Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat

15. Dezember 2015 **B 24**

Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015

unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands; Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme

Kanton Luzern | www.lu.ch

Zusammenfassung

Die Grundlage für den vorliegenden Bericht bildet die Untersuchung «Arbeit muss sich lohnen» über die Existenzsicherung im Kanton Luzern aus dem Jahr 2010. Darin sind Empfehlungen an die Gemeinden und an den Kanton enthalten. Die Untersuchung stellte fest, dass im Zuständigkeitsbereich des Kantons vor allem die Ausgestaltung der Prämienverbilligung zu systembedingten Ungerechtigkeiten führt. Gestützt auf diese Erkenntnis hatte der Regierungsrat entschieden, in einem ersten Schritt das Prämienverbilligungsgesetz anzupassen.

Vor dem Hintergrund zweier politischer Vorstösse hat der Regierungsrat darüber hinaus eine Expertengruppe beauftragt, einen «Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015» zu erstellen. Dieser liegt nun vor und zeigt in definierten Handlungsfeldern auf, welche Massnahmen in den Jahren 2011 bis 2014 ergriffen worden und welche Wirkungen eingetreten sind. Der Expertenbericht ist im Anhang der vorliegenden Botschaft an den Kantonsrat vollständig wiedergegeben. In seiner Botschaft würdigt der Regierungsrat die Empfehlungen der Expertengruppe im Einzelnen und beantragt dem Kantonsrat zustimmende Kenntnisnahme von dem Planungsbericht.

Die wichtigsten den Kanton betreffenden Empfehlungen, denen Folge geleistet werden soll, sind die Empfehlung 1 über den Verzicht auf die Angleichung der Ein- und der Austrittsschwelle bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die Empfehlungen 2, 3 und 5 im Bereich der individuellen Prämienverbilligung, die Empfehlungen 13 und 14 über die periodische Evaluation der Massnahmen zur Optimierung der Sozialleistungen sowie die Empfehlung 15 über den Verzicht auf weitere steuerliche Massnahmen zugunsten des unteren Mittelstands.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage 4
1.1 Parlamentarische Vorstösse 4
1.2 Auftrag der Projektgruppe 4
1.3 Umsetzung der AMSL-Empfehlungen 5
1.4 Handlungsfelder und Zuständigkeiten 8
1.5 Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 8

2 Stellungnahme zu den Empfehlungen der Projektgruppe 8

3 Antrag 13

Entwurf 14

Anhang: Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit diesem Planungsbericht unsere Stellungnahme zum «Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands» (Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015). Der von einer Projektgruppe aus Expertinnen und Experten erstellte Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 bildet einen integrierten Bestandteil der vorliegenden Botschaft und ist im Anhang vollständig wiedergegeben. Von Schwelleneffekten wird dann gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. Dies kann geschehen, wenn eine Person, die Anspruch auf gewisse Leistungen wie beispielsweise Prämienverbilligung, Stipendien, Alimentenbevorschussung usw. hat, diesen Anspruch bei einem Lohnanstieg verliert, ohne dass der Lohnanstieg die wegfallenden Leistungen ausgleicht. In solchen Fällen lohnt sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens für die Betroffenen aus finanzieller Sicht nicht.

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Vorstösse

Am 7. Mai 2013 hat Ihr Rat die Motion M 334 von Christina Reusser über die Erstellung eines Wirkungsberichtes über die getätigten Veränderungen zur Beseitigung der Schwelleneffekte sowie zur Einführung eines Monitorings vom 12. März 2013 erheblich erklärt. In der Begründung der Motion wird auch auf den Bericht «Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern» (AMSL) aus dem Jahr 2010 Bezug genommen. Mit der Überweisung der Motion wurde unser Rat beauftragt, im Jahr 2015 mittels den von der Lustat Statistik Luzern regelmässig aufbereiteten statistischen Daten zur finanziellen Lage der Luzerner Bevölkerung die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zur Verminderung von Armut zu evaluieren und in Form eines Berichtes der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Evaluation sollte erstmals 2015 erfolgen und anschliessend alle vier Jahre durchgeführt werden. In unserer Antwort wiesen wir darauf hin, dass die Folgeberichte nicht zwingend im Vierjahresrhythmus zu verfassen seien.

Am 27. Mai 2014 hat Ihr Rat zudem das Postulat P 310 von David Staubli über die Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands vom 29. Januar 2013 erheblich erklärt. Damit wurde unser Rat aufgefordert, die Entwicklung der letzten Jahre der fiskalischen Belastung für den Mittelstand im Vergleich zu anderen Einkommensschichten im Kanton Luzern aufzuzeigen. Neben Steuern und Abgaben seien auch Subventionen beziehungsweise staatliche Transferleistungen zu berücksichtigen. Sollte sich dabei bewahrheiten, dass die im Postulatstext geschilderten Entwicklungen (stärkere Belastung des Mittelstands bzw. weniger starke Entlastung des Mittelstands im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen) auch im Kanton Luzern stattgefunden haben beziehungsweise immer noch stattfinden, sollen Massnahmen aufgezeigt werden, wie diesen Entwicklungen entgegengewirkt werden kann. In unserer Stellungnahme befürworteten wir ein Monitoring, das die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen in der Sozial- und Steuerpolitik aufzeigen soll. Wir verwiesen auch ausdrücklich auf unsere Antwort auf die Motion M 334, auf den kantonalen Sozialbericht und auf ein geplantes Sozialindikatorensystem. Gestützt darauf und auf die statistische Dauerbeobachtung der Einkommens- und Vermögenssituation der Luzerner Haushalte sowie der Leistungsangebote zur Unterstützung der Existenzsicherung im Kanton Luzern würden wir den verlangten Wirkungsbericht 2015 mit Fachexpertinnen und -experten aus verschiedenen Departementen realisieren, so versprachen wir. Dabei sollten auch die Wirkungen der Steuergesetzrevisionen einbezogen werden.

1.2 Auftrag der Projektgruppe

Der von unserem Rat eingesetzten Expertengruppe gehörten nebst Mitarbeitenden aus der Verwaltung Vertretungen der Lustat Statistik Luzern, des Verbandes Luzerner Gemeinden, der Ausgleichskasse Luzern sowie von «Interface Politikstudien Forschung Beratung» an. Die Lustat Statistik Luzern und Interface zeichnen verantwortlich für die empirischen Arbeiten und die Modellrechnungen. Die Expertengruppe

hatte den Auftrag, ausgehend von den Empfehlungen aus dem Bericht «Arbeit muss sich lohnen» (AMSL-Empfehlungen) und den in der Berichtsperiode sozialpolitisch relevanten Themenfeldern Ausbildungsbeiträge und gemeinnütziger Wohnungsbau die Handlungsfelder, in welchen direkter Einfluss auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, auf Wohlstand und Armut der Bevölkerung genommen werden kann, festzulegen und inhaltlich und quantitativ zu beschreiben. Als Handlungsfelder vorgegeben waren: Prämienverbilligung, Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Stipendien, EL zur AHV/IV, Steuerbelastung sowie sozialer respektive gemeinnütziger Wohnungsbau. Ein besonderes Augenmerk war auf die Schwelleneffekte zu legen. Für jedes Handlungsfeld war zu prüfen, ob seit 2010 (Erscheinungsjahr des Berichts «Arbeit muss sich lohnen») Massnahmen ergriffen wurden, welche Wirkungen damit bei welchen Zielgruppen erzielt wurden, welches die finanziellen Folgen für die öffentliche Hand waren und wo eventuell Korrekturbedarf besteht. Zu unterscheiden war auch zwischen Gemeinde-, Verbund- und Kantonsaufgaben. Zudem sollte der Bericht Auskunft geben über die erheblich erklärten und noch nicht abgeschriebenen parlamentarischen Vorstösse. Daraus ergibt sich, dass sich die Projektgruppe auf einer rein fachlichen Ebene zu bewegen und aus der sachlichen Analyse heraus Empfehlungen für weitere Massnahmen zur Reduktion von Schwelleneffekten zu formulieren hatte.

1.3 Umsetzung der AMSL-Empfehlungen

Die AMSL-Empfehlungen aus dem Jahr 2010 bilden die Grundlage für die periodische Evaluation der Massnahmen zur Reduktion oder Eliminierung der Schwelleneffekte innerhalb und im Zusammenspiel der bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Luzern. Die einzelnen AMSL-Empfehlungen und die in der Berichtsperiode gestützt darauf realisierten Massnahmen sind:

AMSL-Empfehlung 1

Die bisherige Praxis bei der Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) sei weiterhin anzuwenden. Der im Bericht skizzierte Optimierungsvorschlag könnte zwar einen wichtigen Schwelleneffekt beseitigen. Er widerspreche jedoch dem politischen Ziel, die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nicht zu erhöhen, und schaffe gleichzeitig falsche Anreize für Personen im Niedriglohnbereich.

Massnahmen: In der Berichtsperiode sind im Sinn dieser AMSL-Empfehlung keine Massnahmen eingeleitet worden. Die bisherigen Bestimmungen gelten weiterhin, auch unter dem revidierten Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015 (SRL Nr. 892), das am 1. Januar 2016 in Kraft tritt. Somit ergaben sich keine finanziellen Folgen.

AMSL-Empfehlung 2

Es sei eine rechtliche Basis zu schaffen, damit die Schwellenproblematik im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) durch die Anrechnung der vollen Richtprämie der obligatorischen Krankenversicherung reduziert werden könne.

Massnahmen: Die bestehende Rechtsgrundlage wurde analysiert und als ausreichend eingestuft, um in diesen Fällen die volle Richtprämie anrechnen zu können. Der gewünschte Effekt konnte mit einer entsprechenden Praxisänderung erreicht werden. So galt es in der Berichtsperiode, die Umsetzung in der Praxis konsequent vorzunehmen. Eine erste Evaluation dieser Praxisänderung aus qualitativer Sicht im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 hat ergeben, dass es sich um eine zielführende Massnahme handelt, welche die Haushalte mit Einkommen im Anspruchsbereich der WSH entlastet. Quantitativ kann die Auswirkung jedoch noch nicht erhärtet werden, da die neusten Zahlen aus dem Jahr 2011 stammen und davon auszugehen ist, dass die Praxisänderung erst in den Jahren nach 2011 im ganzen Kanton vollständig umgesetzt worden ist. Ab 2016 werden die erforderlichen Daten neu EDV-gestützt systematisch erfasst. Die Praxisänderung konnte kostenneutral umgesetzt werden.

AMSL-Empfehlung 3

Das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung sei so anzupassen, dass die festgestellten Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) und im Bereich der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV beseitigt werden. Dabei sollten die für die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) verfügbaren Mittel gezielt zugunsten von Haushalten mit Kindern im Niedriglohnbereich eingesetzt werden. Alternative Berechnungsgrundlagen und Berechnungssysteme für die IPV seien zu prüfen.

Massnahmen: Ihr Rat hat die Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes vom 24. Januar 1995 (SRL Nr. 866) per Juli 2013 beschlossen, sodass der Anspruch für das Jahr 2014 erstmals nach neuer Regelung berechnet wurde. Der Wirkungsbericht 2015 zeigt auf, dass mit dem geänderten Berechnungssystem eine bessere Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und die gewünschte Umverteilung zugunsten der einkommensschwachen Haushalte erreicht werden konnte. Die Reduktion des Schwelleneffekts beim Austritt aus der WSH konnte belegt werden. Die Höhe dieser Schwelle hängt allerdings stark von der Höhe der eingesetzten Mittel ab. Über die letzten Jahre ist zu erkennen, dass ein wachsender Anteil der Prämienverbilligung an Personen mit EL und WSH ausgeschüttet wird. Bei gleich bleibenden Finanzmitteln wird damit der für die Personen im Grenzbereich einsetzbare Betrag kleiner. Die Umsetzung erfolgte kostenneutral.

AMSL-Empfehlung 4

Von einer Steuerbefreiung des Existenzminimums sei abzusehen, und die Entwicklung der Thematik auf Bundesebene sei weiterzuverfolgen.

Massnahmen: In der Berichtsperiode sind im Sinn dieser AMSL-Empfehlung keine Massnahmen eingeleitet worden. Somit ergaben sich keine finanziellen Folgen.

AMSL-Empfehlung 5

Die Wirkungen der Steuergesetzrevisionen 2008 und 2011 auf die Besteuerung von Steuerpflichtigen im Bereich des Existenzminimums seien zu prüfen. Falls notwendig seien im Rahmen der nächsten Steuergesetzrevision geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Schwelleneffekte zu beseitigen, die infolge der unterschiedlichen Berücksichtigung der Steuerbelastung innerhalb und ausserhalb des Anspruchsbereichs auf Sozialhilfe (WSH) entstanden seien.

Massnahmen: Im Wirkungsbericht 2015 sind die Ergebnisse der Evaluation der Steuergesetzrevisionen unter dem Aspekt der Entlastung der unteren Einkommen und einer damit verbundenen Reduktion des Schwelleneffekts dargestellt. Die Evaluation hat ergeben, dass die Steuergesetzrevisionen die gewünschte Reduktion des Schwelleneffekts bewirkt haben.

Der weiterhin fehlende Arbeitsanreiz bei der Ablösung aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe soll mit höheren Freibeträgen oder Abzügen für Einkommensschwache weiter vermindert werden. Allgemein soll bei zukünftigen Veränderungen der Steuergegenstände die Sensibilität für die Auswirkungen auf bestimmte Sozialleistungen verstärkt werden.

Die effektiven finanziellen Folgen für Kanton und Gemeinden aus den für den Schwelleneffekt relevanten Massnahmen wurden bisher nicht evaluiert. Bei den Steuergesetzrevisionen 2008 und 2011 wurde mit Ertragsausfällen aus der Änderung der Einkommenssteuertarife und der Kinderabzüge, die hauptsächlich unteren und mittleren Einkommen zugutekommen, von insgesamt 207 Millionen Franken gerechnet. Im Einzelnen waren dies:

Massnahme	Inkrafttreten	Ausfall in Mio. Fr.		
		Kanton	Gemeinden	Total
Entlastung der mittleren Einkommen Durch Tarifkorrektur und Ausgleich der kalten Progression soll eine Steuerbelastung erreicht werden, die dem schweizerischen Mittel entspricht. Dafür wird für Alleinstehende und für Familien der Progressionsverlauf im unteren und mittleren Einkommensbereich gemildert.	2008	26	32	58
Gleichzeitig wird die kalte Progression ausgeglichen. Dadurch werden vor allem die Einkommen im unteren und mittleren Bereich zusätzlich entlastet.	2008	24	30	54
Erhöhung der Kinderabzüge und Abzüge für Fremdbetreuung Sämtliche Kinderabzüge werden erhöht. Der Abzug für Fremdbetreuungskosten der Kinder wird ebenfalls erhöht.	2008	6	7	13
Entlastung der mittleren und höheren Einkommen Die mittleren Einkommen werden durch die Gesetzesrevision nochmals spürbar entlastet. Gleichzeitig wird im Hinblick auf den Standortwettbewerb eine Abflachung des Progressionsverlaufs bei den höheren Einkommen vorgenommen.	2011	15	19	34

Massnahme	Inkrafttreten	Ausfall in Mio. Fr.		
		Kanton	Gemeinden	Total
Zudem wird die kalte Progression beim Tarif und bei den Abzügen vorzeitig ausgeglichen, was vor allem im unteren und mittleren Einkommensbereich zu Entlastungen führt.	2011	15	19	34
Schaffung eines generellen Kinderbetreuungsabzugs Für die Eigenbetreuung der Kinder können neu 2000 Franken abgezogen werden. Abziehbar sind ferner Fremdbetreuungskosten eines Kindes, die infolge Berufstätigkeit oder schwerer Erkrankung der das Kind betreuenden Person anfallen. Der Eigenbetreuungsabzug und der Fremdbetreuungskostenabzug werden für Kinder bis zum Alter von 15 Jahren gewährt. Bei Fremdbetreuung infolge Berufstätigkeit darf der Abzug zusammen mit dem Eigenbetreuungsabzug im Maximum 6700 Franken betragen.	2011	6	8	14
Total		*92*	*115*	*207*

Quellen:
– Botschaft B 141 des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Steuern vors Volk» und einer Änderung des Steuergesetzes (Teilrevision 2008) vom 4. April 2006, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 1201
– Botschaft B 75 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf einer Änderung des Steuergesetzes (Teilrevision 2011) vom 23. September 2008, in: Verhandlungen des Kantonsrates 2009, S. 131

AMSL-Empfehlung 6

Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen seien dahingehend zu ändern, dass ausstehende Kinderalimente – unter Berücksichtigung einer Einkommensgrenze, die deutlich über dem Existenzminimum liegt, und einer Vermögensgrenze – bevorschusst werden.

Massnahmen: In der Berichtsperiode sind keine Massnahmen zustande gekommen. Die Änderung der Sozialhilfeverordnung, die dazu erforderlich gewesen wäre, ist mangels Unterstützung durch die Gemeinden, welche eine finanzielle Zusatzbelastung befürchteten, nicht beschlossen worden. Das Modell weist entsprechend immer noch einen sehr starken Schwelleneffekt in einem relativ tiefen Einkommenssegment aus. Der AMSL-Empfehlung wurde damit nicht entsprochen. Somit ergaben sich auch keine finanziellen Folgen.

AMSL-Empfehlung 7

Falls es mit einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes nicht gelinge, den Schwelleneffekt für Paare mit Kindern und für Alleinerziehende im Niedriglohnbereich zu beheben, sei der Schwelleneffekt durch die Einführung einer Zusatzleistung für erwerbstätige Familien zu beseitigen.

Massnahmen: Die mit der Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes im Jahr 2013 angestrebten Ziele (bessere Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Umverteilung zugunsten der einkommensschwachen Haushalte) konnten erreicht werden. Der Schwelleneffekt hat sich damit verringert. Daher konnte auf die Einführung einer Zusatzleistung gemäss AMSL-Empfehlung verzichtet werden. Folglich sind auch keine Kosten entstanden.

In der Berichtsperiode ist ferner die Initiative «Kinder fördern – Eltern schützen, Ergänzungsleistungen für Familien» zustande gekommen. Ihr Rat hat die Initiative unserem Antrag folgend am 16. März 2015 abgelehnt. In der Volksabstimmung vom 15. November 2015 wurde die Initiative verworfen.

AMSL-Empfehlung 8

Es sei sicherzustellen, dass der Datensatz zur Analyse der finanziellen Situation der Luzerner Haushalte jährlich aktualisiert wird und zur Optimierung der kantonalen Sozialpolitik ausgewertet werden kann.

Massnahmen: Die Lustat Statistik Luzern erstellt jährlich durch Verknüpfung bestehender Datenquellen die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte. Diese Datenbasis dient als Grundlage für die statistische Berichterstattung zur wirtschaftlichen Lage der Luzerner Haushalte und bildet zudem die Grundlage für die im Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 durchgeführten Modellrechnungen zu den Schwelleneffekten. Die durch die Mitarbeit der Lustat am Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 entstandenen Kosten betrugen einmalig 56 700 Franken.

1.4 Handlungsfelder und Zuständigkeiten

Bei den gemäss Projektauftrag zu analysierenden Handlungsfeldern handelt es sich um folgende Aufgabentypen:

1. Wirtschaftliche Sozialhilfe: Gemeindeaufgabe (Kantonsaufgabe bei Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen mit bis zu zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz)
2. Ergänzungsleistungen zu AHV und IV: Verbundaufgabe
3. Individuelle Prämienverbilligung: Verbundaufgabe
4. Ausbildungsbeiträge: Kantonsaufgabe
5. Alimentenbevorschussung: Gemeindeaufgabe
6. Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen: Gemeindeaufgabe
7. Besteuerung natürlicher Personen: Verbundaufgabe
8. Gemeinnütziger Wohnungsbau: Verbundaufgabe

Aus dieser Zuordnung wird bereits ersichtlich, dass die Handlungsmöglichkeiten des Kantons unter Berücksichtigung des AKV-Prinzips, wonach Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung nach Möglichkeit in ein und derselben Hand liegen sollen, sehr limitiert sind.

1.5 Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015

Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015, der im Anhang in vollem Umfang wiedergegeben ist, ist folgendermassen aufgebaut:

Auf das Management Summary (Das Wichtigste in Kürze) folgt ein Einleitungskapitel. In Teil I des Berichts werden die acht Handlungsfelder beschrieben. Zuerst werden jeweils die Leistungen beschrieben. Danach wird auf inhaltliche und quantitative Veränderungen hingewiesen. Insbesondere wird anhand eines Simulationsmodells der Frage nachgegangen, wer in welchem Umfang von den untersuchten Schwelleneffekten betroffen ist. Es folgen Ausführungen zur empirischen Relevanz, bevor Teil I mit einem Kapitel zu den methodischen Grundlagen der Evaluation schliesst.

In Teil II des Berichts werden die Erkenntnisse über die Schwelleneffekte in den einzelnen Handlungsfeldern zusammengefasst und neue Empfehlungen zu möglichen Optimierungen aus Sicht der Projektgruppe formuliert. Über die aus dem Bericht «Arbeit muss sich lohnen» übernommenen Untersuchungsthemen hinaus beschreibt der vorliegende Expertenbericht die Auswirkungen der Steuergesetzrevisionen auf die verschiedenen Einkommensgruppen. Insbesondere geht es um die Auswirkungen auf den Mittelstand.

In Teil III des Berichts werden die Empfehlungen der Projektgruppe in einer Übersicht zusammengefasst. Im Anhang des Berichts werden die Grundlagen des angewandten Simulationsmodells und die statistischen Datenquellen detailliert beschrieben. Zudem sind die verwendeten Quellen aufgeführt.

2 Stellungnahme zu den Empfehlungen der Projektgruppe

In ihrem Wirkungsbericht zur Existenzsicherung 2015 haben die Expertinnen und Experten der Projektgruppe die oben genannten Handlungsfelder analysiert und dazu aus fachlicher Sicht für die nächste Beobachtungsperiode 17 Empfehlungen abgegeben. Im Folgenden unterzieht unser Rat diese Empfehlungen einzeln einer politischen Würdigung. Dabei haben wir jeweils berücksichtigt, ob es sich um Kantons-, Gemeinde- oder Verbundaufgaben handelt.

Empfehlung 1

Eine Angleichung der Ein- und Austrittsschwelle bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) soll, wie schon im Bericht «Arbeit muss sich lohnen» empfohlen, nicht angestrebt werden.

Bereits im Bericht «Arbeit muss sich lohnen» wurde empfohlen, die bestehende Praxis der Berechnung des Anspruchs auf WSH nicht zu ändern. Dies hat allerdings zur Folge, dass das verfügbare Einkommen beim Austritt aus der WSH höher liegt als jenes beim Eintritt in die WSH, was eine Folge des angerechneten Einkommensfreibetrags für WSH-Beziehende ist. Damit soll ein Anreiz für WSH-Beziehende geschaffen werden, ihr Erwerbseinkommen zu erhöhen, was ihnen längerfristig eine stabilere wirtschaftliche Unabhängigkeit verschafft, als wenn sie sich immer nahe an der WSH-Eintrittsgrenze bewegen würden, einmal leicht darüber, einmal leicht darunter.

Gestützt auf diese Erwägungen leisten wir der Empfehlung Folge und verzichten weiterhin auf eine Angleichung der Ein- und der Austrittsschwelle bei der WSH.

Empfehlung 2

In einem nächsten Bericht ist die empirische Relevanz der Praxisänderung zur Auszahlung der vollen Richtprämie an Personen im Grenzbereich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe zu überprüfen.

Im Bericht «Arbeit muss sich lohnen» wurde die Schaffung einer rechtlichen Basis zur Reduktion der Schwellenproblematik im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch die Anrechnung der vollen Richtprämien der obligatorischen Krankenversicherung angeregt. Unsere Analyse hat ergeben, dass sich der gewünschte Effekt durch eine einfache Praxisänderung bei den kommunalen Sozialdiensten erreichen lässt. Seit der entsprechenden Praxisänderung haben auch Personen knapp über dem Grenzbereich zur WSH Anspruch auf die vollen Richtprämien. Da diese Praxisänderung noch jung ist und wir davon ausgehen müssen, dass sie nicht überall gleich schnell umgesetzt wurde, liegen noch nicht genügend Daten vor, mit denen die empirische Relevanz dieser Praxisänderung belegt werden könnte. Aus diesem Grund leisten wir der Empfehlung Folge und lassen die empirische Relevanz der Praxisänderung weiterhin beobachten, damit sie im nächsten Wirkungsbericht beschrieben werden kann.

Empfehlung 3

Der Kanton soll bei der laufenden Revision der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV darauf hinwirken, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, die Details selbst auszugestalten (entsprechend der Motion 12.3435 von Konrad Graber – Bezüger von Ergänzungsleistungen. Gleichbehandlung bei Prämienverbilligung mit übriger Bevölkerung).

Diese Empfehlung beruht auf der Tatsache, dass EL-Bezügerinnen und -Bezüger bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV) gemäss Bundesrecht Anspruch auf die vom Bund errechnete Durchschnittsprämie haben, während die Kantone für die übrigen IPV-Bezügerinnen und -Bezüger eigene Richtprämien festlegen können. Zudem können sie auch festlegen, dass bei dieser Personengruppe höchstens die effektiv geschuldete Prämie als Prämienverbilligungsbeitrag ausbezahlt wird. Dies hat zur Folge, dass die EL-Beziehenden höhere IPV-Beiträge bekommen als die übrigen IPV-Beziehenden, da die im Kanton Luzern geltenden Richtprämien tiefer sind als die Durchschnittsprämien. Zudem müssen an günstig versicherte EL-Beziehende IPV-Beiträge ausbezahlt werden, die höher sind als die effektiv geschuldeten Prämien. Damit die EL-Beziehenden innerkantonal bezüglich IPV den übrigen IPV-Beziehenden gleichgestellt werden können, ist es unabdingbar, dass der Bund den Kantonen die erforderliche Gesetzgebungskompetenz einräumt. Gleichzeitig würde so auch die Schwelle bezüglich IPV-Beiträgen beim Eintritt in die oder beim Austritt aus der EL-Berechtigung gesenkt, und die EL-Beziehenden würden auch in diesem Punkt der übrigen Bevölkerung gleichgestellt. Die dadurch frei werdenden Mittel (im Jahr 2014 wurden 44 Prozent der IPV-Leistungen an EL-Beziehende bezahlt) könnten für die einkommensschwachen Personengruppen im Grenzbereich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe verwendet werden.

Gestützt auf diese Erwägungen leisten wir der Empfehlung Folge und setzen uns auf Bundesebene weiterhin dafür ein, dass die Kantone die erforderliche Gesetzgebungskompetenz bekommen.

Empfehlung 4

Das Verhältnis des Mitteleinsatzes für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) zwischen den Personen mit Ergänzungsleistungen oder wirtschaftlicher Sozialhilfe und den Übrigen soll sich nicht zulasten der Übrigen verschieben. Als Massnahme ist eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden IPV-Gelder festzulegen, die sich nach der Steigerung der Durchschnittsprämien im Kanton bemisst.

Diese Empfehlung steht in enger Verbindung mit dem bei Empfehlung 3 beschriebenen Umstand, dass die IPV-Leistungen für EL-Bezügerinnen und -Bezüger von Bundesrechts wegen an die Prämienentwicklung gekoppelt ist, was bei den übrigen Anspruchsberechtigten nicht der Fall ist. Die Umsetzung der Empfehlung 4 setzt voraus, dass sich die für die Durchführung der IPV bereitgestellten Finanzmittel parallel zum Prämienanstieg entwickeln. Dazu wäre eine jährliche Erhöhung der Beiträge von Kanton und Gemeinden von rund 4 Prozent erforderlich, was in der aktuell angespannten Finanzlage des Kantons und der Gemeinden nicht finanzierbar ist.

Wir verweisen dazu auch auf unsere Antwort auf die am 29. Juni 2015 eröffnete Motion M 16 von Yvonne Zemp Baumgartner über die Verwendung der Bundesgelder zur individuellen Verbilligung der Krankenkassenprämien.

Empfehlung 5

Auf den Abbau des Schwelleneffekts der individuellen Prämienverbilligung bei der Obergrenze der halben Kinderprämie soll verzichtet werden.

Soll der Schwelleneffekt beseitigt werden, würde dies bedeuten, dass der verbilligte Prämienanteil mit zunehmendem Einkommen sukzessive von 50 Prozent auf 0 Prozent gesenkt werden müsste. Dies ist technisch umsetzbar, muss aber finanziert werden. Für die Finanzierung gibt es zwei budgetneutrale und eine budgetrelevante Möglichkeit. Die budgetneutrale Umsetzung kann erfolgen, indem man die Grenze für den Anspruch auf eine 50-prozentige Prämienverbilligung von aktuell 75 000 Franken senkt oder indem man die Parameter für die Berechnung der Prämienverbilligung gemäss § 7 Absatz 3 des Prämienverbilligungsgesetzes so festlegt, dass für die übrigen Anspruchsberechtigten weniger Mittel zur Verfügung stehen. Damit würde der Schwelleneffekt im WSH-Grenzbereich vergrössert, wovon IPV-Beziehende in den untersten Einkommensschichten am stärksten betroffen wären. Die dritte, budgetrelevante Variante besteht in einer Krediterhöhung. Diese Variante kommt aus finanziellen Gründen für unseren Rat derzeit nicht in Frage.

Zu beachten ist die Tatsache, dass die obere Grenze des massgebenden Einkommens für den Anspruch auf die halbe Prämie von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung mit 75 000 Franken im oberen Bereich der tiefen und mittleren Einkommen liegt, die nach Bundesrecht Anspruch auf diese Leistung haben. Unter Berücksichtigung der beschriebenen Auswirkungen betrachten wir die Empfehlung als konsequent. Daher werden wir auf Massnahmen zum Abbau des Schwelleneffekts der individuellen Prämienverbilligung bei der Obergrenze der halben Kinderprämie verzichten.

Empfehlung 6

Die Ergebnisse der Zwischen- respektive Gesamtevaluation des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz; SRL Nr. 575) und allfälliger Massnahmen sollen im nächsten Wirkungsbericht berücksichtigt werden.

Zum Stipendiengesetz sind in Ihrem Rat zwei Vorstösse eingereicht worden. Die Anfrage A 572 von Hasan Candan über die Auswirkungen des neuen Stipendiengesetzes auf die gesuchstellenden Personen vom 8. September 2014 haben wir in der September-Session 2015 schriftlich beantwortet, und das Postulat P 662 von Hasan Candan über die umgehende Bearbeitung der Stipendiengesuche vom 16. März 2015 hat Ihr Rat in der gleichen Session abgelehnt.

In einer Zwischenevaluation des revidierten Stipendiengesetzes im August 2015 konnte aufgezeigt werden, dass die neue Bedarfs- und Beitragsberechnung die erwünschten Effekte ausgelöst hat. Die Zahl der Stipendienbezügerinnen und -bezüger sinkt, dafür sind die Durchschnittsbeiträge von 5200 auf 6800 Franken gestiegen. Diese gehen primär an einkommensschwache Haushalte. Die Gleichstellung der Stufe Sek II mit der Tertiärstufe hat die gewünschte Verlagerung von Beiträgen auf die Stufe Sek II gebracht. Wir sind bereit, im nächsten Wirkungsbericht eingehender darauf zurückzukommen.

Empfehlung 7

Der Handlungsbedarf bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) ist mit der Zunahme der Zahl der Betroffenen noch grösser geworden. Die Empfehlung 6 der Projektgruppe «Arbeit muss sich lohnen» ist weiterhin gültig: Die Einkommensgrenze soll auf einen Bereich angehoben werden, der deutlich über dem Existenzminimum liegt. In Anlehnung an die Regelung der Bezugsgrenze für die halbe Kinderprämie bei der Prämienverbilligung soll der Betrag auf 75 000 Franken angehoben werden.

Diese Empfehlung zielt nicht direkt auf die Verminderung des Schwelleneffektes bei der Anspruchsberechnung zur ALBV. Mit einer Anpassung der Einkommensgrenze wird der Schwelleneffekt nicht beseitigt, sondern in einen Bereich verlegt, in dem dieser weniger empfindliche Auswirkungen hat. Wenn die Anspruchsgrenze bei 75 000 Franken festgelegt wird, geschieht dies in Analogie zur individuellen Prämienverbilligung. Mit dieser Grenze wird in der IPV der Anspruch auf die halben Richtprämien für Kinder und junge Erwachsene festgelegt. Gemäss Schätzungen der Lustat auf der Basis der neusten verfügbaren Daten (2012) würde die Umsetzung der Empfehlung 7 bei den Luzerner Gemeinden einen Mehraufwand von 1,3 Millionen Franken (exkl. Verwaltungsaufwand) verursachen. Für die Berechnung wurden ausser der Anhebung der Anspruchsgrenze die übrigen Parameter nach Sozialhilfeverordnung unverändert belassen. Mit dieser Massnahme würden zusätzlich Kinderalimente an rund 190 Elternteile bevorschusst. Wir haben diese Option mit dem VLG bereits im Anschluss an das Erscheinen des Berichts «Arbeit muss sich lohnen» diskutiert und sind dabei auf Ablehnung gestossen. Der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 legt nun dar, dass die Zahl der von der Schwellenproblematik betrof-

fenen Haushalte seit 2006 von weniger als 100 auf mindestens 260 zugenommen hat. Allerdings muss eingeräumt werden, dass die Schätzung für 2006 eher zu tief lag, da die Datenlage zur Haushaltbildung damals noch keine Aussagen in der heutigen Genauigkeit zuliess. Trotz dieser Ungenauigkeit ist festzustellen, dass die Problematik aufgrund der steigenden Zahl betroffener Haushalte signifikant an Bedeutung zugenommen hat. Auch deutet die gesellschaftliche Entwicklung (u. a. steigende Zahl Alleinerziehender) auf eine weitere Zunahme der potenziell betroffenen Haushalte hin. Daher wollen wir die Empfehlung den Gemeinden in Verbindung mit der Empfehlung 8 erneut vorlegen, jedoch nicht gegen den Willen der Gemeinden entscheiden.

Empfehlung 8

Es soll überprüft werden, ob bei der Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung eine Harmonisierung mit der Prämienverbilligung eingeführt werden kann. Technisch wäre eine zentrale Lösung möglich, die eine administrative Vereinfachung zur Folge hätte.

Gemäss Modellrechnungen schätzt die Lustat auf der Basis der neusten verfügbaren Daten (2012) den Mehraufwand (netto) der Gemeinden für die Umsetzung der Empfehlung 8 inklusive Anhebung der Einkommensgrenze auf 75 000 Franken auf 2,2 Millionen Franken. Mit dieser Änderung würden die ausstehenden Alimente für Kinder von rund 330 zusätzlichen Elternteilen bevorschusst.

Die Harmonisierung der Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung bringt in Verbindung mit der Umsetzung der Empfehlung 7 zwei gewichtige Vorteile gegenüber der geltenden Regelung. Erstens wird der in der ALBV vorliegende Schwelleneffekt, wie bei Empfehlung 7 beschrieben, in eine weniger sensible Einkommenshöhe verschoben, und zweitens wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des betroffenen Haushalts besser abgebildet.

Das bei der Prämienverbilligung angewandte neue System für die Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat sich in der Praxis bewährt. Es ist zwar komplizierter als das blosse Abstützen auf das steuerbare Einkommen, gibt aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit differenzierter wieder. Dank informatikgestützter Berechnung hält sich der administrative Mehraufwand in Grenzen. Wenn für verschiedene Unterstützungsbereiche die gleiche Berechnungsmethode für die Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angewandt wird, hat dies zudem den Vorteil, dass die Rechtssicherheit und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse von Wirkungsanalysen vergrössert werden. Wir wollen die Empfehlung den Gemeinden deshalb vorlegen, jedoch nicht gegen deren Willen entscheiden.

Empfehlung 9

Als zusätzliche Optimierung – im Sinn der Elimination des Schwelleneffekts anstelle der Verlagerung des Schwelleneffekts in einen deutlich höheren Einkommensbereich – soll die Einführung einer Teilbevorschussung der geschuldeten Alimente geprüft werden.

Die Umsetzung dieser Empfehlung verlangt, nebst dem höheren administrativen Aufwand, dass zuerst festgelegt wird, wie die Teilansprüche berechnet und bis zu welcher höheren Einkommensgrenze Teilbevorschussungsbeiträge ausbezahlt werden sollen. Die Umsetzung der Empfehlung 8 in Verbindung mit jener der Empfehlung 7 scheint uns wirkungsvoller. Insbesondere zeigt sie in Haushalten der unteren Einkommensgruppe mehr Wirkung. Zudem haben wir auch bei der Verbilligung der halben Krankenkassenprämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung die gleiche Schwelle ohne darüber hinausgehende Teilansprüche. Wir erachten es als wirkungsvoller, zusätzliche Mittel für die Anhebung der Einkommensgrenze als für die Einführung von Teilbevorschussungen einzusetzen. Diese Empfehlung ist durch die Gemeinden zusammen mit den Empfehlungen 7 und 8 zu beurteilen. Wir wollen sie den Gemeinden vorlegen, aber nicht gegen deren Willen entscheiden.

Empfehlung 10

Die Gemeinden sollen ermuntert werden, (wo nicht schon vorhanden) ein System von Betreuungsgutscheinen anzuwenden. Ein solches erlaubt bei der Ausgestaltung eine bessere und gerechtere Steuerung, als dies über die relativ groben Einkommenstarife bei den Kindertagesstätten möglich ist.

Mit Betreuungsgutscheinen entsteht eine subjektbezogene Finanzierung anstelle der da und dort noch angewandten Objektfinanzierung. Dadurch muss nicht die Gemeinde eine Auswahl der zu unterstützenden Betreuungsstätten treffen, und der Bestand der einzelnen Einrichtungen wird direkt abhängig von der Nachfrage und den strategischen Führungsentscheiden der einzelnen Betreuungsstätten. Die Eltern haben die freie Wahl im Rahmen des bestehenden Angebots. Der Wettbewerb unter den Betreuungsstätten wird gefördert. Die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungs-

fähigkeit der Eltern könnte durch eine individuelle Abstufung der Höhe der Gutscheine berücksichtigt werden (vgl. Empfehlung 11).

Familienergänzende Kinderbetreuung ist eine Gemeindeaufgabe. Wir können den Gemeinden dazu keine Vorschriften machen. Wir wollen jene Gemeinden dazu ermuntern, ihre Unterstützung subjekt- und nicht objektbezogen zu gewähren, welche dieses System noch nicht anwenden.

Empfehlung 11

Bei der Berechnung der Höhe des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine sollte nicht das steuerbare Einkommen zugrunde gelegt werden, da dieses die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur eingeschränkt wiedergibt. Es könnte ein System in Anlehnung an die Prämienverbilligung gewählt werden – möglichst ohne Stufen.

