	Krankenversicherung
MIZ	Minimale Integrationszulage
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS-Richtlinien	Richtlinien zur Bemessung und Ausrichtung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
zSIL	Zwingende Situationsbedingte Leistungen

Literatur

Bundesamt für Statistik (BFS) (2008): Schweizerische Lohnstrukturerhebung – Die Löhne 2006 im Überblick. Neuchâtel, 2008.

Bundesamt für Statistik (BFS) und Kantonales Sozialamt Zürich (2008): Sozialbericht Kanton Zürich 2007, Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel, 2008.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2008): Tieflöhne und Working Poor in der Schweiz – Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturerhebung 2006 und der Schweizerischen Arbeitserhebung 2006. Neuchâtel, 2008.

Bütler M. (2007): Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Volumen 8, Nummer 1, Januar 2007, S. 1-19 (19).

Bütler M. (2009): Mutterschaft, Mutter schafft. Präsentation vom 4. Dezember 2009, the kcc group.

Meier I., Zweifel P., Zaborowski C., Jent-Sörensen I. (1999): Lohnpfändung – Optimales Existenzminimum und Neuanfang?, Zürich, 1999.

Knupfer C., Bieri O. (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern und Luzern, 17. August 2007.

Knupfer C., Pfister N., Bieri O. (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern, 10. November 2007.

Perrez J. (2008): Wirkung und Kosten der Beseitigung des Schwelleneffekts in der Sozialhilfe. Statistisches Amt des Kantons Zürich.

Merkblätter, Verwaltungsinterne Dokumente und Regelungen

Legislaturziele des Regierungsrates 2007-2011, Leitlinie 3, Massnahmen 12.2. «Fehlansätze im Steuer- und Sozialsystem beseitigen». Auszug aus dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2008 - 2011. Kanton Zürich. URL <http://www.rr.zh.ch/internet/rr/de/Legislatur/legis2/legis0711.html>

Familienzulagen

Merkblatt: Familienzulagen ab 1. Januar 2009, SVA Zürich. URL <http://www.svazurich.ch> [Stand April 2009].

Steuern

Wegleitung zur Steuererklärung 2008 des Kantons Zürich. StA Form. 305 (2008). URL <http://www.steuern.ch> [Stand Januar 2009]

Merkblatt Staatsteuertarife 2006 des Kantons Zürich. URL <http://www.steuern.ch> [Stand Januar 2009].

Gemeinde- und Kirchensteuerfüsse des Steuerjahres 2008 im Kanton Zürich. URL <http://www.steuern.ch/html/steuerfuesse/steuerfuesse.htm> [Stand Januar 2009].

Merkblatt Tarife für die direkte Bundessteuer. URL <http://www.steuern.ch> [Stand Januar 2009].

Krankenkassenprämien und IPV

Merkblatt IPV Individuelle Prämienverbilligung 2009 V 10.2008. SVA Zürich. URL <http://www.svazurich.ch> [Stand Januar 2009].

Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2009 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (831.309.1) vom 31. Oktober 2008 [Stand am 1. Januar 2009].

Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)

Merkblatt über die Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern, gültig seit 01.02.1992. Soziale Dienste Stadt Zürich 2006.

Grundlagen und Praxis KKBB. Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern. Leitfaden für Anwenderinnen und Anwender. Bildungsdirektion Kanton Zürich, Amt für Jugend und Berufsberatung, Vorläufige Fassung vom 11. Februar 2001.

Alimentenbevorschussung (ALBV)

Merkblatt über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder. Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Januar 2000. Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich, 18. November 1999.

Berechnungsbeispiele Alimentenbevorschussung. Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich.

Kinderfremdbetreuung

Stadt Winterthur, Beitragsreglement über die familienergänzende Kinderbetreuung, Stand 3. Dezember 2008.

Stadt Bülach, Reglement der Kinderbetreuung, Ausgabe November 2007.

Gemeinde Hedingen, Regelement für die Ausrichtung von Gemeinde-, resp. Schulbeiträgen für die externe Kinderbetreuung, gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 26. August 2008 und Schlupflegebeschluss vom 24. März 2009.

Chinderhuus Hedingen, Tarife URL <http://www.chinderhuus-hedingen.ch/tarife.html> [April Januar 2009].

Sozialhilfe

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Stand Dezember 2008.

Sozialhilfegesetz Kanton Zürich (SHG) vom 14. Juni 1981, LS 851.1; Sozialhilfeverordnung vom 21. Oktober 1981, LS 851.11.

Bericht über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen». Finanzdirektion Kanton Zürich, Kantonales Steueramt.

Stipendienwesen

Merkblatt Stipendienberatung Kanton Zürich, Berechnung des Anspruchs. Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich, April 2005.

Stipendienrecht des Kantons Zürich, Gesetzes und Verordnungsbestimmungen LS 416.1. Stand 1. Januar 2005.

Anderes

Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan des Kantons Zürich, Legislaturziele des Regierungsrates 2007-2011.

Daten

Anonymisierte Administrativdaten der individuellen Prämienverbilligung 2008 der Sozialversicherungsanstalt Zürich.

Anonymisierte Administrativdaten der Stipendienverwaltung des Amtes für Jugend und Berufsberatung.

Komponentensteuerstatistik des Kantons Zürich 2004 des Statistischen Amtes des Kantons Zürich

Sozialhilfestatistik 2007 des Bundesamtes für Statistik (BFS), Auszug.