



Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021

*unter besonderer Berücksichtigung der
Schwelleneffekte und der Einflüsse des
Zivilstandes auf das verfügbare Einkommen;
Entwurf Kantonsratsbeschluss
über die Kenntnisnahme*



Zusammenfassung

Der Kanton Luzern verfügt über eine Palette von ausdifferenzierten Sozialleistungen, welche die finanzielle Armut zielgerichtet und effektiv verringern und die Existenzsicherung der Luzerner Haushalte gewährleisten. Der vorliegende Bericht 2021 führt das Monitoring der Schwelleneffekte aus dem Jahr 2015 weiter und zeigt die Ergebnisse der Evaluation zur Wirksamkeit der Massnahmen zur Armutsbekämpfung. Die Untersuchung ergibt, dass die Luzerner Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen bei der Ausgestaltung der Prämienverbilligung und der Steuertarife weiter entlastet werden sollten.

Der Regierungsrat hat alle sechs Jahre einen Wirkungsbericht zur Existenzsicherung im Kanton Luzern zu erstellen. Der Bericht konzentriert sich auf Handlungsfelder in kantonaler und kommunaler Zuständigkeit, welche für die Armutsbekämpfung und die Existenzsicherung von Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen von Bedeutung sind. Der vorliegende Bericht bestätigt, dass das System der sozialen Sicherheit im Kanton Luzern wirkungsvoll ist. So verfügt der Kanton Luzern über eine Palette von ausdifferenzierten Sozialleistungen, welche die finanzielle Armut zielgerichtet und effektiv verringern und die Existenzsicherung der Luzerner Haushalte gewährleisten. In ihrer Gesamtwirkung sind die verschiedenen Elemente des Systems, also Leistungen und Abgaben, so aufeinander abgestimmt, dass die Luzerner Haushalte in den meisten Situationen positive Arbeitsanreize haben – das heisst, dass sich zusätzliche Lohneinkommen im Allgemeinen netto positiv auf das verfügbare Haushaltseinkommen auswirken.

Mit dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 werden die seit dem letzten Bericht aus dem Jahr 2015 erfolgten Gesetzesrevisionen in den Bereichen der Prämienverbilligung und der Alimentenbevorschussung evaluiert. Der Bericht gibt gleichzeitig Leitlinien für die nächsten Jahre vor und legt die Grundlage für die Erfüllung der im Zusammenhang mit der Existenzsicherung in den letzten Jahren eingereichten Vorstösse. Handlungsbedarf besteht einerseits dort, wo sich bestehende Schwelleneffekte infolge höherer Abgaben bei Haushalten mit tiefen Einkommen vergrössert haben. Andererseits werden bestimmte Themen wegen des gesellschaftlichen Wandels wichtiger, insbesondere Fragen im Zusammenhang mit unterschiedlichen Lebens- und Familienformen sowie das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Der Regierungsrat schlägt dem Kantonsrat verschiedene Massnahmen vor, mit denen die Wirkung und die Effizienz der Sozialpolitik im Kanton Luzern bis zum nächsten Wirkungsbericht in diesen Bereichen gezielt verbessert werden können. Im Zentrum werden Massnahmen im Steuerbereich stehen. Der Steuertarif für tiefe Einkommen soll gesenkt werden, um die Schwelleneffekte beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe sowie verschiedene Fehlanreize im Zusammenspiel mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zu reduzieren. Sodann sollen Massnahmen bei der individuellen Prämienverbilligung Schwelleneffekte am Übergang zur wirtschaftlichen Sozialhilfe reduzieren, zu einer finanziellen Entlastung von Haushalten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen führen und die Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren verringern. Weiter soll auf eine Harmonisierung der Qualität, Aufsicht und Finanzierung der Kindertagesstätten hingewirkt werden. Konkrete Massnahmen für diesen Zuständigkeitsbereich der Luzerner Gemeinden werden in einem separaten Grundlagenbericht zur familienergänzenden Kinderbetreuung aufgezeigt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
1.1 Auftrag	4
1.2 Parlamentarische Vorstösse	4
1.3 Handlungsfelder und Zuständigkeiten	6
2 Soziale Sicherheit: Leistungen und Schwelleneffekte	6
2.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe	7
2.1.1 Leistungsbeschrieb	7
2.1.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell.....	9
2.1.3 Empirische Relevanz	12
2.2 Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	14
2.2.1 Leistungsbeschrieb	14
2.2.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell.....	19
2.2.3 Empirische Relevanz	21
2.3 Individuelle Prämienverbilligung	22
2.3.1 Leistungsbeschrieb	22
2.3.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell.....	25
2.3.3 Empirische Relevanz	28
2.4 Ausbildungsbeiträge.....	29
2.4.1 Leistungsbeschrieb	29
2.4.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell.....	30
2.5 Alimentenbevorschussung	32
2.5.1 Leistungsbeschrieb	32
2.5.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell.....	33
2.6 Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen	35
2.6.1 Leistungsbeschrieb	35
2.6.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell.....	37
2.6.3 Empirische Relevanz	41
3 Steuersystem	41
3.1 Ausgestaltung des kantonalen Steuersystems	41
3.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell.....	44
4 Auswirkung des Zivilstands auf das verfügbare Einkommen	46
4.1 Steuern	47
4.2 Individuelle Prämienverbilligung	51
4.3 Betreuungsgutscheine	54
5 Empfehlungen und Massnahmen	55
5.1 Rückblick auf den Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015	55
5.2 Wirkung der Massnahmen seit 2015	56
5.2.1 Alimentenbevorschussung	56
5.2.2 Individuelle Prämienverbilligung	57
5.3 Neue Empfehlungen und Zielsetzungen.....	61
5.4 Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen.....	62
6 Fazit	64
7 Antrag	66
Entwurf	67
Beilagen	69

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit diesem Planungsbericht den «Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Einflüsse des Zivilstandes auf das verfügbare Einkommen».

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Mit dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 kommen wir dem Auftrag Ihres Rates nach, ein Monitoring von Schwelleneffekten durchzuführen, die Wirksamkeit der Massnahmen zur Armutsbekämpfung respektive zur Existenzsicherung zu evaluieren und darüber periodisch Bericht zu erstatten.

Am 2. Mai 2016 nahm Ihr Rat vom Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 in zustimmendem Sinn Kenntnis (vgl. Kantonsratsbeschluss zu [B 24](#)). Neben dem Monitoring der Schwelleneffekte setzte dieser erste Wirkungsbericht einen thematischen Schwerpunkt bei der fiskalischen Belastung des Mittelstands. Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 baute seinerseits auf dem Bericht [«Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern»](#) aus dem Jahr 2010 auf.

Im vorliegenden Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 werden die Erkenntnisse und Empfehlungen des ersten Berichts aufgenommen und die seither umgesetzten Massnahmen und die gesellschaftlichen Entwicklungen berücksichtigt. Der zweite Bericht führt das Monitoring der Schwelleneffekte fort (Kap. 2 und 3) und greift als thematischen Schwerpunkt den Einfluss des Zivilstands auf die verfügbaren Haushaltseinkommen auf (Kap. 4). Dieser thematische Schwerpunkt ergibt sich aus der gesellschaftlichen Aktualität und den eingereichten parlamentarischen Vorstössen. Schliesslich werden Empfehlungen und Massnahmen hergeleitet (Kap. 5).

Der Wirkungsbericht wurde von einer Projektgruppe mit Expertinnen und Experten unter der Leitung des Gesundheits- und Sozialdepartementes und unter Mitwirkung von der Interface Politikstudien, der Lustat Statistik Luzern, des Verbands Luzerner Gemeinden sowie des Finanzdepartementes erstellt.

1.2 Parlamentarische Vorstösse

Ihr Rat hat verschiedene Vorstösse erheblich erklärt, welche bei der Erarbeitung des Wirkungsberichts Existenzsicherung 2021 berücksichtigt wurden. Mit dem vorliegenden Bericht legen wir Ihnen die Grundlage für die Erfüllung der damit verbundenen Aufträge vor.

Mehrere Vorstösse bezogen sich auf die individuelle Prämienverbilligung. So verlangte Marianne Wimmer-Lötscher mit der [Motion M 705](#) über Optimierung der Prämienverbilligung vom 18. Februar 2019, die gesetzlichen Grundlagen zur Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung seien so anzupassen, dass der Kreis

der Anspruchsberechtigten optimiert werde: Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sollen angemessener entlastet werden; hingegen sei insbesondere die Anspruchsberechtigung aufgrund steuerlicher Abzüge sowie für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, deren Eltern über hohe Einkommen oder Vermögen verfügen, einzuschränken. In unserer Stellungnahme vom 20. August 2019 zu dieser Motion kamen wir zum Schluss, dass die Vorteile des aktuellen Vollzugs die Nachteile der mit der Motion geforderten Änderungen bei jungen Erwachsenen in Ausbildung eindeutig überwiegen. Gleichzeitig hielten wir fest, dass diese Situation aufgrund der steigenden Zahl der Konkubinatspaare im Rahmen des Wirkungsberichts Existenzsicherung 2021 zu analysieren und mögliche Lösungsvarianten zu diskutieren seien. An der Sitzung vom 9. September 2019 wurde die Motion M 705 von Ihrem Rat als Postulat erheblich erklärt.

In derselben Sitzung erklärten Sie das [Postulat P 728](#) von Gerda Jung über die Beseitigung einer Heiratsstrafe bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV) vom 26. März 2019 erheblich. Darin wurde unser Rat ersucht, die Schlechterstellung von verheirateten Elternteilen zu beseitigen. Auch zu diesem Postulat hielten wir in unserer Stellungnahme fest, dass diese Problemstellung im Rahmen des nächsten Wirkungsberichts Existenzsicherung 2021 vertieft analysiert werden solle und es Lösungsvarianten zu prüfen und Empfehlungen auszuarbeiten gelte.

Die [Motion M 133](#) von Gerda Jung über die Problemfelder «Schwelleneffekt» und «Heiratsstrafe» im Bereich Prämienverbilligung und die [Motion M 131](#) von David Roth über die Entlastung von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch die Prämienverbilligung, beide eröffnet am 22. Oktober 2019, wurden in der Sitzung Ihres Rates vom 27. Oktober 2020 gemeinsam behandelt und als Postulate erheblich erklärt. Sowohl in der Stellungnahme unseres Rates zur Motion M 133 als auch im Rahmen der Wortmeldungen in der Sitzung Ihres Rates vom 27. Oktober 2020 zu beiden Motionen wurde auf den Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 verwiesen: Mit diesem solle die Ausgangslage analysiert und eine Grundlage für Lösungen der aufgezeigten Problemstellungen geschaffen werden.

Im [Postulat P 251](#) von Marcel Budmiger über die Bekämpfung von Armut und die Stützung der Luzerner Konjunktur durch mehr Prämienverbilligung vom 18. Mai 2020 wurde beantragt, Menschen mit geringem Einkommen während der Corona-Krise gezielt zu unterstützen, indem der ausbezahlte Betrag für die individuelle Prämienverbilligung für die nächsten zwei Jahre um 50 Prozent erhöht werde. In unserer Stellungnahme zum Postulat vom 2. Juni 2020 führten wir aus, dass die Prämienverbilligung nicht zu einem Instrument der Existenzsicherung ausgebaut werden soll. Zur Entlastung der Haushaltsbudgets von armutsbetroffenen und -gefährdeten Personen gelte es jedoch, die Angemessenheit der Richtprämie zu prüfen.

In unserer Antwort vom 20. April 2021 auf die [Anfrage A 390](#) von Claudia Huser Barmettler über Möglichkeiten zum Abbau von Schwelleneffekten durch ein einheitliches massgebendes Einkommen für Subventionen und Transferleistungen vom 26. Oktober 2020 wiesen wir auf die im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 identifizierten Schwelleneffekte im Gesamtsystem der bedarfsabhängigen Sozialleistungen einerseits und im Steuersystem andererseits hin. So identifizierte der Bericht aus dem Jahr 2015 systembedingte Schwelleneffekte bei der Alimentenbevorschussung als auch bei der individuellen Prämienverbilligung. Mit der Änderung des Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz; SRL Nr. [866](#)) per 1. Januar 2016 und der Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG;

SRL Nr. [892](#)) per 1. März 2020 wurde mitunter das Ziel verfolgt, Schwelleneffekte zu beseitigen respektive zu reduzieren. In unserer Antwort stellten wir eine Evaluation dieser Massnahmen im Rahmen des Wirkungsberichts Existenzsicherung 2021 in Aussicht.

Mit dem [Postulat P 649](#) von Claudia Huser Barmettler über die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens für Subventionen und Transferleistungen, eröffnet am 21. Juni 2021, wurde unser Rat gebeten, zum Abbau von systemübergreifenden Schwelleneffekten eine Definition für ein einheitliches massgebendes Einkommen für Subventionen und finanzielle Leistungen zu erarbeiten und dieses den Gemeinden und Institutionen zur Verfügung zu stellen. Die Behandlung dieses Postulats ist derzeit hängig.

Mehrere Vorstösse von Mitgliedern Ihres Rates betrafen weiter die Finanzierung von familienergänzender Kinderbetreuung und von Tagesstrukturen. An dieser Stelle besonders hervorzuheben sind das [Postulat P 63](#) von Urban Sager vom 17. Juni 2019 über bezahlbare Kita-Tarife bei gleichzeitig fairen Löhnen sowie drei Vorstösse aus dem Jahr 2020: Das [Postulat P 301](#) von Helen Schurtenberger über die Erhaltung und den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen, das [Postulat P 334](#) von Urban Sager über die Weiterentwicklung der externen Kinderbetreuung im Vorschulalter und die [Motion M 438](#) von Claudia Huser Barmettler über die Erarbeitung eines Kinderbetreuungsgesetzes für den Kanton Luzern. Der vorliegende Bericht geht auch auf das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Tagesstrukturen sowie die damit verbundenen Schwelleneffekte ein.

1.3 Handlungsfelder und Zuständigkeiten

Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 konzentriert sich auf Handlungsfelder in kantonaler und kommunaler Zuständigkeit, welche für die Armutsbekämpfung und die Existenzsicherung von Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen von Bedeutung sind.

Dieser Bericht geht somit nicht auf Themen ein, welche in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes fallen oder nur obere Einkommensgruppen betreffen. So verweisen wir für die Auswirkungen der im Recht der direkten Bundessteuer begründeten steuerlichen Ungleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren auf das verfügbare Einkommen von Paarhaushalten auf die entsprechende Literatur.

2 Soziale Sicherheit: Leistungen und Schwelleneffekte

Von Schwelleneffekten wird im Zusammenhang mit der Existenzsicherung dann gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. Dies kann geschehen, wenn eine Person oder ein Haushalt aufgrund eines Lohnzuwachses einerseits höhere Steuern schuldet und andererseits den Anspruch auf gewisse Sozialleistungen, wie beispielsweise Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung oder Betreuungsgutscheine, ganz oder teilweise verliert. Wenn die Mehrausgaben für Steuern und die Mindereinnahmen aus Sozialleistungen den Einkommenszuwachs aus der Erwerbsarbeit übersteigen, lohnt sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens für die Betroffenen aus finanzieller Sicht nicht. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von negativen Arbeitsanreizen für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Der vorliegende Bericht geht zudem auch auf die Situation von Rentnerinnen und Rentnern ein. Höhere Bruttoeinnahmen aus Vorsorge- und Ergänzungsleistungen können in gewissen Konstellationen zu einem tieferen verfügbaren Haushaltseinkommen führen.

Die Schwelleneffekte kommen nicht nur in der isolierten Betrachtung einer Leistung zum Vorschein, sondern meist durch das Zusammenspiel verschiedener Möglichkeiten eines Haushalts, Einnahmen zu erzielen, sowie von unterschiedlichen Bestimmungen über den Bezug von Leistungen und die Entrichtung von Abgaben.

Die folgenden Abschnitte identifizieren und quantifizieren diese Schwelleneffekte und Fehlanreize und fassen die wichtigsten Ergebnisse für jede Sozialleistung zusammen. In Kapitel 5 leiten wir daraus Empfehlungen für die weitere Reduktion der Schwelleneffekte und Fehlanreize im kantonalen Leistungs- und Abgabesystem ab.

2.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe

2.1.1 Leistungsbeschreibung

Die wirtschaftliche Sozialhilfe hat zum Ziel, die Existenz bedürftiger Personen zu sichern, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit zu fördern und die soziale Integration zu gewährleisten. Die wirtschaftliche Sozialhilfe kommt erst dann zum Tragen, wenn alle anderen Einnahmequellen privater und öffentlicher Natur ausgeschöpft worden sind.

Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe haben im Kanton Luzern wohnhafte Personen, die ihren Lebensbedarf nicht, nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter decken können. Der Vollzug ist grundsätzlich Sache der Gemeinden. Zuständig für den Vollzug der Sozialhilfe für Asylsuchende ist der Kanton, ebenso für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bis zehn Jahre nach Einreise in die Schweiz.

Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG; SR [851.1](#))
- Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 16. März 2016 (SHG; SRL Nr. [892](#))
- Sozialhilfeverordnung vom 24. November 2015 (SHV; SRL Nr. [892a](#))
- Kantonale Asylverordnung vom 24. November 2015 (SRL Nr. [892b](#))

Finanzierung

Für die Berechnung der Höhe der wirtschaftlichen Sozialhilfe sind die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Skos) wegleitend. Personen erhalten wirtschaftliche Sozialhilfe, wenn ihre Einnahmen kleiner sind als das individuelle Unterstützungsbudget. Dieses Budget setzt sich aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (abhängig von der Haushaltsgrösse), den effektiven Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung und den grundversorgenden situationsbedingten Leistungen (z.B. Erwerbsunkosten) zusammen. Auf dieser Grundlage wird der Betrag berechnet, welcher der jeweiligen Person respektive dem bedürftigen Haushalt zu steht.

Die Gemeinde am Wohnsitz der hilfebedürftigen Person trägt die Kosten. Ausgenommen ist die wirtschaftliche Sozialhilfe für Asylsuchende und für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge, die sich noch nicht zehn Jahre in der Schweiz aufhalten; für diese Personengruppen tragen der Kanton oder der Bund die Kosten.

Neuerungen und Anpassungen

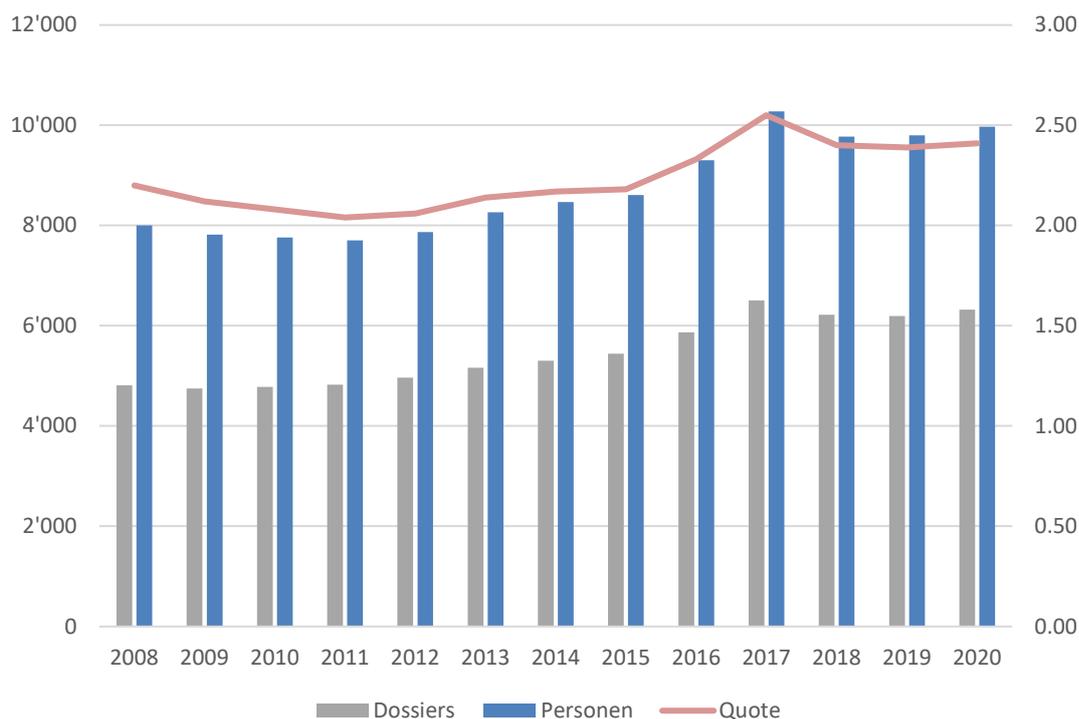
Das totalrevidierte Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015 trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Neben der textlichen Neugestaltung handelte es sich dabei hauptsächlich um Änderungen betreffend die Umsetzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Auskünfte, Sozialinspektoren), der Mutterschaftsbeihilfe (Integration in die wirtschaftliche Sozialhilfe), der Nothilfe (welche Personen haben lediglich diesen minimalen Anspruch?) und der Leistungen für Personen aus dem Asylbereich (Übertragung der Aufgabe an Dritte, Reduktion der Ansätze für vorläufig Aufgenommene).

Die Skos-Richtlinien zur Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe wurden per 1. Januar 2016 teilrevidiert. Gegenstand der Revision waren unter anderem der Grundbedarf (insbes. für junge Erwachsene und grosse Familien), die finanziellen Anreize zur beruflichen und sozialen Integration sowie die Sanktionsmöglichkeiten. Zudem wurden die Skos-Richtlinien erneut per 1. Januar 2021 nachgeführt. Es handelte sich dabei insbesondere um eine strukturelle Revision, bei welcher die Skos-Richtlinien neu strukturiert, formuliert und gegliedert wurden. Die wichtigsten inhaltlichen Änderungen betrafen die persönliche Hilfe, Personen in stationären Einrichtungen (Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt), die Anpassung der Freibeträge bei Leistungen aus Genugtuung und Integritätsentschädigung sowie die Rückerstattung (u.a. Anpassung der Vermögensfreibeträge).

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern erreichte im Jahr 2017 einen Höchstwert von rund 10'300 Personen bei einer Sozialhilfequote von 2,5 Prozent (Abb. 1). Der starke Anstieg in den Jahren 2016 und 2017 ist hauptsächlich auf die Integration der Mutterschaftsbeihilfe in die wirtschaftliche Sozialhilfe und den starken Anstieg der Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich, die nicht in die finanzielle Zuständigkeit des Bundes fallen, zurückzuführen. Im Jahr 2018 sank die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger auf knapp 9'800 Personen oder 2,4 Prozent der Bevölkerung. Seither liegt die Sozialhilfequote stabil bei 2,4 Prozent. Im interkantonalen Vergleich ist die Sozialhilfequote im Kanton Luzern unterdurchschnittlich, schweizweit liegt sie seit 2018 bei 3,2 Prozent.

Abb. 1 Wirtschaftliche Sozialhilfe: Unterstützte Personen, Dossiers und Sozialhilfequote seit 2008 – Kanton Luzern



Lustat Statistik Luzern
 Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

Im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie kam es 2020 zu einem leichten Anstieg der Sozialhilfebeziehenden gegenüber dem Vorjahr (+168 Personen). Im Jahr 2020 gingen an die 5456 unterstützten Privathaushalte im Median knapp 13'300 Franken pro Haushalt. Die Nettobelastung der Gemeinden für die wirtschaftliche Sozialhilfe betrug 2020 knapp 75,7 Millionen Franken (Lustat – Gemeindefinanzstatistik).

2.1.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell

Die Analyse des verfügbaren Einkommens in Haushalten mit und ohne wirtschaftliche Sozialhilfe zeigt, dass es beim Eintritt in und beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe zwei Arten von negativen Arbeitsanreizen gibt. Diese negativen Arbeitsanreize waren bereits im Bericht «Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern» (2010) identifiziert worden und wurden mit dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 unverändert festgestellt.

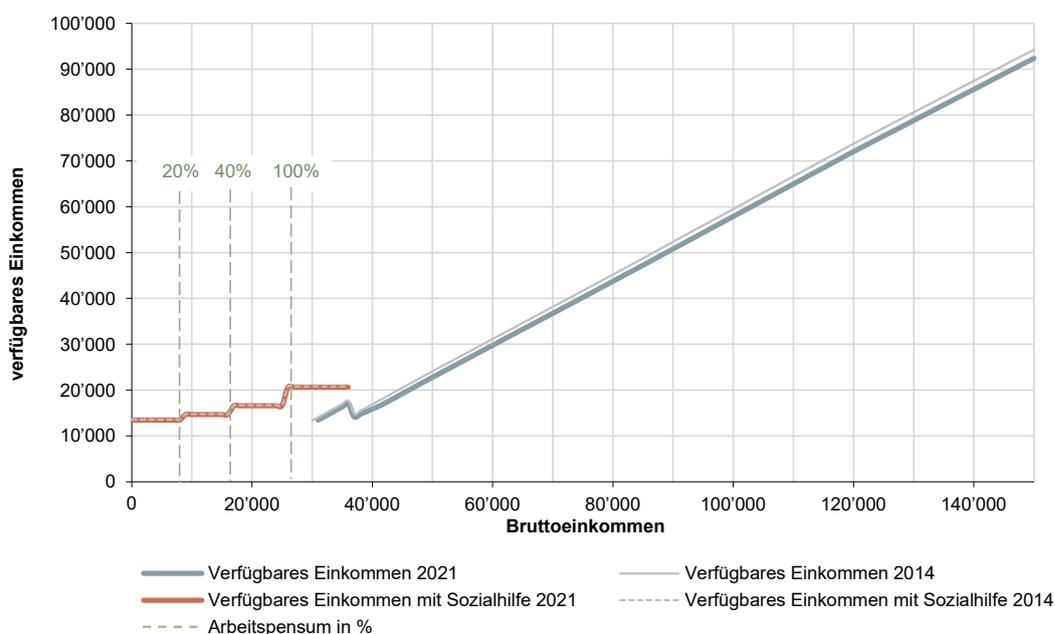
Nachfolgend wird qualitativ und quantitativ analysiert, wie sich die Situation seit 2014 bis ins Jahr 2021 verändert hat. Dabei wird auf das neuste Datenjahr 2018 der Statistik zur finanziellen Situation der Luzerner Haushalte zurückgegriffen.

Die beiden Schwelleneffekte entstehen einerseits durch die unterschiedlich hohe Eintritts- und Austrittsgrenze in beziehungsweise aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Personen, deren Haushaltseinkommen zwischen diesen beiden Grenzen liegt. Andererseits gibt es einen Schwelleneffekt durch den Steuererlass in der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Nachfolgend werden diese beiden Schwelleneffekte exemplarisch anhand einer alleinstehenden erwachsenen Person und an einem Paar mit zwei Kindern aufgezeigt.

Abbildung 2 zeigt die Situation einer alleinstehenden erwachsenen Person:

- Die rote Linie bildet das verfügbare Einkommen im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe ab. Das Ende der roten Linie markiert den Austrittspunkt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe, wenn das Bruttoeinkommen rund 36'000 Franken übersteigt. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 10'000 Franken ist das frei verfügbare Einkommen dargestellt, wenn neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe kein Erwerbseinkommen erwirtschaftet wird. Danach wird mit steigendem Einkommen eine stufenweise Erhöhung der Erwerbstätigkeit (20 %, 40 %, 100 %) angenommen (Knupfer et al. 2007).
- Die blaue Linie beginnt bei rund 31'000 Franken und bildet die Situation eines Haushalts ohne Anspruch auf Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe ab. Erst wenn das Bruttoeinkommen unter rund 31'000 Franken fällt, entsteht ein Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe. Die blaue Linie weist, abgesehen von einem gut sichtbaren Knick bei einem Bruttoeinkommen von rund 36'000 Franken (ausgelöst durch den Wegfall der Verbilligung der vollen Richtprämie¹, siehe Kap. 2.3.2), eine annähernd konstante Steigung auf.

Abb. 2 Verfügbares Einkommen mit und ohne Sozialhilfe, 1 erwachsene Person – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Ein Vergleich der verfügbaren Einkommen mit und ohne wirtschaftliche Sozialhilfe (rote bzw. blaue Linie) illustriert die beiden Schwelleneffekte:

1. Einerseits hat die Person im Fallbeispiel Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, wenn ihr Bruttoeinkommen unter 31'000 Franken fällt (Eintrittsgrenze). Innerhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe, wenn also ein Anspruch erstmal begründet wurde, wird ein Einkommensfreibetrag gewährt. Erst wenn das Bruttoeinkom-

¹ Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, haben gemäss § 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Verbilligung der Prämien der Krankenversicherung (SRL Nr. 866) Anspruch auf die Verbilligung der vollen Richtprämie, sofern die Prämienverbilligung die im Kalenderjahr geschuldeten Prämien für die Krankenpflege-Grundversicherung nicht übersteigt. Im vorliegenden Bericht wird zur besseren Lesbarkeit nur die kurze Schreibweise (Anspruch auf volle Richtprämie) verwendet.

men 36'000 Franken übersteigt, erlischt der Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe wieder. Haushalte im Einkommenssegment von 31'000 bis 36'000 Franken haben dadurch mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (rote Linie) ein höheres verfügbares Einkommen als ohne (blaue Linie). Bei einem Bruttoeinkommen von 36'000 Franken beträgt die Differenz 3'626 Franken (2014: 3'082). In dieser Situation ist es also finanziell attraktiv, den Zugang in das System der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu finden, damit das verfügbare Einkommen von der blauen auf die rote Linie steigt.

Dieser Schwelleneffekt der ersten Art könnte verringert werden, indem entweder die Eintrittsgrenze angehoben oder die Austrittsgrenze gesenkt würde. Der Bericht «[Arbeit muss sich lohnen](#)» aus dem Jahr 2010 zeigte jedoch auf, dass ein erleichterter Eintritt in die wirtschaftliche Sozialhilfe für Personen im Niedriglohnbereich, die wirtschaftlich unabhängig sind, falsche Anreize schaffen würde. Zudem fördert eine höhere Grenze beim Austritt eine anschliessend stabilere finanzielle Situation. Im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 wurde daher empfohlen, diese Ausgestaltung beizubehalten. Diese Argumentation gilt unverändert.

2. Andererseits sinkt das verfügbare Einkommen beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Das verfügbare Einkommen eines Haushalts im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe beträgt im Fallbeispiel 20'634 Franken (rechtes Ende der roten Linie). Wenn nun das Bruttoeinkommen über 36'000 Franken steigt, entfallen neben dem Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe auch der damit verbundene Steuererlass und der Anspruch auf die volle Richtprämie in der individuellen Prämienverbilligung. Dadurch liegt das verfügbare Einkommen eines nicht unterstützten Haushalts knapp oberhalb der Austrittsgrenze deutlich tiefer bei 13'559 Franken (blaue Linie im Knick nach unten). Die Differenz von 7 075 Franken setzt sich zusammen aus der Steuerbelastung (2 511 Franken), der Prämienbelastung abzüglich individueller Prämienverbilligung (3 449 Franken) sowie aus dem übrigen Sozialhilfebeitrag (1 115 Franken). Seit 2014 ist dieser Schwelleneffekt angestiegen (2021: 7'075 Franken; 2014: 6'743 Franken). Dies ist auf die höhere Steuerbelastung im Jahr 2021 aufgrund des um 0,1 Einheiten höheren Steuerfusses² und die durchschnittlich höheren Wohnungsmieten (+4 %) zurückzuführen. Erst bei einem Bruttoeinkommen von rund 47'000 Franken steigt das verfügbare Haushaltseinkommen über das Niveau, das mit wirtschaftlicher Sozialhilfe schon bei deutlich tieferen Einkommen erreicht wird. Für Haushalte mit wirtschaftlicher Sozialhilfe und einem Einkommen knapp unter 36'000 Franken ist es daher finanziell unattraktiv und für die wirtschaftliche Selbständigkeit nicht nachhaltig, nur leicht mehr zu verdienen.

