

Arbeiten lohnt sich nicht überall gleich

Autor(en): **Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **104 (2007)**

Heft 4

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840216>

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.

Arbeiten lohnt sich nicht überall gleich

Die SKOS wollte wissen, wie sich die revidierten Richtlinien auf das frei verfügbare Einkommen auswirken. Die nun vorliegende Studie zeigt, dass es unter den verschiedenen Kantonen zu Ungerechtigkeiten kommt.

Wer bedürftig ist, dem wird das soziale Existenzminimum in allen Kantonen der Schweiz durch die Sozialhilfe gesichert. Gemäss Bundesverfassung haben Personen, die in Not geraten, Anspruch auf ein menschenwürdiges Dasein. Die Bundesverfassung macht jedoch keine Angaben darüber, wie viel ein Haushalt konkret dazu braucht. Da es kein Bundesrahmengesetz zur Sozialhilfe gibt, hat die SKOS Richtlinien zur Ausgestaltung der Grundsicherung und zur Anerkennung von sozialer und beruflicher Integration geschaffen. Die SKOS-Richtlinien verfolgen auch das Ziel, die Sozialhilfe schweizweit nach einheitlichen Standards auszugestalten.

Die SKOS hat nun zum ersten Mal untersucht, wie die konkreten finanziellen Verhältnisse von Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe in den 26 Kantonshauptorten sind, nachdem Miete, Krankenversicherungsprämien, Krippenkosten und eventuell Steuern beglichen worden sind. Damit legt sie die Ergebnisse des zweiten Teils einer Untersuchung vor, deren erster Teil die Wirkung der kantonalen und

kommunalen Abgabe- und Transfersysteme ausserhalb der Sozialhilfe in den 26 Kantonshauptorten auf das verfügbare Einkommen untersucht hat (s. ZeSo 2/2007).

Die Untersuchung zeigt, dass der Wohnort die konkrete finanzielle Situation von Bedürftigen stark beeinflusst. Mit Hilfe eines von der SKOS und Interface Institut für Politikstudien gemeinsam entwickelten Simulationsinstruments wurden die frei verfügbaren Einkommen für drei typische Haushaltssituationen berechnet: für eine alleinerziehende Frau mit einem Kind, für eine Familie mit zwei Kleinkindern und für einen geschiedenen Mann, der gegenüber seiner Ex-Frau und seinen Kindern unterhaltspflichtig ist.

Interkantonale Unterschiede

Im Zentrum der Untersuchung stehen Vergleiche zwischen Sozialhilfebeziehenden, die erwerbslos und sozial integriert sind, und solchen die eine Erwerbstätigkeit ausüben, sowie die Übergänge von der Sozialhilfe in das vorgelagerte Transfersystem und umgekehrt.

Die Simulationsrechnungen für die drei idealtypischen Haushalte bestätigen für den Sozialhilfebereich, was bereits für das vorgelagerte Transfersystem gezeigt werden konnte*: Je nach Wohnort sind die frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebeziehenden unterschiedlich hoch (siehe Tabelle).

Ein erster Vergleich bezieht sich auf Haushalte ohne Erwerbstätigkeit, deren Existenz vollumfänglich durch die Sozialhilfe gesichert wird. Jeweils eine Person pro Haushalt ist dabei auf Stellensuche und hat unter Umständen Anspruch auf eine Integrationszulage. Je nach Familiensituation zeigen die Resultate maximale interkantonale Unterschiede zwischen rund 4100 und 6400 Franken pro Jahr.

Das kleinste frei verfügbare Einkommen erreicht der geschiedene Mann mit Unterhaltspflicht in Basel mit 11 260 Franken, in Genf hingegen beträgt sein frei verfügbares Einkommen 15 395 Franken. Die alleinerziehende Frau kann in Appenzell über 16 986 Franken frei verfügen, während es in Sitten 27 416 Franken sind. Auch die Familie mit zwei Kin-

Frei verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe

(Maximum, Minimum, Spannweite der Unterschiede und Mittelwert)