Das bei der Prämienverbilligung angewandte neue System für die Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat sich in der Praxis bewährt. Es ist zwar komplizierter als das blosse Abstützen auf das steuerbare Einkommen, gibt aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit differenzierter wieder. Dank informatikgestützter Berechnung hält sich der administrative Mehraufwand in Grenzen. Wenn für verschiedene Unterstützungsbereiche die gleichen Berechnungskriterien für die Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angewandt werden, hat dies zudem den Vorteil, dass die Rechtssicherheit und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse von Wirkungsanalysen vergrössert werden. Der Entscheid über die Umsetzung dieser Empfehlung liegt bei den Gemeinden.

Empfehlung 12

Die öffentliche Hand soll nach neuen Modellen der Bereitstellung von geeignetem und bezahlbarem Wohnraum suchen. Es wird vorgeschlagen, dazu eine interdisziplinäre Expertengruppe einzusetzen. Die Gruppe soll die grundsätzlichen Fragen der langfristigen Wohnraumentwicklung analysieren sowie entsprechende Vorgehensweisen erarbeiten und Massnahmen entwickeln.

Am 2. Dezember 2014 hat Ihr Rat die am 11. Dezember 2012 eröffnete Motion M 277 von Christina Reusser über die Erstellung eines Planungsberichtes zum Thema Wohnen behandelt. In unserer Antwort hatten wir die bereits getroffenen Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraumes aufgezeigt und uns zur Ergreifung weiterer Massnahmen bereit erklärt. In diesem Sinn hatten wir Ihnen beantragt, die Motion erheblich zu erklären. In der Schlussabstimmung lehnte Ihr Rat die Motion jedoch mit 82 gegen 22 Stimmen deutlich ab. Daher verzichten wir darauf, andere kantonale Anstrengungen im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu unternehmen.

Empfehlung 13

Die Massnahmen zur Optimierung der Sozialleistungen sind periodisch zu evaluieren.

Statistische Informationen zur sozialen Lage der Luzerner Bevölkerung und zur Lebensqualität im Kanton Luzern finden sich im 2013 erschienenen Sozialbericht sowie als Online-Indikatoren auf der Webseite der Lustat. Diese bilden Elemente einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung im Kanton Luzern, welche um vertiefende Analysen in der Themenreihe «Armut und Wohlstand im Kanton Luzern» erweitert wird. Die in den Jahren 2011 und 2015 erschienenen Publikationen zur finanziellen Situation der Luzerner Haushalte liefern relevante Hintergrundinformationen zum vorliegenden Wirkungsbericht zu den Schwelleneffekten im System der sozialen Sicherheit und zur fiskalischen Belastung des Mittelstands. Wir betrachten es als unabdingbar, im Rhythmus von sechs Jahren einen Wirkungsbericht zu erstellen. Würden die Wirkungsberichte in kürzeren Abständen verfasst, würde sich das negativ auf deren Aussagekraft auswirken.

Empfehlung 14

Das Simulationsmodell von Interface und die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte sind als Analyseinstrumente zu optimieren respektive zu etablieren.

Der vorliegende Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 präsentiert die Ergebnisse von Modellrechnungen zur Quantifizierung von Schwelleneffekten auf der Grundlage von ausgewählten Haushaltstypen. Damit lässt sich überprüfen, ob eingeleitete Massnahmen eine Wirkung gezeigt haben, ob die gewünschte Wirkung eingetreten ist und in welcher Ausprägung diese eingetreten ist. Damit bietet die Wirkungsanalyse die Entscheidungsgrundlage dafür, ob weitere Massnahmen zu ergreifen sind.

Mit den beiden Instrumenten Simulationsmodell und Statistik ist es gelungen, aussagekräftige und repräsentative Ergebnisse zu den im Wirkungsbericht unter-

suchten Handlungsfeldern zu erzielen. Das Ziel des Wirkungsberichts wird damit erreicht. Die Umsetzung der Empfehlung 13 dient dem langjährigen Vergleich. Ein solcher ist aber nur möglich, wenn die Analysen immer nach der gleichen Methode durchgeführt werden, wobei eine Optimierung der Instrumente der Verfeinerung und Differenzierung der Ergebnisse dient. Daher scheint es uns sinnvoll, bei der Umsetzung der Empfehlung 13 auch die Empfehlung 14 zu befolgen.

Empfehlung 15

Da keine ausserordentliche Belastung der mittleren Einkommen festgestellt werden kann, erübrigen sich spezielle steuerliche Massnahmen zugunsten des Mittelstands.

Wenn eine Langzeitwirkung beobachtet werden soll, ist es wichtig, dass die Rahmenbedingungen nicht fortlaufend geändert werden. Andernfalls ist es nicht möglich festzustellen, welche Wirkung durch welche Massnahme verursacht wurde. Wir schliessen uns der im Wirkungsbericht gemachten Feststellung an und erachten weitere steuerliche Massnahmen zugunsten des unteren Mittelstands derzeit als nicht erforderlich.

Empfehlung 16

Bei der Steuertarifgestaltung sollen höhere steuerliche Freibeträge oder Abzüge für Einkommensschwache einen Beitrag zur Minderung von Schwelleneffekten im Bereich der niedrigen Einkommen bilden, ohne gleichzeitig die höheren Einkommen zu entlasten.

Diese Massnahme könnte die Schwelleneffekte weiter reduzieren. Sie setzt aber in einem Bereich an, in dem die Steuerlast und damit die Schwellen ohnehin schon sehr tief sind. Bei unseren Erwägungen müssen wir auch die angespannte Finanzlage des Kantons und der Gemeinden berücksichtigen. Daher verzichten wir auf die Umsetzung dieser Massnahme.

Empfehlung 17

Bei Veränderung der Steuergegenstände (Einkommen, Vermögen, Abzüge) soll die Sensibilität für die Abhängigkeiten von bestimmten Sozialleistungen (z. B. Prämienverbilligung) verstärkt werden. Um einen zielgerichteten Einsatz der Transferleistungen zu erreichen, sollen beim Abstellen auf steuerliche Grundlagen mit dem Steuersystem beabsichtigte Lenkungseffekte möglichst ausgeschaltet werden.

Diese Empfehlung ist insbesondere an den die Sozialleistungen steuernden Gesetzgeber gerichtet. Die Gesetzgebung ist so zu gestalten, dass Veränderungen der Steuergegenstände nicht ungewollte Effekte auf die Sozialleistungen und die Grenzen der Anspruchsberechtigung nach sich ziehen. Bei der Prämienverbilligung haben wir dieses Ziel erreicht. Mit der Umsetzung der Empfehlungen 8 und 11 würde ein weiterer Beitrag dazu geleistet. In beiden Fällen sind die Gemeinden zuständig. Gegen deren Willen wollen wir die Umsetzung nicht durchsetzen. Wir sind aber bereit, den Dialog mit den Gemeinden aufzunehmen und der Empfehlung in unserem Zuständigkeitsbereich vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.

3 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den «Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands» zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 15. Dezember 2015

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf

Kantonsratsbeschluss über den Planungsbericht Existenzsicherung 2015 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands (Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015)

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 15. Dezember 2015,

beschliesst:

1. Vom Planungsbericht Existenzsicherung 2015 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands (Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015) wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

KANTON LUZERN
Gesundheits- und Sozialdepartement

Anhang

Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands

Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern

Luzern, 30. Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 3

Das Wichtigste in Kürze 5

Einleitung 8

Teil I Geprüfte Handlungsfelder 12

1. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) 13
1.1 Leistungsbeschrieb 13
1.2 Schwelleneffekte 15
1.2.1 Simulationsmodell 15
1.2.2 Empirische Relevanz 17

2. Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV/IV 20
2.1 Leistungsbeschrieb 20
2.2 Schwelleneffekte 22
2.2.1 Simulationsmodell 23
2.2.2 Empirische Relevanz 24

3. Individuelle Prämienverbilligung (IPV) 25
3.1 Leistungsbeschrieb 25
3.2 Schwelleneffekte 29
3.2.1 Simulationsmodell 30
3.2.2 Empirische Relevanz 31

4. Ausbildungsbeiträge 35
4.1 Leistungsbeschrieb 35
4.2 Schwelleneffekte 38
4.2.1 Simulationsmodell 38
4.2.2 Empirische Relevanz 39

5. Alimentenbevorschussung (ALBV) 39
5.1 Leistungsbeschrieb 39
5.2 Schwelleneffekte 41
5.2.1 Simulationsmodell 41
5.2.2 Empirische Relevanz 42

6. Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen 43
6.1 Leistungsbeschrieb 43
6.2 Schwelleneffekte 45
6.2.1 Simulationsmodell 45
6.2.2 Empirische Relevanz 49

7. Steuern 49
7.1 Instrumente der kantonalen Steuerpolitik 49
7.2 Steuersubjekte und Steuertarife 49
7.3 Rechtsgrundlage 50
7.4 Berechnungsgrundlage 51
7.5 Trägerschaft des Vollzugs 52
7.6 Neuerungen und Anpassungen 52
7.7 Schwelleneffekte 60
7.7.1 Simulationsmodell 60
7.7.2 Empirische Evidenz 61

8. Gemeinnütziger Wohnungsbau **61**
8.1 Leistungsbeschrieb gemäss Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung 61
8.2 Geplante Massnahmen 63

9. Methodische Grundlagen zur Evaluation **64**

Teil II Leistungen, Steuern und Schwelleneffekte 2009–2014. Erkenntnisse und Massnahmen ***65***

1 Sozialleistungen – Inhalt und Umfang **65**

2 Sozialleistungen – Schwelleneffekte und Massnahmen **67**
2.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe 67
2.2 Ergänzungsleistungen zu AHV und IV 67
2.3 Individuelle Prämienverbilligung 68
2.4 Ausbildungsbeiträge 69
2.5 Alimentenbevorschussung 70
2.6 Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen 71
2.7 Gemeinnütziger Wohnungsbau 71

3 Evaluation – Inhalte und Instrumente **72**

4 Fiskalische Belastung Mittelstand **72**

Teil III Antrag ***74***

1 Empfehlungen der Projektgruppe **74**

Anhang ***77***

1 Beschreibung des Simulationsmodells von Interface Politikstudien Forschung Beratung **77**
1.1 Untersuchte Haushaltstypen 77
1.2 Erwerbs- oder Renteneinkommen 78
1.2.1 Haushalte mit Erwerbseinkommen 78
1.2.2 Haushalte mit Renteneinkommen 78
1.3 Steuern und Sozialtransfers 79
1.4 Parameter 81

2 Beschreibung der statistischen Datenquellen **82**
2.1 Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte 82
2.2 Kantonale Steuerstatistik 82

3 Quellen und der verwendeten Literatur **83**

Das Wichtigste in Kürze

Die Ausgangsbasis für den vorliegenden Bericht bildet die Untersuchung zur Existenzsicherung im Kanton Luzern "Arbeit muss sich lohnen" aus dem Jahr 2010. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit und der damit verbundenen Handlungsoptionen sowie der Erkenntnis, dass im Zusammenspiel der unterschiedlichen bedarfsabhängigen Sozialleistungen vor allem die Ausgestaltung der Prämienverbilligung zu systembedingten Ungerechtigkeiten führt, hatte der Regierungsrat als wichtigste Massnahme entschieden, das Gesetz über die Verbilligung der Prämien der Krankenversicherung neu zu gestalten.

Vor dem Hintergrund zweier politischer Vorstösse hat der Regierungsrat eine Projektgruppe beauftragt, einen Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 zu erstellen. Dort soll in definierten Handlungsfeldern aufgezeigt werden, welche Massnahmen in den Jahren 2011 bis 2014 ergriffen und welche Wirkungen erreicht worden sind.

Auf Basis dieser Beurteilung erwartet der Regierungsrat von den Fachpersonen Empfehlungen für weitere Massnahmen.

In Teil I des Berichts werden die Handlungsfelder beschrieben und es wird auf inhaltliche und quantitative Veränderungen hingewiesen. Dem Simulationsmodell von Interface werden die rechtlichen Grundlagen von 2009 und 2014 unterlegt und ihr Einfluss auf die Schwelleneffekte analysiert. In einem zweiten Schritt wird auf der Basis der aggregierten Daten von LUSTAT die empirische Relevanz aufgezeigt, das heisst, es wird der Frage nachgegangen, wer in welchem Umfang von diesen Schwelleneffekten betroffen ist.

In Teil II des Berichts werden die Erkenntnisse zu den Schwelleneffekten in den einzelnen Handlungsfeldern zusammengefasst und Empfehlungen zu möglichen Optimierungen aus Sicht der Projektgruppe formuliert.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Wirkungen einerseits in Bezug auf die Höhe des Schwelleneffekts und andererseits auf die Anzahl Betroffener. Es werden dabei die folgenden Symbole verwendet:

- "+": der Schwelleneffekt hat sich reduziert / die Zahl der Betroffenen hat sich verringert
- "-": der Schwelleneffekt hat sich verstärkt / die Zahl der Betroffenen hat sich erhöht
- "=": die Situation ist unverändert
- ".": keine Aussage.

Handlungsfeld	Entwicklung und Empfehlungen	Wirkung (Höhe / Personen)
Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)	Die Praxisanpassung in den Sozialdiensten zur Ausrichtung der vollen Richtprämie der obligatorischen Krankenversicherung für Personen im Grenzbereich zur WSH ist zielführend. Der genaue Umfang der Reduktion des Schwelleneffekts lässt sich allerdings erst mit neueren Daten überprüfen.	+ / +
Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV und IV	Die bundesrechtlich geregelte Auszahlung der Durchschnittsprämien an alle EL-Beziehenden erhöht den Schwelleneffekt. Eine kantonale Regelkompetenz würde die Gleichstellung der Zielgruppe mit der übrigen Bevölkerung ermöglichen (Auszahlung der kantonal festgelegten Richtprämien, max. die effektiv geschuldete Prämie). Damit würden Mittel zur Vergünstigung der Prämien von Personen frei, die knapp keine übrigen Sozialleistungen beziehen. Der Schwelleneffekt würde so verringert.	- / -
Individuelle Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung	Die mit der Gesetzesänderung angestrebten Ziele (bessere Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Umverteilung zugunsten der einkommensschwachen Haushalte) konnten erreicht werden. Der Schwelleneffekt hat sich damit verringert. Die Wirkung ist abhängig von der Höhe der zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Zur Sicherstellung der gewünschten Wirkung sollen sich die bewilligten Mittel an der Teuerung der Prämien orientieren.	+ / +
Ausbildungsbeiträge	Die intendierte Wirkung des neuen Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (weniger berücksichtigte Gesuchstellende erhalten höhere Beiträge) kann belegt werden. Eine laufende departementsinterne Zwischenevaluation soll die Basis für eine umfassende Gesamtevaluation bilden.	.. / ..
Alimentenbevorschussung (ALBV)	Trotz Bemühungen der Regierung sind seit 2010 keine Massnahmen zustande gekommen. Der stossende Schwelleneffekt besteht weiterhin und trifft eine stetig wachsende Gruppe von Alleinerziehenden. Mit der Anhebung der Einkommensgrenze soll die Schwelle in einen Bereich angehoben werden, der deutlich über dem Existenzminimum liegt.	= / -

Familienergänzende Kinderbetreuung	Über die Ausgestaltung eines Systems von Betreuungsgutscheinen können die Schwelleneffekte im Tarifsystem der Kinderkrippen geglättet werden. Den Gemeinden soll ein optimiertes System von Betreuungsgutscheinen (bessere Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern, stufenlose Ausgestaltung) nahe gelegt werden.	**= / ..**
Steuern	Die Steuergesetzrevisionen haben über die Entlastung der unteren Einkommen eine Reduktion des Schwelleneffekts bewirkt. Der weiterhin bestehende negative Arbeitsanreiz bei der Ablösung aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe soll mit höheren Freibeträgen oder Abzügen für Einkommensschwache weiter vermindert werden. Allgemein soll bei zukünftigen Veränderungen der Steuergegenstände die Sensibilität für die Abhängigkeit von bestimmten Sozialleistungen verstärkt werden.	**+ / ..**
Gemeinnütziger Wohnungsbau	Das aktuelle System der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird 2022 auslaufen. Wegen der sozialpolitischen Relevanz und der direkten Beeinflussung der Sozialleistungen sollen die grundsätzlichen Fragen der Wohnraumentwicklung auf ganzheitlicher Basis analysiert und nach möglichen Massnahmen gesucht werden.	**.. / ..**

Über die genannten Untersuchungsthemen hinaus beschreibt vorliegender Bericht die Auswirkungen der Steuergesetzrevisionen. Insbesondere geht es dabei um die Auswirkungen auf den Mittelstand. Die Steuerhaushalte, die mehr als 10 Prozent ihrer Einkünfte für Steuerausgaben aufwenden mussten, nahmen im Zeitraum 2004 bis 2012 bei der Einkommensmitte von 46 Prozent auf 19 Prozent ab. Die Analyse zeigt zudem, dass die Einkommensmitte relativ gesehen stärker entlastet worden ist als die Einkommensstarken. Damit erübrigen sich im Moment steuerliche Massnahmen zugunsten des Mittelstands.

In Teil III des Berichts werden die Empfehlungen der Projektgruppe in einer Übersicht wiederholt.

Im Anhang werden die Grundlagen des Simulationsmodells und die statistischen Datenquellen detailliert beschrieben. Zudem sind die verwendeten Quellen aufgeführt.

Einleitung

Von Schwelleneffekten wird generell dann gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. Für die von Schwelleneffekten Betroffenen lohnt sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens aus finanzieller Sicht nicht. Man spricht auch von negativen Arbeitsanreizen.

Mit der Motion Reusser Christina und Mit. über die Erstellung eines Wirkungsberichts über die getätigten Veränderungen zur Beseitigung der Schwelleneffekte sowie zur Einführung eines Monitorings (M 334), die am 7. Mai 2013 vom Kantonsrat erheblich erklärt wurde, wird der Regierungsrat beauftragt, mit den von LUSTAT regelmässig erhobenen statistischen Daten zur finanziellen Lage der Luzerner Bevölkerung 2015 die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zur Verminderung von Armut zu evaluieren und in Form eines Berichts der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Auswertung soll erstmals 2015 erfolgen und nachfolgend alle vier Jahre getätigt werden.

In der Antwort auf die Motion hat der Regierungsrat im Sinn der Erheblicherklärung beantragt, dass die Folgeberichte nicht zwingend im 4-Jahres-Rhythmus zu verfassen seien.

Zudem hat der Regierungsrat am 15. April 2014 beschlossen, für das Postulat Staubli David über die Entwicklung der fiskalischen Belastung des Mittelstands (P 310) vom 29. Januar 2013 Erheblicherklärung zu beantragen. Der Kantonsrat hat das Postulat an der Sitzung vom 27. Mai 2014 erheblich erklärt.

Das Postulat fordert vom Regierungsrat, aufzuzeigen, wie sich in den letzten Jahren die fiskalische Belastung des Mittelstands im Vergleich zu anderen Einkommensschichten im Kanton Luzern entwickelt hat. Sollte es sich zeigen, dass die im Postulatstext geschilderten Entwicklungen (stärkere Belastung des Mittelstands bzw. weniger starke Entlastung des Mittelstands im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen) auch im Kanton Luzern stattgefunden haben beziehungsweise immer noch stattfinden, sollen Massnahmen aufgezeigt werden, wie dem entgegengewirkt werden kann.

In ihrer Stellungnahme befürwortet die Regierung ein Monitoring, das die Wirksamkeit der eigenen Massnahmen in der Sozial- und Steuerpolitik aufzeigt. Die Regierung verweist auch ausdrücklich auf ihre Antwort auf die Motion M 334, auf den kantonalen Sozialbericht und auf ein geplantes Sozialindikatoren-System. Gestützt darauf und auf das statistische Monitoring der Einkommens- und Vermögenssituation der Luzerner Haushalte sowie der Leistungsangebote zur Unterstützung der Existenzsicherung im Kanton Luzern werde sie den verlangten Wirkungsbericht 2015 mit Fachexpertinnen und -experten aus verschiedenen Departementen realisieren. Dabei sollen auch die Wirkungen der letzten Steuergesetzrevisionen einbezogen werden.

Die Empfehlungen aus dem Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ bilden die Grundlage für die periodische Evaluation der Massnahmen zur Reduktion oder Eliminierung der Schwelleneffekte innerhalb und im Zusammenspiel der bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Luzern. Die einzelnen Empfehlungen und ihre in der Berichtsperiode realisierten Massnahmen sind:

- Empfehlung 1: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ - empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern, die bisherige Berechnungspraxis bei der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe (WSH) weiterhin anzuwenden. Der skizzierte Optimierungsvorschlag könnte zwar einen wichtigen Schwelleneffekt beseitigen. Er widerspricht jedoch dem politischen Ziel, die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nicht zu erhöhen, und schafft gleichzeitig falsche Anreize für Personen im Niedriglohnbereich.

In der Berichtsperiode sind gemäss dieser Empfehlung keine Massnahmen eingeleitet worden. Die bisherigen Bestimmungen gelten weiterhin, auch im revidierten Sozialhilfegesetz.

- Empfehlung 2: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ - empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern, eine rechtliche Basis zu schaffen, damit die Schwellenproblematik im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) durch die Anrechnung der vollen Richtprämie der obligatorischen Krankenversicherung reduziert werden kann.

Die bestehende Rechtsgrundlage wurde als ausreichend eingestuft, um die volle Richtprämie anzurechnen. So galt es in der Berichtsperiode, die Umsetzung in der Praxis konsequent vorzunehmen. Eine erste Evaluation dieser Praxisänderung erfolgt im vorliegenden Bericht.

- Empfehlung 3: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ - empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern, das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (IPV) so anzupassen, dass die festgestellten Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) und im Bereich der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV beseitigt werden. Dabei sollen die für die IPV verfügbaren Mittel gezielt zugunsten von Haushalten mit Kindern im Niedriglohnbereich eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen empfiehlt die Projektgruppe dem Regierungsrat, alternative Berechnungsgrundlagen und Berechnungssysteme für die IPV zu prüfen.

Die Gesetzesänderung erfolgte per Juli 2013, sodass die Berechnung des Anspruchs für das Jahr 2014 erstmals nach neuer Regelung erfolgte. Die Evaluation der Gesetzesänderung erfolgt im vorliegenden Bericht.

- Empfehlung 4: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern, von einer Steuerbefreiung des Existenzminimums abzusehen und die Entwicklung der Thematik auf Bundesebene weiterzuverfolgen.

In der Berichtsperiode sind gemäss dieser Empfehlung keine Massnahmen eingeleitet worden.

- Empfehlung 5: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern, die Wirkungen der Steuergesetzrevisionen 2008 und 2011 auf die Besteuerung von Steuerpflichtigen im Bereich des Existenzminimums zu prüfen. Falls notwendig sollen im Rahmen der nächsten Steuergesetzrevision geeignete Massnahmen ergriffen werden, um Schwelleneffekte, die infolge der unterschiedlichen Berücksichtigung der Steuerbelastung innerhalb und ausserhalb des Anspruchsbereichs auf Sozialhilfe (WSH) entstanden sind, zu beseitigen.

Die empfohlene Prüfung wurde vorgenommen. Die Evaluation der Gesetzesänderung im Hinblick auf die finanzielle Situation der erwähnten Zielgruppen erfolgt im vorliegenden Bericht.

- Empfehlung 6: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass ausstehende Kinderalimente – unter Berücksichtigung einer Einkommensgrenze, die deutlich über dem Existenzminimum liegt, und einer Vermögensgrenze – bevorschusst werden.

In der Berichtsperiode sind trotz den Bemühungen der Regierung keine Massnahmen zustande gekommen. Der Empfehlung wurde damit nicht entsprochen.

- Empfehlung 7: Falls es mit einer Änderung des Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (IPV) nicht gelingt, den Schwelleneffekt für Paare mit Kindern und für Alleinerziehende im Niedriglohnbereich zu beheben, empfehlen die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ dem Regierungsrat des Kantons Luzern, den Schwelleneffekt durch die Einführung einer Zusatzleistung für erwerbstätige Familien zu beseitigen.

In der Berichtsperiode ist die Initiative „Kinder fördern – Eltern schützen, Ergänzungsleistungen für Familien“ zustande gekommen. Der Regierungsrat hat die Gesetzesinitiative Ende 2014 zur Ablehnung an den Kantonsrat überwiesen (B 133 vom 9. Dezember 2014), der sie an der Sitzung vom 16. März 2015 abgelehnt hat. Die Volksabstimmung darüber ist für den November 2015 geplant.

- Empfehlung 8: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern sicherzustellen, dass der Datensatz zur Analyse der finanziellen Situation der Luzerner Haushalte jährlich aktualisiert wird und zur Optimierung der kantonalen Sozialpolitik ausgewertet werden kann.

LUSTAT Statistik Luzern erstellt jährlich durch Verknüpfung bestehender Datenquellen die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte. Die Datenbasis dient als Grundlage für die statistische Berichterstattung und bildet die Grundlage für die vorliegenden Modellrechnungen zum Schwelleneffekt.

Ausgehend vom Auftrag des Regierungsrats des Kantons Luzern, den im Projekt „Arbeit muss sich lohnen“ formulierten Empfehlungen sowie der in der Berichtsperiode sozialpolitisch relevanten Themenfeldern Ausbildungsbeiträge und gemeinnütziger Wohnungsbau werden im vorliegenden Bericht folgende Handlungsfelder analysiert (es handelt sich dabei sowohl um Gemeindeaufgaben als auch um Kantons- und Verbundaufgaben):

1. Wirtschaftliche Sozialhilfe: Gemeindeaufgabe (Sozialhilfebeziehende); Kantonsaufgabe (Asylsuchende und Flüchtlinge bis zu 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz)
2. Ergänzungsleistungen zu AHV und IV: Verbundaufgabe
3. Individuelle Prämienverbilligung: Verbundaufgabe
4. Ausbildungsbeiträge: Kantonsaufgabe
5. Alimentenbevorschussung: Gemeindeaufgabe
6. Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen: Gemeindeaufgabe
7. Steuerbelastung: Verbundaufgabe
8. Gemeinnütziger Wohnungsbau: Verbundaufgabe

Zur Umsetzung des Auftrags ist vom Regierungsrat eine Projektorganisation eingesetzt worden. Diese bestand aus Projektausschuss und Projektgruppe.

- Projektausschuss

  Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD)
  Erwin Roos, Departementssekretär

  Finanzdepartement (FD)
  Heinz Bösch, Departementssekretär

- Projektgruppe

  Finanzdepartement (FD)
  Hansruedi Buob, Dienststelle Steuern, Wissenschaftlicher Dienst/Publikationen
  Monique Müller, Departementssekretär-Stellvertreterin

  Bildungs- und Kulturdepartement (BKD)
  Teresa Artacho, Leiterin Fachstelle Stipendien

  Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD)
  Daniel Wicki, Leiter der Abteilung Soziales und Arbeit

  Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG)
  Antonio Hautle, Dienststellenleiter
  – Projektleitung
  Felix Nussbaum, Fachspezialist Sozialhilfe
  – Sekretariat

  Ausgleichskasse Luzern
  Stefano Marinelli, Bereichsleiter Leistungen

  LUSTAT Statistik Luzern
  Edith Lang, Direktor-Stellvertreterin

  Gemeinden
  Oskar Mathis, VLG, Leiter Bereich Gesundheit und Soziales; Sozialvorsteher Horw

- Beauftragte Organisationen

  LUSTAT Statistik Luzern
  Roberto Frisullo
  Nathalie Portmann

  Interface Politikstudien Forschung Beratung
  Oliver Bieri
  Helen Köchli

Die empirischen Arbeiten und Modellrechnungen wurden durch LUSTAT Statistik Luzern und Interface Politikstudien Forschung Beratung realisiert.

Weiterführende statistische Informationen zur sozialen Lage der Luzerner Bevölkerung oder zur Lebensqualität im Kanton Luzern finden sich im 2013 erschienenen Sozialbericht oder als Online-Indikatoren auf der Website von LUSTAT. Sie bilden Elemente einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung im Kanton Luzern, die um eine vertiefende Analyse in der Themenreihe „Armut und Wohlstand im Kanton Luzern“ erweitert wird. Die in den Jahren 2011 und 2015 erschienenen Publikationen zur finanziellen Situation der Luzerner Haushalte liefern relevante Hintergrundinformationen zum vorliegenden Wirkungsbericht zu den Schwelleneffekten im System der sozialen Sicherheit und zur fiskalischen Belastung des Mittelstands.

Teil I Geprüfte Handlungsfelder

Von Schwelleneffekten wird generell dann gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. Das frei verfügbare Einkommen entspricht jenem Einkommen, das einem Haushalt nach Abzug der Fixkosten wie Miete oder Krankenkassenprämien und den Steuern zur Verfügung steht. Schwelleneffekte sind zu vermeiden, weil sie negative Arbeitsanreize setzen und es sich für die von ihnen Betroffenen aus finanzieller Sicht nicht lohnt, ihr Erwerbseinkommen zu erhöhen. Schwelleneffekte entstehen, wenn eine Sozialleistung wie die Sozialhilfe (WSH) oder die individuelle Prämienverbilligung (IPV) zur obligatorischen Krankenversicherung um einen höheren Beitrag reduziert wird, als der Lohn sich erhöht. Das Auftreten von Schwelleneffekten ist abhängig von der Definition der Anspruchsgrenze respektive der Art und Weise der Berechnung des Anspruchs auf eine Sozialleistung. Der Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) hat erstmals die Schwelleneffekte im Kanton Luzern aufgezeigt und Massnahmen zu ihrer Reduktion vorgeschlagen. Der vorliegende Bericht greift die Erkenntnisse zu Art und Umfang der Schwelleneffekte auf und ergänzt sie um zusätzliche Handlungsfelder. Er untersucht die Wirkungen der getroffenen Massnahmen und liefert durch den einheitlichen Aufbau in der Beschreibung der Leistungen und der Schwelleneffekte sowie den intertemporalen Vergleich über alle Handlungsfelder ein Monitoring.

In Analogie zum ersten Bericht erfolgt die Systemanalyse zu den Schwelleneffekten wiederum einheitlich entlang der einzelnen Leistungen respektive Handlungsfelder. Die Darstellung der einzelnen Leistungen beginnt mit einer inhaltlichen Umschreibung aus rechtlicher und statistischer Sicht. Letztere deckt aus Gründen der Datenverfügbarkeit in der Regel die Periode 2004 bis 2013 ab. Auf die Leistungsumschreibung folgt eine qualitative und quantitative Beurteilung der Wirkung der vorgenommenen Massnahmen. Die Wirkungsanalyse umfasst in einem ersten Schritt die Identifikation möglicher Schwelleneffekte bei der Ausgestaltung der Leistung selber, sowie im Zusammenspiel mit weiteren Leistungen und der Steuerbelastung. Methodisch dient hierzu das Simulationsmodell von Interface, mithilfe dessen die relevanten Schwelleneffekte identifiziert werden. Im Simulationsmodell sind die gesetzlichen Grundlagen aus den Jahren 2009 und 2014 hinterlegt. Die identifizierten, systembedingten Schwelleneffekte werden in einem zweiten Schritt quantifiziert. Hierzu dient die im Rahmen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ aufgebaute Datenbasis. Die auf sie aufbauenden Modellrechnungen beziehen sich auf die Jahre 2006 und 2011; sie berücksichtigen grundsätzlich die in den Jahren 2009 und 2014 geltende Gesetzesgrundlage. Im Kommentar werden die Annahmen im Detail ausgeführt. Erläuterungen zu den methodischen Grundlagen finden sich im Anhang.

Es gilt zu beachten, dass trotz unterschiedlicher Anspruchsgrenzen der einzelnen Sozialleistungen in der Darstellung der Resultate der Systemsimulation von Interface und der -modellierung von LUSTAT von einem einheitlichen Einkommens- und

Haushaltsbegriff ausgegangen werden muss. Nur so lässt sich die Einkommenssituation der Haushalte mit Anspruch auf mehrere Leistungen beschreiben und untereinander vergleichen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass im Simulationsmodell keine Vermögen respektive Vermögenserträge berücksichtigt werden. Dadurch bleibt das Vermögen bei der Anspruchsberechnung unberücksichtigt. Da die Berücksichtigung des Vermögens beim massgebenden Einkommen einen wichtigen Aspekt der letzten Gesetzesänderungen zur Prämienverbilligung und zu den Ausbildungsbeiträgen darstellte, kann der Einfluss einer definitorischen Änderung der massgebenden Einnahmen auf die Höhe des Schwelleneffekts mit dem Simulationsmodell in vorliegendem Bericht nicht analysiert werden. Im Gegensatz zu den Berechnungen nach dem Simulationsmodell sind Vermögensbestandteile in den statistischen Modellrechnungen berücksichtigt.

1. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)

1.1 Leistungsbeschrieb

Umschreibung

Die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) hat zum Ziel, die Existenz bedürftiger Personen zu sichern, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit zu fördern und die soziale Integration zu gewährleisten. Die WSH kommt erst dann zum Tragen, wenn alle anderen Einnahmequellen privater und öffentlicher Natur ausgeschöpft worden sind. Für die Berechnung der Höhe der WSH gelten die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2005).

Zielgruppe

Im Kanton Luzern wohnhafte Personen, die ihren Lebensbedarf nicht, nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter decken können.

Rechtsgrundlage

Bund:
Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1)

Kanton:
Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 24. Oktober 1989 (SRL Nr. 892)
Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990 (SRL Nr. 892a)

Berechnungsgrundlage

Personen erhalten wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), 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 effektiven situationsbedingten Leistungen (z.B. Erwerbsunkosten) zusammen. Auf dieser Grundlage wird der Betrag berechnet, welcher der jeweiligen Person respektive dem bedürftigen Haushalt an WSH zusteht.

Trägerschaft des Vollzugs

Einwohnergemeinde; Kanton (Asylsuchende; Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bis zu 10 Jahren nach Einreise in die Schweiz)

Finanzierung

Einwohnergemeinde am Wohnsitz des Hilfsbedürftigen, abgesehen von der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Asylsuchende (Kanton/Bund) und für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge, die sich noch nicht 10 Jahre in der Schweiz aufhalten (Kanton/Bund).

Neuerungen und Anpassungen

In der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) gelten seit dem 1. Juli 2005 die revidierten SKOS-Richtlinien; die entsprechende Revision fokussierte auf einen tieferen Grundbedarf und auf zusätzliche Arbeits- oder Integrationsanreize (Einkommensfreibeträge, Integrationszulagen). Im Zug der Finanzreform 08 wurde der Lastenausgleich für die WSH zwischen den Gemeinden per 31. Dezember 2007 aufgehoben und in den allgemeinen Finanzausgleich integriert. Seit 2010 wird an Personen knapp ausserhalb der Anspruchsgrenze die volle Richtprämie erstattet, wenn sie mit der anteilmässigen individuellen Prämienverbilligung zur obligatorischen Krankenversicherung unter die Anspruchsgrenze fallen. Per 1.1.2013 wurde der Grundbedarf für alle Personen, die noch nicht eineinhalb Jahre in der Schweiz gearbeitet haben, um 15 Prozent (Einpersonenhaushalte) respektive um 10 Prozent (Mehrpersonenhaushalte) reduziert.

Die Änderungen des totalrevidierten Sozialhilfegesetzes vom 16. März 2015, welches am 1. Januar 2016 in Kraft treten wird, sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Neben der textlichen Neugestaltung handelt es sich hauptsächlich um Änderungen betreffend die Umsetzung der WSH (Auskünfte, Sozialinspektoren), der Mutterschaftsbeihilfe (Integration in die wirtschaftliche Sozialhilfe), der Nothilfe (welche Personen haben lediglich diesen minimalen Anspruch?) und der WSH 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 werden per 1. Januar 2016 teilrevidiert. Gegenstand der Revision sind unter anderem der Grundbedarf (insb. für junge Erwachsene und grosse Familien), die finanziellen Anreize zur beruflichen und sozialen Integration sowie die Sanktionsmöglichkeiten. Die revidierten SKOS-Richtlinien werden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) anlässlich der Sozialkonferenz vom 21. September 2015 zur Verabschiedung vorgelegt werden.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

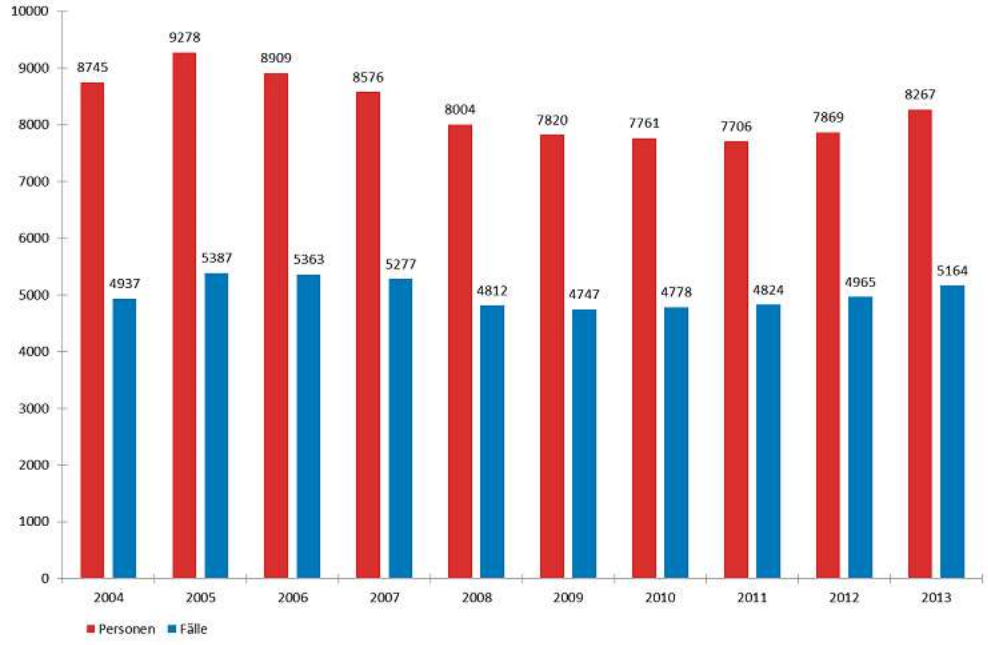
Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) im Kanton Luzern erreichte im Jahr 2005 einen vorläufigen Höchstwert von fast 9'300 Personen (Abb. 1). Dank der nachfolgenden guten Konjunkturlage, die bis weit ins Jahr 2008 hineinreichte, zeichnete sich bis 2011 ein vorerst rascher und anschliessend abgeschwächter Rückgang auf rund 7'700 Personen oder 2,0 Prozent der Kantonsbevölkerung ab. Bis ins Jahr 2013 stieg die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger auf rund 8'300 Personen oder 2,1 Prozent der Bevölkerung an. Im Jahr 2013 gingen an die 4'471 unterstützten Privathaushalte im Mittel insgesamt rund 12'000 Franken pro Haushalt. Weitere 730 Fälle betrafen Personen in Heimen und besonderen Wohnformen.

