Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz : Zusammenfassung der aktuellen SKOS-Untersuchung

Autor(en): **Knöpfel, Carlo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **100 (2003)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **06.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-840811

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

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

http://www.e-periodica.ch

Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz

Zusammenfassung[1] der aktuellen SKOS-Untersuchung

Braucht es ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung in der Schweiz? Diese Frage beschäftigt die Sozialpolitik seit einigen Jahren. Sie ist auch Ausgangspunkt einer genauen Untersuchung im Auftrag der SKOS über die Lebenssituation von armutsgefährdeten Haushalten im interkantonalen und interkommunalen Vergleich.

Es ist bekannt, dass die Steuerbelastung, die Mieten und die Sozialtransfers (Kinderzulagen, Verbilligung der Krankenkassenprämien, Alimentenbevorschussung, usw.) von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde sowohl in der Ausgestaltung als auch in der Bemessung erheblich variieren. Diese Unterschiede bergen die Gefahr, dass es im Rahmen der allgemeinen Existenzsicherung der von Armut bedrohten Bevölkerung zu Ungleichbehandlungen zwischen den einzelnen Kantonen bzw. Gemeinden kommt. Die Studie von Kurt Wyss und Caroline Knupfer vermittelt zum ersten Mal einen Gesamtüberblick, der es erlaubt, die These grosser örtlicher Differenzen bei der Existenzsicherung in der Schweiz zu prüfen.

1. Das Forschungsdesign

Die Grundidee der Studie besteht darin, anhand verschiedener typischer armutsgefährdeter Haushalte zu untersuchen, wie deren Existenzsicherung unter besonderer Berücksichtigung der jeweils ausgerichteten Sozialtransfers, der Steuer- und Mietzahlungen in den 26 Kantonshauptstädten der Schweiz aussieht. Dabei wird für alle Fallbeispiele vom selben fixen Erwerbseinkommen ausgegangen und dann nach Zurechnung aller weiteren Einnahmen und Abzug der anfallenden Ausgaben das verfügbare Einkommen für jeden Kantonshauptort berechnet.

Die Untersuchung arbeitet mit drei Falltypen (ausführlich vgl. S. 3): Falltyp 1 beschreibt eine allein erziehende Frau mit einem Kind, Falltyp 2 eine Familie mit zwei Kindern und Falltyp 3 einen allein stehenden Mann mit Alimentenverpflichtungen. Der zweite Falltyp wird in zwei Varianten untergliedert. In der ersten ist die Frau nicht erwerbstätig (Falltyp 2a), in der zweiten geht sie einer Teilzeitbeschäftigung nach und erzielt so einen Lohn von 500 Franken im Monat (Falltyp 2b). Bei allen Falltypen orientieren sich die angenommenen Erwerbseinkommen an den branchenüblichen Löhnen im Niedriglohnbereich. Auch die Forderung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes: «Kein Lohn unter 3'000 Franken!» wird erfüllt. Es wird davon ausgegangen, dass Erwerbseinkommen in dieser Höhe – zusammen mit Transferleistungen – die Existenz der verschiedenen Haushaltstypen zu sichern vermögen und dass das verfügbare Einkommen über der Sozialhilfegrenze (Grundbedarf I und II gemäss SKOS-Richtlinien) liegt.

[1] Die Zusammenfassung basiert auf dem von Kurt Wyss, Soziologe, Büro für Sozialforschung, Zürich, und Caroline Knupfer, Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin SKOS, im Auftrag der SKOS verfassten Schlussbericht zur «SKOS-Untersuchung: Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz».

Um eine begrenzte Sensitivitätsanalyse vornehmen zu können, wird bei allen Falltypen mit drei Einkommen gerechnet, nämlich mit einer Grundvariante, einer Variante Minus und einer Variante Plus. Die Ausgangseinkommen dieser drei Varianten unterscheiden sich jeweils um 500 Franken im Monat respektive (unter Berücksichtigung des 13. Monatslohns) um 6'500 Franken im Jahr.

Beschreibung der drei Falltypen in der Studie

Falltyp 1: Allein Erziehende mit $3^1/_2$-jährigem Kind

Beim Falltyp 1 handelt es sich um eine geschiedene Frau im Alter von 30 Jahren mit einer Tochter von $3^1/_2$ Jahren (Vorschulalter). Der Frau wurden im Scheidungsurteil Alimentenzahlungen zugesprochen (Fr. 500.–/mtl. für die Frau; Fr. 700.–/mtl. für das Kind), die vom Pflichtigen aber nicht bezahlt werden. Frau und Kind leben in einer 3-Zimmerwohnung. Die Frau ist 100% erwerbstätig als gelernte Verkäuferin im Detailhandel und verdient in der Grundvariante Fr. 3'100.–/mtl. (netto) respektive inkl. 13. Monatslohn Fr. 40'300.–/Jahr (netto). Infolge ihrer Erwerbstätigkeit ist die Frau tagsüber auf eine familienergänzende Betreuung für ihre Tochter angewiesen (Ganztagesangebot). Sie wohnt seit 5 Jahren am selben Ort. Die Frau besitzt kein Vermögen.

Falltyp 2a: Familie mit 2 Kindern (ohne Teilzeiterwerb der Frau)

Beim Falltyp 2a handelt es sich um ein 30-jähriges Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 5 und 3 Jahren. Die Ehefrau besorgt den Haushalt und die Kinderbetreuung, der Ehemann ist zu 100% erwerbstätig im Gastgewerbe und verdient in der Grundvariante Fr. 3'600.–/mtl. (netto) respektive inkl. 13 Monatslohn Fr. 46'800.–/Jahr (netto). Die Familie wohnt seit 5 Jahren am selben Ort in einer 4-Zimmerwohnung. Sie besitzt kein Vermögen.

Falltyp 2b: Familie mit 2 Kindern (mit Teilzeiterwerb der Frau)

Beim Falltyp 2b handelt es sich um ein 30-jähriges Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 5 und 3 Jahren. Die Ehefrau besorgt den Haushalt und die Kinderbetreuung, der Ehemann ist zu 100% erwerbstätig im Gastgewerbe und verdient in der Grundvariante Fr. 3'600.–/mtl. (netto) respektive inkl. 13 Monatslohn Fr. 46'800.–/Jahr (netto). Die Ehefrau geht einer Teilzeitbeschäftigung nach, die ihr einen Lohn von netto Fr. 500.–/mtl. (ohne 13. Monatslohn) einbringt. Die Familie wohnt seit 5 Jahren am selben Ort in einer 4-Zimmerwohnung. Sie besitzt kein Vermögen.

Falltyp 3: Alleinstehender mit Alimentenverpflichtungen

Beim Falltyp 3 handelt es sich um einen geschiedenen, allein lebenden Mann im Alter von 35 Jahren. Er ist alimentenpflichtig gegenüber seiner von ihm geschiedenen Frau und den gemeinsamen Kindern, und zwar für die Ehefrau mit Fr. 200.–/mtl. und für die zwei Kinder im Alter von 7 und 10 Jahren mit je Fr. 500.–/mtl. Der Mann ist zu 100% erwerbstätig im Reinigungsgewerbe und verdient in der Grundvariante Fr. 3'500.–/mtl. (netto) respektive inkl. 13. Monatslohn Fr. 45'500.–/Jahr (netto). Der Mann lebt seit 5 Jahren am selben Ort in einer 2-Zimmerwohnung. Er besitzt kein Vermögen.