	Alleinerziehende mit einem 3,5-jährigen Kind				Familie mit zwei Kindern				Alleinstehender Mann mit Alimentenverpflichtung			
	Bruttolohn: 0 Fr.		Bruttolohn: 16 800 Fr.		Bruttolohn: 0 Fr.		Bruttolohn: 28 800 Fr.		Bruttolohn: 0 Fr.		Bruttolohn: 25 200 Fr.	
	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums
Maximum	23 377 Sitten	100	27 416 Sitten	100	28 957 Lausanne	100	36 044 Sitten	100	15 395 Genf	100	21 617 Sitten	100
Minimum	16 986 Appenzell	73	19 207 Appenzell	70	23 728 Appenzell	82	26 559 Bellinzona	74	11 260 Basel	73	14 037 Bellinzona	65
Spannweite	6391		8209		5229		9485		4135		7580	
Mittelwert	19 812	85	22 181	81	26 262	91	32 789	91	12 570	82	19 310	89

dem fährt mit 23 728 Franken in Appenzell am schlechtesten, am besten hingegen mit 28 957 Franken in Lau-sanne.

Diese Resultate sind auf die unterschiedliche Ausrichtung der Sozialhilfe zurückzuführen. Obwohl sich alle Kantonshauptorte implizit oder explizit auf die SKOS-Richtlinien beziehen, ist die konkrete Umsetzung vielfältig. Die unterschiedlichen frei verfügbaren Einkommen entstehen einerseits durch Abweichungen im Grundbedarf für den Lebensunterhalt, andererseits durch die verschiedenen Zulagen.

Die Integrationszulagen nach SKOS-Richtlinien (Integrationszulage bei Erwerbslosigkeit, minimale Integrationszulage, Alleinerziehendenzulage) werden von Hauptort zu Hauptort unterschiedlich angewendet. Dies sowohl in Bezug auf die zu erfüllenden Kriterien als auch auf die Höhe des Betrages. Zudem kennen einige Kantone automatische Zulagen, die unabhängig von einer spezifischen Tätigkeit ausgerichtet werden und mit anderen Zulagen kumuliert werden können.

Faktor Erwerbstätigkeit

Bei Erwerbstätigkeit vergrößern sich die interkantonalen Unterschiede noch. Die maximale Differenz liegt in dieser Situation zwischen rund 7 600 und 9 500 Franken. Am meisten Geld bleibt allen Falltypen in Sitten: Während die Familie ein frei verfügbares Einkommen von 36 044 Franken erreicht, sind es für die alleinerziehende Frau 27 416 Franken und für den geschiedenen Mann 21 617 Franken.

Am wenigsten bleibt der Familie und dem geschiedenen Mann in Bellinzona mit 26 559 respektive 14 037 Franken und der alleinerziehenden Frau mit 19 207 Franken in Appenzell.

Schweleneffekte im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens: Übergang von der Sozialhilfe in den Bereich ohne Sozialhilfeanspruch

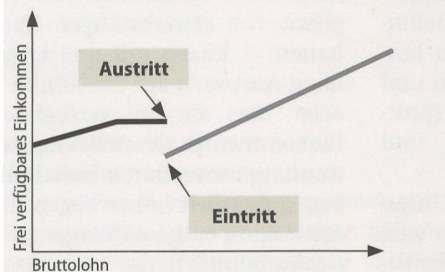
Im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens kann es im Übergang von der Sozialhilfe (schwarze Linie) zum Bereich ohne Sozialhilfeanspruch (graue Linie) zu Schweleneffekten kommen. Ausschlaggebend sind die Berechnung der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe und die Ausgestaltung des Steuersystems. Wird nämlich die Anspruchsgrenze anders berechnet als die Sozialhilfeleistung während der Unterstützung, führt dies zu Schweleneffekten: Sozialhilfebeziehende sind dann besser gestellt als Haushalte mit Einkommen knapp ausserhalb der Sozialhilfe. Für die Berechnung der Anspruchsgrenze sind besonders die Anzelelemente (Zulagen und Einkommensfreibetrag) von Bedeutung. Die Abbildungen zeigen in vier Modellen, wie die verschiedenen Kantonshauptorte die Anspruchsregelungen in der Sozialhilfe gestalten und welche Schweleneffekte dadurch entstehen. Die Modelle 3 und 4 zeigen die geringsten Schweleneffekte, Modell 4 kennt aber keine Anzelelemente in der Sozialhilfe. Durch die Berücksichtigung der Anzelelemente in der Anspruchsberechnung wie im Modell 3 lassen sich Schweleneffekte also weitgehend verhindern. Eine mögliche Steuerbelastung wurde in den Modellen nicht berücksichtigt, diese kann aber zu deutlichen, von der Sozialhilfe nicht vermeidbaren Schweleneffekten führen.

