
Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem

Zusammenfassung

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.

Dateiname: 944_sozialtransfers_zusammenfassung.doc Speicherdatum: 19. April 2010

Inhaltsübersicht des vollständigen Berichts

	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

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
		reduzier-tem	fehlen-dem	negati-ven	
					
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 Alimentenbevorschus-

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.

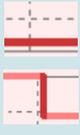
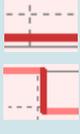
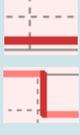
Primär betrachtete Sozialleistung	Betrachtete interagierende Transfersysteme	Ergebnis der Interaktion
ALBV  Die ALBV allein bewirken fehlende Arbeitsanreize .	Steuern IPV	Einkommensbereich mit negativem Arbeitsanreiz und Schwellen: - Im Zusammenspiel mit den Steuern sinkt das verfügbare Einkommen der 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 Daten- grundlagen
Stipendien aus Sicht des Stipendiaten	Gering	Eher nein: <i>Sollen Nicht- oder Teilzeit-Erwerbstätigen ermöglichen</i>	Stark	Häufig	Fehlende Daten- grundlagen
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 Tarifierpassung 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.