Im Vergleich zu 2014 ist das verfügbare Einkommen einer alleinstehenden Person 2021 bis zu einem Bruttoeinkommen von 39'000 Franken pro Jahr nahezu gleich hoch geblieben. In höheren Einkommensklassen bis 150'000 Franken Bruttoeinkommen pro Jahr ist es hingegen 2021 leicht tiefer. Die Gründe dafür sind die höheren Belastungen durch Miete, Steuern und Krankenkassenprämien. Die tiefere Nettoprämienbelastung (durch die höhere Prämienverbilligung) kann im Einkommens-

² Gerechnet wird jeweils mit dem Steuerfuss des Vorjahres: für das Jahr 2021 mit dem Steuerfuss des Steuerjahres 2020 und für das Jahr 2014 mit dem Steuerfuss des Jahres 2013 (siehe Parameter im Anhang 1).

bereich bis 40'000 Franken diese Mehrbelastung ausgleichen. Im Einkommensbereich ab 40'000 Franken wirken bei alleinstehenden Personen keine Sozialleistungen dem Anstieg der Steuerbelastung, der Mietkosten und der Krankenkassenprämien entgegen.

Die Situation eines Paares mit zwei Kindern (vgl. auch Abb. 7 in Kap. 2.3.2) ist derjenigen einer alleinstehenden erwachsenen Person ähnlich. Auch hier zeigen sich dieselben beiden Schwelleneffekte. Der Schwelleneffekt beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe respektive zwischen Anspruchsberechtigten und Haushalten ohne Anspruch auf Sozialhilfe hat sich bei diesen Familienhaushalten im Vergleich zu 2014 jedoch nur marginal erhöht (2021: 5'905 Franken, 2014: 5'895 Franken).

Das verfügbare Einkommen 2021 ist bis zu einem Bruttolohn von 80'000 Franken nahezu gleich hoch wie 2014. In diesem Einkommensbereich konnte die tiefere Nettoprämienbelastung (infolge der höheren Prämienverbilligung) die höhere Steuerbelastung und die höheren Mietkosten kompensieren. Ab einem Bruttolohn von 81'000 Franken liegt das verfügbare Einkommen 2021 tiefer als jenes von 2014.

2.1.3 Empirische Relevanz

Gut 5'100 Luzerner Privathaushalte erzielten im Jahr 2018 ein Haushaltseinkommen (ohne bedarfsabhängige Sozialleistungen) unterhalb der Eintrittsgrenze in die wirtschaftliche Sozialhilfe. Von diesen 5'100 Haushalten bezogen knapp 3'000 Leistungen aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe, was einer Bezugsquote von 58 Prozent entspricht. Die Daten stammen aus der Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte.

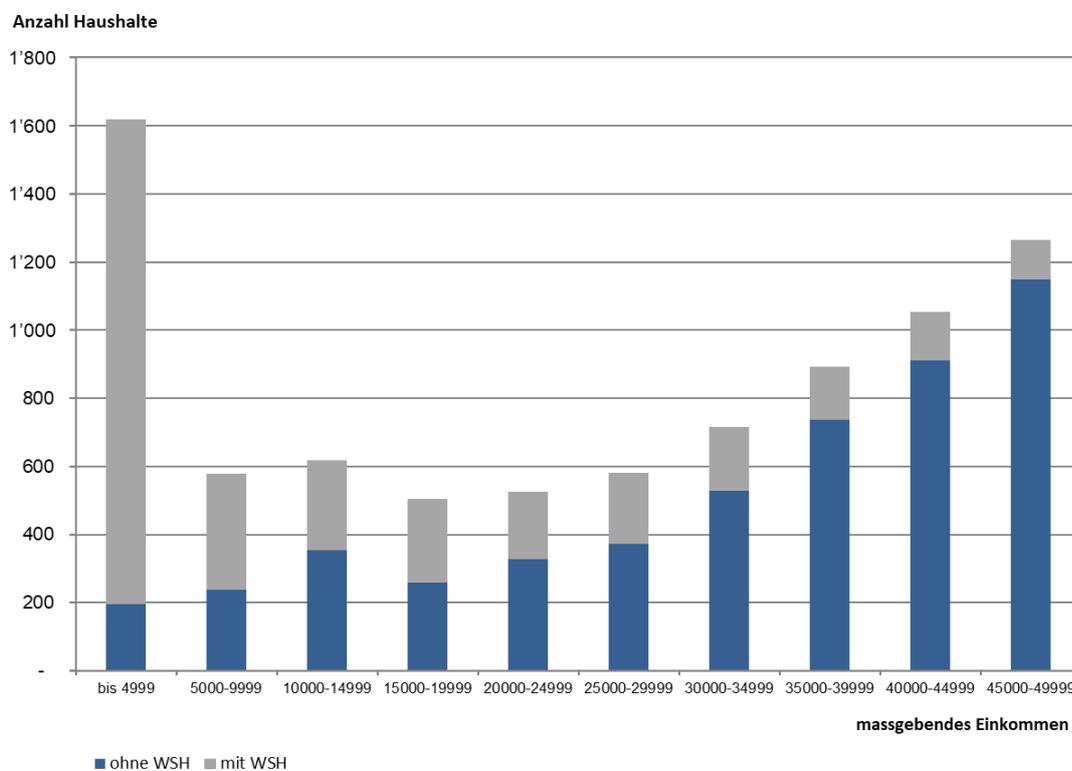
Während bei vollständig fehlenden Einnahmen die Bezugsquote über 90 Prozent beträgt, nimmt sie mit zunehmendem massgebenden Einkommen ab (Abb. 3). Bei den Haushalten mit wirtschaftlicher Sozialhilfe und hohem massgebenden Einkommen erscheinen auch solche, die nur einen Teil des Jahres auf Unterstützung angewiesen waren und die restlichen Monate ihren Unterhalt selbständig bestreiten konnten. In den weitaus meisten Fällen handelt es sich dabei um Haushalte mit mehr als zwei erwachsenen Personen. Von der Analyse ausgeschlossen sind Haushalte von Rentnerinnen und Rentnern sowie Privathaushalte, deren Reinvermögen über dem in den Skos-Richtlinien definierten Freibetrag von maximal 10'000 Franken lag. Die Höhe der Eintrittsgrenze wurde individuell pro Haushalt berechnet und lag bei Einpersonenhaushalten im Median bei 27'200 Franken, bei Ehepaaren mit zwei Kindern bei 56'200 Franken und bei Konkubinatspaaren mit zwei Kindern bei 53'600 Franken.

Weitere gut 1'000 Haushalte wiesen ein Einkommen im Intervall zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze aus. Davon erhielten rund 80 Haushalte Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, da ihnen bei der Anspruchsberechnung ein Einkommensfreibetrag gewährt wurde. Die übrigen gut 900 Haushalte sind dem negativen Arbeitsanreiz aufgrund der unterschiedlich hohen Eintritts- und Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe ausgesetzt. Sie könnten ihr verfügbares Haushaltseinkommen vergrössern, wenn sie weniger eigenes Einkommen erwirtschaften und dadurch den Zugang zum System der wirtschaftlichen Sozialhilfe finden würden.

Bei diesen gut 900 Haushalten handelt es sich zum grössten Teil um Einpersonenhaushalte (45 %), gefolgt von Ehepaaren mit Kindern (21 %) und Alleinerziehenden

(15 %). Im Vergleich zum Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 hat sich die Zahl der Haushalte in diesem Intervall um rund 220 Haushalte verringert.

Abb. 3 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) nach Haushaltseinkommen 2018 – Kanton Luzern



Reinvermögen maximal 10'000 Franken; Anzahl Privathaushalte Total: 175'400

Lustat Statistik Luzern

Datenquelle: Lustat – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

Der zweite, oben identifizierte Schwelleneffekt, welcher durch die Steuerbelastung und den Anspruch auf Sozialhilfe respektive auf die volle Richtprämie verursacht wird, betrifft potenziell Haushalte, deren massgebendes Einkommen knapp oberhalb der Austrittsgrenze aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe liegt. Für eine statistische Annäherung werden die Luzerner Haushalte identifiziert, welche im Jahr 2018 im Einkommensintervall von 5'000 Franken ausserhalb der Austrittsschwelle lagen und Steuern bezahlten. Es handelte sich um 1'019 Haushalte. Knapp die Hälfte dieser Haushalte waren Einpersonenhaushalte (49,6 %). Etwas weniger als ein Viertel waren Ehepaare mit Kinder (23,8 %). Alleinerziehenden-Haushalte (11,3%) und Ehepaare ohne Kind (8,4 %) machten je rund ein Zehntel der Haushalte aus. Die durchschnittliche Steuerbelastung der einzelnen Haushaltstypen unterschied sich zum Teil deutlich. Bei den Konkubinatspaaren und den Mehrpersonenhaushalten ohne Kinder lag sie im Schnitt über 6'000 Franken. Bei den Alleinerziehenden-Haushalten betrug sie im Schnitt knapp 1'200 Franken.

Tab. 1 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) knapp jenseits der Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe 2018 (Schätzung) – Kanton Luzern

Haushaltstyp	Anzahl Haushalte im Einkommensintervall der Länge 5'000 Fr. ausserhalb der Austrittsgrenze	Durchschnittliche Steuerbelastung in Fr.
Einpersonenhaushalt (< 65 J.)	505	4'314
Ehepaar ohne Kind (< 65 J.)	86	5'320
Konkubinatspaar ohne Kind (< 65 J.)	31	6'333
Übrige Haushalte ohne Kinder	24	6'245
Alleinerziehende	115	1'197
Ehepaar mit Kind/ern	243	4'666
Konkubinatspaar mit Kind/ern	12	5'697
Übrige Haushalte mit Kindern	3	2'748
Total	1019	4'250

Reinvermögen maximal 10'000 Franken

Lustat Statistik Luzern

Datenquelle: Lustat – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

In der Summe dürften demnach gut 1'900 Luzerner Haushalte von einem der beiden Schwelleneffekte im Übergang zur und aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe betroffen sein. Dies sind rund 1,1 Prozent der Luzerner Haushalte (ohne AHV-/IV-Rentnerinnen und -Rentner).

2.2 Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

2.2.1 Leistungsbeschreibung

Die Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und zur Invalidenversicherung (IV) helfen, wenn die Renten, das Einkommen und das Vermögen nicht ausreichen, um die minimalen Lebenskosten zu decken. Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL) sind massgeschneiderte Bedarfsleistungen für AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner, die dazu dienen, das verfassungsmässig garantierte Grundrecht auf Existenzsicherung individuell zu gewährleisten.

Das Sozialversicherungszentrum WAS Wirtschaft Arbeit Soziales (WAS), Geschäftsfeld Ausgleichskasse Luzern ist zuständig für den Vollzug der Gesetzgebung des Bundes über die EL zu AHV und IV im Kanton Luzern. Die AHV-Zweigstellen des Wohnorts übernehmen einige von der Ausgleichskasse delegierte Aufgaben. Der Bundesrat übt die Aufsicht über den Vollzug aus. Er kann das Bundesamt für Sozialversicherungen damit beauftragen, den mit der Durchführung betrauten Stellen Weisungen für den einheitlichen Vollzug zu erteilen. Die von den Kantonen erlassenen Vollzugsbestimmungen sind vom Bund zu prüfen und zu genehmigen.

Finanzierung

Die Ergänzungsleistungen entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen (inkl. Vermögensverzehr). Dabei ist zu unterscheiden zwischen Personen, die in ihrem privaten Haushalt leben, und Personen, die in einem Pflegeheim oder einer anderen stationären Institution wohnen. Bei Personen in Privathaushalten werden folgende Ausgaben anerkannt: Lebensbedarf, Mietkosten, Durchschnittsprämie der Krankenversicherung und situationsbedingte Ausgaben. Bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern wird anstelle des

Lebensbedarfs und der Mietkosten ein Betrag für die Aufenthaltskosten und die persönlichen Auslagen angerechnet. Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen haben zudem Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung. Seit 2021 handelt es sich um die tatsächliche Prämie, jedoch maximal den Pauschalbetrag in der Höhe der Durchschnittsprämie. Bis 2020 wurde unabhängig von der Höhe der tatsächlichen Prämie immer der Pauschalbetrag in der Höhe der Durchschnittsprämie ausbezahlt.

Die Ergänzungsleistungen werden von Bund und Kantonen respektive den Gemeinden gemeinsam finanziert. Dabei gilt im Kanton Luzern (Stand 2021):

- Die jährlichen Ergänzungsleistungen von zu Hause lebenden Rentenbezüglerinnen und -bezügern werden zu fünf Achteln vom Bund und zu drei Achteln von den Gemeinden getragen.
- Bei in Heimen oder Spitälern lebenden Personen übernimmt der Bund fünf Achtel der jährlichen Ergänzungsleistungen, soweit die Summe der Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf und den höchstmöglichen Mietzins für Alleinstehende von 13'200 Franken durch die anrechenbaren Einnahmen der Person nicht gedeckt ist. Den Rest tragen die Gemeinden.
- Die gesamten Vergütungen von Krankheits- und Behinderungskosten tragen die Gemeinden.

In der Summe dieser Finanzierungsschlüssel ergab sich im Kanton Luzern in den letzten Jahren ein Bundesanteil von rund 30 Prozent an den gesamten Leistungen. Die restlichen Kosten tragen im Kanton Luzern die Gemeinden. Als Verteilschlüssel für den solidarisch finanzierten Teil dient die ständige Wohnbevölkerung der Gemeinden. Jenen Betrag, welcher bei den Ergänzungsleistungen zur AHV über einer Tagestaxe von 165 Franken liegt, trägt seit 2021 die Wohnsitzgemeinde.

Während der Bund die Höhe der anerkannten Ausgaben für die Existenzsicherung ausserhalb des Heimbereichs regelt, können die Parameter für den Heimbereich grundsätzlich vom Kanton festgelegt werden. Dabei geht es insbesondere um die maximal anrechenbare Heimtaxe in Pflegeheimen und sozialen Einrichtungen wie auch die Höhe des Betrages für persönliche Auslagen. Ebenso unterstehen die individuell zu vergütenden Krankheits- und Behinderungskosten der Regulierung durch die Kantone.

Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR [831.30](#))
- Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 15. Januar 1971 (ELV; SR [831.301](#))
- Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vom 19. Juni 2020 (ÜLG; SR [837.2](#))
- Verordnung 21 über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und bei den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vom 14. Oktober 2020 (SR [831.304](#))
- Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 10. September 2007 (LU-ELG; SRL Nr. [881](#))
- Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 30. November 2007 (LU-ELV; SRL Nr. [881a](#))

- Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 3. Dezember 2010 (LU-ELKV; SRL Nr. [881b](#))

Für den Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 sind jene Parameter von besonderem Interesse, welche der Kanton festlegen kann. Es handelt sich um folgende Positionen (Stand 2021):

- für alle Beziehenden:
 - Höhe der Richtprämie (Art. 9 Abs. 1a ELG),
 - Krankheitskosten (Art. 14 ELG und kantonale Regelungen in LU-ELKV),
 - Liegenschaften – einheitliche Anwendung Repartitionswert (Art. 17a und 27a ELV und kantonale Regelungen in § 2 LU-ELG);
- für Beziehende im Heim:
 - maximale Tagestaxen im Heim (Art. 10 Abs. 2a ELG und kantonale Regelungen in § 1 LU-ELG) – 180 Franken,
 - Betrag für persönliche Auslagen (Art. 10 Abs. 2b ELG und kantonale Regelungen in § 4 LU-ELG) – 458 Franken pro Monat im IV-Heim oder Altersheim ohne Pflege; 343 Franken pro Monat im Pflegeheim oder im IV-Heim ab mittlerer Stufe bei der Hilflosenentschädigung,
 - Erhöhung Vermögensverzehr bis maximal 1/5 im Heim (Art. 11 Abs. 2 ELG und kantonale Regelungen in § 5 LU-ELG).

Die grösste Wirkung auf die Reduktion des Schwelleneffekts zeigt die Anpassung der Richtprämie. Die übrigen Positionen haben einen Einfluss auf den Eintritt oder den Austritt aus dem System der Ergänzungsleistungen.

Seit der letzten Berichterstattung wurden drei rechtliche Bestimmungen betreffend die Ausgestaltung der Leistungen verändert, welche Einfluss auf das verfügbare Einkommen der Luzerner Haushalte haben. So hat der Kanton Luzern die maximal anrechenbare Heimtaxe in Pflegeheimen per 1. Januar 2020 erhöht. Auf Bundesebene trat per 1. Januar 2021 die EL-Reform in Kraft, und die neue Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose gilt seit dem 1. Juli 2021.

Erhöhung maximal anrechenbare Tagestaxe im Heim

Als Folge des [Urteils 5V 18 163](#) des Kantonsgerichtes vom 15. Januar 2020 hat unser Rat am 26. Juni 2020 rückwirkend auf den 1. Januar 2020 die bei den Ergänzungsleistungen maximal anrechenbare Heimtaxe bei 335 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende begrenzt (EL-Taxgrenze). Für das Jahr 2021 resultiert daraus eine EL-Taxgrenze von 180 Franken pro Tag (allgemeiner Lebensbedarf für Alleinstehende von Fr. 19'610 x 335 % / 365 Tage). Soweit im Einzelfall kein Platz in einem Heim innerhalb dieser EL-Taxgrenze vorhanden ist, wird ausnahmsweise auch eine höhere Heimtaxe so lange bei der Berechnung des EL-Anspruchs angerechnet, wie der anspruchsberechtigten Person gemäss Bestätigung ihrer Wohnsitzgemeinde kein Platz in einem Pflegeheim in ihrer Planungsregion mit einer Taxe innerhalb der EL-Taxgrenze angeboten werden kann. Ausgenommen sind Angebote mit überhöhtem oder luxuriösem Standard.

Die Berücksichtigung der höheren Heimtaxen führt dazu, dass in der Regel die Einnahmen aus Renten, Ergänzungsleistungen und Vermögen genügen, um die Heimkosten vollständig zu decken. Dadurch erhalten mehr Heimbewohnerinnen und

Heimbewohner Ergänzungsleistungen und eine Sozialhilfebedürftigkeit durch eine Finanzierungslücke wird verhindert.

Im Zuge der Erhöhung der anrechenbaren Taxe für AHV-beziehende Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erfolgte auch ein Wechsel vom Finanzierungsmodell des Pro-Kopf-Beitrages zu einer Mischfinanzierung. Um den unterschiedlichen Heimkosten der verschiedenen Gemeinden Rechnung zu tragen, werden die Heimkosten bis zu einer Tagestaxe von 165 Franken weiterhin solidarisch finanziert. Der übersteigende Teil wird den betreffenden Gemeinden seit 2021 separat in Rechnung gestellt (§ 12 Abs. 3^{bis} ELG).

EL-Reform

Gesamtschweizerisch haben sich die Ausgaben für Ergänzungsleistungen von 2000 bis 2018 von 2,3 auf 5 Milliarden Franken mehr als verdoppelt. Mit der per 1. Januar 2021 in Kraft getretenen «EL-Reform» (vgl. Amtliche Sammlung 2020 S. 585) beabsichtigte der Bund,

- den Kostenanstieg zu reduzieren, ohne das Leistungsniveau zu senken,
- Fehlanreize zu beseitigen,
- Schwelleneffekte zu reduzieren und
- das anrechenbare Mietzinsmaximum anzuheben.

Der weitere Anstieg der Kosten soll mit verschiedenen Massnahmen bis ins Jahr 2030 um 401 Millionen Franken gebremst werden. Während der Bund mit 28 Millionen Franken eine jährliche Mehrbelastung zu tragen hat, wird mit Einsparungen der Kantone beziehungsweise der Gemeinden von 429 Millionen Franken gerechnet. Für den Kanton Luzern ist bis 2030 von einer Entlastung um rund 20 Millionen Franken pro Jahr auszugehen. Diese wirkt sich zugunsten der Gemeinden aus, denen die Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Kanton Luzern obliegt.

Um das Leistungsniveau beibehalten zu können, wird das vorhandene Vermögen der EL-Bezügerinnen und -Bezüger künftig stärker berücksichtigt. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Punkte:

- Senkung der Freibeträge auf dem Gesamtvermögen (Alleinstehende von heute 37'500 Franken auf neu 30'000 Franken; Ehepaare von 60'000 Franken auf 50'000 Franken),
- Einführung einer Vermögenseintrittsschwelle (Alleinstehende 100'000 Franken; Ehepaare 200'000 Franken), das heisst Personen mit höherem Vermögen haben grundsätzlich keinen Anspruch auf EL,
- Rückerstattung von rechtmässig bezogener EL im Todesfall durch die Erben der EL-berechtigten Person, falls der Nachlass höher als 40'000 Franken ist,
- Berücksichtigung eines höheren Vermögensanteils bei Ehepaaren, bei denen eine Person zu Hause, die andere im Heim lebt.

Gleichzeitig wird der maximal anrechenbare Mietzins nach 20 Jahren angehoben. Dadurch kann bei wesentlich mehr Personen der effektive Mietzins vollständig gedeckt werden. Ausserdem erfüllen durch die höheren anrechenbaren Ausgaben mehr Personen die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von EL.

Falls die tatsächliche Prämie der Krankenversicherung tiefer ist als die Durchschnittsprämie, wird seit der EL-Reform nur noch die tatsächliche Prämie von der EL vergütet. Ausserdem wird die Mindesthöhe der EL auf das Niveau der Richtprämie der Prämienverbilligung gesenkt. Durch die Reduktion der EL-Mindestgrenze

kommt es in diesem Einkommensbereich zu einer Gleichstellung mit den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern, das heisst, die Höhe des Schwelleneffekts reduziert sich bei EL-Bezügerinnen und -Bezügern auf jene der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger.

Auch der höhere Vermögensverzehr und die Vermögenseintrittsschwelle werden Auswirkungen haben. Für Personen, die nach neuem Recht den Anspruch verlieren oder die eine tiefere EL erhalten würden, bleibt der Anspruch nach altem Recht während dreier Jahre garantiert (Besitzstand). Deshalb und wegen der gleichzeitigen Erhöhung der Mietansätze wird die Gesamtsumme der ausbezahlten EL ab 1. Januar 2021 nicht sinken, sondern steigen. Da die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bei einem Langzeitaufenthalt im Pflegeheim derzeit rund 2,5 Jahre beträgt, ist damit zu rechnen, dass sich die verschiedenen Neuerungen bereits relativ früh auf die EL-Kosten auswirken werden. Zurzeit liegt das Vermögen von rund 400 Personen über der Vermögensschwelle, sodass sie wegen des Besitzstandes weiterhin EL im Gesamtbetrag von 7,5 Millionen Franken beziehen; dies entspricht 7,5 Prozent der Ausgaben für Personen im Pflegeheim.

Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Per 1. Juli 2021 ist das neue Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vom 19. Juni 2020 (ÜLG; SR [837.2](#)) in Kraft getreten. Ziel der Überbrückungsleistungen ist es, die wirtschaftliche Existenz ausgesteuerter älterer Personen bis zum Erreichen des Rentenalters sicherzustellen. Um Anspruch auf Überbrückungsleistungen zu erhalten, müssen unter anderem folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Aussteuerung nach dem vollendeten 60. Altersjahr,
- mindestens 20 AHV-Beitragsjahre mit jährlichem Mindesteinkommen von 21'510 Franken, davon mindestens 5 nach dem 50. Altersjahr,
- keine AHV- oder IV-Rente,
- Vermögensschwelle: unter 50'000 Franken Reinvermögen für Alleinstehende, unter 100'000 Franken Reinvermögen für Ehepaare,
- anerkannte Ausgaben sind höher als anrechenbare Einnahmen.

Zudem besteht Anspruch auf die Vergütung von ungedeckten Krankheits- und Behinderungskosten. Der Betrag der Überbrückungsleistungen entspricht, wie bei den Ergänzungsleistungen, der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Dabei gelten folgende Maximalbeträge: 44'123 Franken pro Jahr für Alleinstehende und 66'184 Franken pro Jahr für Ehepaare (Plafonierung inkl. Krankheitskosten).

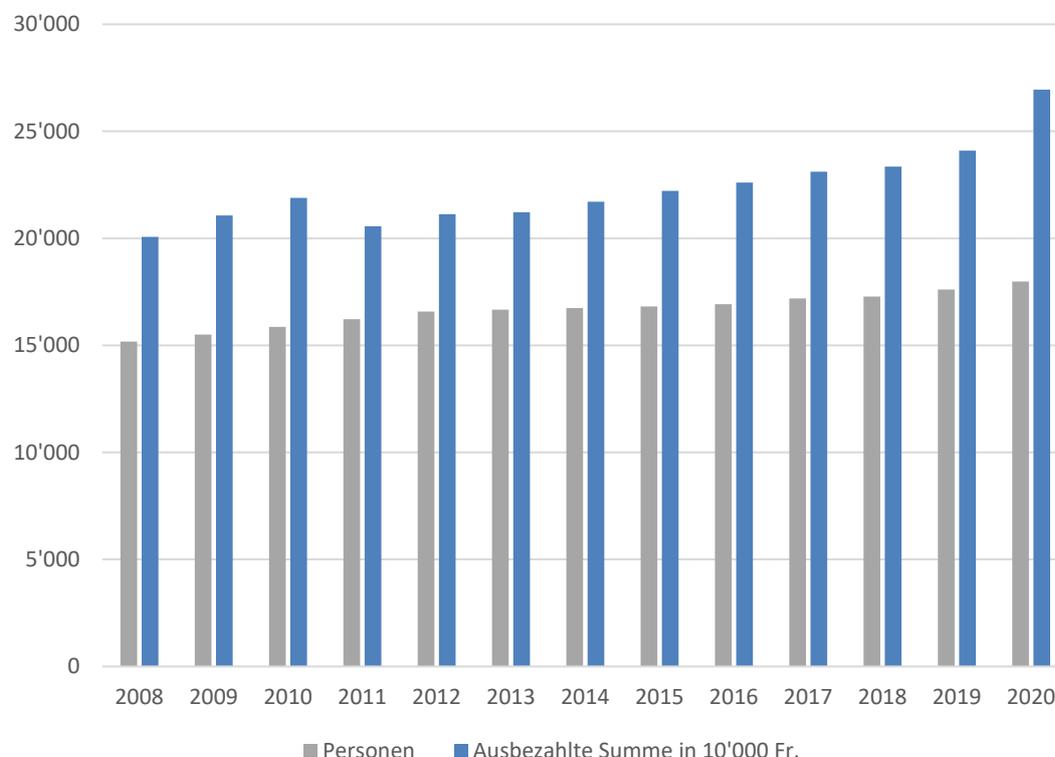
Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Im Jahr 2020 bezogen im Kanton Luzern knapp 18'000 Personen Ergänzungsleistungen (Abb. 4). Das entspricht einem Anteil von 18,5 Prozent der AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner. Im Jahr 2008 betrug die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger noch knapp 15'200 Personen (18,8 %). Die Aufhebung der gesamtschweizerischen Begrenzung der jährlich beziehungsweise monatlich auszahlbaren Ergänzungsleistungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen per 1. Januar 2008 führte zu einer deutlichen Erhöhung des im Kanton Luzern insgesamt ausbezahlten Betrags. In den beiden Folgejahren kam es zu einem nochmaligen Anstieg bis auf 218,9 Millionen

Franken im Jahr 2010. Während die Gesamtzahl der Bezügerinnen und Bezüger jährlich anstieg, reduzierte sich die Summe der Zahlungen im Zug der Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 auf 205,6 Millionen Franken. In den Folgejahren erhöhte sich die ausbezahlte Summe auf insgesamt 269,4 Millionen Franken im Jahr 2020. Im Jahr 2019 (aktuellste Zahlen der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinne) betrug die ausbezahlte Summe noch 240,9 Millionen Franken. Davon wurden 168,6 Millionen Franken für die Ergänzungsleistungen zur AHV und 100,8 Millionen Franken für die Ergänzungsleistungen zur IV ausgerichtet. 148,8 Millionen Franken gingen zulasten der Luzerner Gemeinden, 73,1 Millionen Franken finanzierte der Bund und 19,0 Millionen Franken der Kanton.

Die deutliche Zunahme der ausbezahlten Summe im Jahr 2020 ist hauptsächlich auf die rückwirkende Erhöhung der EL-Taxgrenze per 1. Januar 2020 zurückzuführen, welche Mehrkosten von rund 20 Millionen Franken verursachte.

Abb. 4 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Bezüger/innen und ausbezahlter Betrag seit 2008 – Kanton Luzern



Lustat Statistik Luzern
Datenquelle: WAS Ausgleichskasse Luzern

Die Ausgleichskasse Luzern ist für die Durchführung der Überbrückungsleistungen zuständig. Deren Menge wird vom Bund für den Kanton Luzern 2021 auf 36 Fälle geschätzt. Aufgrund der bisher eingereichten Anmeldungen dürften rund 10 Personen leistungsberechtigt sein. Die Auswirkungen der Überbrückungsleistungen können erst im nächsten Wirkungsbericht analysiert werden.

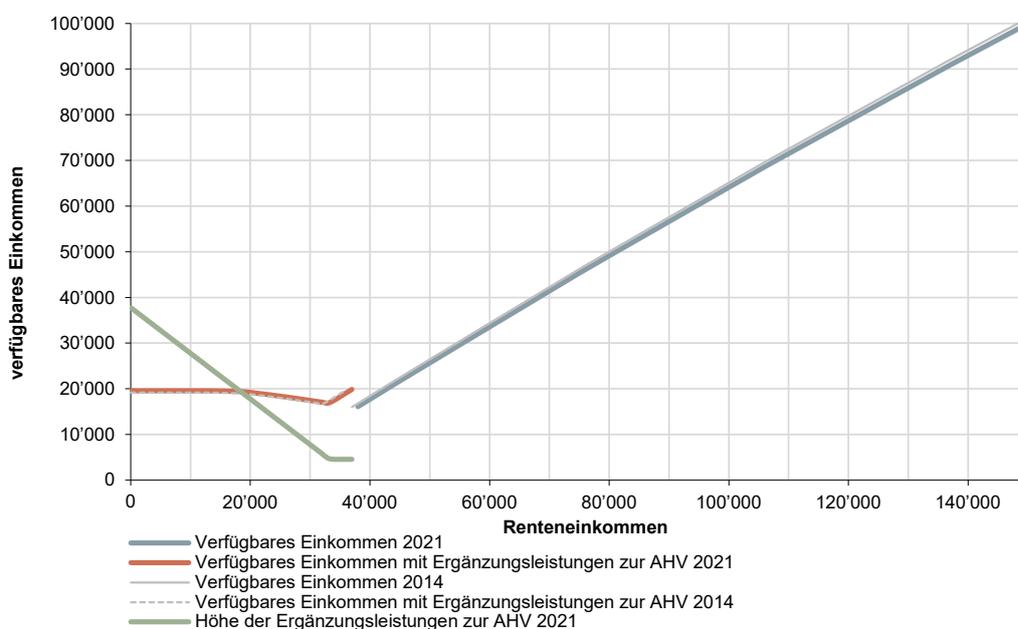
2.2.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell

Mit der Gewährung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV kann ein Schwelleneffekt entstehen, der dazu führt, dass Personen mit tieferem Renteneinkommen bessergestellt werden als Personen, deren Renteneinkommen leicht höher oder knapp über

der Anspruchsgrenze liegt. Der Schwelleneffekt wird am Beispiel der Ergänzungsleistungen zur AHV beschrieben, gilt aber auch für IV-Rentnerinnen und -Rentner. Letztere sind aber hinsichtlich ihrer finanziellen Situation eine heterogenere Gruppe als die AHV-Rentnerinnen und -Rentner. Die Versicherungsbranche AHV und IV sind daher getrennt zu betrachten.