Die Nettobelastung der Gemeinden für wirtschaftliche Sozialhilfe (ohne Mutterschaftsbeihilfe) betrug 2013 rund 69,1 Millionen Franken oder 177 Franken pro Kopf der Luzerner Bevölkerung (Quelle: LUSTAT – Gemeindefinanzstatistik). Der Kanton wendete für den Bereich Asyl- und Flüchtlinge zusätzlich 31 Millionen Franken auf.

Im interkantonalen Vergleich ist die Sozialhilfequote im Kanton Luzern unterdurchschnittlich (CH 2013: 3,1%). Auch die Nettoausgaben für WSH lagen in den letzten Jahren unter dem Schweizer Schnitt (CH 2012: 295 Fr./Einw.[1]).

[1] Bundesamt für Statistik (2014): Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen 2012. www.bfs.admin.ch

Abb. 1 Wirtschaftliche Sozialhilfe: Unterstützte Personen und Fälle seit 2004 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

1.2 Schwelleneffekte

Mit dem 2010 erschienenen Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ konnten negative Arbeitsanreize im Einkommensbereich des Eintritts in die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) sowie des Austritts aus der WSH identifiziert werden. Nachfolgend wird qualitativ und quantitativ analysiert, wie sich die Situation nach der ersten Analyse (2009) bis ins Jahr 2014 verändert hat.

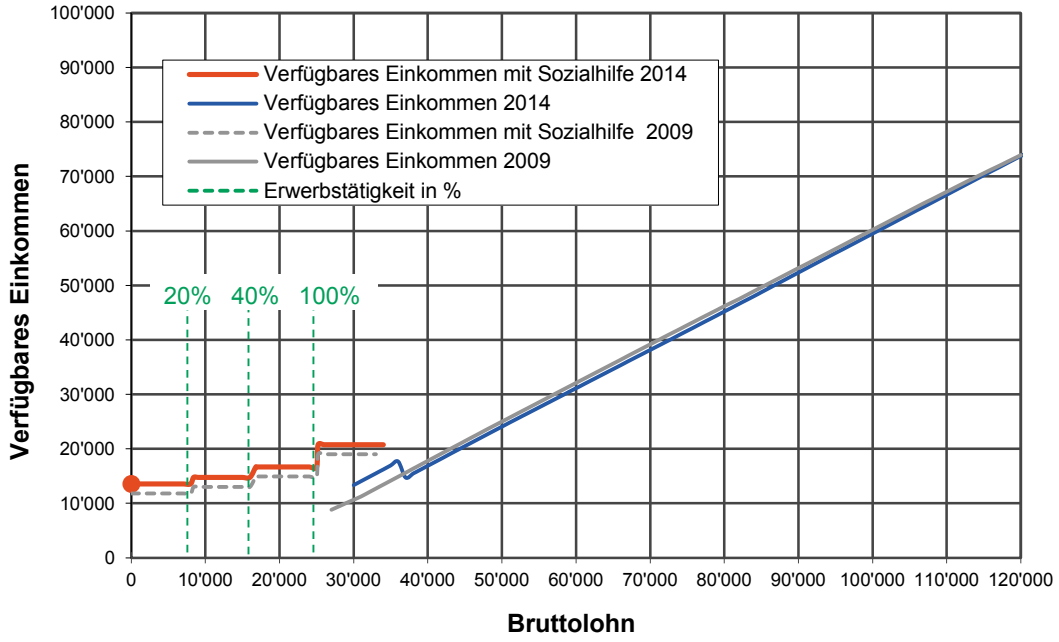
1.2.1 Simulationsmodell

Die Analyse des verfügbaren Einkommens in Haushalten mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) und solchen ohne hat gezeigt, dass es beim Eintritt in die und beim Austritt aus der WSH beträchtliche negative Arbeitsanreize geben kann. Diese Tatsache lässt sich exemplarisch anhand der Situation einer alleinstehenden erwachsenen Person und der Situation eines Paars mit zwei Kindern aufzeigen.

Die Situation einer alleinstehenden erwachsenen Person (Abb. 2) lässt sich wie folgt charakterisieren:

- Die rote Linie bildet das verfügbare Einkommen im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) ab. Der rote Punkt beim Bruttolohn von 0 Franken gibt das frei verfügbare Einkommen an, das besteht, wenn neben der WSH kein Erwerbseinkommen erwirtschaftet wird. Danach wird mit steigendem Einkommen eine stufenweise Erhöhung der Erwerbstätigkeit (20%, 40%, 100%) vorausgesetzt (Knupfer et al. 2007).
- Die blaue Kurve bildet die Situation ohne Anspruch auf Sozialhilfeleistungen ab. Sie weist eine annähernd konstante Steigung auf.

Abb. 2 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe, 1 erwachsene Person – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Vergleicht man die abgebildete Höhe des verfügbaren Einkommens bei Eintritt in die Sozialhilfe (Beginn blaue Kurve) mit derjenigen bei Austritt aus der Sozialhilfe (Ende rote Kurve), zeigen sich zwei unterschiedliche Probleme:

1. Der Eintritt in die und der Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) erfolgen nicht bei demselben Bruttolohn. Wird eine alleinstehende erwachsene Person mittels WSH unterstützt, erfolgt der Austritt aus der WSH ungefähr bei einem jährlichen Bruttolohn von 36'000 Franken. Hatte die Person bisher keinen Anspruch auf WSH, erfolgt die Unterstützung durch die WSH erst, wenn der Bruttolohn 30'000 Franken unterschreitet. Diese Differenz zwischen dem Anspruch auf WSH (Eintritt) und der Ablösung aus der WSH (Austritt) resultiert daher, dass der Einkommensfreibetrag bei der Berechnung des Anspruchs auf WSH nicht mitberücksichtigt wird.
2. Das verfügbare Einkommen eines Haushalts im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (WSH) unterscheidet sich deutlich vom verfügbaren Einkommen eines Haushalts ohne Unterstützung mit WSH. Vergleicht man die entsprechenden verfügbaren Einkommen bei einem Bruttolohn von 36'000 Franken, wird zwischen dem verfügbaren Einkommen mit WSH (20'754 Fr.; rote Linie) und dem verfügbaren Einkommen ausserhalb des Anspruchs auf WSH (17'672 Fr.; blaue Linie) eine Differenz von 3'082 Franken sichtbar. Diese Differenz ist darauf zurückzuführen, dass Bezügerinnen und Bezüger von WSH über das Instrument des Steuererlasses von der Steuerpflicht befreit sind. Nicht-WSH-Berechtigte müssen dagegen in der Regel ihre Steuern begleichen.

Es kann festgehalten werden, dass sich der Schwelleneffekt seit 2009 reduziert hat (2014: 3'082 Fr.; 2009: 6'302 Fr.). Dies ist auf zwei Ursachen zurückzuführen:

1. Bis 2010 erhielten Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung (IPV) die volle Richtprämie der obligatorischen Krankenversicherung vergütet. Nicht-WSH-Berechtigte mussten dagegen für jenen Teil der Krankenkassenprämien selbst aufkommen, der nicht durch die IPV subventioniert worden war. Seit 2011 gilt im Kanton Luzern die Praxis, dass jener Teil der geschuldeten Prämie, der nicht durch die IPV abgedeckt ist, bei der Abklärung des Anspruchs auf WSH mit ein-

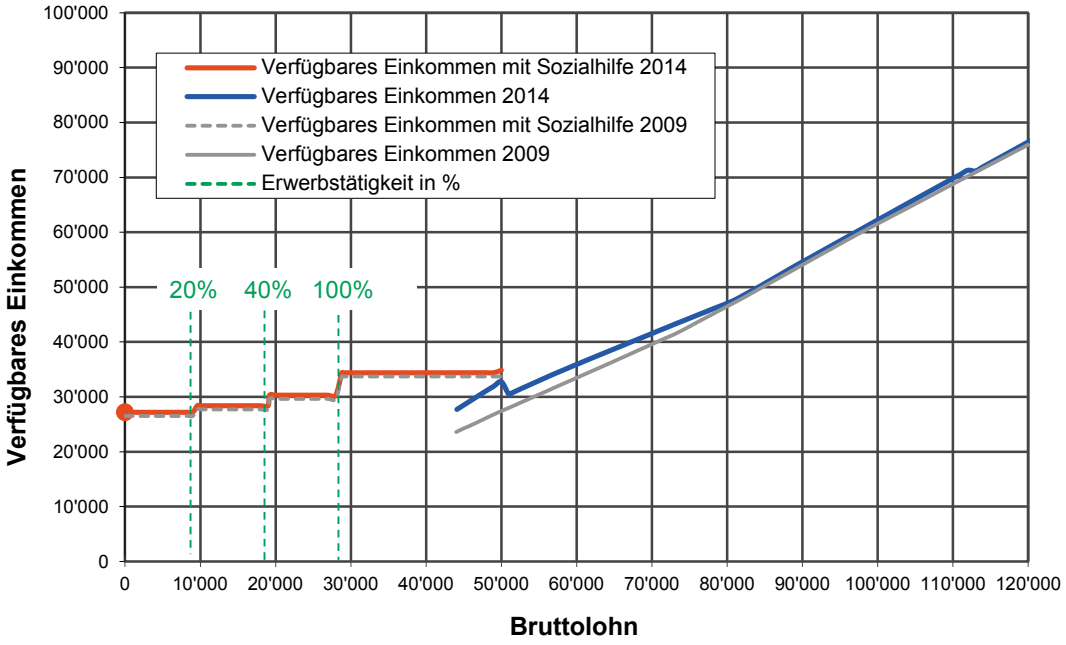
gerechnet wird. Dadurch verringert sich die Differenz im verfügbaren Einkommen von WSH-Beziehenden und Haushalten ohne Unterstützung mit WSH. Deshalb entsteht in der blauen Kurve ein Schwelleneffekt, welcher annähernd der Differenz zwischen der Höhe der Richtprämie und dem regulären Anspruch auf IPV entspricht. Im Weiteren wird nicht im Detail auf diese Schwelle eingegangen.

2. Die Steuerbelastung fällt 2014 tiefer aus als 2009, weil im Rahmen der Steuergesetzrevisionen 2008 und 2011 das Tarifsystem (inkl. Abzüge) angepasst und die Steuerfüsse gesenkt worden sind.

Das verfügbare Einkommen einer alleinstehenden Person ist 2014 bis zu einem Bruttolohn von 36'000 Franken pro Jahr höher als 2009, in höheren Einkommensklassen bis 120'000 Franken pro Jahr ist es leicht tiefer. Die Gründe dafür sind die höheren Belastungen durch Miete und Krankenkassenprämien. Die tiefere Steuerbelastung kann somit im Einkommensbereich ab 37'000 Franken diese Mehrbelastung nicht vollständig kompensieren.

Die Situation eines Paars mit zwei Kindern (Abb. 3) ist derjenigen einer alleinstehenden erwachsenen Person ähnlich. Der Schwelleneffekt hat sich auch bei diesen Familienhhaushalten im Vergleich zu 2009 reduziert (2014: 5'895 Fr.; 2009: 6'292 Fr.). Zudem ist das verfügbare Einkommen 2014 höher als 2009. Insbesondere im Einkommensbereich zwischen 44'000 und 74'000 Franken (jährl. Bruttolohn) konnten die tiefere Steuerbelastung und die tiefere Nettoprämienbelastung der obligatorischen Krankenversicherung die höheren Mietkosten deutlich kompensieren.

Abb. 3 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe, 2 verheiratete Erwachsene mit 2 Kindern (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

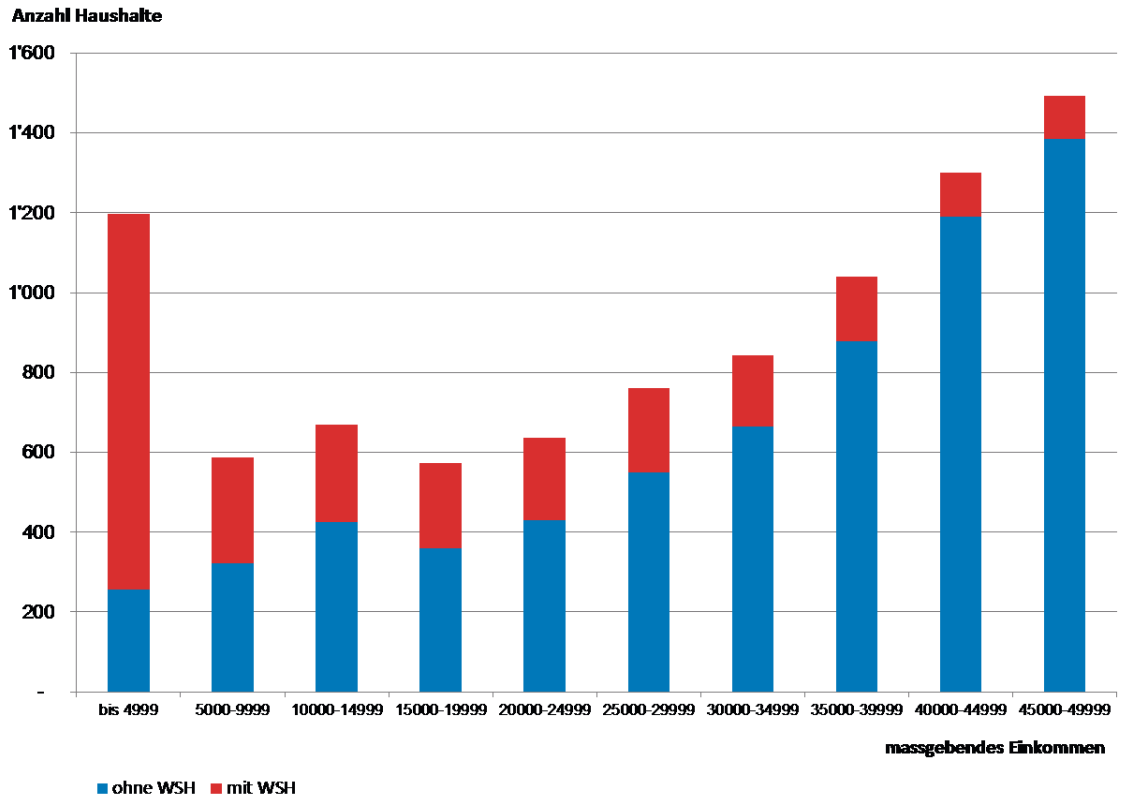
1.2.2 Empirische Relevanz

Gemäss der Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte erzielten gegen 4'900 Luzerner Privathaushalte im Jahr 2011 ein Haushaltseinkommen (ohne bedarfsabhängige Sozialleistungen) unterhalb der Eintrittsgrenze in die Sozialhilfe (WSH). Unter den 4'900 Haushalten bezogen rund 2'300 Leistungen aus der WSH (Bezugsquote: 47%). Mit zunehmenden massgebenden Einkommen nimmt die Bezugsquote weiter ab (Abb. 4). Bei den Haushalten mit WSH und hohem massgebenden Einkommen erscheinen auch solche, die nur einen Teil des Jahrs auf WSH

angewiesen waren und die restlichen Monate ihren Unterhalt selbständig bestreiten konnten. In den weitaus meisten Fällen handelt es sich um Mehrpersonenhaushalte. Als Mehrpersonenhaushalte gelten Haushalte mit mehr als zwei erwachsenen Personen.

Von der Analyse ausgeschlossen sind Rentnerhaushalte und Privathaushalte, deren Reinvermögen über dem in den SKOS-Richtlinien definierten Freibetrag von maximal 10'000 Franken lagen. Die Höhe der Eintrittsgrenze wurde für vorliegenden Bericht individuell pro Haushalt berechnet. Bei Einpersonenhaushalten lag die berechnete Eintrittsgrenze im Mittel bei 26'100 Franken (Median); bei Paaren mit zwei Kindern lag sie bei 54'100 Franken (Median). Weitere knapp 1'230 Haushalte wiesen ein Einkommen im Intervall zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze aus. Davon erhielten rund 70 Haushalte Sozialhilfeleistungen (WSH), da ihnen bei der Anspruchsberechnung ein Einkommensfreibetrag gewährt wurde. Somit würden bei einer Eliminierung der Eintrittsschwelle schätzungsweise maximal 1'160 Haushalte potenziell anspruchsberechtigt (2006: 1'500 HH).

Abb. 4 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) nach Haushaltseinkommensklassen 2011 – Kanton Luzern



Reinvermögen maximal 10'000 Franken; Anzahl Privathaushalte Total:161‘00

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

Es dürften nicht alle genannten 1'160 Haushalte neu einen Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) einreichen, wenn die Einkommensgrenze beim Eintritt in die WSH auf jene beim Austritt aus der WSH erhöht würde. Der Anteil der Haushalte, die ihren Anspruch auf WSH geltend macht, liegt nämlich weit unter 100 Prozent (Bezugsquote): Hatten gemäss vorliegenden Berechnungen gut vier Fünftel der Haushalte mit einem massgebenden Jahreseinkommen von unter 5'000 Franken 2011 WSH erhalten, war es in der Haushaltseinkommensklasse von 30'000 bis 35'000 Franken noch ein Fünftel.

Zur Bestimmung der Bezugsquote der Haushalte im Einkommensbereich zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) wird in vorliegendem Bericht die Annahme getroffen, dass Haushalte mit einem Einkommen (ohne be-

darfsabhängige Sozialleistungen) von maximal 20 Prozent unterhalb der Eintrittsgrenze eine vergleichbare Bezugsquote aufweisen wie jene mit einem Haushaltseinkommen, das im Bereich zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze liegt. Die daraus resultierende Bezugsquote variiert zwischen 16,3 Prozent bei Paarhaushalten ohne Kind bis 34,0 Prozent bei Mehrpersonenhaushalten (vgl. Tab. 1). Es kann also angenommen werden, dass 16 bis 34 Prozent der knapp 1'160 Haushalte mit einem Haushaltseinkommen zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze einen Antrag auf WSH stellen würden. Bei einer Anhebung der Eintrittsgrenze auf das Niveau der Austrittsgrenze würden damit schätzungsweise gegen 260 Haushalte neu einen Anspruch auf WSH geltend machen. Im Vergleich zu den im Bericht „Arbeit muss sich lohnen" (2010) präsentierten Schätzungen aufgrund von Daten des Jahres 2006 ist die quantitative Bedeutung dieses Schwelleneffekts unverändert. Die Schätzung betrug damals ebenfalls 260 Haushalte, wobei die Bezugsquoten eher unterschätzt und die Anzahl Haushalte (1'500) im betrachteten Intervall überschätzt wurde.

Tab. 1 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) im Einkommensintervall zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe 2011 (Schätzung) – Kanton Luzern

	Total Haushalte	Bezugsquote WSH	Anzahl Antragstellende Haushalte
Total	**1'163**	**22.0**	**256**
Einpersonenhaushalte	613	22.1	135
Paare ohne Kind	108	16.3	18
Paare mit Kind/ern	240	16.9	41
Alleinerziehende	166	30.5	51
Mehrpersonenhaushalte	36	34.0	12

Reinvermögen maximal 10'000 Franken

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

Wie im vorhergehenden Kapitel ausgeführt wurde, gilt seit 2011 eine neue Rechtspraxis, bei der die Richtprämien bei der Abklärung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) mit berücksichtigt werden. Falls die Berücksichtigung der Richtprämie den Anspruch auf WSH begründet, erhalten die betreffenden Haushalte die volle Richtprämie vergütet. Schätzungsweise 1'110 Luzerner Haushalte erzielten im Jahr 2011 ein Einkommen, das bei Ausklammerung der Prämienbelastung zwar keinen WSH-Bezug begründete, die anrechenbaren Ausgaben plus Richtprämie jedoch nicht deckte. Unter Berücksichtigung der inzwischen veränderten Rechtspraxis hätten diese Haushalte im Fall eines entsprechenden Antrags Anspruch auf die Vergütung der vollen Richtprämie gehabt. Am häufigsten wären Einpersonenhaushalte (32%) und Paare mit zwei Kindern (14%) davon betroffen gewesen. Rund 70 der 1'110 Haushalte haben tatsächlich einen Antrag auf WSH gestellt und erhielten 2011 die volle Richtprämie vergütet. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Rechtspraxis erst in den Folgejahren etabliert und zum gewünschten Effekt geführt hat, sodass die Anzahl der Haushalte mit voll vergüteter Richtprämie ohne ausbezahlter WSH zwischenzeitlich zugenommen hat. Unter Annahme einer geschätzten Bezugsquote von 22 Prozent (Tab. 1) dürfte es sich im Jahr 2014 um 220 Haushalte handeln.

2. Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV/IV

2.1 Leistungsbeschrieb

Umschreibung

Die Ergänzungsleistungen (EL) helfen dort, wo AHV- oder IV-Renten, andere Renten, weitere Einkommen und das Vermögen nicht ausreichen, um die minimalen Lebenskosten zu decken.

Zielgruppe

AHV- oder IV-Rentnerinnen und -Rentner, die nicht in der Lage sind, ihre Lebenshaltungskosten zu bestreiten.

Ergänzungsleistungen sind massgeschneiderte Bedarfsleistungen, die dazu dienen, das verfassungsmässig garantierte Grundrecht auf Existenzsicherung individuell zu gewährleisten.

Rechtsgrundlage

Bund:
Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30)
Verordnung vom 15. Januar 1971 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV, SR 831.301)

Kanton:
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)

Berechnungsgrundlage

Die jährlichen Ergänzungsleistungen (EL) 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 Heimaufenthalterinnen und -aufenthaltern wird anstelle von Lebensbedarf und Mietkosten ein Betrag für die Heimkosten und persönliche Auslagen angerechnet. Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen haben zudem Anspruch auf eine Prämienverbilligung in der Höhe der geltenden Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenversicherung.

Trägerschaft des Vollzugs

Ausgleichskasse Luzern (Durchführung); AHV-Zweigstellen des Wohnorts (von der Ausgleichskasse delegierte Aufgaben).

Der Bundesrat übt die Aufsicht über die Durchführung des Gesetzes aus. Er kann das Bundesamt für Sozialversicherungen 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 (EL) werden ausschliesslich aus Steuermitteln finanziert. Die effektiven Leistungen werden jährlich zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden abgerechnet. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabentei-

lung zwischen Bund und Kantonen wurde ab 2008 die Finanzierung wie folgt geregelt:

- Die jährlichen Ergänzungsleistungen werden zu fünf Achteln vom Bund und zu drei Achteln von den Kantonen getragen.
- Bei in Heimen oder Spitälern lebenden Personen übernimmt der Bund fünf Achtel der jährlichen Ergänzungsleistungen, soweit die Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf, für den höchstmöglichen Mietzins und für die anerkannten Ausgaben durch die anrechenbaren Einnahmen nicht gedeckt sind; die mit dem Heim- oder Spitalaufenthalt in direktem Zusammenhang stehenden Einnahmen werden dabei nicht berücksichtigt. Den Rest tragen die Kantone.
- Die gesamten Vergütungen von Krankheits- und Behinderungskosten tragen die Kantone.
- Die Gemeinden tragen 70 Prozent des kantonalen Anteils.

Die Regelung und Finanzierung der Aufwendungen im Heimbereich obliegt somit ausschliesslich den Kantonen (max. anrechenbare Aufenthaltstaxen pro Tag, Kanton Luzern: 303 Fr. [IV-Heime], 139 Fr. [Alters- und Pflegeheime], Stand 2014). Ebenso unterstehen die individuell zu vergütenden Krankheits- und Behinderungskosten der Regelung durch die Kantone.

Neuerungen und Anpassungen

Im Jahr 2008 traten folgende gesetzlichen Änderungen in Kraft: Verankerung der Ergänzungsleistungen (EL) in der Bundesverfassung, Totalrevision des Bundesgesetzes über die EL (ELG), neue Aufteilung der Finanzierung zwischen Bund und Kantonen, Aufhebung der Begrenzung des EL-Betrags, eidgenössisch einheitlicher Vermögensfreibetrag bei selbstbewohntem Eigenheim: 112'500 Franken.

Mit der neuen Pflegefinanzierung wurden auf 1. Januar 2011 folgende Anpassungen in Kraft gesetzt:

- Erhöhung des Vermögensfreibetrags (Alleinstehende: von 25'000 auf 37'500 Fr.; Ehepaare: von 40'000 auf 60'000 Fr.);
- Berücksichtigung eines Freibetrags von 300'000 Franken für Liegenschaften, wenn ein Ehegatte im Heim lebt, während der andere das Wohneigentum bewohnt, oder wenn eine im eigenen Wohneigentum lebende Person eine Hilflosenentschädigung bezieht.

Der Bundesrat hat Mitte 2014 erste Richtungsentscheide für eine EL-Reform gefällt. Die Reform soll das Leistungsniveau der Ergänzungsleistungen erhalten, Schwelleneffekte reduzieren und die Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge verbessern. Die Vernehmlassung zur Anpassung der anrechenbaren Mietzinse ist abgeschlossen.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

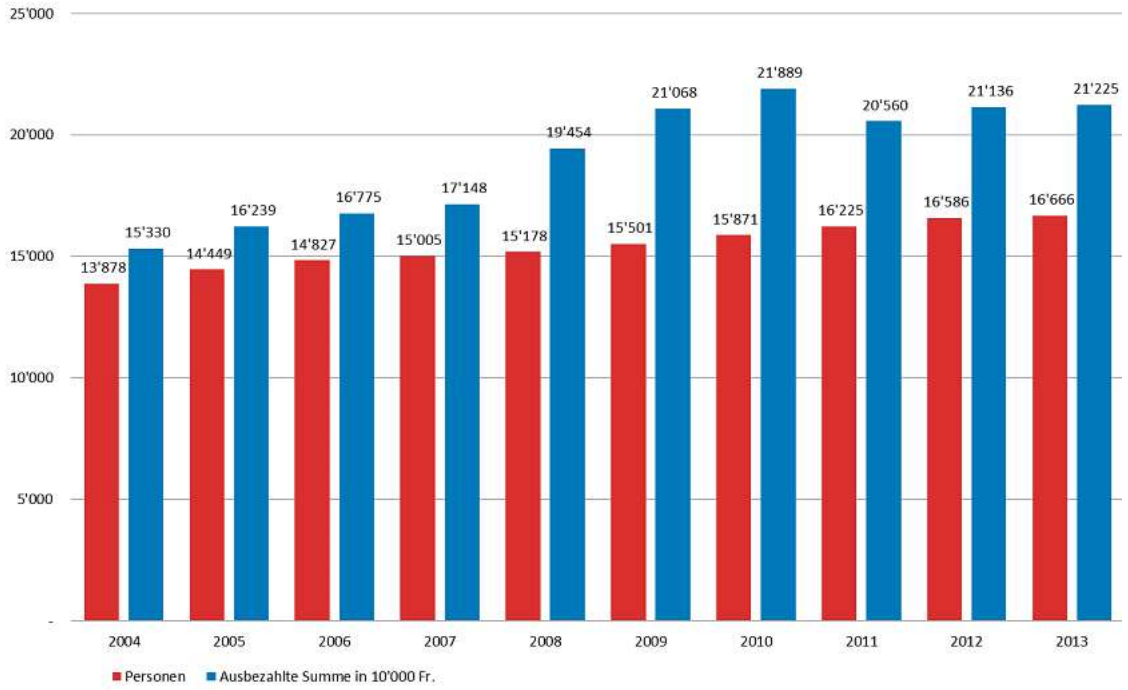
Im Jahr 2013 bezogen im Kanton Luzern fast 16'700 Personen Ergänzungsleistungen (EL). Das entspricht einem Anteil von 18,4 Prozent der AHV-/IV-Rentnerinnen und -Rentner; 0,1 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr. Im Jahr 2004 hatte die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger noch rund 13'900 Personen (17,1%) betragen.

Die Aufhebung der gesamtschweizerischen Begrenzung der jährlich beziehungsweise monatlich ausbezahlbaren Ergänzungsleistungen (EL) 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 EL-Betrags von 171,5 Millionen Franken im Jahr 2007 auf 194,5 Millionen Franken im Jahr 2008 (Abb. 5). In den beiden Folgejahren kam es zu einem nochmaligen Anstieg bis auf 218,9 Millionen Franken im Jahr 2010. Während die Gesamtzahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger jährlich anstieg, reduzierte sich die Summe der Zahlungen im Zug der Neuordnung der Pflegefinanzierung bis zum Jahr 2011 auf 205,6 Millionen Franken. In den Folgejahren erhöhte sich die ausbezahlte Summe, abgeschwächt, auf insgesamt 212,2 Millionen Franken im Jahr

2013. 102,0 Millionen Franken gingen zulasten der Luzerner Gemeinden, 66,6 Millionen Franken finanzierte der Bund und 43,6 Millionen der Kanton.

Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV haben über die EL hinaus Anspruch auf die volle individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung gemäss der alljährlichen Verordnung des Eidgenössischen Departements des Inneren über die Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der EL.

Abb. 5 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Bezüger/innen und ausbezahlter Betrag seit 2004 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Ausgleichskasse Luzern

Seit 2009 sind die Bezugsquoten der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV schweizweit von 15,4 auf 16,1 Prozent im Jahr 2013 angestiegen; im Kanton Luzern erhöhte sich die Quote von 17,6 auf 18,4 Prozent (Quelle: BSV – Statistik zu den EL zur AHV/IV). Der Kanton Luzern weist damit eine im interkantonalen Vergleich überdurchschnittliche Bezugsquote aus. Die Ausgaben pro Bezügerin und Bezüger sind im Kanton Luzern dagegen unterdurchschnittlich. Während die Beziehenden im Kanton Luzern 2013 durchschnittlich 13'663 Franken pro Kopf erhielten, betrug der gesamtschweizerische Vergleichswert 15'028 Franken pro Kopf.

2.2 Schwelleneffekte

In der vorangegangenen Beschreibung des Schwelleneffekts beim Eintritt in die und beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) wurden negative Arbeitsanreize aufgezeigt. An dieser Stelle wird nun überprüft, ob mit der Gewährung von Ergänzungsleistungen (EL) ein Schwelleneffekt entsteht, der dazu führen könnte, dass Personen mit tieferem Renteneinkommen besser gestellt werden als Personen, deren Renteneinkommen leicht über der Anspruchsgrenze liegt. Der im Folgenden beschriebene Schwelleneffekt gilt nicht nur für die EL zur AHV, sondern auch für die EL zur IV. Empirische Studien zeigen, dass die IV-Rentnerinnen und -Rentner aber hinsichtlich ihrer finanziellen Situation eine heterogenere Gruppe bilden als die AHV-Rentnerinnen und -Rentner. Die Versicherungszweige AHV und IV werden daher getrennt untersucht.

Mit dem 2010 erschienenen Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ konnte eine systembedingte Ungerechtigkeit zwischen Personen mit und solchen ohne Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV identifiziert werden; diese ist auch quantitativ von Bedeutung. Eine Analyse der Schwelleneffekte im Fall der IV-Rentnerinnen und -Rentner sprengte den Rahmen des damaligen Berichts. Die gesetzliche Regelung der 1. und 2. Säule (3-Säulen-Modell der Altersvorsorge) liegt in der Verantwortung des Bundes, der zwischenzeitlich eine Revision des Gesetzes über die EL (ELG) eingeleitet hat.

Nachfolgend wird qualitativ und quantitativ analysiert, wie sich die Situation bei den Ergänzungsleistungen zur AHV im Zeitraum zwischen der ersten Analyse (rechtl. Basis 2009) und dem Jahr 2014 verändert hat. Weiter wird für ausgewählte Situationen das Ausmass des Schwelleneffekts beim Bezug von IV-Renten geschätzt.

2.2.1 Simulationsmodell

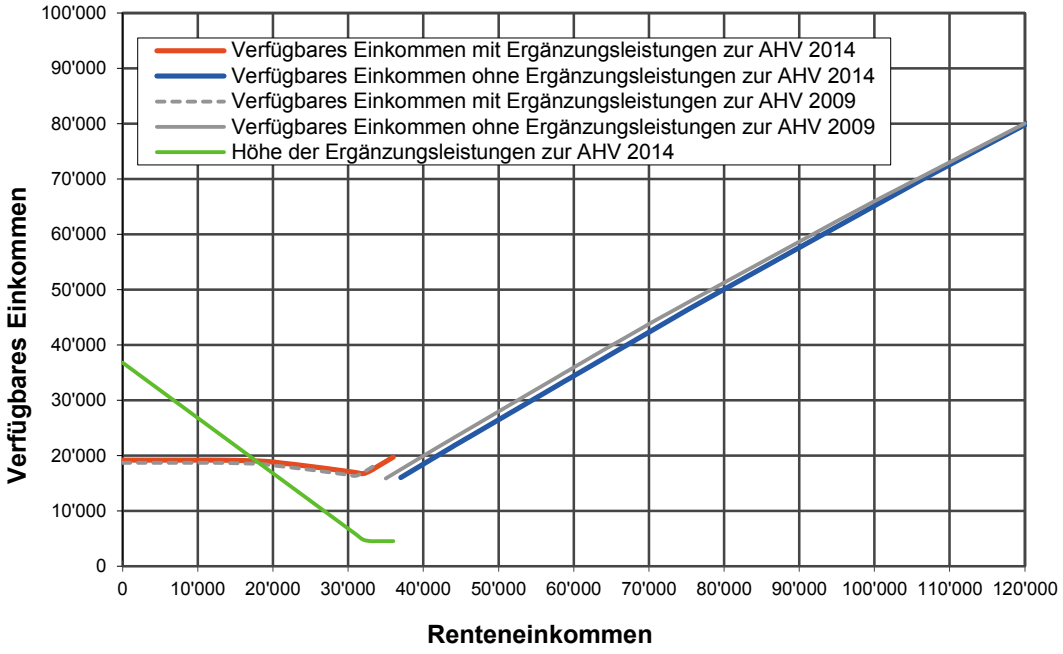
Das verfügbare Einkommen lässt sich am Beispiel einer alleinstehenden Person im Rentenalter ohne Reinvermögen darstellen (Abb. 6). Es wird angenommen, dass die Rentnerin respektive der Rentner in einer Mietwohnung lebt und nicht auf Betreuungsleistungen durch Dritte angewiesen ist. Während die blaue Kurve das verfügbare Einkommen ohne Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV darstellt, zeigt die rote Kurve die Höhe des verfügbaren Einkommens mit EL zur AHV. Die grüne Kurve gibt die Höhe der jährlichen EL an. Das Beispiel lässt deutlich erkennen, dass sich die Höhe der EL mit zunehmendem Renteneinkommen reduziert. Bei einem Renteneinkommen zwischen 33'000 und 36'000 Franken bleiben die EL jedoch konstant. Dies kommt daher, dass der an EL ausbezahlte Betrag auch bei kleinerer Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben mindestens der Durchschnittsprämie der Krankenversicherung entspricht, deren Höhe vom Bund jährlich festgelegt wird.[2] Das führt im dargestellten Beispiel dazu, dass der Rentnerhaushalt mit einem Renteneinkommen von rund 36'000 Franken besser gestellt ist als ein vergleichbarer Haushalt mit einem Renteneinkommen von 37'000 Franken. Der Schwelleneffekt beträgt hier rund 3'700 Franken; er fällt damit 2014 grösser aus als noch im Jahr 2009 (2'700 Fr.). Der gegenüber 2009 höhere Schwelleneffekt ist insbesondere auf die Erhöhung der Krankenkassenprämien zurückzuführen. Die jährliche Durchschnittsprämie für die Prämienregion 1 (z.B. Stadt Luzern) ist von 3'540 Franken (2009) auf 4'512 Franken (2014) angestiegen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV im Vergleich zu Rentnerinnen und Rentnern, deren Einkommen und Vermögen knapp über der Anspruchsgrenze auf EL zur AHV liegen, besser gestellt sind, weil sie nicht selber für die Krankenkassenprämien aufkommen und auf die erhaltenen EL keine Steuern entrichten müssen.

Das verfügbare Einkommen ausserhalb des Anspruchsbereichs der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV fällt 2014 tiefer aus als 2009. Ausserhalb des Anspruchsbereichs auf EL kann die tiefere Steuerbelastung die höheren Belastungen durch Miete und Krankenkassenprämien somit nicht vollständig kompensieren.

[2] Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über die Durchschnittsprämien 2014 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen: http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2013/3553.pdf.

Abb. 6 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Ergänzungsleistungen zur AHV, 1 Person im Rentenalter (ohne Reinvermögen) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Verfügt eine alleinstehende Person im Rentenalter über ein Vermögen, reduziert sich der Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL), weil das Vermögen generell anteilsmässig zum Renteneinkommen gezählt wird. Der oben festgestellte Schwelleneffekt bleibt jedoch so lange bestehen, bis die anrechenbaren Einnahmen die zum Anspruch auf EL zur AHV definierte Grenze unterschreiten.

Die Situation für ein Rentnerehepaar stellt sich analog zu derjenigen einer Einzelperson im Rentenalter dar. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass der Schwelleneffekt höher ausfällt als bei einer alleinstehenden Person im Rentenalter. Dies liegt daran, dass das Ehepaar ausserhalb der Anspruchsgrenze für Ergänzungsleistungen zur AHV für die Krankenkassenprämie von zwei Personen aufkommen muss.

2.2.2 Empirische Relevanz

Für die Quantifizierung des Schwelleneffekts betreffend der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV werden in vorliegender Untersuchung Rentnerinnen und Rentner in Privathaushalten betrachtet, deren Einkommen zwischen der anhand der pro Haushalt berechneten Anspruchsgrenze und der um den Betrag der halben Durchschnittsprämie der Krankenversicherung erhöhten Anspruchsgrenze liegt[3]. Die Versicherungszweige AHV und IV werden dabei getrennt untersucht. Haushalte mit mehreren Leistungen (z.B. Witwenrente und IV) werden von der Analyse ausgeschlossen, da sie quantitativ vernachlässigbar sind.

Um die rechtliche Situation aus dem Jahr 2014 mit den empirischen Daten adäquat abbilden zu können, wurden die in der Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte 2011 ausgewiesenen Einkünfte um die Teuerung bereinigt. Die Lohnteuerung betrug gemäss Schweizerischem Lohnindex 2,4 Prozent; die Renten stiegen gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen teuerungsbedingt um 0,9 Prozent an.

[3] Im Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) wurde für die Intervalllänge die volle Durchschnittsprämie gewählt. Um eine verlässlichere Schätzung für den Schwellenbereich zu erhalten, wurde die Intervalllänge für den vorliegenden Bericht auf die halbe Prämie reduziert. In der Intervalllänge der vollen Durchschnittsprämie lagen 2009 schätzungsweise 1'800 Luzerner Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern, im Jahr 2014 schätzungsweise 2'700 Haushalte.

Unter diesen Annahmen hätten im Jahr 2014 maximal 1'220 Luzerner AHV-Rentnerhaushalte anrechenbare Einkünfte erzielt, die knapp über der Anspruchsgrenze auf Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV liegen. Es handelt sich um rund 3 Prozent aller Privathaushalte des Kantons Luzern mit mindestens einer Person im Rentenalter. Dieser Anteil hat sich gegenüber dem Berichtsjahr im Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) erhöht. Für das hier betrachtete Intervall beträgt die Zunahme rund 0,5 Prozentpunkte.