Budgetposten und verfügbares Einkommen

auf der Ausgabenseite	*auf der Einnahmenseite*
Höhe der Steuerbelastung (Gemeinde- und Kantonssteuer zuzüglich Bundessteuer)	Höhe der Verbilligung der Krankenversicherungsprämie
Höhe des Mietzinses	Höhe der Bevorschussung der Kinder- und Ehegattenalimente im Falltyp 1
Kosten für die Kinderkrippe im Falltyp 1	Höhe der Familien-/Kinderzulagen in Falltyp 1 und Falltyp 2
Höhe der Krankenversicherungsprämie vor Verbilligung	Höhe der Unterhaltszuschüsse für Familien und allein Erziehende in einzelnen Städten und Kantonen
	Höhe der individuellen Mietzinsbeiträge in einzelnen Städten und Kantonen
	Höhe weiterer Spezialleistungen in einzelnen Städten

Differenz: ***verfügbares Einkommen***

Für alle Falltypen werden die relevanten Budgetposten auf der Ausgaben- und Einnahmenseite erhoben und berechnet. Daraus ergeben sich für die drei Varianten der Ausgangseinkommen die jeweiligen verfügbaren Einkommen nach Kantonshauptorten.

2. Höhe der Budgetposten

Die schon bekannten Unterschiede in den sozialen Leistungen und steuerlichen sowie mietzinslichen Belastungen zwischen den Kantonen treten auch in dieser Untersuchung deutlich zu Tage. So reicht beispielsweise die steuerliche Belastung für die allein erziehende Frau über alle Kantonshauptorte hinweg von 395 Franken bis etwas mehr als 3'000 Franken im Jahr. Für die Familie mit zwei Kindern beträgt die Belastung durch die Krankenkasse, wenn die Frau nicht erwerbstätig ist, im besten Fall 0 Franken, im schlechtesten Fall 6'672 Franken im Jahr. Die Miete des allein stehenden Mannes weist eine Bandbreite von rund 7'800 Franken bis nicht ganz 15'500 Franken auf.

Allerdings wird auch sichtbar, dass nicht immer die gleichen Kantone die höchsten Sozialtransfers oder die niedrigsten steuerlichen und mietzinslichen Belastungen für alle drei Falltypen kennen. Die Rangfolge der Kantonshauptstädte ändert sich von Budgetposten zu Budgetposten, von Einkommensvariante zu Einkommensvariante, von Falltyp zu Falltyp.

Trotzdem zeigt die Zusammenstellung der wichtigsten maximalen und minimalen Sozialtransfers sowie steuerlichen und mietzinslichen Belastungen für die Grundvariante (vgl. Tabelle S. 5), welch unterschiedliche Strategien die Kantone und Gemeinden in der Sozial-, Wohnbau- und Steuerpolitik verfolgen.

Wichtigste Budgetposten im interkantonalen Vergleich (Grundvariante, pro Jahr, in Franken)

Tabelle 1

	Falltyp 1 **Allein Erziehende mit 1 Kind**	**Falltyp 2a** **Familie mit 2 Kindern, ohne Teilzeiterwerb der Frau**	**Falltyp 2b** **Familie mit 2 Kindern, mit Teilzeiterwerb der Frau**	**Falltyp 3** **Alleinstehender mit Alimentenverpflichtung**
Gesamte Steuerbelastung				
Durchschnitt maximal minimal «Range»[2]	1'965.– 3'016.– (Neuenburg) 395.– (Zug) 2'621	2'479.– 3'641.– (Delsberg) 686.– (Zug) 2'955.–	2'831.– 4'399 (Freiburg) 646.– (Zug) 3'753.–	2'589.– 3'649.– (Basel) 1'230.– (Zug) 2'419.–
Mietzins (nach Verbilligung)				
Durchschnitt maximal minimal «Range»	13'229.– 17'581.– (Stans) 9'398.– (Delsberg) 8'183.–	15'753 19'651.– (Zürich) 11'758.– (Delsberg) 7'893.–	15'823.– 19'651.– (Zürich) 11'758.– (Delsberg) 7'893.–	10'905.– 15'442.– (Zug) 7'769.– (Delsberg) 7'673.–
Kinderkrippe				
Durchschnitt maximal minimal «Range»	6'596.– 17'490.– (Stans) 2'442.– (Neuenburg) 15'048.–	Leistung in diesem Falltyp nicht inbegriffen	Leistung in diesem Falltyp nicht inbegriffen	Leistung in diesem Falltyp nicht inbegriffen
KK-Prämie (nach Verbilligung)				
Durchschnitt maximal minimal «Range»	2'099.– 3'336.– (Genf) 510.– (Herisau) 2'826.–	2'883.– 6'672.– (Genf) 0.– (Herisau) 6'672.–	3'252.– 6'672.– (Genf) 245.– (Sitten) 6'427.–	2'134.– 3'696.– (Genf) 348.– (Neuenburg) 3'312.–
Alimentenbevorschussung				
Durchschnitt maximal minimal «Range»	7'278.– 14'400.– (Zug) 0.– (Neuenburg, Basel) 14'400.–	Leistung in diesem Falltyp nicht inbegriffen	Leistung in diesem Falltyp nicht inbegriffen	Leistung in diesem Falltyp nicht inbegriffen
Kinder-/Familienzulagen				
Durchschnitt maximal minimal «Range»	2'152.– 3'432.– (Delsberg) 1'800.– (Aarau, Liestal, Basel, Chur, Lausanne) 1'632.–	4'251.– 6'240.– (Sitten) 3'600.– (Aarau, Liestal, Basel, Chur, Lausanne) 2'640.–	4'251.– 6'240.– (Sitten) 3'600.– (Aarau, Liestal, Basel, Chur, Lausanne) 2'640.–	Leistung in diesem Falltyp nicht inbegriffen

[2] Der «Range» zeigt die maximale Differenz zwischen der Kantonshauptstadt mit dem höchsten und jener mit dem niedrigsten Wert an.

3. Das verfügbare Einkommen in den 26 Kantonshauptorten

Das verfügbare Einkommen der Falltypen ist derjenige Betrag, der einem Haushalt zur Bestreitung des Lebensunterhaltes noch bleibt, wenn – ausgehend vom Erwerbseinkommen – die Fixkosten auf der einen Seite und die möglichen Einnahmen in Form von Sozialtransfers auf der anderen Seite verrechnet sind.

Die Zusammenstellung (vgl. unten) erlaubt es, die These der interkantonalen Ungleichheiten bei der Existenzsicherung zu prüfen. Die Differenzen zwischen den Kantonshauptorten treten deutlich zu Tage. Die allein erziehende Frau kann im besten Fall ein verfügbares Jahreseinkommen von 36'290 Franken erreichen, im schlechtesten Fall beläuft sich dieser Betrag auf 14'531 Franken. Das macht eine jährliche Differenz von 21'759 Franken. Verglichen mit dem jährlichen Erwerbseinkommen von 40'300 (Nettolohn, mit 13. Monatslohn) ist dies ein massiver Unterschied. Im besten Fall verbleiben der Frau 90.1% des Ausgangseinkommens, im schlechtesten 36.1%. Am stärksten wird diese Differenz beim verfügbaren Einkommen durch die Unterschiede bei den Krippenkosten und der Alimentenbevorschussung bewirkt. Eine mittlere Wirkung kommt den unterschiedlich hohen Mietbelastungen zu.