In der Abbildung 5 wird das verfügbare Einkommen einer alleinstehenden Person im Rentenalter ohne Reinvermögen dargestellt. Es wird angenommen, dass die Rentnerin oder der Rentner in einer Mietwohnung lebt und nicht auf Betreuungsleistungen durch Dritte angewiesen ist. Die blaue Linie zeigt das verfügbare Einkommen ohne Ergänzungsleistungen zur AHV, die rote Linie die Höhe des verfügbaren Einkommens mit Ergänzungsleistungen. Die grüne Linie zeigt die Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen. Aufgrund ihrer Funktion als bedarfsabhängige Sozialleistung reduzieren diese sich mit zunehmendem Renteneinkommen. Es zeigen sich zwei Schwelleneffekte respektive Fehlanreize.

Abb. 5 Verfügbares Einkommen mit und ohne Ergänzungsleistungen zur AHV, 1 Person im Rentenalter (ohne Reinvermögen) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Der erste Fehlanreiz zeigt sich im Einkommensbereich von 20'000 bis 34'000 Franken. In diesem Einkommensbereich reduziert sich das verfügbare Einkommen trotz steigendem Renteneinkommen. Die Reduktion des verfügbaren Einkommens ist im Steuersystem begründet. Das Renteneinkommen wird besteuert; jenes aus Ergänzungsleistungen ist steuerbefreit. Mit den wachsenden Steuerausgaben im Einkommensbereich ab 20'000 Franken reduziert sich das verfügbare Einkommen für diese Haushalte. Ein Haushalt mit einem Renteneinkommen von 30'000 Franken verfügt damit über ein geringeres Einkommen als ein Haushalt mit einem Einkommen von 20'000 Franken.

Zweitens zeigt sich ein Schwelleneffekt bei einem Renteneinkommen zwischen 34'000 und 37'000 Franken. Hier bleiben die Ergänzungsleistungen konstant, weil auch bei kleinerer Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben die Ergänzungslei-

stungen mindestens der kantonalen Richtprämie entsprechen. Die Höhe der Richtprämie legt der Kanton in Anlehnung an die vom Bund jährlich vorgegebenen Durchschnittsprämien fest.³

Das führt im dargestellten Beispiel dazu, dass der Haushalt mit einem Renteneinkommen von rund 37'000 Franken, welcher Ergänzungsleistungen beantragt hat, bessergestellt ist als ein Haushalt mit einem Renteneinkommen von 38'000 Franken ohne Ergänzungsleistungen. Der Schwelleneffekt beträgt hier rund 3'754 Franken. Er fällt damit leicht höher aus als im Jahr 2014 (3'700 Fr.). Die Zunahme des Schwelleneffekts ist jedoch geringer als der Anstieg der Krankenkassenprämien, da ab 2021 die Richtprämie und nicht mehr die Durchschnittsprämie verwendet wird. Die Erhöhung des Schwelleneffekts konnte damit gebremst werden.

Insgesamt lässt sich – wie bereits 2014 – festhalten, dass Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV im Vergleich zu Rentnerinnen und Rentnern, deren Einkommen und Vermögen knapp über der Anspruchsgrenze auf EL zur AHV liegen, finanziell bessergestellt sind, weil sie bis zur Höhe der Richtprämie nicht selber für die Krankenkassenprämien aufkommen und auf die erhaltenen EL keine Steuern entrichten müssen. Durch diesen Schwelleneffekt haben Rentnerinnen und Rentner einen Fehlanreiz, ihr Vermögen beispielsweise frühzeitig zu verschenken oder grosszügig auszugeben und bei der Pensionierung den Kapitalbezug statt die Rente zu wählen. Bei zunehmender Pflegebedürftigkeit wird im Heim die Betreuung und Pension von den Ergänzungsleistungen weitreichender und einfacher mitfinanziert als bei zu Hause lebenden Personen mit tiefen und mittleren Einkommen. Ein weiterer Fehlanreiz kann durch die Steuerbefreiung im Heim entstehen. Neben finanziellen Erwägungen sind organisatorische Gründe, Sicherheitsaspekte und das psychosoziale Wohlbefinden für einen Heimeintritt ausschlaggebend.

Verfügt eine alleinstehende Person im Rentenalter über Vermögen oberhalb der Freigrenze, reduziert sich der Anspruch auf Ergänzungsleistungen, weil das Vermögen anteilmässig zum Renteneinkommen gezählt wird (Vermögensverzehr).

Für Rentnerehepaare wirken dieselben Mechanismen wie bei Einzelpersonen im Rentenalter. Der Schwelleneffekt fällt bei Ehepaaren noch höher aus als bei Einzelpersonen, weil das Ehepaar ausserhalb der Anspruchsgrenze für die Krankenkassenprämie von zwei Personen aufkommen muss.

2.2.3 Empirische Relevanz

Für die Quantifizierung des Schwelleneffekts werden die Datenquellen der Statistik zur finanziellen Situation des Jahres 2018 und der Datenbank der Ergänzungsleistungen von der Ausgleichskasse Luzern verwendet. Der Einkommensbereich von 20'000 bis 45'000 Franken wird näher betrachtet. Die obere Grenze ergibt sich als aufgerundeter Wert aus der Addition der Obergrenze des zweitgenannten Schwelleneffekts und der Durchschnittsprämie der Planungsregion 1. Um eine hohe Aussagekraft zu erreichen, beschränkt sich die Auswertung auf die AHV-Rentenbezügerinnen und -bezüger.

³ Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über die Durchschnittsprämien 2021 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen: <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/843/20210101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-843-20210101-de-pdf-a.pdf>.

Gemäss Statistik zur finanziellen Situation der Luzerner Haushalte erzielten rund 17'600 Privathaushalte mit AHV-Rentnerinnen und -Rentnern im Jahr 2018 ein Einkommen von 20'000 bis 45'000 Franken. 11'200 Privathaushalte sind im Einkommenssegment von 20'000 bis 32'500 Franken; die restlichen 6'400 Haushalte in jenem von 32'500 bis 45'000 Franken. Jeder dritte Haushalt im tieferen Einkommensbereich und jeder fünfte Haushalt des höheren Einkommensbereichs bezieht EL. Der tiefere Einkommensbereich deckt den ersten Schwelleneffekt ab, im höheren tritt der zweite Schwelleneffekt auf.

Es kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt 3'700 Haushalte vom ersten Schwelleneffekt betroffen sind. Weitere 1'200 EL-Beziehende erhalten mindestens die volle Richtprämie und verfügen damit über mehr Einkommen als Privathaushalte ohne EL-Anspruch. Von den Privathaushalten im Einkommensbereich von 32'500 bis 45'000 Franken dürfte ein Teil den Anspruch nicht geltend machen (Nichtbezugsquote). Die grosse Mehrheit dürfte jedoch eine Ablehnung ihres Gesuches erhalten, da die anrechenbaren Einnahmen die anerkannten Ausgaben übersteigen.

Um die Zahl der Haushalte im ersten Schwellenbereich zu reduzieren, könnte eine Steuerbefreiung von tiefen Einkommen als Massnahme dienen. Eine tiefere Steuerbelastung und eine höhere Subvention der Krankenkassenprämien würde im gesamten Einkommensbereich von 20'000 bis 45'000 Franken eine finanzielle Entlastung bewirken und den Unterschied zwischen Anspruchsberechtigten und Nicht-EL-beziehenden reduzieren. Eine Reduktion der Richtprämie würde den Schwelleneffekt zwar reduzieren, sie würde jedoch für alle Anspruchsberechtigten der IPV gelten. Zielgruppenspezifische Massnahmen sind daher dieser Lösung vorzuziehen (vgl. Kap. 2.3)

2.3 Individuelle Prämienverbilligung

2.3.1 Leistungsbeschreibung

Menschen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sowie Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung in Haushalten mit geringen oder mittleren Einkommen werden mit individuellen Prämienverbilligungen (IPV) teilweise oder ganz von den obligatorischen Krankenkassenprämien entlastet. Der Vollzug erfolgt durch die Ausgleichskasse Luzern.

Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR [832.10](#))
- Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 24. Januar 1995 (Prämienverbilligungsgesetz; SRL Nr. [866](#))
- Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 12. Dezember 1995 (Prämienverbilligungsverordnung; SRL Nr. [866a](#))

Das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung hat seit dem letzten Wirkungsbericht verschiedene Änderungen erfahren. Die dazugehörige Verordnung zur Definition der Parameter ändert jährlich. Die Auswirkungen der Änderungen, die im Jahr 2020 in Kraft getreten sind, werden in Kapitel 5.2.2 im Detail beschrieben.

Finanzierung

Die Kosten der IPV werden durch die Beiträge des Bundes, des Kantons und der Gemeinden finanziert. Der Bund übernimmt 7,5 Prozent der Bruttokosten der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung und teilt diesen Betrag jährlich auf die Kantone auf. Die Kosten nach Abzug des Bundesbeitrags und der Leistungen für Sozialhilfepflichtbezieher übernehmen gemäss § 10 PVG Kanton und Gemeinden je zu 50 Prozent. Der Gesamtbetrag und der Kantonsanteil werden jeweils mit der Budgetgenehmigung durch Ihren Rat festgelegt.

Unser Rat legt die regionalen Richtprämien, den Prozentsatz für die Berechnung des einkommensabhängigen Selbstbehalts und die Einkommensgrenze für den Anspruch auf die Verbilligung der Prämie von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung fest.

Anspruch auf IPV besteht grundsätzlich, wenn die regionalen Richtprämien einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen. Massgebend sind die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung gemäss kantonalem Steuergesetz. Personen, die keine Steuererklärung eingereicht haben, obwohl sie dazu verpflichtet wären, haben keinen Anspruch auf IPV. Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV haben neben den Ergänzungsleistungen Anspruch auf eine Prämienverbilligung in der maximalen Höhe der geltenden Richtprämie der obligatorischen Krankenversicherung.

Das für die Berechnung der individuellen Prämienverbilligung massgebende Einkommen setzt sich aus dem Nettoeinkommen mit verschiedenen Auf- und Abrechnungen sowie aus 10 Prozent des Reinvermögens zusammen. Um tiefere Einkommenssegmente respektive Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu entlasten, wird von einem fixen, relativ tiefen Selbstbehalt von 10 Prozent ausgegangen, welcher mit zunehmendem Einkommen stufenlos ansteigt. Dieses Berechnungsmodell vermeidet einerseits Schwelleneffekte innerhalb der IPV und kann durch Veränderung des Selbstbehalts gezielt die Haushalte am Übergang zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) entlasten. Einen Anspruch auf 80 Prozent der Richtprämien für Kinder und auf die Hälfte der Richtprämien für junge Erwachsene in Ausbildung haben Eltern bis zu einem bestimmten massgebenden Einkommen. Als Referenz für diesen Grenzwert dient das mittlere Reineinkommen eines verheirateten Paares mit einem Kind.

Prämienverbilligung an der Schwelle zur wirtschaftlichen Sozialhilfe

Gemäss § 8 Absatz 3 des Prämienverbilligungsgesetzes haben Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen (WSH-Beziehende), Anspruch auf Verbilligung der vollen Richtprämie, jedoch maximal der effektiven Prämie der Grundversicherung. Zudem wird die volle Richtprämie respektive maximal die effektive Prämie auch an Personen auf der Schwelle zur wirtschaftlichen Sozialhilfe erstattet. Zu dieser Gruppe sind Personen zu zählen, die mit der Berücksichtigung der Prämien für die Grundversicherung im Unterstützungsbudget ihren Lebensbedarf nicht decken können. Wird jedoch die Verbilligung der vollen Richtprämie im Unterstützungsbudget als Einnahme angerechnet, entfällt der Anspruch auf Sozialhilfe. Diese Praxis geht auf eine Entscheidung des Gesundheits- und Sozialdepartementes aus dem Jahr 2010 zurück ([LGVE 2010 III Nr. 13](#)).

Rund 1'130 Personen haben die Gemeinden in den letzten drei Jahren jährlich mit dieser Begründung der Ausgleichskasse Luzern zur Bezahlung der vollen Richtprämie an den Krankenversicherer gemeldet. Da statistische Auswertungen dieser Gesuche grosse Unterschiede bei der Bearbeitung durch die Gemeinden vermuten liessen, hat die Dienststelle Soziales und Gesellschaft in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) das Merkblatt «IPV ohne WSH» für Gemeinden erarbeitet, welches das Vorgehen bei der Berechnung eines Anspruchs in solchen Fällen beschreibt. Mit diesem Merkblatt sollte ab Oktober 2020 die Praxis bei allen Gemeinden vereinheitlicht werden.

Im Jahr 2021 meldeten die Gemeinden der Ausgleichskasse Luzern im 1. Halbjahr 788 solche Fälle auf der Schwelle zur WSH und 8'284 Fälle mit wirtschaftlicher Sozialhilfe. Dies ergibt, dass auf 100 WSH-Beziehende durchschnittlich 9,5 Fälle auf der «Schwelle zur WSH» kommen. Mit dieser Praxis kann somit eine bedeutende Zahl von Personen an der Schwelle zur WSH finanziell stärker entlastet werden. Die Gemeinden melden jedoch bei identischer Fall-Definition gleichzeitig mehr Sozialhilfe-Fälle an die Ausgleichskasse Luzern als für die eidgenössische Sozialhilfestatistik. Ein Abgleich der beiden Meldungen kann daher die Datenqualität und die quantitativen Aussagen zum Schwelleneffekt verbessern.

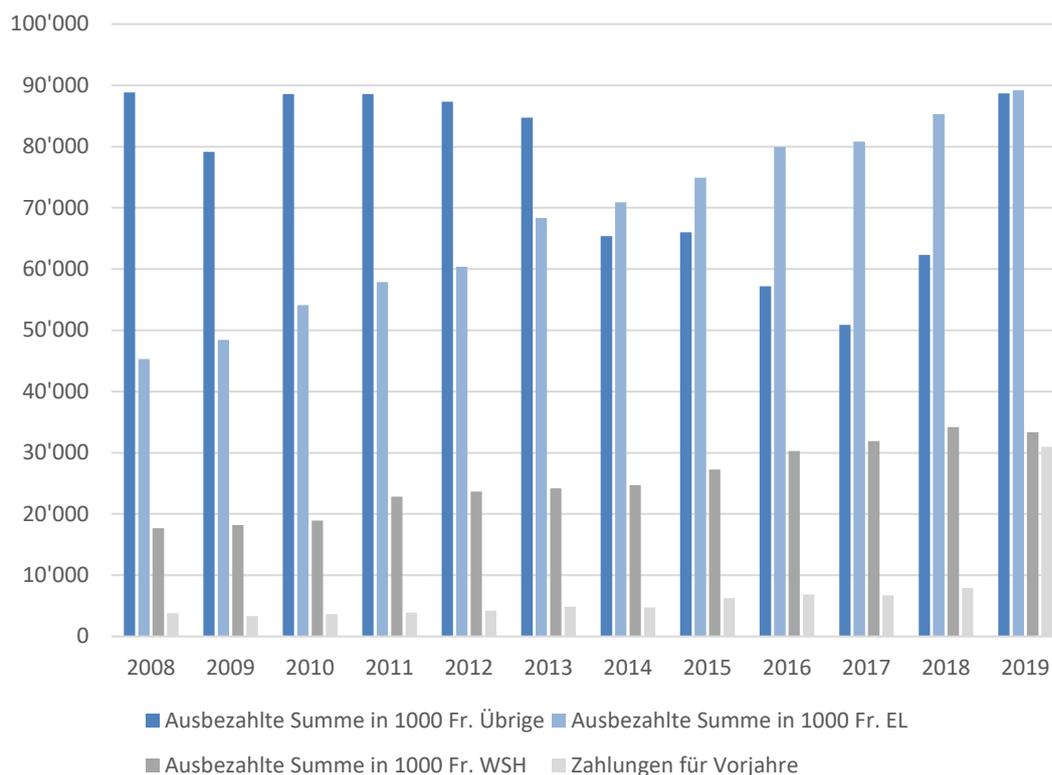
Diese Leistungen werden ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert. Der Finanzierungsschlüssel wird nach der ständigen Wohnbevölkerung berechnet. Daher ist eine einheitliche Durchführung der Anspruchsentscheide durch alle Gemeinden wichtig.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Im Jahr 2013, dem Jahr vor der Revision des Prämienverbilligungsgesetzes im Kanton Luzern, erhielten rund drei von zehn Personen im Kanton Luzern eine Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung. Bis ins Jahr 2017 reduzierte sich der Anteil auf knapp einen Fünftel. Im Jahr 2019 stieg der Anteil wieder auf über einen Drittel. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei der Betrachtung der Auszahlungssummen pro Jahr (vgl. Abb. 6). Mit der Revision des Prämienverbilligungsgesetzes 2014 sank die Auszahlungssumme an Haushalte, welche die IPV nicht aufgrund eines Ergänzungsleistungs- oder eines Sozialhilfebezugs erhielten, bis ins Jahr 2017 deutlich. Mit der rückwirkenden Anpassung der Einkommensobergrenze infolge des Bundesgerichtsentscheides im Januar 2019 stieg die Auszahlungssumme an diese Bevölkerungsgruppe wieder an. Die Zahlungen für die Vorjahre haben daher im Jahr 2019 stark zugenommen. Die Auszahlungen für die beiden betroffenen Vorjahre belief sich auf 13,0 (2017) und 15,7 Millionen Franken (2018).

Die Auszahlungssumme für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Dies ist hauptsächlich auf die zunehmende Zahl der AHV-Rentnerinnen und -Rentner sowie die damit verbundene Zunahme an potentiell bedürftigen Personen zurückzuführen. Bei der ausbezahlten Summe für Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, ist eine Zunahme bis ins Jahr 2018 zu verzeichnen. Im Jahr 2019 sank der Betrag wieder, weil im Vorjahr die Anzahl Personen in der Sozialhilfe abgenommen hat.

Abb. 6 Individuelle Prämienverbilligung: Auszahlungssumme seit 2008 – Kanton Luzern



Lustat Statistik Luzern
 Datenquelle: Ausgleichskasse Luzern

Der Betriebsaufwand (ohne Abschreibungen/Erlasse sowie Rückerstattungen/Rückbuchungen/Nachzahlungen) betrug im Jahr 2019 211,3 Millionen Franken. Je 38,5 Millionen Franken gingen zulasten von Kanton und Gemeinden, 134,2 Millionen Franken finanzierte der Bund. Der Anteil von Kanton und Gemeinden beträgt im Kanton Luzern im Jahr 2019 somit 36,5 Prozent (CH-Durchschnitt: 43,1 %). Der pro Person ausbezahlte Betrag lag 2019 unter dem Schweizer Schnitt, und der pro Haushalt ausbezahlte Betrag lag über dem Schweizer Schnitt (LU: 4 042 Fr./Haushalt, 1 417 Fr./Pers.; CH: 3 612 Fr./Haushalt, 2 145 Fr./Pers.). Die durchschnittlich pro Monat zu entrichtende Krankenkassenprämie lag im Jahr 2019 im Kanton Luzern unter dem Schweizer Schnitt (Erwachsene: LU: 424 Fr.; CH: 478 Fr.) (BAG – Statistik der obligatorischen Krankenversicherung).

2.3.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell

Im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 konnte gezeigt werden, dass mit dem geänderten Berechnungssystem der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV), welches mit dem revidierten Prämienverbilligungsgesetz (in Kraft seit 1.7.2013) eingeführt wurde, eine bessere Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und die gewünschte Umverteilung zugunsten der einkommensschwachen Haushalte erreicht werden konnte. Die Reduktion des Schwelleneffekts bei Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe konnte ebenfalls belegt werden.

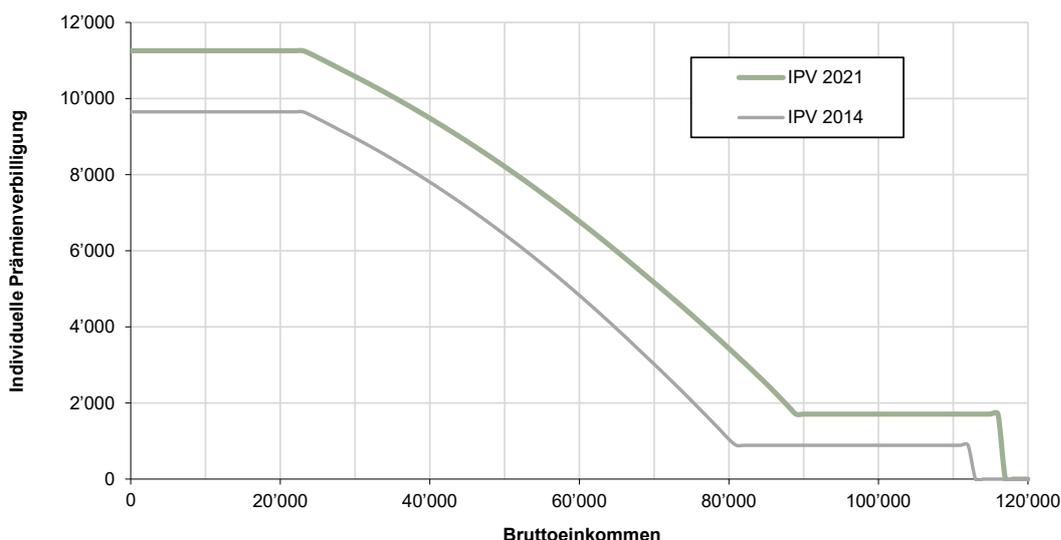
Allerdings wurde festgestellt, dass über die letzten Jahre ein immer grösser werdender Anteil der Prämienverbilligung an Personen mit Ergänzungsleistungen und wirtschaftlicher Sozialhilfe ausgeschüttet wurde. Bei gleichbleibenden Finanzmitteln sank damit der Betrag, der für die übrigen Personen eingesetzt werden konnte. Als Gegenmassnahme hat die Projektgruppe zum Wirkungsbericht Existenzsicherung

2015 eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden IPV-Mittel vorgeschlagen, die sich nach dem Ausmass der Steigerung der Durchschnittsprämien im Kanton bemisst. Anstelle dieser Empfehlung haben wir Ihnen im Zuge der SP-Initiative «Sichere Prämienverbilligung - Abbau verhindern» eine Revision des Prämienverbilligungsgesetzes vorgeschlagen, mit der ein Mindestanspruch für die verschiedenen Zielgruppen der IPV festgelegt wird. Sie haben der Revision per 1. Juli 2020 zugestimmt.

Am Beispiel einer Familie mit 2 verheirateten Erwachsenen und 2 Kindern zeigt Abbildung 7 die Höhe der IPV in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für die Jahre 2014 (vor dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015) und 2021. Dabei zeigt sich, dass für Personen ohne Anspruch auf EL oder wirtschaftliche Sozialhilfe die Höhe der Prämienverbilligung zwischen 2014 und 2021 zugenommen hat. Dies hat zwei Gründe:

1. Der Selbstbehalt wurde von 10 Prozent plus 0,00014 Prozentpunkte auf 10 Prozent plus 0,00011 Prozentpunkte für jeden Franken des massgebenden Einkommens reduziert.
2. Aufgrund von Vorgaben des Bundes werden die Prämien für Kinder seit 2021 um 80 Prozent statt wie bisher um 50 Prozent verbilligt.

Abb. 7 Individuelle Prämienverbilligung, 2 verheiratete Erwachsene mit 2 Kindern (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Die Höhe der individuellen Prämienverbilligung ist hier ohne Berücksichtigung eines allfälligen Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) dargestellt. Bei einem Anspruch auf WSH wird die volle Richtprämie entschädigt.

Wie in Abbildung 8 ersichtlich ist, hat der Modellhaushalt mit 2 verheirateten Erwachsenen und 2 Kindern bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 51'000 Franken (Ende der roten Linie: Austrittsschwelle) Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe. Die anspruchsberechtigte vierköpfige Familie hat damit automatisch Anrecht auf die Verbilligung der obligatorischen Krankenkassenprämien (IPV) in Höhe der vollen Richtprämie. Haushalte ohne wirtschaftliche Sozialhilfe, deren Bruttoeinkommen 46'000 Franken unterschreitet (Start der blauen Linie: Eintrittsschwelle) haben ebenfalls Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe. Bei Haushalten mit Einkommen im Bereich zwischen diesen beiden Schwellen wird bei der Abklärung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe die volle Richtprämie berücksichtigt und im Bedarfsfall

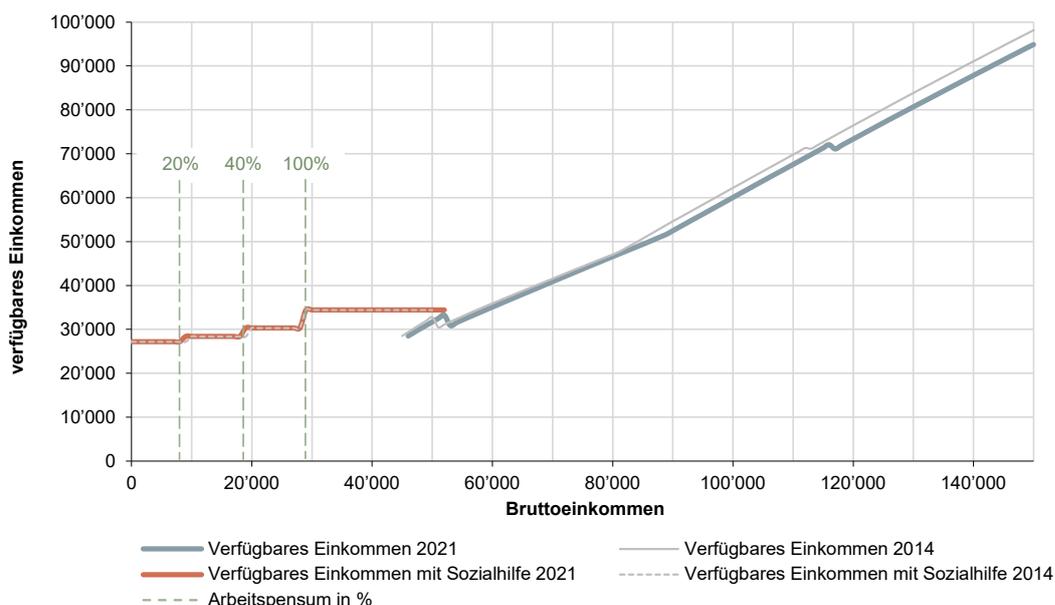
ausbezahlt. Somit kann die Schwelle beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch die IPV verringert werden. Ausserhalb dieses Anspruchsbereichs wird die Höhe der IPV über das ordentliche Verfahren berechnet. Bis zu einem Bruttolohn von rund 88'000 Franken nimmt die IPV progressiv ab. Gemäss Artikel 65 KVG verbilligt der Kanton die Prämien von Kindern für untere und mittlere Einkommen um mindestens 80 Prozent und für junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50 Prozent. Dies ergibt im Kanton Luzern bei einem Bruttolohn zwischen 89'000 und 116'000 Franken einen Mindestanspruch in der Höhe von 80 Prozent der Richtprämie (2021: 854 Franken/Kind Region 1). Familien mit höheren Einkommen haben keinen Anspruch auf IPV für Kinder und Jugendliche. Durch diese Regelung entsteht im Kanton Luzern eine zweite Schwelle bei einem Bruttolohn von 116'000 Franken.

Im Zusammenhang mit der IPV können zwei Schwelleneffekte identifiziert werden:

- Bei einem Bruttolohn von 51'000 Franken entsteht ein Schwelleneffekt aufgrund des Wegfalls der vollen Richtprämie, die im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe vergütet wird. Die volle Richtprämie beträgt 11'256 Franken, während die Prämienverbilligung direkt ausserhalb des Anspruchsbereichs für wirtschaftliche Sozialhilfe noch 7'799 Franken beträgt. Unter Berücksichtigung auch der anderen Sozialleistungen und der Steuern entsteht in Bezug auf das verfügbare Einkommen ein Schwelleneffekt in der Höhe von 2'368 Franken.
- Ein zweiter Schwelleneffekt entsteht durch die Begrenzung des Mindestanspruchs auf die individuelle Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen bei einem Bruttolohn von 116'000 Franken. Dieser Schwelleneffekt ist mit 854 Franken pro Kind vergleichsweise gering und fällt für Haushalte im Einkommensbereich ab 116'000 Franken Bruttolohn finanziell weniger ins Gewicht als bei tieferen Einkommensklassen.

Insgesamt hat die IPV für eine Familie von 2 verheirateten Erwachsenen mit 2 Kindern seit 2014 zugenommen. Dadurch fällt auch das verfügbare Einkommen 2021 im Einkommensbereich bis 80'000 Franken (Bruttolohn) im Vergleich zu 2014 meist gleich hoch aus. In diesem Bereich kann die tiefere Nettoprämienbelastung die höhere Steuerbelastung und die höheren Mietkosten ausgleichen.

Abb. 8 Verfügbares Einkommen mit und ohne Sozialhilfe, 2 verheiratete Erwachsene und 2 Kinder (3½ und 5 Jahre); Verteilung Bruttoeinkommen 100:0 – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

2.3.3 Empirische Relevanz

Für die Quantifizierung des Schwelleneffekts ausserhalb der Austrittsgrenze der WSH ist ein Einkommensbereich zu definieren, in dem Haushalte ohne WSH über ein geringeres Haushaltseinkommen verfügen als jene im Einkommensbereich des Anspruchs auf WSH. Wie im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 werden hierzu in vorliegender Untersuchung jene Privathaushalte betrachtet, deren Einkommen zwischen der anhand der pro Haushalt berechneten Austrittsgrenze und der um den Betrag der halben Richtprämie der Krankenversicherung erhöhten Austrittsgrenze liegen. In diesem Intervall lag gemäss Statistik der finanziellen Situation der Haushalte 2018 das Einkommen von 660 Privathaushalten.

Die Höhe des Schwelleneffekts hängt für diese Haushalte von der Ausgestaltung der IPV-Gesetzgebung ab. Nach der geltenden Regelung (2021) sind rund 610 oder 93 Prozent der genannten 660 Privathaushalte tatsächlich IPV-berechtigt (vgl. Tab. 2). Bei den restlichen 7 Prozent respektive bei knapp 50 Haushalten handelt es sich um Einpersonenhaushalte, deren Einkommen über der Anspruchsgrenze auf IPV liegt (2011: 180 Haushalte). Wenn auch die potenziell IPV-Berechtigten ein Gesuch stellten, würde die Zahl der berechtigten Personen (2018: 86'074) um 0,7 Prozent zunehmen).