Modell 1 (Altdorf, Basel, Genf, Herisau, Liestal, St. Gallen, Zürich)

Eintritt: Anzelelemente werden nicht berücksichtigt

Austritt: Anzelelemente werden nicht berücksichtigt

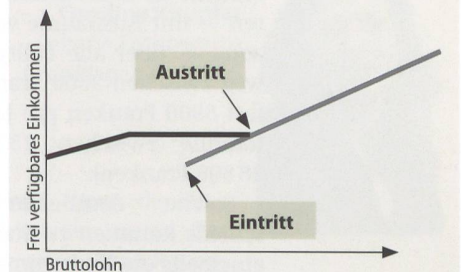
-> Schweleneffekte beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe, verursacht durch die Ausgestaltung der Sozialhilfe und allfällige Steuerbelastung



Modell 2 (Chur, Glarus, Frauenfeld, Luzern, Sarnen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Stans, Zug)

Eintritt: Anzelelemente werden nicht berücksichtigt

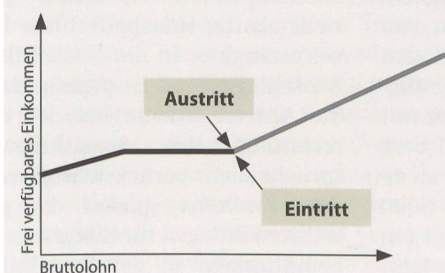
Austritt: Anzelelemente werden berücksichtigt
-> Schweleneffekte beim Eintritt in die Sozialhilfe, verursacht durch die Ausgestaltung der Sozialhilfe und allfällige Steuerbelastung



Modell 3 (Aarau, Appenzell, Bern, Delsberg, Freiburg, Lausanne, Neuenburg, Sitten)

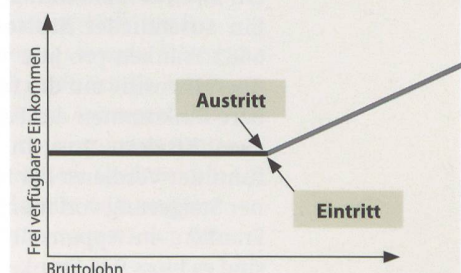
Eintritt: Anzelelemente werden berücksichtigt

Austritt: Anzelelemente werden berücksichtigt
-> keine Schweleneffekte in der Verantwortung der Sozialhilfe, aber allenfalls durch Besteuerung oder Nichtberücksichtigung vorgelagerter Sozialleistungen in der Anspruchsgrenze



Modell 4 (Bellinzona)

Sozialhilfe ohne Anzelelemente
-> keine Schweleneffekte in der Verantwortung der Sozialhilfe, aber allenfalls durch Besteuerung



► Neben bereits genannten Faktoren ist in der Situation der Erwerbstätigkeit der Einkommensfreibetrag ausschlaggebend für die Unterschiede. Ausser Bellinzona kennen alle Hauptorte einen Einkommensfreibetrag oder eine Pauschale für Erwerbsunkosten. Auch die unterschiedliche Berücksichtigung der Mehrkosten für auswärtige Verpflegung beeinflusst die Höhe des frei verfügbaren Einkommens.

Arbeiten lohnt sich

Dank des Einkommensfreibetrages können Sozialhilfebeziehende ihr frei verfügbares Einkommen erhöhen, wenn sie eine Erwerbstätigkeit ausüben. Arbeit innerhalb der Sozialhilfe wird überall finanziell honoriert. Wiederum hängt es jedoch vom Wohnort ab, wie viel vom verdienten Lohn dem Haushalt zur freien Verfügung steht. Die effektiven Steigerungen liegen bei einem Arbeitspensum von 100 Prozent in den Kantonshauptorten – mit Ausnahme von Bellinzona – über alle Falltypen hinweg zwischen 3600 Franken und fast 8900 Franken pro Jahr (Bruttolöhne zwischen 25 500 und 28 800 Franken).

Solche deutlichen Unterschiede kommen zu Stande, weil einerseits die Einkommensfreibeträge und die Essensspesen in den Kantonshauptorten ungleich hoch sind. Andererseits führen auch die Integrationszulagen, die in einzelnen Kantonshauptorten bei Nichterwerbstätigkeit ausgerichtet werden, zu unterschiedlich hohen Einkommenssteigerungen.