Die Familie mit zwei Kindern (ohne Teilzeiterwerb der Frau) verfügt im maximalen Fall über 38'241 Franken im Jahr (81.7% des Ausgangseinkommens) und im minimalen Fall über 23'658 Franken (50.5% des Ausgangseinkommens). Auch dies ist angesichts eines Jahreseinkommens von 46'800 Franken (netto, mit 13. Monatslohn) eine grosse Differenz. Hier wird diese Bandbreite beim verfügbaren Einkommen primär von den Unterschieden beim Mietzins und bei den Krankenkassenprämien beeinflusst. Ein analoges Bild ergibt sich für den Falltyp 2b, bei dem die Ehefrau einen Lohn von 500 Franken im Monat verdient.

Der allein stehende Mann mit Alimentenverpflichtungen verfügt im maximalen Fall über 18'751 Franken im Jahr (41.2% des Ausgangseinkommens)

Das verfügbare Einkommen im interkantonalen Vergleich (Grundvariante, pro Jahr, in Franken)

Tabelle 2

	Falltyp 1 Allein Erziehende mit 1 Kind	Falltyp 2a Familie mit 2 Kindern, ohne Teilzeiterwerb der Frau	Falltyp 2b Familie mit 2 Kindern, mit Teilzeiterwerb der Frau	Falltyp 3 Alleinstehender mit Alimentenverpflichtungen
Nettolohn	40'300.–	46'800.–	52'800.–	45'500.–
Verfügbares Einkommen				
Durchschnitt	25'889.–	30'514.–	35'546.–	15'472.–
maximal	36'290.– (Sitten)	38'241.– (Bellinzona)	43'443.– (Sitten)	18'751.– (Appenzell)
minimal	14'531.– (Stans)	23'658.– (Zürich)	28'555.– (Basel)	12'422.– (Zürich)
«Range»	21'759.–	14'583.–	14'888.–	6'329.–

und im minimalen Fall über 12'422 Franken (27.3% des Ausgangseinkommens). Das tiefe Niveau des verbleibenden verfügbaren Einkommens hängt mit den hohen Alimentenzahlungen zusammen, die das Ausgangseinkommen schon vorweg relativ stark verringern. Die Differenz zwischen dem besten und schlechtesten Fall ergibt sich durch grosse Unterschiede bei der Mietbelastung und der Krankenkassenprämie.

4. Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse

Die Sensitivitätsanalyse erlaubt es, zwei Aspekte zu prüfen: Zum einen kann gezeigt werden, wie die Progression von der Variante Minus über die Grundvariante zur Variante Plus verläuft. Auch wenn nicht zu bestimmen ist, bis zu welchem Verlauf eine Progression noch als gerecht gelten darf, so lässt der Vergleich der verfügbaren Einkommen doch Rückschlüsse auf das Ausmass an positiven Anreizen zur Erwerbstätigkeit zu.

Der zweite Aspekt betrifft die Problematik der «negativen Progression». Kaum jemand wird bestreiten wollen, dass ein Systemfehler vorliegt, wenn bei steigendem Ausgangseinkommen das verfügbare Einkommen sinkt. Kommt dieses sogar unter die Sozialhilfegrenze zu liegen, ist die Rede von versteckten Armutsfallen. Der Grund für eine «negative Progression» ist in der Ausgestaltung der einbezogenen Sozialtransfers zu finden. Diese sind durch mehr oder weniger absolute Einkommensschwellen charakterisiert, bis zu denen ein Transfer gewährt wird, sofern das anrechenbare Einkommen darunter liegt. Bei Überschreitung der Schwelle kommt es entweder zu einer progressiven Abnahme der Leistung bis zu einem Minimalwert oder, bei absoluten Schwellen, zu einer Nichtgewährung des Sozialtransfers. Kleinste Differenzen im anrechenbaren Einkommen können, wenn diese im Schwellenbereich liegen, somit signifikante Unterschiede im verfügbaren Einkommen bewirken.

Zur Illustration (vgl. Tabelle S. 8) stellen wir beide Aspekte für den Falltyp 1 der allein erziehenden Frau mit 1 Kind dar. (Im Anhang ab Seite 13 finden sich die grafische Darstellung des Falltyps sowie die entsprechenden Tabellen und Grafiken für die anderen Falltypen.)

In 16 der 26 Kantonshauptorten verzeichnen die verfügbaren Einkommen von Variante zu Variante eine absolute Zunahme. So steigt beispielsweise in Bern das verfügbare Einkommen der allein erziehenden Frau mit Kind von 24'368 Franken (Variante Minus) auf 28'061 Franken (Grundvariante) und dann auf 31'683 Franken (Variante Plus) an.

10 Kantonshauptorte hingegen verzeichnen verfügbare Einkommen, die mit zunehmendem Ausgangseinkommen nicht anwachsen, sondern im Gegenteil kleiner werden. Dies gilt für Genf, Lausanne, Delsberg, Neuenburg, Schaffhausen, Basel und Stans im Vergleich der Variante Minus mit der Grundvariante, und für Sitten, Solothurn, Lausanne und Aarau im Vergleich von Grundvariante und Variante Plus. Lausanne weist hier als einzige Kantonshauptstadt gar zweimal eine Abnahme auf: Das verfügbare Einkommen sinkt von 28'490 Franken (Variante Minus) auf 27'310 Franken (Grundvariante) und schliesslich auf 25'411 Franken (Variante Plus). In den meisten Fällen ist diese negative Entwicklung auf die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung und die Steuergesetzgebung zurückzuführen.

Progression des verfügbaren Einkommens für den Falltyp 1: Allein Erziehende mit 1 Kind (pro Jahr, in Franken)

Tabelle 3

Verfügbares Einkommen Falltyp 1: Allein Erziehende mit 1 Kind						
geordnet nach Grundvariante	Variante Minus Nettolohn: Fr. 33'800.–/Jahr		Grundvariante Nettolohn: Fr. 40'300.–/Jahr		Variante Plus Nettolohn: Fr. 46'800.–/Jahr	
	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang
Sitten (VS)	33'124	1	36'290	1	27'406	16
Zug (ZG)	28'305	6	33'544	2	39'287	1
Bellinzona (TI)	25'988	7	30'094	3	33'079	2
Genf (GE)	30'690	2	29'959	4	32'459	5
Altdorf (UR)	24'279	10	28'509	5	32'956	3
Solothurn (SO)	23'514	11	28'084	6	25'529	20
Bern (BE)	24'368	9	28'061	7	31'685	7
Herisau (AR)	22'777	13	27'717	8	31'784	6
Appenzell (AI)	22'611	15	27'561	9	31'683	8
Lausanne (VD)	28'490	5	27'310	10	25'411	21
Delsberg (JU)	28'780	4	27'170	11	29'497	11
Frauenfeld (TG)	21'938	17	27'102	12	30'269	10
Glarus (GL)	22'421	16	27'063	13	32'508	4
Aarau (AG)	21'326	18	26'800	14	23'654	24
Luzern (LU)	22'743	14	26'784	15	30'429	9
Chur (GR)	20'655	21	25'806	16	29'284	12
St. Gallen (SG)	20'924	19	25'317	17	29'246	13
Zürich (ZH)	20'804	20	24'986	18	29'098	14
Neuenburg (NE)	29'876	3	23'408	19	26'448	18
Freiburg (FR)	19'572	22	23'388	20	27'188	17
Schwyz (SZ)	19'133	23	23'285	21	27'826	15
Schaffhausen (SH)	23'638	12	22'961	22	24'926	22
Liestal (BL)	19'027	24	22'636	23	26'099	19
Basel (BS)	24'802	8	20'514	24	23'948	23
Sarnen (OW)	9'940	26	15'449	25	20'741	25
Stans (NW)	14'944	25	14.531	26	15'927	26

Schliesslich seien zwei Beispiele hervorgehoben, um zu illustrieren, wie weit die Wirkungen kantonaler Politik zur Existenzsicherung auseinander liegen können: In Zug steigt das verfügbare Einkommen im Jahr (im Vergleich zur Zunahme der Ausgangseinkommen von 13'000 Franken) von der Variante Minus zur Variante Plus um 10'982 Franken an, in Neuenburg sinkt das verfügbare Einkommen hingegen von der Variante Minus zur Variante Plus um 3'428 Franken.