Tab. 2 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) knapp jenseits der Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe 2018 (Schätzung) – Kanton Luzern

Haushaltstyp	Anzahl Haushalte im Einkommensintervall der Länge ½ HH-KK-Richtprämie ausserhalb der Austrittsgrenze	geltende Regelung (2021)		
		anspruchsberechtigte Haushalte	Mittelbedarf in Fr.	durchschnittlich ausbezahlter Betrag
Einpersonenhaushalt (< 65 J.)	223	175	136'257	779
Ehepaar ohne Kind (< 65 J.)	76	76	232'003	3'053
Konkubinatspaar ohne Kind (< 65 J.)	27	27	92'550	3'428
Übrige Haushalte ohne Kinder	24	23	118'321	5'144
Ehepaar mit Kind/ern	288	288	1'917'716	6'659
Konkubinatspaar mit Kind/ern	13	13	76'446	5'880
Übrige Haushalte mit Kindern	9	9	89'429	9'937
Total	660	611	2'662'722	4'358

Reinvermögen maximal 10'000 Franken

Lustat Statistik Luzern

Datenquelle: Lustat – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

2.4 Ausbildungsbeiträge

2.4.1 Leistungsbeschreibung

Die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen ist Teil der Bildungspolitik von Bund und Kantonen. Sie dient der Verbesserung der Chancengerechtigkeit im Bildungswesen, der generellen Nachwuchsförderung sowie der optimalen Nutzung des Bildungspotenzials. Gemäss Gesetz über Ausbildungsbeiträge werden diese in Form von Stipendien und Darlehen gewährt. Während Stipendien nicht zurückzuerstatten sind, müssen Darlehen ein Jahr nach Abschluss der Ausbildung von der darlehensnehmenden Person verzinst und innert zehn Jahren nach Abschluss oder bei Abbruch der Ausbildung sofort vollständig zurückbezahlt werden.

Ausbildungsbeiträge dienen der personenbezogenen Ausbildungsfinanzierung und sichern so den Zugang zur Grundversorgung, hier konkret zum Bildungssystem. In diesem Sinn haben sie nicht primär die Existenzsicherung von Einzelpersonen oder Haushalten mit Personen in Ausbildung zum Ziel. Ausbildungsbeiträge leisten einen Beitrag an die Existenzsicherung von Personen in Ausbildung.

Zielgruppe sind gesuchsberechtigte Personen, die eine beitragsberechtigte und anerkannte Ausbildung auf der Sekundärstufe II, der Tertiärstufe oder eine Weiterbildung absolvieren und einen finanziellen Bedarf aufweisen. Ausbildungsbeiträge werden nur gewährt, wenn die anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten höher ausfallen als die Summe der vorhandenen finanziellen Mittel der gesuchstellenden Person sowie ihrer Eltern.

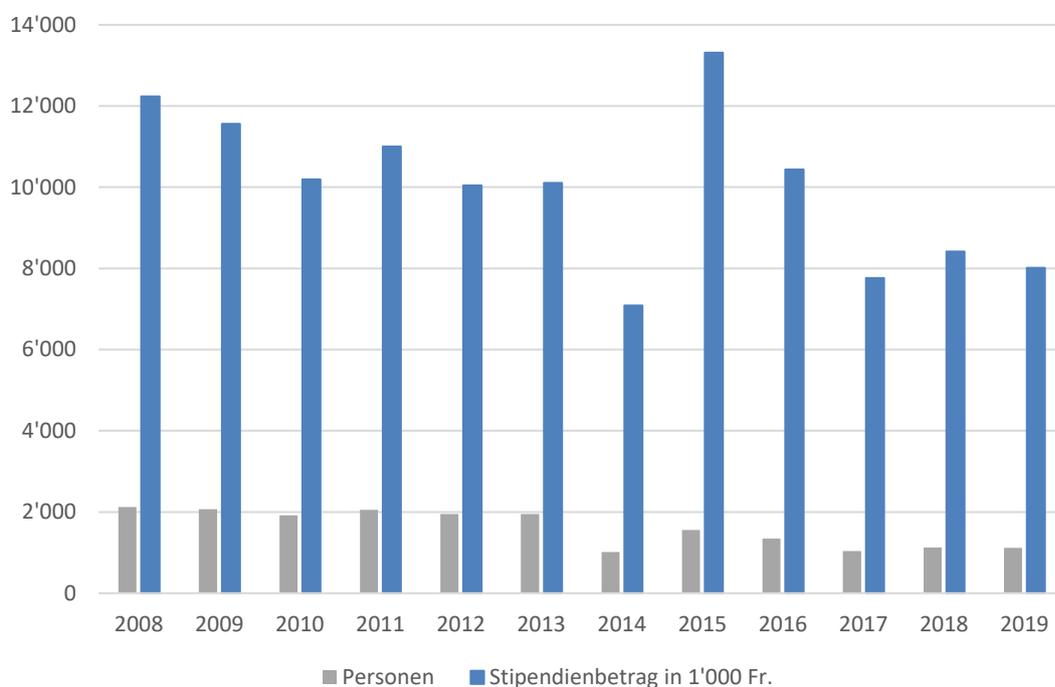
Rechtsgrundlagen

- Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 4. November 2013 (Stipendiengesetz; SRL Nr. [575](#)).
- Verordnung zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 20. Mai 2014 (Stipendienverordnung; SRL Nr. [575a](#))

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Zwischen 2008 und 2019 reduzierte sich die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Stipendien. 2008 haben rund 2'100 Personen ein Stipendium bezogen, während es im Jahr 2019 noch rund 1'100 waren (Abb. 9). Die Zahl der Leistungsbeziehenden und der ausbezahlte Stipendienbetrag lagen aufgrund der verzögerten Umsetzung der Gesetzesrevision im Jahr 2014 unter und im Jahr 2015 über dem Schnitt. Im Jahr 2019 wurde den rund 1'100 Bezügerinnen und Bezüger ein Stipendiovolumen von insgesamt 8,0 Millionen Franken ausbezahlt, davon finanzierte der Bund rund 1,2 Millionen Franken. 2019 lag der Beitrag pro Kopf der Gesamtbevölkerung im Kanton Luzern 65 Franken tiefer als der Durchschnitt einer Gruppe von Vergleichskantonen (vgl. [Lustat Bildungsindikatoren](#)). In den letzten Jahren hat diese Differenz zugenommen.

Abb. 9 Stipendienbeziehende und Beiträge seit 2008 – Kanton Luzern



Lustat Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Statistik der Stipendien und Darlehen

Der im Kanton Luzern im Durchschnitt pro Stipendium ausbezahlte Betrag liegt mit 7'183 Franken pro Jahr leicht unter dem Schweizer Durchschnittswert von 7'670 Franken.

2.4.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell

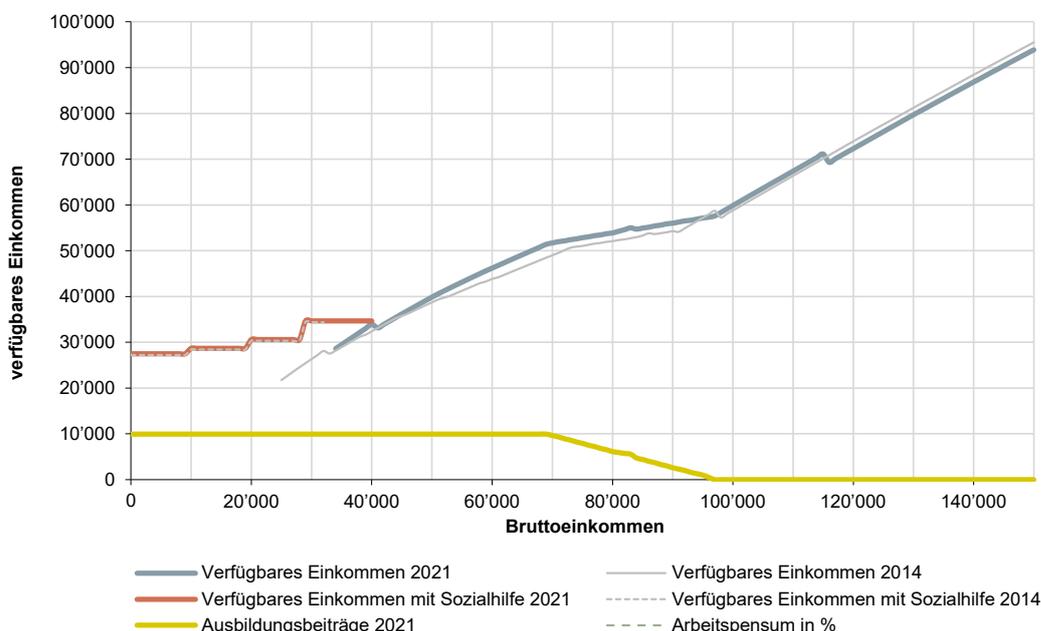
Am Fallbeispiel einer Familie mit zwei Kindern im Alter von 16 und 20 Jahren wurden mögliche Schwelleneffekte beim Bezug von Ausbildungsbeiträgen identifiziert. Das ältere Kind absolviert eine Tertiärausbildung und hat in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern Anspruch auf Ausbildungsbeiträge. In Abbildung 10 sind das verfügbare Einkommen dieser vierköpfigen Familie und die Höhe der Ausbildungsbeiträge dargestellt.

Da der Student oder die Studentin gemäss den Annahmen noch im elterlichen Haushalt wohnt und sich grösstenteils dort verpflegt, beträgt der Stipendienbetrag knapp 7'000 Franken pro Jahr. Darüber hinaus erhält der Student oder die Studentin ein zinsloses Darlehen von 3'470 Franken pro Jahr. Da die Ausbildungsbeiträge mittels Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben berechnet werden und ein maximaler Fehlbetrag des Familienbudgets der Eltern im Budget der Person in Ausbildung als Lebenshaltungskosten (5'000 Fr.) definiert ist, nehmen die Ausbildungsbeiträge mit zunehmendem Einkommen ab 70'000 Franken Bruttoeinkommen der Eltern in kleinen Schritten ab. Dank dem prozentualen Freibetrag beim Elternbudget wird kein Schwelleneffekt verursacht.

In Ausnahmefällen kann sich der Schwelleneffekt am Übergang vom Anspruch auf Sozialhilfe und jenem auf Ausbildungsbeiträge vergrössern. Es handelt sich um jene Fälle, bei denen die Sozialhilfe die effektiven Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten und die Stipendien nur einen Teil der Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten übernehmen. Denn bei der Berechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe werden die Stipendien auf der Einnahmeseite angerechnet. Demgegenüber werden auf der Ausgabeseite die effektiven Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten aufgeführt (Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe, D.3.1.).

Im Jahr 2020 waren gemäss Schweizerischer Sozialhilfestatistik im Kanton Luzern knapp 50 Unterstützungsdossiers bekannt, bei denen zusätzlich zu den Ausbildungsbeiträgen wirtschaftliche Sozialhilfe geleistet wird.

Abb. 10 Verfügbares Einkommen mit Ausbildungsbeiträgen, 2 Erwachsene mit 2 Kindern (16 und 20 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Die Ausbildungsbeiträge sind in diesem Fallbeispiel seit 2014 nahezu konstant geblieben. Der einzige Unterschied ist, dass aufgrund des um 2'000 Franken höheren Freibetrags erst ab einem Bruttoeinkommen von 84'000 Franken (2014: 73'000 Fr.) ein Teil der elterlichen Leistung angerechnet wird und entsprechend der anrechenbare Betrag der Lebenshaltungskosten im Elternhaushalt reduziert wird.

Insgesamt fällt das verfügbare Einkommen 2021 bis zu einem Bruttoeinkommen von 94'000 Franken höher aus als 2014, was insbesondere in der tieferen Nettoprämienbelastung begründet ist. Im Einkommensbereich ab 95'000 Franken bis zum Wegfall der IPV für das Kind und die Studentin oder den Studenten (116'000 Fr.) fällt das verfügbare Einkommen 2021 nahezu gleich hoch aus wie 2014. Auch in diesem Einkommensbereich können die höhere Steuerbelastung und die höheren Mietkosten durch die tiefere Nettoprämienbelastung kompensiert werden.

2.5 Alimentenbevorschussung

2.5.1 Leistungsbeschreibung

Kommt eine Person ihren Unterhaltspflichten nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nach, werden in der Schweiz die Kinderalimente unter bestimmten Voraussetzungen von der öffentlichen Hand bevorschusst. Die Leistungen sind abhängig von den finanziellen Verhältnissen des betreuenden Elternteils bei minderjährigen Kindern beziehungsweise den eigenen finanziellen Verhältnissen bei volljährigen Kindern. Der Vollzug und die Finanzierung erfolgen durch die Gemeinden.

Der Umfang der Bevorschussung richtet sich nach dem im Gerichtsurteil, Gerichtsentscheid oder Unterhaltsvertrag genannten und nicht geleisteten Unterhaltsbeitrag – höchstens bis zum Betrag der maximalen Waisenrente (2021: 956 Fr./Monat). Überschreitet das massgebende Einkommen eine bestimmte Grenze (Alleinerziehende: 33'000 Fr.; Paarhaushalt: 50'000 Fr.; volljähriges Kind: 16'800 Fr.), reduziert sich die Bevorschussung im Verhältnis der Höhe des massgebenden Einkommens zu dieser Grenze (Teilbevorschussung), bis der Anspruch ganz entfällt.

Rechtsgrundlagen

- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR [210](#))
- Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 16. März 2016 (SHG; SRL Nr. [892](#))
- Sozialhilfeverordnung vom 24. November 2015 (SHV; SRL Nr. [892a](#))

Neuerungen und Anpassungen

Per 1. März 2020 wurde das Sozialhilfegesetz teilrevidiert und neu eine Teilbevorschussung von Alimenten eingeführt. Seither entfällt der Anspruch auf Bevorschussung bei Erreichen einer bestimmten Einkommensgrenze nicht mehr vollständig, sondern reduziert sich in Abhängigkeit vom Einkommen über der Einkommensgrenze, bis er schliesslich ganz entfällt. Zudem wurde eine spezifische Einkommensgrenze für volljährige Kinder eingeführt.

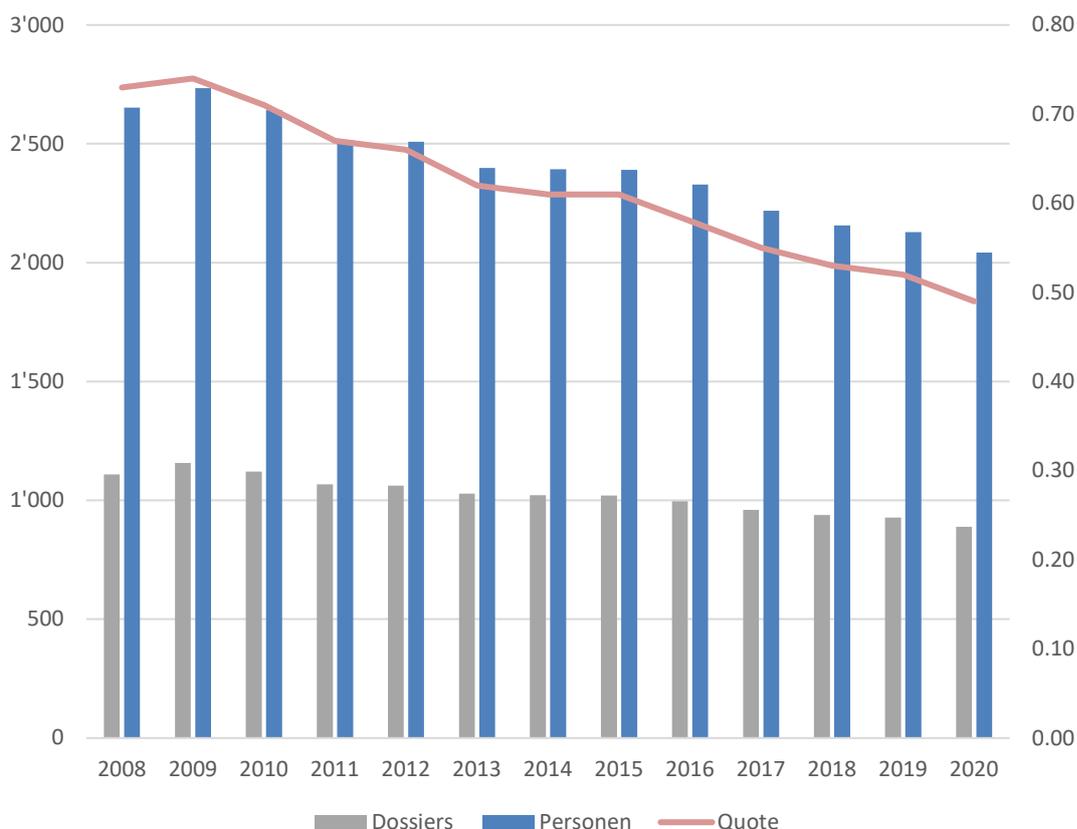
Mit der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes wurde weiter die für den Anspruch auf Alimentenbevorschussung massgebende Einkommensdefinition mit jener für den Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung abgestimmt und so vereinheitlicht. Weiterhin sind bei der Alimentenbevorschussung aber vom massgebenden Einkommen die bevorschussten Unterhaltsbeiträge abzuziehen.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Im Jahr 2020 bevorschussten die Gemeinden des Kantons Luzern in knapp 900 Fällen ausstehende Kinderalimente für gut 2'000 Personen (erziehungsberechtigter Elternteil und unterhaltsberechtigter Kinder). Die Bevorschussungen betrafen mehrheitlich Alleinerziehende mit einem Kind. Die im Mittel pro Elternteil bevorschussten Kinderalimente beliefen sich auf knapp 7'500 Franken pro Jahr.

In den letzten Jahren weist die Anzahl Dossiers eine rückläufige Tendenz auf (Abb. 11). Im Jahr 2008 waren es noch rund 1'100 Dossiers gewesen.

Abb. 11 Alimentenbevorschussung: Anzahl unterstützte Personen, Dossiers und unterstützter Bevölkerungsanteil (Quote in %) seit 2008 – Kanton Luzern



Lustat Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

Die Nettobelastung der Gemeinden für die Alimentenbevorschussung betrug 2019 rund 4,3 Millionen Franken (Lustat – Gemeindefinanzstatistik). Der Anteil der Personen im Kanton Luzern, an die eine Alimentenbevorschussung ausbezahlt wurde (Quote in Abb. 11), lag mit 0,52 Prozent leicht unter dem Schweizer Schnitt von 0,57 Prozent.

2.5.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell

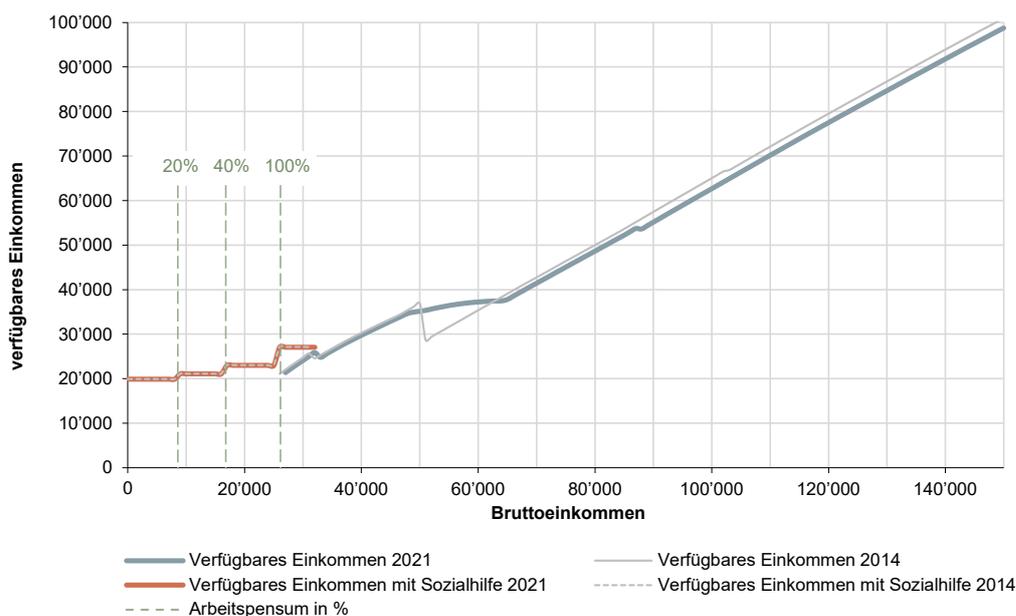
Der Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) sowie der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 wiesen beide auf die Problematik eines erheblichen Schwelleneffekts beim Erreichen der Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung hin.

Diese Erkenntnis wurde politisch aufgenommen. Am 3. Mai 2016 wurden in Ihrem Rat das Postulat [P 150](#) und die Motion [M 151](#) von Christina Reusser eröffnet. Das Postulat P 150 verlangte die Prüfung der Erhöhung der Einkommensgrenze für die Anspruchsberechtigung bei der Alimentenbevorschussung. Die Motion M 151 verlangte, dass im Sozialhilfegesetz die Teilbevorschussung der Kinderalimente einzuführen sei. Im daraus folgenden Projekt «Schwelleneffekt Alimentenbevorschussung» wurde die Einführung einer Teilbevorschussung weiterverfolgt und mit der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes per 1. März 2020 umgesetzt.

Mit dieser Teilrevision konnte der bestehende Schwelleneffekt bei der Alimentenbevorschussung beseitigt werden. Das Fallbeispiel in Abbildung 12 zeigt die Situation einer alleinerziehenden Person mit einem Kind, die einen Anspruch auf eine Alimentenbevorschussung von jährlich 9'000 Franken hat. Diesen Betrag erhält die alleinerziehende Person bis zu einem Bruttolohn von 48'000 Franken, was einem Nettoeinkommen von 33'000 Franken abzüglich eines Kinderabzugs von 9'000 Franken entspricht. Übersteigt der Bruttolohn die Grenze von 48'000 Franken pro Jahr, entfiel die Alimentenbevorschussung früher vollständig, was zu einem Rückgang des verfügbaren Einkommens und einem Schwelleneffekt führte (graue Linie in Abb. 12). Seit der Teilrevision reduziert sich die Alimentenbevorschussung progressiv, bis sie bei einem Bruttolohn von 65'000 Franken vollständig entfällt. Der Wegfall der Alimentenbevorschussung verursacht nun keinen Schwelleneffekt mehr, das verfügbare Einkommen steigt auch im Bereich mit abnehmender Alimentenbevorschussung mit zusätzlichen Einnahmen weiter langsam an (blaue Linie).

Der Effekt der Einführung einer teilweisen Alimentenbevorschussung ist deutlich erkennbar. Im Einkommensbereich zwischen 27'000 und 50'000 Franken Bruttolohn fällt das verfügbare Einkommen etwa gleich hoch aus wie 2014, im Einkommensbereich zwischen 51'000 und 62'000 Franken (Bruttolohn) dagegen ist es deutlich höher als 2014. Ab einem Bruttolohn von 63'000 Franken ist das verfügbare Einkommen tiefer als 2014, dies jedoch unabhängig von der Alimentenbevorschussung, sondern hauptsächlich verursacht durch die höhere Steuerbelastung und die höheren Mietkosten.

Abb. 12 Verfügbares Einkommen mit Alimentenbevorschussung, 1 Alleinerziehende mit 1 Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

2.6 Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen

2.6.1 Leistungsbeschreibung

Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote leisten einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und beeinflussen so wesentlich, welche Erwerbsmodelle zur Einkommenserzielung für eine Familie realisierbar sind. Zielgruppe der Leistungen ist die Luzerner Wohnbevölkerung mit Kindern. Die Angebote werden durch private Trägerschaften, Gemeinden respektive Schulen sowie Firmen bereitgestellt.

Zur familienergänzenden Kinderbetreuung zählen im Kanton Luzern Kindertagesstätten (Kitas) und Tagesfamilien. Sie werden ergänzt um schulergänzende Angebote. In Kitas werden Kinder im Alter ab etwa drei Monaten bis zum Kindergartenbeginn von Fachpersonen regelmässig halb- oder ganztags in Gruppen betreut und gefördert. Tagesfamilien betreuen im eigenen Privathaushalt ein bis maximal fünf eigene und fremde Kinder (Säuglinge bis Schulkinder).

Im Gegensatz zu den Kitas und Tagesfamilien, die sowohl sozialpolitische als auch pädagogische Ziele verfolgen, steht bei den Spielgruppen das gemeinsame Spielen im Vordergrund. Zu den Einrichtungen im Schulbereich gehören Horte, Mittagstische und die additive Tagesschule (schul- und familienergänzende Tagesstrukturen wie die Betreuung vor dem Schulunterricht oder die Hilfe bei den Hausaufgaben), welche aufgrund von § 36 des Volksschulbildungsgesetzes zur Verfügung gestellt werden.

Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (KBFHG; SR [861](#))
- Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR [211.222.338](#))
- Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 25. September 2001 (SRL Nr. [204](#)); regelt Zuständigkeit für Bewilligung und Aufsicht

- Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. [400a](#)); regelt Tagesstrukturen im Schulbereich

Aufgrund der fehlenden Bewilligungs- und Aufsichtskriterien in den rechtlichen Grundlagen hat der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) Empfehlungen über die Qualitätsanforderungen an Tageselternvermittlungsorganisationen und Tageseltern (vom Juni 2014) sowie Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern (vom Mai 2020) erarbeitet.

Finanzierung

Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung ist bezüglich der Schwelleneffekte insofern relevant, als die Höhe des Elternbeitrags für die familienexterne Kinderbetreuung von den Kitas oder Tagesfamilien teilweise einkommensabhängig festgelegt wird. Für die Berechnung der Kosten und Beiträge gibt es keine einheitlich definierten Regeln.

Die Dienste von Kitas und Tagesfamilien werden in erster Linie durch Elternbeiträge finanziert. Die Gemeinden leisten subjektorientiert (Betreuungsgutscheine) oder objektorientiert (Subvention der Einrichtung) Beiträge. Zudem beteiligen sich Private wie Vereine, Stiftungen und Einzelpersonen sowie Unternehmen und Betriebe an der Finanzierung der Angebote. Weitere Finanzquellen sind die Anschubfinanzierung des Bundes seit 2003 (Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen), Spenden und der kantonale Pro-Kopf-Beitrag für Kinder im Schulalter.

Die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung sind in den letzten Jahren gestiegen. Gleichzeitig wurden die einkommensabhängigen Tarife der Kitas zunehmend von subjektorientierten Betreuungsgutscheinen der Gemeinden abgelöst.

Bei der Berechnung der Betreuungsgutscheine wird in der Stadt Luzern (und teilweise auch in anderen Gemeinden) ein Geschwisterbonus berücksichtigt, um Familien mit mehr als einem Kind zusätzlich zu entlasten. Dieser betrug im Jahr 2021 in der Stadt Luzern pauschal zehn Franken pro Tag. Der Bericht «Überprüfung und Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine» von Balthasar, Amberg und Feller aus dem Jahr 2021 zeigte für die Stadt Luzern, dass dieser Betrag die Mehrbelastung bei zwei oder mehr fremdbetreuten Kindern nicht ausgleichen konnte. So verzichteten Familien ab dem zweiten Kind oft aus finanziellen Gründen auf familienergänzende Betreuung. Entweder reduzieren die Eltern dazu ihr Arbeitspensum oder sie suchen eine andere, häufig private Lösung. Der Grosse Stadtrat beschloss daher, 2022 ein neues Betreuungsgutscheinsystem einzuführen, das für Geschwister einen Bonus gewährt: Für das zweite fremdbetreute Kind wird neu der Elternbeitrag halbiert und der Betreuungsgutschein entsprechend erhöht. Ab dem dritten Kind wird der Elternbeitrag um 70 Prozent reduziert.

Neuerungen und Anpassungen

Im Vorschulbereich haben diverse Gemeinden neue Subjektfinanzierungsmodelle entwickelt. Stand Oktober 2021 haben 38 Gemeinden des Kantons Luzern ein subjektorientiertes Subventionierungssystem (z.B. Betreuungsgutscheine). Dabei haben die Eltern in Abhängigkeit von ihrem Einkommen und gegebenenfalls ihrem Erwerbepensum Anspruch auf Betreuungsgutscheine für jedes Kind im Vorschulalter

ab vollendetem drittem Lebensmonat und für Kinder im Schulalter, die bei Tageseltern betreut werden. Voraussetzung ist, dass das Kind über einen Betreuungsplatz in einer anerkannten Kindertagesstätte oder bei anerkannten Tageseltern verfügt.

Zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verabschiedete das eidgenössische Parlament 2017 zwei neue Finanzhilfen:

- für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung, wenn dadurch die Drittbetreuungskosten der Eltern reduziert werden können,
- für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Gemäss den Ergebnissen des Mikrozensus Familien und Generationen wurden im Jahr 2018 in der Schweiz 64 Prozent der Kinder im Alter bis 12 Jahre in einer Form der familienergänzenden Kinderbetreuung betreut. In Einelter Haushalten liegt der Anteil mit 78 Prozent deutlich höher als in Paarhaushalten (62 %). Gut 4 von 10 Kindern im Alter bis 12 Jahre werden unbezahlt durch Verwandte oder Bekannte betreut. Der Anteil Kinder mit bezahlter Betreuung (z.B. durch Kindertagesstätten oder Tagesschulen) liegt ebenfalls bei 4 von 10 (BFS, Familien in der Schweiz, 2021, S. 38 f.).

2016, als letztmals eine flächendeckende Erhebung im Kanton Luzern stattfand, wurden insgesamt 6'866 Kinder im Vorschulalter in einem familienergänzenden Angebot betreut oder besuchten eine Spielgruppe. Das entspricht 41 Prozent aller Kinder dieser Altersgruppe (Amberg/Feller 2018). Über alle Gemeinden betrachtet gibt es anteilmässig in der Stadt Luzern am meisten familienextern betreute Vorschulkinder (2 von 5 Kindern). Im Jahr 2016 wurden im ganzen Kanton rund 537 Kinder im Kindergarten- und Schulalter (ab Jg. 2011) in Tagesfamilien betreut und weitere 289 in Kindertagesstätten, die auch ältere Kinder betreuen. Die Betreuung im Rahmen von Schülerhorten und Tagesstrukturen an den Schulen war nicht Gegenstand der Studie. Seit 2016 ist die Zahl der ausserschulischen Kinderbetreuungsangebote im Kanton Luzern gestiegen, was mit der steigenden Erwerbsbeteiligung der Mütter zusammenhängt und andererseits auf die Finanzhilfen des Bundes für den Auf- und Ausbau des Angebots zurückzuführen ist.

2.6.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell

Nachfolgend wird analysiert, wie sich das verfügbare Einkommen im Zeitraum zwischen 2014 und 2021 verändert hat. Anhand des Familientyps «alleinerziehende Person mit einem Kind» wird untersucht, ob sich bei den Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung negative Arbeitsanreize ergeben. Zur Berechnung der Auslagen für die familienergänzende Kinderbetreuung geht die Analyse davon aus, dass der alleinerziehende Elternteil je nach Höhe des angenommenen Bruttoeinkommens zwischen einem und fünf Tagen einer Erwerbstätigkeit nachgeht und dass das Kind ein bis fünf Tage familienergänzend betreut wird.