Eine Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens ist auch durch ein zweites Einkommen möglich. Ein zusätzlicher Bruttolohn von 6662 Franken pro Jahr wirkt sich überall positiv auf das frei verfügbare Einkommen der Familie mit zwei Kindern aus. In Delsberg führt der Verdienst der Frau zu einer Steigerung von mehr als 5000 Franken, in Appenzell hingegen sind es bloss 946 Franken im Jahr. Die Unterschiede sind darauf zu-

rückzuführen, dass es sich um ein Zusatzeinkommen für ein 20-Prozent-Pensum handelt. Die Ansätze für den Einkommensfreibetrag und die Mehrkosten für auswärtige Verpflegung variieren bei kleinen Pensen stark. Das heisst: Sehr niedrige Einkommen werden sehr verschieden honoriert.

Ungerechtes System

Ein Vergleich von Haushalten mit Einkommen knapp ohne Anspruch auf Sozialhilfe und solchen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, zeigt, dass Haushalte ohne Unterstützung nicht überall besser gestellt sind, obwohl ihr Lohn höher ist.

Dazu wurden zwei Einkommenssituationen in der Sozialhilfe betrachtet und mit Haushalten verglichen, die knapp ausserhalb des Anspruchs auf Sozialhilfe liegen: einerseits erwerbslose Haushalte, und andererseits erwerbstätige Haushalte, deren Einkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht ausreichen. Der Vergleich von erwerbstätigen Haushalten – knapp mit und knapp ohne Anspruch auf Sozialhilfe – zeigt, dass die frei verfügbaren Einkommen in den meisten Kantonshauptorten durch Sozialhilfebezug deutlich höher liegen. Damit kommt es beim Übergang von der Sozialhilfe in das vorgelagerte Transfersystem zu systembedingten Ungerechtigkeiten.

Die Steuern belasten

Etwas weniger Ungerechtigkeiten zeigen sich bei der Gegenüberstellung des Working-Poor-Haushalts mit dem erwerbslosen Haushalt in der Sozialhilfe: Hier sind die Working-Poor-Haushalte je nach Falltyp in bis zu zehn Kantonshauptorten schlechter gestellt als die Haushalte ohne Erwerbstätigkeit in der Sozialhilfe. Ausschlaggebend ist primär, dass die Anzelelemente bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs nicht berücksichtigt werden. Zweitens spielen die gewährten Zulagen für Integrationsbemühungen in der Sozialhilfe sowie die Besteuerung niedriger

Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe eine Rolle.

Systembedingte Ungerechtigkeiten können klar dann am besten vermieden werden, wenn die Sozialhilfe alle im Unterstützungsbudget berücksichtigten Posten in die Anspruchsberechnung integriert. Dabei spielen die Anzelelemente (Einkommensfreibetrag und Zulagen) eine zentrale Rolle. Die Kantonshauptorte Aarau, Appenzell, Bellinzona, Bern, Delsberg, Freiburg, Neuenburg und Sitten setzen dies bereits erfolgreich um. An diesen Orten trägt die Sozialhilfe folglich keine Verantwortung für die Entstehung von Ungerechtigkeiten im Übergang zum vorgelagerten Transfersystem.

Das einzige Element, auf das die Sozialhilfe keinen Einfluss hat, ist die Steuerbelastung. Hier lassen sich systembedingte Ungerechtigkeiten nur verhindern, wenn Einkommen im Niedriglohnbereich bis über die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe ganz von den Steuern befreit werden. Wo dies nicht der Fall ist, fällt die Steuerbelastung entweder bereits in der Sozialhilfe an und führt dort zu einer Abnahme des frei verfügbaren Einkommens. Oder der in der Sozialhilfe nicht besteuerte Haushalt erfährt nach der Ablösung durch die nun anfallende Steuerbelastung einen Bruch im frei verfügbaren Einkommen.

Von andern lernen

Die Unterschiede bei den frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebeziehenden – ob sie erwerbstätig sind oder nicht – sowie die in gewissen Kantonen unerwünschten Effekte beim Übergang von der Sozialhilfe in das vorgelagerte Transfersystem und umgekehrt, sind problematisch: Sie haben eine Ungleichbehandlung von Personen mit denselben Problemlagen zur Folge.

Um die Unterschiede zwischen den frei verfügbaren Einkommen in der Sozialhilfe einzudämmen, empfiehlt sich eine konsequente Ausrichtung des Grundbedarfs

für den Lebensunterhalt in allen 26 Kantonen. Eine einheitlichere Anwendung der Zulagen sowie der Einkommensfreibeträge würde ebenfalls zu einer Verringerung der Unterschiede führen.

Das Problem der Schwelleneffekte und die ungleiche Behandlung von Sozialhilfebeziehenden und Haushalten mit niedrigen Löhnen ist lösbar, wie einige Kantone erfolgreich belegen. Die Studie bietet nun die Möglichkeit, von andern zu lernen. Angaben zu eventuellen Kostenfolgen, die mit der Einführung von guten Lösungen verbunden sind, könnten von grossem Interesse sein. Ob Anreizelemente bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs effektiv zu Mehrkosten führen, hängt vom Lohnniveau in einem Kantonshauptort ab, aber auch von den Löhnen, mit denen erwerbstätige Sozialhilfebeziehende abgelöst werden. Nur wenn

die Anzahl der Haushalte mit Löhnen knapp über der Sozialhilfeanspruchsgrenze gross ist und die Ablösung aus der Sozialhilfe mit sehr niedrigen Löhnen geschieht, ist effektiv mit einer Fall- und Kostenzunahme zu rechnen. Angesichts der hohen Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe dürfte aber erwartet werden, dass lange nicht alle potenziell Anspruchsberechtigten zu neuen Sozialhilfebeziehenden würden. ■

Caroline Knupfer

Leiterin Fachbereich Grundlagen der SKOS

Natalie Pfister

Wissenschaftliche Mitarbeiterin,
Fachbereich Grundlagen der SKOS

*Caroline Knupfer, Oliver Bieri. *Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz.*

SKOS 2007

*Kurt Wyss, Caroline Knupfer. *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz.*

SKOS 2003.

KOMMENTAR

Eine Frage der Gerechtigkeit

Die Grundsatzfrage, die uns die Resultate der vorliegenden Studie stellen, lautet: Streben wir die Gleichbehandlung von Haushalten in prekären finanziellen Verhältnissen an oder nehmen wir in Kauf, dass dieses gesellschaftliche Prinzip nicht realisiert wird?

Die SKOS-Richtlinien wurden geschaffen, um Bedürftige in allen Teilen der Schweiz möglichst nach demselben Massstab zu unterstützen. Der mit den revidierten SKOS-Richtlinien vollzogene Paradigmenwechsel, der zu einer Absenkung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt führte, aber mit dem Anreizsystem die soziale und berufliche Integration stärker betont, erklärt die Unterschiede in den frei verfügbaren Einkommen zu einem wesentlichen Teil. Deshalb sollte geprüft werden, ob bestimmte Elemente der revidierten SKOS-Richtlinien angepasst werden müssen. Im Vordergrund steht dabei eine Präzisierung der Kriterien zur Anwendung der Anreizelemente. Die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt hingegen steht zurzeit nicht zur Debatte, da er aktuell bereits den einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen entspricht. Ausserdem änderte eine Absenkung oder Erhöhung des Grundbedarfs nichts am Problem der systembedingten Ungerechtigkeiten, die im Übergang zwischen Sozialhilfe-, Steuer- und vorgelagertem Transfersystem in gewis-

sen Kantonshauptorten entstehen. Wenn die Anspruchsregelungen beibehalten werden, treten die Ungerechtigkeiten nämlich bei einer Veränderung des Grundbedarfs einfach auf einem anderen Niveau auf.

Die Studie zeigt aber auch, dass immerhin ein Drittel aller Kantonshauptorte in der Sozialhilfe bereits gute Lösungen entwickelt hat, um systembedingte Ungerechtigkeiten zu vermeiden. Gerechte Ablösungs- und Eintrittsmodelle in der Sozialhilfe existieren also – doch sie haben ihren Preis: Die Sozialhilfe darf Erwerbstätige nicht zu früh ablösen und Bedürftige nicht zu spät aufnehmen. Gleichzeitig darf die Steuerbelastung im Niedriglohnbereich nicht zu hoch sein. Es wäre wünschenswert, dass die Diskussion über die Ausgestaltung der Sozial- und Steuerpolitik die Fragen der Gerechtigkeit und ihres Preises in voller Transparenz berücksichtigt. Die vorliegende Studie liefert dazu für alle Kantonshauptorte klare Aussagen. Das eigens dafür entwickelte Simulationsinstrument kann zudem einen wichtigen Beitrag leisten: Es überprüft geplante Anpassungen der Sozialhilfe und weiterer Bedarfsleistungen sowie des Steuersystems vor der Einführung auf ihre Wirkung.

Caroline Knupfer
Leiterin Fachbereich
Grundlagen der SKOS