Um einiges stabiler präsentiert sich der Verlauf beim Falltyp 2, bei der Familie mit zwei Kindern. In 24 Kantonshauptorten nehmen die verfügbaren Einkommen im Quervergleich über die drei Varianten hinweg jeweils absolut zu. Die effektiven Zunahmen zwischen den verfügbaren Einkommen über die Varianten hinweg erfolgen in den meisten Städten in regelmässigen Schritten.

Die beiden Ausnahmen mit sogenannt «negativer Progression» bilden Bellinzona und Genf. Im ersten Fall ist dies im wesentlichen auf die Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen für Familien zurückzuführen (wobei angemerkt werden muss, dass selbst in der Variante Plus Bellinzona im interkantonalen Vergleich noch immer gut dasteht), im zweiten Fall ist der Grund in der Ausgestaltung der Zusatzleistungen (allocations sociales genevoises) zu finden.

Gar keine Anomalitäten weist der Falltyp 3 des allein stehenden Mannes mit Alimentenverpflichtung aus. Das verfügbare Einkommen von Variante zu Variante nimmt in allen 26 Kantonshauptorten zu.

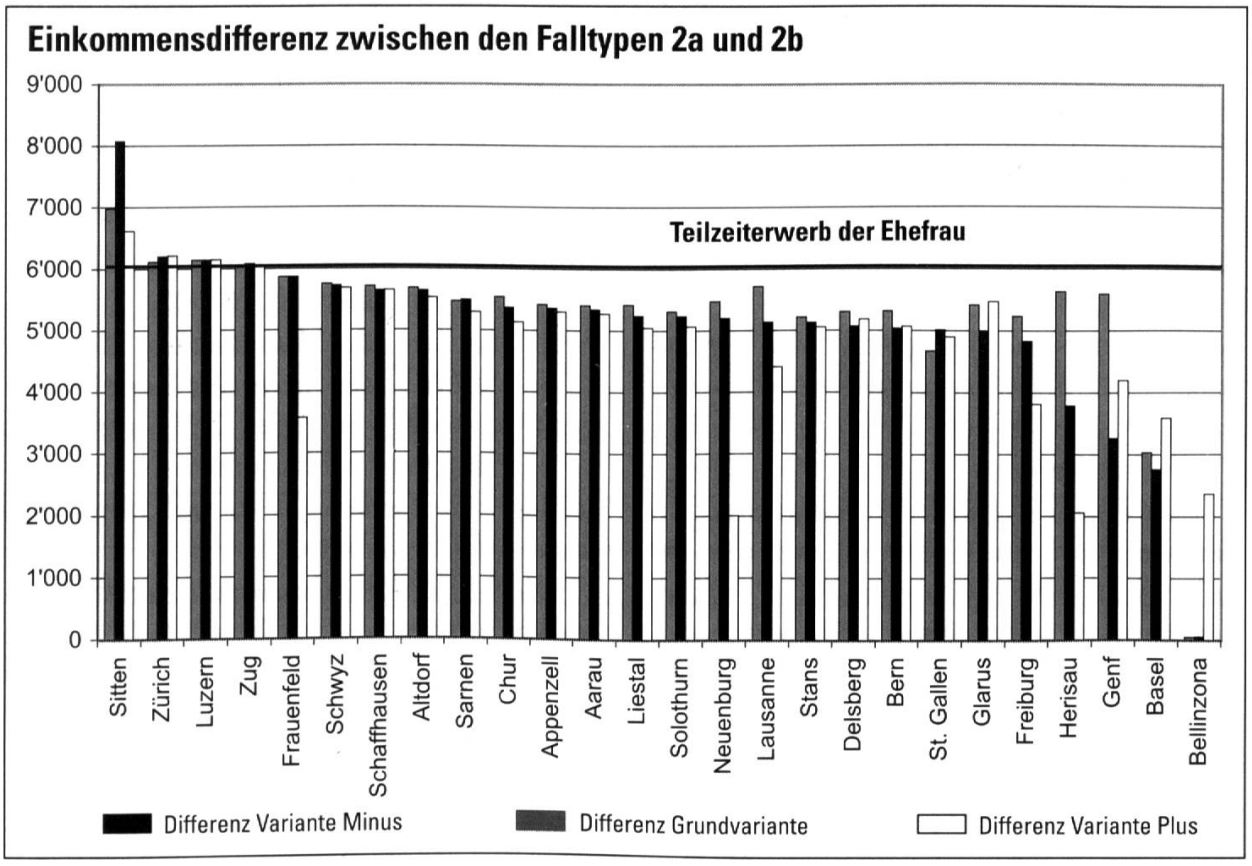
5. Die Rolle des Teilzeiterwerbs: Falltyp 2b im Vergleich zu Falltyp 2a

Im Falltyp 2b geht die Frau im Gegensatz zum Falltyp 2a einer Teilzeitbeschäftigung nach und erzielt einen Lohn von 500 Franken pro Monat. Es stellt sich die Frage, ob sich der Teilzeiterwerb von jährlich 6'000 Franken netto (ohne 13. Monatslohn, der bei solch tiefen Löhnen in der Regel nicht gewährt wird) in einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens niederschlägt und wenn ja, in welchem Ausmass sich diese bewegt.

Die Unterschiede zwischen den Kantonshauptorten sind beträchtlich (vgl. Grafik 1, S. 10). Die Analyse zeigt, dass in Sitten der durch die Teilzeitbeschäftigung erworbene Zusatzverdienst in der Grundvariante mit einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens um 8'076 Franken pro Jahr am stärksten honoriert wird, während in Bellinzona die Erhöhung gerade noch 52 Franken im Jahr beträgt. Die Differenz beim verfügbaren Einkommen macht in der Grundvariante zwischen dem bestplazierten und dem am schlechtesten plazierten Kantonshauptort 8'024 Franken aus, in der Variante Minus 6'932 Franken und in der Variante Plus 4'557 Franken.

In der Regel verringert sich der jeweilige Mehrbetrag beim verfügbaren Einkommen von der Variante Minus zur Grundvariante bis hin zur Variante Plus. Bei insgesamt 14 Kantonshauptorten kann in diesem Sinne von einer regulären oder annähernd regulären Zunahme des verfügbaren Einkommens von Falltyp 2a zu Falltyp 2b unter Berücksichtigung des Zusatzverdienstes gesprochen werden. Die anderen 12

Grafik 1



Kantonshauptorte weichen von diesem Schema ab. Auffallend sind zuerst diejenigen 4 Kantonshauptorte, bei denen die effektive Zunahme im verfügbaren Einkommen im Falltyp 2b mehr als 6'000 Franken ausmacht. Dies trifft für Sitten, Zürich, Luzern und Zug zu. In allen vier Kantonshauptorten hat dies im wesentlichen mit der spezifischen Ausgestaltung des Steuersystems zu tun. Diese gewähren auch bei kleinen effektiven Zusatzverdiensten grosse Zweitverdienerabzüge.

Bei den 8 anderen Kantonshauptorten Frauenfeld, Neuenburg, Lausanne, Freiburg, Herisau, Genf, Basel und Bellinzona resultiert das, was hier als «unterproportionales Ansteigen» des verfügbaren Einkommens im Wechsel von Falltyp 2a zu Falltyp 2b bezeichnet werden soll. Als Beispiel sei Neuenburg herausgegriffen: In der Grundvariante wird der Zuverdienst mit einem Anstieg des verfügbaren Einkommens von 5'199 Franken honoriert, in der Variante Plus aber nur noch mit einer Zunahme von 2'001 Franken. Oft ist die überproportionale Abnahme des verfügbaren Einkommens im Falltyp 2b auf eine stark rückgängige Krankenkassenprämienverbilligung zurückzuführen. In den meisten Kantonshauptorten ist dies vor allem im oberen Bereich des Niedriglohnsektors, also in der Variante Plus, spürbar.

6. Existenzsicherung und Sozialhilfe

Die Nettoeinkommen der Falltypen sind so gewählt, dass sie für einkommensschwache Haushalte als typisch angenommen werden können und den Existenzbedarf eines Haushaltes de-

cken sollten. Die Berechnung zeigt nun aber, dass in einigen Kantonshauptorten das verfügbare Einkommen unter der Sozialhilfegrenze (Grundbedarf I und II gemäss SKOS-Richtlinien) zu liegen kommt und die entsprechenden Haushalte zu den *working poor* zu zählen sind. In der Grundvariante ist dies bei der allein erziehenden Frau in Sarnen und Stans der Fall, in Basel liegt es knapp darüber. Bei der Variante Minus unterschreiten die verfügbaren Einkommen in Freiburg, Schwyz, Liestal, Sarnen und Stans die Sozialhilfegrenze. In der Variante Plus liegt das verfügbare Einkommen nur in Stans unter dieser Grenze. (Vgl. Sie dazu Grafiken 2–5 und Tabellen S. 16–18 im Anhang.)

Im Falltyp 2a der Familie mit zwei Kindern (ohne Teilzeiterwerb der Frau) liegen in der Grundvariante die verfügbaren Einkommen in Sarnen, Bern, Freiburg, Liestal, Basel und Zürich unter der Sozialhilfegrenze (Grafik 3, Tabelle S. 16). In der Variante Minus erreichen nur Bellinzona, Genf und Sitten Werte über der Sozialhilfegrenze, in den anderen 23 Kantonshauptorten liegt das verfügbare Einkommen unter dieser Grenze. Schliesslich situiert sich in der Variante Plus nur Basel unter der Sozialhilfegrenze.

Ein deutlich anderes Bild zeichnet sich im Falltyp 2b ab (Grafik 4, Tabelle S. 17): Der Teilzeitverdienst der Frau führt dazu, dass in der Grundvariante nur Basel knapp unter die Sozialhilfegrenze zu liegen kommt. In der Variante Minus sind es Sarnen, Bern, Liestal, Zürich und Basel. In der Variante Plus liegen alle verfügbaren Einkommen über der Sozialhilfegrenze.

Im Falltyp 3 schliesslich (Grafik 5, Tabelle S. 18) liegen die verfügbaren Einkommen in der Grundvariante in Zug und Zürich unter der Sozialhilfegrenze. In der Variante Minus hingegen liegen ausser Appenzell, Neuenburg, Delsberg und Genf sämtliche Kantonshauptorte darunter. In der Variante Plus schliesslich wird die Sozialhilfegrenze überall übertroffen.

7. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Studie kann nachweisen, dass die Wahl des Wohnortes einen unmittelbaren Einfluss auf das verfügbare Einkommen eines Haushaltes hat. Sie belegt, wie gross die Unterschiede bei den einzelnen Budgetposten sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite sind. Diese Unterschiede gleichen sich aber nicht über die Gesamtrechnung aus, sondern bleiben bestehen. Die These der Ungleichheit bei der allgemeinen Existenzsicherung im interkantonalen Vergleich wird bestätigt.

Das Ausmass der Unterschiede in den verfügbaren Einkommen zwischen den Kantonshauptstädten variiert von Falltyp zu Falltyp, von Einkommensvariante zu Einkommensvariante, muss aber für alle drei einkommensschwachen Haushalte als beträchtlich bezeichnet werden.

Nicht alle Budgetposten sind gleichermassen für die markanten Unterschiede beim verfügbaren Einkommen verantwortlich. Das verfügbare Einkommen der allein erziehenden Frau mit einem Kind wird in erster Linie durch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung, in zweiter Linie durch die Krippenkosten beeinflusst.

Die ökonomische Lage der Familie mit zwei Kindern wird am stärksten durch die Mietzinsen und die familienpolitischen Zusatzleistungen (Un-

terhaltsbeiträge, allocations sociales genevoises) bestimmt. Auch beim alleinstehenden Mann mit Alimentenverpflichtungen üben die Mietzinse den grössten Einfluss aus.

Der relativ kleine Teilzeiterwerb der Frau wird in den verschiedenen Kantonshauptorten sehr unterschiedlich honoriert. Nur in wenigen Städten kann von einer echten Anreizpolitik die Rede sein. In mehr als einem Drittel der Kantonshauptorte sind hingegen kaum materielle Anreize zu beobachten, ein kleines Teilzeitpensum aufzunehmen (und dieses zu versteuern).

Schliesslich ist festzuhalten, dass es immer wieder andere Kantonshauptorte sind, die bei den verschiedenen Budgetposten in der besten oder schlechtesten Position auftauchen. Von einer systemlogischen Politik zur Existenzsicherung kann demnach kaum die Rede sein. Dies zeigt sich bei der Sensitivitätsanalyse: Kleine Einkommensveränderungen können zu grossen Differenzen beim verfügbaren Einkommen führen, wenn plötzlich der Anspruch auf Sozialtransfers vollständig verloren geht. Schliesslich ist festzustellen, dass die kantonale Steuer-, Wohnbau- und Sozialpolitik nicht immer verhindern kann, dass das verfügbare Einkommen – bei Berücksichtigung von branchenüblichen Löhnen im Niedriglohnbereich – unter die Sozialhilfegrenze fällt und die betroffenen Haushalte zu *working poor* werden.

Die Studie liefert eine Menge an Basisinformationen, die nach einer vertieften Analyse rufen. Sie wirft aber auch einige politische Fragen in bundesstaatlicher, kantonaler, kommunaler und instrumenteller Hinsicht auf. So geben die grossen Differenzen in den verfügbaren Einkommen erneut Anlass, über die Notwendigkeit eines Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung nachzudenken. Aus der Sicht der Kantone kann die Studie als *«benchmarking»* dienen, um die eigene Politik zur Existenzsicherung zu verbessern. Mit Blick auf einzelne Budgetposten ist schliesslich die Frage aufzuwerfen, mit welchen Argumenten die grossen Unterschiede von Kanton zu Kanton in der Ausgestaltung einzelner Instrumente, etwa der Alimentenbevorschussung oder der Steuern, auf Dauer zu begründen sind.

Weitere Analysen werden sich mit der Bildung regionaler *cluster* beschäftigen: Gibt es systematische Unterschiede zwischen der lateinischen und der deutschsprachigen Schweiz, zwischen ländlichen und urbanen Regionen, zwischen Klein- und Grossstädten, zwischen Zentrumsorten und eher peripher gelegenen Städten? Vertiefte Analysen sind auch nötig, um zu klären, ob es bei der Existenzsicherung strategische Unterschiede zwischen den Kantonen gibt: Setzen die einen auf eine einkommenssichernde Steuerpolitik, während die anderen mit der entsprechenden Ausgestaltung der Sozialtransfers auf das Armutsrisiko von einkommensschwachen Haushalten reagieren?

Die Studie wird in einigen Jahren zu wiederholen sein. Es ist dann möglich, die politische Wirkung geplanter steuer-, familien- und gesundheitspolitischer Massnahmen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene zu messen.

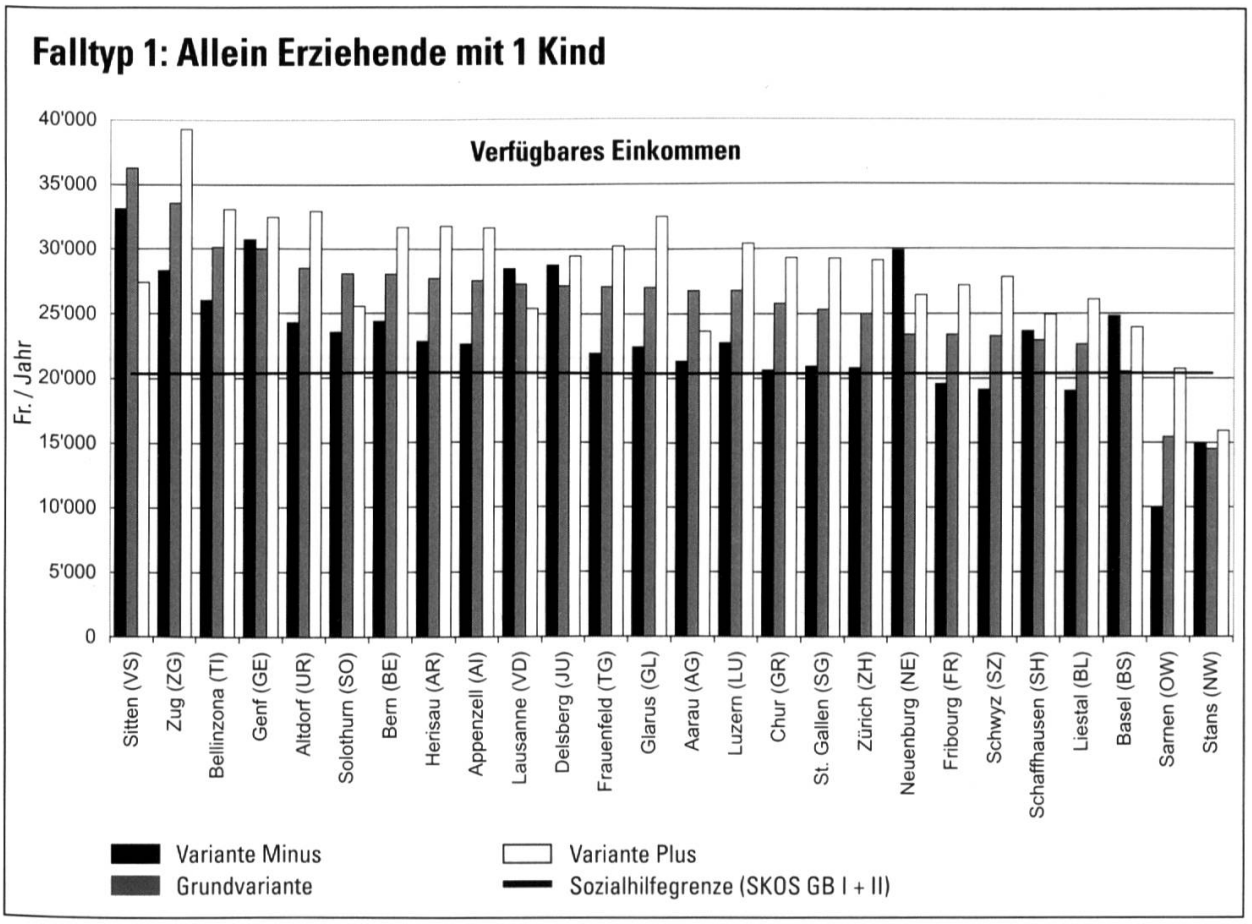
Dr. Carlo Knöpfel, Projektleiter

Kurt Wyss, Caroline Knupfer: *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2003. Die Studie inkl. Anhänge kann bei der Geschäftsstelle der SKOS (admin@skos, Tel./Fax 031 326 19 19/10) bezogen werden.*

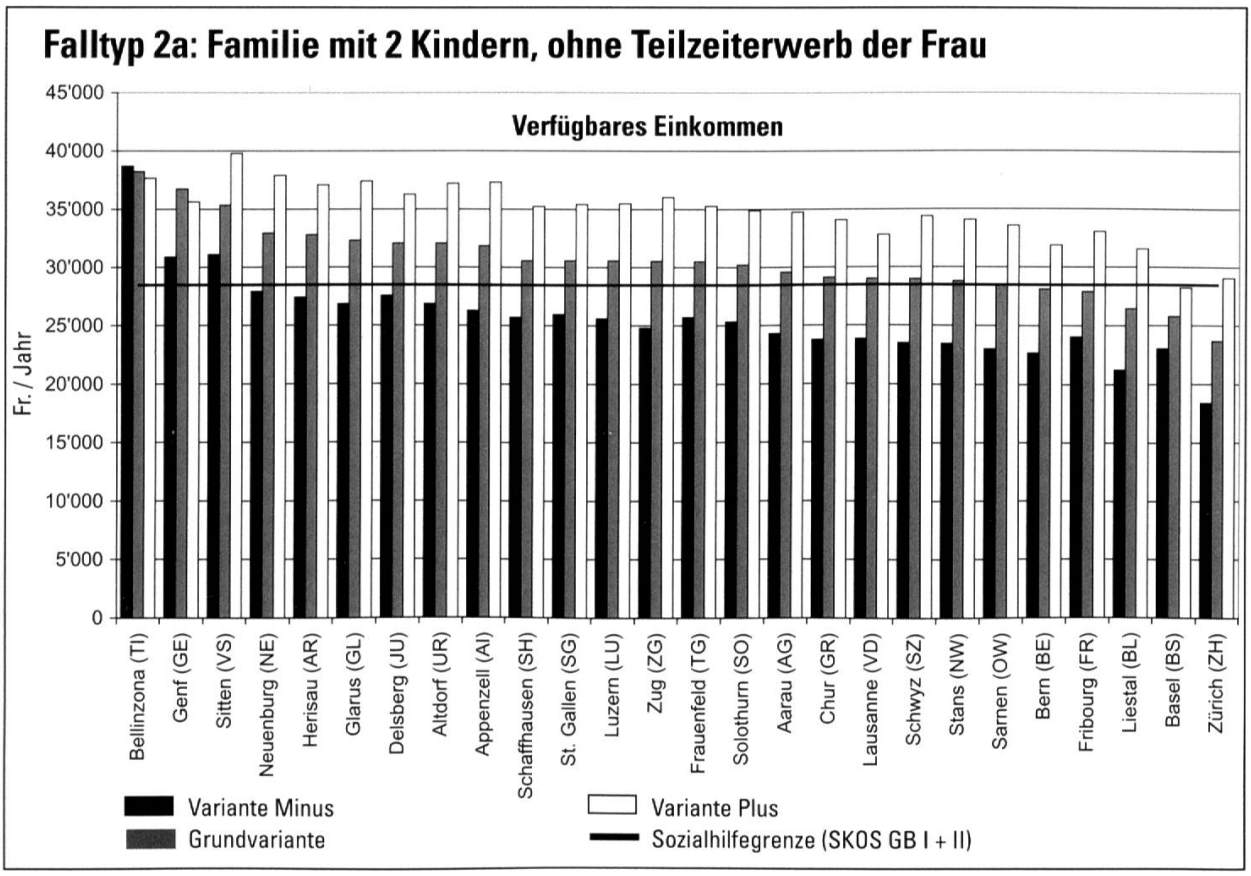
Anhang:

- Grafik 2 verfügbares Einkommen Falltyp 1 über alle 26 Kantone in den 3 Einkommensvarianten.
- Grafik 3 verfügbares Einkommen Falltyp 2a über alle 26 Kantone in den 3 Einkommensvarianten.
- Grafik 4 verfügbares Einkommen Falltyp 2b über alle 26 Kantone in den 3 Einkommensvarianten.
- Grafik 5 verfügbares Einkommen Falltyp 3 über alle 26 Kantone in den 3 Einkommensvarianten.
- Tabelle 4 verfügbares Einkommen Falltyp 2a.
- Tabelle 5 verfügbares Einkommen Falltyp 2b.
- Tabelle 6 verfügbares Einkommen Falltyp 3.

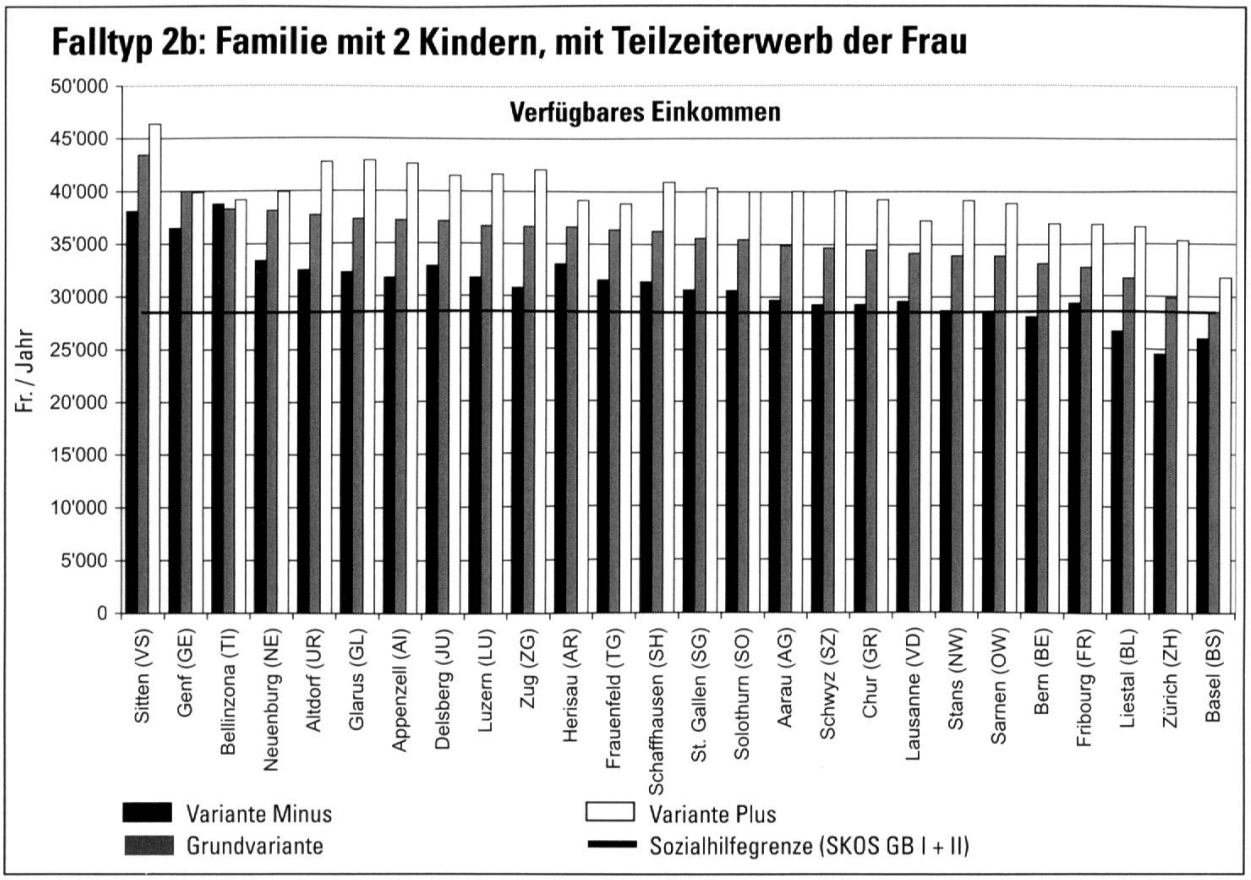
Grafik 2 (vgl. dazu Tabelle S. 8)



Grafik 3 (vgl. dazu Tabelle S. 16)



Grafik 4 (vgl. dazu Tabelle S. 17)



Grafik 5 (vgl. dazu Tabelle S. 18)