Im Fallbeispiel werden – wie in den Berichten 2010 und 2015 – die Tarife der Kindertagesstätte Eichhörnli in der Stadt Luzern verwendet. Tabelle 3 zeigt die Tarife, Betreuungsgutscheine und Fremdbetreuungskosten einer alleinerziehenden Person mit einem Kind in dieser Kita. Die Betreuungstarife steigen mit zunehmendem Einkommen der Eltern, was sich auf deren verfügbares Einkommen auswirkt. Zudem

beeinflusst auch der Wert der in der Stadt Luzern abgegebenen Betreuungsgutscheine, welcher mit steigendem Einkommen der Eltern abnimmt, das verfügbare Einkommen. Die Differenz von Tarif und Betreuungsgutscheinen entspricht dem Elternbeitrag, also den Kosten der Fremdbetreuung, die von der oder dem Alleinerziehenden für die Betreuung eines Kindes für einen Tag übernommen werden müssen.

Tab. 3 Fremdbetreuungskosten in Franken (Stand 2021) – Stadt Luzern

Massgebendes Einkommen ¹	Tarif Kita Eichhörnli	Betreuungsgutschein Stadt Luzern	Elternbeitrag pro Tag
0–32'000	108	85	23
32'001–36'000	108	77	31
36'001–40'000	108	70	38
40'001–44'000	108	63	45
44'001–48'000	108	57	51
48'001–52'000	108	50	58
52'001–56'000	108	44	64
56'001–60'000	108	38	70
60'001–64'000	108	33	75
64'001–68'000	108	29	79
68'001–72'000	108	25	83
72'001–76'000	114	21	93
76'001–80'000	114	17	97
80'001–84'000	114	14	100
84'001–88'000	114	10	104
88'001–92'000	114	7	107
92'001–96'000	119	4	115
96'001–100'000	119	4	115
>100'000	119	0	119

Quellen: Interface, eigene Darstellung; Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote; Elterntarife der Kita Eichhörnli der Stadt Luzern.

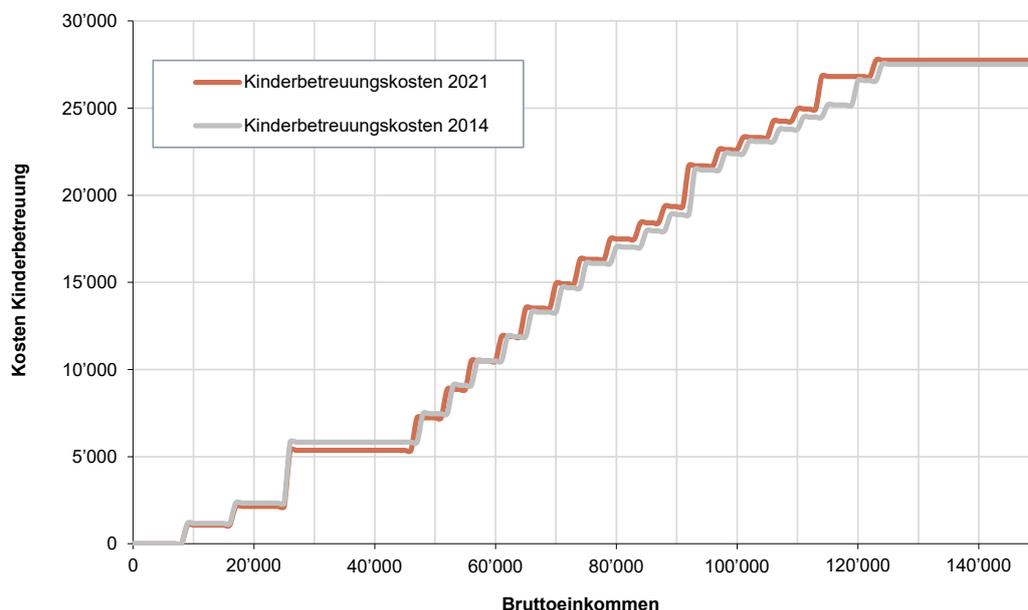
¹ Das massgebende Einkommen für die Berechnung der Betreuungsgutscheine setzt sich in der Stadt Luzern zusammen aus dem satzbestimmenden Einkommen gemäss letzter definitiver Steuerveranlagung und den Einkäufen in die berufliche Vorsorge, Arbeitnehmeranteilen, der Beiträge von Selbständigerwerbenden an die berufliche Vorsorge, Beiträgen an anerkannte Formen der Selbstvorsorge, Abzügen für den effektiven Liegenschaftsunterhalt selbst genutzter Wohnliegenschaften, welche den Eigenmietwert übersteigen, verrechenbaren Geschäftsverlusten aus den Vorjahren sowie 10 Prozent des steuerbaren Vermögens.

In Abbildung 13 ist die Höhe der Betreuungskosten in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen am Beispiel der Kita Eichhörnli in der Stadt Luzern dargestellt. Die Tarifstruktur der Kita Eichhörnli hat sich zwischen 2014 und 2021 nicht wesentlich verändert. Der Kita-Tarif hängt nach wie vor mit zwei Stufen vom massgebenden Einkommen ab (bei 72'000 bzw. 92'000 Fr.). Die weiteren Stufen entstehen durch die feingliedrige Abstufung der Betreuungsgutscheine.

Bis zu einem massgebenden Einkommen von 32'000 Franken – was unter den getroffenen Annahmen (vgl. Anhang 1) für eine alleinstehende Person mit einem Kind einem Bruttoeinkommen von 46'000 Franken entspricht – beträgt im Jahr 2021 der Tarif pro Krippentag in der Kita Eichhörnli 108 Franken. Abzüglich der in der Stadt Luzern gewährten Betreuungsgutscheine resultieren Kosten von 23 Franken pro Tag. Da im Einkommensbereich unter 25'000 Franken von einem tieferen Pensum (0 %, 20 %, 40 %) und damit von weniger Krippentagen ausgegangen wird, entstehen in der Abbildung in diesem Einkommensbereich drei Stufen. Ab einem Bruttoeinkommen von 25'000 Franken wird ein 100-Prozent-Pensum angenommen.

Da bis zum Bruttoeinkommen von 46'000 Franken ein Krippentag 23 Franken kostet, entsteht zwischen 25'000 und 46'000 Franken Bruttoeinkommen in Abbildung 13 eine Plafonierung.

Abb. 13 Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung für 1 Alleinerziehende/n mit 1 Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern, Kita Eichhörkli



Quelle: Interface, Simulationsmodell. Tarife: Kita Eichhörkli, Stadt Luzern

Die Linien in Abbildung 14 zeigen das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen und der Kosten für die Fremdbetreuung. Im Einkommensbereich oberhalb der Anspruchsgrenze für wirtschaftliche Sozialhilfe steigen mit zunehmendem Einkommen auch die Kosten für die Fremdbetreuung. Es zeigen sich kleine Stufen im verfügbaren Einkommen, die aus der Abstufung der Betreuungsgutscheine für die Fremdbetreuung resultieren.

Das verfügbare Einkommen steigt – abgesehen vom Schwelleneffekt aufgrund des Wegfalls der Prämienverbilligung – trotz zunehmender Fremdbetreuungskosten mit steigendem Bruttoeinkommen. Dadurch ist für Alleinerziehende mit einem fremdbetreuten Kind oberhalb von einem Bruttoeinkommen von rund 55'000 Franken ein finanzieller Anreiz gegeben, die Erwerbstätigkeit auszudehnen. Das verfügbare Einkommen steigt jedoch langsamer als ohne Fremdbetreuungskosten (vgl. Abb. 14; die blaue Kurve ist flacher als die gelbe) und der Unterschied zwischen Alleinerziehenden mit und ohne Fremdbetreuung nimmt zu (der Abstand zwischen blauer und gelber Kurve nimmt zu). Ab einem Bruttoeinkommen von rund 70'000 Franken übersteigt das verfügbare Einkommen im Fallbeispiel das Niveau, das ohne Erwerbstätigkeit mit wirtschaftlicher Sozialhilfe erreicht würde.

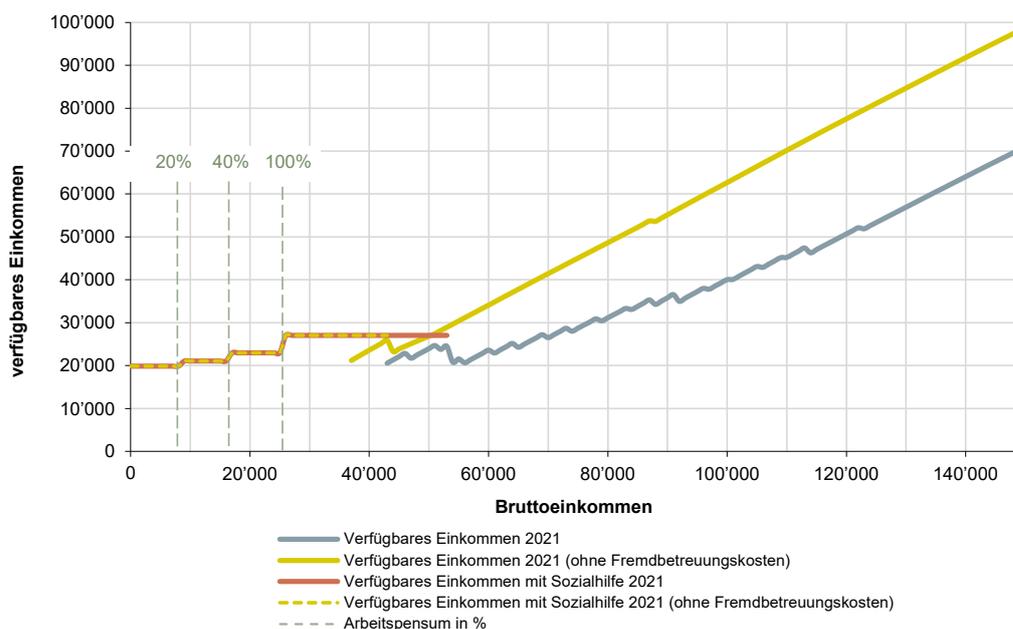
Fallen keine Fremdbetreuungskosten an, verfügt eine Alleinerziehende oder ein Alleinerziehender mit einem Bruttoeinkommen von 80'000 Franken über rund 49'000 Franken. Im Fall einer (kostenpflichtigen) Fremdbetreuung reduziert sich das verfügbare Einkommen um 18'000 Franken auf 31'000 Franken und liegt damit über das ganze Jahr betrachtet rund 4'000 Franken über dem Niveau der wirtschaftlichen

Sozialhilfe. Für Alleinerziehende mit einem Bruttolohn von 60'000 Franken belaufen sich die Kosten für die Fremdbetreuung auf rund 10'500 Franken. Gegenüber 2014 hat sich diese Situation im Jahr 2021 nicht verändert.

Bei tieferen Einkommen fehlt der kurzfristige monetäre Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Ebenso steigen die Fremdbetreuungskosten, wenn gleichzeitig mehrere Kinder fremdbetreut werden, was die Anreizstruktur trotz zusätzlicher Betreuungsgutscheine weiter verschlechtert. Der Geschwisterbonus von 10 Prozent, der zurzeit in der Stadt Luzern in die Berechnung der Betreuungsgutscheine einfließt, vermag die Mehrbelastung bei zwei oder mehr fremdbetreuten Kindern nicht auszugleichen.

Hat die alleinerziehende Person zudem Anspruch auf Alimentenbevorschussung, entsteht im Einkommensbereich zwischen 46'000 und 70'000 Franken Bruttoeinkommen ein negativer monetärer Arbeitsanreiz. Durch den Anspruch auf Alimentenbevorschussung erfolgt der Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe bei einem tieferen Einkommen. Dadurch entfällt der Steuererlass sowie der Anspruch auf die volle Richtprämie. In Kombination mit den steigenden Fremdbetreuungskosten kann diese Mehrbelastung ausserhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu fehlenden Arbeitsanreizen führen.

Abb. 14 Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung, 1 Alleinerziehende/r mit 1 Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell. Tarife: Kita Eichhörnli, Stadt Luzern

Der Vergleich der blauen und der gelben Linie in Abbildung 14 mit der roten Linie (verfügbares Einkommen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe) zeigt, dass neben den bereits erwähnten Effekten auch die Ausgaben für die Kinderbetreuung zum Schwelleneffekt beitragen, der beim Überschreiten der Anspruchsgrenze auf wirtschaftliche Sozialhilfe existiert. Während die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder von der wirtschaftlichen Sozialhilfe vollständig gedeckt werden, tragen Familien ohne Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, aber mit tiefen Einkommen diese Kosten selber.

Verschiedene Studien (u.a. Müller/Dolder/Bürgi 2011; Feller/Wyrsh Caviezel 2011; Balthasar/Bnder/Götsch 2005) haben nachgewiesen, dass die Vergünstigung der Fremdbetreuungskosten mit Betreuungsgutscheinen wesentliche Vorteile gegenüber der Objektfinanzierung hat, namentlich bezüglich Rechtsgleichheit aller Familien und Betreuungseinrichtungen sowie bezüglich des durch die freie Angebotswahl der Eltern entstehenden Wettbewerbs unter den Anbietenden.

2.6.3 Empirische Relevanz

Die Erhebung zur Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote im Kanton Luzern 2017 zeigte eine sehr heterogene Preisstruktur der Angebote (Amberg/Feller 2018). Dies bestätigte die anlässlich der Covid-19-Pandemie ausgerichtete Ausfallentschädigung in der Kinderbetreuung im Jahr 2020. Die Tagesansätze im Kanton Luzern liegen aktuell für Babys bis 18 Monate zwischen 105 und 140 Franken und für Kleinkinder ab 18 Monaten zwischen 100 und 120 Franken pro Tag. Im Jahr 2020 gaben Familien in der Schweiz im Durchschnitt 619 Franken pro Monat für familienergänzende Kinderbetreuung aus, also knapp 7'500 Franken pro Jahr (Bundesamt für Statistik 2020). Im Vergleich dazu ergab eine Befragung von Eltern in der Stadt Luzern, dass sie im Mittel 691 Franken pro Monat (8'300 Fr. pro Jahr) für die Kinderbetreuung ausgeben (Balthasar/Amberg/Feller 2021).

Eine Statistik zur familienergänzenden Kinderbetreuung als Teil der öffentlichen Statistik fehlt in der Schweiz, und aus der Steuerstatistik ermittelte Abzüge haben eine zu geringe Aussagekraft, sodass auch für den Kanton Luzern keine verlässlichen Schätzungen für das Ausmass des Schwelleneffekts im Kontext der familienergänzenden Kinderbetreuung möglich sind.

3 Steuersystem

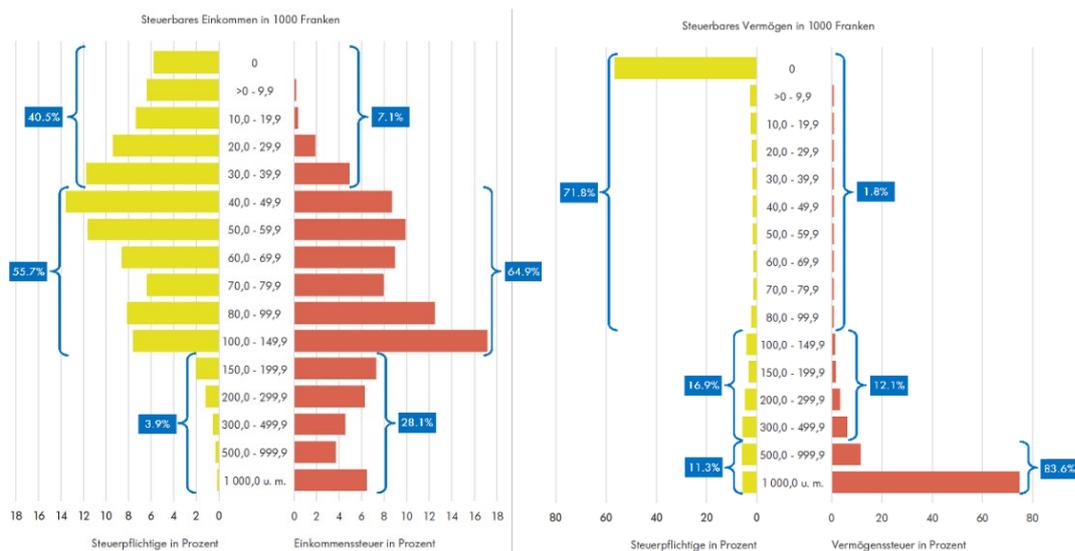
3.1 Ausgestaltung des kantonalen Steuersystems

Der Kanton und die Luzerner Gemeinden erheben eine Reihe von direkten und indirekten Steuern. Die Hauptsteuern sind die direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen (Staats- und Gemeindesteuern). Diese Steuern tragen rund 88 Prozent zum Fiskalertrag von Kanton und Gemeinden bei, der insgesamt bei rund 2,8 Milliarden Franken liegt. Für die wirtschaftliche Lage der Luzerner Bevölkerung sind die direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen von Bedeutung. Im Jahr 2019 brachte die Luzerner Bevölkerung (natürliche Personen) rund 2,2 Milliarden Franken an Einkommens- und Vermögenssteuern für den Kanton und die Gemeinden auf. Bei den juristischen Personen beliefen sich die Gewinn- und Kapitalsteuern auf rund 253 Millionen Franken.

Die Einkommenssteuern werden zur Hauptsache von den Steuerpflichtigen mit mittleren steuerbaren Einkommen aufgebracht. Fast zwei Drittel der Einkommenssteuern wurden 2017 von jenen rund 55 Prozent der Steuerpflichtigen entrichtet, die ein steuerbares Einkommen zwischen 40'000 und 150'000 Franken auswiesen (Abb. 15). Die 40,5 Prozent der Steuerpflichtigen mit einem niedrigeren steuerbaren Einkommen entrichteten 7,1 Prozent der Einkommenssteuern. Die oberen Einkommensstufen (3,9 %) kamen für mehr als einen Viertel der Erträge auf. Infolgedessen erstaunt es nicht, dass Steuerentlastungen bei den mittleren Einkommen jeweils relativ hohe Steuerausfälle verursachen.

Da die Vermögenswerte in der Bevölkerung sehr ungleichmässig verteilt sind, werden im Kanton Luzern mehr als 80 Prozent des gesamten Vermögenssteuerertrags von etwas mehr als einem Zehntel der Steuerpflichtigen bezahlt. Weit mehr als die Hälfte (2017: 56,5 %) der Steuerpflichtigen wiesen in den letzten Jahren kein steuerbares Vermögen aus.

Abb. 15 Steuerpflichtige und Steuererträge 2017 nach Stufen der steuerbaren Einkommen und Vermögen – Kanton Luzern



Lustat Jahrbuch Kanton Luzern 2021; eigene Darstellung
 Datenquelle: Lustat – Steuerstatistik

Instrumente der kantonalen Steuerpolitik

Bei der Ausgestaltung der kantonalen Steuern hat der kantonale Gesetzgeber die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR [642.14](#)) zu beachten. Das Steuerharmonisierungsgesetz regelt insbesondere Steuerobjekt und Steuersubjekt, also was und wer zu besteuern ist. Die steuerbaren und die steuerfreien Einkünfte werden bereits im Bundesgesetz abschliessend bestimmt. Auch zu den allgemeinen Steuerabzügen sind Vorgaben zu beachten, wobei die Bestimmung der Höhe der Abzüge häufig dem kantonalen Gesetzgeber obliegt. Bei der Festsetzung von Sozialabzügen, Steuertarifen und Steuersätzen sind die Kantone frei. Mit ihnen wird im Wesentlichen die steuerliche Belastung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gesteuert, wobei die bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze, insbesondere die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die auch die Steuerfreiheit des Existenzminimums einschliesst, zu beachten sind.

Einen weiteren Orientierungspunkt bei der Ausgestaltung der kantonalen Steuern bildet das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR [642.11](#)). Da in der Praxis der Vollzug der Staats- und Gemeindesteuern und der direkten Bundessteuer parallel vollzogen werden muss, wird auf möglichst geringe rechtliche und technische Abweichungen geachtet.

Die Steuerveranlagung, also die Festsetzung des steuerbaren Einkommens und Vermögens, ergibt zusammen mit dem Steuertarif den Steuerbetrag pro Einheit. Kanton und Gemeinden bestimmen jährlich, wie viel von dieser Einheit sie jeweils

beziehen (Steuerfuss). Die Gemeinden haben eine abgeleitete Steuerkompetenz. Selbständig können sie lediglich über den Steuerfuss das Steuermass bestimmen.

Der Kanton Luzern kennt noch eine Minimalsteuer für natürliche Personen in Form der Personalsteuer von 50 Franken pro erwachsene Person. Ehegatten bezahlen nur eine Personalsteuer, bedürftige Personen (Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe oder von Ergänzungsleistungen im Heim) sind von der Steuer befreit.

Steuersubjekte und Steuertarife

Der Auftrag zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt eine progressive Besteuerung und die Freistellung des Existenzminimums. Mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung – ebenfalls ein Verfassungsgrundsatz (Art. 127 Abs. 2 [Bundesverfassung](#)) – ist die Besteuerung der niedrigen Einkommen (Personalsteuer, niedrige Existenzminima) zu rechtfertigen.

Im Kanton Luzern ist das Existenzminimum durch das Zusammenwirken von Steuerbefreiung, von Unterstützungsleistungen, tarifarischen Massnahmen, Abzügen und den Steuererlass faktisch weitgehend freigestellt. Den Steuerpflichtigen, für die infolge einer Notlage die Bezahlung der Steuern eine grosse Härte bedeuten würde, können auf ein entsprechendes Gesuch hin die geschuldeten Steuern ganz oder teilweise erlassen werden. Soweit eine Notlage, die zu einem vollständigen Erlass berechtigt, schon bei der Veranlagung offensichtlich ist, wird die Steuer bereits im Veranlagungsverfahren von Amtes wegen erlassen (Steuererlass im Veranlagungsverfahren).

Mit verschiedenen Abzügen von den steuerbaren Einkünften wird der wirtschaftlichen Situation der Steuerpflichtigen Rechnung getragen. Teilweise kommen den Abzügen auch Lenkungen zu. Der unterschiedliche Lebensbedarf der verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen wird insbesondere mit den Steuerfreibeträgen und den Sozialabzügen berücksichtigt. Den Familienlasten durch Kinder wird mit dem Steuertarif wie auch mit den Kinder- und Betreuungskostenabzügen Rechnung getragen. Alleinerziehende werden zum mildereren Verheirateten-Tarif besteuert. Mit den Steuertarifen, den Steuerfreibeträgen und den Sozialabzügen wird so das Gleichgewicht der Belastung der verschiedenen Steuerpflichtigen geregelt. Eine Übersicht über die verschiedenen Elemente gibt Anhang 3.

Neben den Abzügen und Freibeträgen sind auch andere Elemente für eine ausgewogene Besteuerung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen von Bedeutung. So ist zum Beispiel die Besteuerung des Liegenschaftsvermögens, insbesondere die Eigenmietwertbesteuerung, relevant für die Belastungsverhältnisse zwischen Mietenden und Eigenheimbesitzenden.

Rechtsgrundlagen (ohne Sondersteuern)

- Steuergesetz vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. [620](#))
- Steuerverordnung vom 12. Dezember 2000 (StV; SRL Nr. [621](#))
- Mietwertverordnung (SRL Nr. [625](#), aufgehoben per 1.1.2022)
- Verordnung über die Quellensteuer vom 30. Juni 2020 (QStV; SRL Nr. [624](#))
- Schatzungsgesetz (SRL Nr. [626](#), aufgehoben per 1.1.2022)
- Schatzungsverordnung (SRL Nr. [627](#), aufgehoben per 1.1.2022)

- Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR [642.14642.11](#))
- Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR [642.11](#))
- Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 13. Oktober 1965 (Verrechnungssteuergesetz, VStG; SR [642.21](#))
- Weisungen der Dienststelle Steuern, in: [Luzerner Steuerbuch Band 1–5](#)

Der Vollzug des Steuergesetzes ist eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden. Die wesentlichen Aufgaben sind wie folgt aufgeteilt:

- Kanton: Veranlagung Unternehmen (Selbständigerwerbende und juristische Personen), Bewertung Vermögen, Kontrolle Wertschriftenvermögen und Verrechnungssteuer, Verfahren Quellensteuern, Rechtsmittelverfahren, Aufsicht und Erlass Vollzugsweisungen, Bereitstellung und Betrieb Infrastruktur (LuTax)
- Gemeinden: Veranlagung Unselbständigerwerbende und Nichterwerbstätige, Steuerbezug, Steuererlass.

Neuerungen und Anpassungen

Seit der letzten Berichtsperiode wurde das Steuergesetz mehrfach revidiert. Die meisten Revisionen haben allerdings keinen oder bloss marginalen Einfluss auf die Thematik der Existenzsicherung, so die Besteuerung der juristischen Personen oder die Besteuerung von Vermögenserträgen aus qualifizierten Beteiligungen u. Ä. Folgende Gesetzesänderungen haben eine Bedeutung für die Besteuerung der natürlichen Personen, insbesondere jene mit niedrigem Einkommen und Vermögen:

Steuergesetzrevision 2018 (im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017):

- Begrenzung des Pendlerabzuges auf 6'000 Franken
- Senkung des Eigenbetreuungsabzuges für Kinder von 2'000 auf 1'000 Franken

Steuergesetzrevision 2020

- Die Vermögenssteuer wird von 0,75 auf 0,875 Promille pro Einheit erhöht, mit einer zeitlichen Befristung auf vier Jahre. Danach soll der Vermögenssteuertarif wieder auf 0,75 Promille gesenkt werden.
- Die Freibeträge der Vermögenssteuer werden um 25 Prozent erhöht.

Insgesamt führt dies zu einer Entlastung von niedrigeren und einer Mehrbelastung von höheren Vermögen.

Betreffend Entwicklung Steuerfuss und die Anwendung im Simulationsmodell verweisen wir auf den Anhang 1.

3.2 Schwelleneffekte im Simulationsmodell

Das Steuersystem per se weist keine Schwelleneffekte auf, da der Grenzsteuersatz immer unter 100 Prozent liegt: Ein Franken zusätzliches Einkommen führt immer zu einer zusätzlichen Steuerbelastung von weniger als einem Franken. Dadurch dass mit höherem Einkommen oft auch die Möglichkeit verbunden ist, höhere Abzüge vorzunehmen, kann die effektive Steuerbelastung mit steigendem Einkommen gar abnehmen.

Bestehende Schwelleneffekte aus dem Leistungsbezug können durch das Steuersystem aber verstärkt werden. Solche Situationen tauchen in den Simulationen, in den

empirischen Analysen und in der anekdotischen Evidenz bei unteren Einkommensgruppen wiederholt auf. In diesen Situationen ist die Steuerbelastung zu hoch, wobei «zu hoch» aber nicht in einem normativen Sinn als «unfair» zu verstehen ist, sondern in einem ökonomischen Sinn als «kontraproduktiv» und «ineffizient». Die Steuerbelastung muss als zu hoch bezeichnet werden, weil sie in Kombination mit anderen Einflüssen zu Schwelleneffekten und fehlenden Arbeitsanreizen führt oder sie verstärkt.

Ein solcher steuerlich verstärkter Schwelleneffekt findet sich beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe, weil Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe durch Steuererlass automatisch von der Steuerzahlung befreit werden. Nach dem Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe müssen die Haushalte ihre Steuern in der Regel begleichen. Dieser Schwelleneffekt beträgt für Alleinstehende jährlich rund 3'600 Franken und ist seit dem letzten Wirkungsbericht aufgrund der höheren Steuerbelastung grösser geworden (siehe Kap. 2.1.2).

Bei einem Haushaltseinkommen zwischen 35'000 und 40'000 Franken beträgt die effektive Steuerbelastung mit dem Alleinstehendentarif gemäss Auswertung der Lustat Statistik Luzern im Median zwischen 800 und 2'200 Franken pro Jahr, was also 20 bis 60 Prozent des Schwelleneffekts entspricht. Ein weiterer Faktor, der zum Schwelleneffekt beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe beiträgt, ist der Wegfall der Subventionierung der vollen Richtprämie durch die IPV. Bei Haushalten mit Verheiratetentarif ist das Problem weniger ausgeprägt, denn bei ihnen ist sowohl die Steuerbelastung beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe geringer als auch der Schwelleneffekt an dieser Stelle weniger gross.

Ebenso entsteht ein steuerlich verstärkter Schwelleneffekt beim Ein- und Austritt aus den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, weil Renteneinkommen zu versteuern sind, Einkommen aus Ergänzungsleistungen aber nicht. Dadurch haben Haushalte mit hohen Ergänzungsleistungen mehr verfügbares Einkommen als Haushalte, die aufgrund ihrer eigenen Pension keine (oder nur geringe) Beiträge der Ergänzungsleistungen erhalten. Dieser Schwelleneffekt ist beschrieben und abgebildet in Kapitel 2.2.2. Nach den Modellrechnungen von Interface hat sich dieser Schwelleneffekt am Ein- und Austritt in die respektive aus den Ergänzungsleistungen seit 2014 aufgrund der höheren Steuerbelastung vergrössert.

Die Steuerbefreiung respektive die Berücksichtigung des Steueranteils im Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen ist Sache des Bundes, eine Änderung kann daher nicht auf kantonaler Ebene umgesetzt werden. Der Schwelleneffekt kann aber verringert werden, indem die kantonale und kommunale Steuerbelastung in diesem Bereich reduziert wird. Die Anspruchsgrenze für Ergänzungsleistungen liegt bei Einzelpersonen bei knapp unter 40'000 Franken Haushaltseinkommen, bei Paaren bei rund 55'000 Franken, je nach Vermögens- und Wohnsituation. Es handelt sich also um ungefähr dieselben Einkommensgruppen, die auch vom Schwelleneffekt beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe betroffen sind. Beide Personengruppen werden von der Massnahme profitieren.

Für eine Reduktion der Besteuerung der tiefen Einkommensgruppen spricht auch die Tatsache, dass die Ausgaben für Steuern im Lebensbedarf enthalten sind. Der Lebensbedarf wird bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV verwendet. Für Haushalte mit einer aufgrund ihres Wohnorts überdurchschnittlichen Besteuerung kann dies dazu führen, dass andere anerkannte Ausgabenpositionen

nicht im vorgesehenen Masse finanziert werden können, was ein Armutsrisiko darstellt und Anreize zum Kapitalbezug setzt. Die Besteuerung kann entweder aus individuellen Gründen hoch sein bei Haushalten, die einen grossen Teil des Einkommens aus eigenen Rentenansprüchen generieren (vgl. Kap. 2.2.2.), oder weil die Besteuerung insgesamt überdurchschnittlich ist, je nach Wohnkanton und Wohngemeinde. Die Ausgaben für Steuern können auch für Rentnerinnen und Rentner mit Ergänzungsleistungen wesentlich sein: Pro Senectute arbeitet mit einem Fallbeispiel mit 3'800 Franken pro Jahr für einen Einpersonenhaushalt, in den Modellrechnungen von Interface sind es bis zu 3'500 Franken für Alleinstehende beziehungsweise 3'800 Franken für Ehepaare. Die Sozialberatung von Pro Senectute verwendet somit Maximal- und nicht Durchschnittswerte für die Berechnung des Anspruchs auf Leistungen, womit Unterschiede zur Berechnung durch die Ausgleichskasse Luzern bestehen.