Im Vergleich zu den AHV-Rentnerinnen und -Rentnern ist die Gruppe der IV-Rentnerinnen und -Rentner heterogen, insbesondere hinsichtlich der Vielfalt der Haushaltsformen und der Einkommenszusammensetzung. Sie unterscheidet sich auch hinsichtlich der Art des Schwelleneffekts von den AHV-Rentnerinnen und -Rentnern.

Einerseits existiert ein der Situation der AHV vergleichbarer Schwelleneffekt bei IV-Rentnerhaushalten, deren Einkünfte knapp über der Anspruchsgrenze liegen: Unter den Haushalten mit mindestens einem IV-beziehenden Haushaltsmitglied waren rund 670 Haushalte von diesem Schwelleneffekt betroffen. Das sind rund 7 Prozent aller IV-beziehenden Haushalte. Andererseits existiert ein Schwelleneffekt im Sinn eines fehlenden Arbeitsanreizes: Da IV-Rentnerinnen und -Rentner – abhängig von ihrem Invaliditätsgrad – einer Arbeit nachgehen können, sind jene IV-Haushalte von diesem Effekt betroffen, deren anrechenbares Einkommen knapp unterhalb der Anspruchsgrenze liegt. Um dies bei der Schätzung der Anzahl Betroffenen berücksichtigen zu können, wurde die Anspruchsgrenze bei der Berechnung um den Betrag der halben Durchschnittsprämie der Krankenversicherung verringert. Haushalte mit einem Einkommen im besagten Intervall haben Anspruch auf die Verbilligung der vollen Durchschnittsprämie. Würden diese Haushalte mehr Einkommen generieren und dabei die Anspruchsgrenze überschreiten, erhielten sie – im Fall von Familien – eine bedeutend tiefere Prämienverbilligung oder ihr Anspruch auf Prämienverbilligung würde – im Fall von Haushalten ohne Kind – entfallen.

Im Intervall unterhalb der Anspruchsgrenze befanden sich im Kanton Luzern 2011 rund 320 Haushalte (rund 3% aller IV-HH), deren Haushaltsmitglieder einen Invaliditätsgrad unter 80 Prozent aufwiesen. Ohne Einschränkung bezüglich des Invaliditätsgrads waren es 670 Haushalte IV-Beziehender.

Neben IV- und AHV-Renten berechtigt auch eine Witwen- oder Witwerrente bei nachweislichem Bedarf zum Bezug einer Ergänzungsleistung (EL). Im Jahr 2011 lebten in gut 1'900 Luzerner Haushalten Personen im erwerbsfähigen Alter mit einer Witwen- oder Witwerrente. Unter ihnen erhielten 160 Haushalte oder 8 Prozent EL. In Analogie zu den IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentnern dürften unter ihnen zwischen 3 und 7 Prozent anrechenbare Einnahmen im Schwellenbereich aufweisen. Diese Zahlen lassen die Annahme zu, dass die Problematik des Schwelleneffekts höchstens einzelne Witwen und Witwer betrifft.

3. Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

3.1 Leistungsbeschrieb

Umschreibung

Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen werden mit individuellen Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenversicherung teilweise oder ganz von den Krankenkassenprämien entlastet.

Zielgruppe

Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sowie Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung bis zu einem mittleren Einkommen.

Rechtsgrundlage

Bund:
Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10)

Kanton:
Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 24. Januar 1995 (SRL Nr. 866)
Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (SRL Nr. 866a)

Berechnungsgrundlage

Die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung basiert auf den vom Regierungsrat festgesetzten, regionalen Richtprämien. Ein Anspruch besteht, 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 die IPV. Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV haben neben den EL Anspruch auf eine Prämienverbilligung in der Höhe der geltenden Durchschnittsprämie 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 den Schwelleneffekt zu minimieren und Familien mit Kindern im tieferen Einkommenssegment zu entlasten, wird von einem fixen Selbstbehalt von 10 Prozent plus einem je nach Einkommenshöhe steigenden Prozentsatz ausgegangen. Ein Anspruch auf 50 Prozent der Richtprämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung besteht, wenn das massgebende Einkommen von 80'000 Franken nicht überschritten wird (Stand 2014).

Trägerschaft des Vollzugs

Ausgleichskasse Luzern, AHV-Zweigstellen des Wohnorts (für die Information der Bevölkerung und zur Erteilung von allgemeinen Auskünfte).

Finanzierung

Der Bund übernimmt 7,5 Prozent der Bruttokosten der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung und teilt diesen Betrag jährlich auf die Kantone auf. Kanton und Gemeinden übernehmen seit 2008 je 50 Prozent des für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) aufzuwendenden Restbetrags. Der Gesamtkredit für die IPV wird jeweils mit der Budgetgenehmigung durch das Kantonsparlament festgelegt. Der Regierungsrat legt die Richtprämien, den Prozentsatz für die Berechnung des einkommensabhängigen Selbstbehalts und die Einkommensgrenze für den Anspruch auf die hälftige Prämie von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung entsprechend des genehmigten Budgets fest.

Neuerungen und Anpassungen

Bis 2013 hat der Regierungsrat jeweils einen fixen Prozentsatz für die Berechnung des Anspruchs definiert. Dieser hat sich seit 2005 von 10 Prozent auf 16,5 Prozent (2013) erhöht. Für das Jahr 2010 setzte der Regierungsrat die Höhe der Richtprämie im Kanton Luzern erstmals 6 Prozent tiefer fest als die vom Bund berechneten Durchschnittsprämien.

Als Folge der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung trat per 1. Januar 2007 das revidierte Prämienverbilligungsgesetz in Kraft. Mit ihm wurde die individuelle Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung von Kindern und jungen Erwachsenen bis zum Alter von 25 Jahren unabhängig von Einkommen und Vermögen neu auf mindestens 50 Prozent erhöht. Ab 2008 wurde die Grenze des steuerbaren Einkommens für die Anspruchsberechtigung dieser hälftigen Kinder- und Jugendprämien bei 100'000 Franken festgesetzt. Ebenso wurde diese IPV ab 2009 auf diejenigen jungen Erwachsenen eingeschränkt, die sich am 1. Januar in einer mindestens sechs Monate dauernden Ausbildung befanden.

Per 1. Juli 2013 trat das revidierte Prämienverbilligungsgesetz in Kraft. Die Revision verfolgte zwei Zielsetzungen:

- Gezielte Entlastung von einkommensschwachen Haushalten unter Berücksichtigung der Schwellenproblematik. Damit sollten die Vorschläge der Arbeitsgruppe „Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern“ umgesetzt werden.
- Umsetzung der Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 19. März 2010.

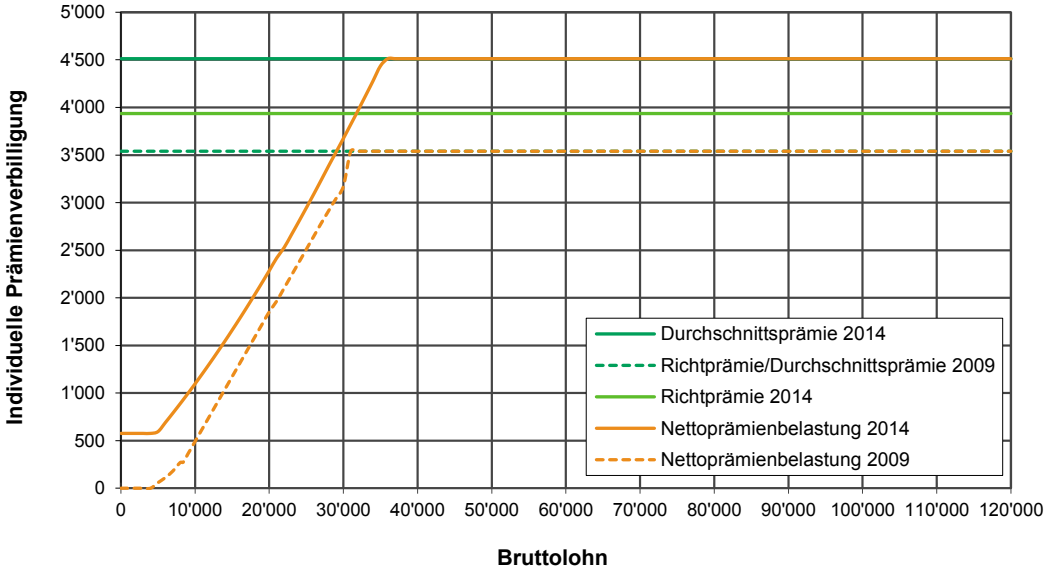
Die Änderungen der Gesetzesrevision beinhalten im Wesentlichen die folgenden Punkte:

1. Anpassung der Bemessungsgrundlagen durch Auf- und Abrechnungen vom steuerbaren Nettoeinkommen sowie der Anrechnung von 10 Prozent des Reinvermögens
2. Einkommensabhängiger Selbstbehalt
3. Auszahlung der Prämienverbilligung an den Krankenversicherer
4. Anpassungen der Organisation, welche eine effizientere Bearbeitung der Gesuche ermöglicht
5. Der Anspruch wird, ausser bei Bezügerinnen und Bezügern von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, neu maximal auf die effektiv geschuldete Prämie begrenzt. Dies führt dazu, dass die Krankenversicherer allfällig überschüssige Prämienanteile an die Ausgleichskasse zurückzuerstatten haben.

Entwicklung der Prämien

Von 2009 bis 2014 hat sich die Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenversicherung für eine erwachsene Person in der Stadt Luzern um rund 1'000 Franken erhöht. Die im Jahr 2010 – mit Ausnahme der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV – geltende Richtprämie wurde demgegenüber lediglich um knapp 500 Franken erhöht. Im unteren Einkommensbereich konnten die Haushalte durch die individuelle Prämienverbilligung massgeblich entlastet werden, dennoch haben die nominalen Ausgaben der Haushalte zugenommen. Abb. 7 illustriert die deutlichste Entlastung in den untersten Einkommen.

Abb. 7 Krankenkassenprämien (Erwachsene): Durchschnittsprämie, Richtprämie, Nettoprämienbelastung 2009 und 2014 – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Mit der Erhöhung des anspruchbestimmenden Prozentsatzes ab 2004 (10,0%) verringerte sich die Zahl der Bezugsberechtigten im Kanton Luzern bis 2006 (11,5%) auf 127'000 Personen (Abb. 8). Mit der gesetzlichen Änderung per 1. Januar 2007 wurde die individuelle Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung für alle Kinder und Jugendlichen auf mindestens 50 Prozent festgelegt, was im ersten Jahr zu einer Ausdehnung der Zahl der Anspruchsberechtigten führte. Mit der Einführung einer Anspruchsgrenze reduzierte sich diese Zahl jedoch in den Folgejahren wieder. Die weitere Entwicklung ist zudem eine Folge der geltenden Bestimmungen (anspruchsbestimmender Prozentsatz, Richt- respektive Durchschnittsprämie), der verfügbaren öffentlichen Mittel und der Einkommens- und Vermögenssituation der Bevölkerung.

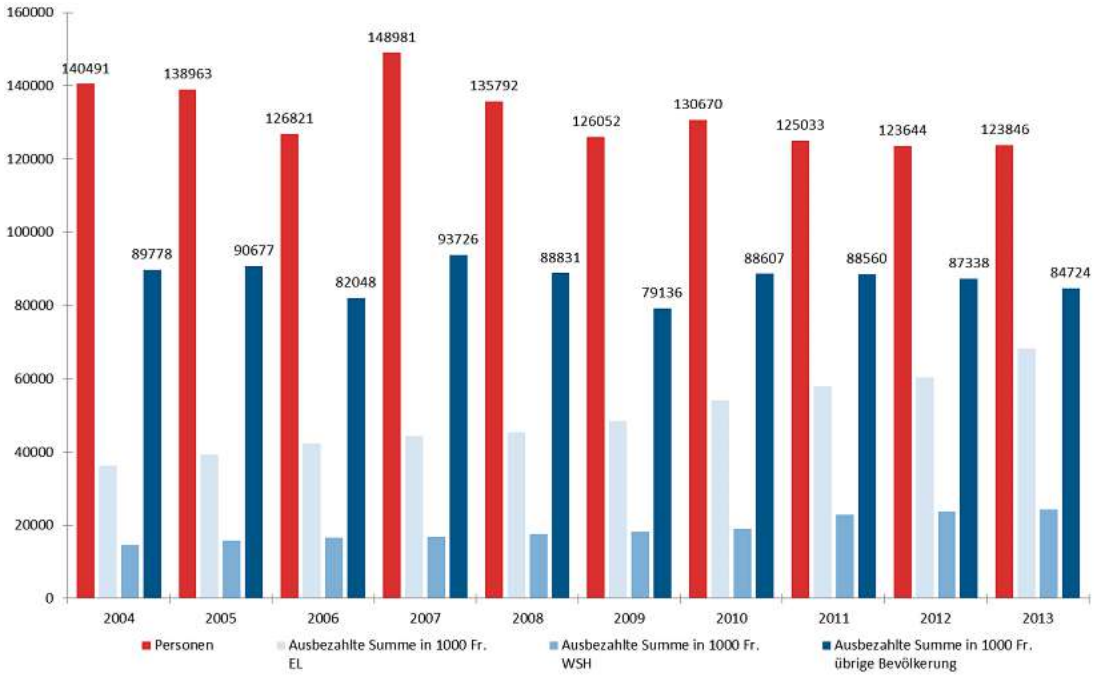
Im Jahr 2013, dem Jahr vor der aktuellsten Revision des Prämienverbilligungsgesetzes im Kanton Luzern, erhielten rund drei von zehn Personen im Kanton Luzern eine Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung. Der gesamte Auszahlungsbetrag (ohne Rückvergütungen uneinbringlicher Krankenversicherungsprämien zulasten von Kanton und Gemeinden) betrug 177,3 Millionen Franken. Je 36,5 Millionen Franken gingen zulasten von Kanton und Gemeinden, 104,3 Millionen Franken finanzierte der Bund. Der Anteil von Kanton und Gemeinden beträgt im Kanton Luzern somit 41,1 Prozent (CH-Durchschnitt: 45,7%).

Während der Kanton Luzern im Jahr 2013 die Krankenkassenprämien von 31,9 Prozent der Bevölkerung subventionierte, betrug der gesamtschweizerische Vergleichswert 27,9 Prozent (Quelle: BAG – Statistik der obligatorischen Krankenversicherung). Demgegenüber lag der pro Haushalt oder Person ausbezahlte Betrag 2013 unter dem Schweizer Schnitt (LU: 2'881 Fr./HH, 1'431 Fr./Pers.; CH: 3'071 Fr./HH, 1'782 Fr./Pers.). Auch die durchschnittlich pro Monat zu entrichtende Krankenkassenprämie lag im Kanton Luzern unter dem Schweizer Schnitt (Erwachsene: LU: 344 Fr.; CH: 388 Fr.).

Im Jahr 2014 kam bei der Berechnung des Anspruchs erstmals die per 1. Juli 2013 geltende Gesetzesrevision zum Tragen. Damit erhielten gemäss Ausgleichskasse Luzern noch 111'258 Personen oder 29 Prozent der Bevölkerung eine individuelle Prämienverbilligung.

In den letzten Jahren hat der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen (EL zur AHV/IV und WSH) an der Gesamtmenge der Bezügerinnen und Bezüger der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung zugenommen. Gemessen an den gesprochenen Leistungen gingen im Jahr 2014 gegen 60 Prozent der Mittel an diese Zielgruppe (2004: 36,1%). Im Kanton Luzern fliesst damit im Schweizer Vergleich ein überdurchschnittlicher Anteil der Mittel an die Bevölkerungsgruppe, die Sozialleistungen erhält. Im Jahr 2013 gingen im Kanton 52,2 Prozent der Auszahlungen an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder von wirtschaftlicher Sozialhilfe (Quelle: BAG – Statistik der obligatorischen Krankenversicherung). Im Schweizer Schnitt waren es 47,3 Prozent. Während die Kantone im Schnitt für die übrigen Bevölkerungsgruppen mindestens die Hälfte der Mittel einsetzen, ist dieser Anteil im Kanton Luzern in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. Weniger als die Hälfte der Mittel kommen den übrigen Bevölkerungsgruppen zu.

Abb. 8 Individuelle Prämienverbilligung: Anspruchsberechtigte und Auszahlungssumme seit 2004 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Ausgleichskasse Luzern

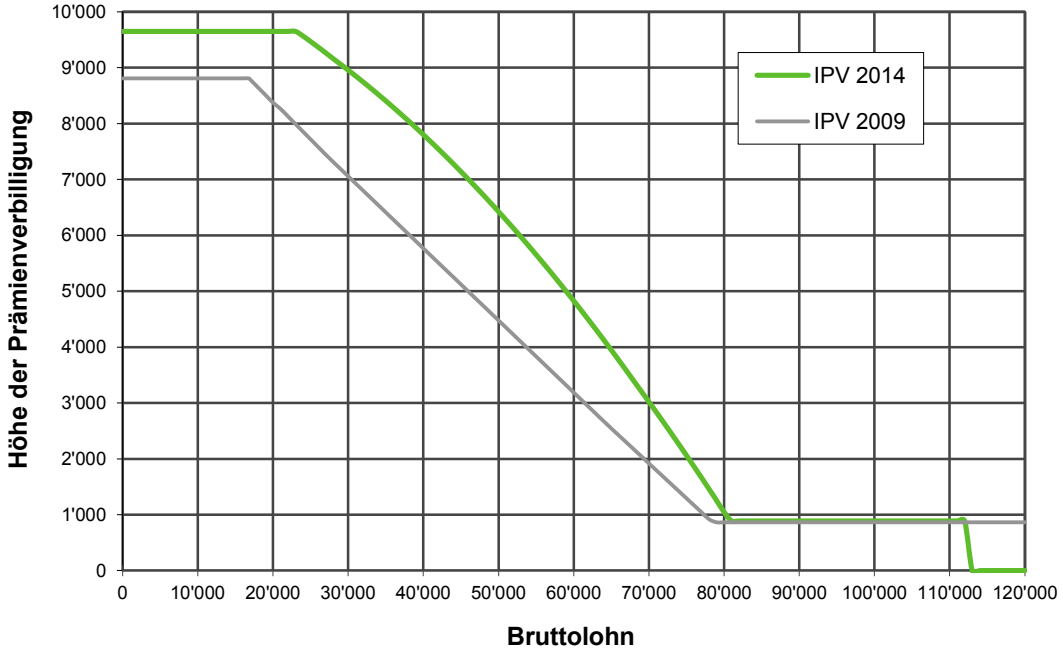
3.2 Schwelleneffekte

Im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) konnte der Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) einen Schwelleneffekt aufzeigen, der sich daraus ergibt, dass Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) die volle Richtprämie der obligatorischen Krankenversicherung subventioniert erhalten, während Personen ohne Anspruch auf WSH nur einen Teilbetrag über die IPV erhalten. Das revidierte Prämienverbilligungsgesetz (in Kraft seit 1.7.2013) verfolgte das Ziel, diesen Schwelleneffekt zu reduzieren und die verfügbaren Mittel zugunsten von Haushalten mit Kindern im Niedriglohnbereich einzusetzen. Nachfolgend wird qualitativ und quantitativ analysiert, wie sich die Situation entwickelt hat. Betrachtet wird der Zeitraum zwischen 2009 (das Jahr vor der Publikation des genannten Berichts) und 2014 (Umsetzung der neuen Anspruchsberechnung).

Anhand des Beispiels einer Familie (2 Erwachsene mit 2 Kindern) lässt sich die Höhe der Prämienverbilligung (IPV) der Krankenkassenprämien in Abhängigkeit des Bruttolohns aufzeigen (Abb. 9, grüne Linie).

Die Analyse ergibt, dass in anspruchsberechtigten Haushalten der subventionierte Betrag zwischen 2009 und 2014 im Schnitt gestiegen ist. Demgegenüber verloren mit der Änderung der Berechnungsgrundlagen und des Berechnungssystems Familien mit höherem Bruttolohn ihren Anspruch auf die individuelle Prämienverbilligung. Es handelt sich dabei insbesondere um Haushalte mit Vermögen, die in Abb. 9 nicht dargestellt sind.

Abb. 9 Entwicklung der individuellen Prämienverbilligung, 2 Erwachsene mit 2 Kindern (3½ und 5 Jahre) – 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.

3.2.1 Simulationsmodell

Wie in Abb. 10 ersichtlich, hat der genannte Modellhaushalt (2 Erwachsene mit 2 Kindern) bis zu einem Bruttolohn von rund 45'000 Franken Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH). Die anspruchsberechtigte vierköpfige Familie hat darüber hinaus Anrecht auf die Verbilligung der obligatorischen Krankenkassenprämien (IPV) in Höhe der vollen Richtprämie. Für Haushalte, deren Einkommen die genannte Grenze jedoch übersteigt (blaue Linie), entfällt der Anspruch auf WSH. Wie in Kapitel 2.1.1 erwähnt, wird bei Haushalten mit Einkommen im Bereich des Schwelleneffekts bei der Abklärung des WSH-Anspruchs die volle Richtprämie berücksichtigt und im Bedarfsfall ausbezahlt. Somit kann die Schwelle beim Austritt aus der WSH aufgrund der IPV verringert werden. Ausserhalb dieses Anspruchsbereichs wird die Höhe der IPV über das ordentliche Verfahren berechnet. Dabei wird vom Nettoeinkommen sowie einem fixen Selbstbehalt von 10 Prozent plus einem mit dem Einkommen steigenden Prozentsatz ausgegangen. Bis zu einem Bruttolohn von rund 80'000 Franken nimmt die IPV progressiv ab. Gemäss Artikel 65 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) verbilligt der Kanton die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für untere und mittlere Einkommen um mindestens 50 Prozent. Dies ergibt im Kanton Luzern bei einem Bruttolohn zwischen 81'000 und 112'000 Franken einen Mindestanspruch in der Höhe der halben Richtprämie (2014: 444 Fr./Kind). 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 112'000 Franken.

Es können im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) zwei Schwelleneffekte identifiziert werden:

- Bei einem Bruttolohn von 46'000 Franken beträgt die Höhe der Prämienverbilligung (IPV) rund 7'000 Franken. Das ist 2'300 Franken weniger, als die volle Richtprämie, die im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) vergütet wird. Dieser Umstand stellt eine erste Schwelle dar. Diese besteht mit 46‘000 Franken Bruttolohn jedoch ausserhalb des Anspruchsbereichs auf WSH und tritt nicht beim Austritt aus der WSH in Erscheinung, wie dies 2009 noch der Fall war. Der Schwelleneffekt, der mit der IPV beim Austritt aus der WSH aufge-

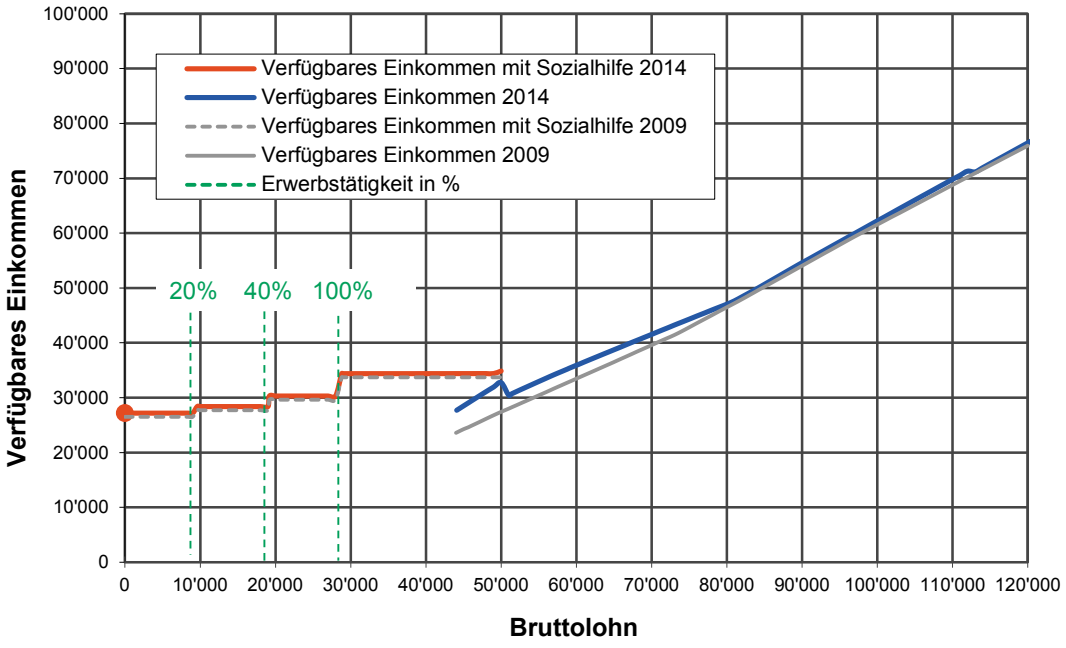
treten war, konnte also reduziert werden (2014: 5'895 Fr., 2009: 6'292 Fr.). Die verbleibende Schwelle entspricht rund dem Einkommensfreibetrag von 6'000 Franken.

- Ein zweiter Schwelleneffekt entsteht durch die Begrenzung des Mindestanspruchs auf die individuelle Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen bei einem Bruttolohn von 112'000 Franken. Der Schwelleneffekt, der hier entsteht, ist aber im Vergleich zu oben genanntem vergleichsweise gering und fällt für Haushalte im Einkommensbereich ab 112'000 Franken Bruttolohn finanziell weniger ins Gewicht als bei tieferen Einkommensklassen.

Abgesehen vom Betrag für die halbe Kinderprämie hat die Höhe der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) für eine Familie von zwei Erwachsenen mit zwei Kindern seit 2009 zugenommen. Insbesondere Haushalte in den tieferen Einkommensbereichen werden stärker entlastet, dagegen erhalten Haushalte im oberen Einkommensbereich weniger als 2009. Diese Umverteilung der Mittel zugunsten von tieferen Einkommen ist eine Auswirkung der neuen progressiven Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems.

Im Weiteren ist das verfügbare Einkommen im Zeitraum zwischen 2009 und 2014 gestiegen. Insbesondere im Einkommensbereich zwischen 44'000 und 74'000 Franken (Bruttolohn) konnten die tiefere Steuerbelastung und die im Zuge der Erhöhung der Prämienverbilligung tiefere Nettobelastung durch die Prämie der obligatorischen Krankenversicherung die höheren Mietkosten am deutlichsten kompensieren.

Abb. 10 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe, 2 Erwachsene und 2 Kinder (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

3.2.2 Empirische Relevanz

Die Schwelleneffekte im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung lassen sich in zwei Hauptgruppen einteilen, nämlich in Schwelleneffekte im Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen (WSH bzw. EL) und Schwelleneffekte, die ausschliesslich innerhalb der IPV-Gesetzgebung liegen. Die Schwelleneffekte zwischen EL zur AHV/IV und IPV werden eingehend im Kapitel zu den EL beschrieben; jene zwischen WSH und IPV im Kapitel zur WSH.

Für die Quantifizierung des Schwelleneffekts ausserhalb der Austrittsgrenze der WSH werden 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 liegt. In diesem Intervall lag gemäss Statistik der finanziellen Situation der Haushalte 2011 das Einkommen von rund 650 Privathaushalten. Gut bei der Hälfte von ihnen handelt es sich um Haushalte mit Kindern, die einen Mindestanspruch auf IPV in der Höhe der halben Kinderprämie haben. Die Höhe des Schwelleneffekts hängt für diese Haushalte von der Ausgestaltung der IPV-Gesetzgebung ab. Nach der geltenden Regelung (variabler Einkommenssatz, ab 2014 in Kraft) sind rund 470 oder 73 Prozent der genannten 650 Privathaushalte tatsächlich IPV-berechtigt (vgl. Tab. 2). Bei den restlichen 27 Prozent respektive bei 180 Haushalten handelt es sich um Einpersonen- und Paarhaushalte ohne Kinder, deren Einkommen über der Anspruchsgrenze auf IPV liegt (2006: 900 HH).

Um einen direkten Vergleich zwischen geltender und alter Regelung anzustellen, ist es notwendig, dass die Berechnungen sich auf die Rahmenbedingungen desselben Kalenderjahrs und auf einen konstanten Mittelbedarf beziehen. Um die geltende Gesetzesreglung (variabler Einkommenssatz) mit der alten Regelung (fixer Einkommenssatz) zu vergleichen, wurden die Modellrechnungen anhand der Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte unter Verwendung der Richtprämien 2014 und des Mittelbedarfs 2014 durchgeführt.

Für die rund 470 Haushalte ausserhalb des Anspruchsbereichs auf WSH wären nach geltender Regelung rund 1,8 Millionen Franken für die Verbilligung der Richtprämien aufgewendet worden. Nach alter Regelung wären rund 440 Haushalte mit rund 1,3 Millionen Franken entlastet worden. Das neue IPV-Gesetz wirkt sich also in zweierlei Hinsicht positiv auf die Reduktion des Schwelleneffekts aus: Es entlastet erstens mehr Haushalte mit Einkommen im Schwellenbereich und dies, zweitens, mit höheren Beträgen. Die durchschnittlich ausbezahlten Beträge nahmen für Haushalte mit Kindern mit rund 1'350 Franken am stärksten zu. Bei den Haushalten ohne Kind ist der Durchschnittswert für einen Vergleich zwischen alter und geltender Regelung nicht geeignet, da im untersten Einkommensbereich bei der geltenden Regelung im Vergleich zur alten Regelung zwar höhere Beträge ausgerichtet werden, sich gleichzeitig aber der Einkommensbereich erweitert hat, sodass mehr Haushalte eine geringe Subvention erhalten. In der Folge nimmt der durchschnittlich ausbezahlte Betrag ab. Alle Haushalte mit Kindern im hier betrachteten Einkommensintervall sind sowohl nach alter als auch nach geltender Regelung IPV-berechtigt. Sie erhalten mindestens die halbe Kinder- respektive Jugendprämie.

Tab. 2 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) knapp jenseits der Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe 2011 (Schätzung) – Kanton Luzern

Haushaltstyp	Anzahl Haushalte im Einkommensintervall der Länge ½ HH-KK-Richtprämie ausserhalb der Austrittsgrenze	alte Regelung (fixer Einkommenssatz)			geltende Regelung (variabler Einkommenssatz)		
		anspruchsberechtigte Haushalte	Mittelbedarf in Fr.	durchschnittlich ausbezahlter Betrag	anspruchsberechtigte Haushalte	Mittelbedarf in Fr.	durchschnittlich ausbezahlter Betrag
Einpersonenhaushalt (< 65 J.)	196	18	40'300	2'239	32	45'646	1'426
Paar ohne Kind (< 65 J.)	112	76	156'781	2'063	100	224'566	2'246
Haushalt mit Kindern	335	335	1'068'746	3'190	335	1'521'544	4'542
Total	643	429	1'265'827	2'951	467	1'791'756	3'837

Reinvermögen maximal 10'000 Franken

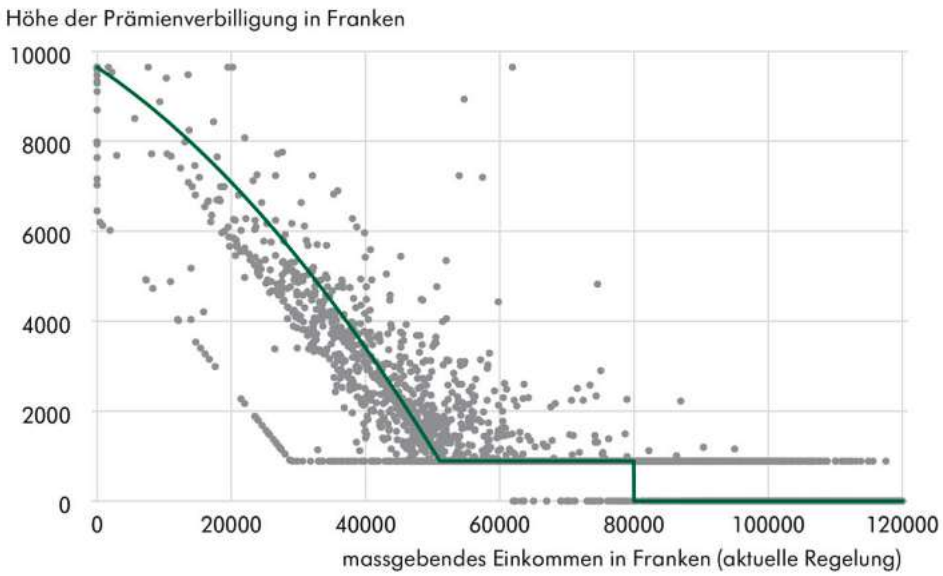
LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

Nach der Analyse des Schwelleneffekts an der Schnittstelle zwischen der wirtschaftlichen Sozialhilfe und individueller Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung folgt nun die Analyse der Schwelleneffekte innerhalb des Leistungssystems der IPV.

Die seit 1. Juli 2013 in Kraft gesetzte Gesetzesrevision zur IPV hatte unter anderem zum Ziel, die tiefen Einkommen stärker zu entlasten. In Abb. 11 wird die Auswirkung der Gesetzesänderung exemplarisch anhand von Paarhaushalten mit zwei Kindern aufgezeigt. Die grüne Kurve gibt die Höhe der Prämienverbilligung (IPV) in Abhängigkeit des massgebenden Einkommens wieder. Die grauen Punkte zeigen die Höhe der IPV unter dem alten Gesetz. Jeder Punkt entspricht einem Haushalt.

Paarhaushalte mit zwei Kindern im Alter von weniger als 18 Jahren und einem massgebenden Einkommen von 40'000 Franken erhalten unter der neuen Regelung eine IPV von rund 3'410 Franken. Unter der alten Regelung (graue Punkte) streute der IPV-Betrag zwischen rund 890 Franken (Kinderprämie) und 6'000 Franken. Verschiedene Gründe führen zur beobachteten Streuung. So beträgt der anspruchsbestimmende Prozentsatz bei 40'000 Franken unter der geltenden Regelung 15,6 Prozent. Unter der alten Regelung wäre ein anspruchsbestimmender Prozentsatz von 18,7 Prozent nötig gewesen, um das Budget einhalten zu können. Die Auf- und Abrechnungen bei der Ermittlung des massgebenden Einkommens nach geltender Regelung führen zu höheren (Aufrechnung der privaten Altersvorsorge) und tieferen (Abrechnung des Pauschalbetrags für Kinder von 9'000 Fr.) massgebenden Einkommen gegenüber der alten Regelung. Haushalte (graue Punkte) unterhalb der grünen Linie erhalten neu eine höhere IPV, jene oberhalb der Linie eine tiefere. Die dabei frei werdenden Beträge werden benutzt, um die IPV der unterhalb der grünen Linie liegenden Haushalte zu heben.

Abb. 11 Individuellen Prämienverbilligung nach massgebendem Einkommen, 2 Erwachsene mit 2 Kindern – Stadt Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

Im Vergleichsjahr 2009 lag der anspruchsbestimmende Prozentsatz bei 14,5 Prozent. Nach alter Regelung (fixer Einkommenssatz) hätte 2014 der anspruchsbestimmende Prozentsatz auf 18,7 Prozent gehoben werden müssen, um das Jahresbudget nicht zu überschreiten. Der unter der neuen Regelung geltende anspruchsbestimmende Prozentsatz beträgt 10 Prozent zuzüglich 0,14 Prozent je 1'000 Franken des massgebenden Einkommens. Das massgebende Einkommen beruht in der geltenden Regelung auf dem Nettoeinkommen, Reinvermögen und verschiedenen

Auf- und Abrechnungen (z.B. private Altersvorsorge). Nach alter Regelung wurde das massgebende Einkommen hingegen aus dem steuerbaren Einkommen und aus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens berechnet.

Die mit der Gesetzesrevision erfolgte Anpassung des massgebenden Einkommens führt in den meisten Haushalten dazu, dass in ihrem Fall ein höheres Einkommen massgebend wird. Weiter wurde mit der Gesetzesänderung die Anspruchsgrenze auf die halbe Richtprämie für Kinder und junge Erwachsene von 100'000 Franken (2009) auf 80'000 Franken herabgesetzt. Zusammen mit dem tieferen anspruchsbestimmenden Prozentsatz für niedrige massgebende Einkommen ergibt sich folgendes Bild (vgl. Tab. 3):

- Im Vergleich zur alten Regelung (fixer Einkommenssatz) erhalten unter der geltenden Regelung weniger Haushalte mit Kindern eine IPV (–4'374 HH). Dieser Rückgang ist auf die Anpassung der Anspruchsgrenze auf IPV bezüglich der halben Richtprämie für Kinder und junge Erwachsene zurückzuführen sowie auf die Neudefinition des massgebenden Einkommens. Aufgrund des neu ausgestalteten anspruchsbestimmenden Prozentsatzes erhalten die unterstützten Haushalte im Durchschnitt höhere IPV (2'127 Fr., rund 300 Fr. mehr als unter der alten Regelung).
- Unter der geltenden Regelung erhalten auch weniger Paare ohne Kind die Krankenkassenprämien vergünstigt (–356 HH). Der durchschnittlich ausbezahlte Betrag hat sich jedoch erhöht, sodass in der Folge der Mittelbedarf unter beiden Regelungen annähernd identisch ausfällt.
- Die Zahl der unterstützten Einpersonenhaushalte hat unter der geltenden Regelung zugenommen (+1'179 HH). Diese Zunahme geht vorwiegend auf die Änderungen der Bemessung des anspruchsbestimmenden Prozentsatzes zurück. Personen, die unter der alten Regelung keinen Anspruch auf IPV hatten, erhalten neu einen IPV-Betrag. Bei den meisten dieser neu anspruchsberechtigten Einpersonenhaushalte resultiert ein geringer Betrag, sodass der durchschnittlich an diesen Haushaltstyp ausbezahlte Betrag mit der neuen Regelung gesunken ist.

Tab. 3 Anzahl Privathaushalte mit Anspruch auf IPV (ohne WSH bzw. EL) 2011 (Schätzung) – Kanton Luzern

Haushaltstyp	alte Regelung (fixer Einkommenssatz)				geltende Regelung (variabler Einkommenssatz)			
	anspruchsberechtigte Haushalte	Anteil an allen Haushalten dieses Typs	Mittelbedarf in Mio. Fr.	durchschnittlich ausbezahlter Betrag	anspruchsberechtigte Haushalte	Anteil an allen Haushalten dieses Typs	Mittel-bedarf in Mio. Fr.	durchschnittlich ausbezahlter Betrag
Einpersonenhaushalt (< 65 J.)	2'886	8.3%	6'094'457	2'112	3'819	11.0%	7'594'237	1'989
Einpersonenhaushalt (≥ 65 J.)	526	3.8%	1'339'457	2'546	772	5.6%	1'558'577	2'019
Paar ohne Kind (< 65 J.)	1'926	7.6%	6'683'701	3'470	1'691	6.7%	6'354'651	3'758
Paar ohne Kind (≥ 65 J.)	967	5.5%	2'037'731	2'107	846	4.8%	2'008'233	2'374
Haushalt mit Kindern	23'661	50.0%	43'160'372	1'824	19'287	40.8%	41'022'665	2'127

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

Als Ergänzung zum bereits analysierten Schwelleneffekt zwischen IPV und WSH wird an dieser Stelle noch der einzige Schwelleneffekt innerhalb des Systems der IPV analysiert. Es handelt sich um den Schwelleneffekt, der bei Haushalten mit Kindern bei einem massgebenden Einkommen von 80'000 Franken eintritt. Haushalte mit Kindern mit einem Einkommen oberhalb dieser Grenze erhalten keine Prämienverbilligung. In Analogie zu den Schätzungen des Schwellenbereichs in den übrigen Kapiteln dieses Berichts definiert auch in diesem Fall das Intervall zwischen der ordentlichen Anspruchsgrenze von 80'000 Franken und der um die halbe Richtprämie für Kinder und junge Erwachsene erhöhten Anspruchsgrenze den erwähnten Schwellenbereich. In diesem, für jeden Haushalt individuell ermittelten Intervall liegen die Einkommen von rund 500 Haushalten mit Kindern.