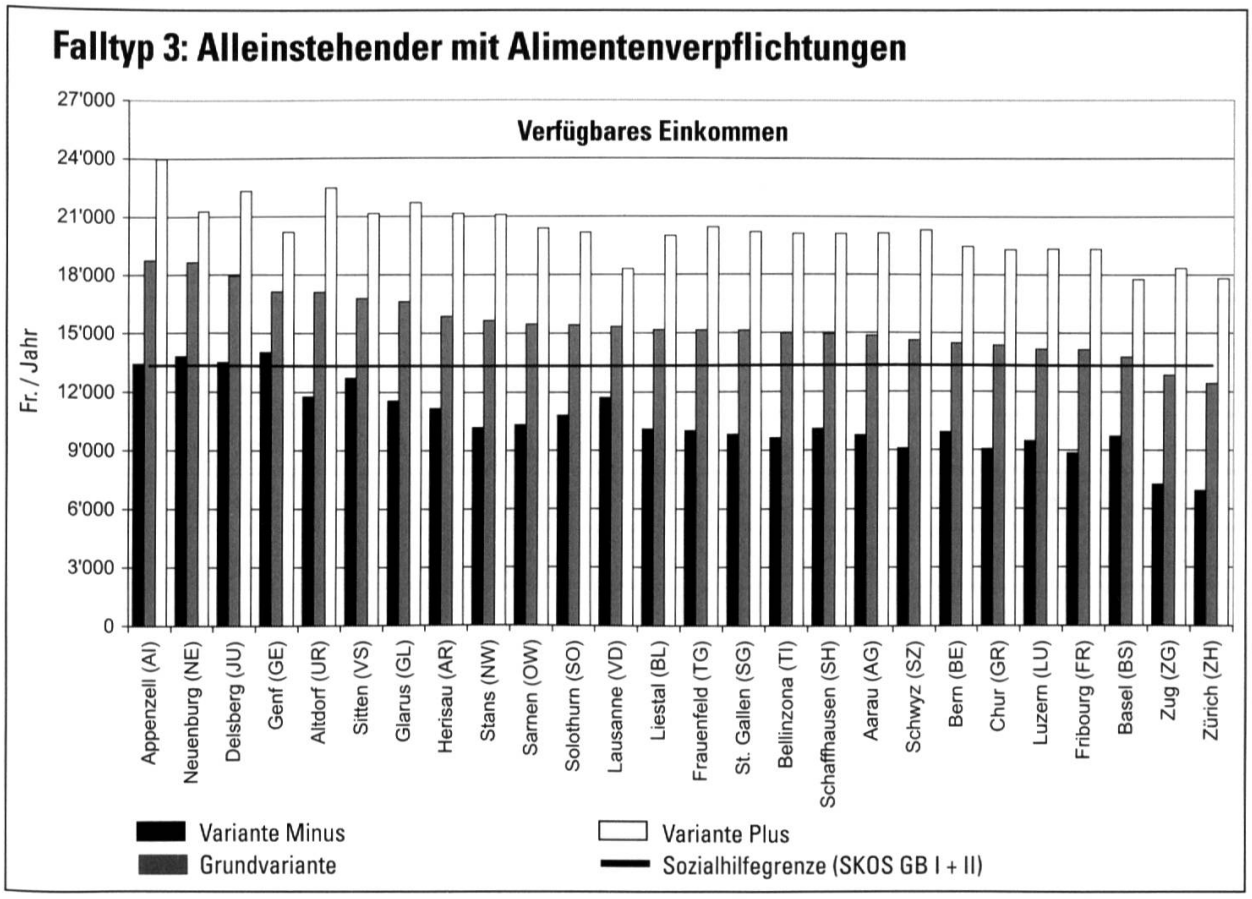


Tabelle 4

Verfügbares Einkommen Falltyp 2a: Familie mit 2 Kindern, ohne Teilzeiterwerb der Frau						
geordnet nach Grundvariante	Variante Minus Nettolohn: Fr. 40'300.–/Jahr		Grundvariante Nettolohn: Fr. 46'800.–/Jahr		Variante Plus Nettolohn: Fr. 52'300.–/Jahr	
	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang
Bellinzona (TI)	38'710	1	38'241	1	37'675	3
Genf (GE)	30'884	3	36'729	2	35'650	10
Sitten (VS)	31'108	2	35'367	3	39'781	1
Neuenburg (NE)	27'935	4	32'953	4	37'921	2
Herisau (AR)	27'442	6	32'816	5	37'102	7
Glarus (GL)	26'869	7	32'317	6	37'408	4
Delsberg (JU)	27'552	5	32'073	7	36'295	8
Altdorf (UR)	26'856	8	32'061	8	37'192	6
Appenzell (AI)	26'306	9	31'840	9	37'310	5
Schaffhausen (SH)	25'728	11	30'595	10	35'243	14
St. Gallen (SG)	25'987	10	30'574	11	35'447	12
Luzern (LU)	25'605	13	30'562	12	35'490	11
Zug (ZG)	24'787	15	30'558	13	36'036	9
Frauenfeld (TG)	25'724	12	30'503	14	35'283	13
Solothurn (SO)	25'341	14	30'241	15	34'901	15
Aarau (AG)	24'300	16	29'593	16	34'752	16
Chur (GR)	23'766	19	29'129	17	34'086	19
Lausanne (VD)	23'860	18	29'037	18	32'814	22
Schwyz (SZ)	23'509	20	28'975	19	34'407	17
Stans (NW)	23'442	21	28'820	20	34'102	18
Sarnen (OW)	23'041	22	28'405	21	33'577	20
Bern (BE)	22'692	24	28'132	22	31'896	23
Freiburg (FR)	24'057	17	27'919	23	33'055	21
Liestal (BL)	21'210	25	26'456	24	31'573	24
Basel (BS)	23'023	23	25'797	25	28'224	26
Zürich (ZH)	18'399	26	23'658	26	29'092	25

Tabelle 5

Verfügbares Einkommen Falltyp 2b: Familie mit 2 Kindern, mit Teilzeiterwerb der Frau						
geordnet nach Grundvariante	Variante Minus Nettolohn: Fr. 46'300.–/Jahr		Grundvariante Nettolohn: Fr. 52'800.–/Jahr		Variante Plus Nettolohn: Fr. 59'300.–/Jahr	
	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang
Sitten (VS)	38'084	2	43'443	1	46'398	1
Genf (GE)	38'472	3	39'994	2	39'850	14
Bellinzona (TI)	38'754	1	38'293	3	39'164	16
Neuenburg (NE)	33'411	4	38'152	4	39'922	13
Altdorf (UR)	32'536	7	37'701	5	42'721	3
Glarus (GL)	32'282	8	37'312	6	42'874	2
Appenzell (AI)	31'730	10	37'204	7	42'610	4
Delsberg (JU)	32'855	6	37'136	8	41'472	7
Luzern (LU)	31'743	9	36'702	9	41'636	6
Zug (ZG)	30'808	13	36'635	10	42'080	5
Herisau (AR)	33'069	5	36'606	11	39'162	17
Frauenfeld (TG)	31'588	11	36'367	12	38'858	20
Schaffhausen (SH)	31'437	12	36'238	13	40'894	8
St. Gallen (SG)	30'658	14	35'589	14	40'348	9
Solothurn (SO)	30'652	15	35'473	15	39'966	12
Aarau (AG)	29'706	16	34'934	16	40'026	11
Schwyz (SZ)	29'262	20	34'701	17	40'088	10
Chur (GR)	29'306	18	34'499	18	39'221	15
Lausanne (VD)	29'575	17	34'170	19	37'222	21
Stans (NW)	28'656	21	33'947	20	39'155	18
Sarnen (OW)	28'509	22	33'898	21	38'872	19
Bern (BE)	28'007	23	33'165	22	36'964	22
Freiburg (FR)	29'294	19	32'753	23	36'873	23
Liestal (BL)	26'631	24	31'694	24	36'620	24
Zürich (ZH)	24'510	26	29'855	25	35'304	25
Basel (BS)	26'059	25	28'555	26	31'819	26

Tabelle 6

Verfügbares Einkommen Falltyp 3: Alleinstehender mit Alimentenverpflichtungen						
geordnet nach Grundvariante	Variante Minus Nettolohn: Fr. 39'000.–/Jahr		Grundvariante Nettolohn: Fr. 45'500.–/Jahr		Variante Plus Nettolohn: Fr. 52'000.–/Jahr	
	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang	Fr./Jahr	Rang
Appenzell (AI)	13'413	4	18'751	1	23'978	1
Neuenburg (NE)	13'792	2	18'652	2	21'283	5
Delsberg (JU)	13'498	3	17'938	3	22'321	3
Genf (GE)	14'033	1	17'126	4	20'206	12
Altdorf (UR)	11'757	6	17'112	5	22'476	2
Sitten (VS)	12'706	5	16'794	6	21'158	6
Glarus (GL)	11'545	8	16'634	7	21'696	4
Herisau (AR)	11'164	9	15'886	8	21'155	7
Stans (NW)	10'184	12	15'666	9	21'086	8
Sarnen (OW)	10'327	11	15'469	10	20'380	10
Solothurn (SO)	10'799	10	15'442	11	20'183	14
Lausanne (VD)	11'722	7	15'356	12	18'309	24
Liestal (BL)	10'090	14	15'179	13	20'013	18
Frauenfeld (TG)	10'022	15	15'153	14	20'447	9
St. Gallen (SG)	9'831	17	15'133	15	20'189	13
Bellinzona (TI)	9'629	20	14'986	16	20'108	17
Schaffhausen (SH)	10'105	13	14'947	17	20'112	16
Aarau (AG)	9'759	18	14'867	18	20'165	15
Schwyz (SZ)	9'076	22	14'618	19	20'324	11
Bern (BE)	9'899	16	14'488	20	19'464	19
Chur (GR)	9'045	23	14'368	21	19'299	22
Luzern (LU)	9'466	21	14'177	22	19'348	20
Fribourg (FR)	8'837	24	14'153	23	19'331	21
Basel (BS)	9'721	19	13'776	24	17'772	26
Zug (ZG)	7'253	25	12'848	25	18'340	23
Zürich (ZH)	6'937	26	12'422	26	17'825	25