Schliesslich gibt es die Möglichkeit eines Steuererlasses für Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV oder zur IV beziehen, wenn sie in einem Heim leben und ein Vermögen unterhalb der Freigrenze ausweisen. Der Kanton Luzern erlässt auf diesem Weg jährlich etwa 1'600 Personen die Steuern (exkl. Steuererlasse für Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe). Ein Aufenthalt im Heim wird dadurch für ältere Personen oder Menschen mit Behinderung steuerlich attraktiver gestaltet als eine selbstbestimmte Wohnform – dies ganz im Gegensatz zu den Auswirkungen dieser individuellen Entscheidung auf die Steuerzahlenden der Gemeinde und des Kantons. Der Schwelleneffekt beim Eintritt in die und Austritt aus den Ergänzungsleistungen wird dadurch verstärkt. Im Hinblick auf die Förderung selbstbestimmter Wohnformen liegt der Schluss nahe, dass die Steuerbelastung für Personen mit Ergänzungsleistungen reduziert werden sollte. Wenn die Steuerbelastung sinkt, reduziert sich auch der potenzielle Steuererlass und damit die falsche Anreizwirkung.

4 Auswirkung des Zivilstands auf das verfügbare Einkommen

Fehlanreize und negative Arbeitsanreize können nicht nur durch ein ungünstiges Zusammenspiel von Sozialleistungen und Steuern entstehen. Unerwünscht sind auch Unterschiede im verfügbaren Haushaltseinkommen, die auf eine ungleiche Behandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren alleine aufgrund ihres Zivilstands zurückzuführen sind. Die Wahl des Zivilstands sollte von finanziellen Anreizsystemen unabhängig sein, andernfalls können individuelle Verhaltensweisen gefördert werden, die der Optimierung von staatlichen Leistungsbezügen und Abgaben dienen. Solches Handeln ist dem Wesen nach sinnlos und für die Gesellschaft teuer.

Studien über die statistische Bedeutung solcher Verhaltensweisen – also wie viele Menschen bei der Wahl des Zivilstands tatsächlich auf finanzielle Anreize reagieren – liegen uns nicht vor. Die intensive Diskussion der «Heiratsstrafe» in Politik, Medien und Öffentlichkeit weist aber darauf hin, dass sich viele Menschen vor der Eheschliessung Gedanken über die finanziellen Auswirkungen dieses Entscheids machen. Mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wandel der letzten Jahrzehnte gewann das Thema an Bedeutung: Während vor 50 Jahren noch in weiten Teilen der Schweiz ein Konkubinatsverbot galt, waren 2018 bereits 22 Prozent der Paarhaushalte unverheiratet. Die bewusste Wahl des Zivilstands innerhalb einer Partnerschaft ist heute eine reale Option.

4.1 Steuern

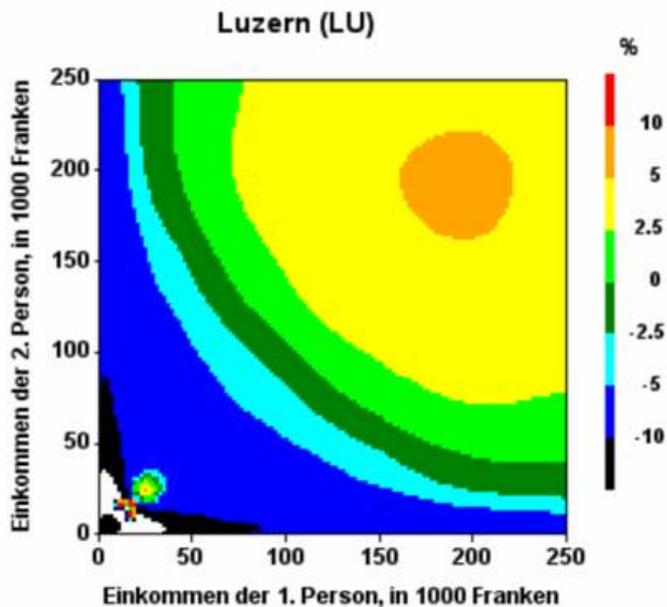
Am besten untersucht sind die Auswirkungen des Zivilstands in der isolierten Betrachtung der Steuerbelastung.

Im Kanton Luzern werden Ehegatten und eingetragene Partnerschaften als Paare besteuert. Um ausgewogene Belastungen zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren, Steuerpflichtigen mit und ohne Kindern, Einverdienenden und Doppelverdienenden zu erreichen, ist eine entsprechende Ausgestaltung der Steuertarife und der Abzüge notwendig. Gemäss der bundesgerichtlichen Formel zu den Belastungsrelationen hat bei gleichem Gesamteinkommen die steuerliche Belastung eines Zweiverdiener-Ehepaars derjenigen eines Zweiverdiener-Konkubinatspaars zu entsprechen. Dasselbe gilt für die steuerliche Belastung von Einverdiener-Konkubinatspaaren und Einverdiener-Ehepaaren. Einverdienerpaare sollen aber gleich viel oder mehr bezahlen als Zweiverdienerpaare, da mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen. Zweiverdienerpaare sollen mehr bezahlen als zwei alleinstehende Personen mit je der Hälfte des Einkommens des Zweiverdienerpaars. Die Steuerbelastung einer alleinstehenden Person soll höher sein als jene eines Einverdienerpaars.

Diese Quadratur der Vorgaben hält das Steuergesetz des Kantons Luzern im von der Rechtsprechung tolerierten Rahmen ein. Eine sogenannte Heiratsstrafe ist bei den Staats- und Gemeindesteuern für Haushalte ohne Kinder nicht feststellbar. Vielmehr sind verheiratete Paare gegenüber Konkubinatspaaren bei tiefen und mittleren Einkommensbereichen tendenziell bevorteilt, wie die folgende Abbildung 16 zeigt. Erst bei höheren Einkommen bezahlen Ehepaare tendenziell etwas mehr Steuern als vergleichbare Konkubinatspaare.

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten Paaren gegenüber Konkubinatspaaren nach verschiedenen Einkommenskombinationen der beiden Partner. Die steuerliche Ungleichbehandlung wird an der Differenz der Steuern zwischen den verheirateten und den unverheirateten Paaren mit identischen Einkommen in Prozent der Gesamtsteuer der Konkubinatspartner gemessen: Ein positiver Wert entspricht einer Benachteiligung, ein negativer Wert einer Begünstigung der Ehe.

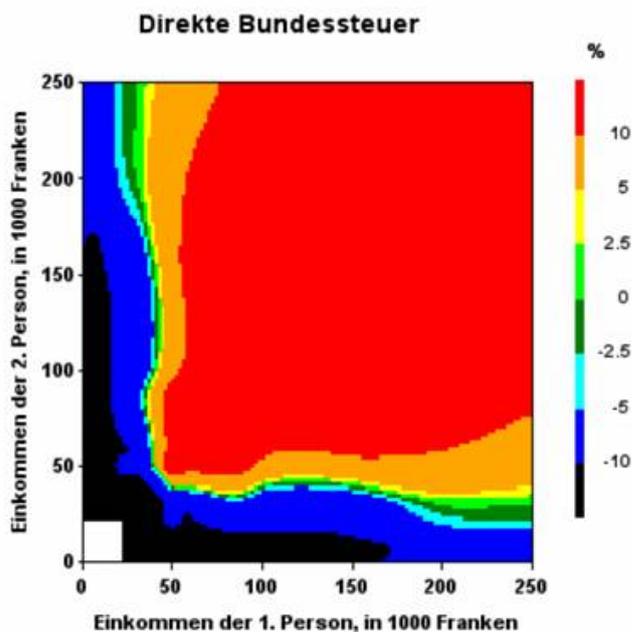
Abb. 16 Relative Steuerdifferenz (Total) zwischen verheirateten und unverheirateten Paaren nach Höhe des Einkommens in Prozent - Kanton Luzern



Quelle: Peters, Rudi (2014): Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund.

Bei der direkten Bundessteuer ist die sogenannte Heiratsstrafe für hohe Einkommen hingegen ausgeprägt, wie Abbildung 17 zeigt. Wesentlich betroffen sind aber nur Haushalte, in denen beide Personen ein hohes Einkommen erzielen. Haushalte, in denen mindestens einer der beiden Ehegatten ein mittleres oder tiefes Einkommen erwirtschaftet, haben auch bei der direkten Bundessteuer einen Heiratsvorteil – sogar dann, wenn der andere Ehegatte ein sehr hohes Einkommen erzielt.

Abb. 17 Relative Steuerdifferenz (Bundessteuer) zwischen verheirateten und unverheirateten Paaren nach Höhe des Einkommens in Prozent

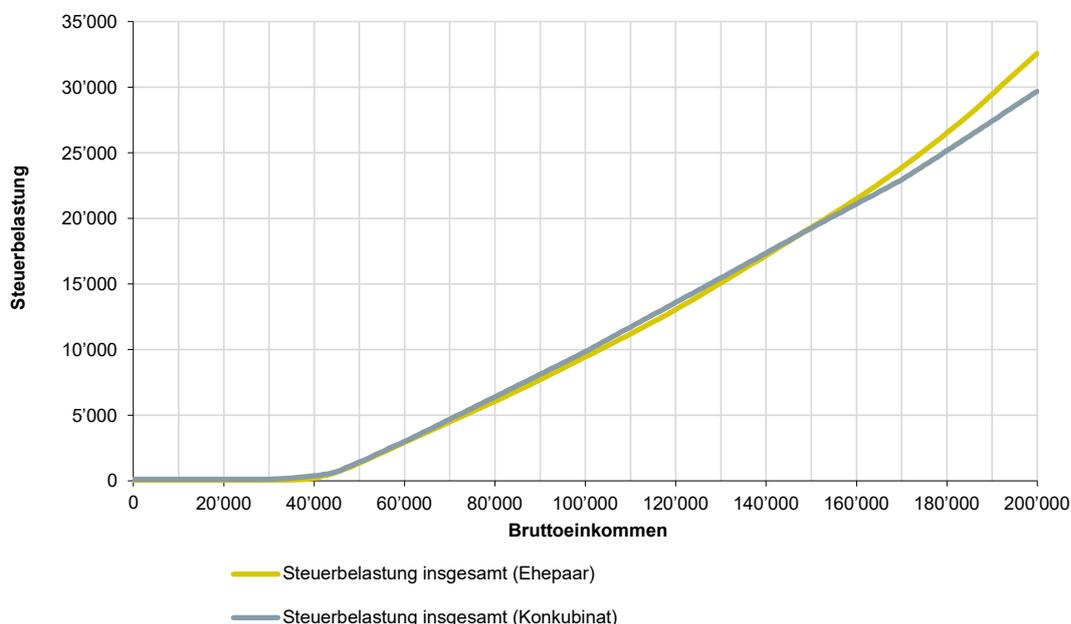


Quelle: Peters, Rudi (2014): Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund.

Im Fokus dieses Berichts zur Armutsbekämpfung und Existenzsicherung stehen Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen. In diesen Bevölkerungsgruppen zeigt sich, wenn überhaupt, eine steuerliche Besserstellung verheirateter Paare im Vergleich zu Konkubinatspaaren. Interface hat diese Unterschiede in der Einkommenssteuerbelastung in Abhängigkeit vom Zivilstand in verschiedenen Szenarien modelliert und dabei die Gemeindesteuern in der Stadt Luzern, die Kantonssteuern sowie die direkte Bundessteuer berücksichtigt. Das Ausmass der Ungleichbehandlung ist dabei abhängig von der Verteilung der Einkommen auf die beiden Personen.

Im ersten Modell wird davon ausgegangen, dass beide Personen zu gleichen Teilen zum Haushaltseinkommen beitragen. Die folgende Abbildung 18 illustriert die Steuerbelastung in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für ein Ehepaar und für ein Konkubinatspaar. Die Steuerbelastung ist bei tiefen Einkommen fast identisch, die Mehrbelastung der Konkubinatspaare beträgt maximal 200 Franken pro Jahr. Im Einkommensbereich von rund 70'000 bis 120'000 Franken Bruttoeinkommen (beide Personen zusammen) fällt die Steuerbelastung für das Konkubinatspaar zunehmend höher aus, der Unterschied zur Belastung eines Ehepaars steigt bis auf rund 600 Franken pro Jahr. Mit noch weiter steigendem Haushaltseinkommen wirkt sich dann die progressive Ausgestaltung der direkten Bundessteuer zunehmend aus: Ab 149'000 Franken Haushalts-Bruttoeinkommen übersteigt die Steuerbelastung für Ehepaare diejenige der Konkubinatspaare. Im Simulationsmodell sind steuerliche Abzüge für Einlagen in die berufliche und private Vorsorge nicht berücksichtigt, die bei hohen Einkommen eher möglich sind und die Steuerbelastung reduzieren.

Abb. 18 Steuerbelastung 2 erwachsene Personen (verheiratet und im Konkubinat lebend); Verteilung Bruttoeinkommen 50:50 – Stadt Luzern

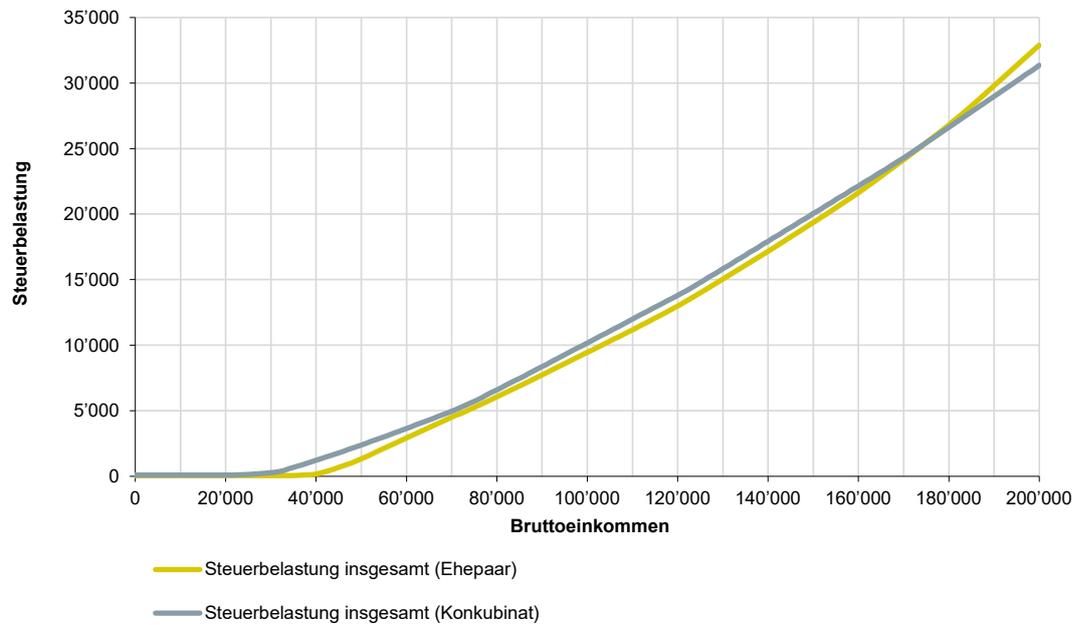


Quelle: Interface, Simulationsmodell

Die ungleiche Behandlung fällt stärker zugunsten der verheirateten Paare aus, wenn die beiden Personen nicht hälftig zum Haushaltseinkommen beitragen. Je stärker die Einkommen ungleich verteilt sind, desto stärker werden Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatspaaren mit identischem Haushaltseinkommen entlastet. Für ein Konkubinatspaar, bei dem eine Person 70 Prozent und die andere Person 30 Prozent zum Bruttoeinkommen beiträgt, ist die Steuerbelastung bis zu einem Bruttoeinkom-

men von 174'000 Franken höher aus als jene des Ehepaars (vgl. Abb. 19). Bei einem Haushaltseinkommen zwischen 40'000 und 52'000 Franken ist die Steuerbelastung des Konkubinatspaares um mehr als 1'000 Franken höher als diejenige eines Ehepaars mit gleichem Haushaltseinkommen. Der Grund ist, dass die Abzüge (z.B. für Berufsauslagen) für die Person mit dem tieferen Einkommen aufgrund des tieferen Grenzsteuersatzes weniger wirksam sind.

Abb. 19 Steuerbelastung 2 erwachsene Personen (verheiratet und im Konkubinat lebend); Verteilung Bruttoeinkommen 70:30 – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Den unterschiedlichen Familienkonstellationen von Haushalten mit Kindern wird die steuerliche Praxis mit rund 30 verschiedenen Modellen gerecht. Alleine für Konkubinate mit gemeinsamen Kindern sind 12 verschiedene Konstellationen zu beachten. Die Konstellationen unterscheiden sich nach den Kriterien, wer die elterliche Sorge hat (gemeinsam, getrennt), ob Kinderalimente fließen und wo volljährige Kinder ihren Wohnsitz haben. Von diesen Einflussfaktoren ist abhängig, welche Person die Kinderabzüge vornehmen kann (keine, hälftig oder voll) und welcher Steuertarif zur Anwendung kommt (Alleinstehenden- oder Verheirateten- bzw. Elterntarif). Die Kinderabzüge kann diejenige Person vornehmen, die für den Unterhalt dieser Kinder aufkommt; bei gemeinsamer elterlicher Sorge werden die Abzüge aufgeteilt.

Der Standardfall bei Konkubinatspaaren mit Kindern, der auch in den Modellrechnungen von Interface zur Anwendung kommt, ist die gemeinsame elterliche Sorge, ohne Alimente, die steuerlichen Abzüge werden halbiert und die Person mit dem höheren Einkommen wird nach dem Verheiratetentarif besteuert, die andere Person nach dem Alleinstehendentarif. Aus diesem Grund ist die Steuerbelastung von Konkubinatspaaren mit Kindern häufig tiefer als diejenige von Ehepaaren mit Kindern und identischem Haushaltseinkommen. Abbildung 20 im folgenden Kapitel illustriert den Sachverhalt.

Andererseits können bei Konkubinatspaaren mit sehr ungleicher Verteilung der Einkommen Kinder- und andere Abzüge «ins Leere fallen»: Die Abzüge entfalten bei der Person mit dem kleineren Einkommen ihre Wirkung nicht oder in geringerem

Ausmass. Die Privilegierung von Konkubinatspaaren mit Kindern durch den Verheiratetentarif kann dadurch – je nach Situation – gemildert oder gar umgekehrt werden.

Alleinstehenden mit Kindern, für deren Unterhalt sie hauptsächlich aufkommen, steht grundsätzlich der günstigere Verheiratetentarif zu. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mehrere Personen mit dem gemeinsamen Einkommen leben. Bei Konkubinatspaaren mit einem gemeinsamen Kind kann nur eine Person diesen Tarif für sich beanspruchen.

Insgesamt sind Unterschiede in der Besteuerung nach dem Zivilstand festzustellen. In Haushalten ohne Kinder fallen diese Unterschiede eher zugunsten von Ehepaaren aus – es sei denn, die Haushaltseinkommen seien sehr hoch. In Haushalten mit Kindern fahren eher Konkubinatspaare besser, hier sind jedoch sehr viele unterschiedliche Konstellationen möglich, die sich teilweise auch zugunsten der Ehepaare auswirken, beispielsweise bei sehr ungleich verteilten Einkommen.

Die ungleiche Behandlung von Konkubinatspaaren und Ehepaaren mit tiefen und mittleren Einkommen ist steuersystematisch abzulehnen. Durch eine Reduktion der kantonalen Steuertarife für untere und mittlere Einkommensgruppen könnten die Unterschiede zwischen den Zivilständen und die Schwelleneffekte beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe und am Übergang zu den Ergänzungsleistungen verringert werden. Der tiefer liegende Grund der Ungleichbehandlung ist aber nicht das kantonale Steuergesetz, sondern die direkte Bundessteuer und das schweizerische Steuersystem mit seinen Vorgaben der unterschiedlichen Besteuerung von Alleinstehenden und Ehepaaren. Wir unterstützen daher die Bestrebungen auf Bundesebene, die festgestellten Diskriminierungen durch einen Wechsel zur Individualbesteuerung zu beheben.

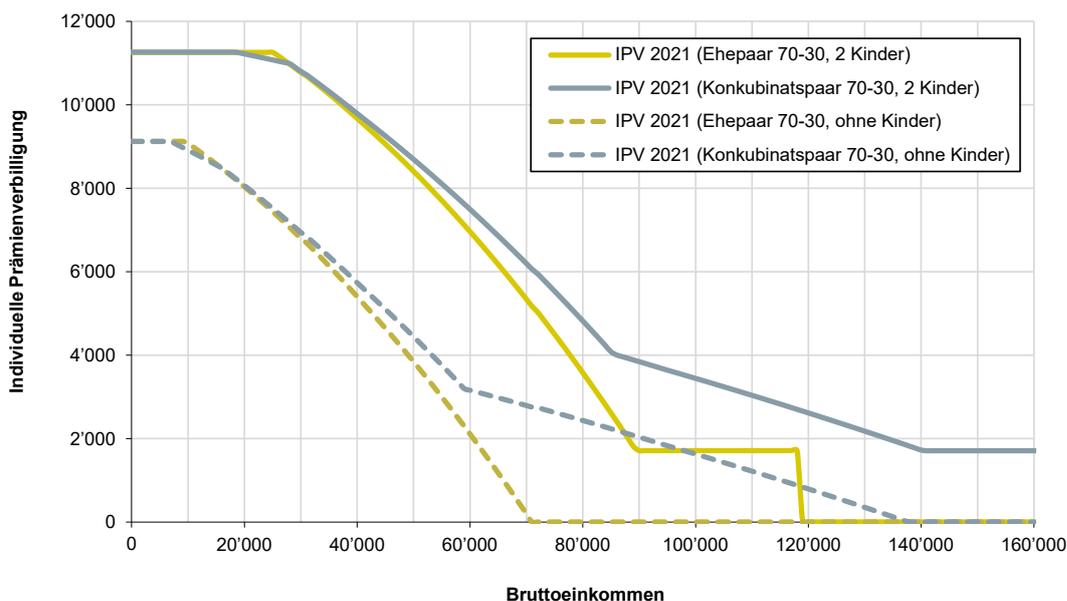
Mit Bezug auf die Armutsbekämpfung und Existenzsicherung im Kanton Luzern, die im Fokus dieses Berichts stehen, greift die isolierte Betrachtung steuerlicher Unterschiede zu kurz. Wie auch bei den Schwelleneffekten sind die Effekte verschiedener Leistungen und Abgaben in ihrer Kombination zu betrachten.

4.2 Individuelle Prämienverbilligung

Die Höhe der individuellen Prämienverbilligung (IPV) ist vom Zivilstand abhängig, weil die Berechnung auf die Angaben in der Steuererklärung abstützt. Ehepaare mit einer gemeinsamen Steuerveranlagung gelten dabei als ein Haushalt, während bei Konkubinatspaaren der Anspruch auf IPV für beide Personen separat ermittelt wird.

Dadurch sind Konstellationen möglich, in denen Konkubinatspaare gesamthaft eine höhere IPV erhalten als Ehepaare mit identischem Haushaltseinkommen. Die Person mit dem tieferen Einkommen hat einen tieferen Selbstbehalt in der IPV, erhält dadurch eine höhere Prämienverbilligung und kann zudem länger den Anspruch auf 80 Prozent der Kinderprämien geltend machen als das Ehepaar mit derselben Einkommensverteilung. Die Besserstellung der Konkubinatspaare ist um so grösser, je ungleicher die Haushaltseinkommen verteilt sind. Abbildung 20 zeigt im Simulationsmodell von Interface die Höhe der IPV in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen, vom Zivilstand sowie mit und ohne Kinder am Beispiel eines Paares mit ungleichmässiger Einkommensverteilung.

Abb. 20 Individuelle Prämienverbilligung, 2 Erwachsene (verheiratet und im Konkubinat lebend), mit und ohne Kinder; Verteilung Bruttoeinkommen 70:30 – Stadt Luzern



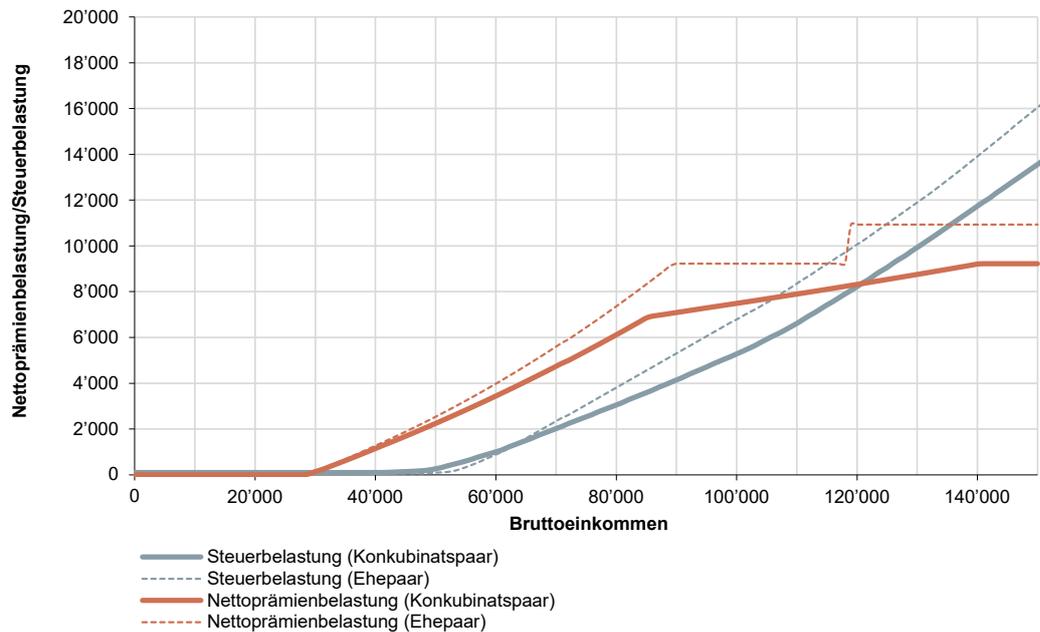
Quelle: Interface, Simulationsmodell

Hinweis: Die Höhe der individuellen Prämienverbilligung ist hier ohne Berücksichtigung eines allfälligen Anspruchs auf Sozialhilfe (WSH) dargestellt. Bei einem Anspruch auf WSH wird die volle Richtprämie entschädigt.

Die separate Anspruchsberechnung für Konkubinatspaare ist nicht grundsätzlich falsch. Das Modell ist adäquat, wenn die beiden Konkubinatspartner/innen sich als ökonomisch selbständige Einheiten betrachten, die Partnerschaft beispielsweise vorübergehender Natur ist oder eher den Charakter einer Wohngemeinschaft hat. Das System führt hingegen zu einer unerwünschten ungleichen Behandlung und einer Benachteiligung von Ehepaaren, wenn ein Paar unabhängig vom Zivilstand eine wirtschaftliche Schicksalsgemeinschaft bildet, beispielsweise mit einer geteilten Verantwortung für gemeinsame Kinder.

In Abbildung 21 wird die Nettoprämienbelastung (Prämien nach Abzug der IPV) für ein Paar mit zwei gemeinsamen Kindern abhängig vom Zivilstand verglichen. Die Nettoprämienbelastung des Ehepaars fällt ab einem Haushalts-Bruttoeinkommen von rund 50'000 Franken höher aus als diejenige des Konkubinatspaares. Der Unterschied erreicht mit rund 2'100 Franken ein Maximum bei einem Haushaltseinkommen von 90'000 Franken.

Abb. 21 Steuerbelastung und Prämienverbilligung, 2 Erwachsene (verheiratet oder im Konkubinatspaar lebend) und 2 Kinder (3½ und 5 Jahre); Verteilung Bruttoeinkommen 70:30 – Stadt Luzern

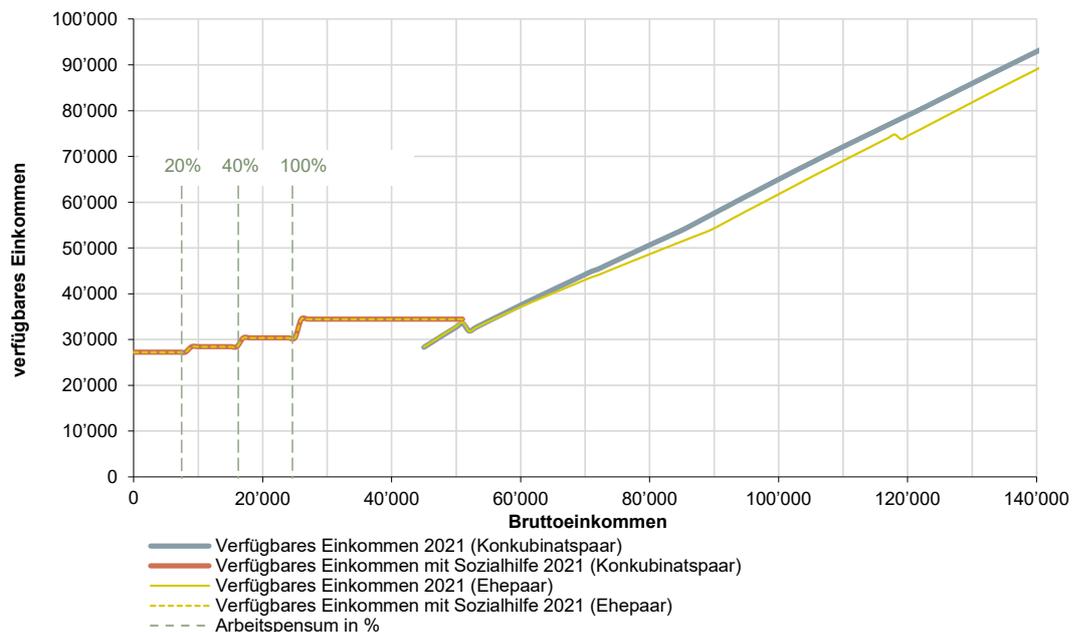


Quelle: Interface, Simulationsmodell

Insgesamt, also in der Summe von steuerlichen Effekten und IPV, verfügt das Konkubinatspaar im Szenario in Abbildung 21 ab einem Bruttoeinkommen von 52'000 Franken über ein höheres verfügbares Einkommen als das Ehepaar, weil die tiefere Steuerbelastung des Ehepaars die höhere Nettoprämienbelastung nicht mehr ausgleichen kann. Der Unterschied steigt an bis auf rund 3'300 Franken pro Jahr bei einem Haushaltseinkommen von 90'000 Franken. Das Ausmass des Effekts ist abhängig von der Verteilung der Einkommen und der Anzahl Kinder.

Im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe bestehen dagegen grundsätzlich keine Unterschiede der verfügbaren Einkommen nach dem Zivilstand.

Abb. 22 Verfügbares Einkommen mit und ohne Sozialhilfe, 2 Erwachsene (verheiratet oder im Konkubinat lebend) und 2 Kinder (3½ und 5 Jahre), ohne Fremdbetreuung, Verteilung Bruttoeinkommen 70:30 – Stadt Luzern



4.3 Betreuungsgutscheine

Der Zivilstand hat auch Einfluss auf die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Effekte können derzeit aufgrund der Vielfalt der Finanzierungssysteme und der wenig einheitlichen Bemessungsgrundlagen erst summarisch aufgezeigt werden. Es lassen sich zwei systematische Wirkungszusammenhänge identifizieren.