4. Ausbildungsbeiträge

4.1 Leistungsbeschrieb

Umschreibung

Die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen ist Teil der Bildungspolitik von Bund und Kantonen. Mit der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen soll das Bildungspotenzial der Bevölkerung bestmöglich ausgeschöpft werden. Insbesondere bezwecken die Ausbildungsbeiträge die Förderung der Chancengleichheit, die Erleichterung des Zugangs zur Bildung, die Unterstützung der Existenzsicherung während der Ausbildung, die freie Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsinstitution sowie die Förderung der Mobilität der Personen in Ausbildung.

Ausbildungsbeiträge ergänzen die zumutbare Eigen- und Fremdleistung. Sie werden gewährt, wenn weder die Person in Ausbildung noch deren Eltern, andere gesetzlich Verpflichtete oder Dritte für die Kosten der Ausbildung aufkommen können.

Ausbildungsbeiträge können in Form von Stipendien oder Darlehen zugesprochen werden. Während Stipendien nicht zurückzuerstatten sind, müssen Darlehen ein Jahr nach Abschluss der Ausbildung verzinst und innert zehn Jahren nach Abschluss der Ausbildung vollständig zurückbezahlt werden.

Zielgruppe

Personen in Ausbildung, die gesuchsberechtigt sind, im Kanton Luzern stipendienrechtlichen Wohnsitz haben, eine beitragsberechtigte und anerkannte Ausbildung absolvieren und einen finanziellen Bedarf aufweisen.

Rechtsgrundlage

Bund:
Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz SR 416.0)

Kanton:
Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 4. November 2013 (Stipendiengesetz SRL Nr. 575)
Verordnung zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 20. Mai 2014 (Stipendienverordnung SRL Nr. 575a)

Berechnungsgrundlage

Der finanzielle Bedarf einer Person in Ausbildung berechnet sich anhand einer Fehlbetragsrechnung. Der Fehlbetrag wird durch ein Budget ermittelt. Dabei werden der zumutbaren Eigenleistung und der zumutbaren Fremdleistung der Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter oder anderer Dritter die anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten gegenübergestellt. Für die Berechnung der zumutbaren Eigen- und Fremdleistung sind die Einkommens- und Vermögensverhältnisse festzustellen, in der Regel aufgrund der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung. Ergibt sich im Budget der Person in Ausbildung aus der Gegenüberstellung der vorhande-

nen finanziellen Mittel und der anerkannten Ausgaben ein Fehlbetrag, wird in der Höhe dieses Betrags ein Ausbildungsbeitrag gewährt.

Trägerschaft des Vollzugs

Dienststelle Berufs- und Weiterbildung des Kantons Luzern

Finanzierung

Bund (2011: 10,6%); Kanton (2011: 89,4%)

Die Aufwendungen der kantonalen Stipendien 2011 betrugen 11'001'838 Franken. Der Bundesbeitrag betrug 1'187'000 Franken. Die Aufteilung unter den Kantonen erfolgt nach dem jeweiligen Bevölkerungsanteil.

Gemäss Bundesbeschluss vom 11. September 2012 wurde für die Finanzierung von Ausbildungsbeiträgen in den Kantonen für die Jahre 2013 bis 2016 ein Zahlungsrahmen von 102,8 Millionen Franken bewilligt. Die jährlichen Bundessubventionen im Tertiärbereich betragen rund 25 Millionen Franken. Für die Jahre 2008 bis 2011 bewilligte der Bund 150,6 Millionen Franken. Im Jahr 2008 wurden 75,6 Millionen Franken gewährt und in den folgenden Jahren rund 25 Millionen.

Neuerungen und Anpassungen

Neues Gesetz

Der Kanton Luzern hat an der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 das neue Gesetz über Ausbildungsbeiträge angenommen. Das Gesetz ist am 1. April 2014 in Kraft getreten. Stipendien und Darlehen werden gezielter an Personen gewährt, die substanziell darauf angewiesen sind.

Der finanzielle Bedarf der Person in Ausbildung und ein allfälliger Ausbildungsbeitrag werden neu nach transparenten und klaren Kriterien berechnet. Diese sind weitgehend mit bestehenden Richtlinien anderer bedarfsabhängiger Sozialleistungen harmonisiert. Der Grundbedarf richtet sich dementsprechend neu nach den Pauschalen gemäss den SKOS-Richtlinien. Die Ansätze für Wohn- und Gesundheitskosten orientieren sich an den realen Kosten. Die anrechenbaren Wohnkosten entsprechen neu den regionalen Durchschnittsmietkosten, und die Gesundheitskosten richten sich nach den kantonalen Richtprämien der obligatorischen Krankenversicherung für die Berechnung des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung.

Weiter gilt neu ein Familienbudget, das in Anlehnung an die SKOS-Methodik berechnet wird. Es löst die bisherige Elternbeitragstabelle ab. In Analogie zur Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung wird bei der Berechnung des Familienbudgets auf das Total der Einkünfte gemäss Steuerveranlagung und das Reinvermögen zurückgegriffen und nicht länger auf das steuerbare Einkommen und Vermögen. Dadurch wird die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besser erfasst. Da dies zu höheren anrechenbaren Elternbeiträgen führt, werden den Eltern ein fixer und ein prozentualer Freibetrag gewährt. Diese Kombination erzeugt eine moderat progressive Wirkung, die mittlere und tiefe Einkommen entlastet. Zugleich erzeugt der prozentuale Freibetrag einen Anreiz, das eigene Erwerbseinkommen zu erhöhen. Familien mit mehreren Kindern werden einerseits durch die höheren anrechenbaren Kosten im Familienbudget, anderseits durch zusätzliche Freibeträge pro Kind unterstützt.

Ein Ziel des neuen Gesetzes war somit die Fokussierung auf Gesuchstellende beziehungsweise Eltern mit tieferen Einkommen. Es werden weniger Gesuchstellende berücksichtigt, diese erhalten jedoch höhere Beiträge.

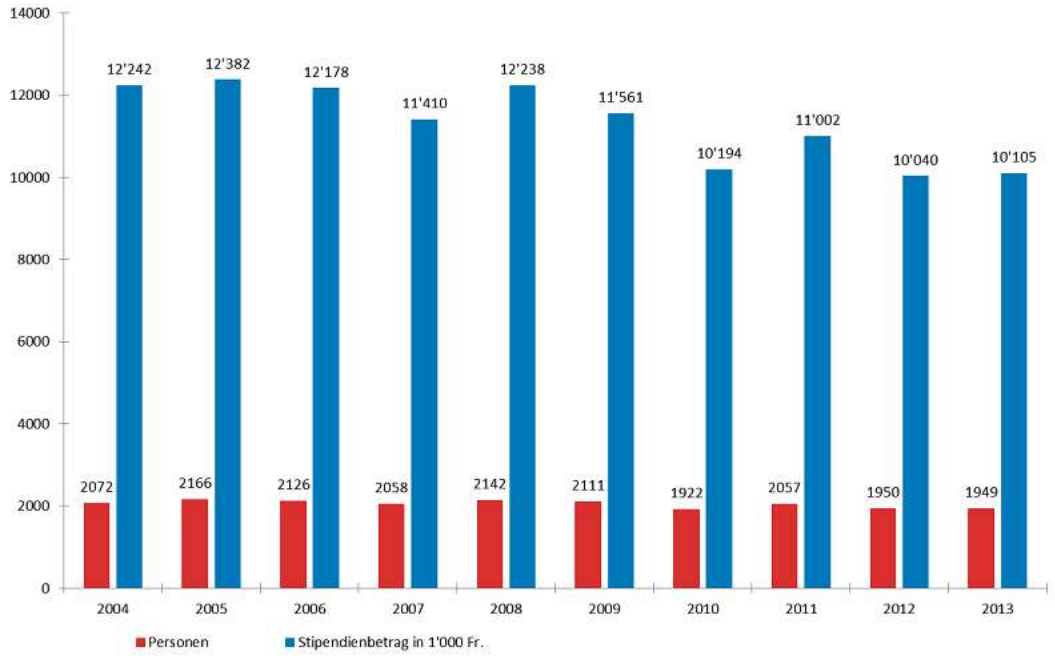
Beitritt zum Stipendienkonkordat

Das Stipendienkonkordat wurde von der Eidgenössischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 1. März 2013 in Kraft gesetzt. Bei der Erarbeitung des neuen Gesetzes wurden die Voraussetzungen für einen Konkordatsbeitritt berücksichtigt. Das neue Stipendiengesetz entspricht sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht vollumfänglich den Bestimmungen der interkantonalen Vereinbarung. Am 5. November 2013 wurde der Beitritt zum Konkordat vom Kantonsrat beschlossen.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Zwischen 2004 und 2008 erhielten im Kanton Luzern jährlich rund 2'100 Bezügerinnen und Bezüger Stipendien (Abb. 12). In dieser Periode variierte der insgesamt pro Jahr ausbezahlte Stipendienbetrag zwischen 11,4 Millionen (2007) und 12,5 Millionen Franken (2005). In den Folgejahren reduzierten sich die Anzahl und die ausbezahlte Summe der Stipendien. Im Jahr 2013 erhielten die 1'949 Bezügerinnen und Bezüger noch ein Stipendienvolumen von insgesamt 10,1 Millionen Franken. Das entspricht durchschnittlich rund 5'200 Franken pro Bezügerin oder Bezüger. Unter Berücksichtigung des Bundesanteils (1,2 Mio. Fr.) betrug der Nettoaufwand für den Kanton Luzern gegen 9 Millionen Franken.

Abb. 12 Stipendienbezüger/innen und -beiträge seit 2004 – Kanton Luzern

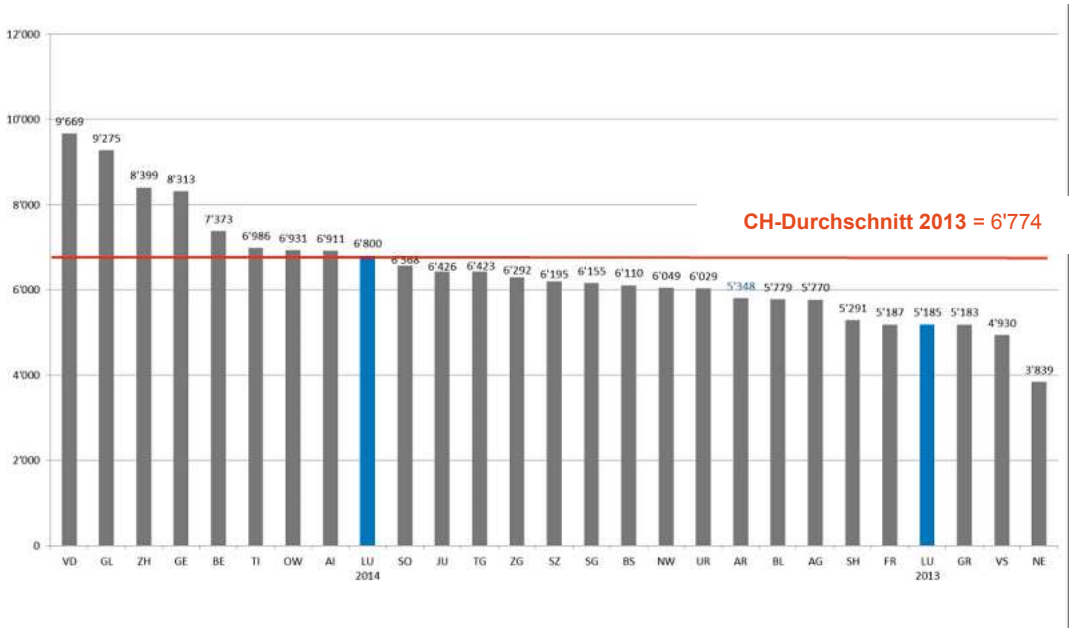


LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Statistik der Stipendien und Darlehen

Mit der Gesetzesrevision 2014 reduzierte sich die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Stipendien auf rund 1'500 Personen (Quelle: Fachstelle Stipendien; Stand: 30.3.2015). Bei einer im Vergleich zum Vorjahr annähernd konstanten Auszahlungssumme von 10,5 Millionen Franken erhöhte sich der durchschnittlich ausbezahlte Betrag von rund 5'200 im Vorjahr auf 6'800 Franken (Abb. 13).

Im interkantonalen Vergleich wird der Kanton Luzern bei der pro Stipendium ausbezahlten Summe damit neu einen Platz im vordersten Mittelfeld einnehmen. Während der im Kanton Luzern ausbezahlte Betrag nun über dem Schweizer Schnitt liegen dürfte, wird der Anteil der Berechtigten an der Luzerner Gesamtbevölkerung aufgrund der annährend konstanten Mitteln weiter unter den Schweizer Schnitt sinken. Statistische Informationen, die einen interkantonalen Vergleich der Situation 2014 erlauben, werden im Herbst 2015 durch das Bundesamt für Statistik publiziert.

Abb. 13 Durchschnittliches Stipendium im Kantonsvergleich 2013 mit Vergleichszahl Luzern 2014 – Kanton Luzern



Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern, Fachstelle Stipendien
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Statistik der Stipendien und Darlehen, eigene Berechnungen

4.2 Schwelleneffekte

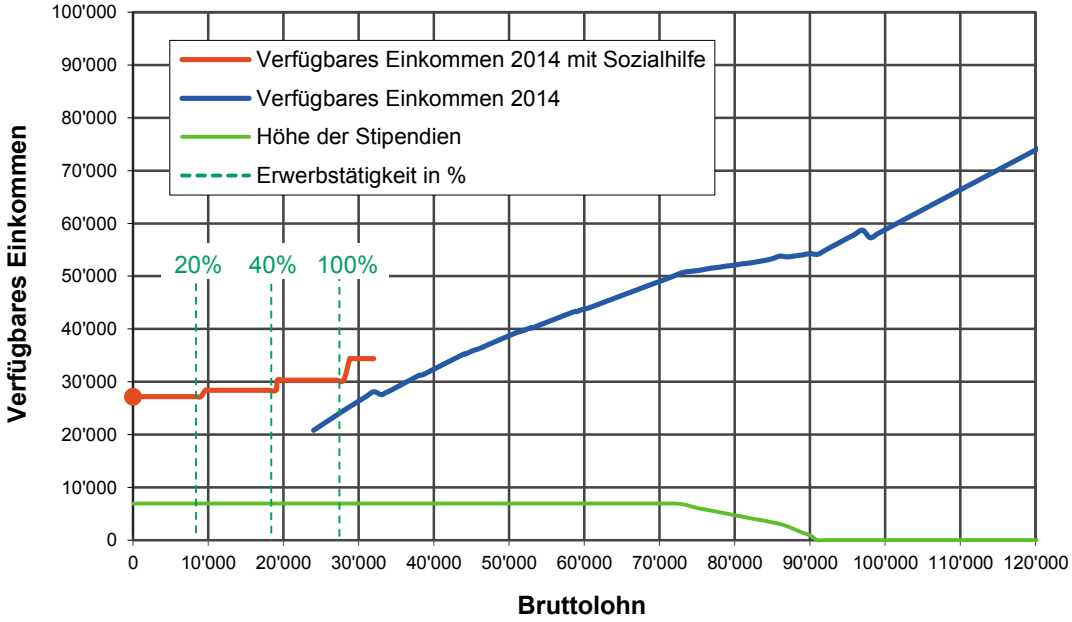
Nach der Beschreibung der Leistung folgt nun die Analyse möglicher Schwelleneffekte und negativer Arbeitsanreize, die sich bei der Vergabe von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien und Darlehen) ergeben, und deren quantitative Bedeutung. Diese Betrachtung erfolgt auf Basis des seit 1. April 2014 geltenden revidierten Gesetzes zu den Ausbildungsbeiträgen im Kanton Luzern.

4.2.1 Simulationsmodell

Um mögliche Schwelleneffekte beim Bezug von Ausbildungsbeiträgen zu identifizieren, wird das Fallbeispiel einer Familie mit zwei Kindern im Alter von 16 und 20 Jahren beigezogen. Dabei absolviert das ältere Kind eine Tertiärausbildung und hat in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern Anspruch auf Ausbildungsbeiträge. In Abb. 14 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 rund 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 Maximalbetrag für die anrechenbaren Lebenshaltungskosten im Elternhaushalt (6'000 Fr.) definiert ist, nehmen die Ausbildungsbeiträge mit zunehmendem Einkommen ab 72'000 Franken Bruttolohn in kleinen Schritten ab. Dank dem prozentualen Freibetrag beim Elternbudget wird kein Schwelleneffekt verursacht.

In Ausnahmefällen könnte sich der Schwelleneffekt, der im Übergang vom Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) zu jenem der Prämienverbilligung (IPV) existiert, verstärken: Bei der Berechnung der WSH werden die Stipendien auf der Einnahmeseite angerechnet. Demgegenüber werden auf der Ausgabeseite die effektiven Ausbildungskosten aufgeführt (Quelle: Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe 2013, D.3.1.). Im Jahr 2013 waren gemäss Schweizerischer Sozialhilfestatistik im Kanton Luzern rund 50 Unterstützungsfälle bekannt, die zusätzlich zu den Ausbildungsbeiträgen WSH erhielten.

Abb. 14 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit Ausbildungsbeiträgen, 2 Erwachsene mit 2 Kindern (16 und 20 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Darauf, die Ausbildungsbeiträge der Jahre 2014 mit denen des Jahrs 2009 zu vergleichen, wird an dieser Stelle verzichtet, weil sich die Berechnungsgrundlagen innerhalb dieses Zeitraums wesentlich verändert haben. Unter anderem kommt dem Vermögen neu eine bedeutendere Rolle zu, als dies noch 2009 der Fall gewesen war. In den in vorliegendem Bericht getroffenen Modellannahmen wurden jedoch keine Vermögenswerte berücksichtigt.

4.2.2 Empirische Relevanz

Da bei der Berechnung des Anspruchs auf Ausbildungsbeiträge keine systembedingten Fehlanreize identifiziert werden konnten und die Doppelbezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe und Stipendien quantitativ als sehr gering eingestuft werden können, wird auf weitere Analysen verzichtet. Die Auswirkungen der Revision des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge werden unter 4.1. beschrieben.

5. Alimentenbevorschussung (ALBV)

5.1 Leistungsbeschrieb

Umschreibung

Um zu verhindern, dass Einelternfamilien aufgrund unregelmässig oder nicht bezahlter Alimente in wirtschaftliche Not geraten, werden in der Schweiz die Kinderalimente unter bestimmten Voraussetzungen von der öffentlichen Hand bevorschusst.

Zielgruppe

Unterhaltsberechtigte Kinder, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt und wenn die finanziellen Verhältnisse des betreuenden Elternteils bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschreiten.

Rechtsgrundlage

Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (SRL Nr. 892)
Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990 (SRL Nr. 892a)

Berechnungsgrundlage

Anspruch auf Bevorschussung der nicht bezahlten Kinderalimente besteht dann, wenn das jährliche Reineinkommen des Haushalts, in dem das unterhaltsberechtigte Kind lebt, geringer ist als 43'000 Franken (gemäss Steuerveranlagung). Für jedes weitere Kind verschiebt sich diese Grenze um 10'000 Franken nach oben. Gleichzeitig darf das Reinvermögen des antragstellenden Haushalts 33'000 Franken nicht übersteigen. Sind diese Bedingungen erfüllt, wird der im Rechtstitel (Gerichtsurteil, Gerichtsentscheid, Unterhaltsvertrag) festgesetzte Betrag bevorschusst – höchstens aber der Betrag der maximalen Waisenrente (2014: 936 Fr./Mt.).

Trägerschaft des Vollzugs

Einwohnergemeinde

Finanzierung

Einwohnergemeinde

Neuerungen und Anpassungen

Per 1. Januar 2009 wurde in der Sozialhilfeverordnung geregelt, dass zur Festlegung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung (ALBV) das Reineinkommen neu abzüglich bevorschusster Unterhaltsbeiträge gilt. Damit wurde der unerwünschte Effekt jener Fälle beseitigt, bei denen ein Anspruch auf ALBV erlosch, weil mit den Einnahmen aus den ALBV die für den Anspruch massgebende (Rein-)Einkommensgrenze überschritten worden war.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

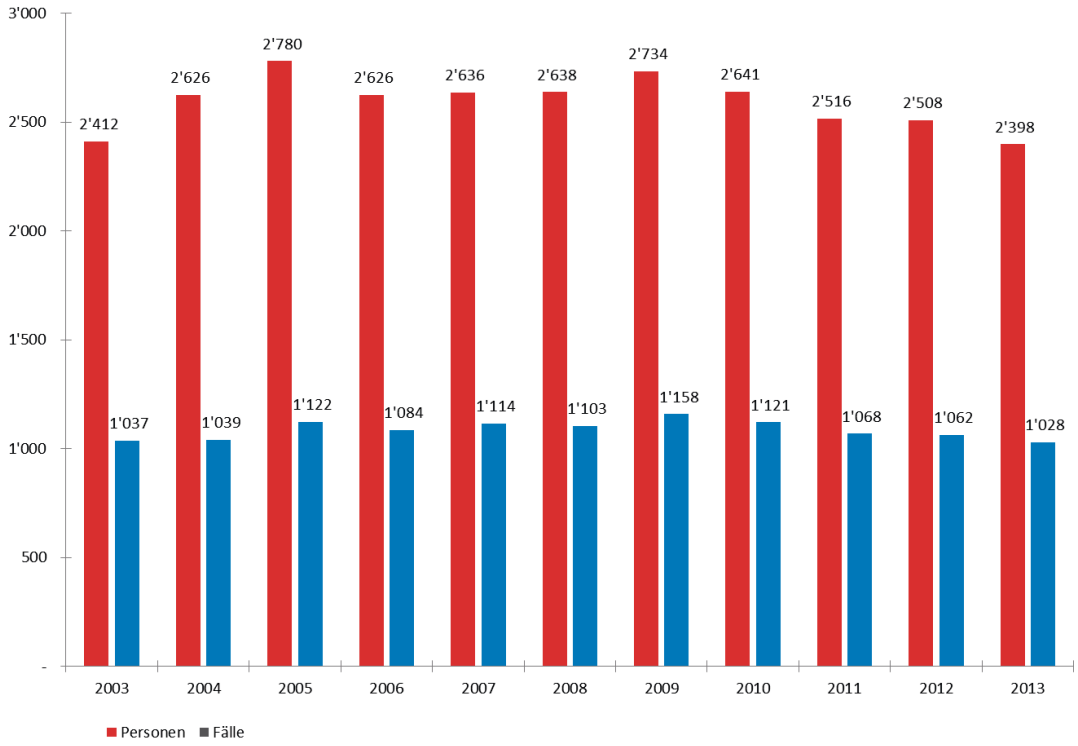
Seit 2005 bevorschussten die Gemeinden des Kantons Luzern jährlich in rund 1'100 Fällen ausstehende Kinderalimente, mit einer leicht rückläufigen Tendenz (Abb. 15). Die Bevorschussungen betrafen mehrheitlich Alleinerziehende mit einem Kind. Im Jahr 2013 waren gut 1'000 Fälle respektive gut 2'400 Personen (erziehungsberechtigter Elternteil und unterhaltsberechtigte Kinder) betroffen. Dies entspricht 0,6 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton. Die im Mittel pro Elternteil bevorschussten Kinderalimente beliefen sich im Jahr 2013 auf rund 7'200 Franken.

Die Nettobelastung der Gemeinden für ALBV betrug 2013 rund 4,9 Millionen Franken oder rund 12 Franken pro Kopf (Quelle: LUSTAT – Gemeindefinanzstatistik).

Der Anteil der Personen im Kanton Luzern, an die eine ALBV ausbezahlt wurde, lag annähernd gleich hoch wie der Schweizer Schnitt (LU 2013: 0,62%; CH 2013: 0,64%). Auch die Nettoausgaben für die ALBV entsprachen in den letzten Jahren annähernd dem Schweizer Schnitt (CH 2012: 13 Fr./Einw.[4]).

[4] Bundesamt für Statistik (2014): Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen 2012. www.bfs.admin.ch

Abb. 15 Alimentenbevorschussung: Unterstützte Personen und Fälle seit 2004 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

5.2 Schwelleneffekte

Der Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) zeigte auf, dass es einen negativen Arbeitsanreiz beim Erreichen der Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung gibt. Die gesetzlichen Bestimmungen blieben seither unverändert. Nachfolgend wird die Entwicklung des verfügbaren Einkommens aufgezeigt. Die Analyse geht der Frage nach, ob sich die Zahl der Betroffenen im Zeitraum zwischen 2009 und 2014 verändert hat.

5.2.1 Simulationsmodell

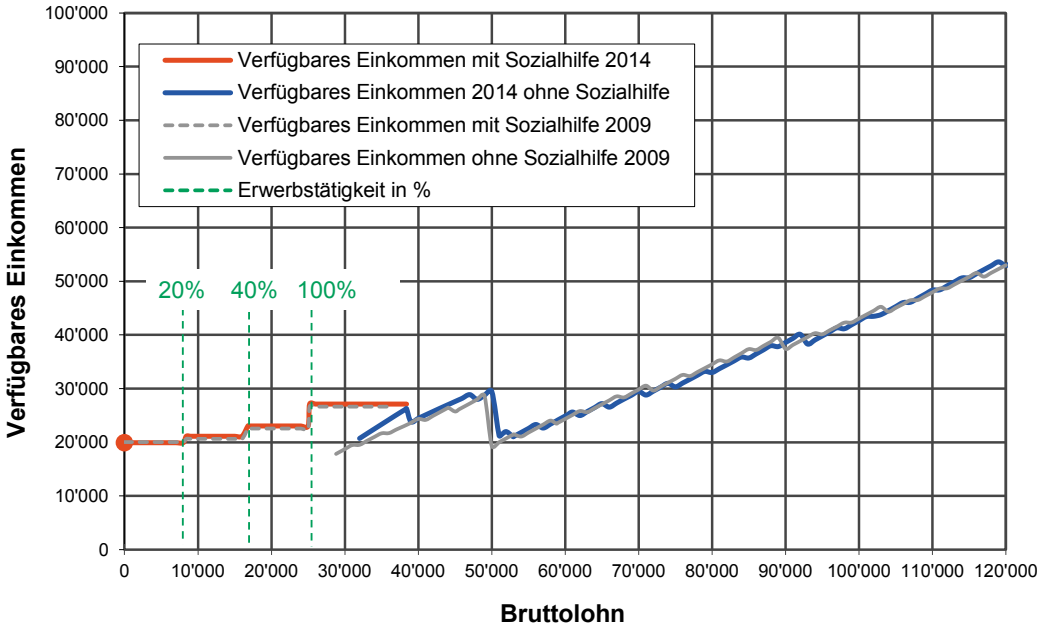
Zahlreiche Studien belegen, dass eine Trennung oder Scheidung die Wahrscheinlichkeit erhöht, in eine finanzielle Notlage zu geraten (u.a. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2008; Dubach/Stutz/Calderón 2010). Dies gilt insbesondere für Haushalte mit Kindern. Grundsätzlich obliegt die Finanzierung der Kinderalimente zwar dem unterstützungspflichtigen Elternteil. In jenen Fällen aber, in denen dieser seiner Unterhaltspflicht nicht, nur unvollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt, gewährt die öffentliche Hand Alimentenhilfe (Inkassohilfe und Bevorschussung).

Um die Frage nach Schwelleneffekten im Zusammenhang mit der Alimentenbevorschussung (ALBV) zu klären, wird das Fallbeispiel einer Alleinerziehenden mit einem Kind berechnet, die einen Anspruch auf eine ALBV von jährlich 9'000 Franken hat (Abb. 16). Diesen Betrag erhält die Alleinerziehende bis zu einem Reineinkommen von 43'000 Franken, was einem Bruttolohn von 50'000 Franken entspricht. Übersteigt der Bruttolohn diese Grenze, entfällt die ALBV vollständig. In Abb. 16 ist ersichtlich, dass sich das verfügbare Einkommen bei einem zusätzlichen Einkommensfranken erheblich reduziert, wenn die Einkommensgrenze der ALBV erreicht ist. Es entsteht ein erheblicher Schwelleneffekt. Eine Alleinerziehende mit einem

Bruttolohn von 55'000 Franken ist infolge dessen schlechter gestellt als diejenige mit einem Bruttolohn von 40'000 Franken.

Da seit 2009 keine Systemveränderungen bei der Alimentenbevorschussung vorgenommen worden sind, ergeben sich im Vergleich der Jahre 2009 und 2014 auch kaum Veränderungen im verfügbaren Einkommen. Die zahlreichen kleinen Schwellen in der blauen Kurve entstehen durch die Tarifstruktur der familienergänzenden Kinderbetreuung, auf welche nachfolgend in Kapitel 6 eingegangen wird.

Abb. 16 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit Alimentenbevorschussung, 1 Alleinerziehende mit 1 Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

5.2.2 Empirische Relevanz

Von den rund 1'100 Fällen mit bevorschusstem Unterhaltsbeitrag lebten 2011 im Kanton Luzern 63 Prozent in Haushalten Alleinerziehender, 29 Prozent in Paarhaushalten mit Kindern und 5 Prozent in Mehrpersonenhaushalten mit Kindern. Die Restlichen waren junge Erwachsene in Ausbildung mit eigenem Haushalt.

Bezüglich der Schwellenproblematik sind grundsätzlich zwei Gruppen zu unterscheiden:

- Haushalte mit Alimentenbevorschussung (ALBV) und einem Einkommen unterhalb der Anspruchsgrenze, die im Grenzbereich der Anspruchsgrenzen keinen Anreiz zur Erzielung eines höheren Einkommens haben, da mit dem Erreichen der Anspruchsgrenze der Anspruch auf ALBV entfällt.
- Haushalte mit einem Einkommen oberhalb der Anspruchsgrenze, deren Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) aufgrund höherer Einnahmen entfällt. Sie können gegenüber Haushalten mit ALBV finanziell schlechter gestellt sein.

Die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte 2011 ermöglicht die Untersuchung beider Gruppen sowohl bei Haushalten Alleinerziehender als auch bei Paarhaushalten mit Kindern. Zu diesen Haushaltstypen gehören 92 Prozent aller Haushalte mit bevorschusstem Unterhaltsbeitrag. Die Anspruchsgrenze und die relativen Grenzen für die Unterscheidung der Gruppen werden für jeden Haushaltstyp einzeln ermittelt.
Bei den Alleinerziehenden mit einem Kind lagen im Kanton Luzern 2011 die Anspruchsgrenze für Alimentenbevorschussung (ALBV) bei 43'000 Franken und die relativen Grenzen bei 34'400 Franken bzw. 51'600 Franken (+/–20%). Das Reinein-

kommen von rund 60 Alleinerziehenden mit ALBV befand sich innerhalb der Anspruchsgrenze und der unteren Grenze von 34‘400 Franken. In demselben Intervall lag auch das Reineinkommen von rund 305 Alleinerziehenden ohne ALBV, deren Reinvermögen kleiner war als 33'000 Franken. Die Letztgenannten erfüllten damit die finanziellen Anspruchsbedingungen für die ALBV, wiesen jedoch im Datensatz der Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte keine Einnahmen aus bedarfsabhängigen Sozialleistungen auf. Damit lässt sich eine technische Bezugsquote schätzen, die im vorliegenden Fall rund 20 Prozent beträgt. Die reale Bezugsquote dürfte um einiges höher liegen. Ihre Unterschätzung hat unterschiedliche Gründe. So ist weder die Anzahl an Haushalten mit einem Rechtstitel bekannt noch die Höhe der gemäss Rechtstitel geschuldeten Alimente. Oft genügen die festgelegten Alimente nicht, um den Lebensunterhalt des Haushalts zu sichern. So benötigten 5 der rund 60 Alleinerziehenden mit einem Kind und mit ALBV 2011 zusätzlich wirtschaftliche Sozialhilfe, um ihre Ausgaben zu decken. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass Alleinerziehende mit privaten Transferleistungen ihre allfälligen Ansprüche auf ALBV nicht geltend machen.

Im 2011 lagen insgesamt rund 150 Haushalte mit ALBV unterhalb der Anspruchsgrenze und erzielten damit ein Einkommen im beobachteten relativen Intervall. Gut vier Fünftel davon waren Alleinerziehende. Unter Berücksichtigung der Bezugsquote wurden oberhalb der Anspruchsgrenze rund 110 Haushalte ohne ALBV gezählt. Auch im oberen Intervall betrug der Anteil der Alleinerziehenden gut vier Fünftel aller Haushalte. Insgesamt kann somit davon ausgegangen werden, dass im Kanton Luzern mindestens 260 Haushalte von der Schwellenproblematik betroffen sind. Im Jahr 2006 waren es noch weniger als 100 Haushalte gewesen, wobei die damalige Schätzung zu tief lag aufgrund dessen, dass die Daten die Haushaltsbildung noch nicht in der heutigen Genauigkeit zuliessen.

6. Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen

6.1 Leistungsbeschrieb

Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung leistet einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und kann so wesentlich beeinflussen, welches Erwerbsmodell zur Einkommenserzielung für eine Familie realisierbar ist. Gleichzeitig ist das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung insofern relevant, als die Höhe des Elternbeitrags für die familienexterne Kinderbetreuung teilweise einkommensabhängig festgelegt wird.

Umschreibung

Zur familienergänzenden Kinderbetreuung zählen im Kanton Luzern Kindertagesstätten (Kitas), Tagesfamilien und die schulergänzende Betreuung. In Kitas werden Kinder im Alter ab etwa drei Monaten bis zum Kindergarteneintritt 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 genannten Betreuungsangeboten, 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 des Volksschulgesetzes (§ 36) zur Verfügung gestellt werden müssen.

Zielgruppe

Wohnbevölkerung mit Kindern

Rechtsgrundlage

Bund:
Eidgenössische Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.338)

Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861)

Kanton:
Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 25. September 2001 (SRL Nr. 204); regelt Zuständigkeit für Bewilligung und Aufsicht (keine Bewilligungs- und Aufsichtskriterien)
Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a); regelt Tagesstrukturen im Schulbereich
Empfehlungen des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG):
Qualitätsanforderungen an Tageselternvermittlungsorganisationen und Tageseltern vom Juni 2014
Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern vom November 2010

Berechnungsgrundlage

Keine einheitlich definierten Regeln

Trägerschaft des Vollzugs

Private Trägerschaften; Gemeinden; Schulen; Firmen

Finanzierung

Die Dienste von Kitas und Tagesfamilien werden in erster Linie durch Elternbeiträge finanziert. Die Tarife sind teilweise nach Einkommenshöhe abgestuft. Die Gemeinden leisten subjektorientiert (Betreuungsgutscheine) oder objektorientiert (Subvention der Einrichtung) einen bedeutenden Beitrag. Zudem übernehmen Private wie Vereine, Stiftungen und Einzelpersonen sowie Unternehmen und Betriebe eine wichtige Funktion bei 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.

Gemäss einer Erhebung aus dem Jahr 2012 zahlen die Eltern für die Betreuung ihres Kindes in einer Kita im Kanton Luzern durchschnittlich pro Tag 111 Franken (Kinder im Alter bis 18 Monate) beziehungsweise 97 Franken (Kinder im Alter ab 19 Monaten bis Kindergarteneintritt). Für die Betreuung eines Kindes bei einer Tagesfamilie fallen pro Stunde rund 10 Franken an; für den Besuch einer Spielgruppe im Durchschnitt 6 Franken. Die Eltern von über der Hälfte der in Kitas betreuten Kinder bezahlen den Vollkostentarif, während bei den Tagesfamilien mehr Kinder von einkommensabhängigen Tarifen profitieren, was darauf hindeutet, dass in Tagesfamilien tendenziell eher Kinder aus Familien mit geringerem Einkommen betreut werden (Feller/Bucher 2013:29).

Neuerungen und Anpassungen

Alle Gemeinden des Kantons sind seit dem Schuljahr 2012/2013 verpflichtet, bei Bedarf Tagesstrukturen mit Betreuungselementen anzubieten. Der Bedarf wird einmal jährlich ermittelt. Die Betreuungselemente umfassen neben dem Unterricht die Zeiten ab 7 Uhr morgens, die Stunden über Mittag und die Zeit nach dem nachmittäglichen Unterricht bis 18 Uhr.

Im Vorschulbereich haben diverse Gemeinden neue Subjektfinanzierungsmodelle entwickelt. So haben seit April 2009 Erziehungsberechtigte mit Wohnsitz in der Stadt Luzern – in Abhängigkeit ihres Einkommens und ihres Erwerbspensums – für jedes Kind im Vorschulalter ab vollendetem dritten Lebensmonat oder für Kinder im Schulalter, die bei Tageseltern betreut werden, Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Voraussetzung ist, dass das Kind über einen Betreuungsplatz in einer anerkannten Kindertagesstätte oder bei anerkannten Tageseltern verfügt.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Gemäss ersten Ergebnissen des Mikrozensus Familien und Generationen haben im Jahr 2013 in der Schweiz sieben von zehn Haushalten mit Kindern im Alter bis zu 12 Jahren eine Form der familienergänzenden Kinderbetreuung genutzt. Die Mehrheit der Eltern greift auf unbezahlte Betreuung durch Verwandte oder Bekannte zu-

rück. Fast drei von zehn Familienhaushalten beschränken sich auf nur unbezahlte Betreuung, während zwei von zehn Familien zusätzlich auch kostenpflichtige Angebote wie Krippen, Horte, Tagesschulen oder Tagesfamilien nutzen. Die restlichen zwei von zehn Familienhaushalten nehmen ausschliesslich kostenpflichtige Leistungen in Anspruch. Die Nutzung von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten im Kanton Luzern unterscheidet sich nicht signifikant von der durchschnittlichen Nutzung in der Schweiz. Somit nutzten im Jahr 2013 gegen 10'900 Haushalte mit Kindern im Alter bis zu 12 Jahren eine Form der bezahlten Kinderbetreuung im Kanton Luzern.

Während schweizweit zur formellen familienergänzenden Kinderbetreuung aus individueller Sicht vergleichbare Ergebnisse vorliegen, befindet sich eine vergleichbare Erhebung aus institutioneller Sicht erst in Planung. Für den Kanton Luzern liegen Ergebnisse aus Administrativdaten und aus einer im Auftrag der Dienststelle Soziales und Gesellschaft durchgeführten Erhebung aus dem Jahr 2012 vor.

Die Zahl der Kindertagesstätten (Horte, Krippen) hat im Kanton Luzern in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Sie hat sich gemäss eidgenössischer Betriebszählung in den Jahren von 2001 bis 2008 von 24 auf 47 Betriebe verdoppelt. Ende 2014 waren im Kanton Luzern 81 Kindertagesstätten in Betrieb, wovon 52 auf Gesuch hin eine Finanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung des Bundes erhielten. Weiter erhielten 49 Einrichtungen für schulergänzende Kinderbetreuung und 12 Vereine zur Koordination der Betreuung in Tagesfamilien im Jahr 2014 Finanzhilfen. Die meisten Angebote finden sich in urbanen Gemeinden oder in solchen, die in ihrer Region eine Zentrumsfunktion ausüben. 2012 wurden im Kanton insgesamt 5'620 Kinder im Vorschulalter in einem Angebot der familienergänzenden Betreuung (Kita, Tagesfamilien) betreut oder besuchten eine Spielgruppe. Das entspricht 35 Prozent aller Kinder dieser Altersgruppe (Feller/Bucher 2013:3). Über alle Gemeinden betrachtet gibt es anteilmässig in der Stadt Luzern am meisten familienextern betreute Vorschulkinder (2 von 5 Kindern). Im Jahr 2012 wurden im ganzen Kanton rund 585 Kinder im Kindergarten- und Schulalter (ab Jg. 2007) in Tagesfamilien betreut, und weitere 318 in Kindertagesstätten, die auch ältere Kinder betreuen. Die Betreuung im Rahmen von Schülerhorten und Tagesstrukturen an den Schulen war nicht Gegenstand der Studie.

6.2 Schwelleneffekte

Im Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) konnte gezeigt werden, dass die Tarife für Fremdbetreuung zwar kleinere Stufen aufweisen, jedoch keine Schwelleneffekte zu erkennen geben, die zu negativen Arbeitsanreizen führen. Am Beispiel einer Alleinerziehenden konnte hingegen gezeigt werden, dass beim Austritt aus dem Einkommensbereich mit Anspruch auf Sozialhilfe deutliche Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Fremdbetreuung existieren. Nachfolgend wird qualitativ analysiert, wie sich die Situation im Zeitraum zwischen 2009 und 2014 (Umsetzung der neuen Anspruchsberechnung) verändert hat.

6.2.1 Simulationsmodell

Die Frage, ob sich bei den Kosten für Fremdbetreuung von Kindern negative Arbeitsanreize ergeben, wird nachfolgend für den Familientyp einer alleinerziehenden Person beantwortet. Zur Berechnung der Auslagen für die Kinderbetreuung geht vorliegende Analyse davon aus, dass der alleinerziehende Elternteil während fünf Tagen einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Als Basis werden die Tarife der Kindertagesstätte Eichhörnli in der Stadt Luzern abzüglich der in der Stadt Luzern ausgegebenen Betreuungsgutscheine angenommen. Mit zunehmendem Einkommen der Eltern steigen die Betreuungstarife, was sich auf deren verfügbares Einkommen auswirkt. Zudem beeinflusst ein zweiter Effekt das verfügbare Einkommen der Eltern. Dieser ergibt sich daraus, dass der Wert der abgegebenen Betreuungsgutscheine mit steigendem Einkommen der Eltern abnimmt. Entsprechende Abstufungen werden in der Analyse berücksichtigt. In Tab. 4 sind die Fremdbetreuungskosten abzüglich der Betreuungsgutscheine aufgeführt. Dabei handelt es sich um diejenigen Kosten, die von der oder dem Alleinerziehenden für die Betreuung eines Kindes für einen Tag übernommen werden müssen.

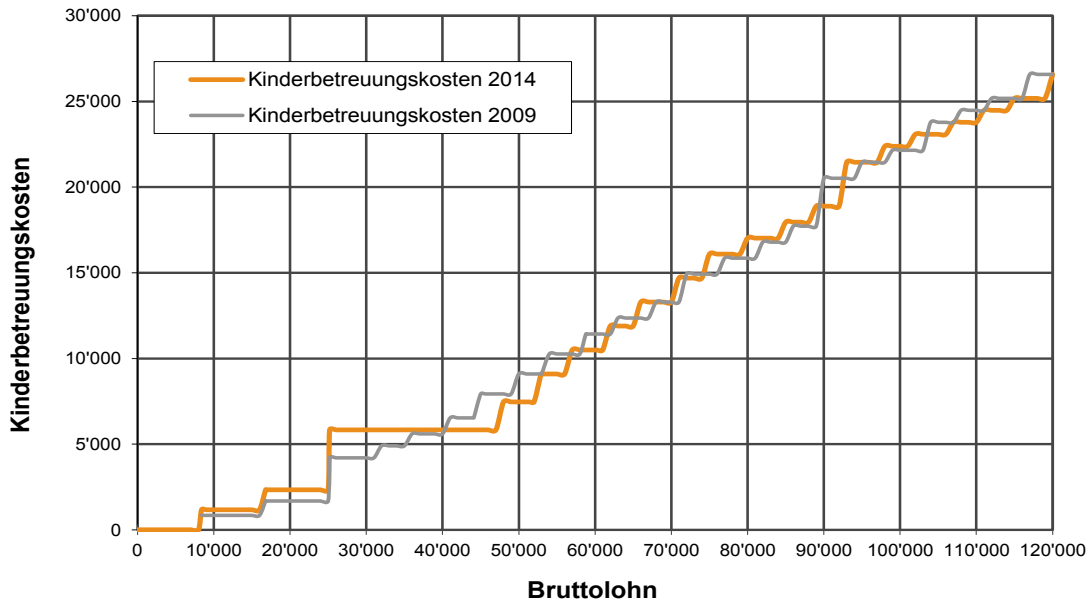
Tab. 4 Fremdbetreuungskosten in Franken (Stand 2014) – Stadt Luzern

Steuerbares Einkommen	Elterntarif	Betreuungsgutschein	Kosten pro Tag
0–32'000	105	80	25
32'001–36'000	105	73	32
36'001–40'000	105	66	39
40'001–44'000	105	60	45
44'001–48'000	105	54	51
48'001–52'000	105	48	57
52'001–56'000	105	42	63
56'001–60'000	105	36	69
60'001–64'000	105	32	73
64'001–68'000	105	28	77
68'001–72'000	105	24	81
72'001–76'000	112	20	92
76'001–80'000	112	16	96
80'001–84'000	112	13	99
84'001–88'000	112	10	102
88'001–92'000	112	7	105
92'001–96'000	112	4	108
96'001–100'000	118	4	114
>100'000	118	0	118

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

In Abb. 17 ist die Höhe der Betreuungskosten in Abhängigkeit des Bruttolohns am Beispiel der Kita Eichhörnli in der Stadt Luzern dargestellt.

Abb. 17 Kosten der Kinderbetreuung für 1 Alleinerziehende mit 1 Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern



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

Mit Ausnahme der Plafonierung im Einkommensbereich zwischen 25'000 und 48'000 Franken (Bruttolohn) hat sich die Tarifstruktur zwischen 2009 und 2014 nicht wesentlich verändert. Es sind nach wie vor die einzelnen Stufen des massgebenden Einkommens erkennbar. Da die einzelnen Stufen aber weder besonders hoch sind, noch ein grosses Einkommensspektrum abdecken, dürften die Auswirkungen dieser Stufensysteme auf das verfügbare Einkommen marginal sein.

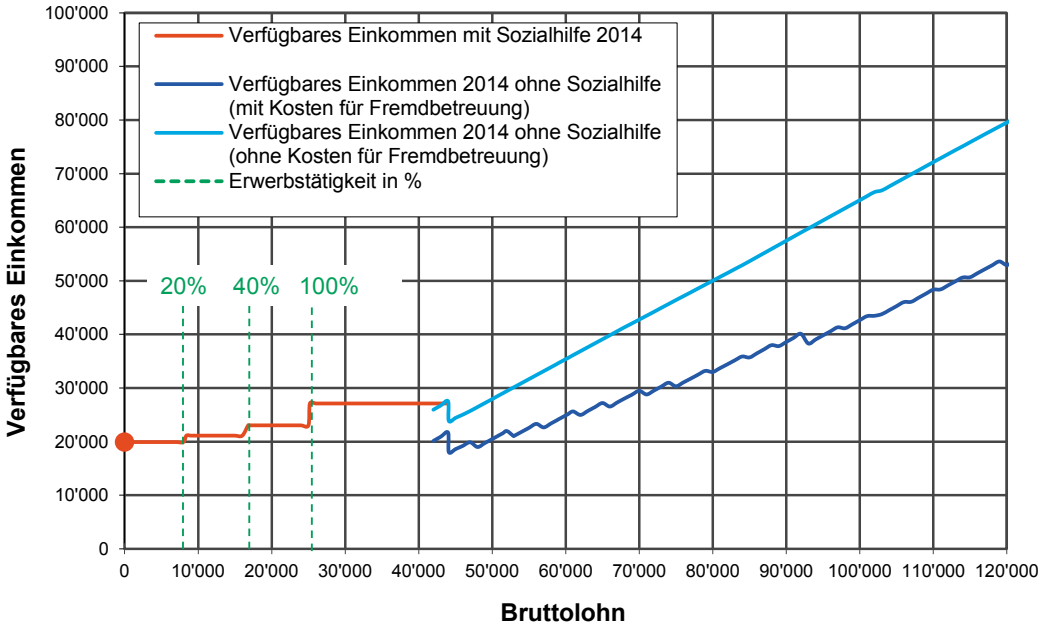
Diese Vermutung lässt sich am Fallbeispiel verifizieren: Die dunkelblaue Kurve in Abb. 18 zeigt das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des Bruttolohns und der Kosten für die Fremdbetreuung. Es zeigen sich kleine Stufen, die aus den Tarifstufen für die Fremdbetreuung resultieren. Grössere Schwelleneffekte, die zu negativen Arbeitsanreizen führen, sind keine zu erkennen.

Bis zu einem steuerbaren Einkommen von 32'000 Franken (entspricht einem Bruttolohn von 47'000 Fr.) betragen die Kosten pro Krippentag 105 Franken; abzüglich der in der Stadt Luzern gewährten Betreuungsgutscheine resultieren Kosten von 25 Franken pro Tag. Da im Einkommensbereich unter 25'000 von einem tieferen Arbeitspensum (0%, 20%, 40%) und damit von weniger Krippentagen ausgegangen wird, entstehen drei Stufen. Ab einem Bruttolohn von 25'000 wird ein 100-Prozent-Pensum angenommen. Da bis zum Bruttolohn von 47'000 Franken ein Krippentag 25 Franken kostet, entsteht zwischen 25'000 und 47'000 Franken Bruttolohn eine Plafonierung. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass maximal 4'700 Franken der Fremdbetreuungskosten von den Steuern abgezogen werden können. Dadurch werden die Fremdbetreuungskosten bis zu einem Bruttolohn von 25'000 Franken indirekt vollständig vergütet.

Zusätzlich ist zu erwähnen, dass nicht alle Luzerner Gemeinden Fremdbetreuungskosten mittels Betreuungsgutscheinen vergünstigen. In den Gemeinden, in denen das nicht der Fall ist, werden jedoch einzelne Betreuungseinrichtungen subventioniert. Es wurde in verschiedenen Studien (Müller/Dolder/Bürgi 2011; Balthasar/Binder/Götsch Neukom 2005; Feller-Länzlinger/Wyrsch 2011) nachgewiesen, dass die Vergünstigung der Fremdbetreuungskosten mit Betreuungsgutscheinen wesentliche Vorteile haben kann:

1. Die Eltern können die Betreuungseinrichtung frei wählen, wodurch ein Wettbewerb unter den Anbietenden entsteht.
2. Alle Betreuungsplätze sind potenziell subventionierte Betreuungsplätze. Wartelisten werden reduziert oder verschwinden sogar ganz, wenn das Angebot genügend gross ist.
3. Familien und Betreuungseinrichtungen sind gleichgestellt (Rechtsgleichheit).
4. Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen wird gestärkt. Alle Betreuungseinrichtungen können Kinder aus allen Einkommensschichten aufnehmen, wodurch das Angebot je nach Bedarf ausgeweitet wird.
5. Durch die gezielte Festlegung der Höhe der Betreuungsgutscheine und einer Anspruchsgrenze kann die Gemeinde die Ausgaben für die Kinderbetreuung steuern.

Abb. 18 Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung, 1 Alleinerziehende mit 1 Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern



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

Der Vergleich der dunkelblauen Kurven in Abb. 18 mit der roten Linie (Höhe des verfügbaren Einkommens mit 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 (WSH) existiert. Während bei WSH-Bezügerinnen und -Bezügern die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder vollständig mittels WSH gedeckt werden, tragen Familien ohne Anspruch auf WSH diese Kosten selber.

Im Einkommensbereich oberhalb der Anspruchsgrenze für WSH zeigt sich, dass mit zunehmendem Einkommen auch die Kosten für die Fremdbetreuung steigen. In Bezug auf das verfügbare Einkommen vergrössert sich dadurch der Unterschied zwischen Alleinerziehenden ohne Fremdbetreuungskosten und jenen mit Fremdbetreuung. Fallen keine Fremdbetreuungskosten an, verfügt eine Alleinerziehende mit einem Bruttolohn von 80'000 Franken über rund 50'000 Franken. Im Fall einer (kostenpflichtigen) Fremdbetreuung reduziert sich das verfügbare Einkommen um 17'000 Franken auf 33'000 Franken. Für Alleinerziehende mit einem Bruttolohn von 60'000 Franken belaufen sich die Kosten für die Fremdbetreuung dagegen lediglich auf rund 10'500 Franken. Gegenüber 2009 hat sich diese Situation bis ins Jahr 2014 kaum verändert.

Trotz zunehmenden Fremdbetreuungskosten steigt das verfügbare Einkommen bei steigendem Einkommen. Dadurch ist für Alleinerziehende mit einem fremdbetreuten Kind ein Anreiz gegeben, die Erwerbstätigkeit auszudehnen. Anders kann die Situation aussehen, wenn gleichzeitig zwei Kinder fremdbetreut werden.

Die Stadt Luzern hat auf das Jahr 2012 hin bei den Betreuungsgutscheinen einen Geschwisterbonus eingeführt, womit dem zweiten und jedem weiteren Kind ein zusätzlicher Betrag (Bonus) von 10 Franken zukommt. Zusätzlich gewähren einzelne Kindertagesstätten einen Geschwisterrabatt von 5 Prozent. Dennoch kommt es in den meisten Fällen annähernd zu einer Verdoppelung der Ausgaben für die Kinderbetreuung, wenn ein zweites Kind fremdbetreut wird. Ein umfangreiches Erwerbspensum lohnt sich für eine alleinerziehende Person oder den zweiten Elternteil finanziell nur bedingt. Dies belegen auch die Ergebnisse einer Untersuchung zu den Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern. Dort wurde für Paare mit zwei Ein-

kommen festgestellt, dass das zusätzliche Einkommen, das dank der Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils generiert werden konnte, grösstenteils für die Finanzierung der Fremdbetreuung eingesetzt werden muss (Balthasar/Gysin 2009).

6.2.2 Empirische Relevanz

Aufgrund des fehlenden Detaillierungsgrads der Datenbasis kann keine verlässliche Quantifizierung des Schwelleneffekts vorgenommen werden.

7. Steuern

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 86 Prozent zum Fiskalertrag von Kanton und Gemeinden bei, der insgesamt bei rund 2,3 Milliarden Franken liegt. Für die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der Luzerner Bevölkerung sind die direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen von Bedeutung. Im Jahr 2013 brachte die Luzerner Bevölkerung (natürl. Personen) rund 1,7 Milliarden Franken an Einkommens- und Vermögenssteuern für den Kanton und die Gemeinden auf. Bei juristischen Personen beliefen sich die Gewinn- und Kapitalsteuern auf rund 247 Millionen Franken.

7.1 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 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) 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 von deren Höhe 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. Da in der Praxis der Vollzug der Staats- und Gemeindesteuern und der direkten Bundesteuer parallel vollzogen werden muss, wird auf möglichst geringe rechtliche und technische Abweichungen geachtet.

Die Steuerveranlagung (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.

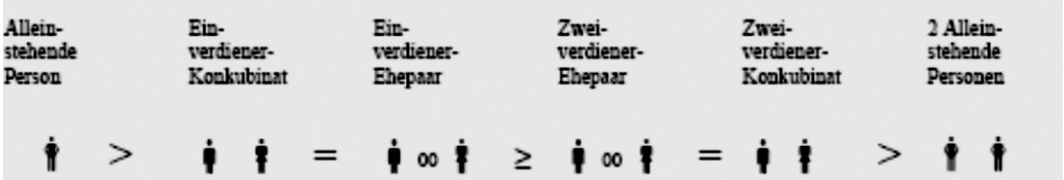
Der Kanton Luzern kennt noch eine Minimalsteuer für natürliche Personen in Form der Personalsteuer von 50 Franken pro erwachsene Person. Ehegatten bezahlen nur eine Personalsteuer, bedürftige Personen (Bezüger/innen von wirtschaftlicher Sozialhilfe oder von Ergänzungsleistungen) sind von der Steuer befreit.

7.2 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 dem 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 Amts wegen erlassen.

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, sind entsprechende Ausgestaltungen von Steuertarifen und Abzügen 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. Einverdiener-Paare sollen aber gleich viel oder mehr bezahlen als Zweiverdiener-Paare, da mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen. Zweiverdiener-Paare sollen mehr bezahlen als zwei alleinstehende Personen mit je der Hälfte des Einkommens des Zweiverdiener-Paars. Die Steuerbelastung einer alleinstehenden Person soll höher sein als jene eines Einverdiener-Paars.



Diese Quadratur der Vorgaben hält das Steuergesetz des Kantons Luzern im von der Rechtsprechung tolerierten Rahmen ein.

Den Familienlasten durch Kinder wird mit dem Steuertarif wie auch mit den Kinder- und Betreuungskostenabzügen Rechnung getragen. Alleinerziehende werden zum milderen Verheirateten-Tarif besteuert.

7.3 Rechtsgrundlage

(ohne Sondersteuern)

- Steuergesetz SRL Nr. 620
- Steuerverordnung SRL Nr. 621
- Mietwertverordnung SRL Nr. 625
- Quellensteuerverordnung SRL Nr. 624
- Schatzungsgesetz SRL Nr. 626
- Schatzungsverordnung SRL Nr. 627
- Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) SR 642.14
- Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) SR 642.11
- Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG) SR 642.21
- Weisungen der Dienststelle Steuern, in: Luzerner Steuerbuch Bd.1–5

7.4 Berechnungsgrundlage

Mit verschiedenen Abzügen von den steuerbaren Einkünften wird der wirtschaftlichen Situation der Steuerpflichtigen Rechnung getragen. Teilweise kommen den Abzügen auch Lenkungsfunktionen zu. Der unterschiedliche Lebensbedarf der verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen wird insbesondere mit den Steuerfreibeträgen und den Sozialabzügen berücksichtigt. Mit den Steuertarifen, Steuerfreibeträgen und den Sozialabzügen wird so das Gleichgewicht der Belastung der verschiedenen Steuerpflichtigen geregelt. Diese entwickelten sich im Kanton Luzern seit 2004 mit den Steuergesetzrevisionen 2005, 2008 und 2011 wie folgt:

Tab. 5 Steuertarife, Steuerfreibeträge und Sozialabzüge seit 2004 – Kanton Luzern

	Steuerjahr 2004	Steuerjahr ab 2005	Steuerjahr ab 2008	Steuerjahr ab 2011
Einkommen				
Tarif Familien / Alleinstehende				
Tarifstufen*)	0.5–6.5% / 0.5–6.5%	0.5–6.5% / 0.5–6.5%	0.5–6.5% / 0.5–6.5%	0.5–5.8% / 0.5–5.8%
Freibetrag in Fr.	14'000 / 7'000	17'000 / 8'500	18'200 / 9'100	18'800 / 9'400
max. Tarifstufe	468'700 / 488'300	468'800 / 490'000	582'100 / 564'500	1'984'500 / 1'348'900
Kinderabzüge in Fr.				
bis 6. Altersjahr	4'500	5'200	6'400	6'700
ab 6. Altersjahr	5'000	5'700	6'900	7'200
bei Aufenthalt am auswärtigen Ausbildungsort	9'000	9'700	12'000	12'500
Abzug Fremdbetreuung Kind in Fr.	max. 2'300	max. 3'000	max. 6'400 infolge schwerer Krankheit unbeschränkt	max. 4'700 infolge schwerer Krankheit unbeschränkt
Abzug Eigenbetreuung Kind in Fr.	–	–	–	2'000
Abzug Zweitverdienende/r in Fr.	4'200	4'200	4'500	4'700
Unterstützungsabzug	2'300	2'300	2'500	2'600
Vermögen				
Tarifstufen*)	1.3–1.7‰	1.3–1.7‰	0.75‰**)	0.75‰
Freibetrag in Fr.				
alleinstehend	50'000	50'000	50'000	50'000
verheiratet	100'000	100'000	100'000	100'000
Kind	max. 10'000	max. 10'000	10'000	10'000

*) für 1 Steuereinheit; der effektive Satz ergibt sich mit Multiplikation des Steuerfusses
**) in Kraft ab 1.1.2009
Quelle: Kanton Luzern – Steuergesetz

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

7.5 Trägerschaft des Vollzugs

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

Kanton: Veranlagung Unternehmen (Selbständigerwerbende und jurist. 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

7.6 Neuerungen und Anpassungen

Steuergesetzrevision 2005

Entlastung unterer Einkommen:
Die Steuerfreigrenze für Alleinstehende wird von einem steuerbaren Einkommen von 7'000 auf 8'500 Franken, für Verheiratete von einem solchen von 14'000 auf 17'000 Franken erhöht. Gleichzeitig wird der Progressionsverlauf bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 60'000 Franken für Alleinstehende und 75'000 Franken für Familien gemildert. Damit ist ein bescheidenes Einkommen, nachdem die Abzüge geltend gemacht worden sind, als Existenzminimum einkommens-steuerbefreit.

Erhöhung der Kinderabzüge:
Die Kinder- und Betreuungsabzüge werden um je 700 Franken erhöht. Dadurch kann eine wesentliche Entlastung von Familien erreicht werden.

Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung bei Beteiligungen:
Die steuerliche Doppelbelastung von Gesellschaft und Beteiligungsinhaberinnen und -inhabern wird gemildert. Die Einkommenssteuer für ausgeschüttete Gewinne und die Vermögenssteuer bei massgebenden Beteiligungen wird reduziert.

Abzug behinderungsbedingter Kosten:
Aufgrund des Behindertengleichstellungsgesetzes wird der Abzug von behinderungs-bedingten Kosten ohne Selbstbehalt eingeführt.

Steuergesetzrevision 2008

Entlastung der mittleren Einkommen:
Durch Tarifkorrektur und Ausgleich der kalten Progression soll eine Steuerbelastung erreicht werden, die dem schweizerischen Mittel entspricht. Dafür wird für Alleinstehende und für Familien der Progressionsverlauf im unteren und mittleren Einkommensbereich gemildert. Gleichzeitig wird die kalte Progression ausgeglichen. Dadurch werden vor allem die Einkommen im unteren und mittleren Bereich zusätzlich entlastet.

Erhöhung der Kinderabzüge und Abzüge für Fremdbetreuung:
Sämtliche Kinderabzüge werden erhöht. Der Abzug für Fremdbetreuungskosten der Kinder wird ebenfalls erhöht.

Zuwendungen und Beiträge an die im Kantonsrat vertretenen Parteien:
Der Abzug wird erhöht.

Entlastung der Vermögen:
Es wird ab 2009 ein linearer Tarif von 0,75 Promille eingeführt. Das entspricht in etwa einer Halbierung der bisherigen Vermögenssteuer. Durch die Beibehaltung der Freibeträge ergibt sich dennoch ein leicht progressiver Belastungsverlauf mit entsprechender Umverteilung.

Nachträgliche Vermögenssteuer:
Die nachträgliche Vermögenssteuer auf landwirtschaftlichen Grundstücken anlässlich Veräusserung/Umnutzung wird ab 2007 ersatzlos abgeschafft.

Steuergesetzrevision 2011

Entlastung der mittleren und höheren Einkommen:
Die mittleren Einkommen werden durch die Gesetzesrevision nochmals spürbar entlastet. Gleichzeitig wird im Hinblick auf den Standortwettbewerb eine Abflachung des Progressionsverlaufs bei den höheren Einkommen vorgenommen. Zudem wird die kalte Progression beim Tarif und bei den Abzügen vorzeitig ausgeglichen, was vor allem im unteren und mittleren Einkommensbereich zu Entlastung führt.

Schaffung eines generellen Kinderbetreuungsabzugs:
Für die Eigenbetreuung der Kinder können neu 2'000 Franken abgezogen werden. Abziehbar sind ferner Fremdbetreuungskosten eines Kindes, die infolge Berufstätigkeit oder schwerer Erkrankung der das Kind betreuenden Person anfallen. Der Eigenbetreuungsabzug und der Fremdbetreuungskostenabzug werden für Kinder bis zum Alter von 15 Jahren gewährt. Bei Fremdbetreuung infolge Berufstätigkeit darf der Abzug zusammen mit dem Eigenbetreuungsabzug im Maximum 6'700 Franken betragen.

Höchstbelastung:
Die Bestimmung über die steuerliche Höchstbelastung der natürlichen Personen wird vereinfacht und den gesenkten Steuern angepasst.

Diverse Anpassungen an das Bundesrecht:
Die notwendige Anschlussgesetzgebung zu den Themen Unternehmenssteuerreform II und anderen wird im kantonalen Recht umgesetzt: Milderung der Doppelbelastung von Personen mit massgeblichen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften, erleichterte Liquidation bei Selbständigerwerbenden, Nachbesteuerung in Erbfällen und straflose Selbstanzeige, Instandstellungskosten für neu erworbene Liegenschaften (Abschaffung der sog. Dumont-Praxis).

Auswirkungen auf die Belastung der einzelnen Steuerpflichtigen

Die Belastungswirkungen dieser Revisionen werden nachfolgend (Abb. 19 und Abb. 20) am Beispiel zweier typischer Konstellationen dargestellt (die Kurve für das Jahr 2013 zeigt die Wirkung der Steuerfusserhöhung in der Stadt Luzern).

Bei alleinstehenden Steuerpflichtigen (ohne Kind) zeigen die Belastungskurven primär die Wirkungen der Tarifreduktionen. Die Steuergesetzrevision 2005 wirkte vor allem bei den niedrigen Einkommen entlastend, während die Revision 2008 alle Einkommensschichten entlastete. Die Revision 2011 entlastete insbesondere die höheren Einkommen.

Bei Verheirateten mit Kindern zeigen die Belastungskurven nicht nur die Wirkungen der Tarifreduktionen, sondern auch die Entlastungswirkungen der erhöhten Kinderabzüge. So wirken sich die Steuergesetzrevisionen 2005 und 2008 bei ihnen wie bei den Alleinstehenden (ohne Kind) aus. Von der Steuergesetzrevision 2011 profitierten – wegen den deutlich angepassten Kinderabzügen – nicht nur die hohen, sondern auch die niedrigen und mittleren Einkommen.

Abb. 19 Belastung Bruttoarbeitseinkommen
Alleinstehend, Stadt Luzern

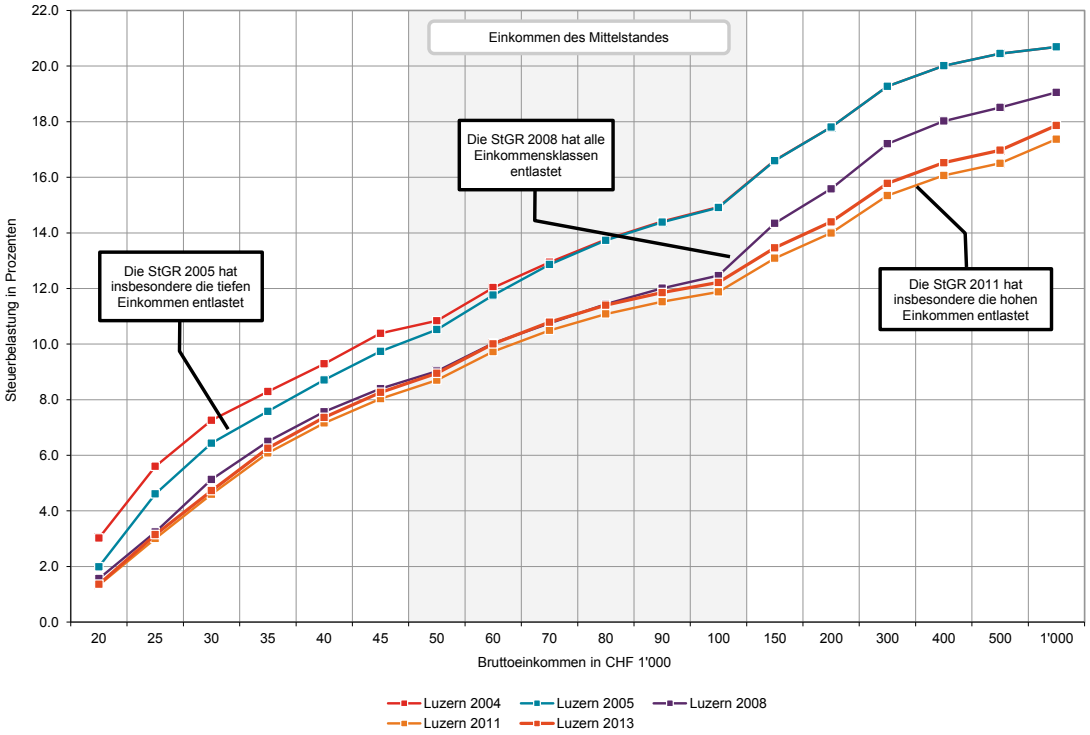
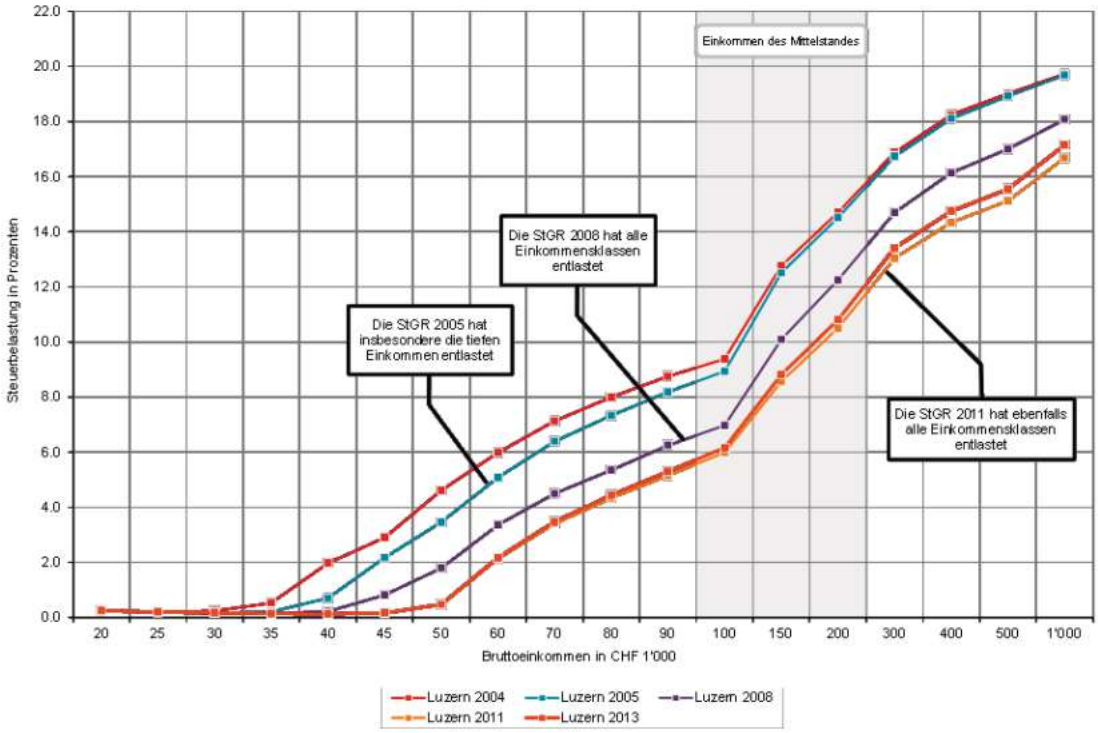


Abb. 20 Belastung Bruttoarbeitseinkommen
Verheiratet, 2 Kinder, Stadt Luzern

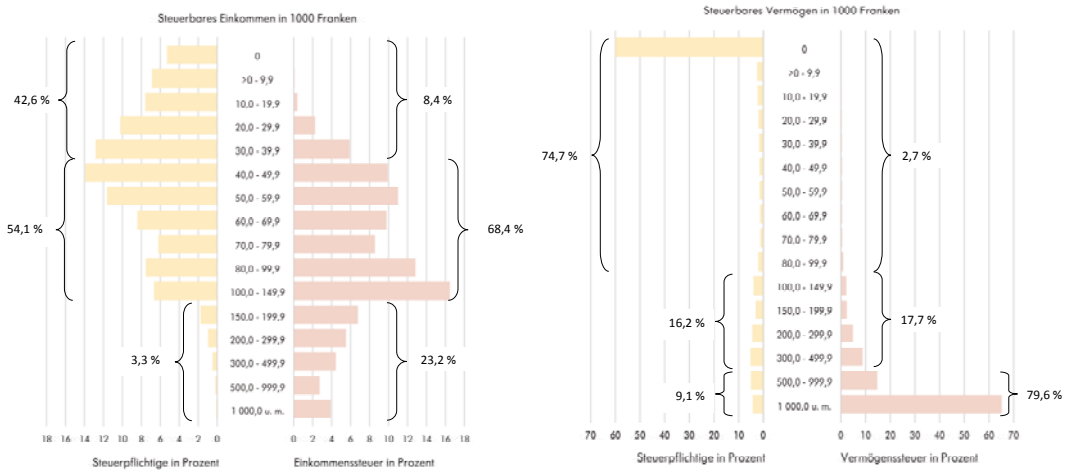


7.7 Statistische Angaben zur Verteilung der Steuererträge

Die Einkommenssteuern werden zur Hauptsache von den Steuerpflichtigen mit mittleren steuerbaren Einkommen aufgebracht. Rund zwei Drittel der Einkommenssteuern wurden 2012 von jenen rund 54 Prozent der Steuerpflichtigen entrichtet, die ein steuerbares Einkommen zwischen 40'000 und 150'000 Franken auswiesen (Abb. 21). Die 43 Prozent der Steuerpflichtigen mit einem niedrigeren steuerbaren Einkommen entrichteten 8,4 Prozent der Einkommenssteuern. Die oberen Einkommensschichten (3,3%) kamen für rund einen Viertel der Erträge auf. Infolgedessen erstaunt es nicht, dass Steuerentlastungen der mittleren Einkommen jeweils relativ hohe Steuerausfälle verursachen.

Da die Vermögenswerte in der Bevölkerung sehr ungleichmässig verteilt sind, werden im Kanton Luzern gegen 80 Prozent des gesamten Vermögenssteuerertrags von weniger als einem Zehntel der Steuerpflichtigen bezahlt. Rund 60 Prozent der Steuerpflichtigen wiesen in den letzten Jahren kein steuerbares Vermögen aus.

Abb. 21 Steuerpflichtige und Steuererträge 2012 nach Stufen der steuerbaren Einkommen und Vermögen – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Steuerstatistik

Im Folgenden werden die Belastung und die Auswirkungen der Neuerungen in der Steuergesetzgebung seit 2005 auf die mittleren Einkommen respektive den so genannten „Mittelstand“ untersucht. Hierzu ist in einem ersten Schritt der Begriff „Mittelstand“ einzugrenzen.

Der „Mittelstand“ ist kein Begriff des Steuerrechts. Vielmehr handelt es sich um einen vielschichtigen sozioökonomischen Begriff, mit dem regelmässig mehr als nur ein bestimmtes Einkommensniveau verbunden wird. Es geht dabei um Rollenbilder, Grundwerte, soziale Milieus, Bildungs- und Berufslaufbahnen. Der Mittelstand ist keine homogene Gruppe. Je nachdem, ob von unterem, mittlerem oder oberem Mittelstand die Rede ist, können Einschätzungen und Schlussfolgerungen verschieden ausfallen. Wird die Definition auf die mittleren Einkommensgruppen verkürzt, ergeben sich für Verheiratete, Familien und Alleinstehende unterschiedliche Einkommensgruppen (Abb. 19, Abb. 20).

Für vorliegende empirischen Analyse wird die Methodologie des Bundesamtes für Statistik (BFS) übernommen (vgl. die Publikation „Die Mitte im Fokus“, 2013). Um hinsichtlich ihrer Lebenslage eine möglichst homogene Gruppe zu betrachten, kommen bei der Einteilung der Steuersubjekte in Einkommensklassen zwei Kriterien zur Anwendung: Die Steuersubjekte müssen erstens erwerbstätig und zweitens im typischen Erwerbsalter zwischen 25 und 59 Jahren sein. In dieser Gruppe ist gut die

Hälfte (53,4%) der Steuersubjekte (Tab. 6) vertreten. Sie tragen mit 266,7 Mio. Franken am meisten (61,2%) zum Steuerertrag je Einheit bei (Tab. 7).

Die Gruppen der 18- bis 24-Jährigen und der über 60-Jährigen werden aus unterschiedlichen Gründen aus der Mittelstandsbetrachtung ausgeschlossen. Die jungen Erwachsenen sind in der Regel in Ausbildung und wohnen häufig noch im elterlichen Heim. In der Berechnung würden sie fälschlicherweise, weil dessen ungeachtet, zu den einkommensschwachen Steuerhaushalten gezählt. Würden die über 60-Jährigen in die Mittelstandsbetrachtung einbezogen, führten die Haushalte Frühpensionierter zu Verzerrungen, da die Renteneinkommen bedeutend weniger stark streuen als das Erwerbseinkommen. Die jungen Erwachsenen (18- bis 24-Jährige) bilden mit rund 32'100 Steuersubjekten die kleinste Altersgruppe (Tab. 6). Ihr Beitrag zum Steuerertrag je Einheit ist mit 14,1 Mio. Franken relativ gering. Die zweitgrösste Gruppe bilden die über 60-Jährigen (rund 60'900 Steuersubjekte); gut ein Drittel unter ihnen (35,7%) sind noch erwerbstätig. Mit 140,5 Mio. Franken tragen sie einen Viertel (27,7%) zum Steuerertrag je Einheit bei.

Tab. 6 Steuerhaushalte nach Altersgruppen und Haushaltstyp 2012 – Kanton Luzern

	Total	Total Haushalte mit Erwerbseinkommen					
		absolut	in %	Alleinstehende	Verheiratete ohne Kind	Verheiratete mit Kind(ern)	Unverheiratete mit Kind(ern)
Total Altersgruppen	220'115	168'255	76.4%	95'230	28'476	36'193	8'356
18 - 24 Jahre	32'124	28'914	90.0%	28'349	227	129	209
25 - 59 Jahre	127'111	117'600	92.5%	59'940	14'999	34'676	7'985
60 u. m. Jahre	60'880	21'741	35.7%	6'941	13'250	1'388	162

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Steuerstatistik

Tab. 7 Steuererträge je Einheit nach Altersgruppen und Haushaltstyp in Mio. Fr. 2012 – Kanton Luzern

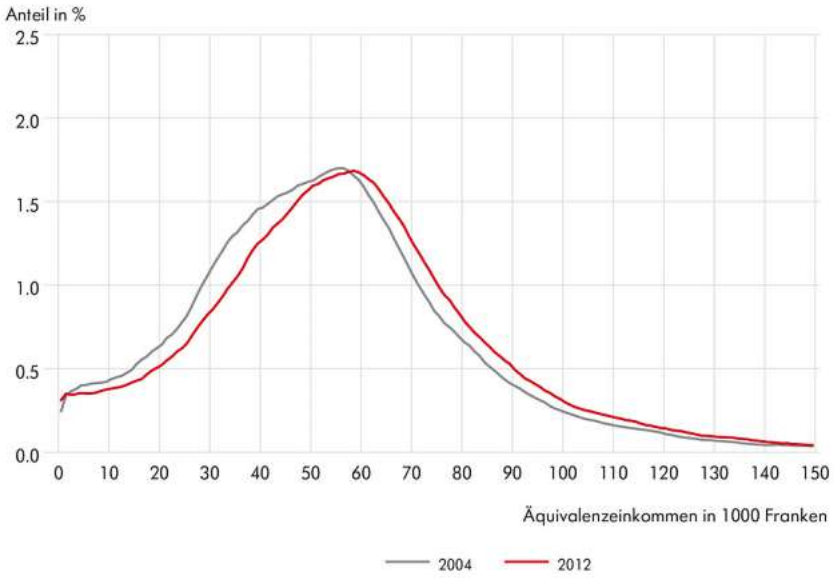
	Total	Haushalte mit Erwerbseinkommen					
		absolut	in %	Alleinstehende	Verheiratete ohne Kind	Verheiratete mit Kind(ern)	Unverheiratete mit Kind(ern)
Total Altersgruppen	435.8	349.9	80.3%	141.7	96.1	101.0	11.1
18 - 24 Jahre	14.1	13.9	98.8%	13.5	0.2	0.1	0.0
25 - 59 Jahre	281.3	266.7	94.8%	111.6	49.4	95.2	10.6
60 u. m. Jahre	140.5	69.3	49.3%	16.6	46.5	5.8	0.5

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Steuerstatistik

Sozialpolitisch relevant sind die Auswirkungen von Steuergesetzrevisionen auf die unterschiedlichen Haushaltstypen. Um sie zu untersuchen, werden die Steuersubjekte in Steuerhaushalten gefasst. Für die Einteilung werden der Zivilstand und die Kinderabzüge beigezogen. Beide Kriterien fliessen in die Steuerberechnungsgrundlage ein und sind eng mit der bundesgerichtlichen Formel zu den Belastungsrelationen verknüpft. Dieses Vorgehen erlaubt vier Steuerhaushaltstypen zu unterscheiden (Tab. 6, Tab. 7). Die grösste Gruppe unter den erwerbstätigen Steuerhaushalten im Alter zwischen 25 und 59 Jahren bilden die Alleinstehenden. In rund 59'900 Steuerhaushalten trugen sie 2012 mit 111,6 Millionen Franken zum Steuerertrag je Einheit bei. Eine Auswertung der Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte ergibt, dass rund 40 Prozent der Alleinstehenden in Einpersonenhaushalten leben und rund 31 Prozent in Paarhaushalten ohne Kinder. Die übrigen Alleinstehenden leben in Mehrpersonenhaushalten.

Je nach Haushaltsform sichert das Erwerbseinkommen den Lebensunterhalt mehrerer Personen. Wie viele Haushaltsmitglieder zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf ein Erwerbseinkommen zurückgreifen, ist für die Definition des Mittelstands relevant. Die Haushaltsgrösse muss deshalb in die Analyse miteinbezogen werden. Dazu werden die Erwerbseinkommen der Steuerhaushalte mittels der modifizierten Äquivalenzskala gemäss OECD standardisiert. Da das resultierende Äquivalenzerwerbseinkommen ein Indikator für die Ressourcen eines Haushalts ist, lassen sich über diese Kennzahl Haushalte unterschiedlicher Grösse direkt miteinander vergleichen. Am häufigsten wurde im Kanton Luzern 2012 ein Äquivalenzerwerbseinkommen von 55'000 Franken erwirtschaftet (Abb. 22). Dieses Äquivalenzerwerbseinkommen wurde von rund 2'000 Steuerhaushalten (1,7%) erzielt. Im Mittel (Median) betrug es 56'700 Franken und lag 2012 um rund 4'200 Franken höher als im Jahr 2004. Die wichtigsten Gründe für den Anstieg des Äquivalenzerwerbseinkommens werden in der Publikation LUSTAT Focus Wohlstand und Armut im Kanton Luzern (2015) eingehend beschrieben.

Abb. 22 Verteilung des Äquivalenzerwerbseinkommens erwerbstätiger Steuerhaushalte im Alter von 25 bis 59-Jahren (teuerungsbereinigt) – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Steuerstatistik

Um Aufschluss über die finanzielle Situation der Luzerner Mitte zu erlangen, sind die mittleren Einkommen zu ermitteln. Analog zur Methodik, die das Bundesamt für Statistik in den Analysen von „Die Mitte im Fokus“ (2013) gewählt hat, wird der sogenannte Mittelstand über die Einteilung der betrachteten Steuerhaushalte in drei relative Einkommensklassen bestimmt. Ausgangspunkt bildet dabei der Median des Äquivalenzerwerbseinkommens, verstanden als Mitte des Wohlstands:

1. Einkommensschwache Haushalte erwirtschaften weniger als 70 Prozent des Medians.
2. Haushalten der Mitte steht ein Äquivalenzerwerbseinkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medians zur Verfügung.
3. Einkommensstarke Haushalte verdienen mehr als 150 Prozent des Medians.

Im Jahr 2012 lag die Grenze zu den einkommensschwachen Steuerhaushalten bei rund 39'700 Franken und jene zu den einkommensstarken bei 85'000 Franken. Zur

Mitte gehörten 2012 somit rund 70'700 der 117'600 Steuerhaushalte von erwerbstätigen 25- bis 59-Jährigen. Dies entspricht drei Fünftel aller hier betrachteten Steuerhaushalte. Daneben waren ein Viertel einkommensschwach und 18'300 Steuerhaushalte (15,5%) einkommensstark (Tab. 8).

Untervertreten sind in der Mitte die Unverheirateten mit Kindern (36,2%). Es handelt sich bei diesem Haushaltstyp meist um alleinerziehende Mütter, die neben der Kinderbetreuung lediglich einer Teilzeitarbeit nachgehen können. Entsprechend hoch ist ihr Anteil (57,6%) bei den einkommensschwachen Steuerhaushalten. Einkommensstark sind vorwiegend die Verheirateten ohne Kind (29,8%) und die Alleinstehenden (15,8%).

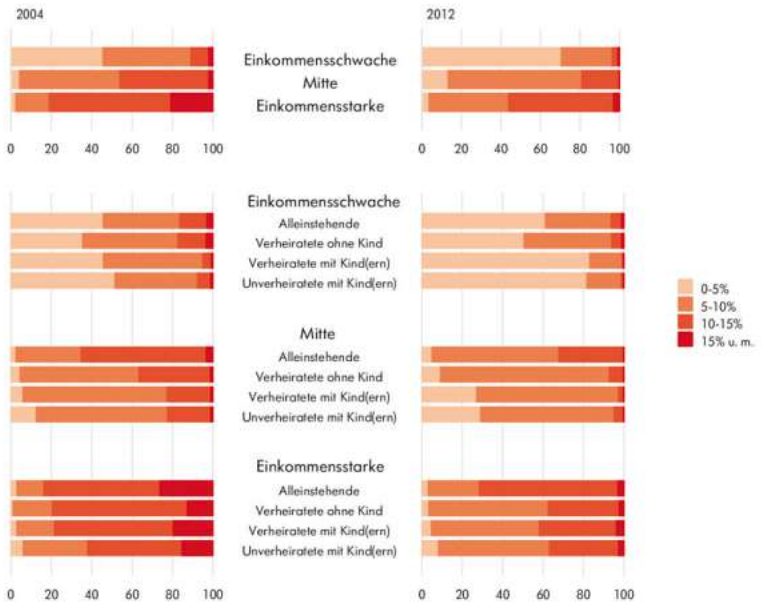
Tab. 8 Steuerhaushalte Erwerbstätiger im Alter von 25 bis 59 Jahren nach Haushaltstyp und Einkommensklassen 2012 – Kanton Luzern

	Total	Einkommensklassen absolut			in %		
		Einkom-mens-schwache	Mitte	Einkom-mens-starke	Einkom-mens-schwache	Mitte	Einkom-mens-starke
Total Steuerhaushalte	117'600	28'638	70'698	18'264	24.4%	60.1%	15.5%
Alleinstehende	59'940	12'646	37'850	9'444	21.1%	63.1%	15.8%
Verheiratete ohne Kind	14'999	2'328	8'207	4'464	15.5%	54.7%	29.8%
Verheiratete mit Kind(ern)	34'676	9'068	21'749	3'859	26.2%	62.7%	11.1%
Unverheiratete mit Kind(ern)	7'985	4'596	2'892	497	57.6%	36.2%	6.2%

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Steuerstatistik

Um die Steuerbelastung der Einkommensklassen und der Steuerhaushalte zu untersuchen, werden die geschuldeten Staats- und Gemeindesteuern mithilfe der Steuerfüsse ermittelt. Die geschuldeten Steuerbeträge werden anschliessend in Relation zum Total der Einkünfte (Ziff. 199 der Steuererklärung) gesetzt. Auf die Berücksichtigung der Bundessteuer-Ausgaben wird bewusst verzichtet, um die Analyse der Steuerbelastung frei von nationalen Einflüssen zu halten. Auf diese Weise lassen sich die kantonalen Steuergesetzrevisionen 2005, 2008 und 2011 auf die finanzielle Situation der Luzerner Steuerhaushalte besser darstellen.

Abb. 23 Anteil der Steuerausgaben am Total der Einkünfte nach Haushaltstyp und Einkommensklasse, 2004 und 2012 (relative Grenzen) – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT – Steuerstatistik

Im Jahr 2012 wendete im Kanton Luzern rund ein Fünftel der Steuerhaushalte mehr als 10 Prozent ihrer steuerbaren Einkünfte für Steuern auf; 2004 waren es noch rund zwei Fünftel (Abb. 23) gewesen. Diese beachtliche Steuerentlastung geht auf die Steuergesetzrevisionen und Steuerfusssenkung auf Kantons- und Gemeindeebene zurück. Im Zeitraum 2004 bis 2011 wurde der kantonale Steuerfuss von 1,7 auf 1,5 gesenkt und der mittlere Steuerfuss der Gemeinden nahm von 1,964 auf 1,836 ab. Die Abnahme der Steuerhaushalte, die mehr als 10 Prozent ihrer steuerbaren Einkünfte für Steuern aufwenden mussten, geht zur Hälfte auf die Abnahme der Steuerfüsse zurück.

Im Zug der Realisierung der Steuergesetzrevisionen mittels Steuertarif-Anpassungen wurden vorwiegend die unteren und mittleren Einkommen entlastet. Die sukzessive Erhöhung der Kinderabzüge führte bei Haushalten mit Kindern zu tieferen Steuern. Der Vergleich der Steuerentlastung zwischen Steuerhaushalten Verheirateter ohne Kind und jenen mit Kindern zeigt die Wirksamkeit der veränderten Kinderabzüge auf. So betrug 2012 der Anteil an einkommensschwachen Steuerhaushalten, die höchstens 5 Prozent ihrer Einkünfte für Steuern aufwenden mussten, bei den Verheirateten mit Kindern gut 83 Prozent, während der Anteil jener ohne Kind bei rund 51 Prozent lag.

Bei allen drei Steuergesetzesrevisionen (2005, 2008, 2011) wurde die kalte Progression ausgeglichen. Abschliessend lässt sich sagen, dass im Kanton Luzern im Jahr 2012 alle Einkommensklassen und Haushaltstypen weniger Geld für Steuern aufzuwenden hatten, als sie noch 2004 aufwenden mussten. Die grössten Veränderungen des Anteils der Steuerausgaben am Total der Einkünfte (Abb. 23) sind bei den einkommensschwachen Steuerhaushalten auszumachen. Die Reduktion der anteilmässigen Steuerbelastung zeigt sich in der betrachteten Zeitspanne deutlich: Hatten 2004 noch 54 Prozent der einkommensschwachen Steuerhaushalte eine Steuerbelastung von mehr als 5 Prozent des Einkommens, so reduzierte sich dieser Anteil 2012 auf 29 Prozent.

Die Steuerhaushalte, die mehr als 10 Prozent ihrer Einkünfte für Steuerausgaben aufwenden mussten, nahmen im Zeitraum 2004 bis 2012 bei der Einkommensmitte von 46 auf 19 Prozent ab (Faktor 2,4). Im Vergleich dazu nahmen im gleichen Zeitraum diese Anteile unter den Einkommensstarken von 81 auf 56 Prozent ab (Faktor 1,4). Relativ zu den Einkommensstarken wurde damit die Einkommensmitte stärker entlastet. Dieses Ergebnis spiegelt die in den Abb. 19 und Abb. 20 dargestellten Abnahmen der Steuerbelastung in Prozenten wider. Die einkommensschwachen Steuerhaushalte wurden am stärksten entlastet.

7.7 Schwelleneffekte

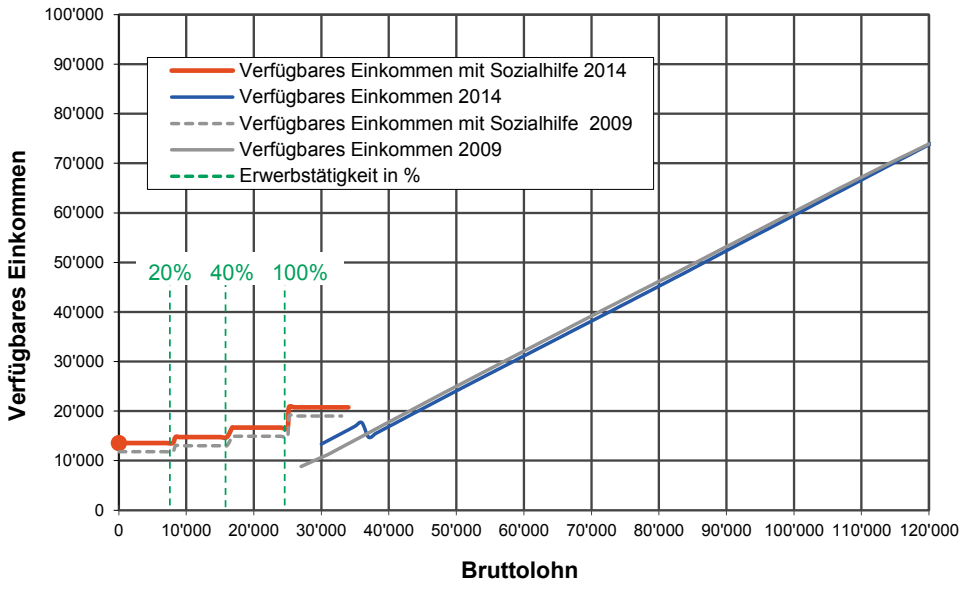
Bei der Analyse der Schwelleneffekte sind sowohl die Sozialleistungen als auch die Steuern von Bedeutung. Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Ergebnisse hinsichtlich des Einflusses der Art der Sozialleistungen aufgezeigt werden konnte, richtet sich der Fokus der Analyse nachfolgend auf die Ausgestaltung des Steuersystems und den Einfluss auf die Art und das Ausmass des Schwelleneffekts.

7.7.1 Simulationsmodell

Abb. 24 zeigt, dass sich das verfügbare Einkommen eines Haushalts im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (WSH) deutlich von demjenigen eines Haushalts ohne WSH unterscheidet. Vergleicht man die entsprechenden verfügbaren Einkommen bei einem Bruttolohn von 36'000 Franken, wird zwischen dem verfügbaren Einkommen mit WSH (20'754 Fr.; rote Linie) und dem verfügbaren Einkommen ausserhalb des Anspruchs auf WSH (17'672 Fr.; blaue Linie) eine Differenz von 3'082 Franken sichtbar. Diese Differenz ist darauf zurückzuführen, dass Bezügerinnen und Bezüger von WSH mittels Steuererlass automatisch von der Steuerzahlung befreit werden. Nicht-WSH-Berechtigte müssen dagegen in der Regel ihre Steuern begleichen; sie erhalten auf Antrag höchstens einen teilweisen Steuererlass, wobei als Beurteilungsmassstab das betreibungsrechtliche Existenzminimum herangezogen wird.

Im Vergleich zum Jahr 2009 hat sich der Schwelleneffekt beim Austritt aus der WSH bis ins Jahr 2014 reduziert (2014: 3'082 Fr.; 2009: 6'302 Fr.). Hierzu hat die tiefere Steuerbelastung beigetragen, da die Steuerfüsse gesenkt und bei der Steuergesetzrevision 2011 das Tarifsystem (inkl. Abzüge) angepasst wurden. Im Wesentlichen ist die Höhe des Schwelleneffekts beim Austritt aus der WSH jedoch auf den Wegfall der Subventionierung der vollen Richtprämie durch die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung zurückzuführen.

Abb. 24 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe, 1 erwachsene Person – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simualtionsmodell

7.7.2 Empirische Evidenz

Um den durch die Steuerbelastung mitbegründeten Schwelleneffekt beim Austritt aus dem Anspruchsbereich für wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) zu quantifizieren, wird wie bei der Untersuchung der empirischen Relevanz der individuellen Prämienverbilligung (IPV) beim Austritt aus der WSH vorgegangen (vgl. Kap. 3.2.2.). Untersucht werden jene Privathaushalte, deren Einkommen zwischen der anhand der pro Haushalt berechneten Austrittsgrenze und der um den Betrag der halben Richtprämie der Krankenversicherung erhöhten Austrittsgrenze liegt. In diesem Intervall liegt im Kanton Luzern gemäss 2014 geltender Gesetzesgrundlage das Einkommen (steuerpflichtige und nichtsteuerpflichtige Einnahmen) von rund 650 Privathaushalten. Entsprechend der hier verwendeten wirtschaftlichen Haushaltsdefinition können in einem Privathaushalt mehrere Steuerpflichtige leben. Gut die Hälfte der 650 genannten Privathaushalte waren Haushalte mit Kindern (340 HH), rund 110 Paarhaushalte ohne Kind und 200 Einpersonenhaushalte.

Die mittlere Steuerbelastung (Median) durch Kantons- und Gemeindesteuern betrug für Paare mit Kindern mit Einkommen im beobachteten Schwellenbereich zwischen berechneter Austrittsgrenze der WSH und der um die halbe Richtprämie erhöhten Grenze rund 700 Franken. Der Freibetrag beim Familientarif von 18'800 Franken und die Kinderabzüge bewirkten, dass rund ein Viertel der Paare mit Kindern keine Steuern zu entrichten hatten. Die Situation der Paarhaushalte ohne Kind und jene der Einpersonenhaushalte ist hinsichtlich des Ausmasses des Schwelleneffekts vergleichbar, obwohl der Freibetrag beim Alleinstehendentarif die Hälfte des Familientarifs beträgt. Beide Haushaltstypen mit Einkommen im Schwellenbereich bezahlten im Mittel rund 2'200 Franken Steuern; je 6 Prozent von ihnen hatten keine Steuern zu entrichten. Um die Haushalte ohne Kind ausserhalb der Austrittsgrenze mit jenen innerhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) gleichzustellen und den durch die Steuerbelastung verursachten Schwelleneffekt zu eliminieren, müssten die Freibeträge für diese Haushaltstypen in der Höhe der Kinderabzüge angehoben werden (zw. 6'700 Fr. und 12'500 Fr.).

8. Gemeinnütziger Wohnungsbau

8.1 Leistungsbeschrieb gemäss Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung

Umschreibung

Ziel des gemeinnützigen Wohnungsbaus war es bisher, den Wohnungsbau und den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum zu fördern. Insbesondere sollten Bevölkerungskreise in beschränkten finanziellen Verhältnissen wie Familien, Betagte oder Invalide in den Genuss des gemeinnützigen Wohnungsbaus kommen.

In der Nachkriegszeit finanzierten der Bund, der Kanton und die Gemeinden zur Linderung der Wohnungsnot für die oben erwähnten Bevölkerungskreise jeweils je 5 Prozent der Kosten für den Bau oder den Kauf von Häusern und Wohnungen. Diese Beiträge müssen bis heute zurückbezahlt werden, wenn die mit öffentlichen Geldern finanzierten Objekte an Dritte veräussert werden. Neue Beiträge werden jedoch schon seit Längerem keine mehr gesprochen.

Bis Ende 1998 unterstütze der Bund zudem insbesondere gemeinnützige Genossenschaften mit Zuschüssen für den Bau und den Kauf von Häusern und Wohnungen. Mieterinnen und Mieter dieser Objekte können Mietzinsverbilligungen (Bund: Zusatzverbilligungen; Kanton: Sozialzuschüsse) beantragen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen betreffend Vermögen und Einkommen erfüllen. Diese Verbilligungen werden vom Bund, dem Kanton und den Gemeinden finanziert. Sozialzuschüsse werden nur dann gewährt, wenn der Bund gleichzeitig auch Zusatzverbilligungen gewährt. Diese Geschäfte haben eine Laufzeit von 25 Jahren. Da seit 1999 keine neuen Geschäfte mehr abgeschlossen werden, nimmt besagte Form der Unterstützung stetig ab. Spätestens Ende 2022 wird sie für die letzten Geschäfte auslaufen.

Rechtsgrundlage

Bund:
Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843)

Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 30. November 1981 (VWEG; SR 843.1)

Hinweis zu den Bundeshilfen gemäss WEG: Am 31. Dezember 2001 wurde die Wohnbauförderung nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) eingestellt. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Hilfen, die vorher zugesichert worden waren. Sie werden noch während längstens 25 Jahren weitergeführt; das WEG stellt für sie weiterhin die gültige Rechtsgrundlage dar.

Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21.März 2003 (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842)

Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 26. November 2003 (Wohnraumförderungsverordnung, WFV; SR 842.1)

Hinweis zu den Bundeshilfen gemäss WFG: Gestützt auf das Wohnraumförderungsgesetz kann der Bund den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen, den Zugang zu Wohneigentum, die Tätigkeiten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Forschung im Wohnbereich fördern. Für die Förderung sind direkte und indirekte Hilfen vorgesehen. Die vom Bund direkt gewährten Darlehen sind im Rahmen des „Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt“ sistiert worden.

Der Kanton Luzern hat bisher keine Anschluss-/Ausführungsgesetze zum WFG erlassen.

Kanton:
Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 (KWE; SRL Nr. 897)

Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, der Erneuerung bestehender Wohnungen und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (Verordnung I zum Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung; SRL Nr. 897a)

Vollziehungsverordnung zum Dekret über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 3. Oktober 1958 (SRL Nr. 897d)

Vollziehungsverordnung zum Dekret über die zusätzliche Förderung des Wohnungsbaues vom 21. Dezember 1959 (allg. Wohnungsbau und Bau von Alterswohnungen)

Vollziehungsverordnung zum Dekret über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 31. Mai 1966 (SRL Nr. 897h)

Vollziehungsverordnung zum Dekret über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 21. Juni 1971 (SRL Nr. 897k)

Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum vom 6. Februar 1990 (SRL Nr. 898)

Berechnungsgrundlage

Für die Berechnung der Zusatzverbilligungen und der Sozialzuschüsse werden einerseits die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Mieterinnen und Mieter von Wohnungen, die gemäss WEG unterstützt wurden, berücksichtigt, anderseits gelten für den Zuspruch der Verbilligungen Belegungsvorschriften (u.a. Grösse der Wohnung im Verhältnis zu den Bewohner/innen, Lebensform der Bewohner/innen).

Vollzug

Verantwortlich für den Vollzug im Bereich Wohnbauförderung ist die Dienststelle Immobilien (Finanzdepartement). Die Administration erfolgt durch den Kanton Aargau, Departement Finanzen und Ressourcen (Vereinb. zw. Kt. LU und Kt. AG).

Finanzierung

Die Finanzierung der Mietzinsverbilligungen erfolgt durch den Bund (Zusatzverbilligungen), den Kanton und die Gemeinden (Sozialzuschüsse werden je zur Hälfte vom Kanton und der Standortgemeinde finanziert).

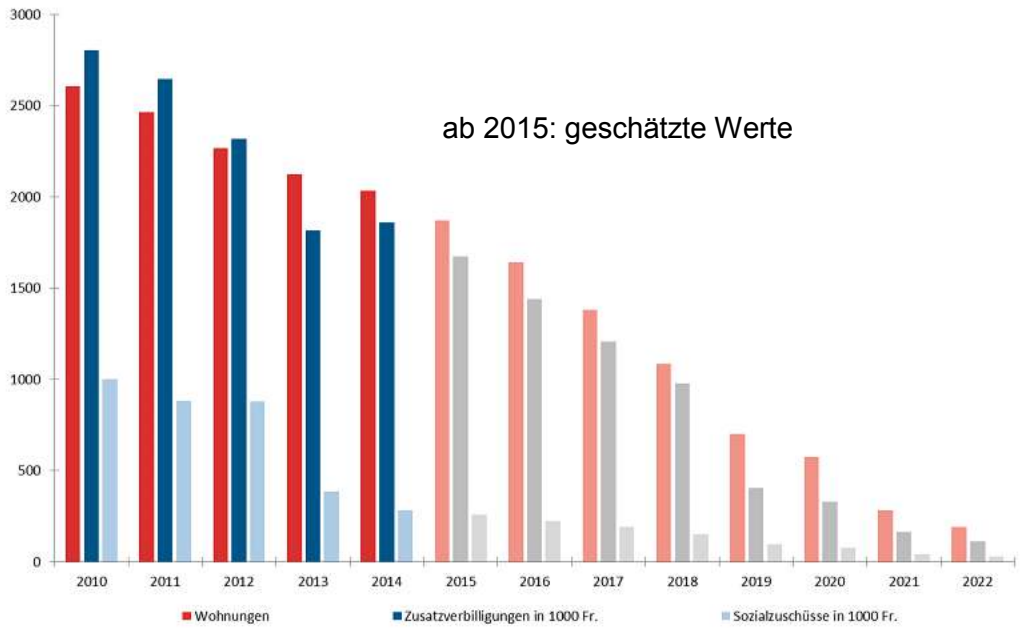
Neuerungen und Anpassungen

Neuerungen und Anpassungen der bestehenden Leistungen gemäss KWE stehen keine an, weil diese Geschäfte per Ende 2022 definitiv auslaufen. Der Regierungsrat hat jedoch am 20. Mai 2014 eine Änderung der Verordnung I zum Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung beschlossen. Er hat für die Ausrichtung von Sozialzuschüssen für diejenigen Rechtsverhältnisse, die zwischen dem 1. April 1991 und dem 31. Dezember 1993 begründet wurden und für welche die Auszahlung ab 1994 erfolgten, in Anlehnung an die vom Bundesrat beschlossene Verlängerung der Ausrichtung der Zusatzverbilligung I um zwei Jahre, ebenfalls um zwei Jahre zu verlängern beschlossen. Die Auszahlung kann für die vorgängig erwähnten Geschäfte somit bis längstens 2017 erfolgen.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Im Jahr 2014 profitierten noch rund 2'000 Mieterinnen und Mieter im Kanton Luzern von einer finanziellen Unterstützung gemäss WEG (Abb. 25). Das Leistungsvolumen in diesem Jahr betrug insgesamt 2,1 Millionen Franken, wovon 0,3 Millionen Franken als Sozialzuschüsse ausgerichtet wurden. Soweit für ein Objekt vom Bund Zusatzverbilligungen gemäss WEG zugesichert sind, gewähren der Kanton und die Gemeinden in Ergänzung dazu Sozialzuschüsse. Die Sozialzuschüsse werden je zur Hälfte vom Kanton und von der Standortgemeinde finanziert. Bis zum Jahr 2022 werden sich die Zahl der begünstigten Mieterinnen und Mieter sowie die Leistungen jährlich reduzieren und schliesslich auslaufen.

Abb. 25 Wohnbauförderung gemäss WEG: Wohnungen, Zusatzverbilligungen und Sozialzuschüsse 2010–2022 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Dienststelle Immobilien

8.2 Geplante Massnahmen

Im Moment sind keine Massnahmen geplant.

9. Methodische Grundlagen zur Evaluation

Negative Arbeitsanreize und Schwelleneffekte werden mittels Analyse des verfügbaren Einkommens identifiziert. Unter dem verfügbaren Einkommen 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. Die Analyse der Leistungen zeigt jedoch, dass das Vermögen eine zunehmend wichtige Bedeutung bei der Identifikation von Systemfehlern erhält. Für die Analyse von Gesetzesänderungen, insbesondere des Einflusses der Harmonisierung der Definition der anrechenbaren Einnahmen, ist es daher von Bedeutung, den Einfluss des Vermögens auf die Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit modellieren zu können. Für zukünftige Analysen ist es unerlässlich, das von Interface entwickelte Simulationsmodell zu erweitern und das Vermögen in die Modellierung mit einzubeziehen.

Neben der Identifikation der Schwelleneffekte durch das Simulationsmodell von Interface ist auch ihre quantitative Bedeutung Gegenstand der Evaluation. Die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte hat sich etabliert und dient sowohl dem Monitoring der finanziellen Situation im Allgemeinen als auch der Quantifizierung von Schwelleneffekten im Besonderen.

Teil II Leistungen, Steuern und Schwelleneffekte 2009–2014. Erkenntnisse und Massnahmen

Ausgehend vom Auftrag des Regierungsrats beantwortet der vorliegende Bericht folgende Fragen:

1. Über welche Leistungsangebote zur Unterstützung der Existenzsicherung verfügt der Kanton Luzern? Wie hat sich ihre Bedeutung entwickelt?
2. Gibt es im System der sozialen Sicherheit des Kantons Luzern negative Arbeitsanreize oder systembedingte Ungerechtigkeiten, und wie hat sich deren Relevanz entwickelt?
3. Welche Empfehlungen gibt die Projektgruppe dem Regierungsrat für die nächste Berichtsperiode ab?

Im Teil I sind die ersten beiden Fragen untersucht und beantwortet worden. Im Teil II werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und die Empfehlungen präsentiert.

1 Sozialleistungen – Inhalt und Umfang

Die Individuen sind in erster Linie selbst für die eigene Existenzsicherung verantwortlich – auf der Basis einer vom Staat zur Verfügung gestellten Grundversorgung. Ist es ihnen nicht in ausreichendem Mass möglich, diese Verantwortung wahrzunehmen, tragen Sozialversicherungen oder Sozialleistungen zur Existenzsicherung bei. Das System der Sozialleistungen im Kanton Luzern ist in den letzten Jahren gezielt optimiert und die einzelnen Leistungen sind besser aufeinander abgestimmt worden. Nachfolgend werden die aktuellst verfügbaren Ergebnisse präsentiert und mit denen im Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) verglichen (Tab. 9).

Mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) unterstützten die Gemeinden des Kantons Luzern im Jahr 2013 rund 8'300 Personen oder 2,1 Prozent der Bevölkerung (2009: 7'800 Pers.; 2,2%). Die Betroffenen erhielten 2013 im Mittel rund 11'300 Franken ausbezahlt (Median, 2009: 10'300 Fr.). Die Nettobelastung für die WSH betrug in den Gemeinden insgesamt rund 69,1 Millionen Franken (2009: 43,9 Mio. Fr.).

16'700 Personen erhielten im Jahr 2013 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV (2009: 15'500 Pers.). Über dieses Instrument der bedarfsabhängigen Sozialleistung wurden 2013 insgesamt 212,2 Millionen Franken ausbezahlt (2009: 216,3 Mio. Fr.).

Von der individuellen Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung profitierten im Jahr 2014 gegen 111'300 Personen oder 29 Prozent der Luzerner Bevölkerung (2009: 126'00 Pers., 33%). Der gesamte Auszahlungsbetrag

betrug 161,0 Millionen Franken (2009: 149,2 Mio. Fr.). Seit 2008 tragen der Kanton und die Gemeinden den vom Bund nicht subventionierten Anteil an der IPV paritätisch.

Für Familien respektive für Kinder und Jugendliche in Ausbildung stehen im Kanton Luzern verschiedene zielgruppenspezifische, bedarfsabhängige Leistungen zur Verfügung. Es handelt sich beispielsweise um Ausbildungsbeiträge, Alimentenbevorschussung oder die Verbilligung der Kinder- und Jugendprämien der Krankenversicherung. Zusätzlich profitieren Familien von der öffentlichen Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Unterlagen, die vorliegender Studie zur Verfügung stehen, erlauben es nicht, den Betrag zu beziffern, der im Kanton Luzern insgesamt für Leistungen zugunsten von Familien aufgewendet wird. Bekannt ist aber, dass im Schuljahr 2014/2015 Stipendien im Umfang von 10,5 Millionen Franken an rund 1'500 Personen in Ausbildung ausbezahlt worden sind (2009: 11,6 Mio. Fr., 2'100 Pers.).

Zudem wurden in 1'000 Fällen ausstehende Kinderalimente bevorschusst (ALBV), was die Gemeinden netto mit einem Betrag von rund 5 Millionen Franken belastete (2009: 1'200 Fälle, 5,3 Mio. Fr.).

Unbekannt ist jedoch die Höhe der Aufwendungen für die öffentliche Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Tab. 9 Anzahl Bezüger/innen und Nettoausgaben für bedarfsabhängige Sozialleistungen – Kanton Luzern

Sozialleistung	Jahr	Bezüger/innen*		Nettoausgaben in Mio. Fr.			
		absolut	in % der Bev. **	Total	Anteil Bund	Anteil Kanton	Anteil Gemeinden
EL	2009	15 501	4,2	210,7	64,7	43,8	102,2
	2013	16 666	4,3	212,3	66,6	43,5	102,2
	2014	16 744	*4,3*	217,1	67,6	42,2	107,3
IPV	2009	126 052	33,9	149,2	86,1	31,6	31,6
	2013	123 846	31,9	179,5	104,3	37,6	37,6
	2014	111 258	*28,7*	161,3	107,3	29,2	29,2
WSH	2009	7 820	2,1	43,9	-	-	43,9
	2013	8 267	2,1	66,0	-	-	66,0
	2014	…	…	…	…	…	…
Stipendien ***	2009	2 111	0,6	11,6	1,2	10,4	-
	2013	1 949	0,5	10,0	1,2	8,8	-
	2014	*1 500*	*0,4*	10,5	1,2	9,3	-
ALBV	2009	2 734	0,7	5,3	-	-	5,3
	2013	2 398	0,6	…	-	-	…
	2014	…	…	…	-	-	…

** Inkl. Doppelbezüge; WSH: ohne die vom Kanton getragenen Leistungen an Asylsuchende und Flüchtlinge, ** Anteil an der mittleren Wohnbevölkerung (2014: provisorisch), *** Wegen Verzögerungen bei der Umsetzung des neuen Stipendiengesetzes kann ein Teil der Stipendiengesuche 2014 erst im ersten Quartal 2015 bearbeitet und ausbezahlt werden. Mittels eines Kreditübertrags wurden deshalb 3,5 Mio. Fr. vom Budget 2014 aufs Budget 2015 verschoben.*

LUSTAT Statistik Luzern
Quelle: Staatsrechnung des Kantons Luzern, LUSTAT – Gemeindefinanzstatistik, BFS – STATPOP

2 Sozialleistungen – Schwelleneffekte und Massnahmen

Von Schwelleneffekten wird generell dann gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. Man spricht auch von negativen Arbeitsanreizen. Teil I des Berichts identifiziert die Schwelleneffekte und quantifiziert deren Ausmass. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammenfasst und daraus Empfehlungen für die weitere Reduktion der Schwelleneffekte beim kantonalen Leistungs- und Abgabesystem abgeleitet.

2.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe

Die Höhen der Ein- und der Austrittschwelle der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) unterscheiden sich weiterhin deutlich, da bei der Berechnung des Anspruchs auf WSH kein Einkommensfreibetrag angerechnet wird. Dieser Effekt wurde entsprechend der Empfehlung 1 der Projektgruppe "Arbeit muss sich lohnen" bewusst so belassen (keine Erhöhung der Zahl der WSH-Beziehenden; der Anreiz, die Arbeitsleistung zu erhöhen, soll innerhalb der WSH wirken; für Personen im Niedriglohnbereich sollen keine falschen Anreize geschaffen werden). Da in diesem Bereich keine Anpassungen erfolgt sind, sind gegenüber dem Jahr 2009 erwartungsgemäss weder im Modell noch in der empirischen Relevanz grosse Entwicklungen festzustellen.

Die Empfehlung 2 der Projektgruppe "Arbeit muss sich lohnen" schlug vor, eine rechtliche Basis zu schaffen, um die Schwellenproblematik im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) durch die Anrechnung der vollen Richtprämien der obligatorischen Krankenversicherung zu reduzieren. Auf die Schaffung einer formalrechtlichen Basis wurde verzichtet, da sie nicht als zwingend notwendig eingestuft wurde. Der gewünschte Effekt wurde durch die Praxisänderung bei den kommunalen Sozialdiensten erreicht. Dazu war keine Gesetzesänderung erforderlich. Es erfolgt dort eine vertiefte Abklärung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei Personen im Grenzbereich zur WSH, wenn die Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung nur einen Teil der geschuldeten Prämien abdeckt oder keine IPV ausgerichtet wird. Diese Praxisänderung ist, wie sowohl der Modellvergleich als auch die empirische Relevanz zeigt, zielführend: Die Auszahlung der vollen Richtprämie entlastet die Haushalte mit Einkommen im Anspruchsbereich der WSH. Quantitativ kann die Auswirkung im Moment noch nicht erhärtet werden, da entsprechende Zahlen aus dem Jahr 2011 stammen und davon auszugehen ist, dass die Praxisänderung erst in den Jahren nach 2011 im ganzen Kanton vollständig umgesetzt worden ist. Auf eine zusätzliche proaktive Information von eventuell Betroffenen soll verzichtet werden, da das Prinzip der Selbstverantwortung der Betroffenen gelten soll.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlungen aus:

- Empfehlung 1: Eine Angleichung der Ein- und der Austrittsschwelle bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe soll, wie schon im Bericht "Arbeit muss sich lohnen" empfohlen, nicht angestrebt werden.
- Empfehlung 2: In einem nächsten Bericht ist die empirische Relevanz der Praxisänderung zur Auszahlung der vollen Richtprämie an Personen im Grenzbereich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe zu überprüfen.

2.2 Ergänzungsleistungen zu AHV und IV

Der im Bericht "Arbeit muss sich lohnen" festgestellte Schwelleneffekt, dass Personen knapp ausserhalb der Anspruchsgrenze der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV deutlich schlechter gestellt sind als solche mit EL, besteht weiterhin, da in diesem Bereich zwischenzeitlich keine Massnahmen umgesetzt worden sind. Im Modellvergleich und in der empirischen Relevanz wird deutlich, dass sich der Schwelleneffekt erhöht hat und inzwischen mehr Personen davon betroffen sind.

Der Entlastungseffekt der Steuern wurde durch die gestiegenen Preise für Mieten und Krankenkassenprämien übersteuert. Ein Teil dieses Schwelleneffekts entsteht dadurch, dass die Bundesgesetzgebung für Personen mit EL zur AHV/IV (auch wenn diese nur von geringer Höhe sind) die Auszahlung der vollen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenversicherung verlangt, welche aktuell deutlich über den vom Kanton festgelegten Richtprämien liegen. Im Jahr 2014 hätten rein schon mit der Beschränkung der Auszahlung auf maximal die effektiven Prämien bei EL-Bezügerinnen und -Bezügern, wie es im Kanton Luzern bei allen übrigen Bezügerinnen und Bezügern von IPV bereits getan wird, rund 6 Millionen Franken kostenneutral für die Reduktion dieses Schwelleneffekts eingesetzt werden können. Wie im Bericht "Arbeit muss lohnen" aufgezeigt worden ist, würde eine vollständige Beseitigung des Schwelleneffekts einen riesigen, nicht verkraftbaren Zusatzaufwand im Bereich der Prämienverbilligung benötigen (287 Mio. Fr. gemäss Bericht "Arbeit muss sich lohnen"). Dies ist deshalb aus Sicht der Projektgruppe kein gangbarer Weg. Eine Reduktion des Schwelleneffekts muss auf anderem Weg angestrebt werden.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlung aus:

- Empfehlung 3: Der Kanton soll bei der laufenden Revision der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV darauf hinwirken, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, die Details selbst auszugestalten (entsprechend der Motion 12.3434 Konrad Graber – Bezüger von Ergänzungsleistungen. Gleichbehandlung bei Prämienverbilligung mit übriger Bevölkerung). Der Kanton könnte dadurch künftig bei den EL anstelle der Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenversicherung eine Richtprämie für die Berechnung festlegen und maximal die effektiv geschuldete Prämie auszahlen. Damit wären die EL-Beziehenden der übrigen Bevölkerung in dieser Frage gleichgestellt. Da ein Grossteil der Mittel der Prämienverbilligung für Personen mit EL aufgewendet wird (2014: 44%), würden damit zusätzliche Mittel frei, die für die einkommensschwachen Personengruppen im Grenzbereich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe verwendet werden könnten.

2.3 Individuelle Prämienverbilligung

Die Empfehlung 3 der Projektgruppe "Arbeit muss sich lohnen" schlug vor, das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung so anzupassen, dass die festgestellten Schwelleneffekte bei Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) und im Grenzbereich der Ergänzungsleistungen (EL) reduziert werden. Dabei sollten mit einem alternativen Berechnungssystem die verfügbaren Mittel gezielt zugunsten von Haushalten im Niedriglohnbereich eingesetzt werden. Das Gesetz ist entsprechend dieser Zielsetzung und der Vorgaben der geänderten Bundesgesetzgebung (Direktzahlung der Prämienverbilligung an die Krankenkassen) per 1. Juli 2013 in Kraft gesetzt worden. Der Modellvergleich und die empirische Relevanz zeigen, dass mit dem geänderten Berechnungssystem 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 WSH kann belegt werden. Die Wirkung des Abbaus dieses Schwelleneffekts hängt allerdings stark von der Höhe der eingesetzten Mittel ab. Über die letzten Jahre ist zu erkennen, dass ein immer grösser werdender Anteil der Prämienverbilligung an die Personen mit EL und WSH ausgeschüttet wird. Bei gleich bleibenden Finanzmitteln wird damit der für die Personen im Grenzbereich einsetzbare Betrag kleiner.

Mit der Gesetzesrevision wurden erstmals nur die effektiv geschuldeten Prämien, jedoch maximal die Richtprämien an die Anspruchsberechtigten ausbezahlt. Da bei

der Budgetierung keine Erfahrungswerte zum Differenzbetrag zwischen effektiver Prämie und Richtprämie vorlagen, konnte das Ausmass der Rückerstattungen durch die Krankenkassen für das Einführungsjahr 2014 nicht ermittelt werden. Die eingestellten Mittel für die Prämienverbilligung 2014 wurden damit einmalig nicht vollständig ausgeschöpft. Zukünftig werden Erfahrungswerte in die Schätzung des Mittelbedarfs respektive in die Festlegung der Parameter einfliessen.

Innerhalb des Systems der Prämienverbilligung (IPV) bleibt die Schwelle der halben Kinderprämie bestehen, die ab einem festgelegten Einkommen wegfällt (2014: 80'000 Fr.; 2015: 75'000 Fr.). Dieser Schwelleneffekt könnte mit einer Systemanpassung, die eine anteilmässige Auszahlung vorsieht, vollständig beseitigt werden. Nach einer Schätzung von LUSTAT könnte dies mit einem Finanzaufwand von einer halben Million Franken umgesetzt werden. Die Projektgruppe erachtet die genannte Massnahme aber nicht als sinnvoll, weil einerseits davon ausgegangen wird, dass der Betrag an anderem Ort wieder eingespart werden müsste und andererseits der Verwaltungsaufwand, gemessen am Nutzen für die Familien im doch schon höheren Einkommenssegment, zu gross wäre.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlungen aus:

- Empfehlung 4: Das Verhältnis des Mitteleinsatzes für die Prämienverbilligung (IPV) zwischen den Personen mit Ergänzungsleistungen oder wirtschaftlicher Sozialhilfe und den Übrigen soll sich nicht zulasten der Übrigen verschieben. Als Massnahme ist eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden IPV-Gelder festzulegen, die sich nach dem Ausmass der Steigerung der Durchschnittsprämien im Kanton bemisst.
- Empfehlung 5: Auf den Abbau des Schwelleneffekts der Prämienverbilligung bei der Obergrenze der halben Kinderprämie soll verzichtet werden.

2.4 Ausbildungsbeiträge

Das neue Gesetz über Ausbildungsbeiträge ist seit dem 1. April 2014 in Kraft. Wie schon im alten Gesetz sind im System der Ausbildungsbeiträge keine nennenswerten Schwelleneffekte auszumachen. Da im angewandten Modell kein Vermögen berücksichtigt wird, kann der gewachsene Einfluss des Vermögens im neuen Gesetz in der Systembetrachtung nicht abgebildet werden.

Die Gesetzesrevision hatte zum Ziel, mit gleichbleibenden Mitteln die einkommensschwächeren Haushalte stärker zu unterstützen. Konkret bedeutet dies, dass weniger Gesuchstellende berücksichtigt werden, diese aber höhere Beiträge erhalten. Dieser angestrebte Effekt kann auf der Basis der Zahlen des Jahresberichts 2014 deutlich belegt werden.

Durch die Annäherung der Anspruchsberechnung an das neue System der Prämienverbilligung (bessere Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) kann von einer gerechteren Zuteilung der Ausbildungsbeiträge ausgegangen werden. Genauso wie bei der Prämienverbilligung wird der Effekt immer auch über die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel definiert.

Die Auswirkungen auf den Doppelbezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) und Ausbildungsbeiträgen, bei denen es im Austrittsbereich der WSH zu Schwelleneffekten kommen kann, sind auf der Basis der zur Verfügung stehenden Daten noch nicht erkennbar. Die geringe Zahl solcher Doppelbezüge nach altem Gesetz (2013: 50 Fälle) weist aber bereits darauf hin, dass hier keine grössere Problematik besteht. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass Ablösungen des WSH-Bezugs stattfinden werden.

Im Frühling/Sommer 2015 wird eine Zwischenevaluation des revidierten Stipendiengesetzes durchgeführt. Diese Evaluation fokussiert auf die neue Bedarfs- und Bei-

tragsberechnung und soll aufzeigen, ob die angestrebten Zielsetzungen mit der Revision des Gesetzes erreicht werden.

Diese Zwischenevaluation bildet die Basis für die Gesamtevaluation der Gesetzesrevision im Frühling 2016. In diesem Zusammenhang sollen allfällige Massnahmen benannt werden.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlung aus:

- Empfehlung 6: Die Ergebnisse der Zwischen- respektive Gesamtevaluation des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge und allfälliger Massnahmen sollen im nächsten Wirkungsbericht berücksichtigt werden.

2.5 Alimentenbevorschussung

Die Empfehlung 6 der Projektgruppe "Arbeit muss sich lohnen" schlug vor, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass ausstehende Kinderalimente unter Berücksichtigung einer Einkommensgrenze, die deutlich über dem Existenzminimum liegt, bevorschusst werden. Die dazu notwendige Änderung der Sozialhilfeverordnung ist aufgrund des Widerstands der Gemeinden (finanz. Zusatzbelastung) nicht umgesetzt worden. Das Modell weist entsprechend immer noch den sehr starken Schwelleneffekt in einem relativ tiefen Einkommenssegment aus. Die empirische Relevanz zeigt, dass die Zahl der von der Schwellenproblematik betroffenen Haushalte seit 2006 deutlich zugenommen hat. Dies gilt auch, wenn berücksichtigt wird, dass die Zahl im Bericht "Arbeit muss sich lohnen" eher unterschätzt worden ist (dies geschah aufgrund fehlender statistischer Informationen zur effektiven Haushaltsbildung, die in der Zwischenzeit deutlich besser abgebildet werden kann). Die aktuelle gesellschaftliche Entwicklung (u.a. Scheidungen, Arbeitslosigkeit, weniger niederschwellige Arbeitsplätze aufgrund zunehmender Deindustrialisierung, Zuwanderung schlecht qualifizierter Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind) deutet zudem eher auf eine weitere Zunahme der potenziell betroffenen Haushalte hin, was die sozialpolitische Relevanz der Problematik noch erhöht.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlungen aus:

- Empfehlung 7: Der Handlungsbedarf bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) ist mit der Zunahme der Zahl der Betroffenen noch grösser geworden. Die Empfehlung 6 der Projektgruppe "Arbeit muss sich lohnen" ist weiterhin gültig: Die Einkommensgrenze soll auf einen Bereich angehoben werden, der deutlich über dem Existenzminimum liegt. In Anlehnung an die Regelung der Bezugsgrenze für die halben Kinderprämien bei der Prämienverbilligung soll der Betrag bei der ALBV auf 75'000 Franken angehoben werden.
- Empfehlung 8: Es soll überprüft werden, ob bei der Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung eine Harmonisierung mit der Prämienverbilligung eingeführt werden kann. Technisch wäre eine zentrale Lösung möglich, was eine administrative Vereinfachung zur Folge hätte.
- Empfehlung 9: Als zusätzliche Optimierung – im Sinn der Elimination des Schwelleneffekts anstelle der Verlagerung des Schwelleneffekts in einen deutlich höheren Einkommensbereich – soll die Einführung einer Teilbevorschussung der geschuldeten Alimente geprüft werden.

2.6 Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen

Das Tarifsystem der Kinderkrippen hat sich im betrachteten Zeitraum nicht wesentlich verändert. Deshalb weist der Modellvergleich unter Berücksichtigung der Betreuungsgutscheine keine wesentlichen Entwicklungen aus. Es zeigen sich viele kleine Stufen. Diese rufen aber keine grösseren Schwelleneffekte hervor, welche zu negativen Arbeitsanreizen führen würden. Trotzdem liesse sich das System deutlich optimieren.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlungen aus:

- Empfehlung 10: Die Gemeinden sollen ermuntert werden, (wo nicht schon vorhanden) ein System von Betreuungsgutscheinen anzuwenden. Ein solches erlaubt bei der Ausgestaltung eine bessere und gerechtere Steuerung als dies über die relativ groben Einkommenstarife bei den Kindertagesstätten möglich ist.
- Empfehlung 11: Der Berechnung der Höhe des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine sollte nicht das steuerbare Einkommen zugrunde gelegt werden, da dieses die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur eingeschränkt wiedergibt: Es könnte ein System in Anlehnung an die Prämienverbilligung gewählt werden – möglichst ohne Stufen.

2.7 Gemeinnütziger Wohnungsbau

Das aktuell noch gültige System der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird 2022 auslaufen. Die eingesetzten Mittel werden sich in den verbleibenden Jahren sukzessive verkleinern. Eine Weiterführung oder Wiederaufnahme der Wohnbauförderung in der bisherigen Form ist nicht vorgesehen.

Die Nachfrage nach geeignetem und bezahlbarem Wohnraum nimmt jedoch stetig zu. Verstärkt wird diese Nachfrage zudem durch das Wachsen der Luzerner Bevölkerung und durch die Zuwanderung von Menschen aus dem Ausland. Insbesondere Haushalte mit tiefen Einkommen (z.B. Arbeitslose, Alleinerziehende, Rentnerinnen und Rentner, Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger, vorläufig Aufgenommene oder anerkannte Flüchtlinge) finden nur schwer geeigneten und bezahlbaren Wohnraum. Die Konkurrenz um günstigen Wohnraum nimmt deshalb stetig zu. Die Mietpreise haben denn auch einen starken Einfluss auf die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und wirtschaftlicher Sozialhilfe.

Gleichzeitig wohnen oft ältere oder alleinstehende Menschen in grossen Wohnungen oder Häusern, weil diese für sie preisgünstiger sind als der Umzug in eine kleinere Wohnung. In diesen Fällen kann der vorhandene Wohnraum nicht wirklich genutzt werden.

Aus sozialpolitischer Sicht kommt diesen Phänomenen in Zukunft eine grosse Bedeutung zu. Sowohl die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund als auch die gesunde Durchmischung der Wohngebiete sind für das gute und friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft entscheidend. Daher ist die Raumplanung insbesondere in den Ballungszentren und in den Agglomerationen mit Blick auf die Sozialraumorientierung weiter zu entwickeln. Neue Wohnformen, eine optimale Durchmischung von Generationen und Einkommensschichten, einheimischer, zugewanderter oder behinderter Menschen sollen gefördert werden. Dabei gilt es, nach pragmatischen Lösungen zu suchen, um in der Bevölkerung, in der Politik und bei den zuständigen Institutionen ein steigendes Bewusstsein für die Nachfrage nach geeignetem und bezahlbarem Wohnraum zu schaffen.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlung aus:

- Empfehlung 12: Die öffentliche Hand soll nach neuen Modellen zur Bereitstellung von geeignetem und bezahlbarem Wohnraum suchen. Es wird vorgeschlagen, dazu eine interdisziplinäre Expertengruppe einzusetzen. Die Gruppe soll die grundsätzlichen Fragen der langfristigen Wohnraumentwicklung analysieren sowie mögliche Vorgehensweisen ausarbeiten und Massnahmen entwickeln.

3 Evaluation – Inhalte und Instrumente

Das System der sozialen Sicherheit besteht aus mehreren Stufen. Jeder Kanton hat sein eigenes System von bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Die einzelnen Leistungen sind unabhängig voneinander entstanden, und die Leistungen fügen sich aus unterschiedlichen Gründen nicht immer zu einem kohärenten Ganzen zusammen. Mit dem Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ hat der Kanton Luzern im Jahr 2010 erstmals eine systematische Betrachtung des Zusammenspiels aller Sozialleistungen mit Hinblick auf Schwelleneffekte untersucht. Als Evaluationsinstrumente kamen das Simulationsmodell von Interface und die Modellrechnungen auf Basis einer von LUSTAT aufgebauten statistischen Datenbasis zum Einsatz. Die intertemporalen Analysen des vorliegenden Berichts zeigen, dass das Simulationsmodell um den Parameter Vermögen ergänzt werden müsste, um auch entsprechende Einflüsse analysieren zu können.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlungen aus:

- Empfehlung 13: Die Massnahmen zur Optimierung der Sozialleistungen sind periodisch zu evaluieren.
- Empfehlung 14: Das Simulationsmodell von Interface und die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte sind als Analyseinstrumente zu optimieren respektive zu etablieren.

4 Fiskalische Belastung Mittelstand

Im Kanton Luzern haben verschiedene Steuergesetzrevisionen in allen Einkommensbereichen eine Entlastung gebracht. Die Wirkung ist aus dem Zusammenspiel von neuen und höheren Abzügen sowie reduzierten Steuertarifen und Steuerfüssen entstanden.

Die Steuergesetzrevisionen haben besonders die unteren und mittleren Einkommen entlastet, aber auch die hohen Einkommen. 2004 hatten noch rund 80 Prozent der einkommensstarken Steuerhaushalte mehr als 10 Prozent ihrer Einkünfte für Steuern aufzuwenden. Nach Umsetzung steuerlicher Massnahmen hatte 2012 nur noch etwas mehr als die Hälfte der einkommensstarken Steuerhaushalte eine hohe Steuerbelastung von mindestens 10 Prozent der Einkünfte zu tragen. Bei den mittleren Einkommen ist 2004 etwas weniger als die Hälfte der Steuerhaushalte mit mehr als 10 Prozent Steuern belastet gewesen; 2012 war das bei weniger als einem Fünftel der Fall. Relativ zu den Einkommensstarken wurde damit die Einkommensmitte stärker entlastet. Rund drei Fünftel aller Erwerbshaushalte gehören der Mitte an. Dieser Anteil ist über die Zeit recht stabil geblieben. Eine Schwächung des Mittelstands hat nicht stattgefunden.

Die Steuern verursachen im Zusammenspiel mit den Bedarfsleistungen, insbesondere der Sozialhilfe, immer noch Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Mit der steuerlichen Entlastung der Einkommensschwächeren konnten diese vermindert, aber nicht beseitigt werden. Die steuerliche Ungleichbehandlung von unterstützten (mit Steuererlass) sowie nicht unterstützen Haushalten ist nach wie vor unvermeidlich, denn das Tarifsystem der Steuern ist bereits im Bedarfsbereich der

Sozialleistungen wirksam. Eine weitere Erhöhung der Steuerfreibeträge – ohne gleichzeitige Entlastung der höheren Einkommen – oder Abzüge für Einkommensschwache könnten die Schwellenproblematik gezielt weiter entschärfen.

Die Steuergesetzrevisionen haben immer auch Auswirkungen auf andere Sozialleistungen (insb. dort, wo mit dem steuerbaren Einkommen gerechnet wird, z.B. in der Kinderbetreuung). Da die Steuergesetzgebung verschiedene Ziele verfolgt (z.B. Anreiz für die Altersvorsorge durch Abzugsmöglichkeit der Säule-3a-Beiträge) bildet das steuerbare Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht immer genügend ab. Hingegen bieten die Steuerdaten insgesamt eine gute Grundlage für die Berechnung anderer Leistungen.

Die Projektgruppe Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015 spricht folgende Empfehlungen aus:

- Empfehlung 15: Da keine ausserordentliche Belastung der mittleren Einkommen festgestellt werden kann, erübrigen sich spezielle steuerliche Massnahmen zugunsten des Mittelstands.
- Empfehlung 16: Bei der Steuertarifgestaltung sollen höhere steuerliche Freibeträge oder Abzüge für Einkommensschwache einen Beitrag zur Minderung von Schwelleneffekten im Bereich der niedrigen Einkommen bilden, ohne gleichzeitig die höheren Einkommensgruppen zu entlasten.
- Empfehlung 17: Bei Veränderung der Steuergegenstände (Einkommen, Vermögen, Abzüge) soll die Sensibilität für die Abhängigkeiten von bestimmten Sozialleistungen (z.B. Prämienverbilligung) verstärkt werden. Um einen zielgerichteten Einsatz der Transferleistungen zu erreichen, sollen beim Abstellen auf steuerliche Grundlagen mit dem Steuersystem beabsichtigte Lenkungseffekte möglichst ausgeschaltet werden.

Teil III Antrag

1 Empfehlungen der Projektgruppe

Die Projektgruppe unterbreitet dem Regierungsrat folgende Empfehlungen für die nächste Periode:

- Empfehlung 1:
  Eine Angleichung der Ein- und Austrittsschwelle bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe soll, wie schon im Bericht "Arbeit muss sich lohnen" empfohlen, nicht angestrebt werden.
- Empfehlung 2:
  In einem nächsten Bericht ist die empirische Relevanz der Praxisänderung zur Auszahlung der vollen Richtprämie an Personen im Grenzbereich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe zu überprüfen.
- Empfehlung 3:
  Der Kanton soll bei der laufenden Revision der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV darauf hinwirken, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, die Details selbst auszugestalten (entsprechend der Motion 12.3434 Konrad Graber – Bezüger von Ergänzungsleistungen. Gleichbehandlung bei Prämienverbilligung mit übriger Bevölkerung). Der Kanton könnte dadurch zukünftig bei den EL anstelle der Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenversicherung eine Richtprämie für die Berechnung festlegen und maximal die effektiv geschuldete Prämie auszahlen. Damit wären die EL-Beziehenden der übrigen Bevölkerung in dieser Frage gleichgestellt. Da ein Grossteil der Mittel der Prämienverbilligung für Personen mit EL aufgewendet wird (2014: 44%) würden damit zusätzliche Mittel frei, die für die einkommensschwachen Personengruppen im Grenzbereich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe verwendet werden könnten.
- Empfehlung 4:
  Das Verhältnis des Mitteleinsatzes für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) zwischen den Personen mit Ergänzungsleistungen oder wirtschaftlicher Sozialhilfe und den Übrigen soll sich nicht zulasten der Übrigen verschieben. Als Massnahme ist eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden IPV-Gelder festzulegen, die sich nach der Steigerung der Durchschnittsprämien im Kanton bemisst.
- Empfehlung 5:
  Auf den Abbau des Schwelleneffekts der individuellen Prämienverbilligung bei der Obergrenze der halben Kinderprämie soll verzichtet werden.

- Empfehlung 6:
  Die Ergebnisse der Zwischen- respektive Gesamtevaluation des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge und allfälliger Massnahmen sollen im nächsten Wirkungsbericht berücksichtigt werden.
- Empfehlung 7:
  Der Handlungsbedarf bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) ist mit der Zunahme der Zahl der Betroffenen noch grösser geworden. Die Empfehlung 6 der Projektgruppe "Arbeit muss sich lohnen" ist weiterhin gültig: Die Einkommensgrenze soll auf einen Bereich angehoben werden, der deutlich über dem Existenzminimum liegt. In Anlehnung an die Regelung der Bezugsgrenze für die halben Kinderprämie bei der Prämienverbilligung soll der Betrag auf 75'000 Franken angehoben werden.
- Empfehlung 8:
  Es soll überprüft werden, ob bei der Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung eine Harmonisierung mit der Prämienverbilligung eingeführt werden kann. Technisch wäre eine zentrale Lösung möglich, die eine administrative Vereinfachung zur Folge hätte.
- Empfehlung 9:
  Als zusätzliche Optimierung – im Sinn der Elimination des Schwelleneffekts anstelle der Verlagerung des Schwelleneffekts in einen deutlich höheren Einkommensbereich – soll die Einführung einer Teilbevorschussung der geschuldeten Alimente geprüft werden.
- Empfehlung 10:
  Die Gemeinden sollen ermuntert werden, (wo nicht schon vorhanden) ein System von Betreuungsgutscheinen anzuwenden. Ein solches erlaubt bei der Ausgestaltung eine bessere und gerechtere Steuerung, als dies über die relativ groben Einkommenstarife bei den Kindertagesstätten möglich ist.
- Empfehlung 11:
  Bei der Berechnung der Höhe des Anspruchs auf Betreuungsgutscheine sollte nicht das steuerbare Einkommen zugrunde gelegt werden, da dieses die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur eingeschränkt wiedergibt. Es könnte ein System in Anlehnung an die Prämienverbilligung gewählt werden – möglichst ohne Stufen.
- Empfehlung 12:
  Die öffentliche Hand soll nach neuen Modellen der Bereitstellung von geeignetem und bezahlbarem Wohnraum suchen. Es wird vorgeschlagen, dazu eine interdisziplinäre Expertengruppe einzusetzen. Die Gruppe soll die grundsätzlichen Fragen der langfristigen Wohnraumentwicklung analysieren sowie entsprechende Vorgehensweisen erarbeiten und Massnahmen entwickeln.
- Empfehlung 13:
  Die Massnahmen zur Optimierung der Sozialleistungen sind periodisch zu evaluieren.
- Empfehlung 14:
  Das Simulationsmodell von Interface und die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte sind als Analyseinstrumente zu optimieren respektive zu etablieren.
- Empfehlung 15:
  Da keine ausserordentliche Belastung der mittleren Einkommen festgestellt werden kann, erübrigen sich spezielle steuerliche Massnahmen zugunsten des Mittelstands.
- Empfehlung 16:
  Bei der Steuertarifgestaltung sollen höhere steuerliche Freibeträge oder Abzüge für Einkommensschwache einen Beitrag zur Minderung von Schwel-

leneffekten im Bereich der niedrigen Einkommen bilden, ohne gleichzeitig die höheren Einkommen zu entlasten.

- Empfehlung 17:
  Bei Veränderung der Steuergegenstände (Einkommen, Vermögen, Abzüge) soll die Sensibilität für die Abhängigkeiten von bestimmten Sozialleistungen (z.B. Prämienverbilligung) verstärkt werden. Um einen zielgerichteten Einsatz der Transferleistungen zu erreichen, sollen beim Abstellen auf steuerliche Grundlagen mit dem Steuersystem beabsichtigte Lenkungseffekte möglichst ausgeschaltet werden.

Anhang

1 Beschreibung des Simulationsmodells von 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.

1.1 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. 10).

Tab. 10 Übersicht der berücksichtigten Hauhaltstypen

Anzahl Erwachsene	Anzahl und Alter der Kinder	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Besonderes
1 erwachsene Person	–	2 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	–
2 Erwachsene, verheiratet	–	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	–
1 erwachsene Person, AHV-Rentner/in	–	2 Zimmer	nicht erwerbstätig, Renteneinkommen	Berechnung EL zur AHV und Vermögen
2 erwachsene Personen, Rentnerehepaar im AHV-Alter	–	2 Zimmer	nicht erwerbstätig, Renteneinkommen	Berechnung EL zur AHV und Vermögen
1 erwachsene Person, Elternteil	1 Kind (3½ Jahre alt)	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Alimentenbevorschussung (ALBV)	Berechnung ALBV, familienergänzende Kinderbetreuung für 1 Kind von 3½ Jahren (5 Tg./Woche)
2 verheiratete Erwachsene, Eltern	1 Kind (3½ Jahre)	3 Zimmer	1 Einkommen aus Erwerbstätigkeit; 1 Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
2 verheiratete Erwachsene, Eltern	2 Kinder (3½ und 5 Jahre alt)	4 Zimmer	1 Einkommen aus Erwerbstätigkeit; 1 Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
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	Junge erwachsene Person studiert, wohnt zuhause und hat weder steuerrelevantes Einkommen noch Vermögen

Quelle: Interface, eigene Darstellung

1.2 Erwerbs- oder Renteneinkommen

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

1.2.1 Haushalte mit Erwerbseinkommen

Die Berechnungen 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), 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 Sozialleistungen die Familienzulagen addiert. Dadurch ergibt sich der Nettolohn.

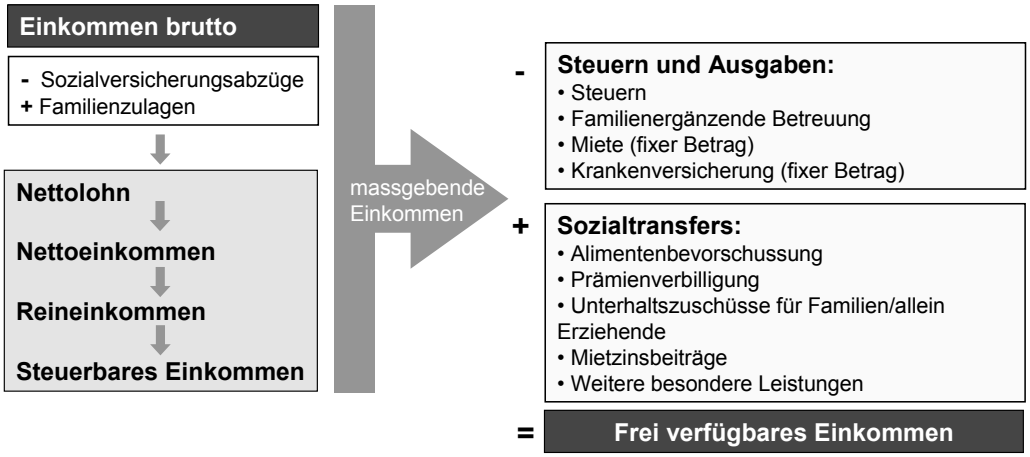
1.2.2 Haushalte mit Renteneinkommen

Für die beiden Haushaltstypen im AHV-Rentenalter (Tab. 10) wurden die Renten der Haushaltsmitglieder aus der 1. und der 2. Säule (3-Säulen-Modell der Alterssicherung) berücksichtigt. Ergänzend wurde bei diesen Hauhalten vier Varianten mit Vermögen in der Höhe von 0 und 150'000 in die Analyse mit einbezogen.

1.3 Steuern und Sozialtransfers

Auf der Basis des Erwerbs- oder des Renteneinkommens wurden für vorliegenden Bericht gemäss 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 sind in Abb. 26 schematisch dargestellt.

Abb. 26 Berechnung des verfügbaren Einkommens



Quelle: Inferface, eigene Darstellung

Allen Berechnungen liegen die gesetzlichen Grundlagen der Jahre 2009 bzw. 2014 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 2014 wurden die – seit 2010 eingeführten – 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. 11). Gemäss den gesetzlichen Vorgaben wurden ausser den Familienzulagen alle Transferleistungen in Abhängigkeit des Einkommens eingesetzt.

Tab. 11 Übersicht über die berücksichtigten Haushaltungstypen und Transferleistungen

Familientyp	WSH	EL zur AHV	Familienzulagen	ALBV	IPV	Stipendien	Kinderbetreuung
1. 1 erwachsene Person	✓				✓		
2. 2 verheiratete Erwachsene	✓				✓		
3. 1 erwachsene Person (Rentnerin)		✓			✓		
4. 2 erwachsene Personen (Rentnerehepaar)		✓			✓		
5. 1 Alleinerziehende mit 1 Kind	✓		✓	✓	✓		✓
6. 2 Erwachsene mit 1 Kind	✓		✓		✓		
7. 2 Erwachsene mit 2 Kindern	✓		✓		✓		
8. 2 Erwachsene mit 1 Kind und 1 jungen erwachsenen Person	✓		✓		✓	✓	

Quelle: Inerface, 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.
- Ergänzungsleistung (EL) zur AHV: Bei den Haushalten mit Personen im Rentenalter wurde der Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) 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 einen 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 einem jungen Erwachsenen in Ausbildung wurde eine Ausbildungszulage von 250 Franken angerechnet.
- Alimentenbevorschussung (ALBV): In den Berechnungen für das Modellbeispiel einer Alleinerziehenden mit einem Kind wurde angenommen, dass die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) 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 2009 bzw. 2014 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 80'000 Franken wurde die halbe Richtprämie prämienregional für Kinder und junge Erwachsene berücksichtigt. Den Berechnungen ist die kantonale Richtprämie der Prämienregion 1 unterlegt.
- Stipendien: Für die Berechnung des Modellfalls der Familie mit einem Kind in tertiärer Ausbildung (Universitätsstudium) wurde angenommen, dass die gesuchstellende Person weder über eigenes Einkommen noch über eigenes Ver-

mögen 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 im Modellfall der Alleinerziehenden wurden die regional geltenden Tariftabellen für die Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern berücksichtigt. Es wurde angenommen, dass die Alleinerziehende entsprechend ihrem Erwerbspensum auf Fremdbetreuung durch die Kindertagesstätte angewiesen ist.

1.4 Parameter

Tab. 12 zeigt die unterschiedlichen Parameter in einer Übersicht.

Tab. 12 Parameter des Simulationsmodells

	2014	2009
Steuerfuss (Stadt Luzern)	3.60	3.50
Krankenkassenprämie der Grundversicherung pro Jahr in Fr.		
– Erwachsene	4'512 Fr.	3'540 Fr.
– Junge Erwachsene	4'152 Fr.	2'844 Fr.
– Kinder	1'032 Fr.	864 Fr.
Kantonale Richtprämie pro Jahr in Fr. (Prämienregion 1)		
– Erwachsene	3'936 Fr.	3'540 Fr.
– Junge Erwachsene	3'516 Fr.	2'844 Fr.
– Kinder	888 Fr.	864 Fr.
Wohnungsmieten pro Jahr in Fr.		
– 2 Zimmer	13'059 Fr.	12'475 Fr.
– 3 Zimmer	14'430 Fr.	13'785 Fr.
– 4 Zimmer	17'393 Fr.	16'615 Fr.
Kosten für die Kinderbetreuung (Tariftabellen)	Kita Eichhörnli, Luzern	Kita Eichhörnli, Luzern

Quelle: Interface, eigene Darstellung

Zur Berechnung der Auslagen für die Kinderbetreuung geht vorliegende Studie davon aus, dass der alleinerziehende 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 zur 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.

2 Beschreibung der statistischen Datenquellen

2.1 Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte

LUSTAT Statistik Luzern hat im Rahmen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ (2010) eine Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte im Kanton Luzern aufgebaut. Dank der inzwischen kantonal erfolgten Harmonisierung des Gebäude- und Wohnungsregisters sowie des Einwohnerregisters konnte 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 jährlich die Personen anhand der 11-stelligen AHV-Nummer in jeweiligen Quellen identifiziert:

- Steuerpflichtige natürliche Personen (Steuerstatistik)
- Bezüger und Bezügerinnen von individueller Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV-Register)
- Bezüger und Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL-Register)
- Bezüger und Bezügerinnen 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)
- Bezüger und Bezügerinnen von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH, Sozialhilfestatistik)
- Bezüger und Bezügerinnen von Alimentenbevorschussung (ALBV, Sozialhilfestatistik)
- Bezüger und Bezügerinnen von Mutterschaftsbeihilfe (MUBE, Sozialhilfestatistik)
- Bezüger und Bezügerinnen von Ausbildungsbeiträgen (Datenbank Fachstelle Stipendien)

Die Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte deckt bis dato die Jahre 2009 bis 2011 ab und lässt also noch keine längeren Zeitreihen zu. Künftig werden sich Veränderungen der finanziellen Situation unterschiedlicher Haushaltstypen darstellen lassen (Longitudinalstudien). Um die im vorliegenden Bericht relevante rechtliche Situation aus dem Jahre 2014 abzubilden, werden Modellrechnungen verwendet. In der Regel basieren die Ergebnisse jedoch auf dem Jahr 2011.

2.2 Kantonale Steuerstatistik

Die Daten der kantonalen Steuerstatistik basieren auf den Steuerjahren 2004 und 2012. Das heisst, sie berücksichtigen die Steuerpflichtigen, die am 31. Dezember ihren Wohnsitz im Kanton Luzern hatten. Als Vollerhebung aller Steuerpflichtigen (natürl. Personen, ohne Quellensteuerpflichtige) hat die Steuerstatistik den Vorteil, dass flächendeckend für den ganzen Kanton Luzern Daten über einen längeren Zeitraum vorliegen. In diesen Daten sind auch Steuerpflichtige enthalten, die keine Steuern entrichten müssen, das heisst, dass ihnen von der Steuerbehörde eine sogenannte Nullveranlagung ausgestellt worden ist.

Diese Voraussetzungen lassen Aussagen über verhältnismässig kleine Bevölkerungsgruppen zu. Neben den detailliert erfassten Angaben zu Einkommen und Vermögen stehen für die soziodemografische Differenzierung grundsätzlich die Merkmale Alter, Geschlecht, Zivilstand und Anzahl der (abzugsberechtigten) Kinder von Steuerpflichtigen zur Verfügung. Die kantonale Steuerstatistik bietet damit eine breite Datenbasis.

3 Quellen und der verwendeten Literatur

Balthasar, Andreas / Binder, Hans-Martin / Götsch Neukom, Regula (2005): Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern.

Balthasar, Andreas / Gysin, Basil (2009): Familienexterne Kinderbetreuung in der Stadt Luzern, das verfügbare Einkommen von doppelverdienenden Eltern, Luzern

Bundesamt für Statistik (2014): Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen 2012. E-Publikation: www.bfs.admin.ch

Bundesamt für Statistik (2013): Die Mitte im Fokus. Die Entwicklung der mittleren Einkommensgruppen von 1998 bis 2009, Neuenburg.

Feller, Ruth / Bucher, Noëlle (2013): Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter. Monitoring 2012 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesundheit des Kantons Luzern. Hg. Interface. Luzern.

Feller-Länzlinger, Ruth / Wyrsch Caviezel Regula (2011): Betreuungsgutscheine – auch für kleinere Gemeinden? In: Schweizer Gemeinde 2/11.

Dubach, Philipp / Stutz, Heidi / Calderon, Ruth (2010): Armutsbericht Basel-Stadt. Basel.

Kanton Bern. Gesundheits- und Fürsorgedirektion (2008): Sozialbericht 2010. Armut im Kanton Bern. Bern.

Kanton Luzern. Dienststelle Soziales und Gesellschaft und Verband Luzerner Gemeinden, Bereich Gesundheit und Soziales (2013): Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe, Luzern.

Kanton Luzern (2010): Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern.

Knupfer, Caroline (SKOS); Pfister Natalie (SKOS); Bieri, Oliver (Interface) (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern/Luzern.

LUSTAT Statistik Luzern (2015): Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Verteilung und Entwicklung der Erwerbseinkommen. Ausgaben der Haushalte und staatliche Transfers. Luzern.

LUSTAT Statistik Luzern (2011): Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Haushalte, Angebot und Nutzung von Sozialleistungen. Luzern.

Müller, Franziska / Dolder, Olivier / Bürgi, Mirjam (2011): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern, Luzern.

SKOS (2005): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). 4., überarb. Aufl. Bern.

KANTON
LUZERN

Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

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

PERFORMANCE
myclimate
neutral
Drucksache
No. 01-15-47925 – www.myclimate.org
myclimate - The Climate Protection Partnership

RECYCLED
Papier aus
Recyclingmaterial
FSC® C011710
FSC
www.fsc.org