Erstens ist bei identischem Bruttoeinkommen das steuerbare Einkommen von Ehepaaren um 4'600 Franken tiefer als dasjenige eines Konkubinatspaares. Grund dafür ist primär der Zweitverdienerabzug, welcher 4'700 Franken beträgt. Demgegenüber fällt der Versicherungsabzug bei Ehepaaren um 100 Franken tiefer aus als bei Konkubinatsparen. Wenn das steuerbare Einkommen oder eine daraus abgeleitete Grösse als Basis zur Ermittlung des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine verwendet wird, erhält das Ehepaar entsprechend höhere Beiträge und bezahlt bei gleichem Haushaltseinkommen alleine aufgrund des Zivilstands weniger für die familienergänzende Kinderbetreuung.

In Kindertagesstätten, die zusätzlich ein einkommensabhängiges Tarifsysteem kennen, kann das Konkubinatpaar zweitens durch das höhere steuerbare Einkommen auch früher in die nächsthöhere Tarifstufe rutschen. Die Modellrechnungen von Interface zeigen für das Beispiel der Kita Eichhörnli, dass Konkubinatspaare mit Haushaltseinkommen im Bereich von 58'000 bis 139'000 Franken höhere Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung haben als Ehepaare mit identischem Haushaltseinkommen (vgl. Kap. 2.6). Die Differenz beträgt bis zu 3'500 Franken pro Jahr.

5 Empfehlungen und Massnahmen

Nach der qualitativen und quantitativen Analyse der Schwelleneffekte im zeitlichen Vergleich wird nachfolgend die Wirkung der umgesetzten Massnahmen aus dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 untersucht. Nach diesem Rückblick werden allgemeine Empfehlungen zur weiteren Reduktion von Schwelleneffekten respektive Fehlanreizen formuliert. Massnahmen konkretisieren diese Empfehlungen.

5.1 Rückblick auf den Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015

Im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 nahmen wir Stellung zu 17 Empfehlungen der Projektgruppe. Im Rückblick beurteilen wir die Massnahmen und Entwicklungen wie folgt:

- *Empfehlung 1:* Auf eine Angleichung der Ein- und Austrittsschwelle bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) sollte verzichtet werden. Dies hat sich bewährt. Der vorliegende Bericht bestätigt uns darin, an dieser Handlungsempfehlung weiterhin festzuhalten (neu Empfehlung 1 in Kap. 5.3).
- *Empfehlung 2:* Die empirische Relevanz der Praxisänderung zur Auszahlung der vollen Richtprämie an Personen im Grenzbereich zur WSH war zu überprüfen. Mit dieser Regelung konnte eine bedeutende Zahl an Haushalten im Übergang von der WSH zur individuellen Prämienverbilligung ausserhalb des Anspruchsbereich der WSH erreicht werden. In der Praxis gilt es weiterhin auf eine korrekte Berechnung zu achten, welche bereits in einem Merkblatt konkretisiert ist. Die Empfehlung ist damit umgesetzt.
- *Empfehlung 3:* Der Kanton sollte bei der Revision der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV auf Möglichkeiten hinwirken, die Details selbst auszugestalten. Die in der Vernehmlassung zur Gesetzesrevision per 1. Januar 2021 vom Kanton Luzern eingebrachte Stellungnahme wurde von den eidgenössischen Räten weitgehend übernommen. Die Empfehlung ist damit umgesetzt.
- *Empfehlung 4:* Die Empfehlung der Projektgruppe forderte eine jährliche Erhöhung der Kantons- und Gemeindebeiträge an die IPV um 4 Prozent, was unser Rat damals aufgrund der angespannten Finanzlage abgelehnt hatte. Mit der Revision des kantonalen Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (PVG) wird seit 2020 der Mindestanteil der unterstützten Bevölkerung und die maximale Prämienbelastung hergeleitet. Ebenso müssen die Kantons- und die Gemeindebeiträge mindestens dem Vorjahreswert entsprechen. Faktisch haben sich die Ausgaben für die Prämienverbilligung in den letzten Jahren im Gleichschritt mit den Gesundheitskosten entwickelt, womit diese Empfehlung als umgesetzt betrachtet werden kann.
- *Empfehlung 5:* Auf den Abbau des Schwelleneffekts der individuellen Prämienverbilligung bei der Obergrenze der halben Kinderprämie (ab 2021: 80 %) sollte verzichtet werden. Der vorliegende Bericht bestätigt uns darin, an dieser Handlungsempfehlung weiterhin festzuhalten. So betrifft der Schwelleneffekt einerseits Haushalte mit mittleren Einkommen, wo der Schwelleneffekt im Verhältnis zur Einkommensobergrenze relativ gering ist. Andererseits handelt es sich um ein einfaches Berechnungsmodell (neu Empfehlung 2 in Kap. 5.3).
- *Empfehlung 6:* Die Ergebnisse der Zwischen- und der Gesamtevaluation des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge liegen vor und wurden berücksichtigt. Die Erkenntnisse sind in die Änderung der Stipendienverordnung per 1. Januar 2020 eingeflossen. Wir haben Ihrem Rat unter anderem in unserer Antwort vom 21. September 2021 auf die [Anfrage A 601](#) von Hasan Candan Bericht erstattet.

- *Empfehlungen 7, 8 und 9:* Das System der Alimentenbevorschussung sollte durch eine Anhebung der Anspruchsgrenze, durch eine Harmonisierung mit der Prämienverbilligung und durch die Einführung einer Teilbevorschussung verbessert und dadurch wesentliche Schwelleneffekte beseitigt oder verringert werden. Mit der Revision des Sozialhilfegesetzes per 1. März 2020 wurden die aus diesen Empfehlungen abgeleiteten Massnahmen umgesetzt. Die Zielsetzungen wurden erreicht, wie nachfolgend in Kapitel 5.2.1 näher beschrieben wird.
- *Empfehlungen 10 und 11:* Erst knapp die Hälfte der Luzerner Gemeinden hat Betreuungsgutscheine als subjektbezogenes Finanzierungssystem der familienexternen Kinderbetreuung eingeführt. Der vorliegende Bericht bestätigt, dass an dieser Zielsetzung flächendeckend festzuhalten ist. Auch die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen ist weiterhin ein vordringliches Anliegen (neu Empfehlungen 5 bis 8 in Kap. 5.3).
- *Empfehlung 12:* Auf kantonale Anstrengungen im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus wurde verzichtet.
- *Empfehlungen 13 und 14:* Die Massnahmen zur Optimierung der Sozialleistungen seien periodisch zu evaluieren. Dazu seien das Simulationsmodell von Interface und die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte als Analyseinstrumente zu optimieren und zu etablieren. Diese Empfehlungen haben wir mit dem vorliegenden Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 umgesetzt. Das Instrument des Wirkungsberichts, die Simulationsmodelle, die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte sowie die Periodizität der Berichterstattung alle sechs Jahre bewähren sich. Wir möchten daran weiterhin festhalten und Ihrem Rat im Jahr 2027 den nächsten Bericht vorlegen (neu Empfehlung 10 in Kap. 5.3).
- *Empfehlungen 15, 16 und 17:* Bei der Besteuerung der mittleren Einkommen – dem Schwerpunktthema des ersten Wirkungsberichts Existenzsicherung – drängten sich bezüglich der Armutsbekämpfung und Existenzsicherung der Luzerner Bevölkerung keine Massnahmen auf. Die Veränderungen der Steuergesetzgebung seit dem letzten Wirkungsbericht sind in Kapitel 3.1 näher beschrieben.

5.2 Wirkung der Massnahmen seit 2015

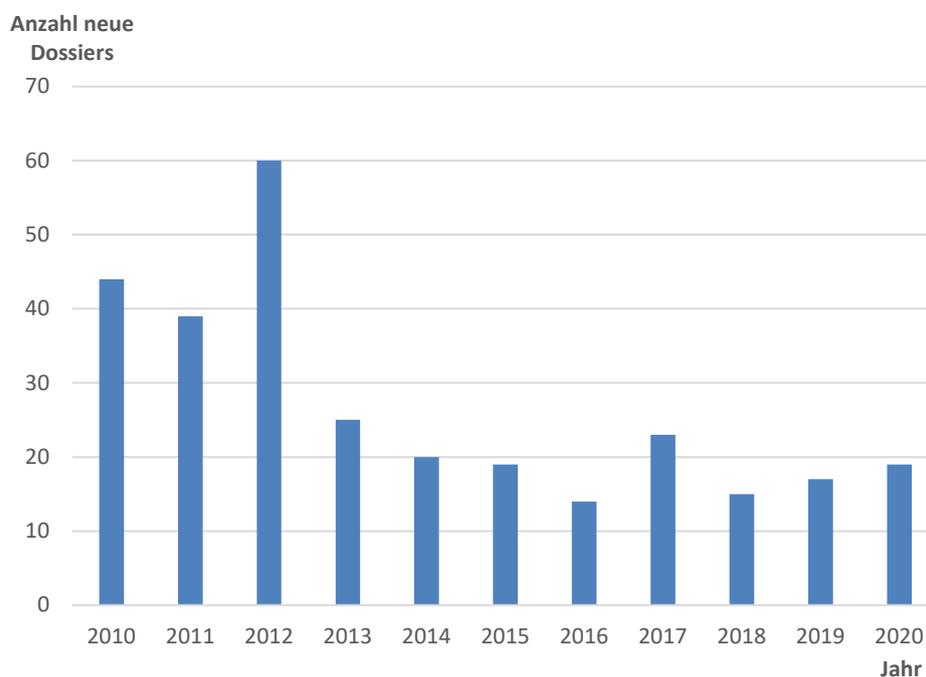
5.2.1 Alimentenbevorschussung

Die im März 2020 neu eingeführte Teilbevorschussung der Alimente beseitigte den zuvor durch diese Leistung verursachten Schwelleneffekt. In Kapitel 2.5 werden die Leistungen der Alimentenbevorschussung beschrieben und die Beseitigung des Schwelleneffekts im Simulationsmodell von Interface an einem Fallbeispiel illustriert. Mit den neuen Rechtsgrundlagen entfallen die negativen Arbeitsanreize für Personen mit Alimentenbevorschussung, die sich knapp unterhalb der Bezugsgrenze befanden. Durch die Teilbevorschussung können diese Personen neu ihre finanzielle Situation aus eigener Kraft verbessern, indem sie ihr Erwerbseinkommen steigern.

Die Einführung der Teilbevorschussung führte im Jahr 2020 nicht zu einer signifikanten Erhöhung der Anzahl Haushalte, die durch Alimentenbevorschussung unterstützt wurden. Abbildung 23 zeigt die Anzahl neuer Dossiers pro Jahr seit 2010. Im Vergleich zu den Vorjahren war im Jahr 2020 mit 19 neuen Dossiers keine wesentliche Zunahme zu verzeichnen. 5 dieser 19 Erstzahlungen erfolgten im März 2020, also direkt nach Inkrafttreten der Revision. Seit 2014 lag die Anzahl Dossiers mit einer Erstzahlung jeweils zwischen 14 und 23. Eine Zunahme aufgrund der Einführung der Teilbevorschussung war somit im Jahr 2020 nicht klar zu erkennen; falls es einen unmittelbaren Effekt gab, war dieser klein.

Die Anzahl der insgesamt geleisteten Teilbevorschussungen kann bei der derzeitigen Datenlage noch nicht ermittelt werden – das neuste Datenjahr der Statistik der finanziellen Situation der Luzerner Haushalte ist das Jahr 2018, also vor Inkrafttreten der Neuerungen.

Abb. 23 Alimentenbevorschussung: Erstzahlungen seit 2010 – Kanton Luzern



Lustat Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

Es ist davon auszugehen, dass die Teilbevorschussung von Alimenten den möglicherweise anspruchsberechtigten Personen noch nicht ausreichend bekannt ist. Gemäss den Modellrechnungen von der Lustat Statistik Luzern, welche in der Vorbereitung zur Einführung der Teilbevorschussung durchgeführt wurden, hätten damals 172 Haushalte aufgrund der Gesetzesänderung neu einen Anspruch auf Alimentenbevorschussung anmelden können (Botschaft [B 172](#) vom 14. Juni 2019 über die Einführung der Teilbevorschussung von Alimenten, Entwurf Änderung des Sozialhilfegesetzes). Mit steigender Bekanntheit der Leistung ist in den nächsten Jahren eine zeitlich verzögerte Zunahme der Dossiers zu erwarten.

5.2.2 Individuelle Prämienverbilligung

Im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 verfolgten mehrere Empfehlungen das Ziel, Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen wirkungsvoller zu entlasten und den Schwelleneffekt im Einkommensbereich am Übergang der WSH zur IPV zu reduzieren. Die Empfehlungen des Wirkungsberichts 2015 wurden in der Revision des Prämienverbilligungsgesetzes per 1. Juli 2020 bestmöglich berücksichtigt. Die Auswirkungen dieser Änderungen sollen anhand eines Vergleichs der in den Jahren 2019 und 2021 geltenden Bestimmungen diskutiert und die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Wirkungsbericht 2015 überprüft werden.

Die Gesetzesgrundlagen haben zwischen 2019 und 2021 folgende unmittelbar leistungsrelevanten Änderungen erfahren:

1. Zur Bestimmung des massgebenden Einkommens sind 2021 neu die Abzüge für die Unterhalts- und Verwaltungskosten von Liegenschaften im Privatvermögen

hinzuzuzählen, soweit sie 20 Prozent des Bruttomietetrags oder des steuerbaren Mietwerts von Gebäuden übersteigen (§ 7 Abs. 2d.^{bis} Prämienverbilligungsgesetz; SRL Nr. [866](#)).

2. Übersteigt das Reinvermögen bei Verheirateten 200'000 Franken und bei Alleinstehenden 100'000 Franken, besteht seit 2021 neu kein Anspruch auf Prämienverbilligung mehr. Wohnen Kinder oder junge Erwachsene in Ausbildung bei den Eltern oder einem Elternteil, erhöht sich diese Vermögensgrenze um 50'000 Franken pro Kind und jungen Erwachsenen in Ausbildung (§ 7 Abs. 2^{ter} Prämienverbilligungsgesetz; SRL Nr. [866](#)).
3. Ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, soweit die anrechenbaren Prämien das massgebende Einkommen um einen bestimmten Prozentsatz übersteigen. Dieser Prozentsatz beträgt mindestens 10 Prozent. Für jeden Franken des massgebenden Einkommens steigt er 2019 um 0,00020 Prozentpunkte und 2021 um 0,00011 Prozentpunkte an (§ 2 Abs. 1 Prämienverbilligungsverordnung; SRL Nr. [866a](#)).
4. Eltern oder Elternteile, unter deren Obhut Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr leben, haben für das Jahr 2019 Anspruch auf die Verbilligung der anrechenbaren Prämien für Kinder um die Hälfte und 2021 um 80 Prozent, sofern die persönlichen Voraussetzungen gemäss § 5 des Prämienverbilligungsgesetzes erfüllt sind und ihr massgebendes Einkommen im Sinn von § 7 Absätze 2–6 des Prämienverbilligungsgesetzes eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschreitet. Diese Einkommensgrenze beträgt für das Jahr 2019 78'154 Franken und für das Jahr 2021 bei Eltern 83'434 Franken und bei einem Elternteil 66'747 Franken (§ 2a Abs. 1 Prämienverbilligungsverordnung; SRL Nr. [866a](#)).
5. Die Prämien von jungen Erwachsenen bis zum vollendeten 25. Altersjahr werden um die Hälfte verbilligt, sofern diese die persönlichen Voraussetzungen gemäss § 5 des Prämienverbilligungsgesetzes erfüllen und eine mindestens sechs Monate dauernde Ausbildung absolvieren, welche einen Anspruch auf eine Ausbildungszulage begründet. Bei jungen Erwachsenen in Ausbildung, die bei ihren unterhaltspflichtigen Eltern oder einem unterhaltspflichtigen Elternteil wohnen, besteht der Anspruch auf eine hälftige Verbilligung der anrechenbaren Prämien zudem nur, wenn das gemeinsame massgebende Einkommen im Sinn von § 7 Absätze 2–6 des Prämienverbilligungsgesetzes eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschreitet. Diese Einkommensgrenze beträgt für das Jahr 2019 78'154 Franken und für das Jahr 2021 bei Eltern 83'434 Franken und bei einem Elternteil 66'747 Franken (§ 2a Abs. 2 Prämienverbilligungsverordnung; SRL Nr. [866a](#)).

6. Zur Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung gelten in den einzelnen Prämienregionen Richtprämien pro Jahr in Franken, die sich in der Zeit von 2019 bis 2021 wie folgt verändert haben (§ 3 Abs. 1 Prämienverbilligungsverordnung; SRL Nr. [866a](#)):

IPV-Richtprämien nach Prämienregionen und Altersklassen 2019 und 2021

Altersklasse	2019	2021	Veränderung
<i>Prämienregion 1</i>			
Erwachsene	4488	4560	1,6 %
Jugendliche	3528	3432	-2,7 %
Kinder	1056	1068	1,1 %
<i>Prämienregion 2</i>			
Erwachsene	4128	4224	2,3 %
Jugendliche	3180	3156	-0,8 %
Kinder	972	984	1,2 %
<i>Prämienregion 3</i>			
Erwachsene	3960	4056	2,4 %
Jugendliche	3036	3036	0,0 %
Kinder	936	948	1,3 %

Lustat Statistik Luzern

Quelle: Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (SRL 866a)

Als Datengrundlage dient die IPV-Zahlungsstatistik der Ausgleichskasse Luzern der Anspruchsjahre 2019 und 2021. Um die beiden Jahre vergleichen zu können, werden jeweils nur die Entscheide des 1. Semesters berücksichtigt. Die Zahlungsstatistik berücksichtigt dabei nur Auszahlungen. Die Rückzahlungen – unter anderem aufgrund der sogenannten Plafonierung (die Prämienverbilligung darf nicht grösser als die effektive Krankenversicherungsprämie sein) – werden nicht betrachtet.

Die Analyse der Auswirkung der gesetzlichen Änderungen per 1. Juli 2020 geht davon aus, dass sich in den Jahren 2019 und 2021 lediglich die gesetzlichen Grundlagen verändert haben und die Einkommens- und Haushaltsstruktur sowie Ausmass und Behandlung der Gesuche unverändert blieben. Insbesondere wird angenommen, dass sowohl die Bezugsquote (Anteil der IPV-Beziehenden gemessen an den IPV-Berechtigten) als auch der Bearbeitungsprozess (Zeitpunkt von Gesuchstellung und -behandlung) gleich geblieben sind.

Die Anzahl der IPV-Beziehenden nach Personengruppe und Altersklasse hat sich von 2019 auf 2021 wie folgt verändert:

Tab. 4 IPV-Beziehende nach Personengruppen und Altersklassen 2019 und 2021

Altersklasse	2019	2021	Veränderung
<i>EL-Beziehende</i>			
Erwachsene	17'819	17'597	-1,2 %
Jugendliche	561	634	13,0 %
Kinder	666	718	7,8 %
<i>WSH-Beziehende</i>			
Erwachsene	6'015	6'188	2,9 %
Jugendliche	1'257	1'153	-8,3 %
Kinder	3'725	3'865	3,8 %
<i>Übrige Haushalte</i>			
Erwachsene	15'086	19'374	28,4 %
Jugendliche	6'213	6'015	-3,2 %
Kinder	23'571	24'246	2,9 %

Lustat Statistik Luzern

Datenquelle: WAS Ausgleichskasse Luzern – IPV-Datensatz über die jährlich erfolgten IPV-Auszahlungen

Die Zahl der EL- und WSH-Beziehenden richtet sich nach den Bestimmungen des kantonalen ELG und SHG. Die Änderung des PVG 2020 verfolgte das Ziel, die Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen besser zu entlasten, so dass deren Zahl zwischen 2019 und 2021 überdurchschnittlich anstieg. Diese Haushalte zählen neben den Familienhaushalten mit mittleren Einkommen zur Gruppe der «übrigen Haushalte».

Bei den «übrigen Haushalten» wächst die Altersklasse der Erwachsenen um mehr als 28 Prozent. Dieses Wachstum ist primär auf die abgeflachte Steigung der Funktion für den Selbstbehalt von 0,20 auf 0,11 Prozentpunkte pro 1'000 Franken des massgebenden Einkommens und den damit erweiterten Einkommensbereich für den Anspruch auf IPV zurückzuführen (vgl. oben: 3. Änderung). Die Altersklassen der Jugendlichen und Kinder verändern sich weniger prägnant. Hier scheinen sich die Effekte der differenzierten Einkommensgrenzen (tiefere Grenze bei einem Elternteil und höhere Grenze bei Paaren) gegenseitig zu dämpfen und bei den Jugendlichen zu einer Abnahme von rund 3 Prozent und bei den Kindern zu einer Zunahme von rund 3 Prozent zu führen (vgl. oben: 4. und 5. Änderung).

Die Auszahlungsbeträge nach Personengruppe und Altersklasse haben sich von 2019 auf 2021 wie folgt verändert:

Tab. 5 IPV-Auszahlungsbeträge nach Personengruppen und Altersklassen 2019 und 2021

Altersklasse	2019	2021	Veränderung
<i>EL-Beziehende</i>			
Erwachsene	75'087'518	84'077'014	12,0 %
Jugendliche	1'787'624	2'245'756	25,6 %
Kinder	632'538	821'656	29,9 %
<i>WSH-Beziehende</i>			
Erwachsene	25'354'924	26'543'002	4,7 %
Jugendliche	4'211'526	3'875'682	-8,0 %
Kinder	3'685'615	3'889'546	5,5 %
<i>Übrige Haushalte</i>			
Erwachsene	29'573'925	35'611'939	20,4 %
Jugendliche	12'948'858	12'292'940	-5,1 %
Kinder	13'915'382	20'155'866	44,8 %

Lustat Statistik Luzern

Datenquelle: WAS Ausgleichskasse Luzern – IPV-Datensatz über die jährlich erfolgten IPV-Auszahlungen

Die Veränderungen der Auszahlungsbeträge bei den EL-Beziehenden und WSH-Beziehenden sind durch die Entwicklung der Prämien (Preis) und die Zahl der Beziehenden (Menge) begründet.

Bei den «übrigen Haushalten» wachsen die IPV-Auszahlungsbeträge der Altersklasse Erwachsene, jedoch nicht in gleichem Masse wie die Anzahl berechtigter Personen. Demnach hat sich der durchschnittliche Auszahlungsbetrag 2021 reduziert, und dies trotz der Erhöhung der Richtprämie um rund 2 Prozent (vgl. oben: 6. Änderung). Das Hinzuzählen der Unterhalts- und Verwaltungskosten von Liegenschaften erhöht das massgebende Einkommen und reduziert damit den IPV-Betrag (vgl. oben: 1. Änderung). Da jedoch nur ein geringer Teil der IPV-Beziehenden Wohneigentum besitzt, kann der Effekt damit nicht ausreichend begründet werden. Ebenfalls vermag der Ausschluss hoher Vermögen den Rückgang der durchschnittlich ausbezahlten IPV-Auszahlung nicht ausreichend zu begründen (vgl. oben: 2. Änderung).

Als Begründung verbleibt der gegenüber 2019 reduzierte Selbstbehalt. Damit erhielten zwar mehr Personen Anspruch auf IPV, die Zahlungen an die neu Anspruchsberechtigten fielen jedoch gering aus (vgl. oben: 3. Änderung).

Bei der Altersklasse der Jugendliche innerhalb der «übrigen Haushalte» sinkt der Auszahlungsbetrag markanter als die Anzahl Beziehende, weshalb auch hier der durchschnittliche Auszahlungsbetrag gesunken ist. Ein wesentlicher Teil dieses Effekts kann damit erklärt werden, dass die Durchschnittsprämie für diese Gruppe vom Bundesamt für Gesundheit neu berechnet und damit die Richtprämie gesunken ist.

Bei Kindern wächst der Auszahlungsbetrag markant stärker als die Anzahl Beziehender. Dieser Anstieg ist primär in der Erhöhung der Prämienverbilligung von 50 auf 80 Prozent der Richtprämie begründet.

5.3 Neue Empfehlungen und Zielsetzungen

Aus den Analysen zu den Schwelleneffekten (Kap. 2), zum Steuersystem (Kap. 3), zur Abhängigkeit des verfügbaren Einkommens vom Zivilstand (Kap. 4) und dem Rückblick auf die Empfehlungen des ersten Wirkungsberichts (Kap. 5.1) leiten wir folgende neuen Empfehlungen ab:

Schwelleneffekte wirtschaftliche Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und IPV

- *Empfehlung 1:* Die Schwelleneffekte beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe und aus den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind zu reduzieren. Das Zusammenspiel der Sozialleistungen und des Steuersystems soll insbesondere die Haushalte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen entlasten.
- *Empfehlung 2:* Eine Angleichung der Ein- und der Austrittsschwelle bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe soll weiterhin nicht angestrebt werden. Die entsprechende Empfehlung 1 aus dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 wird bestätigt.
- *Empfehlung 3:* Die Rechtsgleichheit für Personen auf der Schwelle zur wirtschaftlichen Sozialhilfe soll durch eine einheitliche Berechnung des Anspruchs auf IPV gewährleistet sein.
- *Empfehlung 4:* Auf den Abbau des Schwelleneffekts der individuellen Prämienverbilligung bei der Obergrenze der halben Kinderprämie soll verzichtet werden. Die entsprechende Empfehlung 5 aus dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 wird bestätigt.

Familienergänzende Kinderbetreuung

- *Empfehlung 5:* Ein System mit einkommensabhängigen Betreuungsgutscheinen für die externe Kinderbetreuung soll in allen Luzerner Gemeinden zum Standard werden. Die ähnlich lautende Empfehlung 10 aus dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 wird erneuert und verstärkt.
- *Empfehlung 6:* Auf spezifische Abstufungen der Tarife der einzelnen Kindertagesstätten soll kantonsweit verzichtet werden. Der Tarif der Kindertagesstätten soll vom Einkommen unabhängig sein, die Entlastung der Haushalte mit tiefen Einkommen ausschliesslich über die Betreuungsgutscheine erfolgen. Die ähnlich lautende Empfehlung 10 aus dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 wird erneuert.
- *Empfehlung 7:* Die Einkommensdefinition für die Berechnung des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine soll kantonsweit harmonisiert werden. Die entsprechende Empfehlung 11 aus dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 wird bestätigt.

- *Empfehlung 8:* Die Rolle des Kantons bei der Sicherstellung des Angebots und der Qualität der externen Kinderbetreuung soll gestärkt werden, indem er eine Datenbasis für ein kantonales Monitoring schafft respektive unterstützt und Mindestvorgaben für die kommunale Aufsicht erlassen kann.

Ungleiche Behandlung nach Zivilstand

- *Empfehlung 9:* Die Bemessung des Anspruchs auf Sozialleistungen soll bei Paaren mit Kindern möglichst unabhängig vom Zivilstand erfolgen. Die Unterschiede beim verfügbaren Haushaltseinkommen von Konkubinatspaaren und Ehepaaren in ansonsten identischer Situation sollen sich verringern.

Fortführung des Monitorings

- *Empfehlung 10:* Das Monitoring der Armutsbekämpfung und der Schwelleneffekte im Kanton Luzern im Rahmen eines periodischen Wirkungsberichts Existenzsicherung soll fortgeführt werden. Das Simulationsmodell von Interface und die Statistik der finanziellen Situation der Haushalte sollen gepflegt und weiterentwickelt werden. Die entsprechenden Empfehlungen 13 und 14 aus dem Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 werden bestätigt.

5.4 Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen

Gestützt auf die Empfehlungen in Kapitel 5.3 schlagen wir Ihrem Rat für den Zeitraum bis zum nächsten Wirkungsbericht Existenzsicherung im Jahr 2027 folgende Massnahmen in drei Themenbereichen zur Umsetzung vor:

- *Steuern:* Steuertarif für Haushalte im Einkommensbereich an der Grenze zu den Ergänzungsleistungen und zur wirtschaftlichen Sozialhilfe reduzieren. Die Massnahme leistet einen Beitrag zur Verwirklichung der Empfehlungen 1 (Schwelleneffekte reduzieren) und 9 (ungleiche Behandlung nach dem Zivilstand verringern).
- *Prämienverbilligung:* Haushalte mit tiefen Einkommen stärker entlasten; Anspruch für Konkubinatspaare mit Kindern im gleichen Haushalt gemeinsam berechnen, IPV an der Schwelle zur wirtschaftlichen Sozialhilfe in allen Gemeinden einheitlich berechnen. Die Massnahmen ermöglichen die Umsetzung der Empfehlungen 1 (Schwelleneffekte reduzieren), 3 (Rechtsgleichheit bei IPV) und 9 (ungleiche Behandlung nach dem Zivilstand verringern).

Die Massnahmen im Steuergesetz und im Bereich der IPV tragen also gemeinsam zur Verringerung der Schwelleneffekte (Empfehlung 1) und zur Verringerung der Auswirkungen des Zivilstands auf das verfügbare Einkommen (Empfehlung 9) bei.

- *Familienergänzende Kinderbetreuung:* Betreuungsgutscheine in allen Gemeinden einführen, abgestufte Tarife vermeiden, Bemessungsgrundlagen harmonisieren, Monitoring und Aufsicht stärken. Die Massnahmen dienen der Umsetzung der Empfehlungen 5 bis 8 (familienergänzende Kinderbetreuung) und 9 (ungleiche Behandlung nach dem Zivilstand verringern).

Die Empfehlungen 2, 4 und 11 erfordern keine besonderen Massnahmen.

Steuern

Wir wollen die Steuertarife für tiefe Einkommen senken. Im Fokus stehen Einzelpersonen mit einem Haushaltsbruttoeinkommen von rund 40'000 Franken und Ehepaare mit rund 55'000 Franken Jahreseinkommen. Durch diese Tarifierpassung verbessert sich die Situation vor allem für Haushalte von Rentnerinnen und Rentnern,

deren Steuerbelastung vom Einkommen ohne Ergänzungsleistungen abhängt. Die Differenzen zwischen ihrer effektiven Besteuerung und der berücksichtigten Steuerlast bei der Berechnung des Lebensbedarfs für die Ergänzungsleistungen werden reduziert, die Fehlanreize für den Kapitalbezug aus der 2. Säule verringert und der Schwelleneffekt beim Austritt aus den Ergänzungsleistungen abgeschwächt. Ebenso positive Auswirkungen hat die Massnahme auf den Schwelleneffekt beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe, der ebenfalls reduziert wird. Schliesslich führt eine geringere Steuerbelastung auch zu geringeren Unterschieden im verfügbaren Einkommen nach dem Zivilstand.

Die gewünschte Wirkung kann über eine Senkung des Steuertarifs erreicht werden; eine Verminderung der Steuerbelastung durch höhere Abzüge oder über den Steuerfuss ist für diese Einkommensgruppe hingegen nicht zielführend. Wegen der tiefen Grenzsteuersätze sind pauschale Anpassungen für diese Zielgruppe zu wenig effektiv und mit zu hohen Streuverlusten in anderen Einkommensgruppen verbunden. Der Kanton Luzern liegt im gesamtschweizerischen Vergleich bei der Besteuerung der tiefen Einkommen im hinteren Mittelfeld. Erst für höhere Einkommen positioniert sich der Kanton Luzern im Quervergleich zunehmend steuergünstig.

Eine Steuertarifsenkung für untere Einkommen, die gezielt im Bereich des Austritts aus den Ergänzungsleistungen und aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe ansetzt, hat vergleichsweise geringe finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt, weil nur ein kleiner Teil des Steuersubstrats in dieser Bevölkerungsgruppe zu finden ist. Die Massnahme ist zudem skalierbar und kann etappiert umgesetzt werden: Je stärker und je schneller der Steuertarif gesenkt wird, desto stärker und schneller verringern sich die Schwelleneffekte und Ungleichbehandlungen für Haushalte mit tiefen Einkommen.

Kurzfristige Steuerausfälle sind dabei möglich. Sie würden gemeinsam durch den Kanton und die Gemeinden getragen. Die Umsetzung kann aber auch budgetneutral ausgestaltet und durch eine leichte Umverteilung der Steuerlast kompensiert werden. Ferner bliebe eine ausgeweitete Steuerbefreiung im Bereich des Existenzminimums als zusätzliche Massnahme fast ohne finanzielle Konsequenzen für Kanton und Gemeinden, da diesen Haushalten die Steuern schon heute meist erlassen werden müssen. Mittelfristig sind positive Effekte für die Steuererträge zu erwarten, da sich die Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit verbessern.

Individuelle Prämienverbilligung

Haushalte mit tiefen Einkommen wollen wir im Rahmen der IPV durch eine Ausweitung des Bezügerkreises sowie höhere Beiträge stärker entlasten. Dadurch werden die Schwelleneffekte für Personen knapp oberhalb der Anspruchsgrenze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe und zu den Ergänzungsleistungen verringert.

Um mit der Massnahme eine möglichst zielgerichtete Wirkung zu erzielen, ist der Prozentsatz für die progressive Erhöhung des Selbstbehalts mit steigendem Haushaltseinkommen zu senken. Die resultierenden Mehrkosten für Leistungen an Haushalte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen (ohne Bezügerinnen und Bezüger von EL oder WSH) tragen Kanton und Gemeinden paritätisch. Die Massnahme kann auf Verordnungsebene umgesetzt werden.

Zudem soll künftig die Berechnung des Anspruchs auf IPV von Konkubinatspaaren, die mit gemeinsamen minderjährigen Kindern im gleichen Haushalt leben, wie bei Ehepaaren aufgrund des gemeinsamen Einkommens erfolgen. Für die übrigen Konkubinatspaare, die nicht mit minderjährigen Kindern im gleichen Haushalt leben, soll die Praxis nicht geändert werden. Damit soll – wie in den Motionen [M 133](#) und [M 705](#) und im [Postulat P 728](#) gefordert – die Benachteiligung von Ehepaaren aufgrund ihres Zivilstands reduziert werden. Hierzu ist eine Anpassung des Prämienverbilligungsgesetzes (SRL Nr. [866](#)) notwendig. Im Rahmen dieser Anpassung gilt es, das hierfür massgebende Einkommen zu definieren, um umgekehrt eine Benachteiligung der betroffenen Konkubinatspaare zu verhindern. So soll bei der Zusammenlegung der Steuererklärungen von Konkubinatspaaren ein fiktiver Zweitverdiener-Abzug vorgenommen werden.

Familienergänzende Kinderbetreuung

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung empfiehlt unser Rat den Luzerner Gemeinden weiterhin, Betreuungsgutscheine einzuführen. Finanzierungssysteme mit Betreuungsgutscheinen haben klare Vorteile gegenüber Objektfinanzierungen (Subventionen) oder einkommensabhängigen Tarifen von Kitas. Der Situation von Familien mit mehreren Kindern ist durch Geschwisterrabatte Rechnung zu tragen.

Der Anspruch auf Betreuungsgutscheine soll auf der Basis einer einheitlichen und einfachen Einkommensdefinition errechnet werden und nicht zu einer ungleichen Behandlung in Abhängigkeit vom Zivilstand führen. Das steuerbare Einkommen ist als Bemessungsgrösse nicht geeignet, denn es gibt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur eingeschränkt wieder. Das harmonisierte massgebende Einkommen muss insbesondere die Abzüge für die Vorsorge aufrechnen und könnte den Zweitverdienerabzug auch bei Konkubinatspaaren zulassen.

Das Monitoring und die Aufsicht über die Angebote sollen gestärkt werden. Im Bericht über die familienergänzende Kinderbetreuung, welchen wir als Antwort auf drei Vorstösse aus Ihrem Rat durch die Dienststelle Soziales und Gesellschaft erstellen lassen, werden wir aufzeigen, welche Möglichkeiten der Ausgestaltung es gibt. Bei den Vorstössen handelt es sich um die [Motion M 438](#) vom 30. November 2020, überwiesen als Postulat, über die Erarbeitung eines Kinderbetreuungsgesetzes für den Kanton Luzern, mit dem eine rechtliche Basis für die einheitliche Bereitstellung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die Gemeinden geschaffen werden soll, das [Postulat P 301](#) vom 22. Juni 2020 über den volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie das [Postulat P 334](#) vom 29. Juni 2020 über die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung, ihre Finanzierung und einheitliche Qualitätsanforderungen.

6 Fazit

Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 zeigt auf, dass die Sozialpolitik im Kanton Luzern wirkungsvoll ist. Der Kanton Luzern verfügt über eine Palette von ausdifferenzierten Sozialleistungen, welche die finanzielle Armut zielgerichtet und effektiv verringern und die Existenzsicherung der Luzerner Haushalte ermöglichen kann. In ihrer Gesamtwirkung sind die verschiedenen Elemente des Systems, also Leistungen und Abgaben, so aufeinander abgestimmt, dass die Luzerner Haushalte

in den meisten Situationen positive Arbeitsanreize haben – das heisst, dass sich zusätzliche Lohneinkommen im Allgemeinen netto positiv auf das verfügbare Haushaltseinkommen auswirken. Arbeit lohnt sich also in den meisten Fällen.

Das System der Existenzsicherung wurde seit dem Erscheinen des Wirkungsberichts 2015 zielgerichtet weiterentwickelt. Die Schwelleneffekte konnten weiter reduziert werden, insbesondere durch die Einführung der Teilbevorschussung von Alimenten und durch Massnahmen im Bereich der individuellen Prämienverbilligung. Die Instrumente der Sozialpolitik im Kanton Luzern ermöglichen uns, den gesellschaftlichen Wandel aktiv zu begleiten und zu gestalten. So existieren mit den wiederkehrenden Wirkungsberichten, den Simulationsmodellen und der statistischen Datenbasis über die finanzielle Situation der Haushalte hervorragende Instrumente für die Evaluation, Analyse und Steuerung der kantonalen Sozialpolitik, die wir weiterführen möchten. Den nächsten Wirkungsbericht werden wir Ihrem Rat wiederum in sechs Jahren vorlegen.

Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 zeigt Leitlinien für die nächsten Jahre auf. Handlungsbedarf besteht einerseits dort, wo sich bestehende Schwelleneffekte durch höhere Abgaben bei Haushalten mit tiefen Einkommen vergrössert haben. Andererseits werden bestimmte Themen durch den gesellschaftlichen Wandel wichtiger, insbesondere Fragen im Zusammenhang mit unterschiedlichen Lebens- und Familienformen sowie das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung. Wir schlagen Ihnen daher verschiedene Massnahmen vor, wie die Wirkung und die Effizienz der Sozialpolitik im Kanton Luzern bis zum nächsten Wirkungsbericht in diesen Bereichen gezielt verbessert werden können.

Im Zentrum werden erstens Massnahmen im Steuerbereich stehen. Wir wollen in den kommenden Jahren den Steuertarif für tiefe Einkommen senken, um die Schwelleneffekte beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe sowie verschiedene Fehlanreize im Zusammenspiel mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zu reduzieren. Zweitens sollen Massnahmen bei der individuellen Prämienverbilligung Schwelleneffekte am Übergang zur wirtschaftlichen Sozialhilfe reduzieren, zu einer finanziellen Entlastung von Haushalten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen führen und die Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren verringern. Drittens wollen wir auf eine Harmonisierung von Qualität, Aufsicht und Finanzierung der Kindertagesstätten hinwirken. Konkrete Massnahmen für diesen Zuständigkeitsbereich der Luzerner Gemeinden werden wir in unserem Bericht zur familienergänzenden Kinderbetreuung aufzeigen (vgl. [Postulat P 301](#), [Postulat P 334](#) und [Motion M 438](#)).

Ihr Rat hat – wie in Kapitel 1.2 erwähnt – mehrere Motionen und Postulate mit engem Bezug zum vorliegenden Wirkungsbericht überwiesen. Die Motionen [M 131](#), [M 133](#) und [M 705](#) sowie das [Postulat P 251](#) fordern Massnahmen im Bereich der individuellen Prämienverbilligung wie eine Reduktion von Schwelleneffekten und eine angemessene Entlastung von Haushalten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen; die von uns vorgeschlagenen Massnahmen greifen diese Stossrichtung teilweise auf und berücksichtigen auch das Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen und Abgaben. Die Motionen [M 133](#) und [M 705](#) sowie das [Postulat P 728](#) thematisieren die Ungleichbehandlung nach dem Zivilstand in der individuellen Prämienverbilligung, die wir mit unseren Empfehlungen und Massnahmen aufgreifen. Das Postulat [Postulat P 649](#) fordert eine Harmonisierung der Definition des massgebenden

den Einkommens für Subventionen und Transferleistungen; diesbezüglich unterstützen wir das Anliegen des Postulats. Weiter schlagen wir Ihrem Rat eine Massnahme bei den Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung vor.

Die Reduktion von Schwelleneffekten führt kurzfristig zu einem finanziellen Mehraufwand bei den Sozialleistungen respektive zu geringeren Steuereinnahmen bei tiefen Einkommen. Die damit verbundene Reduktion von Fehlanreizen fördert im Gegenzug die Erwerbsbeteiligung von Fachkräften und die finanzielle Eigenverantwortung der Haushalte. Diese Wirkung verstärkt sich mit zunehmender Höhe der eingesetzten Mittel.

7 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den «Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Einflüsse des Zivilstandes auf das verfügbare Einkommen» zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 29. März 2022

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über den Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 29. März 2022,

beschliesst:

1. Vom Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Verzeichnis der Beilagen

- Anhang 1 Simulationsmodell der Interface Politikstudien
Forschung Beratung
- Anhang 2 Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte
- Anhang 3 Übersicht Steuersystem
- Anhang 4 Literaturverzeichnis

Simulationsmodell der Interface Politikstudien Forschung Beratung

Für die Analyse von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen braucht es ein Modell, das – ausgehend von einer spezifischen Haushaltssituation – die rechtlichen Grundlagen der bedarfsabhängigen Sozialleistungen sowie deren Zusammenspiel untereinander berücksichtigt und das verfügbare Einkommen berechnet. Nachfolgend werden die Modellannahmen beschrieben, die dem vorliegenden Bericht zugrunde liegen.

Negative Arbeitsanreize und Schwelleneffekte werden mittels Analyse des verfügbaren Einkommens identifiziert. Unter Letzterem wird in vorliegendem Bericht jenes Einkommen verstanden, das dem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohn-/Renteneinkommen und Sozialtransfers) abzüglich wiederkehrender Aufwendungen wie Steuern, Miete, Krankenkassenprämien und allenfalls Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Mit dem verfügbaren Einkommen müssen die Haushalte alle Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Transport usw. sowie nichtberücksichtigte Versicherungsleistungen und allfällige Selbstbehalte finanzieren.

Untersuchte Haushaltstypen

Da sich die Ausgaben und Einnahmen verschiedener Haushalte stark voneinander unterscheiden, wurden für die Modellrechnungen des vorliegenden Berichts acht verschiedene Haushaltstypen definiert. Dadurch können differenzierte Aussagen zu Arbeitsanreizen und Schwelleneffekten gemacht werden. Die Auswahl der Haushalte ist aufgrund inhaltlicher, sozialpolitischer und quantitativer Überlegungen erfolgt. Die berücksichtigten Haushaltstypen lassen sich in einer Übersicht darstellen (Tab. 1).

Tab. 1 Übersicht über die berücksichtigten Haushaltstypen

Typ	Anzahl Erwachsene	Anzahl und Alter der Kinder	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen
1	1 erwachsene Person	–	2 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit
2a/2b	2 Erwachsene, (verheiratet bzw. im Konkubinat lebend)	–	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Verteilung Einkommen 0:100; 50:50; 30:70)
3a/3b	1 erwachsene Person, AHV-Rentner/in	–	2 Zimmer	nicht erwerbstätig, Renteneinkommen, mit/ohne Vermögen
4a/4b	2 erwachsene Personen, Rentnerehepaar im AHV-Alter	–	3 Zimmer	nicht erwerbstätig, Renteneinkommen mit/ohne Vermögen
5	1 erwachsene Person, Elternteil	1 Kind (3½ Jahre alt)	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Alimentenbevorschussung (ALBV)
6a/6b	2 Erwachsene (verheiratet bzw. im Konkubinat lebend), Eltern	1 Kind (3½ Jahre)	3 Zimmer	1 Einkommen aus Erwerbstätigkeit; 1 Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung
6c/6d	2 Erwachsene (verheiratet bzw. im Konkubinat lebend), Eltern	1 Kind (3½ Jahre)	3 Zimmer	2 Einkommen aus Erwerbstätigkeit (1. Einkommen variable, 2. Einkommen fix 60'000 Franken)
7a/7b	2 Erwachsene (verheiratet bzw. im Konkubinat lebend), Eltern	2 Kinder (3½ und 5 Jahre alt)	4 Zimmer	1 Einkommen aus Erwerbstätigkeit; 1 Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung
7c/7d	2 Erwachsene (verheiratet bzw. im Konkubinat lebend), Eltern	2 Kinder (3½ und 5 Jahre alt)	4 Zimmer	2 Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Verteilung 70:30); Kinderbetreuung privat geregelt
8	2 verheiratete Erwachsene, Eltern	1 Kind und 1 junge erwachsene Person (16 und 20 Jahre alt)	4 Zimmer	1 Einkommen aus Erwerbstätigkeit; 1 Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung

Quelle: Interface, eigene Darstellung

Haushalte mit Erwerbseinkommen

Je nach Haushaltstyp bildet das Erwerbs- oder das Renteneinkommen das Haupteinkommen und damit die Grundlage für die Berechnungen.

Die Berechnungen für Haushalte mit Erwerbseinkommen gehen vom Bruttolohn der Erwerbshaushalte aus. Dieser wird um die folgenden Sozialabzüge reduziert:

- 5,05 Prozent für den Beitragssatz an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV) und die Erwerbsersatzordnung (EO),
- 1,0 Prozent für die Beiträge an die Arbeitslosenversicherung (ALV) und
- 5,0 Prozent für die Beiträge an die berufliche Vorsorge (BVG).

Bei Haushalten mit Kindern werden nach Abzug der Sozialversicherungsabzüge die Familienzulagen addiert. Dadurch ergibt sich der Nettolohn.

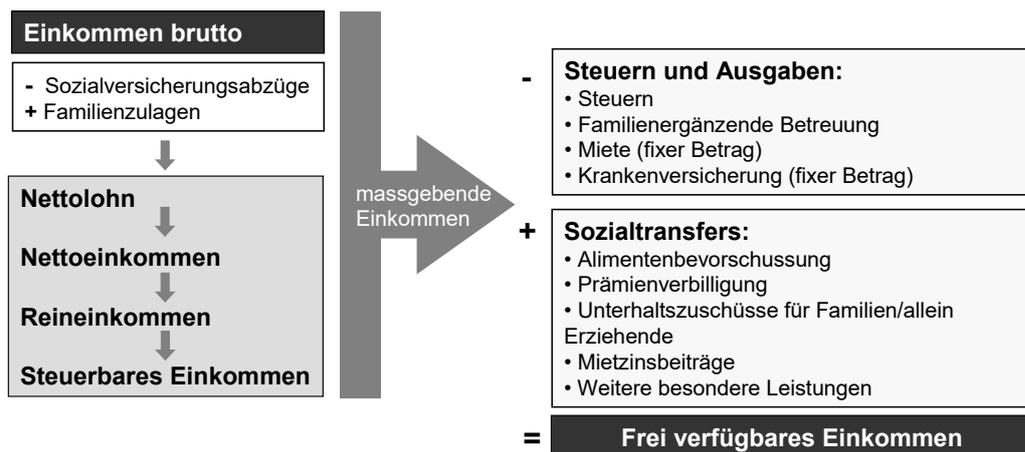
Haushalte mit Renteneinkommen

Für die beiden Haushaltstypen 3 und 4 im AHV-Rentalter (Tab. 1) wurden die Renten der Haushaltsmitglieder aus der 1. und der 2. Säule (3-Säulen-Modell der Alterssicherung) berücksichtigt. Ergänzend wurden bei diesen Haushalten vier Varianten mit Vermögen in der Höhe von 0 und 150'000 Franken in die Analyse miteinbezogen.

Steuern und Sozialtransfers

Auf der Basis des Erwerbs- oder des Renteneinkommens wurden für vorliegenden Bericht gemäss der Bundes- und der kantonalen Steuergesetzgebung das Nettoeinkommen, das Reineinkommen und das steuerbare Einkommen berechnet. Die entsprechenden Grössen bilden die Grundlage für die Berechnung der Steuerbelastung sowie diverser Sozialtransfers. Nicht einkommensabhängige Ausgaben wie die Wohnungsmiete und die Krankenkassenprämien wurden als fixe Beträge berücksichtigt. Alle Beträge sind für ein Jahr berechnet und bilden das jährliche Budget der betrachteten Haushalte ab. Die Berechnung des verfügbaren Einkommens ist in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

Abb. 1 Berechnung des verfügbaren Einkommens



Quelle: Interface, eigene Darstellung

Allen Berechnungen liegen die gesetzlichen Grundlagen des Jahres 2021 zugrunde. Es wird davon ausgegangen, dass es sich bei allen Transferleistungen um einen erstmaligen Anspruch handelt. Dadurch werden allfällige Transferzahlungen der Vorjahre aus den Berechnungen ausgeschlossen. Im Simulationsmodell 2021 wurden die Richtprämien als Krankheitskosten eingesetzt, da sie die effektiven Kosten für untere Einkommensbereiche besser repräsentieren als die Durchschnittsprämien.

In den Analysen wurden nicht für alle Haushalts- und Familientypen dieselben Sozialtransfers berücksichtigt (Tab. 2). Gemäss den gesetzlichen Vorgaben wurden ausser den Familienzulagen alle Transferleistungen in Abhängigkeit vom Einkommen eingesetzt.

Tab. 2 Übersicht über die berücksichtigten Haushaltstypen und Transferleistungen

Familientyp		WSH	EL zur AHV	Familienzulagen	ALBV	IPV	Stipendien	Kinderbetreuung
1	1 erwachsene Person	✓				✓		
2a/2b	2 verheiratete Erwachsene	✓				✓		
3a/3b	1 erwachsene Person (Rentnerin)		✓			✓		
4a/4b	2 erwachsene Personen (Rentnerhepaar)		✓			✓		
5	1 Alleinerziehende/r mit 1 Kind	✓		✓	✓	✓		✓
6a/6b	2 Erwachsene mit 1 Kind	✓		✓		✓		
6c/6d	2 Erwachsene mit 1 Kind (zwei Einkommen)	✓		✓		✓		✓
7a/7b	2 Erwachsene mit 2 Kindern	✓		✓		✓		
7c/7d	2 Erwachsene mit 2 Kindern (zwei Einkommen)	✓		✓		✓		
8	2 Erwachsene mit 1 Kind und 1 junge erwachsene Person	✓		✓		✓	✓	

Quelle: Interface, eigene Darstellung

Folgende Transferleistungen wurden in den Berechnungen berücksichtigt:

- Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH): Die Berechnung der WSH orientiert sich an der Reglementierung gemäss dem kantonalen Sozialhilfegesetz und der Sozialhilfeverordnung.
- Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV: Bei den Haushalten mit Personen im Rentenalter wurde der Anspruch auf Ergänzungsleistungen berechnet. Die Zusatzleistungen der Stadt Luzern zu den AHV-/IV-Renten (AHIZ) wurden nicht berücksichtigt. Die angenommenen Mietkosten für die Rentnerbeispiele sind zu tief angesetzt, als dass mit ihnen ein Anspruch auf die Zusatzleistungen der Stadt Luzern geltend gemacht werden könnte.
- Familienzulagen: Bei allen Haushalten mit Kindern wurden monatliche Familienzulagen in der Höhe von 200 Franken für Kinder unter 12 Jahren und von 210 Franken für Kinder über 12 Jahren berücksichtigt. Dem Haushalt mit einer jungen erwachsenen Person in Ausbildung wurde eine Ausbildungszulage von 250 Franken angerechnet.
- Alimentenbevorschussung (ALBV): In den Berechnungen für das Modellbeispiel einer/eines Alleinerziehenden mit einem Kind wurde angenommen, dass die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Alimentenbevorschussung gegeben sind. Die Annahme besteht darin, dass die gerichtliche Verfügung Alimente in der Höhe von jährlich 9'000 Franken vorsieht.
- Individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV): Die IPV wurde für alle Haushalte auf der Grundlage der für 2021 geltenden Bedingungen berechnet. Dazu wurde vom Nettoeinkommen und von einem fixen Selbstbehalt von 10 Prozent plus einem mit dem Einkommen steigenden Prozentsatz ausgegangen. Bei Familien mit Nettoeinkommen unter 83'434 Franken

(Eltern) beziehungsweise 66'747 Franken (ein Elternteil) wurden 80 Prozent der Richtprämie für Kinder und 50 Prozent der Richtprämie für junge Erwachsene berücksichtigt. Den Berechnungen ist die kantonale Richtprämie der Prämienregion 1 unterlegt.

- Stipendien: Für die Berechnung des Haushaltstyps «Familie mit einem Kind in tertiärer Ausbildung (Universitätsstudium)» wurde angenommen, dass die gesuchstellende Person weder über eigenes Einkommen noch über eigenes Vermögen verfügt und keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Weiter wurde davon ausgegangen, dass die junge erwachsene Person in demselben Haushalt lebt wie ihre Eltern.
- Verbilligung der Krippentarife: Für die Berechnung der Kosten für die Kinderbetreuung für die Haushaltstypen «Alleinerziehende/r mit einem Kind» und «Zwei Erwachsene mit einem Kind (zwei Einkommen)» wurden die regional geltenden Tariftabellen für die Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern berücksichtigt. Es wurde angenommen, dass der oder die Alleinerziehende bzw. die Eltern entsprechend ihrem Erwerbsumsatz auf Fremdbetreuung durch die Kindertagesstätte angewiesen ist.

Parameter

Tabelle 3 zeigt die unterschiedlichen Parameter in einer Übersicht.

Tab. 3 Parameter des Simulationsmodells

	2021	2014
Steuerfuss (Stadt Luzern) *)	3.70	3.60
Kantonale Richtprämie pro Jahr in Fr. (Prämienregion 1)		
– Erwachsene	4'560 Fr.	3'936 Fr.
– Junge Erwachsene	3'432 Fr.	3'516 Fr.
– Kinder	1'068 Fr.	888 Fr.
Wohnungsmieten pro Jahr in Fr.		
– 2 Zimmer	13'630 Fr.	13'059 Fr.
– 3 Zimmer	15'062 Fr.	14'430 Fr.
– 4 Zimmer	18'154 Fr.	17'393 Fr.
Kosten für die Kinderbetreuung (Tariftabellen)	Kita Eichhörnli, Luzern	Kita Eichhörnli, Luzern

*) Die Steuern werden i.d.R. in dem dem Steuerjahr nachfolgenden Jahr veranlagt und in Rechnung gestellt. Daher wird mit dem Steuerfuss des Vorjahres gerechnet. Im Steuerjahr 2013 betrug der Steuerfuss 3,6 Einheiten, im Steuerjahr 2020 3,7 Einheiten.

Quelle: Interface, eigene Darstellung

Bei der Berechnung der Auslagen für die Kinderbetreuung gehen die vorliegenden Analysen davon aus, dass der alleinerziehende Elternteil respektive der zweite erwerbstätige Elternteil je nach Bruttolohn während ein, zwei oder fünf Tagen einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Mit der Reduktion des Arbeitspensums wird auch der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung proportional reduziert. Es zeigt sich, dass die Betreuungskosten der Stadt Luzern tiefer ausfallen als jene in Willisau und höher als jene in Sursee. Es wird davon ausgegangen, dass mit den Werten der Stadt Luzern ungefähr die durchschnittlichen Betreuungskosten abgebildet werden

können. In der Stadt Luzern wurden die Tarife der Kindertagesstätte Eichhörnli abzüglich der in der Stadt Luzern ausgegebenen Betreuungsgutscheine als Basis genommen. In den genannten Kindertagesstätten steigen die Betreuungstarife mit zunehmenden Einkommen der Eltern, was sich auf deren verfügbares Einkommen auswirkt. In der Stadt Luzern beeinflusst ein zweiter Effekt das verfügbare Einkommen der Eltern. Dieser ergibt sich daraus, dass der Wert der abgegebenen Betreuungsgutscheine abnimmt, je mehr das Einkommen der Eltern steigt. Die verschiedenen Abstufungen werden hier berücksichtigt.

Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

Die Lustat Statistik Luzern hat im Rahmen des Projekts «Arbeit muss sich lohnen» aus dem Jahr 2010 eine Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte im Kanton Luzern aufgebaut. Dank der inzwischen erfolgten kantonalen Harmonisierung des Gebäude- und Wohnungsregisters sowie des Einwohnerregisters konnte die Lustat die Qualität der Haushaltsbildung seither nochmals stark verbessern. Der Haushalt ist als wirtschaftliche Einheit von Personen definiert, die zusammen in einer Wohnung leben. Diese Haushaltsdefinition gilt für alle Auswertungen. Sie entspricht aber in der Regel nicht der für die Leistungsberechnung unterschiedlich definierten Unterstützungseinheit.

Zur Erstellung eines Datensatzes für die Auswertungen im Rahmen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ wurden die Individualdaten unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen aus mehreren Quellen aufbereitet. Ausgehend vom Einwohnerregister per 31. Dezember werden anhand der 11-stelligen AHV-Nummer jährlich die Personen in den jeweiligen Quellen identifiziert:

- Steuerpflichtige natürliche Personen (Steuerstatistik),
- Bezügerinnen und Bezüger von individueller Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV-Register),
- Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL-Register),
- Bezügerinnen und Bezüger von Renten der 1. Säule (AHV-, IV-, Zusatz-, Witwen-, Waisenrenten) (Rentenregister),
- Versicherte, die Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) leisten (individuelle Konten zum Jahreseinkommen),
- Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH; Sozialhilfestatistik),
- Bezügerinnen und Bezüger von Alimentenbevorschussung (ALBV; Sozialhilfestatistik),
- Bezügerinnen und Bezüger von Ausbildungsbeiträgen (Datenbank Fachstelle Stipendien, Dienststelle Berufs- und Weiterbildung).

Die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte deckt bis dato die Jahre 2009 bis 2018 ab. Um die im vorliegenden Bericht relevante rechtliche Situation aus dem Jahre 2021 abzubilden, werden Modellrechnungen verwendet. In der Regel basieren die Ergebnisse auf dem neuesten Datenjahr 2018.

Übersicht Steuersystem

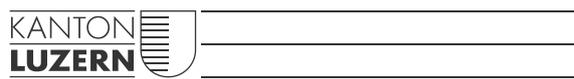
Steuertarife, Steuerfreibeträge, Sozialabzüge, Pendlerabzug seit 2011 – Kanton Luzern

	Steuerjahr ab 2011	Steuerjahr ab 2018	Steuerjahr ab 2020
Einkommen			
Tarif Familien / Alleinstehende			
Tarifstufen ^{*)}	0,5–5,8 % / 0,5–5,8 %	0,5–5,8 % / 0,5–5,8 %	0,5–5,8 % / 0,5–5,8 %
Freibetrag in Fr.	9'400 / 18'800	9'400 / 18'800	9'400 / 18'800
max. Tarifstufe	1'984'500 / 1'348'90	1'984'500 / 1'348'900	1'984'500 / 1'348'900
Kinderabzüge in Fr.			
bis 6. Altersjahr	6'700	6'700	6'700
ab 6. Altersjahr	7'200	7'200	7'200
bei Aufenthalt am auswärtigen Ausbildungs- ort	12'500	12'500	12'500
Abzug Fremdbetreuung Kind in Fr.	max. 4'700 infolge schwerer Krankheit unbeschränkt	max. 4'700 infolge schwerer Krankheit unbeschränkt	max. 4'700 infolge schwerer Krankheit unbeschränkt
Abzug Eigenbetreuung Kind in Fr.	2'000	1'000	1'000
Abzug Zweitverdienende/r in Fr.	4'700	4'700	4'700
Unterstützungsabzug	2'600	2'600	2'600
Abzug für Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte in Fr.	unbegrenzt	max. 6'000	max. 6'000
Vermögen			
Tarifstufen ^{*)}	0,75 ‰	0,75 ‰	0,875 ‰
Freibetrag in Fr.			
alleinstehend	50'000	50'000	62'500
verheiratet	100'000	100'000	125'000
Kind	10'000	10'000	12'500

*) für 1 Steuereinheit; der effektive Satz ergibt sich aus der Multiplikation mit dem Steuerfuss
Quelle: Kanton Luzern – Steuergesetz

Literaturverzeichnis

- Amberg, Helen; Feller, Ruth (2018): Kinderbetreuung im Kanton Luzern. Betreuungsangebote im Vorschulalter. Erhebung 2017. Bericht zuhanden Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern, Luzern.
- Balthasar, Andreas; Binder, Hans-Martin; Götsch Neukom, Regula (2005): Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern.
- Balthasar, Andreas; Amberg, Helen; Feller, Ruth (2021): Überprüfung und Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine. Bericht zuhanden der Stadt Luzern, Luzern.
- Bundesamt für Gesundheit (2021): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2019, Bern.
- Feller-Länzlinger, Ruth; Wyrsh Caviezel, Regula (2011): Betreuungsgutscheine – auch für kleinere Gemeinden? In: Schweizer Gemeinde 2/11.
- Bundesamt für Statistik (2020): Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018. Medienmitteilung vom 25.05.2020, Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2021): [Familien](#) in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021, Neuenburg.
- Kanton Luzern (2010): [Arbeit muss sich lohnen](#): Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern, Luzern.
- Kanton Luzern (2015): Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands. Planungsbericht [B 24](#) vom 15. Dezember 2015. Luzern.
- Kanton Luzern; Verband Luzerner Gemeinden (2021): Luzerner [Handbuch](#) zur Sozialhilfe, Luzern. 10. Auflage.
- Knupfer, Caroline; Bieri, Oliver (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Bern.
- LUSTAT Statistik Luzern (2021): Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung. [Sozialbericht](#) des Kantons Luzern 2021. Luzern.
- Müller, Franziska; Dolder, Olivier; Bürgi, Mirjam (2011): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern, Evaluationsbericht 2011, Luzern.
- Peters, Rudi (2014): Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund, Bern.



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch