

Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern

**Bericht der Projektgruppe an den
Regierungsrat des Kantons Luzern**

Luzern, 29. November 2010

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	5
Einleitung	8
Teil I Finanzielle Situation der Haushalte im Kanton Luzern	12
1 Wohlstand und Armut – ein Überblick	12
1.1 Datenbasis und Definitionen	12
1.2 Zusammensetzung der Haushaltseinkommen	14
1.3 Verfügbares Einkommen privater Haushalte	17
1.4 Vermögenssituation der Luzerner Haushalte	19
1.5 Armut – finanzielle Mittel unter der Sozialhilfegrenze	20
2 Finanzielle Situation von Luzerner Familien	23
2.1 Familienformen und -phasen	24
2.2 Zusammensetzung des Haushaltseinkommens von Familien	25
2.3 Verfügbares Haushaltseinkommen von Familien	26
2.4 Vermögenssituation von Familien	29
2.5 Familien mit knappen finanziellen Mitteln	30
2.6 Ausstehende Alimentenzahlungen	31
3 Finanzielle Absicherung von Luzerner Rentnerinnen und Rentner	33
3.1 Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern	33
3.2 Haushalte von IV-Rentnerinnen und -Rentnern	37
Teil II Leistungsangebote zur Existenzsicherung im Kanton Luzern	40
1 Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)	42
2 Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV und IV	43
3 Leistungen für Familien, Kinder und Jugendliche in Ausbildung	46
3.1 Familienzulagen	46
3.2 Ausbildungsbeiträge	47
3.3 Alimentenbevorschussung (ALBV)	49
3.4 Inkassohilfe	50
3.5 Mutterschaftsbeihilfe (MUBE)	51
3.6 Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen	53
4 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	54
5 Steuererlass	57
Teil III Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize im System der Sozialleistungen	59
1 Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)	60
1.1 Art des Schwelleneffekts	60
1.2 Zahl der betroffenen Haushalte	61
2 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV	63
2.1 Art des Schwelleneffekts	63
2.2 Zahl der betroffenen Haushalte	64
3 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	65
3.1 Art der Schwelleneffekte	65
3.2 Zahl der betroffenen Haushalte	66

4	Alimentenbevorschussung (ALBV)	67
4.1	Art des Schwelleneffekts	67
4.2	Zahl der betroffenen Haushalte	67
5	Stipendien	68
6	Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern	70
Teil IV Ergebnisse und Empfehlungen zu Schwelleneffekten, negativen Arbeitsanreizen bei Sozialtransfers		73
1	Negative Arbeitsanreize im Ein- und Austrittsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH)	74
2	Schwelleneffekt beim Zusammenspiel der individuellen Prämienverbilligung (IPV) mit anderen Sozialleistungen	77
3	Steuerbefreiung des Existenzminimums	83
4	Negative Arbeitsanreize bei Erreichen der Anspruchsgrenze auf Alimentenbevorschussung (ALBV)	84
5	Beseitigung von Schwelleneffekten durch Zusatzleistungen für erwerbstätige Familien	87
6	Sicherstellung der Grundlagen für die Beurteilung der Wirksamkeit der kantonalen Sozialpolitik	92
Teil V Synthese		93
Anhang		102
1	Statistische Analyse – Datenlage und Methodik	102
1.1	Datenbasis	102
1.2	Datenquellen und ihre Verwendung	103
1.3	Armutsdefinition und -berechnung	105
2	Beschreibung des Simulationsmodells von Interface Politikstudien Forschung Beratung	106
2.1	Untersuchte Haushaltstypen	106
2.2	Erwerbs- oder Renteneinkommen	107
2.3	Steuern und Sozialtransfers	107
2.4	Regionale Differenzierung	109
3	Grundlagen für die Berechnung der quantitativen Bedeutung von Schwelleneffekten	109
3.1	Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)	109
3.2	Alimentenbevorschussung (ALBV)	111
4	Liste der Quellen und der verwendeten Literatur	113

Das Wichtigste in Kürze

Zwei Studien, welche die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Jahr 2007 in Kooperation mit Interface Politikstudien Forschung Beratung durchführte, wiesen auf Schwelleneffekte im Zusammenwirken verschiedener Sozialleistungen hin. Die Studien legten dar, dass sich ein höherer Bruttolohn respektive eine höhere Rente in einem tieferen verfügbaren Einkommen niederschlagen können, wenn eine Grenze (Schwelle), die zum Bezug einer Leistung berechtigt, überschritten wird. Dies kann zur Folge haben, dass kein Anreiz besteht, das Arbeitspensum auszuweiten oder überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (negativer Arbeitsanreiz). Systembedingte Ungerechtigkeiten können auch Personen im Rentenalter betreffen.

Infolge dieser Studien kam es im Kanton Luzern zu zahlreichen politischen Vorstößen. Diese verlangten eine vertiefte Untersuchung des Zusammenwirkens der verschiedenen Sozialleistungen und der Steuern sowie ihrer Auswirkung auf das verfügbare Einkommen. In Reaktion darauf hat der Regierungsrat am 23. September 2008 (RRB Nr. 1092) die Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ mit der Erarbeitung eines Berichts zur Frage der Harmonisierung der staatlichen Sozialleistungen zur Existenzsicherung beauftragt. Dem Bericht vorgelagert, werden hier wichtigsten Ergebnisse der Projektarbeiten entlang der Fragestellungen des Regierungsrats zusammengefasst.

Finanzielle Situation der Haushalte im Kanton Luzern

Der erste im vorliegenden Bericht behandelte Themenschwerpunkt bildet die Analyse der finanziellen Situation der Haushalte im Kanton Luzern. In der für das Projekt „Arbeit muss sich lohnen“ erstellten Datenbasis wurden für den Kanton Luzern insgesamt 185'700 Haushalte ermittelt. Sie erwirtschafteten im Jahr 2006 ein mittleres Haushaltseinkommen von 60'900 Franken. In Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter stammten durchschnittlich 74,7 Einkommensprozente aus unselbständiger und weitere 8,1 Prozent aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Die Einkünfte aus Sozialversicherungsleistungen oder anderen Renten machten in Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter 5,8 Prozent und in Rentnerhaushalten 58,9 Prozent aus. Neben dem Einkommen spiegelt sich die finanzielle Situation eines Haushalts auch in der Höhe des Vermögens wider. Die verfügbaren Daten zeigen, dass die Vermögensbildung meist erst in der späten Erwerbsphase erfolgt.

Im vorliegenden Bericht wird entsprechend der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) von finanzieller Armut gesprochen, wenn in einem Haushalt für den Lebensunterhalt (d.h. ohne Wohnkosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung) weniger als 11'520 Franken pro Mitglied und Jahr zur Verfügung stehen (= verfügbares Äquivalenzeinkommen nach SKOS). Vor dem Bezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (wirtschaftliche Sozialhilfe, Ergän-

zungsleistungen zur AHV/IV, Verbilligung von Prämien der obligatorischen Krankenversicherung) haben im Jahr 2006 8,8 Prozent der Privathaushalte (ab 26 Jahren) ein verfügbares Äquivalenzeinkommen erzielt, das unter genannter Grenze lag. Nach Bezug der bedarfsabhängigen Sozialleistungen betrug die Armutsquote im Kanton Luzern 4,9 Prozent. Bei der Interpretation dieser Grösse gilt es aber zu beachten, dass die den Angaben zugrunde liegenden und mit anderen Datenquellen angereicherten Steuerdaten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushalts nicht vollständig abbilden, weil sie stark von der im kantonalen Steuergesetz geltenden Bestimmungen beeinflusst werden. Trotz dieser Vorbehalte ermöglicht die ausgewiesene Armutsquote folgende Schlüsse:

- Die bestehenden Sozialleistungen leisten einen wirksamen Beitrag zur Reduktion der finanziellen Armut im Kanton Luzern.
- Die Armutsquote (nach dem Bezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen) liegt im Kanton Luzern eher unter dem Schweizer Durchschnitt. Letzterer hatte im Jahr 2006 für die 20- bis 59-Jährigen 9,0 Prozent betragen (LU: 7,0%).

Leistungsangebote zur Existenzsicherung im Kanton Luzern

Die Beschreibung des vielfältigen Leistungsangebots zur Existenzsicherung im Kanton Luzern bildet den zweiten Themenschwerpunkt des Berichts. So unterstützten die Luzerner Gemeinden 2009 gut 7'800 Personen oder 2,1 Prozent der Bevölkerung mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH). Die Nettobelastung der Gemeinden für wirtschaftliche Sozialhilfe betrug insgesamt rund 44 Millionen Franken.

Rund 15'500 Personen erhielten im Jahr 2009 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV. Insgesamt wurden mit diesem Instrument 216,3 Millionen Franken ausbezahlt. EL-Bezügerinnen und -Bezüger erhalten gemäss Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV die regionalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vergütet.

Von der individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung (IPV) profitierten im Jahr 2009 insgesamt rund 126'000 Personen oder ein Drittel der Luzerner Bevölkerung. Der gesamte Auszahlungsbetrag betrug 149,2 Millionen Franken.

Auch für Familien respektive Kinder und Jugendliche in Ausbildung stehen im Kanton Luzern verschiedene zielgruppenspezifische bedarfsabhängige Leistungsangebote zur Verfügung. Es handelt sich insbesondere um die Familienzulagen, die Ausbildungsbeiträge, die Alimententenbevorschussung (ALBV) sowie die Mutterschaftsbeihilfe (MUBE). Zusätzlich profitieren Familien im Kanton Luzern von der öffentlichen Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize im Luzerner Sozialsystem

Ein weiterer Schwerpunkt vorliegender Projektstudie zielt auf die Identifizierung von Schwelleneffekten im Zusammenwirken der öffentlichen Transferleistungen im Kanton Luzern ab und auf eine Schätzung der Anzahl Haushalte, die von allfälligen Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen betroffen sind. Die Analyse der verfügbaren Daten führt zu folgenden Erkenntnissen:

- Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) betrifft es zwei Problempunkte:
 1. Ein wichtiger Schwelleneffekt kommt durch die Tatsache zustande, dass der Eintritt in die und der Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) nicht bei demselben Bruttolohn erfolgen. Dadurch werden schätzungsweise gegen 260 Haushalte ohne Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) gegenüber gewissen Haushalten, die ihren Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) geltend machen, benachteiligt.
 2. Das nach Abzug der Ausgaben verfügbare Einkommen von Haushalten mit Einnahmen aus wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) unterscheidet sich von demjenigen der Haushalte, deren verfügbares Einkommen die Anspruchsgrenze knapp übersteigt. Das kommt daher, dass den Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) die Krankenkassenprämie in der Höhe der vollen Richtprämie vergütet wird. Gleichzeitig werden sie mit-

tels Steuererlass von der Entrichtung der Steuern entbunden. Infolgedessen entsteht hier ein negativer Arbeitsanreiz.

- Im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung (IPV) kommt dadurch ein Schwelleneffekt zum Tragen, dass sozialhilfeberechtigten Personen – wie oben erwähnt – die volle Richtprämie der Krankenkasse vergütet wird, während Personen ohne Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) nur einen Teilbetrag zur individuellen Verbilligung ihrer Krankenkassenprämie erhalten. Die für die vorliegende Studie erarbeitete Datenbasis zur Einkommensverteilung lassen den Schluss zu, dass rund 900 Haushalte von diesem Schwelleneffekt betroffen sind.
- Für Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern konnte ein Schwelleneffekt bei demjenigen Renteneinkommen identifiziert werden, das leicht über der Anspruchsgrenze auf Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV liegt. Bei ihnen entfällt der Anspruch auf die volle Richtprämie der Krankenkasse, sodass das verfügbare Einkommen sinkt. Es kann angenommen werden, dass im Kanton Luzern maximal 1'800 Haushalte von dieser Problematik betroffen sind.
- Bei der Alimentenbevorschussung (ALBV), die im Kanton Luzern im Falle ausstehender Unterhaltszahlungen an Kinder entrichtet wird, ist im Zuge vorliegender Untersuchung ein relevanter negativer Arbeitsanreiz zutage getreten. Da die Alimentenbevorschussung (ALBV) ab einer definierten Reineinkommensgrenze vollständig entfällt, dürfte für mindestens 80 Alleinerziehende ein negativer Anreiz resultieren, das Erwerbsspensum auszudehnen.
- Um die Situation bei den Stipendien zu untersuchen, wurde in vorliegender Studie von einer Konstellation ausgegangen, bei der sich in einer Familie ein von den Eltern unterstütztes Kind in Tertiärausbildung befindet. Hier konnten keine Schwelleneffekte oder negativen Arbeitsanreize festgestellt werden.
- Auch was die Subventionierung der Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung betrifft, wurden keine relevanten negativen Arbeitsanreize festgestellt. Im Hinblick auf das Anliegen „Arbeit muss sich lohnen“ ist es jedoch problematisch, dass es sich für Familien mit tieferen und mittleren Einkommen finanziell vielfach nicht lohnt, das Erwerbsspensum auszudehnen, wenn dazu mehr als ein Kind fremdbetreut werden muss.

Vermeidung von unerwünschten Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen – Empfehlungen an den Regierungsrat

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse geht die Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ von einem hohen Handlungsbedarf aus und hat im vorliegenden Bericht acht Empfehlungen zuhanden des Regierungsrats formuliert. Drei von ihnen beinhalten Anregungen für die Gesetzgebung im Kanton Luzern. Sie lauten wie folgt:

- Bei einer Revision der Systems der individuellen Verbilligung der Prämie für die obligatorische Krankenversicherung (IPV) soll speziell darauf geachtet werden, dass die Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) sowie zwischen Personen mit und ohne Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV reduziert werden.
- Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Alimentenbevorschussung (ALBV) sollen dahingehend geändert werden, dass alle ausstehenden Kinderalimente unter Berücksichtigung einer Einkommensgrenze, die wesentlich über dem Existenzminimum liegt, und einer Vermögensgrenze bevorschusst werden.
- Falls es mit der Gesetzesrevision zur individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung (IPV) nicht gelingt, den Schwelleneffekt für Paare mit Kindern und Alleinerziehende im Niedriglohnbereich zu beheben, soll die Einführung einer Zusatzleistung für erwerbstätige Familien geprüft werden.

Einleitung

In der Schweiz besteht Konsens darüber, dass die Sicherstellung des Lebensunterhalts in erster Linie in der Eigenverantwortung jedes Einzelnen liegt. Die Existenzsicherung gelingt bei Einzelpersonen und Familien in der Regel durch Einkommen aus Erwerbsarbeit und durch Vermögenserträge. Weiter leisten familiäre und soziale Netzwerke sowie zahlreiche Akteure wie Kirche oder Hilfsorganisationen wichtige Beiträge zur Existenzsicherung der Einzelnen. Darüber hinaus wird die individuelle Existenzsicherung in bestimmten Situationen durch sozialstaatliche Transferleistungen ergänzt oder vollständig abgelöst.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat mit ihrer Studie „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ erstmals die Wirkung von verschiedenen Transferleistungen in den 26 Kantonshauptorten aufgezeigt (Wyss/Knupfer 2003). Diese Studie wurde im Jahr 2007 in Zusammenarbeit mit Interface Politikstudien Forschung Beratung aktualisiert und erweitert. Unter dem Titel „Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz“ wurde jener Teil der Studie publiziert, der sich mit den Transferleistungen ausserhalb des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) befasst (Knupfer/Bieri 2007). Mit dieser Publikation konnte belegt werden, dass verschiedene Transferleistungen zusammen mit der Steuerbelastung ein komplexes System bilden, das die Gefahr von Armutsfallen und negativen Arbeitsanreizen birgt. Ebenfalls im Jahr 2007 wurde eine zweite Studie mit dem Titel „Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz“ veröffentlicht (Knupfer/Pfister/Bieri 2007). Diese zweite Studie beschäftigt sich mit der Anreizproblematik im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) insbesondere mit derjenigen beim Eintritt in die und dem Austritt aus der Sozialhilfe (WSH). In beiden Studien wurden – exemplarisch für ausgewählte Kantonshauptorte – negative Arbeitsanreize für spezifische Haushaltstypen anhand von Modellrechnungen präsentiert. Wie gross der Handlungsbedarf in den einzelnen Kantonen beziehungsweise Kantonshauptorten ist, wurde jedoch nicht aufgezeigt. Ebenso wenig konnte die Anzahl der Personen beziffert werden, die von negativen Arbeitsanreizen und systembedingten Ungerechtigkeiten betroffen sind.

Im Kanton Luzern haben die in genannten Studien aufgezeigten Problempunkte zu insgesamt **fünfzehn** parlamentarischen Vorstössen geführt. Sie verlangen eine vertiefte Untersuchung des Zusammenspiels der verschiedenen Sozialleistungen und der Steuern untereinander sowie deren Auswirkung auf das verfügbare Einkommen. Zusammenfassend können die Inhalte der Vorstösse wie folgt festgehalten werden:

- Fünf Vorstösse (Motion M 73 von Reusser Christina vom 6. November 2007, Postulat P 84 von Arnold Erwin vom 3. Dezember 2007, Postulat P 85 von Leuenberger Erich vom 3. Dezember 2007, Postulat P 111 von Winiker Paul vom 4. Dezember 2007 und Postulat P 137 von Zopfi-Gassner Felicitas vom

21. Januar 2008) thematisieren negative Arbeitsanreize im Übergang zwischen der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) und dem Niedriglohnbereich. Es werden einerseits konkrete Analysen der Situation gefordert und andererseits verschiedene Lösungsvorschläge zur Beseitigung negativer Arbeitsanreize gemacht.

- Im Postulat P 107 von Christina Reusser vom 4. Dezember 2007 werden die kantonal unterschiedlichen Einkommensgrenzen bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) aufgegriffen. Die Verfasserin des Postulats fordert den Regierungsrat dazu auf, sich innerhalb der Sozialdirektorenkonferenz für ein Konkordat mit einer einheitlichen Regelung und einem definierten Mindeststandard bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) einzusetzen. In der Motion M 199 von Christina Reusser vom 29. April 2009 wird zudem gefordert, dass der Regierungsrat die Möglichkeit der Teilbevorschussung einführt.
- Die Motion M 138 von Felicitas Zopfi-Gassner vom 21. Januar 2008 schlägt zur Senkung des Armutsrisikos für Familien zielgruppenspezifische Massnahmen wie die Ergänzungsleistungen (EL), die Verflachung der Steuerprogression bei tiefen Einkommen, die Einführung von steuergesetzlichen Gutschriften pro Kind (Kindergutschriften) oder von negativen Einkommenssteuern vor und fordert deren Prüfung. Motion M 659 von Felicitas Zopfi-Gassner vom 10. Mai 2010 fordert das Ausmass und die Entwicklung der Armut im Kanton Luzern dazustellen. Anfrage A 554 von Margrit Steinhauser vom 25. Januar 2010 stellt Fragen zur Entwicklung der Armut im Kanton Luzern.
- Die Anfrage A 139 von Urs Thumm vom 21. Januar 2008 verlangt für verschiedene Bevölkerungsgruppen und Einkommenshöhen eine Analyse der sozialpolitischen Auswirkungen der individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung (IPV) und der Steuergesetzgebung. Dabei sollen die Gesamtbilanz aus Steuersenkungen und Veränderungen bei der Prämienverbilligung untersucht werden.
Die Anfrage A 338 von Lotti Stadelmann Eggenschwiler vom 2. Dezember 2008 thematisiert die Entwicklung des Verhältnisses von Steuerbelastung respektive -entlastung und Krankenkassenprämien über die Jahre 2005 bis 2009. Insbesondere interessiert sich die Anfrage dafür, ob die sozialpolitische Absicht der Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen erreicht werden konnte. Die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) und das Steuersystem haben einen wesentlichen Einfluss auf das verfügbare Einkommen. Motion M 698 von Felicitas Zopfi-Gassner vom 22. Juni 2010 verlangt einen abgestuften Prozentsatz für die Berechtigung zum Bezug von individueller Prämienverbilligung. Motion M 535 von Giorgio Pardini vom 30. November 2009 verlangt die volle Übernahme der Richtprämie des Bundes ohne Kürzung.
- In der Motion M 400 von Christina Reusser vom 10. März 2009 wird der Regierungsrat aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung einer Ergänzungsleistung für einkommensschwache Familien auszuarbeiten.

Der Regierungsrat kam in Reaktion auf oben genannte Vorstösse zum Schluss, eine Analyse der aktuellen Situation der Existenzsicherung im Kanton Luzern sei notwendig. Er vertrat dabei den Standpunkt, die einzelnen Fragen könnten nur in einer Gesamtschau adäquat gewürdigt werden. Mit dem Regierungsratsbeschluss vom 23. September 2008 (RRB Nr. 1092) wurde in der Folge die Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ eingesetzt und vom Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern mit der Erarbeitung eines Berichts zur Frage der Harmonisierung der staatlichen Transferleistungen zur Existenzsicherung beauftragt. Dieser Bericht soll statistische und fachliche Grundlagen zur Beurteilung des Systems der staatlichen Transferleistungen zur Existenzsicherung bereitstellen und Massnahmen zur Optimierung des Systems entwickeln. Die vorgeschlagenen Optimierungen sollen zur Schaffung eines möglichst gerechten Systems beitragen, das den Anreiz zur Erwerbstätigkeit bewahrt und Armutsfallen vermeidet. Da die Ergebnisse der Untersuchung möglicherweise Anpassungen im Sozialhilfegesetz nach sich ziehen werden, wurde die geplante Totalrevision dieses Gesetzes bis zum Vorliegen der Projektergebnisse zurückgestellt.

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

- Projektausschuss

Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD)

Peter Schwegler, Departementssekretär (Vorsitz)

Irmgard Dürmüller, Dienststellenleiterin Soziales und Gesellschaft

Finanzdepartement (FD)

Heinz Bösch, Departementssekretär

Felix Muff, Dienststellenleiter Steuern

- Projektgruppe

Finanzdepartement (FD)

Erwin Roos, Dienststelle Finanzen, Controllingdienste

Hansruedi Buob, Dienststelle Steuern, Wissenschaftlicher Dienst/Publicationen

Bildungs- und Kulturdepartement (BKD)

Teresa Artacho, Leiterin Fachstelle Stipendien

Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD)

Daniel Wicki, Leiter der Abteilung Soziales und Arbeit

Alexander Duss, Rechtsdienst

Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG)

Irmgard Dürmüller, Dienststellenleiterin

Raymond Caduff, Abteilungsleiter Sozialhilfe/Asyl- und Flüchtlingswesen

– Projektleitung

Felix Nussbaum, Sozialhilfe

Luzia von Deschwanden, Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Heinz Spichtig, Fachstelle Gesellschaftsfragen

Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (WIRA)

Thomas Würigler, Leiter Abteilung Arbeitslosenkasse

IV-Stelle

Hanspeter Spini, Bereichsleiter Geldleistungen, Sachleistungen, berufliche Massnahmen

Ausgleichskasse Luzern

Joachim Gottschlich, Leiter Bereich Leistungen

Stefano Marinelli, Leiter Abteilung Zulagen

LUSTAT Statistik Luzern

Gianantonio Paravicini Bagliani, Direktor

Gemeinden

Peter Erdösi, Leiter Sozialamt Stadt Luzern

Oskar Mathis, Sozialvorsteher Horw

- Beauftragte Organisationen

LUSTAT Statistik Luzern

Edith Lang, Roberto Frisullo

Interface Politikstudien Forschung Beratung

Andreas Balthasar, Oliver Bieri

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

Ausgehend vom Auftrag des Regierungsrats des Kantons Luzern wurden folgende Fragen bearbeitet:

- Wie setzen sich das Einkommen und das Vermögen der Haushalte im Kanton Luzern zusammen? Wie gestaltet sich die Einkommens- und Vermögensverteilung im Kanton Luzern?
- Über welche Leistungsangebote zur Unterstützung der Existenzsicherung verfügt der Kanton Luzern?
- Gibt es im System der sozialen Sicherung des Kantons Luzern negative Arbeitsanreize oder systembedingte Ungerechtigkeiten, und wie ist deren Relevanz zu beurteilen?
- Welche Empfehlungen richtet die Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ an den Regierungsrat des Kantons Luzern?

Mit dem vorliegenden Schlussbericht werden die aufgeworfenen Fragen beantwortet. Der Bericht ist in fünf Teile gegliedert. In Teil I wird die finanzielle Situation der Haushalte im Kanton Luzern beschrieben. Teil II vermittelt einen Überblick über die kantonalen Leistungsangebote, die zur monetären Existenzsicherung beitragen. Schliesslich folgt in Teil III die Analyse der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize. Ausgehend von den Ergebnissen der Analyse werden in Teil IV Optimierungsmöglichkeiten präsentiert und dazu Empfehlungen zuhanden des Regierungsrats formuliert. Der Bericht schliesst mit einer Synthese; sie ist Gegenstand von Teil V.

Teil I Finanzielle Situation der Haushalte im Kanton Luzern

Die Antworten auf die zentralen Fragestellungen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ müssen auf empirisch fundierte Angaben zur finanziellen Situation der Haushalte im Kanton Luzern abstützen können. Aus diesem Grund werden in Teil I des vorliegenden Berichts die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Luzerner Bevölkerung dargestellt und analysiert. Diese Verhältnisse vermögen auch die Wirksamkeit und die Umverteilungseffekte der kantonalen Sozialleistungen zu widerspiegeln. Familien sowie Rentnerinnen und Rentner sind sozialpolitisch besonders relevante Zielgruppen. Ihre Situation wird deshalb in separaten Kapiteln näher betrachtet.

1 Wohlstand und Armut – ein Überblick

1.1 Datenbasis und Definitionen

Dem Projekt „Arbeit muss sich lohnen“ dient für die Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung im Kanton Luzern die kantonale Steuerstatistik des Jahres 2006 als Hauptquelle. Als Vollerhebung aller Steuerpflichtigen im Kanton Luzern liefert sie die Datenbasis, auf der sich die finanzielle Situation der Luzerner Bevölkerung darstellen lässt. Über die detaillierten Einkommens- und Vermögensangaben hinaus weist die Steuerstatistik zudem die soziodemografischen Merkmale Alter, Geschlecht, Zivilstand und Zahl der (abzugsberechtigten) Kinder der Steuerpflichtigen aus.

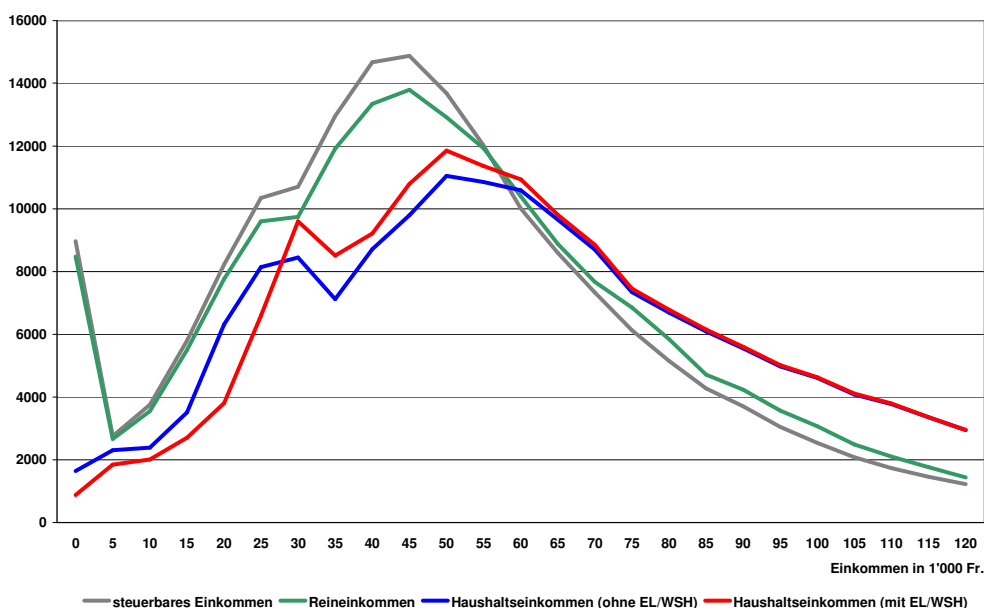
Der Zugang über die kantonale Steuerstatistik bringt neben genannten Vorteilen inhaltlich und methodisch aber auch Nachteile mit sich. Erstens weist diese Statistik die quellensteuerpflichtigen Personen nicht aus. Im Kanton Luzern werden jedoch rund 16'000 Personen quellenbesteuert. Quellensteuerpflichtig sind insbesondere ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung. Ein zweiter, methodischer Nachteil besteht darin, dass die Begriffe und Abgrenzungen der kantonalen Steuerstatistik nicht ausnahmslos mit denjenigen Definitionen übereinstimmen, die notwendigerweise vorgenommen werden müssen, um sozialpolitische Fragestellungen wie diejenigen vorliegender Studie zu beantworten. Dies ist sowohl beim Einkommens- als auch beim Haushaltsbegriff der Fall.

Auch geben die Daten der kantonalen Steuerstatistik die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gewisser Haushalte nur unvollständig wieder. Dies betrifft vor allem Haushalte mit nichtbesteuerten Einnahmen (wie Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, wirtschaftliche Sozialhilfe oder private Transfers) respektive Steuerpflichtige mit Nullveranlagungen sowie Selbständigerwerbende (inkl. Landwirte). Um dem entgegenzuwirken, wurden für die Erstellung des vorliegenden Berichts die Angaben aus der

Steuerveranlagung erstmals mit Daten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen (wie individuelle Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, wirtschaftliche Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung) verknüpft und dadurch vervollständigt. Dank der intensiven Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und Bundesämtern wurde es auf diese Weise möglich, die Zusammensetzung der Haushalte und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zuverlässiger als bisher abzubilden (detaillierte Angaben zu den verwendeten Datenquellen vgl. Anhang).

Die Verwendung unterschiedlicher Einkommensbegriffe schlägt sich sichtbar in der Einkommensverteilung nieder (Abb. 1). Die Anspruchsberechnungen zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) respektive zur Alimentenbevorschussung (ALBV) basieren auf den steuerrechtlichen Begriffen des steuerbaren Einkommens, Vermögens respektive auf denjenigen des Reineinkommens/-vermögens. Die Bedarfsberechnung zu den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV oder der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) berücksichtigen dagegen grundsätzlich die gesamten Einnahmen eines Haushalts. Bei der Verwendung von steuerrechtlichen Einkommensbegriffen ist infolge von Steuerabzügen und allfälligen Nullveranlagungen in unteren Einkommensklassen eine höhere Konzentration der Haushalte zu erkennen. So erzielte im Jahr 2006 gut ein Viertel aller Luzerner Haushalte ein steuerbares Einkommen respektive Reineinkommen unter 30'000 Franken. Werden jedoch die gesamten Einnahmen (ohne Bezug von bedarfsabhängigen Leistungen) berücksichtigt, lag noch jeder sechste Haushalt unterhalb dieser Grenze. Die Umverteilung durch Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV und wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) reduziert die Anzahl der Haushalte in untersten Einkommensklassen noch weiter.

Abb. 1 Anzahl Haushalte nach Einkommensstufen (steuerbares Einkommen, Reineinkommen, Haushaltseinkommen) 2006 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
 Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Eine weitere Schwierigkeit bei der Verwendung von steuerrechtlichen Definitionen für sozialpolitische Analysen wie die vorliegende zur Existenzsicherung betrifft den Begriff des Haushalts. Gewisse Steuerpflichtige werden steuerrechtlich als separate Haushalte identifiziert, obwohl sie ökonomisch keinen eigenen Haushalt bilden. Dies gilt beispielsweise für unterhaltspflichtige junge Erwachsene in Ausbildung. Über die Daten zur individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung (IPV) konnten jedoch für vorliegende Studie diejenigen jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre), die noch bei ihren Eltern wohnen, identifiziert werden und ihre Person sowie ihr Einkommen dem Haushalt der Eltern zugeordnet werden.

Das Problem der Haushaltsbildung stellt sich ebenfalls bei älteren bei den Eltern lebenden Kindern, Konkubinatspaaren sowie Personen, die nicht miteinander verwandt sind, aber einen gemeinsamen Haushalt bilden; auch sie werden steuerrechtlich als separate Haushalte (Einpersonenhaushalte) geführt. Diese Personengruppen werden erst zukünftig unter Einbezug der Informationen aus dem kantonalen Einwohnerregister einem Haushalt im wirtschaftlichen Sinn zugewiesen werden können. Heimbewohnerinnen und -bewohner wurden anhand der Angaben des Bundesamts für Sozialversicherungen über die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) identifiziert respektive über die Statistik der sozialmedizinischen Institutionen statistisch ermittelt (rund 4'600 Einzelpersonen und Paare im Kanton Luzern).

1.2 Zusammensetzung der Haushaltseinkommen

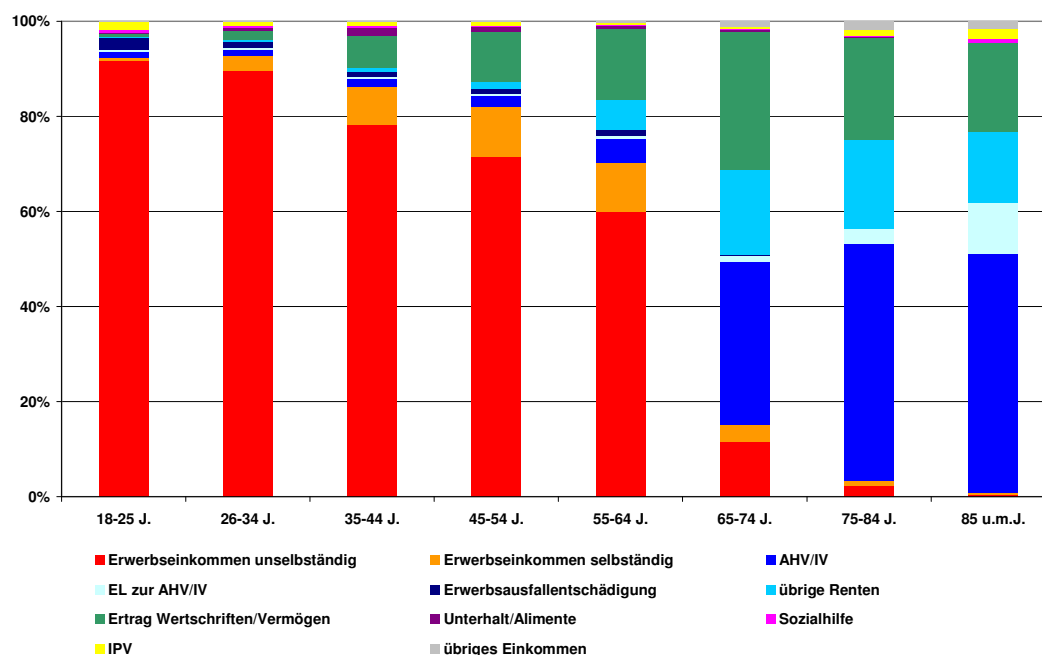
Die Sicherstellung des Lebensunterhalts liegt in der Schweiz in der Eigenverantwortung jedes Einzelnen und erfolgt in der Regel durch Einkommen aus Erwerbsarbeit. Für Haushalte, deren Mitglieder nicht (mehr) im Erwerbsprozess integriert sind, treten andere Einnahmequellen wie Sozialversicherungsleistungen oder Vermögenserträge an die Stelle des Erwerbseinkommens. Die monetären Transferleistungen können in Sozialversicherungen und Sozialleistungen unterteilt werden (BFS 2007). Die auf Bundesebene geregelten Sozialversicherungen bezwecken, die wirtschaftlichen Folgen insbesondere bestimmter, genau definierter Risiken abzufangen (z.B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter). Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind den genannten Sozialversicherungen nachgelagert. Anders als die kausal orientierten Sozialversicherungsleistungen werden Bedarfsleistungen nur bei nachgewiesenem Bedarf entrichtet.

Innerhalb vorliegender Analyse der finanziellen Situation der Luzerner Haushalte werden möglichst alle Einkommenskomponenten berücksichtigt. Der verwendete Begriff des Haushaltseinkommens beinhaltet Erwerbseinkommen, Einkünfte aus Sozial- und anderen Versicherungen, Unterhaltsbeiträge, Vermögens- und Liegenschaftserträge sowie Transfers aus bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Nicht enthalten sind private Transfers (wie finanzielle Leistungen von Verwandten oder karitativen Organisationen), Stipendien und Mutterschaftsbeihilfen (MUBE).

Im Kanton Luzern erwirtschafteten die insgesamt 185'700 Haushalte (inkl. Heimbewohnerinnen und -bewohner) im Jahr 2006 ein mittleres Haushaltseinkommen von 60'900 Franken (Median). Zwischen den Haushalten der verschiedenen Altersgruppen zeichnen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Zusammensetzung ihres Haushaltseinkommens ab (Abb. 2). Es wäre jedoch falsch, anhand dieses Vergleichs der Altersgruppen auf Aussagen über die tatsächliche Einkommensentwicklung innerhalb des Lebenszyklus des Einzelnen zu schliessen.¹

Im Jahr 2006 stammten 74,7 Prozent des Einkommens der Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter aus unselbständiger und weitere 8,1 Prozent aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Mit zunehmendem Alter wird der Anteil des Erwerbseinkommens am gesamten Haushaltseinkommen geringer: Während im Jahr 2006 im Alter bis 34 Jahre neun von zehn Franken des Haushaltseinkommens aus der Erwerbstätigkeit stammten, waren es bei den 55- bis 64-Jährigen noch sieben von zehn Franken. Dafür gewinnen andere Erträge an Bedeutung: In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen stammten rund 15 Prozent des Haushaltseinkommens aus Liegenschafts- und Wertschriftenerträgen. Mit zunehmendem Alter steigt auch der Anteil der Einkünfte aus Sozialversicherungsleistungen und der übrigen Renten: Im erwerbsfähigen Alter betrug im Jahr 2006 der Anteil der Sozialversicherungsleistungen und übrigen Renten am Einkommen der Haushalte durchschnittlich 5,8 Prozent. Bei den 18- bis 25-Jährigen² handelte es sich dabei mehrheitlich um Taggelder der Arbeitslosenversicherung (2,5% des Haushaltseinkommens). Am höchsten war der Anteil der Sozialversicherungsleistungen und der übrigen Renten am Haushaltseinkommen der 55- bis 64-Jährigen (11,2%). Neben IV-Rentnerinnen und -Rentnern handelt es sich bei dieser Altersgruppe teilweise auch um Frühpensionierte.

Abb. 2 Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern



Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

¹ Aussagen zur tatsächlichen Einkommensentwicklung innerhalb des Lebenszyklus wären nur durch die Betrachtung einer Alterskohorte über Jahrzehnte möglich (Längsschnittanalyse).

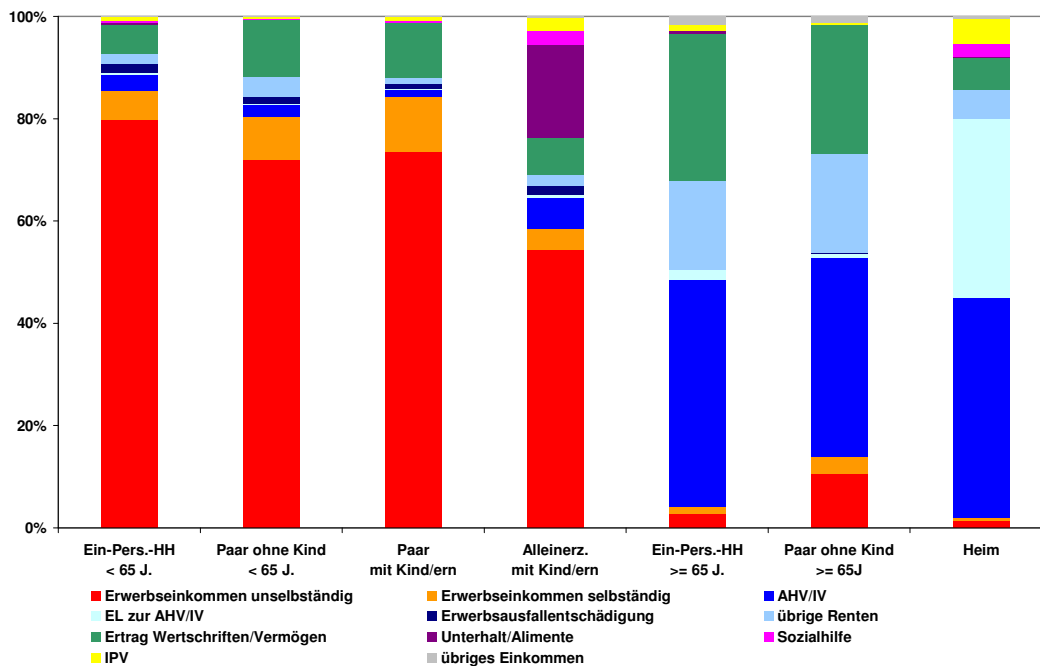
² Bei der Interpretation der finanziellen Situation von jungen Erwachsenen ist zu berücksichtigen, dass der Übergang von der Berufsausbildung in die reguläre Erwerbstätigkeit in der Regel zwischen dem 19. und 20. Lebensjahr erfolgt. Auch jene unter den Jugendlichen, die einen eigenen Haushalt führen, sind finanziell teilweise noch von ihren Eltern abhängig.

Mit dem Übergang in den Ruhestand löst in der Regel das Renteneinkommen das Erwerbseinkommen als Haupteinnahmequelle ab. Rund drei Fünftel der Einnahmen von Rentnerinnen und Rentnern stammten 2006 aus Sozialversicherungsleistungen und übrigen Renten. Bei Rentnerinnen und Rentnern im Alter zwischen 65 und 74 Jahren machten AHV-Renten einen Drittel und bei den über 74-Jährigen die Hälfte des Haushaltseinkommens aus. Zwischen 15 und 19 Prozent des Haushaltseinkommens von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern waren Einnahmen aus der beruflichen Vorsorge oder aus anderen Renten (inkl. Säule 3a).

Wenn die Einnahmen aus Erwerbseinkommen, Sozialversicherungsleistungen und weiteren Quellen nicht zur Existenzsicherung ausreichen, übernehmen die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV oder die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) die Deckung des Lebensunterhalts. Zusammen mit den Leistungen der individuellen Prämienvorbereitung (IPV) steuerten diese bedarfsabhängigen Leistungen im Jahr 2006 rund 2 Prozent zum Haushaltseinkommen bei. Über dem Durchschnitt lagen diesbezüglich die Gruppe der jungen Erwachsenen (3%) und diejenige der über 84-Jährigen (14%).

Weiter interessiert die Zusammensetzung des Haushaltseinkommens unterschiedlicher Haushaltstypen (Abb. 3). Einpersonenhaushalte und Paare im erwerbsfähigen Alter erwirtschafteten im Jahr 2006 gut vier Fünftel des Haushaltseinkommens durch Erwerbstätigkeit. Der Anteil der Sozialversicherungsleistungen und übrigen Renten am Haushaltseinkommen war bei Haushalten ohne Kinder mit gut 7 Prozent aber bedeutend höher als bei Paarhaushalten mit Kindern (3,6%).

Abb. 3 Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach Haushaltstyp 2006 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Die Alleinerziehenden können aufgrund ihrer Erziehungsaufgabe meist nur einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit nachgehen, sodass der Anteil ihres Erwerbseinkommens kleiner ist als derjenige der übrigen Haushalte mit Personen im Erwerbsalter. Das Erwerbseinkommen stellte aber auch für Alleinerziehende die Haupteinkommensquelle dar (58,5%). Die zweitgrösste Einnahmequelle bildete für sie die Unterhaltsbeiträge (18,2%). Alleinerziehende sind zur Existenzsicherung häufiger auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) angewiesen als die übrigen Privathaushalte. Im Jahr 2006 betrug der Anteil der Sozialhilfe (WSH) am Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden 2,8 Prozent (Durchschnitt aller Privathaushalte: 0,4%).

Bei allen AHV-Rentnerhaushalten stellen die Sozialversicherungsleistungen und übrigen Renten die wichtigste Einnahmequelle dar. Einnahmen aus einer Erwerbstätigkeit spielen bei Rentnerhaushalten verheirateter Paare eine grössere Rolle als bei alleinlebenden Rentnerinnen und Rentnern: Während bei Rentnerhepaaren 13,9 Prozent der Haushaltseinnahmen im Jahr 2006 aus einer Erwerbstätigkeit stammten, waren es bei alleinstehenden AHV-Rentnerinnen und -Rentnern 4,1 Prozent. Dies erklärt sich unter anderem dadurch, dass die alleinlebenden Rentnerinnen und Rentner häufig älter sind als die Partner der Rentnerhepaare.

Eine hinsichtlich der Zusammensetzung ihres Einkommens auffällige Gruppe stellen Personen dar, die in Alters- und/oder Pflegeheimen oder anderen stationären Institutionen leben. Ein Heimaufenthalt kann das Budget nachhaltig belasten, sodass insbesondere stark pflegebedürftige Heimbewohnerinnen und -bewohner häufig auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Im Jahr 2006 stammte ein Drittel der Einnahmen von Heimbewohnerinnen und -bewohnern aus Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV.

1.3 Verfügbares Einkommen privater Haushalte

Ein Teil der vom Haushalt erzielten Einnahmen ist stets durch fixe und wiederkehrende Ausgaben gebunden. Empirische Analysen zur Existenzsicherung stellen daher fast ausschliesslich auf das verfügbare Haushaltseinkommen ab (u.a. BFS 2008, Dubach/Stutz/Calderón 2010). Den unterschiedlichen Definitionen des verfügbaren Haushaltseinkommens ist gemeinsam, dass sich die Höhe des Haushaltseinkommens um die obligatorischen Ausgaben für Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien und Unterhaltszahlungen reduziert. In der vorliegenden Analyse kommt durchgehend diejenige Definition zum Tragen, die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und Interface Politikstudien Forschung Beratung in den im Jahr 2007 erschienenen Berichten zur Existenzsicherung in der Schweiz verwendet wurde (Tab. 1).

Tab. 1 Definition des verfügbaren Einkommens

Haushaltseinkommen
– Berufsauslagen
– Sozialversicherungsbeiträge (wenn nicht bereits vom Lohn abgezogen)
– Fremdbetreuungskosten
– Unterhaltszahlungen
– Steuern
– Krankenkassenprämie (inkl. Selbstbehalt)
– Mietkosten
= verfügbares Haushaltseinkommen

Nach Abzug genannter Ausgaben stand den 181'100 Privathaushalten im Kanton Luzern³ im Jahr 2006 ein mittleres Haushaltseinkommen von insgesamt 32'100 Franken zur Deckung des Lebensunterhalts zur Verfügung.

Von diesen finanziellen Mitteln bestreiten ein oder aber mehrere Haushaltmitglieder ihren Lebensunterhalt. Um die finanzielle Situation von Haushalten unterschiedlicher Grösse in sozialwissenschaftlichen Studien vergleichen zu können, wird daher das Haushaltseinkommen in der Regel auf ein sogenanntes Äquivalenzeinkommen umgerechnet (BFS 2008, Dubach/Stutz/Calderón 2010). Die Einnahmen des gesamten Haushalts werden dabei nach Haushaltsgrösse gewichtet und als Einkommen den einzelnen Haushaltsmitgliedern zugerechnet. Vorliegende Studie verwendet zum Zweck solcher Vergleichbarkeit die Äquivalenzskala von Atkinson (Kehrwert der Wurzel der Anzahl Haushaltsmitglieder, Leu/Burri/Priester 1997)⁴. Diese Umrechnung berücksichtigt die Tatsache, dass die Ausgaben nicht linear mit der Haushaltsgrösse ansteigen. Das derart kalkulierte verfügbare Äquivalenzeinkommen der Luzerner Privathaushalte betrug 2006 im Mittel 25'900 Franken (Median).

Vergleicht man das verfügbare Äquivalenzeinkommen unterschiedlicher Haushaltstypen von Personen im erwerbsfähigen Alter, so zeigt sich, dass Einpersonenhaushalte deutlich weniger Einkommen zur Verfügung haben als Mitglieder in Paarhaushalten. Das mittlere verfügbare Äquivalenzeinkommen eines Einpersonenhaushalts im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre) lag im Jahr 2006 bei 23'500 Franken (Abb. 4). Demgegenüber betrug das verfügbare Äquivalenzeinkommen von verheirateten Paaren ohne Kind im Mittel 42'000 Franken und jenes von Paaren mit Kindern 32'200 Franken. Im Vergleich zu den verheirateten Paaren mit Kindern haben Alleinerziehende markant weniger finanzielle Mittel zur Verfügung: Ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen betrug 2006 im Mittel 16'400 Franken.

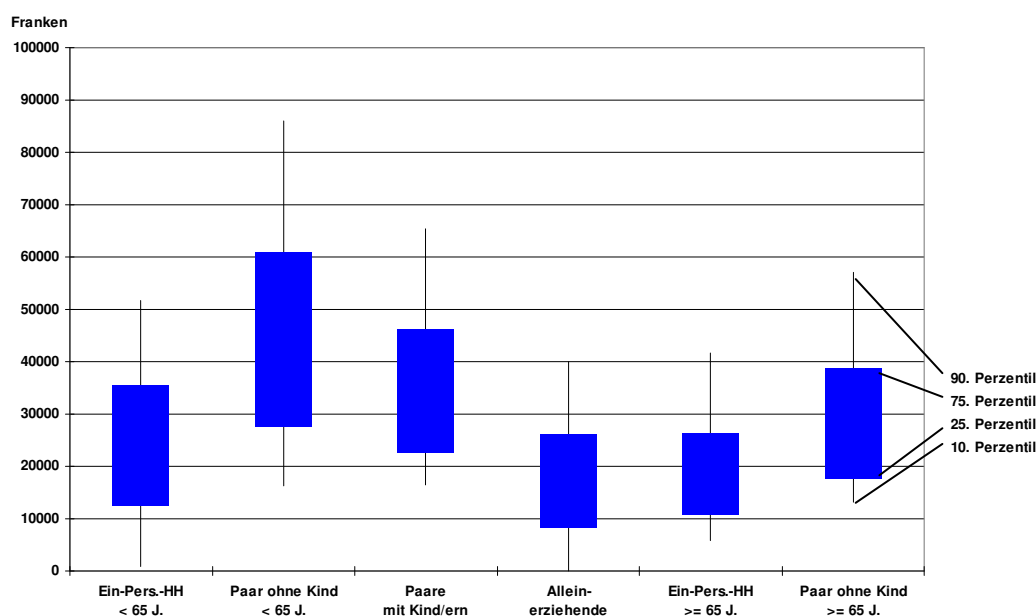
Die Einkommensdisparitäten existieren im erwerbsfähigen Alter nicht nur zwischen den Haushaltstypen sondern auch innerhalb eines Haushaltstyps (Abb. 4). Jedes vierte Ehepaar mit Kindern hatte ein verfügbares Äquivalenzeinkommen von weniger als 22'600 Franken, und ein Viertel der Paare ohne Kind musste mit weniger als 27'400 Franken auskommen. In der Gruppe der 25 Prozent Einkommensreichsten betrug das verfügbare Äquivalenzeinkommen für Paare mit Kindern 46'300 Franken und für kinderlose Paare 60'900 Franken. Die kinderlosen Paare bilden hinsichtlich ihrer finanziellen Lage somit eine heterogenere Gruppe als die Verheirateten mit Kindern.

³ Die Berechnung des verfügbaren Einkommens beschränkt sich auf die Privathaushalte, da die Ausgaben der Heimbewohnerinnen und -bewohner mit diesem Konzept nur ungenügend abgebildet würden. Innerhalb der insgesamt 185'700 im Datensatz ermittelten Haushalte werden rund 4'600 Paare und Einzelpersonen in Heimen ausgeschlossen. Es verbleiben somit rund 181'100 Privathaushalte.

⁴ In europäischen Studien hat sich die modifizierte Äquivalenzskala der OECD durchgesetzt. Diese setzt für jedes zusätzliche Haushaltsmitglied unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 und für jedes Mitglied ab 15 Jahren ein Gewicht von 0,5. Aufgrund fehlender Informationen zum Alter des Kindes konnte diese Definition im vorliegenden Datensatz jedoch nicht umgesetzt werden.

Mit dem Erreichen des AHV-Alters und dem Austritt aus dem Erwerbsleben nimmt die Höhe des verfügbaren Einkommens ab. Alleinlebende AHV-Rentnerinnen und -Rentner hatten 2006 im Mittel 17'000 Franken zur Verfügung, 6'500 Franken weniger als die Vergleichsgruppe im erwerbsfähigen Alter. Deutlicher ist der Unterschied bei Ehepaaren ohne Kinder: Das verfügbare Äquivalenzeinkommen von Paaren im Rentenalter betrug 2006 im Mittel 26'100 Franken, 15'900 Franken weniger als bei den verheirateten Paaren im erwerbsfähigen Alter. Ein Vergleich der Haushaltstypen nach dem Alter der ältesten Person zeigt aber gleichzeitig auch eine Abnahme der Einkommensungleichheiten. So ist die Spannweite zwischen den 25 Prozent, die am wenigsten respektive am meisten Einkünfte haben, bei Rentnerhaushalten deutlich geringer als bei Haushalten, deren älteste Person im Erwerbsalter ist. Bei den Einpersonenhaushalten reduzierte sich die Spannweite zwischen den 25 Prozent, die am wenigsten und jenen, die im Jahr 2006 am meisten Einkünfte erzielten, von 22'900 Franken bei den 18- bis 64-Jährigen auf 15'600 Franken im Rentenalter. Bei Paarhaushalten verringerte sich der Vergleichswert von 33'500 auf 21'000 Franken.

Abb. 4 Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Haushaltstyp 2006 – Kanton Luzern



Lesebeispiel: Die 10 Prozent einkommensschwächsten Paarhaushalte im Rentenalter verfügen über ein Äquivalenzeinkommen von maximal 13'100 Franken (10. Perzentil) und die 10 Prozent Einkommensreichsten ein Äquivalenzeinkommen von mindestens 57'200 Franken (90. Perzentil).

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

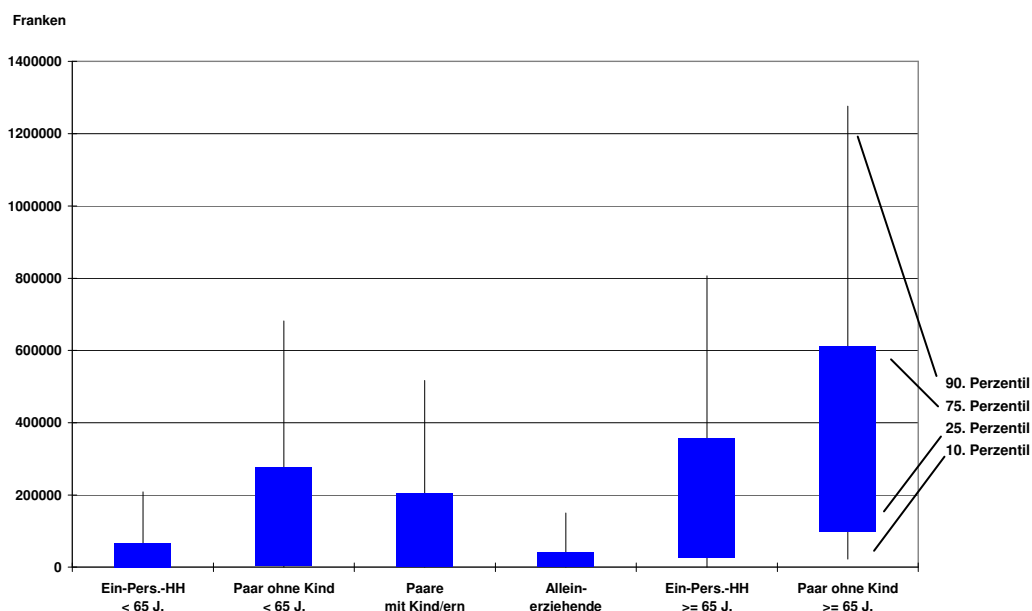
1.4 Vermögenssituation der Luzerner Haushalte

Neben dem Einkommen widerspiegelt sich die finanzielle Situation eines Haushalts auch in der Höhe seiner Vermögenswerte. Unabhängig davon, ob das Vermögen durch eigene Rücklagen gebildet oder über Generationen vererbt worden ist – die Vermögensbildung erfolgt meist erst in der späten Erwerbsphase. Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern weisen daher ein markant höheres Vermögen aus als Haushalte von Personen im erwerbsfähigen Alter (Abb. 5). Bei den alleinlebenden AHV-Rentnerinnen und -Rentnern im Kanton Luzern war das mittlere Reinvermögen (Summe der Aktiven minus Schulden) 2006 durchschnittlich siebenmal grösser als bei der Vergleichsgruppe im Erwerbsalter (124'000 Fr. versus 17'000 Fr.). Verheiratete Paare im Rentenalter deklarierten im Mittel ein Reinvermögen von 272'000 Franken, jene im Erwerbsalter eines von 79'000 Franken. Bei Paa-

ren umfasst das Vermögen die Werte beider Ehepartner und dient zur finanziellen Absicherung mehrerer Personen.

Für Einpersonenhaushalte der jüngeren Altersgruppe und solche von Alleinerziehenden ist die Vermögensbildung durch eigene Rücklagen aufgrund ihres durchschnittlich tieferen Einkommens schwieriger. Rund ein Viertel von ihnen wies im Jahr 2006 ein Reinvermögen von null aus.

Abb. 5 Verteilung des Reinvermögens nach Haushaltstyp 2006 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

1.5 Armut – finanzielle Mittel unter der Sozialhilfegrenze

Von finanzieller Bedürftigkeit respektive von Armut wird gesprochen, wenn die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel eines Haushalts eine absolute Grenze unterschreiten. Beim Festlegen dieser Grenze orientiert sich vorliegende Analyse an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Zur Bestimmung des Haushaltseinkommens werden innerhalb dieser Richtlinien alle Einkünfte sowie das Vermögen je nach Haushaltszusammensetzung bis zu einem Freibetrag zwischen 4'000 und 10'000 Franken voll mit eingerechnet. Das so berechnete verfügbare Äquivalenzeinkommen nach SKOS wird dem anrechenbaren Betrag für den Lebensunterhalt gemäss SKOS gegenübergestellt (11'520 Fr. pro Haushalt und Jahr). Im Vergleich zu den Bedarfsberechnungen der Sozialdienste, wo monatliche Budgets erstellt werden, wird in vorliegender Analyse von Jahreswerten ausgegangen. Dadurch kann es beispielsweise vorkommen, dass Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger mit einem Leistungsbezug von wenigen Monaten ein Jahreseinkommen ausweisen, das deutlich über der Armutsgrenze liegt.

Im Jahr 2006 erzielten rund 7'900 oder 4,9 Prozent der Privathaushalte (ab 26 Jahren⁵) ein verfügbares Äquivalenzeinkommen, das nach dem Bezug der bedarfsabhängigen Sozialleistungen (WSH, EL zur AHV/IV und IPV) unter der Armutsgrenze

⁵ Es werden nur Haushalte berücksichtigt, deren älteste Person mindestens 26 Jahre alt. Haushalte mit jüngeren Mitgliedern werden ausgeklammert, da in den verfügbaren Daten keine Stipendien und private Transfers der Eltern an ihre Kinder abgebildet werden können.

lag, wie sie in Anlehnung an die SKOS-Richtlinien definiert worden ist. Es handelt sich hierbei um die sogenannte Nachtransfer-Armut (BFS 2002)⁶.

Bei der Interpretation dieser Grösse gilt es zu beachten, dass die Berechnung auf den ergänzten Daten der kantonalen Steuerstatistik basiert. Die Steuerdaten bilden aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – wie bereits erwähnt – in einigen Fällen nur teilweise ab. So haben Selbständigerwerbende (inkl. Landwirte) beispielsweise Abzugsmöglichkeiten, die den übrigen Steuerpflichtigen nicht zustehen. Rund 700 oder fast jeder zehnte Haushalt im Kanton Luzern, der gemäss vorliegender Berechnung als arm gilt, zählte 2006 zur Gruppe der Selbständigerwerbenden (inkl. Landwirte). Es handelte sich mehrheitlich um Einpersonenhaushalte der Gruppe im Alter zwischen 18 und 64 Jahren. Darüber hinaus vernachlässigen die Steuerdaten in der Regel die privaten Transfers, wie sie beispielsweise bei Konkubinatspaaren üblich sind. So deklarierten im Jahr 2006 rund 3'300 Luzerner Haushalte einen Abzug für die finanzielle Unterstützung von erwerbsunfähigen oder beschränkt erwerbsfähigen Personen, wobei die Gesamtsumme mindestens 9 Millionen Franken betrug. Diese steuerbefreiten Unterstützungsbeiträge dürften zumindest teilweise den 1'300 armutsbetroffenen Alleinerziehenden und den rund 4'000 Einpersonenhaushalten der Altersgruppe zwischen 18 und 64 Jahren zugekommen sein. Unter Ausschluss der Selbständigerwerbenden machen diese beiden Gruppen fast drei Viertel der Luzerner Haushalte mit einem Einkommen unter der Armutsgrenze aus. Schliesslich fliessen in die Berechnung der Armutsquote Durchschnittswohnkosten ein. Haushalte unterer Einkommensklassen wenden in der Regel weniger für Wohnkosten auf als der berechnete Durchschnittswert, sodass ihr effektiv verfügbares Äquivalenzeinkommen höher ausfallen dürfte. Vor diesem Hintergrund dürfte der Anteil der armen Haushalte im Kanton Luzern mit 4,9 Prozent in vorliegender Studie insgesamt eher über-, denn unterschätzt werden.

Die Auswertungen beschriebener Daten zeigen für den Kanton Luzern, dass die bedarfsabhängigen Sozialleistungen wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV und individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) das Ausmass der Armut im Jahr 2006 von 8,8 auf 4,9 Prozent senken konnten (Tab. 2). Der Einfluss der weiteren Sozialleistungen im Kanton Luzern (Stipendien, Mutterschaftsbeihilfe und Alimentenbevorschussung) kann mit den vorliegenden Daten nicht ermittelt werden. Die Reduktion der Armutsquote mittels letztgenannter Leistungen dürfte aufgrund der beschränkten Zahl der Anspruchsberechtigten jedoch wesentlich geringer ausfallen als diejenige bei erstgenannten Leistungen.

Tab. 2 Armutsquote (in %) der Privathaushalte 2006 – Kanton Luzern

	Armutsquote der Haushalte nach Altersgruppen		
	Total	26-64 Jahre	65 u.m. Jahre
Vor Transfer	8.8	9.6	6.5
Nach Transfer (mit WSH, EL, IPV)	4.9	5.7	2.4

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

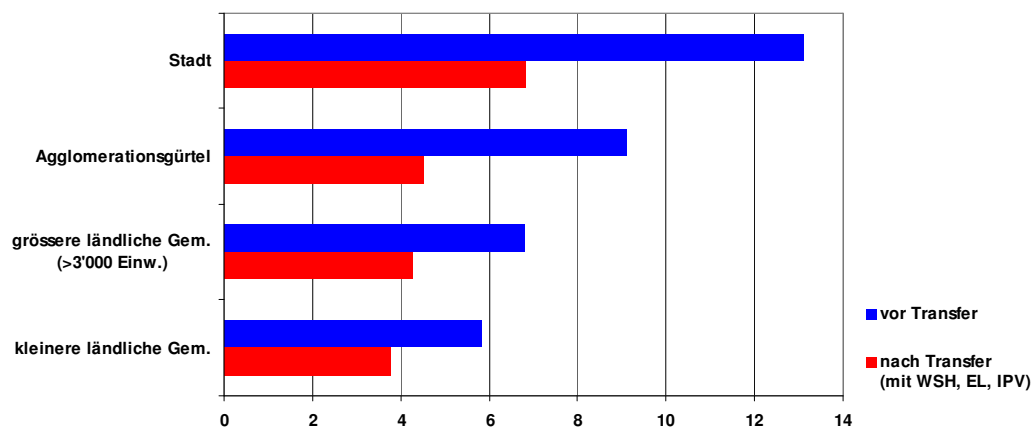
Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

⁶ Darin nicht enthalten sind Haushalte mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen, deren berechnetes Äquivalenzeinkommen aufgrund unvollständiger Informationen (u.a. Mietkosten, unregelmässige Einkommen) unterhalb der Armutsgrenze liegt.

In Haushalten mit Personen im Pensionsalter war die Wirkung der Sozialleistungen (WSH, EL zur AHV/IV und IPV) grösser als bei Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter. Bei Personen im Alter ab 65 Jahren reduzierte sich die Armutsquote unter Berücksichtigung der untersuchten Sozialleistungen um 4,1 Prozentpunkte auf 2,4 Prozent und bei Haushalten im erwerbsfähigen Alter um 3,9 Prozentpunkte auf 5,7 Prozent. Würden nur die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV berücksichtigt, reduzierten diese die Armutsquote von Haushalten mit Personen im Alter ab 65 Jahren von 6,5 auf 3,9 Prozent. Bei den Luzerner Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter wären nach den Transfers von Ergänzungsleistungen (EL) und wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) noch 8,3 Prozent als arm einzustufen gewesen (Armutsquote vor Transfer: 9,6%). Im höheren Alter erlauben auch die mit den Ergänzungsleistungen (EL) ausgerichteten Prämienverbilligungen (IPV) häufiger ein existenzsicherndes Einkommen als im erwerbsfähigen Alter.

Wie in anderen Gebieten der Schweiz unterscheiden sich auch im Kanton Luzern die Armutsquoten der Stadt, der Agglomeration und des ländlichen Raums deutlich voneinander (Abb. 6). Personen in urbaneren Gebieten sind in besonderem Mass auf Leistungen und Angebote der sozialen Wohlfahrt angewiesen. Die Armutsquote in der Stadt Luzern (inkl. heutigem Stadtteil Littau) und den Gemeinden des Agglomerationsgürtels betrug 2006 nach dem Transfer von Sozialleistungen 6,8 beziehungsweise 4,5 Prozent (Nachtransfer-Armutsquote). In den ländlichen Gegenden waren es 4,3 Prozent in grösseren respektive 3,8 Prozent in kleineren Gemeinden. In urbaneren Gebieten finden sich auch mehr Haushalte, die ihre Existenz mithilfe von bedarfsabhängigen Sozialleistungen sichern. Die Differenz zwischen Vor- und Nachtransfer-Armut betrug in der Stadt Luzern 6,3 Prozentpunkte; in kleineren ländlichen Gemeinden (weniger als 3'000 Einwohner und Einwohnerinnen) 2,0 Prozentpunkte.

Abb. 6 Armutsquote (in %) der Privathaushalte 2006 – Regionen des Kantons Luzern



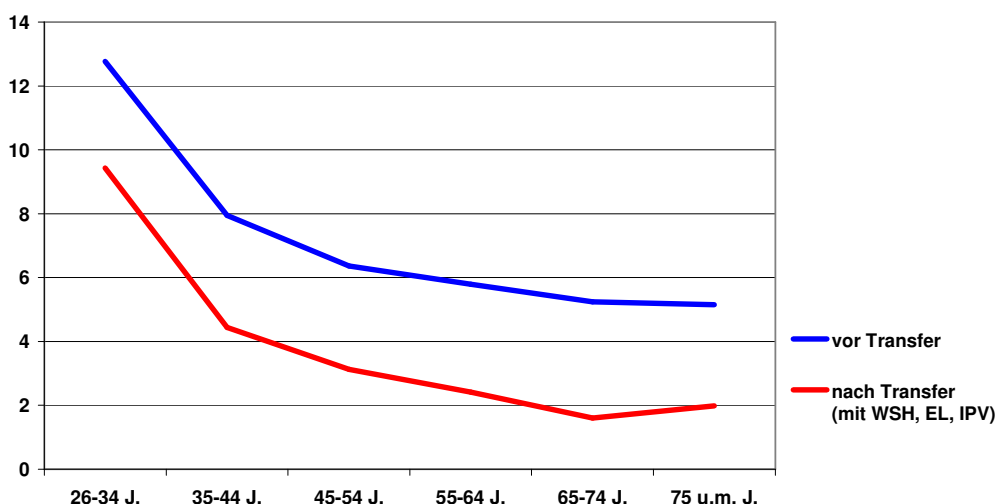
Gebietsstand 1. Januar 2010

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Insgesamt lassen die Auswertungen vorliegender Analyse den Schluss zu, dass es im Kanton Luzern dank bedarfsabhängiger Sozialleistungen wie wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), individuelle Prämienverbilligung (IPV) und Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV gelingt, rund 6'400 Haushalte vor Armut zu bewahren. Dennoch lebten 2006 insgesamt 9'200 Erwachsene oder rund 4 Prozent der Luzerner Kantonsbevölkerung im Alter über 25 Jahren in armutsbetroffenen Haushalten. Mit steigendem Alter nimmt das Armutsrisiko ab (Abb. 7). Im Jahr 2006 verfügte jedoch gegen ein Zehntel der Gruppe im Alter von 26 bis 34 Jahren über zu knappe finanzielle Mittel (gemäss Richtlinien der SKOS), um ihren Lebensunterhalt ohne Nachsuchen um Sozialhilfe (WSH) zu decken. Ihnen stand die Gruppe der 35- bis 44-Jährigen gegenüber, die mit gut 4 Prozent zur Armutsbevölkerung gehörten. Der kleinste Personenanteil mit einem verfügbaren Einkommen unter der Armutschwelle wurde unter der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren festgestellt. In dieser Gruppe betrug die Armutsquote unter Berücksichtigung der Einnahmen aus bedarfsabhängigen Leistungen (vorwiegend Ergänzungsleistungen zur AHV und individuelle Prämienverbilligung) noch knapp 2 Prozent.

Abb. 7 Armutsquote (in %) der Bevölkerung nach Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern



Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Die für den Kanton Luzern berechnete Armutsquote liegt somit unter der vom Bundesamt für Statistik berechneten Nachtransfer-Armutsquote. Im Jahr 2006 betrug die gesamtschweizerische Armutsquote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung 9,0 Prozent (BFS o.J.). Im Kanton Luzern dagegen lebten in demselben Jahr 12'400 Erwachsene oder 7,0 Prozent der Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 59 Jahren in einem armutsbetroffenen Haushalt.

2 Finanzielle Situation von Luzerner Familien

Die sozialpolitischen Massnahmen zur Existenzsicherung respektive Armutsbekämpfung der öffentlichen Hand haben unterschiedliche Zielgruppen im Fokus. So richten sich mehrere zielgruppenspezifische Leistungen an Familien, deren finanzielle Situation daher nachfolgend näher betrachtet werden soll.

2.1 Familienformen und -phasen

Haushalte mit unterhaltspflichtigen Kindern und jungen Erwachsenen im Alter bis zu 25 Jahren, die bei ihren Eltern (teilen) leben, werden im vorliegenden Kapitel 2 „Familienhaushalte“ genannt. Auf diese Gruppe zielen die gesetzlichen Regelungen zur Unterstützung von Familien durch die öffentliche Hand. In genannten Haushalten können weitere ökonomisch unabhängige Kinder (im Alter ab 26 Jahren) oder – im Fall von Alleinerziehenden – Konkubinatspartner wohnen. Der dem vorliegenden Bericht zugrunde liegende Datensatz weist diese Personen allerdings den Einpersonenhaushalten zu.

Familien durchlaufen innerhalb ihres Lebenszyklus mehrere Phasen, wobei die jeweilige finanzielle Situation vom jeweiligen Alter der Eltern und von der Anzahl der Kinder abhängig ist. So präsentiert sich die Einkommenslage junger Familien anders als jene von Familien, bei denen die Eltern bereits mehrere Jahre im Erwerbsleben stehen. Familien mit jüngeren Kindern sind zudem eher auf Fremdbetreuung angewiesen als Familien ohne Kleinkinder. Um diese unterschiedlichen Familienphasen zu analysieren, werden in vorliegender Projektstudie die Haushalte mit Kindern in vier Altersgruppen aufgeteilt – in junge Familien (Eltern im Alter bis zu 29 Jahren), in Familien, deren Eltern zwischen 30 und 39 Jahre alt sind, in Familien zwischen 40 und 49 Jahren und in ältere Familien (Eltern im Alter bis zu 59 Jahren). Die Zuweisung eines Haushalts zu einer der Altersgruppen erfolgt – wie es bereits in den vorangehenden Kapiteln die Regel war – anhand des Alters der ältesten Person.

Im Jahr 2006 wohnten im Kanton Luzern (ohne Quellensteuerpflichtige) rund 43'000 Familien (Tab. 3). Fast die Hälfte der Eltern befand sich im Alter zwischen 40 und 49 Jahren. Gut einem Viertel der Familienhaushalte stand ein Elternteil zwischen 30 und 39 Jahren vor, einem weiteren Viertel einer zwischen 50 und 59 Jahren. Die restlichen Haushalte wurden von jungen Eltern im Alter bis zu 29 Jahren geführt (5,0%). Während junge Familien mehrheitlich ein Kind hatten, war dies bei den Familien der Altersgruppe zwischen 40 und 49 Jahren nur bei einem Viertel der Fall. In letztgenannter Altersgruppe sowie in derjenigen der 30- bis 39-Jährigen überwogen Familien mit zwei Kindern. Die Familien der Altersgruppe von 50 bis 59 Jahren charakterisierten sich dadurch, dass die Kinder teilweise bereits volljährig und von den Eltern ökonomisch unabhängig waren. So dominierte bei dieser Altersgruppe wiederum die Einkindfamilie (47,9%). Ein Fünftel der Familien in der höchsten Alterskategorie hatte im Jahr 2006 mindestens ein wirtschaftlich abhängiges Kind mit ständigem Aufenthalt an einem auswärtigen Ausbildungsort zu betreuen. Während drei Fünftel der Luzerner Alleinerziehenden in der Stadt oder im Agglomerationsgürtel lebten (59,4%), betrug dieser Anteil bei den Paaren mit Kindern gut zwei Fünftel (44,8%).

Tab. 3 Familienstruktur nach Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern

	Total	Altersgruppen			
		bis 29 Jahre	30 bis 39 Jahre	40 bis 49 Jahre	50 bis 59 Jahre
Anzahl Familien	43'028	2'131	11'581	19'973	9'343
	nach Anzahl Kindern in Prozent				
1	34.2	68.1	33.6	24.5	47.9
2	44.1	27.9	46.7	48.1	36.1
3+	21.7	4.0	19.7	27.4	16.0

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Die finanzielle Situation der Familien im Kanton Luzern hängt nicht nur von der Familienphase, sondern auch vom Haushaltstyp ab. Paare und Alleinerziehende haben nicht die gleichen Möglichkeiten der Erwerbsbeteiligung, was die finanzielle Situation ihrer Haushalte wesentlich beeinflussen kann. Im Jahr 2006 lebten im Kanton Luzern rund 35'400 verheiratete Paare mit Kindern neben 7'600 Alleinerziehenden im Alter bis zu 59 Jahren (Tab. 4). Unverheiratete zusammenlebende Paare mit Kindern werden in der Datenbasis vorliegender Studie einerseits als Alleinerziehende (erziehungsberechtigter Elternteil) und andererseits als Einpersonenhaushalte (Konkubinatspartner/in) statt faktengetreu als Paare mit Kindern ausgewiesen. Dieser Tatbestand hat zur Folge, dass die Zahl der Alleinerziehenden und Einpersonenhaushalte in den vorliegenden Berechnungen tendenziell zu hoch ausfällt.

Tab. 4 Anzahl Familien nach Haushaltstyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern

	Total	Altersgruppen			
		bis 29 Jahre	30 bis 39 Jahre	40 bis 49 Jahre	50 bis 59 Jahre
Paare mit Kind/ern	35'443	1'262	9'240	16'637	8'304
Alleinerziehende	7'585	869	2341	3336	1039

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

2.2 Zusammensetzung des Haushaltseinkommens von Familien

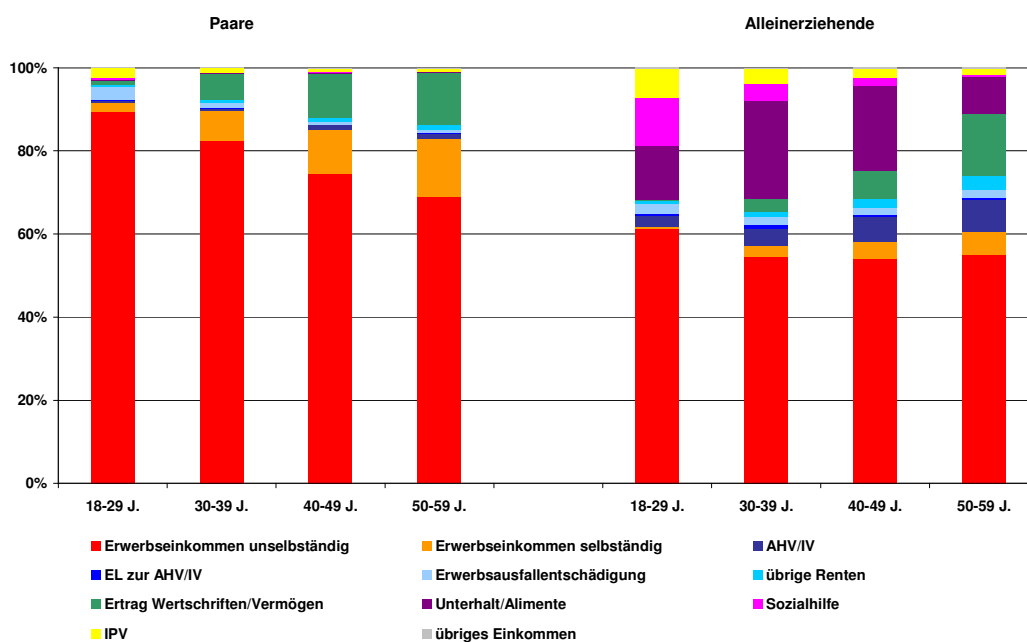
Im Jahr 2006 erzielten Familien im Mittel ein Haushaltseinkommen von rund 98'000 Franken (Median). Verheiratete Paare mit Kindern brachten ein mittleres Jahreseinkommen von 106'000 Franken ein, während Alleinerziehende ein halb so grosses Einkommen aufwiesen.

Die Zusammensetzung des Haushaltseinkommens verändert sich je nach Familientyp und Familienphase (Abb. 8). Bei den verheirateten Paaren mit Kindern stammten im Jahr 2006 über 80 Prozent der Einnahmen aus einem Erwerbseinkommen, wobei der Anteil aus selbständiger Erwerbstätigkeit mit steigendem Alter zunahm. Je später die Familienphase, je mehr gewinnt auch der Ertragsanteil aus Vermögen und Liegenschaften am Haushaltseinkommen an Bedeutung. Eltern in einer späteren Familienphase sind weniger oft auf staatliche Transferleistungen angewiesen als junge Familien. Bei jungen Paaren mit Kindern trugen Erwerbsausfallentschädigung (EO), wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) und individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) 6,0 Prozent zum Haushaltseinkommen bei. Bei der Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen war dies bei 1,7 Prozent der Haushalte der Fall. Im Gegenzug gewinnt das Renteneinkommen (AHV/IV und übrige Renten) anteilmässig mit zunehmendem Alter der Eltern an Bedeutung. Machte das Renteneinkommen 2006 bei den jungen Familien 1,2 Prozent aus, waren es bei den Familien der ältesten Altersgruppe 2,6 Prozent.

Wie bei den Paaren fungiert das Erwerbseinkommen auch bei Alleinerziehenden als Haupteinnahmequelle. Nach der Familienauflösung bilden die Unterhaltszahlungen bei ihnen die zweitwichtigste Einnahmequelle. Am höchsten war der Anteil aus Unterhaltszahlungen und Alimente bei den 30- bis 39-jährigen Alleinerziehenden (23,5%).

Für Alleinerziehende spielen die Transferleistungen der öffentlichen Hand eine ungleich wichtigere Rolle als für Paare mit Kindern. Bei jungen, üblicherweise ledigen Alleinerziehenden machten Transferleistungen im Jahr 2006 fast ein Viertel des Haushaltseinkommens aus. Davon stammten rund 18 Prozent aus bedarfsabhängigen Leistungen (wirtschaftliche Sozialhilfe und individuelle Prämienvorbereitung) und gut 6 Prozent aus Sozialversicherungsleistungen (Erwerbsausfallentschädigung, IV-Rente respektive Zusatzrente). Bei den in der Regel geschiedenen oder verwitweten Alleinerziehenden im Alter zwischen 50 und 59 Jahren trugen die bedarfsabhängigen Leistungen noch 15 Prozent zum Haushaltseinkommen bei. Bei ihnen stammte gut jeder zehnte Franken aus Sozialversicherungsleistungen.

Abb. 8 Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach Familientyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern



Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

2.3 Verfügbares Haushaltseinkommen von Familien

Ein Teil der erzielten Einnahmen von Familien wie auch der anderen Haushalte sind stets durch fixe und wiederkehrende Ausgaben gebunden. Nachfolgend werden die finanziellen Belastungen der Familienhaushalte durch Fremdbetreuungskosten der Kinder, obligatorische Ausgaben für Steuern und Krankenkassenprämien dargestellt, um anschliessend die Verteilung des verfügbaren Einkommens analysieren zu können. Verschiedene politische Sozialmassnahmen wirken auf die Höhe dieser Ausgaben ein; mit ihnen sollen Haushalte mit tieferen Einkommen gezielt entlastet werden.

Fremdbetreuungskosten

3'155 Familien oder 7,3 Prozent der rund 43'000 Familien im Kanton Luzern liessen im Jahr 2006 ihre Kinder fremdbetreuen. Das heisst, sie machten in der Steuererklärung 2006 einen Abzug für Fremdbetreuungskosten geltend (Tab. 5). Im genannten Anteil sind keine Familien enthalten, die ihre Kinder – meist unentgeltlich – von Verwandten oder Bekannten betreuen liessen oder von Kinderbetreuungsangeboten Gebrauch machen, die vom Arbeitgeber in vollem Umfang finanziert wurden.

Wie in anderen Kantonen unterscheiden sich auch im Kanton Luzern die Betreuungsquoten in der Stadt stark von denjenigen in ländlichen Gemeinden. Im Jahr 2006 liessen 12,7 Prozent der Familienhaushalte in der Stadt Luzern (inkl. Stadtteil

Littau) ihre Kinder fremdbetreuen, während dies in den kleineren Luzerner Gemeinden noch 4,7 Prozent der Familien taten.⁷ Anteilsmässig wiesen Alleinerziehende häufiger Kosten für Fremdbetreuung nach als Paare mit Kindern (11,3% versus 6,5%). Am häufigsten wurde diese Dienstleistung von Familien in Anspruch genommen, deren älteste im Haushalt lebende Person sich im Alter zwischen 30 und 39 Jahren befand. Es betrifft dies 10,4 Prozent der verheirateten Paare mit Kindern und 16,8 Prozent der Alleinerziehenden.

Tab. 5 Anzahl Familien mit Fremdbetreuung nach Altersgruppen und Anzahl Kinder 2006 – Kanton Luzern

	Total	Altersgruppen			
		bis 29 Jahre	30 bis 39 Jahre	40 bis 49 Jahre	50 bis 59 Jahre
absolut					
Total	3'155	150	1'354	1'502	149
Paare mit Kind/ern	2'299	66	961	1'151	121
1 Kind	763	44	372	302	45
2 Kinder	1'165	22	481	611	51
3 oder mehr Kinder	371	-	108	238	25
Alleinerziehende	856	84	393	351	28
1 Kind	470	71	236	154	9
2 Kinder	309	13	124	155	17
3 oder mehr Kinder	77	-	33	42	2
in Prozent der Familien					
Total	7.3	7.0	11.7	7.5	1.6
Paare mit Kind/ern	6.5	5.2	10.4	6.9	1.5
Alleinerziehende	11.3	9.7	16.8	10.5	2.7

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Steueraufwand

Neben den Fremdbetreuungskosten bilden die Steuern eine weitere obligatorische Ausgabenposition. Die Familienhaushalte des Kantons Luzern wendeten im Jahr 2006 durchschnittlich rund 6'900 Franken für Steuern auf (Tab. 6). Aufgrund des bedeutend tieferen Einkommens entrichteten Alleinerziehende 6'200 Franken weniger für Steuern als verheiratete Paare mit Kindern (1'800 Franken versus 8'000 Franken). Mehr als ein Viertel der Alleinerziehenden zahlte keine Steuern. Die mittlere Steuerbelastung betrug bei den Alleinerziehenden 4,0 Prozent ihres Haushaltseinkommens, bei den Paaren mit Kindern lag dieser Wert bei 7,7 Prozent.

Tab. 6 Verteilung der Steuerbelastung in Franken nach Familientyp 2006 – Kanton Luzern

	Anzahl Familien	Masszahl der Verteilung				
		10. Perzentil	25. Perzentil (50. Perzentil)	Median	75. Perzentil	90. Perzentil
Total	43'028	300	3'200	6'900	12'500	21'700
Paare mit Kind/ern	35'443	1'900	4'400	8'000	13'900	23'900
Alleinerziehende	7'585	-	-	1'800	4'800	9'200

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

⁷ Aufgrund der damaligen Gesetzgebung konnten die effektiven Fremdbetreuungskosten nur bis zu einem Maximalbetrag von 3'000 Franken pro Kind in der Steuererklärung abgezogen werden. Die Mehrheit der 3'155 Familien brachten in der Steuererklärung 2006 jedoch einen geringeren Betrag in Abzug.

Krankenkassenprämien

Neben Fremdbetreuungskosten und Steuern gaben die Familienhaushalte im Kanton Luzern 2006 im Mittel weitere 6'600 Franken für die Prämie der obligatorischen Krankenversicherung aus. Der Betrag entspricht der Durchschnittsprämie der Haushalte abzüglich der individuellen Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung (Nettoprämie)⁸. Paare mit Kindern wendeten dafür in etwa 7'100 Franken auf; Alleinerziehende 3600 Franken (Tab. 7). Der markante Unterschied zwischen diesen beiden Familientypen ist einerseits auf ihre unterschiedliche Anzahl Erwachsener und andererseits auf das deutlich tiefere steuerbare Einkommen und Vermögen von Alleinerziehenden zurückzuführen, welches die Höhe der individuellen Prämienverbilligung (IPV) bestimmt. Bei mindestens 10 Prozent der Alleinerziehenden wurden die Kosten für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung 2006 vollumfänglich durch das Instrument der individuellen Prämienverbilligung (IPV) gedeckt.

Tab. 7 Verteilung der Ausgaben für Krankenkassenprämien nach Familientyp 2006 – Kanton Luzern

	Anzahl Familien	Masszahl der Verteilung				
		10. Perzentil	25. Perzentil	Median (50. Perzentil)	75. Perzentil	90. Perzentil
Total	43'028	3'000	4'900	6'600	7'300	8'200
Paare mit Kind/ern	35'443	4'600	6'400	7'100	7'800	8'600
Alleinerziehende	7'585	-	1'500	3'600	4'400	5'300

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

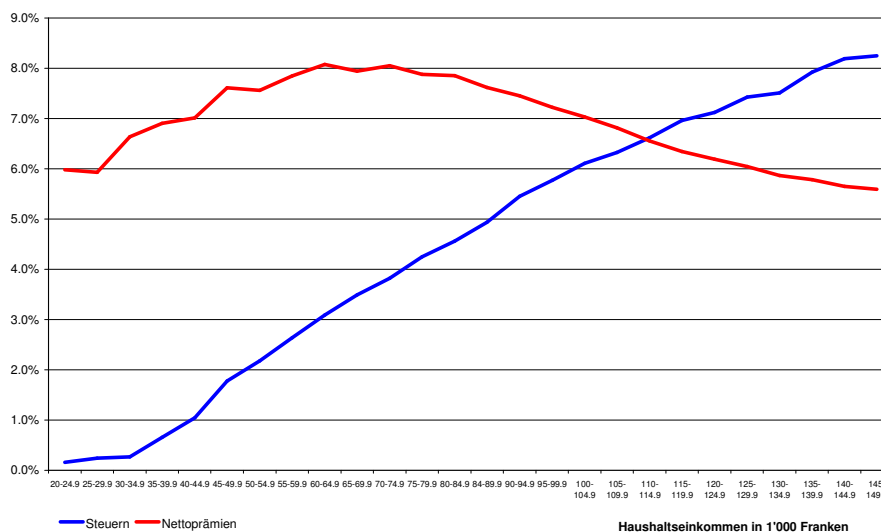
LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Die obligatorischen Ausgaben für Steuern und Krankenkassenprämien im Jahr 2006 belasteten das Haushaltsbudget von Familien im Kanton Luzern im Mittel mit 13'500 Franken. In den Folgejahren wurden gesetzliche Änderungen vorgenommen, die insbesondere auf die Entlastung von Familien mit tieferen Einkommen abzielten. Daher interessiert an dieser Stelle die Frage, wie sich die Situation der Familienhaushalte im Kanton Luzern nach diesen Gesetzesänderungen präsentierte. Werden die Ausgaben für die Krankenversicherung und für die Steuern für das Jahr 2009 ins Verhältnis zum Haushaltseinkommen gesetzt, so belasteten die Krankenkassenprämien (unter Berücksichtigung der individuellen Prämienverbilligung) das Budget von Luzerner Familienhaushalten mit tieferen bis mittleren Einkommen zwischen 6 und 8 Prozent (Abb. 9). Am höchsten war die Belastung im Einkommenssegment zwischen 60'000 und 75'000 Franken; bei höheren Einkommen wurde sie anteilmässig wieder geringer. Demgegenüber nahm der Anteil der Steuern im beobachteten Intervall mit steigendem Einkommen zu. Ab einem Haushaltseinkommen von 110'000 Franken wendeten die Familien mehr zur Zahlung der Steuern als zu derjenigen der Krankenkassenprämien auf.

⁸ Die effektiven Kosten für die Krankenkassenprämie sind in den Steuerdaten nicht enthalten, sodass die vom Bundesamt für Gesundheit berechnete Durchschnittsprämie pro Prämienregion und Altersgruppe der Versicherten vorliegender Studie als Näherungswert diente.

Abb. 9 Anteil der Ausgaben für Krankenkassenprämien und Steuern am Haushaltseinkommen (in %) 2009 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
 Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Verfügbares Haushalts- und Äquivalenzeinkommen von Familien

Nach Abzug der obligatorischen Ausgaben für Steuern und Krankenversicherung sowie regelmässig anfallender Gewinnungskosten (Berufsauslagen, Fremdbetreuungskosten), Unterhaltszahlungen und Mietkosten resultierte für verheiratete Luzerner Paare mit Kindern im Jahr 2006 ein mittleres, verfügbares Haushaltseinkommen von 63'000 Franken (Tab. 8). Das verfügbare Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden war 37'200 Franken tiefer. Unter Berücksichtigung der Grösse des Haushalts reduziert sich die Einkommensdifferenz zwischen Paaren und Alleinerziehenden. Das verfügbare Äquivalenzeinkommen von Paaren mit Kindern betrug im Mittel 31'900 Franken; jenes von Alleinerziehenden 16'300 Franken. Obwohl in Paarhaushalten mehr Personen lebten, betrug ihr verfügbares Einkommen fast das Doppelte von jenem der Alleinerziehenden.

Tab. 8 Verfügbares Haushalts- und Äquivalenzeinkommen (Median) nach Familientyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern

	Total	Altersgruppen			
		bis 29 Jahre	30 bis 39 Jahre	40 bis 49 Jahre	50 bis 59 Jahre
Paare mit Kind/ern					
Verfügbares Haushaltseinkommen	63'000	39'100	53'700	66'400	79'400
Verfügbares Äquivalenzeinkommen	31'900	21'100	27'200	33'000	41'700
Alleinerziehende					
Verfügbares Haushaltseinkommen	25'800	8'900	19'700	32'100	40'600
Verfügbares Äquivalenzeinkommen	16'300	6'100	12'600	19'600	26'700

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern
 Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

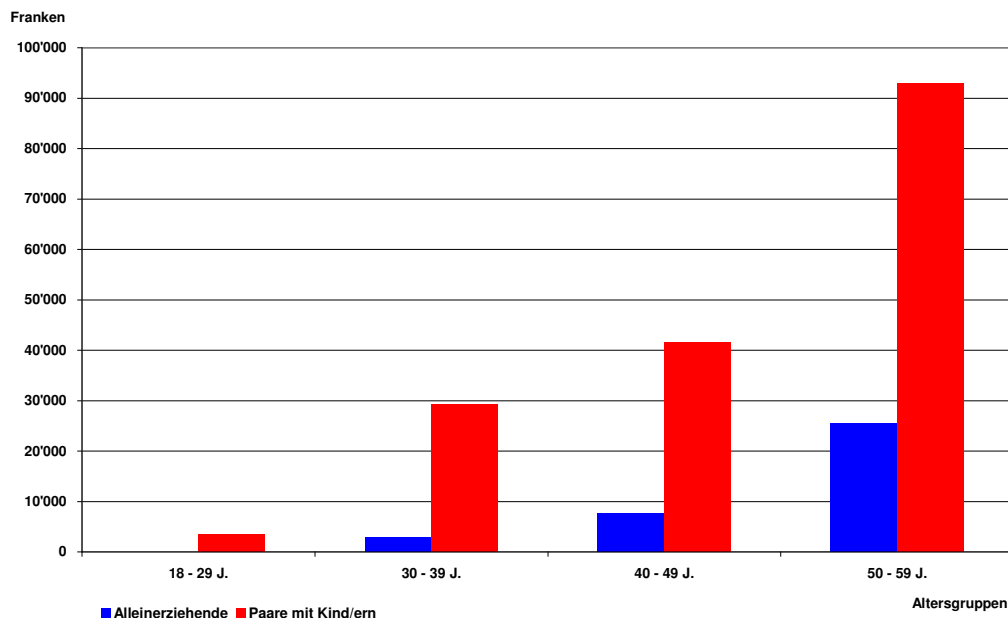
2.4 Vermögenssituation von Familien

Die Beurteilung der finanziellen Situation eines Haushalts stellt nicht allein auf die Höhe des Einkommens ab. Relevant ist auch, inwieweit auf Vermögenswerte zurückgegriffen werden kann. Im Jahr 2006 verfügte die Hälfte der Luzerner Familien über ein Reinvermögen von weniger als 29'000 Franken. Im Vergleich zu den verheirateten Paaren mit Kindern haben Alleinerziehende aufgrund ihres tieferen Haushaltseinkommens geringere Möglichkeiten, Vermögen zu bilden. Zudem geht im Fall einer Scheidung in der Regel nur ein Anteil des Familienvermögens auf die erzie-

hungs berechtigte Person über. Die Hälfte der Alleinerziehenden verfügte 2006 im Kanton Luzern über ein Reinvermögen von höchstens 5'000 Franken. Bei Paaren mit Kindern betrug das Reinvermögen dagegen im Mittel 42'000 Franken.

Im Verlauf der einzelnen Phasen verändert sich die Vermögenssituation einer Familie in der Regel wesentlich (Abb. 10). Meist erfolgt die Vermögensbildung erst nach dem fünfzigsten Altersjahr. Verheiratete Paare im Alter zwischen 50 und 59 Jahren deklarierten 2006 im Mittel ein Reinvermögen von 93'000 Franken; gleichaltrige Alleinerziehende eines von 25'600 Franken.

Abb. 10 Mittleres Reinvermögen nach Familientyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern



Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

2.5 Familien mit knappen finanziellen Mitteln

Die tieferen Einkommen und Vermögen von Alleinerziehenden weisen darauf hin, dass diese im Vergleich zu verheirateten Paaren mit Kindern ihren Lebensunterhalt häufiger nicht ohne Hilfe der öffentlichen Hand bestreiten können. Im Jahr 2006 lag das verfügbare Äquivalenzeinkommen bei einem Fünftel der Alleinerziehenden des Kantons Luzern unter der Armutsgrenze (Lebensbedarf gemäss den SKOS-Richtlinien). Dieser Anteil wird in vorliegender Studie tendenziell zu hoch ausgewiesen, da Informationen zur Einkommenssituation von Alleinerziehenden, die im Konkubinatsleben leben, fehlen. Die Armutsquote 2006 lag jedoch deutlich über derjenigen von verheirateten Paaren mit Kindern.

Bedarfsabhängige Sozialleistungen beeinflussen die finanzielle Situation von Familienhaushalten massgeblich (Tab. 9). Durch die Unterstützung durch Sozialhilfe (WSH), Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV und individuellen Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) reduzierte sich die Armutsquote bei Alleinerziehenden im Jahr 2006 um 13,5 Prozentpunkte und bei verheirateten Paaren mit Kindern um 2,2 Prozentpunkte. In beiden Gruppen bewirkte die Subvention der Krankenkassenprämie eine markante finanzielle Entlastung des Haushaltsbudgets. In Kombination mit den Ergänzungsleistungen (EL) zur Invalidenversicherung (IV) reduzierte sich die Armutsquote bei Paaren mit Kindern von 4,2 auf 2,9 Prozent und bei Alleinerziehenden von 34,1 auf 30,7 Prozent. Die Sozialhilfeleistungen (WSH) und die individuelle Prämienverbilligung (IPV) senkten die Armutsquote von Paaren von 4,2 auf 2,4 Prozent und bei Alleinerziehenden von 34,1 auf 22,2 Prozent.

Eltern geraten tendenziell häufiger in der frühen Familienphase in eine finanzielle Notlage, zumal die Kinder dann hohe Kosten generieren und gleichzeitig einer der beiden Elternteile der Erwerbstätigkeit meist nur reduziert nachgeht. Fast ein Viertel der Familien mit einem Elternteil im Alter zwischen 18 und 29 Jahren verfügte im Jahr 2006 über finanzielle Mittel, die unter der von der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) definierten Armutsgrenze lagen. Bei Eltern im Alter zwischen 30 und 39 Jahren betrug dieser Anteil gegen 8 Prozent und in der späten Familienphase (Eltern im Alter zwischen 50 und 59 Jahren) noch rund 2 Prozent.

Tab. 9 Armutsquote (in %) der Privathaushalte 2006 – Kanton Luzern

	Armutsquote nach Familientyp	
	Paare mit Kindern	Allein-erziehende
Vor Transfer	4.2	34.1
Nach Transfer (mit WSH, EL, IPV)	2.0	20.6

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

2.6 Ausstehende Alimentenzahlungen

Im Kanton Luzern werden ausstehende Alimente für Kinder bevorschusst, sofern die gesetzlich verankerten Vorgaben erfüllt sind (vergleiche Teil II, Kapitel 3.3). So setzt jede Bevorschussung einen Rechtstitel voraus, der die Unterhaltspflicht regelt. Bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) handelt sich um eine bedarfsabhängige Sozialleistung, das heisst Alleinerziehenden mit einem Kind werden ausstehende Alimentenzahlungen an Kinder nur dann bevorschusst, wenn das Reineinkommen des erziehungsberechtigten Elternteils maximal 43'000 Franken und das Reinvermögen maximal 33'000 Franken beträgt. Bei Alleinerziehenden mit zwei oder drei Kindern liegen die entsprechenden Anspruchsgrenzen des Reineinkommens bei 53'000 respektive 63'000 Franken. Für Stiefelternteile mit einem Kind ist die Grenze des Reineinkommens bei 60'000 Franken und jene des Reinvermögens bei 55'000 Franken angesetzt. Pro zusätzliches Kind verschiebt sie sich um weitere 10'000 Franken nach oben.

Um die Bedeutung der Alimentenbevorschussung (ALBV) für die Alleinerziehenden im Kanton Luzern abzuschätzen, werden in vorliegender Studie nachfolgend die Einnahmequellen nach einer festgelegten Reihenfolge analysiert, wobei der für die Berechnung des Anspruchs relevante Begriff des Reineinkommens verwendet wird. Die Zuteilung erfolgt im Gegensatz zu den vorangehenden Betrachtungen hierarchisch. Das heisst, die Einkommensquellen werden in folgender Reihenfolge berücksichtigt: Alimentenbevorschussung (ALBV), Unterhaltszahlungen/Alimente, Waisen- und Witwenrenten, bedarfsabhängige Leistungen (WSH, EL), übrige Einkünfte. Eine alleinerziehende Person, die beispielsweise Alimentenbevorschussung (ALBV) und wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) erhält, wird in vorliegender Projektstudie somit nur in der Gruppe der Alimentenbevorschussten ausgewiesen. Dieses Vorgehen verfolgt das Ziel, diejenigen Alleinerziehenden zu identifizieren, welche die Anspruchsbestimmungen auf Alimentenbevorschussung (ALBV) erfüllen.

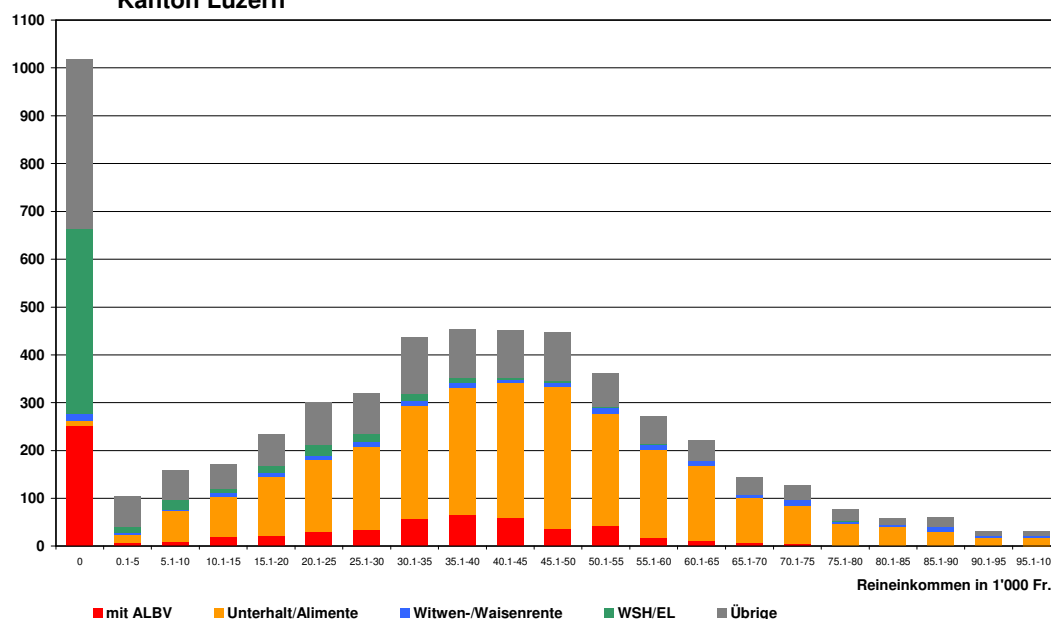
Im Jahr 2006 unterschritten im Kanton Luzern rund 5'600 oder fast drei Viertel aller Alleinerziehenden die für die Alimentenbevorschussung (ALBV) massgebende Reinvermögensgrenze von 33'000 Franken. Die meisten Personen dieser Gruppe waren nicht auf eine Bevorschussung angewiesen, da in ihrem Fall die Unterhaltszahlungen ordnungsgemäss vom unterhaltspflichtigen Elternteil übernommen wurden; diese Gruppe umfasste im Jahr 2006 insgesamt 2'640 Alleinerziehende. 520 Alleinerziehende lebten ferner ohne Unterhaltszahlungen von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) oder – in Ausnahmefällen – von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV. Bei diesen Leistungsbezügerinnen und -bezügern war ein allfälliger Anspruch auf Alimentenbevorschussung bereits abgeklärt worden, und es kann davon ausgegangen werden, dass bei ihnen kein Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) festgestellt worden war. An weitere 190 Alleinerziehende wurde eine Wit-

wen- beziehungsweise Waisenrente ausgerichtet, was wiederum den Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) ausschliesst.

Im Jahr 2006 zählten somit 2'250 Alleinerziehende zur Zielgruppe der Alimentenbevorschussung (ALBV). Weiter gilt es zu ermitteln, wie viele von ihnen ihren Anspruch geltend machten: Für 680 von ihnen oder jede achte alleinerziehende Person mit einem Reinvermögen unter der Anspruchsgrenze bevorschusste die öffentliche Hand die Kinderalimente. Da im Kontext der Datenverknüpfung die Quote der Alleinerziehenden aufgrund wechselnder oder unvollständiger AHV-Nummern unterdurchschnittlich ausfiel, dürfte die Zahl der Alleinerziehenden mit Alimentenbevorschussung (ALBV) in der vorliegenden Analyse zu tief ausfallen.

Die verbleibenden 1'570 Alleinerziehenden erhielten somit weder Unterhaltsbeiträge noch Renten noch bedarfsabhängige Sozialleistungen. Unter ihnen dürften zwei Gruppen, die sich durch private Transfers absichern, in den analysierten Daten nicht eindeutig zur Darstellung kommen: Bei der ersten Gruppe handelt es sich um Konkubinatspaare, die unter sich einen Vertrag zur Regelung des Unterhalts gezeichnet haben, welcher jedoch nicht den Charakter eines Rechtstitels aufweist. Das bei Konkubinatspaaren anzuwendende Einschätzungsverfahren respektive die gewährten Sozialabzüge in der Steuererklärung lassen vermuten, dass mindestens ein Drittel der verbleibenden 1'570 Alleinerziehenden im Konkubinat lebten. Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um eine nichtquantifizierbare Zahl von jungen Alleinerziehenden, die noch bei ihren Eltern wohnen und finanziell von denselben unterstützt werden.

Abb. 11 Anzahl Alleinerziehende (mit einem Reinvermögen von maximal 33'000 Franken) nach ausgewählten Einkommensquellen und Reineinkommensklassen 2006 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
 Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Auch haben im Jahr 2006 gut 1'000 Alleinerziehende (mit einem Reinvermögen von maximal 33'000 Franken) in der Steuererklärung ein Reineinkommen von null ausgewiesen (Abb. 11). Rund ein Viertel dieser Gruppe erhielt Alimentenbevorschussung der öffentlichen Hand (ALBV) oder Beiträge von den Unterhaltspflichtigen. Weiter wurde mehr als ein Drittel dieser Alleinerziehenden mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) unterstützt. Ein geringer Anteil bekam eine Witwen- oder Waisenrente. Ein Drittel erhielt aber weder Unterhaltsbeiträge noch Renten oder bedarfsabhängige Sozialleistungen und wies dennoch ein Reineinkommen von null aus. Es ist also davon auszugehen, dass mindestens ein Teil von ihnen eine finanzielle Unterstützung aus dem privaten Umfeld bezieht.

Alleinerziehende, die Zahlungen vom unterhaltspflichtigen Elternteil erhielten, verzeichneten im Jahr 2006 ein mittleres Reineinkommen von 43'500 Franken. Alleinerziehende, deren Kinderalimente bevorschusst wurden (ALBV), erzielten erwartungsgemäss ein geringeres Einkommen als Alimentenempfängerinnen und -empfänger. Sie verzeichneten ein mittleres Reineinkommen von 24'600 Franken. Der an Alleinerziehende mit einem Kind im Jahr 2006 bevorschusste Betrag betrug im Kanton Luzern im Mittel 6'000 Franken, jener an Alleinerziehende mit zwei Kindern rund 9'000 Franken und jener an Alleinerziehende mit drei oder mehr Kindern rund 14'000 Franken.

3 Finanzielle Absicherung von Luzerner Rentnerinnen und Rentner

Die Sozialversicherungen für Rentnerinnen und Rentner haben in der Schweiz eine lange Tradition. Das Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) wurde 1948 in Kraft gesetzt. Fast zwanzig Jahre später wurde das Gesetz zu den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV (Invalidenversicherung) erlassen. Die Ergänzungsleistungen (EL) bezwecken die materielle Existenzsicherung der in der Schweiz lebenden AHV- oder IV-Rentenberechtigten. Die finanzielle Situation von Rentnerhaushalten im Kanton Luzern wird hier analysiert.

3.1 Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern

Als AHV-Rentnerhaushalte gelten Haushalte mit AHV-Renteneinkommen, deren älteste Person mindestens 65 Jahre alt ist. Haushalte von Frühpensionierten und vereinzelt vorkommende Rentnerhaushalte mit Kindern werden in diesem Kapitel nicht näher betrachtet.

Im Jahr 2006 zählten rund 37'900 Privathaushalte im Kanton Luzern zu den AHV-Rentnerhaushalten (Tab. 10). Weitere 3'500 AHV-Rentnerinnen und -Rentner – allein oder als Paar – lebten in einem Alters- und/oder Pflegeheim oder einer anderen stationären Institution im Kanton Luzern⁹.

Bei zwei Fünfteln der Rentnerhaushalte handelte es sich um Paarhaushalte; in jedem zweiten Haushalt wohnte lediglich eine Person. Fast drei Viertel der Alleinlebenden waren Frauen; 70 Prozent von ihnen waren verwitwet.

⁹ Die Identifikation der Heimbewohnerinnen und -bewohner im Kanton Luzern erfolgte aufgrund einer statistischen Methode. AHV-Rentnerinnen und -Rentner in einem Heim ausserhalb des Kantons Luzern konnten in den Daten jedoch nicht identifiziert werden. Die Zahl der Personen im Heim dürfte damit unterschätzt werden.

Tab. 10 AHV-Rentnerhaushalte nach Haushaltstyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern

	Total	Altersgruppen		
		65 bis 74 J.	75 bis 84 J.	85 u.m.J
Anzahl AHV-Rentnerhaushalte	41'383	19'390	15'495	6'498
<i>Privathaushalte</i>	37'882	19'052	14'471	4'359
Paare	16'965	9'964	5'844	1'157
Alleinstehende	20'917	9'088	8'627	3'202
Rentnerinnen	15'434	6'229	6'706	2'499
Rentner	5'483	2'859	1'921	703
<i>Heim</i>	3'501	338	1'024	2'139

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

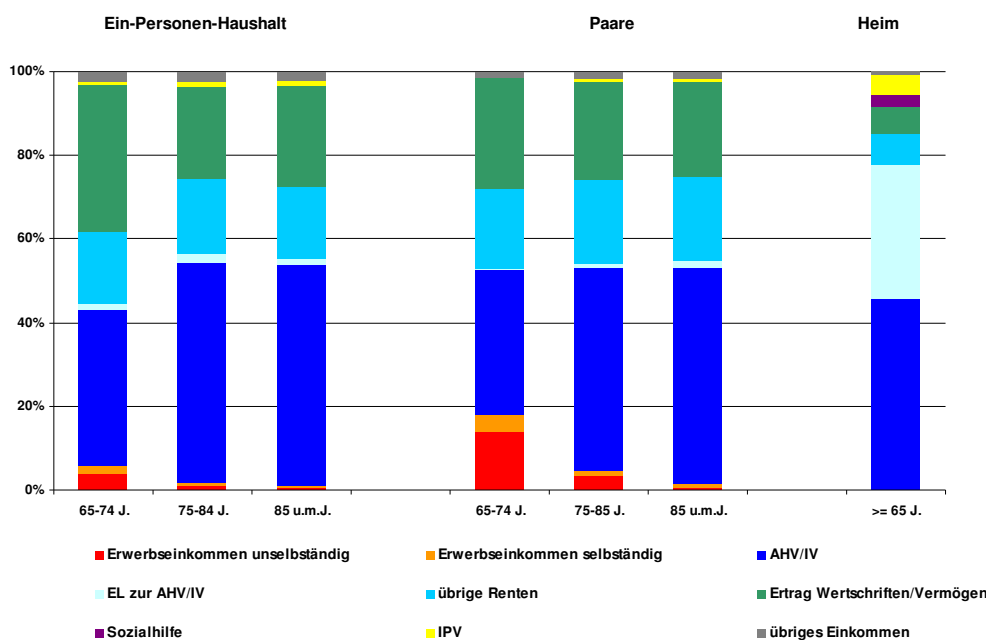
3.1.1 Einkommens- und Vermögenssituation

In der individuellen Biografie stellt sich mit dem Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand oft eine einschneidende Veränderung der finanziellen Situation ein. Das Beziehen der Rente geht nämlich in der Regel mit einer Einkommenseinbusse einher. So wiesen im Jahr 2006 die AHV-Rentnerinnen und -Rentner im Mittel ein Haushaltseinkommen (inkl. bedarfsabhängiger Leistungen) von rund 46'800 Franken aus. Dieser Wert lag gut 30 Prozent tiefer als das mittlere Einkommen der Luzerner Haushalte von Personen im erwerbsfähigen Alter.

Den grössten Anteil am Haushaltseinkommen der Luzerner AHV-Rentnerinnen und -Rentner bildeten im Jahr 2006 mit 41,9 Prozent die Altersrenten (1. Säule des 3-Säulen-Modells zur Alterssicherung). Zusammen mit den Einkünften aus der 2. und 3. Säule betrug der Anteil der Renteneinkünfte am Einkommen dieser Haushalte 59,8 Prozent (Abb. 12). Die zweitwichtigste Einnahmequelle der Rentnerinnen und Rentner im Kanton bildeten Erträge aus Wertschriften und Vermögen. Sie trugen im Jahr 2006 durchschnittlich einen Viertel zu deren Haushaltseinkommen bei. Das Einkommen aus Erwerbstätigkeit spielte bei Paarhaushalten eine wichtigere Rolle als bei den alleinlebenden AHV-Rentnerinnen und -Rentnern: In der Altersklasse der 65- bis 74-Jährigen ging noch annähernd jedes fünfte Ehepaar einer Erwerbstätigkeit nach, aber nur jede oder jeder zwanzigste Alleinlebende.

Die gesundheitlichen Einschränkungen im Alter und die damit verbundenen Pflegekosten können dazu führen, dass Rentnerinnen und Rentner auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Bei den meist pflegebedürftigen Heimbewohnerinnen und -bewohnern im AHV-Alter lag der Anteil der bedarfsabhängigen Sozialleistungen (EL, IPV, WSH) am Haushaltseinkommen mit 39,7 Prozent deutlich höher als bei Rentnerinnen und Rentnern, die nach wie vor in einem Privathaushalt leben (Paarhaushalte: 1,0%; Einpersonenhaushalte: 2,9%). Paarhaushalte waren seltener auf Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV angewiesen als meist weibliche Einpersonenhaushalte (0,6% versus 1,8%). Bei beiden Gruppen steigt jedoch mit zunehmendem Alter der Anteil der Sozialleistungen am Haushaltseinkommen; bei den Paarhaushalten von 0,8 auf 2,6 Prozent und bei den Alleinstehenden von 2,5 auf 3,1 Prozent.

Abb. 12 Zusammensetzung des Einkommens nach Haushaltstyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern



Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Ein Vergleich der verschiedenen Altersgruppen zeigt für das Jahr 2006, dass das Haushaltseinkommen der 65- bis 74-jährigen Rentnerinnen und Rentner höher war als jenes von Pensionierten in hohem Alter (Tab. 11). Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Rentnerinnen und Rentner in dieser früheren Altersphase teilweise noch einer Erwerbtätigkeit nachgehen. Parhaushalte der jüngsten Altersgruppe erzielten ein mittleres Haushaltseinkommen von 70'000 Franken, 11'900 Franken mehr als die Gruppe im Alter ab 85 Jahren. Geringer fällt der Unterschied bei den Alleinstehenden aus. Im Jahr 2006 betrug das mittlere Haushaltseinkommen der 65- bis 74-jährigen Alleinstehenden 36'500 Franken, 5'000 Franken mehr als jenes der über 84-Jährigen.

Mit dem Austritt aus dem Erwerbsleben reduziert sich das Haushaltseinkommen insgesamt, gleichzeitig entfallen jedoch die Berufsauslagen. Die obligatorischen Ausgaben für Steuern, Krankenkassenprämien und die wiederkehrenden fixen Ausgaben für Wohnkosten fallen aber weiterhin an und beeinflussen die Höhe der tatsächlich verfügbaren, finanziellen Mittel. Wie bei Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter bestehen dabei Unterschiede zwischen den Haushaltstypen: Im Jahr 2006 standen Paaren im Mittel 1,5-mal mehr Geldmittel zur Verfügung als Alleinstehenden. Das verfügbare Äquivalenzeinkommen beider Gruppen ist im höheren Alter tiefer als unmittelbar nach der Pensionierung.

Tab. 11 Mittleres Haushaltseinkommen und verfügbares Äquivalenzeinkommen (in Fr.) nach Haushaltstyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern

	Total	Altersgruppen		
		65 bis 74 J.	75 bis 84 J.	85 u.m. J.
Paare				
Haushaltseinkommen	65'800	70'000	60'600	58'100
Verfügbares Äquivalenzeinkommen	26'000	28'300	23'400	21'000
Alleinstehende				
Haushaltseinkommen	34'200	36'500	32'900	31'500
Verfügbares Äquivalenzeinkommen	17'000	18'200	16'700	14'600

Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

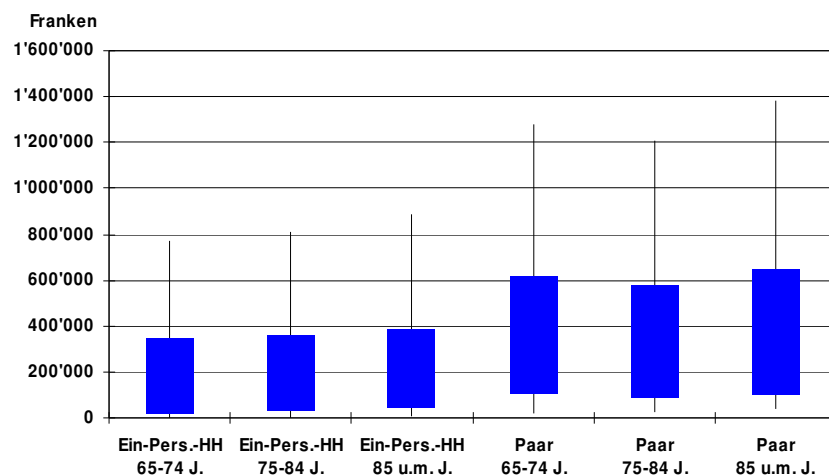
Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass obige Betrachtung keine Einkommensentwicklung innerhalb des individuellen Lebenslaufs nachzeichnet. Zukünftige Generationen könnten aufgrund der Alterssicherung durch die 2. und 3. Säule (3-Säulen-Modell zur Alterssicherung) im Alter ab 85 Jahren über ein höheres Einkommen verfügen als heutige Generationen.

Über die finanzielle Situation im Alter entscheidet in hohem Mass auch das Vermögen. Sind genügend Reserven vorhanden, kann der Lebensstandard auch bei sinkendem Einkommen nach der Pensionierung gehalten werden. Die Kapitalisierung von Vermögen findet meist in den späteren Lebensphasen statt, in denen auch Erbschaften anfallen. Das mittlere Reinvermögen steigt grundsätzlich von Altersgruppe zu Altersgruppe an, was ebenfalls mit der Tatsache in Zusammenhang stehen dürfte, dass ärmere Personen tendenziell früher sterben (Dubach/Stutz/Calderón 2010).

Im Kanton Luzern deklarierten im Jahr 2006 alleinstehende Rentnerinnen und Rentner im Alter zwischen 65 und 74 Jahren ein mittleres Reinvermögen von 118'900 Franken, während jenes der über 84-Jährigen 140'200 Franken betrug (Abb. 13). Die Paare unter den entsprechenden Altersgruppen verzeichneten ein Reinvermögen von 284'100 respektive 294'700 Franken. Erwartungsgemäss schrumpfen Vermögensreserven im Fall eines Aufenthalts in einem Alters- und/oder Pflegeheim oder einer anderen stationären Institution. Im Jahr 2006 deklarierten Heimbewohnerinnen und -bewohner ein mittleres Reinvermögen von 14'900 Franken (65- bis 74-Jährige) bis 35'400 Franken (85 Jahre alt und älter).

Abb. 13 Mittleres Reinvermögen der AHV-Rentnerinnen und Rentner nach Haushaltstyp und Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern



Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

3.1.2 AHV-Rentnerinnen und -Rentner mit geringem Einkommen

Im Jahr 2006 trugen im Kanton Luzern bei insgesamt gut 7'000 Rentnerpaaren und alleinstehenden Rentnerinnen und Rentnern (17% der Rentnerhaushalte) Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV zur Existenzsicherung bei. Ihnen sowie weiteren fast 1'000 Haushalten wurde die Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenversicherung durch das Instrument der individuellen Prämienverbilligung (IPV) voll subventioniert. Weiteren 2'000 Rentnerhaushalten kam eine Teilsubventionierung der Krankenversicherungsprämie zugute.

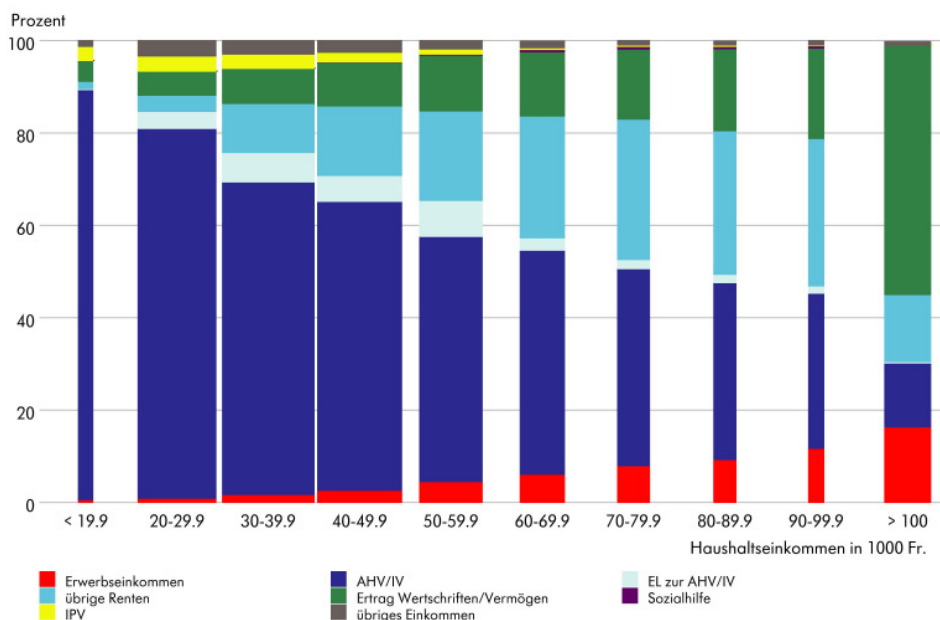
Dass Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentner – verglichen mit anderen Privathaushalten – am wenigsten von Armut betroffen sind, erklärt sich aus der Wirksamkeit des 3-Säulen-Modells zur Alterssicherung und den bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Bei den Haushalten von AHV-Rentnerinnen und Rentnern mit den tiefsten Einkommen übernehmen die bedarfsabhängigen Sozialleistungen eine ent-

scheidende existenzsichernde Funktion. Fast jeder zweite AHV-Rentnerinnen- und Rentnerhaushalt mit einem Einkommen unter 30'000 Franken generierte im Kanton Luzern 2006 Einnahmen aus Ergänzungsleistungen (EL) und/oder individuellen Prämienverbilligungen zur obligatorischen Krankenversicherung (IPV). Mit zunehmendem Einkommen sinkt die Wahrscheinlichkeit, zur Existenzsicherung auf bedarfsabhängige Leistungen angewiesen zu sein.

Konnte in der Erwerbsphase keine 2. Säule aufgebaut werden (Konto der gesammelten Pensionskassenbeiträge innerhalb des 3-Säulen-Modells zur Alterssicherung), so erhöht sich das Armutsrisiko im Alter. Im Jahr 2006 fehlten der Mehrheit der Rentnerhaushalte mit Einkommen unter 40'000 Franken Einkünfte aus der beruflichen Vorsorge (2. Säule). Dies betrifft insbesondere geschiedene oder verwitwete Rentnerinnen, aber auch geschiedene hochbetagte Rentner.

Rentnerinnen- und Rentnerhaushalte mit tiefen Einkommen weisen im Gegensatz zu denjenigen mit höheren Einkommen kaum Erwerbseinkommen auf (Abb. 14). Hingegen besaßen im Kanton Luzern im Jahr 2006 zwischen 64,1 und 96,5 Prozent der AHV-Rentnerinnen und -Rentner aller Einkommensklassen – wenn teilweise auch sehr geringe – Einnahmen aus Wertschriften und Vermögen.

Abb. 14 Zusammensetzung des Haushaltseinkommens von AHV-Rentnerinnen und -Rentner nach Einkommensklassen 2006 – Kanton Luzern



Die Breite der Balken ist proportional zum Total der Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern.

LUSTAT Statistik Luzern
 Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

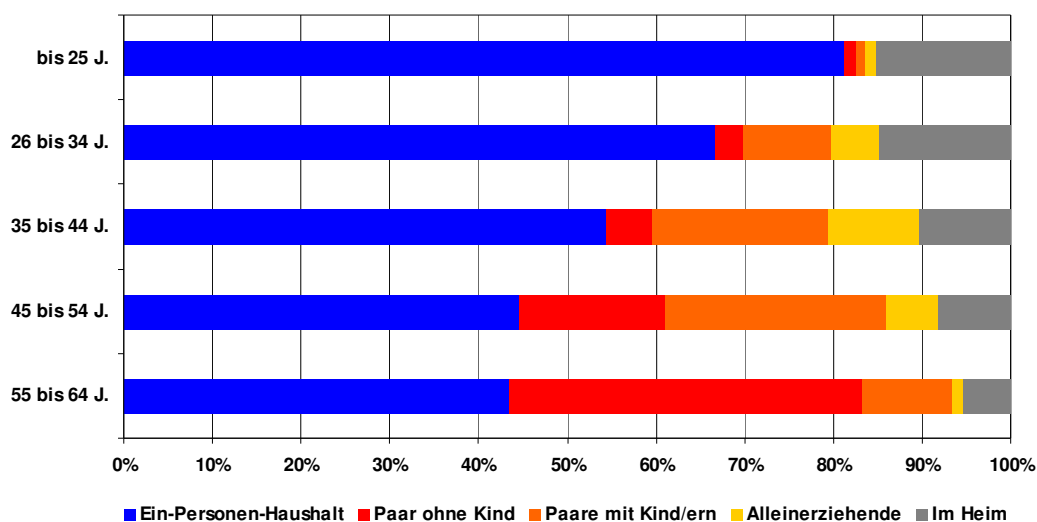
3.2 Haushalte von IV-Rentnerinnen und -Rentnern

Auch Rentenbezügerinnen und -bezüger der Invalidenversicherung (IV) benötigen für ihre Existenzsicherung teilweise in Ergänzung der Sozialversicherungsleistungen bedarfsabhängige Sozialleistungen. Im Jahr 2006 lebten in rund 10'500 oder rund 6 Prozent der Privathaushalte im Kanton Luzern mindestens eine IV-Rentnerin respektive ein IV-Rentner. Weitere rund 960 IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger lebten in einem Heim. Diejenigen Luzerner IV-Rentnerinnen und -Rentner, die 2006 in Privathaushalten lebten, wohnten mehrheitlich allein. Die restlichen zwei Fünftel lebten je zur Hälfte in Paarhaushalten ohne Kinder beziehungsweise in Haushalten mit Kindern.

Da in früheren Lebensphasen eine vorhandene Invalidität häufig auf Geburtsgebrechen zurückgeht, ist bei jüngeren IV-Berechtigten meist keine Erwerbsbeteiligung

möglich und es resultiert eine volle Rente. Im Alter zwischen 40 und 64 Jahren ist der Rentenbezug dagegen mehrheitlich in gesundheitlichen Probleme begründet, was häufiger zu einer Teilrente führt als dies bei jüngeren Personen der Fall ist. Die IV-Rentenleistungen bilden im Kanton Luzern bei alleinlebenden, meist jüngeren IV-Rentnerinnen und -Rentnern denn auch die Haupteinnahmequelle (Abb. 16). Aus ihr stammten im Jahr 2006 fast sechs von zehn Franken der Haushaltseinkommen besagter Personengruppe; bei den übrigen Privathaushalten mit Renteneinnahmen aus der Invalidenversicherung (IV) waren es rund vier von zehn Franken. Die Haushalte von meist älteren Paaren mit IV-Rente haben im Kanton Luzern häufiger eine Teilrente als Alleinstehende, da sie trotz Invalidität öfter weiterhin einem Teilzeiterwerb nachgehen können. So machte im Kanton Luzern das Einkommen aus Erwerbsarbeit am Haushaltseinkommen von Paaren mit Invalidenrente im Jahr 2006 über 40 Prozent aus (Alleinlebende: 20,8%).

Abb. 15 Struktur der Haushalte von IV-Rentnerinnen und -Rentnern nach Altersgruppen 2006 – Kanton Luzern



Altersgruppen: Alter der ältesten Person im Haushalt

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

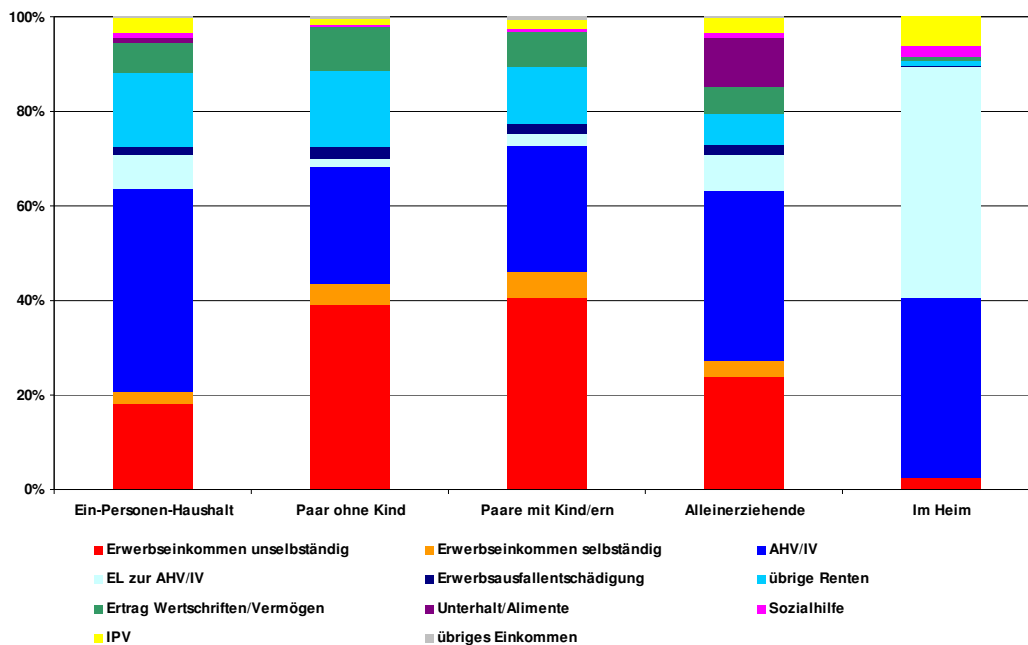
Jüngere, alleinlebende IV-Rentnerinnen und -Rentner sind häufiger auf Ergänzungsleistungen (EL) zur IV angewiesen als ältere. Eine wichtige Funktion übernehmen Ergänzungsleistungen (EL) zur IV und die individuelle Prämienverbilligung zur obligatorischen Krankenversicherung (IPV) auch, wenn die Finanzierung eines Heimaufenthalts nötig wird. Das Einkommen von Luzerner IV-Rentnerinnen und -Rentnern, die in einem Heim wohnen, setzte sich 2006 fast ausschliesslich aus Rentenleistungen und den genannten bedarfsabhängigen Sozialleistungen zusammen.

Tritt eine Invalidität ein, wird die Existenz bis zum Zeitpunkt des ersten IV-Rentenbezugs vorerst meist durch die Erwerbsausfallentschädigung (EO) sichergestellt. Die Prüfung des Gesuchs um eine Rente der Invalidenversicherung (IV) kann aber lange Zeit erfordern, da die Anspruchsberechtigung erst abgeklärt werden muss. Entsteht während dieser Zeit eine akute finanzielle Notlage, übernimmt zwischenzeitlich die Sozialhilfe (WSH) die Existenzsicherung. Im Kanton Luzern waren im Jahr 2006 Alleinstehende und Alleinerziehende vom Zeitpunkt der Invalidität bis zum Zeitpunkt der Bewilligung des IV-Rentenbezugs am häufigsten auf Sozialhilfe (WSH) angewiesen, dies im Vergleich zu anderen Privathaushalten von IV-Rentnerinnen und -Rentnern.

Wegen ihrer eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten vermögen Haushalte von IV-Rentnerinnen und -Rentnern kaum, Geld zu kapitalisieren. So deklarierten im Jahr 2006 im Kanton Luzern die Haushalte von IV-Rentnerinnen und -Rentnern im

Mittel ein Reinvermögen von 12'900 Franken. Nur in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen, die vor der Invalidität meist längerfristig erwerbstätig gewesen waren, lag der Wert über dem Durchschnitt.

Abb. 16 Zusammensetzung des Haushaltseinkommens von IV-Rentnerinnen und -Rentnern nach Haushaltstyp 2006 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Teil II Leistungsangebote zur Existenzsicherung im Kanton Luzern

In Teil I des vorliegenden Berichts waren die Einkommens- und Vermögenssituation der Haushalte im Kanton Luzern dargestellt und insbesondere die Bedeutung ihrer unterschiedlichen Einkommensbestandteile analysiert worden. Dabei wurde wiederholt auf die Leistungen von Bund und Kanton hingewiesen, die dazu da sind, dass Haushalte in prekären finanziellen Situationen gezielt entlastet werden können. In nachfolgendem Teil II befasst sich vorliegender Projektbericht ausführlicher mit diesen Leistungen der öffentlichen Hand im Kanton Luzern.¹⁰ In Teil III vorliegenden Berichts wird später näher darauf eingegangen werden, welche Wechselwirkungen diese Leistungen untereinander eingehen und welche allfällig systembedingten Ungerechtigkeiten resultieren.

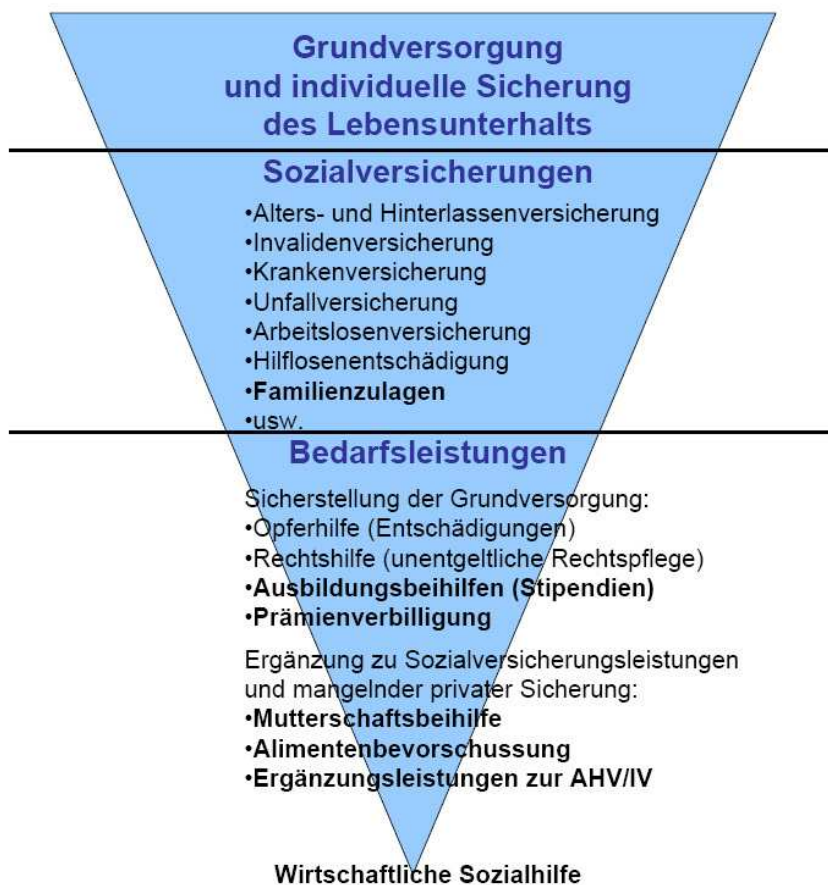
Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz zielt darauf ab, der Bevölkerung eine Grundlage zu bieten, die es ermöglicht, einen ausreichenden Lebensunterhalt zu bestreiten. Es lässt sich dreistufig beschreiben (BFS 2009):

1. Stufe: Aufbauend auf eine vom Staat zur Verfügung gestellte Grundversorgung (Recht, Bildung, öffentliche Sicherheit) sind in der Schweiz die Individuen für die eigene Existenzsicherung selber verantwortlich.
2. Stufe: Ist den Individuen in der Schweiz die eigene Existenzsicherung aus Gründen wie Krankheit, Alter oder Invalidität nicht in ausreichendem Mass möglich, tragen Sozialversicherungen zur Existenzsicherung bei.
3. Stufe: Greifen die Massnahmen der Sozialversicherungen nicht oder sind sie für die Existenzsicherung nicht ausreichend, kommen im Einzelfall die bedarfsabhängigen Leistungen zum Tragen. Diese dienen einerseits dazu, die Grundversorgung sicherzustellen (z.B. mittels Stipendien oder unentgeltlicher Rechtshilfe). Andererseits ergänzen sie die Sozialversicherungsleistungen oder bieten Unterstützung bei unzureichenden Eigenleistungen. Die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) kommt erst zum Tragen, wenn die selber erwirtschafteten Einnahmen und die genannten Leistungen der öffentlichen Hand nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten.

Grundsätzlich lassen sich die Sozialversicherungsleistungen hinsichtlich ihrer gesetzlichen Verankerung dem Bund zuordnen, während die bedarfsabhängigen Leistungen den einzelnen Kantonen unterliegen. Der Umfang und die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen variieren daher von Kanton zu Kanton.

¹⁰ Während in Teil I die Haushaltsbetrachtung im Zentrum der Analyse stand, fokussiert Teil II auf die Leistungsbezügerinnen und -bezüger. Diese unterschiedliche Betrachtung sowie die verschiedenen Datenquellen erklären allfällige Unterschiede zwischen den in Teil I und Teil II präsentierten statistischen Ergebnissen.

Abb. 17 Modell des Systems der sozialen Sicherheit



Für die Beantwortung der Fragestellungen, die sich der Projektgruppe im Rahmen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ stellen, sind folgende Leistungen von Bedeutung: die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV, die Leistungen für Familien wie Alimentenbevorschussung (ALBV), Mutterschaftsbeihilfe (MUBE), Stipendien und Familienzulagen sowie die individuelle Prämienverbilligung zur obligatorischen Krankenversicherung (Abb. 17). Die Höhe der verfügbaren finanziellen Mittel eines Haushalts wird im Kanton Luzern im Weiteren durch das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung sowie durch die Höhe der zu entrichtenden Steuern beeinflusst.

Die Stadt Luzern gewährt ihren Rentnerinnen und Rentnern, die trotz Leistungen der AHV/IV und Ergänzungsleistungen (EL) kein existenzsicherndes Einkommen erzielen, eine städtische Zusatzleistung. Auch Familien und Alleinerziehenden in finanziell bescheidenen Verhältnissen, die keine wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) beziehen, wird seit 2010 wieder eine städtische Zusatzleistung gewährt. Auf diese kommunalen Leistungen wird im Rahmen vorliegenden Berichts jedoch nicht näher eingegangen.

Die folgende Kurzbeschreibung des Leistungsangebots ist dem Sozialbericht des Kantons Luzern (Amt für Statistik/Kantonales Sozialamt 2006) angelehnt.

1 Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)

Umschreibung

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

Zielgruppe

Im Kanton Luzern wohnhafte Personen, die ihren Lebensbedarf 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, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht rechtzeitig mit eigenen Mitteln oder Leistungen Dritter bestreiten können, erhalten wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), wenn ihre Einnahmen kleiner sind als das individuelle Unterstützungsbudget. Dieses Budget setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (abhängig von der Haushaltsgrösse), den effektiven Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung und den effektiven situationsbedingten Leistungen (z.B. Erwerbsunkosten).

Trägerschaft des Vollzugs

Einwohnergemeinde

Finanzierung

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

Neuerungen und Anpassungen

In der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) gelten seit dem 1. Juli 2005 die revidierten SKOS-Richtlinien, die im Sinn eines tieferen Grundbedarfs und zusätzlicher Anreize (Integrationszulagen, Einkommensfreibeträge) überarbeitet worden sind. Im Zug der Finanzreform 08 wurde der Lastenausgleich für wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) per 31. Dezember 2007 aufgehoben.

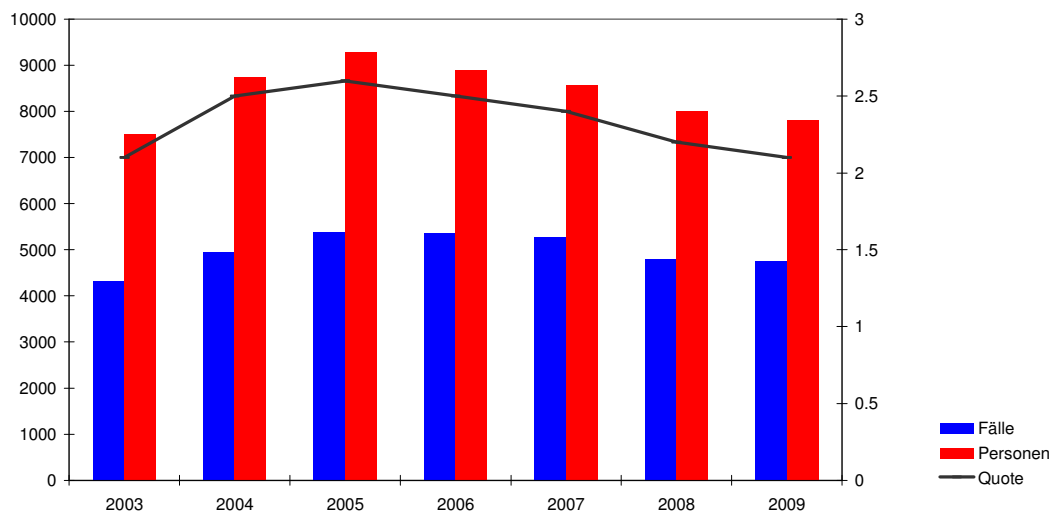
Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Nach einem Anstieg der Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) von 2003 bis 2005 – mit einem Höchstwert von fast 9'300 Personen – zeichnete sich dank der guten Konjunkturlage in den Folgejahren ein stetiger Rückgang der Bezüge im Kanton Luzern ab. Im Jahr 2009 unterstützten die Gemeinden des Kantons noch rund 7'800 Personen oder 2,1 Prozent der Bevölkerung mit wirtschaft-

licher Sozialhilfe (2005: 2,6%). An die unterstützten Privathaushalte wurden 2009 im Mittel rund 10'300 Franken ausbezahlt.

Die Nettobelastung der Gemeinden für wirtschaftliche Sozialhilfe (ohne Mutterschaftsbeihilfe) betrug 2009 rund 44 Millionen Franken oder 118 Franken pro Kopf der Luzerner Bevölkerung. Dies sind 13 Prozent weniger als im Vorjahr (Datenquelle: LUSTAT – Gemeindefinanzstatistik).

Abb. 18 Wirtschaftliche Sozialhilfe – Unterstützte Personen, Fälle und Sozialhilfequote seit 2003 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

2 Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV und IV

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 (EL) 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 (EL) zur AHV/IV vom 10. September 2007 (LU-ELG, SRL Nr. 881)

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 Alters- und/oder Pflegeheim oder einer anderen stationären Institution wohnen. Bei Personen, die ihren Privathaushalt pflegen, werden folgende Ausgaben anerkannt: Lebensbedarf, Mietkosten, Durchschnittsprämie der Krankenversicherung sowie situationsbedingte Ausgaben. Bei Heimaufenthalterinnen und -aufenthaltern wird anstelle von Lebensbedarf und Mietkosten ein Betrag für persönliche Auslagen und die Heimtaxe angerechnet.

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 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde ab 2008 die Finanzierung wie folgt geregelt:

- Der Bund trägt 5/8 der Kosten für die jährlichen Ergänzungsleistungen (ohne Pflege).
- Der Kanton trägt 3/8 der Kosten für die jährlichen Ergänzungsleistungen (EL) und die gesamten Vergütungen von Krankheits- und Behinderungskosten. Die Gemeinden übernehmen 70 Prozent des kantonalen Anteils.

Seit 2008 beteiligt sich der Bund – wie oben ersichtlich – an den jährlichen Ergänzungsleistungskosten. Die Regelung und Finanzierung der Aufwendungen im Heimbereich überlässt er aber den Kantonen. Ebenso unterstehen die individuell zu vergütenden Krankheitskosten dem Kanton.

Neuerungen und Anpassungen

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

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

- Erhöhung des Vermögensfreibetrags (Alleinstehende: von 25'000 auf 37'500 Franken; Ehepaare: von 40'000 auf 60'000 Franken);
- 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 Hilfenentschädigung bezieht.

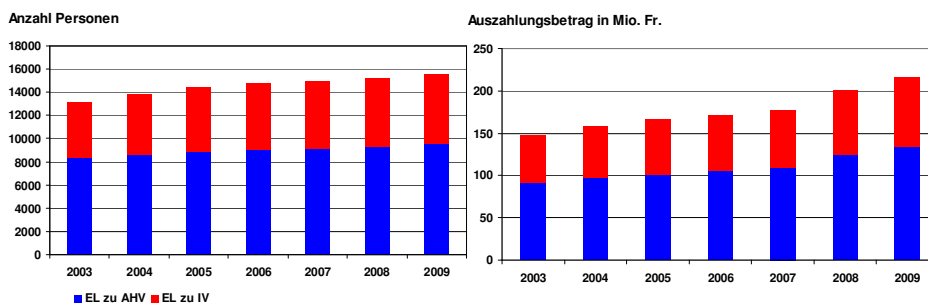
Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Im Jahr 2009 erhielten im Kanton Luzern insgesamt 15'501 Personen Ergänzungsleistungen (EL), 2,1 Prozent mehr als im Vorjahr. Drei von fünf EL-Bezügerinnen

und -Bezüger waren im AHV-Alter; jede vierte Bezügerin respektive jeder vierte Bezüger lebte in einem Alters- und/oder Pflegeheim oder einer anderen stationären Institution. Die Zahl der Neubewilligungen von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV blieb in den letzten Jahren konstant.

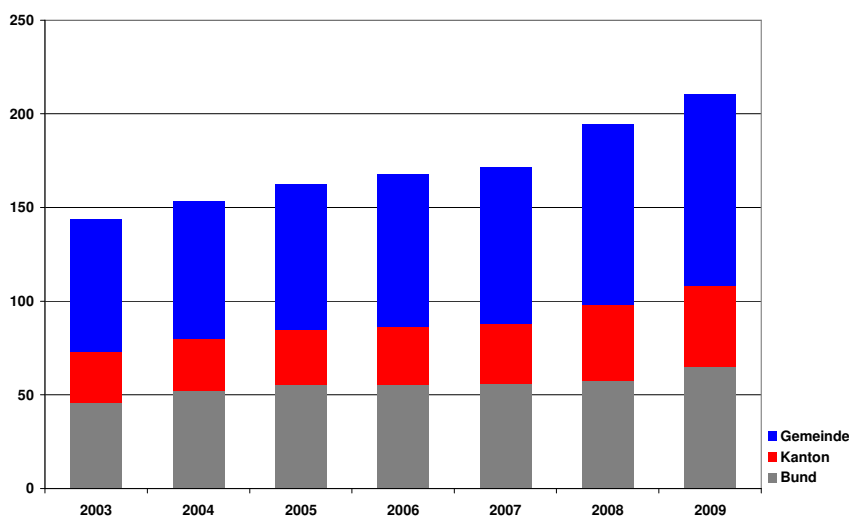
Die Aufhebung der gesamtschweizerischen Begrenzung der jährlich beziehungsweise monatlich ausbezahlbaren Ergänzungsleistungen (EL) im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) per 1. Januar 2008 führte zu einer deutlichen Erhöhung des insgesamt ausbezahlten Ergänzungsleistungsbetrags von 176,3 Millionen Franken im Jahr 2007 auf 200,7 Millionen Franken im Jahr 2008 (ohne Abschreibungen und Erlasse). Im Jahr 2009 kam es zu einem nochmaligen, jedoch abgeschwächten Anstieg um 7,8 Prozent auf 216,3 Millionen Franken. Damit erhöhte sich der pro Person ausbezahlte Betrag im Vorjahresvergleich von 13'220 Franken auf 13'950 Franken. EL-Empfängerinnen und -Empfänger haben zudem Anspruch auf die volle individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV).

Abb. 19 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV: Bezüger/innen und ausbezahlter Betrag nach Sozialwerk seit 2003 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Ausgleichskasse Luzern

Abb. 20 Nettoausgaben für Ergänzungsleistungen (in Mio. Fr.) nach Finanzierer seit 2003 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Staatsrechnung des Kantons Luzern

3 Leistungen für Familien, Kinder und Jugendliche in Ausbildung

Familien respektive Kinder und Jugendliche in Ausbildung erhalten im Kanton Luzern zielgruppenspezifische bedarfsabhängige Leistungen. Es sind dies die Familienzulagen, die Ausbildungsbeiträge, die Alimentenbevorschussung (ALBV) respektive die Inkassohilfe sowie die Mutterschaftsbeihilfe (MUBE). In vorliegendem Kapitel 3 dieses Projektberichts wird neben genannten Leistungen die öffentliche Unterstützung von familienergänzender Kinderbetreuung und von Tagesstrukturen für Kinder betrachtet.

3.1 Familienzulagen

Umschreibung

Familienzulagen sind einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Familienzulagen umfassen Kinderzulagen, Ausbildungszulagen, Geburtszulagen und Adoptionszulagen. Landwirtschaftliche Angestellte erhalten zudem eine Haushaltzulage.

Kinderzulagen werden für Kinder bis zum vollendeten 16. Altersjahr ausgerichtet. Auf Ausbildungszulagen haben Kinder ab vollendetem 16. Altersjahr bis zum Ende der Ausbildung Anrecht, längstens jedoch bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Die Geburts- und Adoptionszulagen sind einmalige Zulagen bei der Geburt respektive der Adoption eines Kindes (gilt nicht für Selbständigerwerbende in der Landwirtschaft).

Zielgruppe

Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende, selbständige Landwirtinnen und Landwirte, landwirtschaftliche Arbeitnehmende mit Kindern sowie Nichterwerbstätige.

Rechtsgrundlage

Bund:

Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (SR 836.2)

Verordnung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 31. Oktober 2007 (SR 836.21)

Wegleitung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 (SR 836.1)

Verordnung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 11.11.1952 (SR 836.11)

Kanton:

Gesetz über die Familienzulagen vom 8. September 2008 (SRL Nr. 885)

Verordnung zum Gesetz über die Familienzulagen vom 28. November 2008 (SRL Nr. 885a)

Berechnungsgrundlage

Bis zum vollendeten zwölften Altersjahr beträgt die Kinderzulage 200 Franken; zwischen 12. und vollendetem 16. Altersjahr 210 Franken. Jugendliche in Ausbildung (bis 25 Jahre) erhalten eine Ausbildungszulage von 250 Franken. Es erfolgt keine Bedarfsberechnung.

Trägerschaft des Vollzugs

Familienausgleichskasse des Kantons Luzern; Familienausgleichskassen, die durch die AHV-Ausgleichskassen geführt werden.

Finanzierung

Familienzulagen werden grösstenteils durch Beiträge der Arbeitgebenden finanziert. Massgebend ist jeweils der Arbeitsort (bei Nichterwerbstätigen der Wohnort).

Familienzulagen für Arbeitnehmende werden durch die Arbeitgebenden finanziert. Arbeitnehmende ohne abrechnungspflichtige Arbeitgebende zahlen den Beitrag in Abhängigkeit der Höhe ihres Lohns selber.

Selbständigerwerbende, die Familienzulagen beziehen, leisten einen Beitrag in der Höhe einer halben Kinderzulage (= Bezügerbeitrag). Das Defizit wird durch die von der Kasse vorhandenen Reserven gedeckt.

Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden mit Steuergeldern je zur Hälfte von Kanton und Wohngemeinden finanziert.

Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden zu 2 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme von den Arbeitgebenden finanziert. Der Restbetrag sowie die Ausgaben für die Kinderzulagen an Landwirtinnen und Landwirte werden durch Steuergelder finanziert (2/3 Bund; 1/3 Kantone).

Neuerungen und Anpassungen

Seit dem 1. Januar 2009 ist das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen in Kraft, das dem Kanton Luzern folgende Änderungen brachte:

- ganze Zulagen anstelle von Teilzulagen,
- teuerungsindexierte Anpassung der Zulagen,
- klare Bestimmungen über die Anspruchsvoraussetzungen,
- Zulagen auch für Nichterwerbstätige,
- Zuständigkeitsregelung für die Festlegung der Finanzierung.

Ausserdem beteiligen sich neu alle im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen an einem Lastenausgleich. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Solidarität zwischen allen Wirtschaftszweigen und helfen mit, die Beitragsbelastung für die Gesamtheit aller Arbeitgebenden im Kanton Luzern tief zu halten.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Im Zug der Einführung des neuen Bundesgesetzes über die Familienzulagen liegen ab 2009 erstmals statistische Angaben zum betreffenden Leistungsumfang vor. An Luzerner Arbeitnehmende und im Kanton Luzern wohnhafte Nichterwerbstätige wurden im Jahr 2009 Familienzulagen von insgesamt 216,1 Millionen Franken ausbezahlt, davon rund 8 Prozent an Arbeitnehmende respektive Selbständigerwerbende in der Landwirtschaft.

3.2 Ausbildungsbeiträge

Umschreibung

Die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen ist Teil der Bildungspolitik von Bund und Kantonen. Sie dient der Verbesserung der Chancengleichheit und zur Verringerung der sozialen Ungleichheit im Bildungswesen, zur generellen Nachwuchsförderung sowie zur optimalen Nutzung des Bildungspotenzials.

Ist eine Person bedürftig, decken die Ausbildungsbeiträge in Ergänzung zu den ihr zugestandenen Leistungen und jener ihrer Eltern die Kosten einer Ausbildung, welche die Person absolviert. Die Ausbildungsbeiträge dienen somit nicht der Existenzsicherung von Einzelpersonen oder Familien mit Personen in Ausbildung, sondern der konkreten Ausbildungsfinanzierung. Bedarfsabhängige Leistungen wie die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) sind den Ausbildungsbeiträgen nachgelagert.

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 spätestens zehn Jahre nach Ab-

schluss oder Abbruch der Ausbildung vollständig zurückbezahlt worden sein. Ausbildungsbeiträge werden ausgerichtet, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Person, der Eltern oder Dritter nicht dazu ausreicht, die Ausbildung zu finanzieren.

Zielgruppe

Personen in Ausbildung, die finanzielle Unterstützung von dritter Seite benötigen.

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 9. September 2002 (Stipendiengesetz, SRL Nr. 575)

Verordnung zum Stipendiengesetz vom 25. März 2003 (SRL Nr. 575a)

Berechnungsgrundlage

Die Berechnung der Ausbildungsbeiträge erfolgt nach einem Fehlbetragsdeckungs-system. Ausbildungsbeiträge werden nur gewährt, wenn die anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten höher ausfallen als die anrechenbaren Eigen- und Fremdleistungen. Die positive Differenz wird als Fehlbetrag bezeichnet.

Trägerschaft des Vollzugs

Dienststelle Berufs- und Weiterbildung

Finanzierung

Bund (2009: 10,4%); Kanton (2009: 89,6%)

Gemäss Bundesbeschluss vom 20. September 2007 wurde für die Finanzierung von Ausbildungsbeiträgen in den Kantonen für die Jahre 2008 bis 2011 ein Zahlungsrahmen von 150,6 Millionen Franken bewilligt. Die Aufteilung unter den Kantonen erfolgt nach dem jeweiligen Bevölkerungsanteil.

Neuerungen und Anpassungen

Seit 2003 ist das revidierte Stipendiengesetz in Kraft, welches bezüglich der finanziellen Unterstützung von Ausbildungen erwirkte, dass Personen auf dem dualen Bildungsweg und solche, die sich schulisch bilden, Gleichbehandlung erfahren. Die 2003 unverändert in die neue Stipendienverordnung übernommene Berechnungstabelle für den Elternbeitrag gab in der Vergangenheit verschiedentlich Anlass zu Einsprachen, sodass diese im Jahr 2007 überarbeitet worden ist. Die neue Berechnungstabelle ist seit 2008 in Kraft.

Am 18. Juni 2009 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge verabschiedet. Dieses Stipendien-Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm zehn Kantone beigetreten sind. Der Kanton Luzern prüft zurzeit, ob und wann der Beitritt erfolgen soll und welche gesetzlichen und finanziellen Folgen er mit sich brächte.

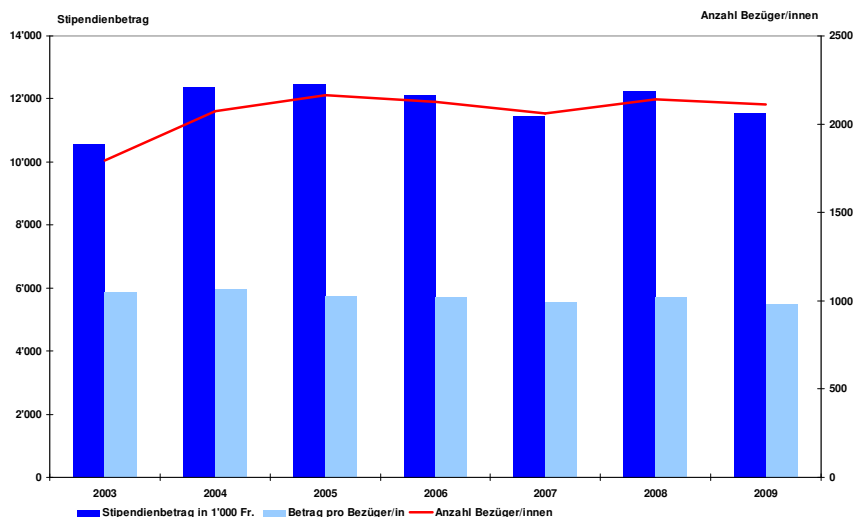
Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Nach Inkrafttreten des revidierten Stipendiengesetzes im Jahr 2003 nahm die Zahl der Stipendienbezügerinnen und -bezüger im Folgejahr um 280 Gesuche zu und stieg damit auf fast 2'100 Personen. In den Jahren 2004 bis 2009 schwankte diese Zahl zwischen 2'058 (2007) und 2'166 Personen (2005).

Nach einem Anstieg im Jahr 2004 pendelte sich der im Kanton Luzern insgesamt ausbezahlte Stipendienbetrag auf einen Jahreswert zwischen 11,5 Millionen (2007)

und 12,5 Millionen Franken (2005) ein. Damit reduzierte sich der pro Stipendienbezügerin respektive -bezüger durchschnittlich ausbezahlte Betrag zwischen 2004 und 2008 von 6'000 auf rund 5'700 Franken. 2009 betrug das Stipendiovolumen 11,6 Millionen Franken, durchschnittlich rund 5'500 Franken pro auszubildende Person.

Abb. 21 Stipendienbezüger/innen und -beiträge seit 2003 – Kanton Luzern



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

3.3 Alimentenbevorschussung (ALBV)

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

Unterhaltsberechtigter 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 (ALBV) 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. Das Reinvermögen darf 33'000 Franken nicht übersteigen. Sind diese Bedingungen erfüllt, wird der im Rechtstitel festgesetzte Betrag bevorschusst – höchstens aber der Betrag der maximalen Waisenrente (2009/2010: 912 Franken pro Monat).

Trägerschaft des Vollzugs

Einwohnergemeinde

Finanzierung

Einwohnergemeinde

Neuerungen und Anpassungen

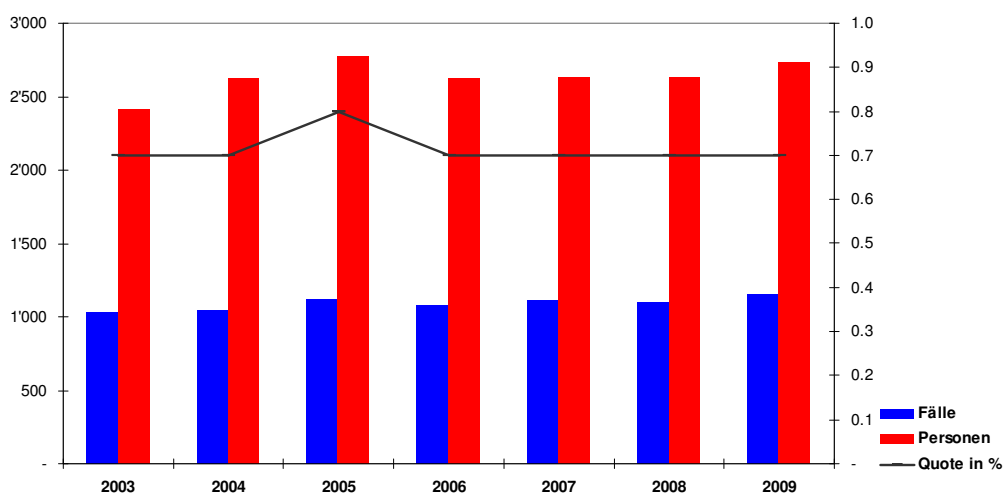
Per 1. Januar 2009 wurde in der Sozialhilfeverordnung geregelt, dass zur Festlegung des Anspruchs das Reineinkommen neu abzüglich bevorschusster Unterhaltsbeiträge gilt. Damit wurde der unerwünschte Effekt jener Fälle beseitigt, bei denen ein Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) erlosch, weil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

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Zwischen 2005 und 2008 bevorschussten die Gemeinden des Kantons Luzern jährlich in rund 1'100 Fällen ausstehende Kinderalimente.¹¹ Die Bevorschussung (ALBV) betraf mehrheitlich Alleinerziehende mit einem Kind. Im Jahr 2009 waren gegen 1'200 Fälle respektive gut 2'700 Personen (erziehungsberechtigter Elternteil und unterhaltsberechtigende Kinder) betroffen. Dies entspricht 0,7 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton. Die im Mittel pro Elternteil bevorschussten Kinderalimente (ALBV) beliefen sich im Jahr 2009 auf rund 7'200 Franken.

Die Nettobelastung der Gemeinden für Alimentenbevorschussung (ALBV) betrug 2009 rund 5,3 Millionen Franken oder rund 14 Franken pro Kopf. Das sind gut 6 Prozent mehr als im Vorjahr (Datenquelle: LUSTAT – Gemeindefinanzstatistik).

Abb. 22 Alimentenbevorschussung – Unterstützte Personen, Fälle und Quote seit 2003 Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

3.4 Inkassohilfe

Umschreibung

Die Gemeinden bieten eine unentgeltliche Hilfestellung für unterhaltsberechtigende Kinder beziehungsweise für Eheleute bei der Einbringung von Unterhaltsbeiträgen der Eltern beziehungsweise des anderen Ehegatten.

¹¹ In Teil I wurde auf der Basis der Steuerdaten für das Jahr 2006 vertieft auf die finanzielle Bedeutung der Alimentenbevorschussung (ALBV) für Alleinerziehende eingegangen. In der für das Projekt erstellten Datenbasis konnten 680 Alleinerziehende mit Alimentenbevorschussung (ALBV) identifiziert werden. Die Bevorschussungen an wiederverheiratete Elternteile waren dabei nicht Gegenstand der Analyse.

Zielgruppe

Unterhaltsberechtigter Kinder und Eheleute

Rechtsgrundlage

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

Berechnungsgrundlage

Es erfolgt keine Bedarfsberechnung.

Trägerschaft des Vollzugs

Einwohnergemeinde

Neuerungen und Anpassungen

In den letzten Jahren sind keine rechtlichen Änderungen in Kraft getreten.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Die Leistungen der Inkassohilfe werden im Rahmen der öffentlichen Statistik nicht erfasst. Das Beispiel der Stadt Luzern zeigt, dass die Zahl neu bewilligter und laufender Gesuche in den letzten Jahren tendenziell zugenommen hat. Im Jahr 2009 wurden 211 Inkassohilfe-Mandaten gezählt, 20 mehr als im Vorjahr. Im Gegensatz zur Alimentenbevorschussung (ALBV) umfasst das Inkasso auch Unterhaltsbeiträge an Einzelpersonen ohne Kind.

3.5 Mutterschaftsbeihilfe (MUBE)

Umschreibung

Die Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) soll verhindern, dass eine Mutter aufgrund der Geburt eines Kindes wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) beziehen muss. Die Leistung sichert damit das soziale Existenzminimum der Familie. Die Höhe der Auszahlung entspricht den Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH). Der Betrag wird während einer Dauer von zwölf Monaten entrichtet, davon maximal drei Monate vor der Geburt.

Zielgruppe

Familien, deren soziales Existenzminimum vor oder nach der Geburt des Kindes nicht gedeckt ist und in denen sich die Mutter überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes widmet.

Rechtsgrundlage

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

Berechnungsgrundlage

Die Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) sichert das soziale Existenzminimum der Familie, soweit es nicht durch Einkommen oder Vermögen gedeckt ist. Die Berechnung erfolgt wie bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) nach den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (vgl. Wirtschaftliche Sozialhilfe, Teil II, Kapitel 1).

Trägerschaft des Vollzugs

Einwohnergemeinde

Finanzierung

Einwohnergemeinde

Neuerungen und Anpassungen

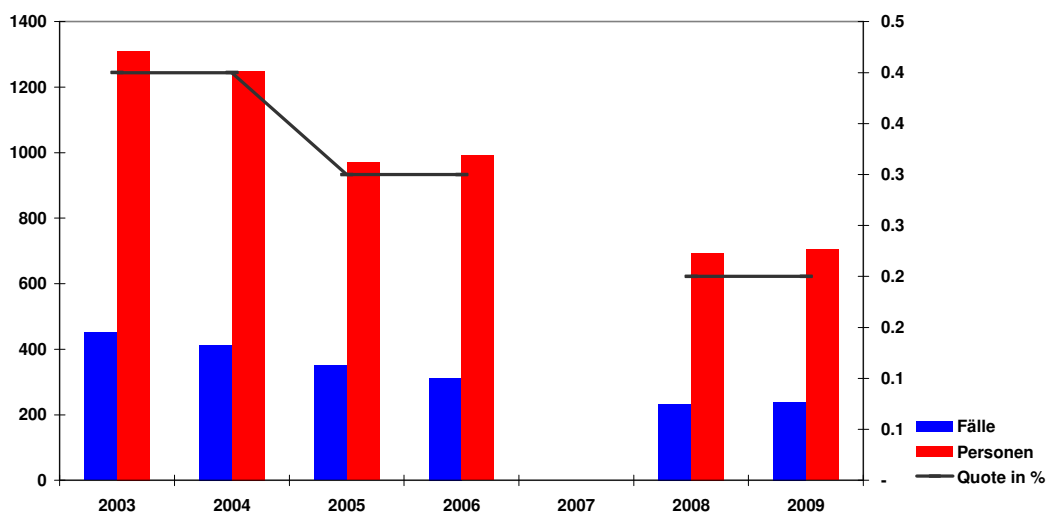
In Analogie zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) kommen auch bei der Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) seit 1. Juli 2005 die revidierten SKOS-Richtlinien zur Anwendung. Damit wurde einerseits die Grundbedarfspauschale für den Lebensunterhalt gesenkt, und andererseits werden soziale und berufliche Integrationsleistungen mit Integrationszulagen beziehungsweise Einkommensfreibeträgen (EFB) honoriert.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Die Zahl der Fälle geleisteter Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) war im Kanton Luzern in den letzten Jahren rückläufig. Diese Tendenz hat sich durch die Einführung der Mutterschaftsversicherung noch verstärkt. Nachdem die Luzerner Gemeinden im Jahr 2003 in gut 450 Fällen für insgesamt rund 1'300 Personen (Eltern und Kinder) eine Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) gewährt hatten, waren es 2009 noch 240 Fälle respektive rund 700 Personen. Der Anteil, den Bezügerinnen und Bezüger von Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) an der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Luzern ausmachen, sank damit von 0,4 auf 0,2 Prozent. Im Jahr 2009 wurden pro Fall im Mittel fast 8'100 Franken Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) ausbezahlt.

Die Nettobelastung der Gemeinden für Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) betrug 2009 rund 3,0 Millionen Franken oder 8 Franken pro Kopf der Luzerner Bevölkerung (Datenquelle: LUSTAT – Gemeindefinanzstatistik, eigene Erhebung).

Abb. 23 Mutterschaftsbeihilfe – Unterstützte Personen, Fälle und Quote seit 2003 Kanton Luzern



2007: vergleichbare Daten fehlen
LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Sozialhilfestatistik

3.6 Familienergänzende Kinderbetreuung und Tagesstrukturen

Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung kann die Wahl der Erwerbsmodelle und damit die Höhe des Haushaltseinkommens einer Familie wesentlich beeinflussen. Gleichzeitig wird die Höhe des Elternbeitrags für die familienexterne Kinderbetreuung teilweise einkommensabhängig festgelegt.

Umschreibung

Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung wird zwischen Vorschulbereich und Schulbereich unterschieden. Zu den Einrichtungen im Vorschulbereich gehören die Kindertagesstätten und die Spielgruppen. Kindertagesstätten dienen vor allem zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Spielgruppen hingegen sollen insbesondere den Erfahrungsraum des Kindes spielerisch erweitern und dessen soziale Kompetenzen fördern. Zu den Einrichtungen im Schulbereich gehören Horte, Mittagstische und die additive Tagesschule. Das Angebot der öffentlichen Hand wird durch Tageseltern oder Tagesfamilien ergänzt, die in allen Altersstufen ein oder mehrere Kinder stundenweise, halb- oder ganztags im eigenen Privathaushalt betreuen.

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

Richtlinien des Sozialvorsteher-Verbands Luzern (SVL) auf der Grundlage der Standards der Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz:
Qualitätsstandard für die Vermittlung und Begleitung von Tagesfamilien
Qualitätsstandard für Kinderkrippen und krippenähnliche Einrichtungen

Berechnungsgrundlage

Für die Berechnung gelten keine einheitlich definierten Regeln.

Trägerschaft des Vollzugs

Private Trägerschaften; Gemeinden; Schulen; Firmen

Finanzierung

Elternbeiträge (teilweise einkommensabhängig abgestuft); meist zusätzlich Subventionen von Gemeinden und/oder Firmen; Anschubfinanzierung des Bundes; Spenden, kantonaler Pro-Kopf-Beitrag für Kinder im Schulalter

Neuerungen und Anpassungen

Die Tagesstrukturen im Schulbereich sind seit 1999 unverändert im Gesetz über die Volksschulbildung verankert.

Im Vorschulbereich haben Gemeinden wie Luzern, Horw und Hochdorf neue Subjektfinanzierungsmodelle entwickelt. So haben seit April 2009 Erziehungsberechtigte mit Wohnsitz in der Stadt Luzern – in Abhängigkeit ihres Einkommens und ihres Erwerbsumsatzes – für jedes Kind im Vorschulalter mit vollendetem dritten Lebens-

monat 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

Das Angebot und die Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuung wird in der öffentlichen Statistik nicht erfasst. Exemplarisch werden nachfolgend die Angaben für die Stadt Luzern präsentiert (Stadt Luzern 2009).

Im Jahr 2009 hatten die 23 Kindertagesstätten in der Stadt Luzern 514 Plätze anzubieten (2008: 403 Plätze). 840 oder fast jedes dritte Stadt-Luzerner-Kind im Alter zwischen zwei Jahren und dem Eintritt in den Kindergarten besuchte dieses ausserfamiliäre Betreuungsangebot im Vorschulbereich. Weitere 127 Kinder im Vorschulalter wurden von Tageseltern respektive -familien betreut. Den Kindern im Schulalter standen in der Stadt Luzern 285 Tagesplätze und 115 Mittagstischplätze zur Verfügung; insgesamt 40 Plätze mehr als im Vorjahr. Diese wurden von insgesamt 621 Kindern genutzt (2008: 541). Weitere 66 Kinder im Schulalter wurden von Tageseltern betreut.

Im Vergleich zum Vorjahr baute die Stadt Luzern das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich weiter aus, und erhöhte die Summe der Subventionen von 2,4 Millionen Franken im Jahr 2008 auf insgesamt 2,6 Millionen Franken im Jahr 2009.

4 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Umschreibung

Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen werden mit individuellen Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) teilweise oder ganz von den Krankenkassenprämien entlastet. Ein Anspruch auf Prämienverbilligungen (IPV) besteht, wenn die Richtprämien höher sind als ein vom Regierungsrat festgelegter Prozentsatz der Summe aus steuerbarem Einkommen und 10 Prozent des steuerbaren Vermögens. Personen, die Ergänzungsleistungen (EL) respektive wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) beziehen, erhalten die volle Durchschnittsprämie respektive die volle Richtprämie vergütet. Zusätzlich zum anspruchbestimmenden Prozentsatz bestimmt der Regierungsrat seit 2010 jährlich auch die Richtprämien aufgrund der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Zielgruppe

Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen

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

Im Jahr 2010 haben diejenigen Personen Anspruch auf Prämienverbilligung (IPV), bei denen die Richtprämien 14,5 Prozent des steuerbaren Einkommens zuzüglich 10 Prozent des steuerbaren Vermögens übersteigen. Die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung werden um 50 Prozent verbilligt, sofern ihr steuerbares Einkommen oder das ihrer Eltern, bei denen sie wohnen, 100'000 Franken nicht übersteigt.

Für Quellenbesteuerte bilden 75 Prozent des zugrunde liegenden Einkommens die Basis.

Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) oder Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) werden die vollen Richtprämien erstattet. Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV erhalten aufgrund des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV die regionalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenversicherung erstattet.

Trägerschaft des Vollzugs

Ausgleichskasse Luzern; AHV-Zweigstellen der Gemeinden (Wohnortsprinzip innerhalb Kanton)

Finanzierung

Der Bund übernimmt 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenversicherung und teilt diesen jährlich auf die Kantone auf. Kanton und Gemeinden übernehmen seit 2008 je 50 Prozent des für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) aufzuwendenden Restbetrags.

Neuerungen und Anpassungen

Der zur Definition der Anspruchsberechtigung festgelegte Prozentsatz wurde in den letzten fünf Jahren wie folgt erhöht: von 10 Prozent für das Jahr 2005 auf 11,5 Prozent für 2006. Seit 2007 beträgt der anspruchbestimmende Prozentsatz 14,5 Prozent. Für das Jahr 2010 setzte der Regierungsrat die Höhe der Richtprämie im Kanton Luzern erstmals 6 Prozent tiefer als die vom Bund berechneten Durchschnittsprämien fest.

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

Auch der ausbezahlte Mindestbetrag veränderte sich über die Jahre: 2006 waren es 60 Franken, 2007 wie auch 2008 300 Franken und 2009 100 Franken.

Die bis 2006 geltende Einreichfrist bis zum 30. April wurde angepasst, sodass seither auch nach dem 1. Mai Gesuche eingereicht werden können. Für Letztere besteht der Anspruch allerdings erst ab dem Folgemonat der Gesuchseinreichung.

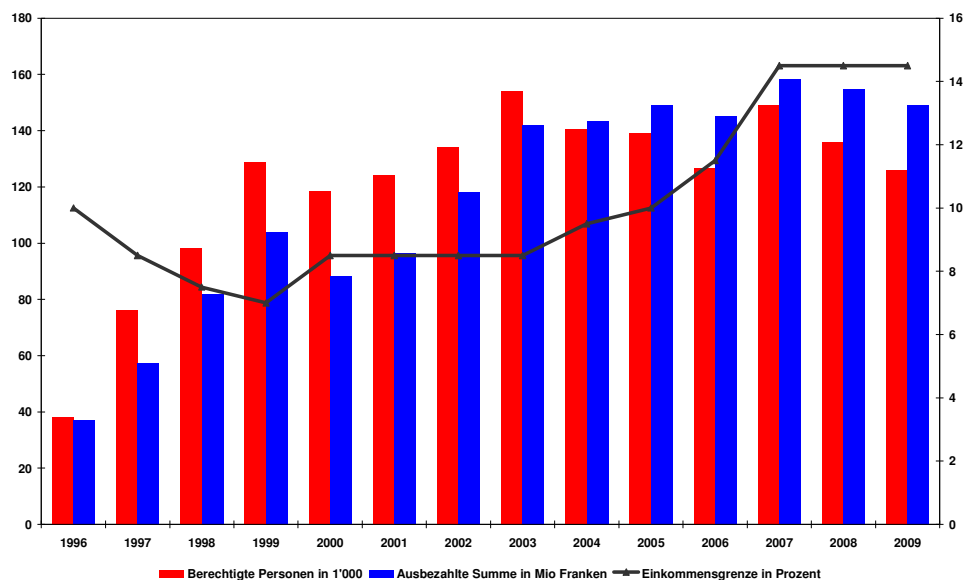
Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Zwischen 1997 und 2003 sind die Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenversicherung deutlich angestiegen. Dadurch erreichte der anspruchbestimmende Prozentsatz für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) nach einer Senkung in den Jahren 1998 und 1999 wieder das Niveau von 1997 von 8,5 Prozent. Infolgedessen hat sich die Anzahl anspruchsberechtigter Personen mit gut 154'000 Personen mehr als verdoppelt; die Zahlungen sind um 147 Prozent auf 142,1 Millionen Franken gestiegen.

Mit der Erhöhung des anspruchbestimmenden Prozentsatzes ab 2004 verringerte sich die Zahl der Bezugsberechtigten bis 2006 auf 127'000 Personen. Die gesetzlichen Änderungen ab 2007 führten im ersten Jahr vorerst zu einer Ausdehnung der Zahl der Anspruchsberechtigten, in den Folgejahren aber zu einer kontinuierlichen Reduktion. Im Jahr 2009 erhielt gut ein Drittel der Luzerner Bevölkerung (rund 126'000 Personen) eine Prämienverbilligung (IPV). 2009 betrug der gesamte Auszahlungsbetrag 149,2 Millionen Franken (inkl. 3,4 Mio. Fr. für Rückvergütungen un- einbringlicher Krankenversicherungsprämien). Rund ein Drittel der individuellen Prämienverbilligungen (IPV) ging an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV und rund ein Achtel an Sozialhilfebezügerinnen und

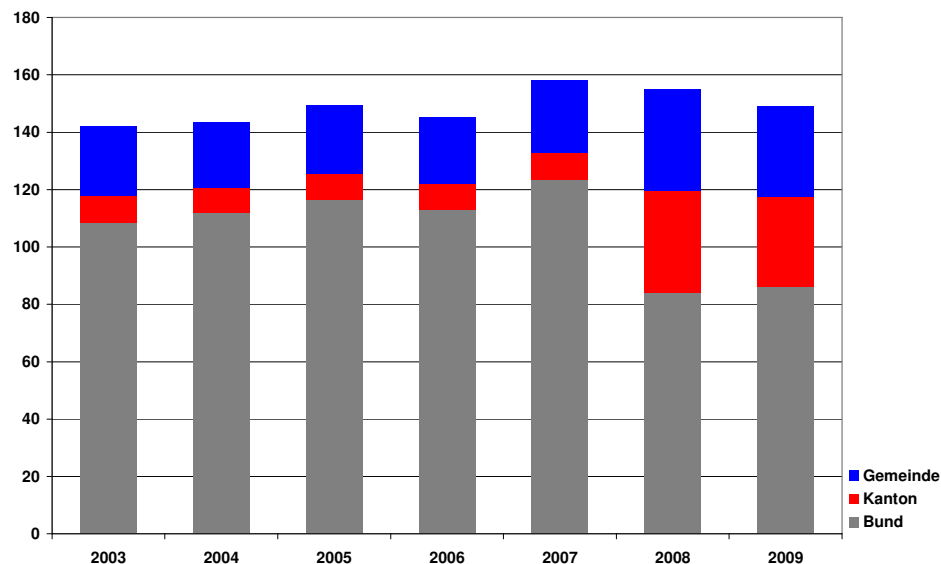
-bezüger. Seit 2008 tragen im Zug der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) der Kanton Luzern und die Luzerner Gemeinden den vom Bund nicht subventionierten Restbetrag paritätisch. Im Jahr 2009 belief er sich für den Kanton und die Luzerner Gemeinden auf je 31,6 Millionen Franken.

Abb. 24 Individuelle Prämienverbilligung: Anspruchsberechtigte, Auszahlungssumme, anspruchbestimmender Prozentsatz seit 1996 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
 Datenquelle: Ausgleichskasse Luzern

Abb. 25 Nettoausgaben für IPV in Millionen Franken nach Finanzierer seit 2003 – Kanton Luzern



LUSTAT Statistik Luzern
 Datenquelle: Staatsrechnung des Kantons Luzern

5 Steuererlass

Umschreibung

Steuern, deren Bezahlung infolge einer Notlage eine grosse Härte bedeuten würde, können ganz oder teilweise von den Steuerbehörden erlassen werden. Der Steuererlass soll eine nachhaltige und langfristige Sanierung der finanziellen Situation des Steuerpflichtigen ermöglichen und sicherstellen, dass Steuern nicht aus dem Existenzminimum bezahlt werden müssen.

Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV mit geringem Vermögen, die in einem Alters- und/oder Pflegeheim oder einer anderen stationären Institution leben, sowie Personen, die während mindestens neun Monaten wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) empfangen, wird die Steuer in jedem Fall erlassen. Ihnen stellt die Steuerbehörde eine Nullveranlagung aus. Einen teilweisen Steuererlass auf Gesuch hin erhalten jene Steuerpflichtigen, deren Mittel das Existenzminimum zwar überschreiten, die aber mit der Bezahlung der obligatorischen Steuern unter dieses Minimum fallen würden.

Zielgruppe

Steuerpflichtige in finanziellen Notlagen

Rechtsgrundlage

Bund:

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14)

Kanton:

Steuergesetz vom 22. November 1999 (SRL Nr. 620)

Berechnungsgrundlage

Für die Beurteilung einer Notlage werden die Normen des betriebsrechtlichen Existenzminimums und der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beigezogen sowie teilweise diejenigen der Ergänzungsleistungen (EL). Für die Berechnung des Steuererlasses ist die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen und dem Existenzminimum massgebend. Die Ermittlung erfolgt anhand von Budgetberechnungen.

Bei Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV, die in einem Alters- und/oder Pflegeheim oder einer anderen stationären Institution leben, oder bei Empfängerinnen und Empfänger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) erfolgen keine Berechnungen der Steuerbehörden. Es wird auf die Verfügungen der Sozialbehörden beziehungsweise der Ausgleichskasse abgestellt.

Vollzug

Kanton und Gemeinden

Über Gesuche um Erlass von Steuerbeträgen von über 5'000 Franken entscheidet der Kanton. Über Gesuche um Erlass von Steuerbeträgen von unter 5'000 Franken entscheiden die Gemeinden. Die Praxis des Steuerlasses ist im Kanton Luzern mit Weisungen der Dienststelle Steuern geregelt (Luzerner Steuerbuch, Band 2a, Weisungen StG, Steuererlass).

Finanzierung

Steuermittel

Neuerungen und Anpassungen

Die Steuergesetzesrevisionen der Jahre 2005 und 2008 hatten keine Auswirkungen auf den Steuererlass.

Statistische Angaben zur Bedeutung der Leistung

Zusätzlich zu den steuerbehördlichen Nullveranlagungen für Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler sowie für Bezügerinnen und -Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) wurden im Kanton Luzern im Jahr 2007 Steuerbeträge von insgesamt rund 890'000 Franken erlassen. Da ein Gesuch um Steuererlass erst nach Erhalt der Steuerrechnung gestellt werden kann, wird der Erlassentscheid in der Regel zwei bis drei Jahre nach der Steuerperiode wirksam. Der Betrag im Jahr 2007 befreite also vorwiegend Schulden der Steuerjahre 2004 und 2005 (Datenquelle: Erlassregister der Gemeinden).

Teil III Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize im System der Sozialleistungen

In Teil II vorliegenden Berichts wurden die Leistungen der öffentlichen Hand vorgestellt, die zur monetären Existenzsicherung im Kanton Luzern beitragen. Sie bilden ein Gesamtsystem mit gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen. In Teil III vorliegender Studie steht nun die Frage im Zentrum, ob das Zusammenwirken der öffentlichen Transferleistungen zu Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen führt. Zudem wird die quantitative Bedeutung allfälliger systembedingter Ungerechtigkeiten untersucht.

Von Schwelleneffekten wird generell dann gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. In solchen Fällen lohnt sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens für die Betroffenen aus finanzieller Sicht nicht. Die Betroffenen, die das Ziel verfolgen, ihr Einkommen aus eigenem Antrieb zu steigern, sind also schlechter gestellt, als diejenigen, die auf ihrem niedrigen Einkommen verharren. Die Ökonomie spricht in diesem Zusammenhang von negativen Arbeitsanreizen (Leu et al. 2008). Schwelleneffekte und systembedingte Ungerechtigkeiten können auch ausserhalb des Erwerbsbereichs auftreten, zum Beispiel zwischen Personen mit und solchen ohne Ergänzungsleistung (EL) zur AHV.

In vorliegendem Teil der Studie wird in nachgenannter Reihenfolge auf mögliche Schwelleneffekte im Zusammenhang mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen eingegangen. Untersucht wird, ob und welche Schwelleneffekte beim Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH), Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV/IV, individueller Prämienverbilligung zur obligatorischen Krankenversicherung (IPV), Alimentenbevorschussung (ALBV), Stipendien und von Unterstützung für die familienexterne Kinderbetreuung entstehen können. Ausgehend von der rechtlichen Situation aus dem Jahr 2009 bilden Modellrechnungen, die der Ermittlung des verfügbaren Einkommens konkreter Familientypen, die Basis der vorliegenden Analyse.¹² In denjenigen Fällen, in denen wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) zum Tragen kam, wurde von der Annahme ausgegangen, dass sie von der Steuerlast befreit waren. Neben der Erstellung von Modellrechnungen wurden zum Zweck dieser Studie die empirischen Daten zur finanziellen Situation und zu den Einkommenskomponenten der Haushalte im Kanton Luzern vertieft ausgewertet. Diese Auswertung erlaubt eine Schätzung derjenigen Zahl der Haushalte, die von allfälligen Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen betroffen sind.

¹² Informationen zu den berücksichtigten Familientypen und den Modellannahmen befinden sich im Anhang.

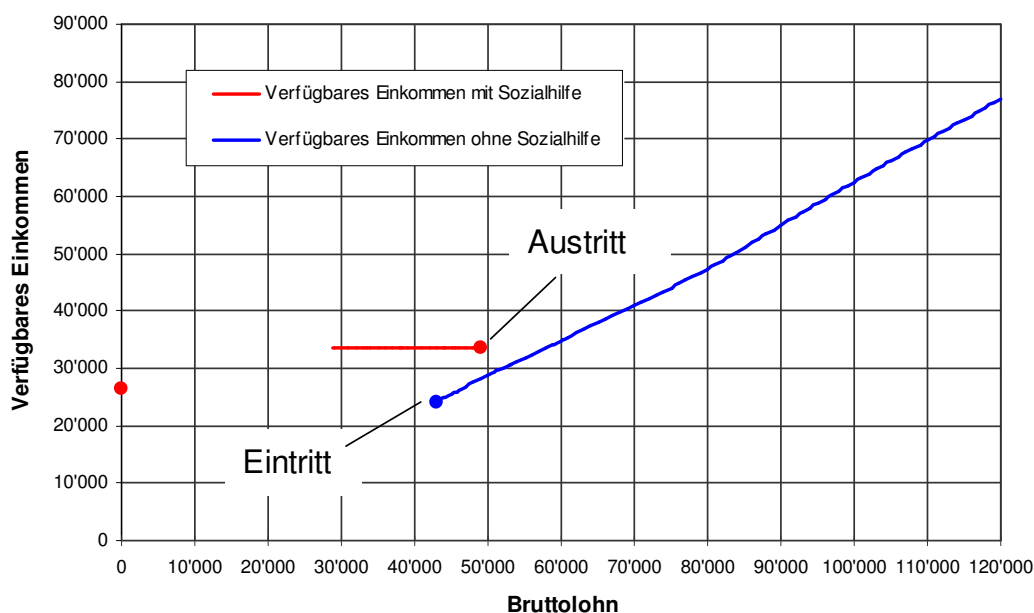
1 Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)

1.1 Art des Schwelleneffekts

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 Sozialhilfe (WSH) beträchtliche negative Arbeitsanreize geben kann. Diese Tatsache lässt sich exemplarisch anhand der Situation einer Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern aufzeigen (Abb. 26).

- 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 Sozialhilfeleistung (WSH) kein Erwerbseinkommen erwirtschaftet wird. Es zeigt sich deutlich, dass das verfügbare Einkommen trotz zunehmendem Bruttolohn bis zur Ablösung aus der Sozialhilfe (WSH) nicht zunimmt. Dieses Ergebnis kann als negativer Arbeitsanreiz interpretiert werden: Es „lohnt“ sich für die Betroffenen – rein finanziell – nicht, das Erwerbseinkommen zu steigern, weil eine Lohnerhöhung eine Reduktion der Sozialhilfeleistungen (WSH) mit sich brächte. Für Fachpersonen der Sozialhilfestellen ist diese Situation jedoch aus verschiedenen Gründen unproblematisch: Erstens sind Sozialhilfebeziehende mit höheren Bruttoeinkommen finanziell zwar gleich, aber nicht schlechter gestellt als jene mit tieferem Bruttoeinkommen. Zweitens besteht mit einer Lohnerhöhung die Chance, sich von der Sozialhilfe (WSH) abzulösen.
- Die blaue Kurve bildet die Situation ohne Anspruch auf Sozialhilfeleistungen (WSH) ab. Sie weist eine annähernd konstante Steigung auf.

Abb. 26 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe, zwei Erwachsene und zwei Kinder (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Vergleicht man die abgebildete Höhe des verfügbaren Einkommens beim Eintritt in die Sozialhilfe (blauer Punkt) mit derjenigen beim Austritt aus der Sozialhilfe (roter Punkt), so zeigen sich zwei unterschiedliche Probleme:

1. Der Eintritt in die und der Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) erfolgen nicht bei demselben Bruttolohn. Wird eine vierköpfige Familie mittels Sozialhilfe (WSH) unterstützt, erfolgt der Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) ungefähr bei einem jährlichen Bruttolohn von 49'000 Franken. Hatte die Familie bisher keinen Anspruch auf Sozialhilfe (WSH), erfolgt die Unterstützung durch die Sozialhilfe (WSH) erst, wenn der Bruttolohn 42'000 Franken unterschreitet. Diese Differenz zwischen dem Anspruch auf Sozialhilfe (Eintritt) und der Ablösung aus der Sozialhilfe (Austritt) resultiert daher, dass der Einkommensfreibetrag (EFB) bei der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe (WSH) mitberücksichtigt wird.
2. Das verfügbare Einkommen eines Haushalts im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (WSH) unterscheidet sich deutlich vom verfügbaren Einkommen eines Haushalts ohne Unterstützung der Sozialhilfe (WSH). Vergleicht man die entsprechenden verfügbaren Einkommen bei einem Bruttolohn von 49'000 Franken, wird zwischen dem verfügbaren Einkommen mit Sozialhilfe (33'700 Franken; rote Linie) und dem verfügbaren Einkommen ausserhalb des Anspruchs auf Sozialhilfe (28'160 Franken; blaue Linie) eine Differenz von 5'540 Franken sichtbar. Diese Differenz geht auf zwei Ursachen zurück:
 - Einerseits erhalten Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe (WSH) die vollen Richtprämien für die Bezahlung der Krankenkassenprämien vergütet (IPV). Nicht Sozialhilfeberechtigte müssen dagegen für jenen Teil der Krankenkassenprämien selbst aufkommen, der nicht durch die individuelle Prämienverbilligung (IPV) subventioniert wird.
 - Andererseits werden Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) über das Instrument des Steuererlasses von der Steuerpflicht befreit. Nicht Sozialhilfeberechtigte müssen dagegen in der Regel ihre Steuerschuld begleichen.

Differenzierte Untersuchungen dieser negativen Arbeitsanreize haben ergeben, dass genannter Schwelleneffekt bei Einpersonenhaushalten zu 60 Prozent auf den Faktor der Krankenkassenprämien und zu 40 Prozent auf den Faktor der Steuerbelastung zurückzuführen ist. Bei Mehrpersonenhaushalten resultieren 80 Prozent des Schwelleneffekts aus dem Faktor der Krankenkassenprämien und 20 Prozent durch den Faktor der Steuerbelastung.¹³

1.2 Zahl der betroffenen Haushalte

Es stellt sich nun die Frage, wie viele Personen im Kanton Luzern möglicherweise vom Schwelleneffekt betroffen sind, der zwischen Eintritt in die und Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) entsteht. Um diese Frage zu beantworten, ist es vorerst notwendig, verschiedene Annahmen zu treffen.¹⁴

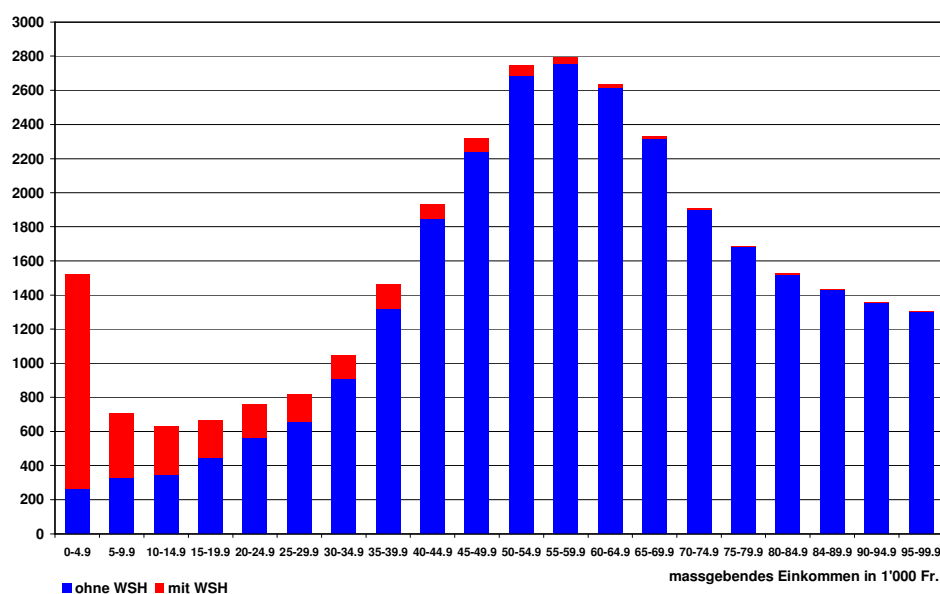
Unter Ausschluss der Haushalte, die nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten zählen, nämlich den AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentnern und der Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als 10'000 Franken sowie der Haushalte, deren ältestes Mitglied jünger als 26 Jahre alt ist, umfasste die untersuchte Gruppe im Jahr 2006 rund 41'500 Privathaushalte, die entweder ein Erwerbseinkommen erwirtschafteten und/oder Sozialhilfeleistungen (WSH) erhielten. Um von dieser Gruppe zu derjenigen zu gelangen, die möglicherweise vom erwähnten Schwelleneffekt betroffen ist, sind die Haushalte mit einem Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (WSH) zu identifizieren.

¹³ Ein Steuererlass für Steuerpflichtige, deren Einkommen knapp ausserhalb des Anspruchsbereichs der Sozialhilfe (WSH) liegt, ist dabei nicht berücksichtigt. Ihnen kann ein Erlass oder Teilerlass der Steuern auf Gesuch hin gewährt werden.

¹⁴ Die getroffenen Annahmen sind im Anhang näher beschrieben.

Gegen 5'700 Luzerner Privathaushalte erzielten im Jahr 2006 ein Einkommen unterhalb der Eintrittsgrenze in die Sozialhilfe (WSH). Die Höhe dieser Grenze wurde für vorliegende Studie individuell pro Haushalt berechnet. Am tiefsten war sie für Einpersonenhaushalte mit 29'700 Franken und am höchsten bei Paaren mit drei und mehr Kindern mit 53'800 Franken (Median). Weitere knapp 1'600 Haushalte wiesen ein Einkommen im Intervall zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze aus. Davon erhielten rund 50 Haushalte Sozialhilfeleistungen (WSH), da ihnen bei der Anspruchsberechnung ein Einkommensfreibetrag (EFB) gewährt wurde. Somit würden schätzungsweise maximal 1'500 Haushalte bei einer Eliminierung der Eintrittsschwelle potenziell anspruchsberechtigt.

Abb. 27 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) nach Einkommensklassen 2006 – Kanton Luzern



Haushalte mit Personen ab 26 Jahren, Reinvermögen maximal 10'000 Franken

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Es ist aber nicht anzunehmen, dass alle genannten 1'500 Haushalte neu einen Antrag auf Sozialhilfe (WSH) einreichen würden, wenn die Einkommensgrenze beim Eintritt in die Sozialhilfe (WSH) auf jene beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) erhöht würde. Der Anteil der Haushalte, die ihren Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) geltend macht, liegt nämlich weit unter 100 Prozent (Bezugsquote): Hatten gemäss vorliegenden Berechnungen vier Fünftel der Haushalte mit einem massgebenden Jahreseinkommen von unter 5'000 Franken 2006 Sozialhilfeleistungen (WSH) bezogen, war es in der Einkommensklasse von 25'000 bis 29'900 Franken noch ein Fünftel.

Zur Bestimmung der Bezugsquote der Haushalte im Einkommensbereich zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) wird in vorliegender Studie die Annahme getroffen, dass Haushalte mit einem Einkommen von maximal 20 Prozent unterhalb der Eintrittsgrenze eine vergleichbare Bezugsquote aufweisen wie jene mit einem Einkommen, das im Bereich zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze liegt. Die daraus resultierende Bezugsquote variiert von 15,6 Prozent bei Einpersonenhaushalten bis 20,2 Prozent bei Paaren mit Kindern. Es kann also angenommen werden, dass 15 bis 20 Prozent der gut 1'500 Haushalte mit einem Einkommen zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze einen Antrag auf Sozialhilfe (WSH) stellen würden. Bei einer Anhebung der Eintrittsgrenze auf das Niveau der Austrittsgrenze würden damit schätzungsweise gegen 260 Haushalte neu einen Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) geltend machen.

Tab. 12 Anzahl Privathaushalte (ohne Rentner/innen) im Einkommensintervall zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe 2006 (Schätzung) Kanton Luzern

	Total Haushalte	Bezugsquote WSH	Anzahl Antragstellende Haushalte
Total	1'534	16.6	255
Ein-Personen-Haushalte	940	15.6	146
Paare ohne Kind	92	17.7	16
Paare mit Kind/ern	213	20.2	43
Alleinerziehende	289	17.3	50

Haushalte mit Personen ab 26 Jahren, Reinvermögen maximal 10'000 Franken

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es im Kanton Luzern einen Schwelleneffekt zwischen Eintritts- und Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) gibt. Es kann angenommen werden, dass bei einer Anhebung der Eintrittsgrenze rund 260 Haushalte neu einen Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) geltend machen würden. Diese Zahl greift vermutlich sogar eher zu hoch. Wird nämlich anstelle des maximalen der durchschnittliche in der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2006 ausgewiesene Einkommensfreibetrag (EFB) verwendet, sind weniger Haushalte anspruchsberechtigt, sodass unter dieser Annahme nur gut 130 Haushalte ihren Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) geltend machen würden.

2 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV

In der vorangegangenen Beschreibung des Schwelleneffekts beim Eintritt in die und 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 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV, sondern grundsätzlich auch für die Ergänzungsleistungen (EL) zur IV. Wie die Analyse in Teil I des Berichts zeigte, bilden die IV-Rentnerinnen und -Rentner aber hinsichtlich ihrer finanziellen Situation eine heterogenere Gruppe als die AHV-Rentnerinnen und -Rentner. Eine Analyse der Schwelleneffekte würde sich daher im Fall der IV-Rentnerinnen und -Rentnern äusserst komplex gestalten und den Rahmen dieses Projekts sprengen. Die gesetzliche Regelung der 1. und 2. Säule (3-Säulen-Modell zur Alterssicherung) liegt in der Verantwortung des Bundes. Vor dem Hintergrund einer Verstärkung der Arbeitsanreize überprüft der Bund die Anpassung der heute geltenden Rentenabstufungen im Kontext der IV-Revision 6b.¹⁵

2.1 Art des Schwelleneffekts

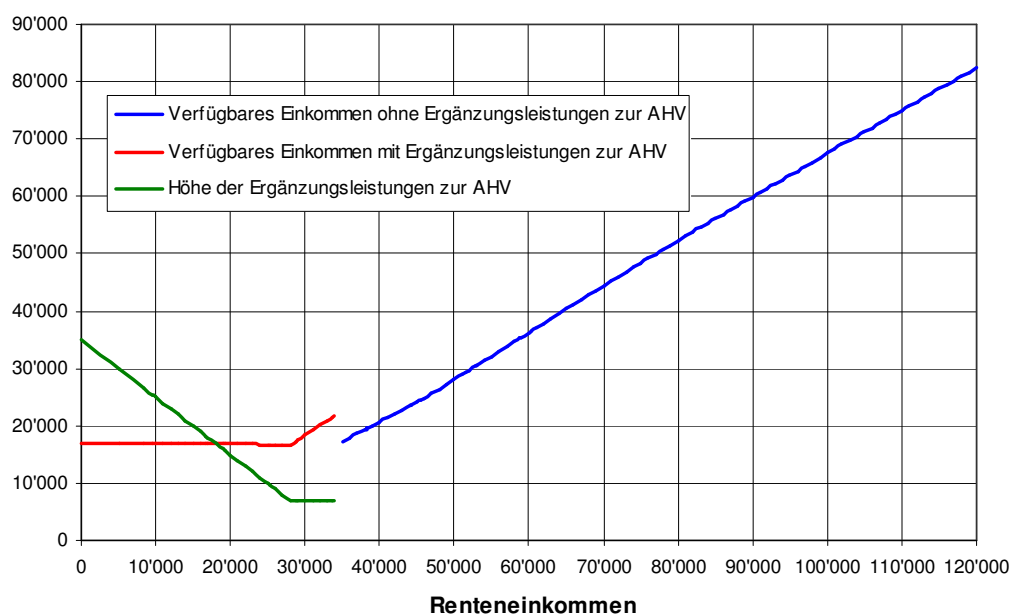
Das verfügbare Einkommen lässt sich am Beispiel eines Rentnerehepaars mit einem Reinvermögen von 150'000 Franken darstellen (Abb. 28). Es wird angenommen, dass das Rentnerehepaar in einer Mietwohnung lebt und nicht auf Betreuungsleistungen durch Dritte angewiesen ist. Während die blaue Kurve das verfügbare Einkommen ohne Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV darstellt, zeigt die rote Kurve die Höhe des verfügbaren Einkommens mit Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV. Die grüne Kurve gibt die Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen (EL) an.

¹⁵ Vgl. Massnahmen der IV-Revision 6b, <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00023/02473/index.html?lang=de>, besucht am 1. September 2009.

Obiges Beispiel (Abb. 28) lässt deutlich erkennen, dass sich die Höhe der Ergänzungsleistungen (EL) mit zunehmendem Renteneinkommen reduziert. Zwischen dem Renteneinkommen von 28'000 und 34'000 Franken bleiben die Ergänzungsleistungen (EL) jedoch konstant, da der als Ergänzungsleistung (EL) ausbezahlte Betrag auch bei kleinerem Differenzbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben mindestens der Durchschnittsprämie der Krankenversicherung entspricht, deren Höhe vom Bund jährlich festgelegt wird.¹⁶ Das führt im dargestellten Beispiel dazu, dass der Rentnerhaushalt mit einem Renteneinkommen von rund 34'000 Franken besser gestellt ist als ein vergleichbarer Haushalt mit einem Renteneinkommen von 35'000 Franken. Der Schwelleneffekt beträgt hier rund 4'500 Franken.

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 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV liegen, besser gestellt sind, weil sie nicht selber für die Krankenkassenprämien aufkommen und auf die erhaltenen Ergänzungsleistungen (EL) keine Steuern entrichten müssen.

Abb. 28 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Ergänzungsleistungen zur AHV, Rentnerhepaar (mit einem Reinvermögen von 150'000 Franken) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Verfügt das Rentnerhepaar über ein höheres Vermögen das in vorliegender Untersuchung angenommene von 150'000 Franken, reduziert sich der Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL), weil das Vermögen generell anteilmässig zum Renteneinkommen gezahlt wird. Der oben festgestellte Schwelleneffekt bleibt jedoch bestehen, solange die anrechenbaren Einnahmen die zum Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV definierte Grenze unterschreiten.

2.2 Zahl der betroffenen Haushalte

Für die Quantifizierung des Schwelleneffekts betreffend der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV werden in vorliegender Untersuchung jene AHV-Rentnerinnen und

¹⁶ Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2010 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen: <http://www.admin.ch/ch/d/as/2009/6079.pdf>

-Rentner in Privathaushalten betrachtet, deren Einkommen zwischen der anhand der pro Haushalt berechneten Anspruchsgrenze und der um den Betrag der Durchschnittsprämie der Krankenversicherung erhöhten Anspruchsgrenze liegt.

Die Berechnung des Schwelleneffekts betreffend der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV basiert auf den Daten von 2006, wobei für die Einkünfte – um die im Modell beschriebene Situation im Jahr 2009 abbilden zu können – eine Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise von 2,7 Prozent unterstellt wurde. Unter diesen Annahmen hätten im Jahr 2009 maximal 1'800 Luzerner Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern Einkünfte erzielt, die in demjenigen Intervall liegen, in dem der Schwelleneffekt wirksam wird. Es handelt sich um rund 5 Prozent aller Privathaushalte des Kantons Luzern mit mindestens einer Person im Rentenalter. Da das Einkommen vieler AHV-Rentnerinnen und -Rentner nahe der Anspruchsgrenze der Ergänzungsleistungen (EL) liegt, verändert sich die Zahl der vom Schwelleneffekt betroffenen Haushalte markant in Abhängigkeit der in der vorliegenden Berechnung gewählten Höhe der Berechnungskomponenten respektive der Höhe der AHV-Rentenanpassungen.

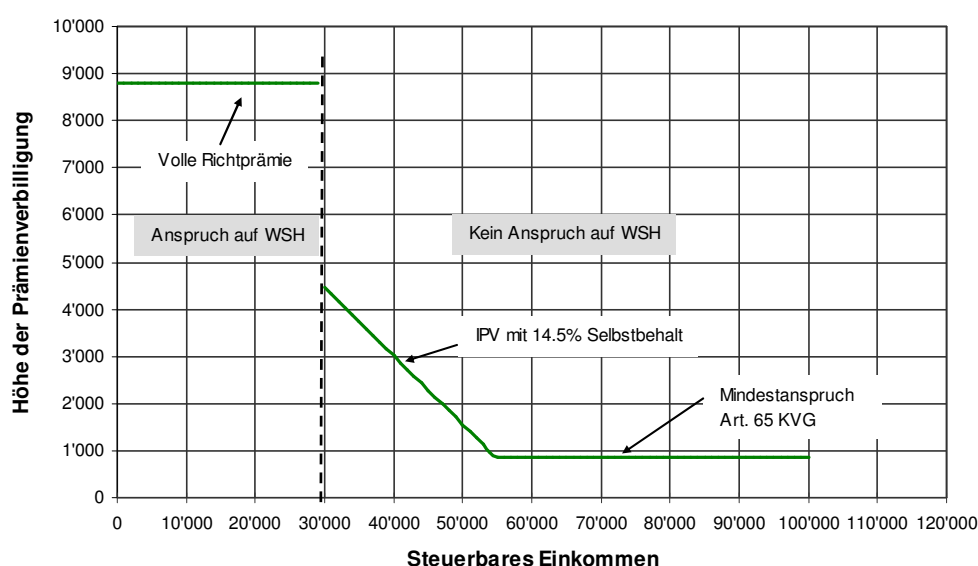
3 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) beinhaltet die Verpflichtung, die Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen. Mit der Einführung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) beabsichtigte der Gesetzgeber, den Gedanken der bedarfsgerechten Prämiensubventionierung in der obligatorischen Krankenversicherung in die Tat umzusetzen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Massnahmen sind die Kantone weit gehend frei.

3.1 Art der Schwelleneffekte

Anhand des Beispiels einer Familie von zwei Erwachsenen mit zwei Kindern lässt sich die Höhe der Prämienverbilligung der Krankenkassenprämien (IPV) in Abhängigkeit des steuerbaren Einkommens aufzeigen (Abb. 29).

Abb. 29 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe, zwei Erwachsene mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

Der genannte Modellhaushalt hat bis zu einem steuerbaren Einkommen von rund 30'000 Franken Anspruch auf Sozialhilfe (WSH). Die anspruchsberechtigte vierköpfige Familie hat darüber hinaus Anrecht auf die Verbilligung der Krankenkassenprämien (IPV) in Höhe der vollen Richtprämie (2009: 8'808 Franken). Für Haushalte, deren Einkommen die genannte Grenze jedoch übersteigt, entfällt der Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) und die Höhe der Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) wird über das ordentliche Verfahren berechnet. Dabei gilt ein anspruchbestimmender Prozentsatz von 14,5 Prozent des massgebenden Einkommens (steuerbares Einkommen plus 10 Prozent des Reinvermögens). Bei einem steuerbaren Einkommen von 30'000 Franken beträgt die Höhe der Prämienverbilligung (IPV) somit rund 4'400 Franken, was der Hälfte der vollen Richtprämie entspricht, wie sie bei einem Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) vergütet wird. Dadurch entsteht eine erste Schwelle bei einem steuerbaren Einkommen von rund 30'000 Franken. Bis zu einem steuerbaren Einkommen von rund 55'000 Franken nimmt die Verbilligung der Krankenkassenprämien (IPV) kontinuierlich ab. Gestützt auf Artikel 65 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) wird im Kanton Luzern bei steuerbaren Einkommen zwischen 55'000 und 100'000 Franken ein Mindestanspruch in der Höhe der halben Richtprämie gewährt (2009: 432 Franken pro Kind). Höhere Einkommen sind nicht zu einer Reduktion der Krankenkassenprämien (IPV) für Kinder und Jugendliche berechtigt. Durch diese Regelung entsteht im Kanton Luzern eine zweite Schwelle bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken.

Vorliegende Untersuchung identifiziert im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) zwei Schwelleneffekte:

- Die grössten Auswirkungen zieht die Schwelle beim Anspruch auf Sozialhilfeleistungen (WSH) nach sich. Während Haushalten mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH) die Krankenkassenprämien in Höhe der vollen Richtprämien vergütet werden, ist die Prämienverbilligung (IPV) für Haushalte ohne Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) deutlich geringer. Dieser Schwelleneffekt kann als sozialpolitisch relevant beurteilt werden.
- Ein zweiter Schwelleneffekt entsteht durch die Begrenzung des Mindestanspruchs für die Verbilligung der Krankenkassenprämien (IPV) von Kindern und jungen Erwachsenen bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken. Der Schwelleneffekt, der hier entsteht, ist aber im Vergleich zu oben genanntem vergleichsweise klein und fällt für Haushalte Einkommensbereich ab 100'000 Franken finanziell weniger ins Gewicht.

3.2 Zahl der betroffenen Haushalte

Die Quantifizierung des in vorliegendem Bericht als sozialpolitisch bedeutend erachteten Schwelleneffekts beim Anspruch auf Sozialhilfeleistungen (WSH) ist sehr komplex. Das betreffende Einkommensintervall lässt sich aus der Datenbasis zur finanziellen Situation der Luzerner Haushalte 2006 nicht eindeutig bestimmen, sodass auf die im vorangehenden Kapitel präsentierten Modellrechnungen abgestellt werden muss. Dieses Intervall entspricht der Höhe der halben Krankenversicherungsprämie. Betrachtet wird somit jenes Einkommensintervall, das sich aus der individuell berechneten Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe (WSH) zuzüglich der halben Krankenkassenprämie ergibt.¹⁷ Mit dieser Berechnungsmethode dürften im Jahr 2006 im Kanton Luzern maximal 800 Haushalte ein Haushaltseinkommen erzielt haben, das im Bereich des besagten Schwelleneffekts lag. Da die Richtprämien jährlich erhöht werden, dürfte die Zahl dieser Haushalte in der Zwischenzeit um rund 100 Haushalte gewachsen sein. Es lässt sich also sagen, dass gegenwärtig im Kanton Luzern höchstens 900 Haushalte von diesem Schwelleneffekt betroffen sind.

¹⁷ Die Annahmen, die der Berechnung zugrunde liegen, werden im Anhang näher beschrieben. Haushalte von jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre) werden nicht berücksichtigt, da ihnen gemäss SKOS-Richtlinien eine gruppenspezifische Berechnung zukommt.

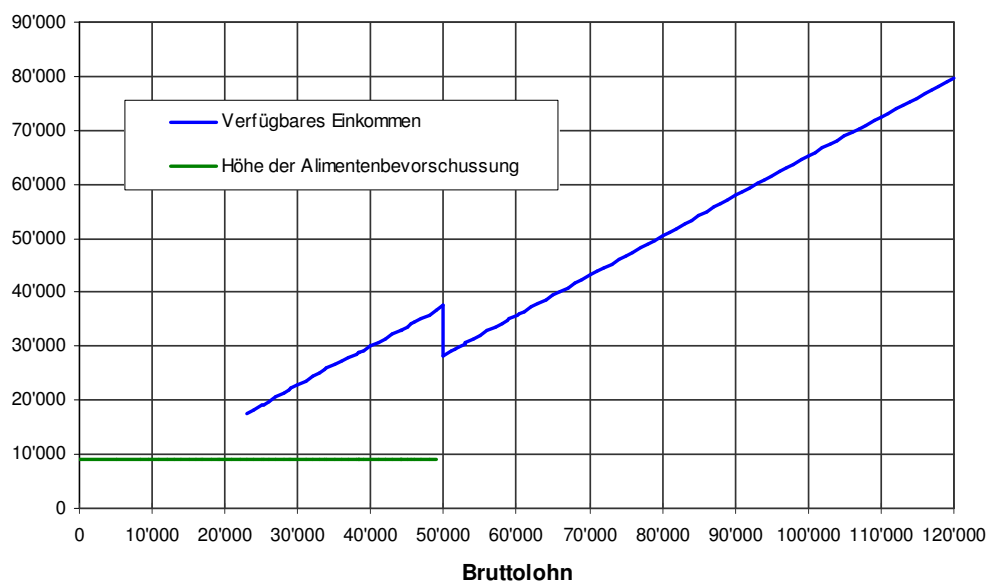
4 Alimentenbevorschussung (ALBV)

4.1 Art des Schwelleneffekts

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 im Unterhaltsvertrag genannten unterstützungspflichtigen Elternteil. In jenen Fällen aber, in denen dieser seiner Unterhaltspflicht nicht, nur unvollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt, gewährt die öffentliche Hand Sonderhilfen. In Teil II vorliegender Studie findet sich dieser Sachverhalt ausführlich beschrieben.¹⁸ Hier geht es nun um die Frage, ob es im Zusammenhang mit der Alimentenbevorschussung (ALBV) zu Schwelleneffekten kommt.

Um diese Frage zu klären, wurde ein Fallbeispiel mit einer Alleinerziehenden berechnet, die einen Anspruch auf eine Bevorschussung der Alimente (ALBV) für ein Kind von jährlich 9'000 Franken hat (Abb. 30). Diesen Betrag erhält die Alleinerziehende bis zu einem Bruttolohn von 49'000 Franken, was einem Reineinkommen von 43'000 Franken entspricht (grüne Linie). Übersteigt der Bruttolohn diese Grenze, entfällt die Alimentenbevorschussung (ALBV) vollständig. Abb. 30 zeigt, dass sich das verfügbare Einkommen bei einem zusätzlichen Einkommensfranken erheblich reduziert, wenn die Einkommensgrenze der Bevorschussung (ALBV) erreicht ist (blaue Linie). Es entsteht ein erheblicher Schwelleneffekt.

Abb. 30 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit Alimentenbevorschussung, Alleinerziehende mit einem Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell

4.2 Zahl der betroffenen Haushalte

Zur Untersuchung von Schwelleneffekten im Zusammenhang mit der Alimentenbevorschussung (ALBV), richtet vorliegende Analyse den Fokus auf die Situation der Alleinerziehenden und stellt dazu wiederum auf die für das Jahr 2006 verknüpfte Datenbasis ab. Unverheiratete Elternteile, die mit einem Konkubinatspartner bezie-

¹⁸ Kapitel 3.3: Alimentenbevorschussung (ALBV) und Kapitel 3.4: Inkassohilfe.

hungsweise einer Konkubinatspartnerin in eheähnlicher Gemeinschaft zusammenwohnen, zählen in der vorliegenden Analyse zu den Alleinerziehenden. Aus methodischen Gründen mussten bestimmte Alleinerziehende, zum Beispiel verwitwete Personen, ausgeklammert werden.¹⁹

Bezüglich der Schwellenproblematik interessieren grundsätzlich jene Alleinerziehenden, die trotz Unterhaltsvertrag vom unterhaltspflichtigen Elternteil keine Unterhaltszahlungen erhalten. Es lassen sich dabei zwei Gruppen unterscheiden:

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

Im Jahr 2006 gehörten gut 50 Alleinerziehende im Kanton Luzern der ersten Gruppe an. Sie erhielten Alimentenbevorschussung (ALBV) und erzielten ein Einkommen im beobachteten Intervall unterhalb der Anspruchsgrenze. Ihre Anzahl wird eher unterhalb überschätzt.

Zur zweiten Gruppe können für das Jahr 2006 rund 120 Alleinerziehende gezählt werden. Sie sind von der Schwellenproblematik betroffen, da sie ein Einkommen oberhalb der Anspruchsgrenze erzielen und damit keinen Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) haben. Ohne Einnahmen aus Unterhaltszahlungen, Renten oder bedarfsabhängigen Sozialleistungen wiesen sie im Jahr 2006 ein anspruchbestimmendes Einkommen im beobachteten Intervall oberhalb der Anspruchsgrenze aus.

Aufgrund der in Teil I, Kapitel 2.5, präsentierten Ergebnisse ist davon auszugehen, dass nur ein Teil von ihnen einen Rechtstitel besitzt, der grundsätzlich zur Bevorschussung der Alimente (ALBV) berechtigt. Innerhalb der Gruppe der Alleinerziehenden mit einem Einkommen im Anspruchsbereich der Alimentenbevorschussung (ALBV) beträgt dieser Anteil gut ein Viertel. Unter Anwendung dieser Annahme hätten 2006 somit mindestens 30 Alleinerziehende ohne Einnahmen aus Unterhaltszahlungen, Renten oder bedarfsabhängigen Leistungen ein Einkommen oberhalb der Anspruchsgrenze erzielt, das in das definierte Einkommensintervall des Schwelleneffekts fällt.

Insgesamt kann somit davon ausgegangen werden, dass im Kanton Luzern mindestens 80 Alleinerziehende von der Schwellenproblematik betroffen sind, die sich dadurch ergibt, dass die Alimentenbevorschussung (ALBV) bei Alleinerziehenden mit einem Kind ab einem Reineinkommen von 43'000 Franken respektive zusätzlichen 10'000 Franken pro weiterem Kind vollständig entfällt.²⁰ Werden die in vorliegender Studie getroffenen Annahmen variiert, kann sich der Kreis der Betroffenen erhöhen.

5 Stipendien

Eine weitere Fragestellung vorliegender Studie betrifft mögliche Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize, die mit der Vergabe von Stipendien entstehen. Für diese Abklärung wurde das Fallbeispiel einer Familie mit zwei Kindern im Alter von 16 und 20 Jahren herangezogen. Das ältere der Kinder dieser Beispielfamilie absolviert eine Tertiärausbildung und hat in Abhängigkeit vom Elterneinkommen Anspruch auf Stipendien. In Abb. 31 ist das verfügbare Einkommen der vierköpfigen Familie und die Höhe der Stipendien, die ausbezahlt werden, dargestellt. Der betreffende Student oder die betreffende Studentin wohnt gemäss den Annahmen des

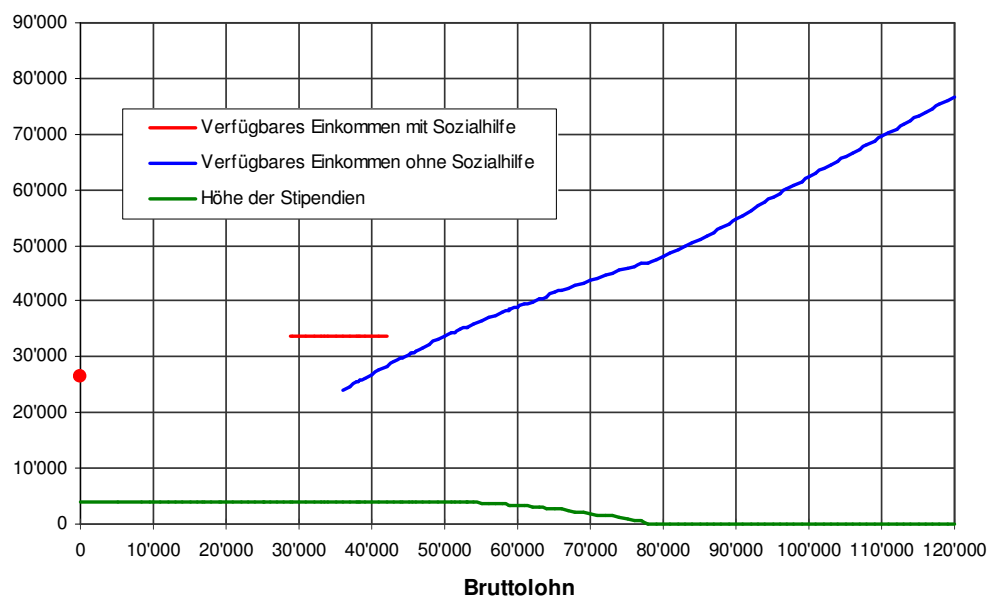
¹⁹ Die getroffenen Annahmen finden sich im Anhang beschrieben.

²⁰ Die Annahmen dieser Schätzung sind im Anhang beschrieben.

Fallbeispiels noch im elterlichen Haushalt und gepflegt sich auch grösstenteils dort, sodass das Stipendium rund 4'000 Franken pro Jahr beträgt. Dazu erhält der oder die Studierende ein zinsloses Darlehen von 1'350 Franken pro Jahr. Für die Berechnung des Anspruchs auf Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen) wird neben den Eigenleistungen auch ein Elternbeitrag zu den Einnahmen gezählt. Mit zunehmendem Einkommen der Eltern nimmt der Stipendienbetrag gestaffelt ab. Dank der Tatsache, dass im Gesetz für Haushalte ohne Sozialhilfe (WSH) zahlreiche Einkommensstufen definiert sind, nimmt im Kanton Luzern der potenzielle Stipendienbetrag mit zunehmendem Einkommen der Eltern in kleinen Schritten ab und verursacht keine nennenswerten Schwelleneffekte.

Personen, die Ausbildungsbeiträge beziehen, haben in der Regel keinen Anspruch auf die Finanzierung ihrer Aus- oder Weiterbildung durch wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH). Weil die Berechnung der Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten bei der Stipendiengewährung und die Berechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) aber mit unterschiedlichen Ansätzen erfolgt, resultieren Ausnahmefälle, bei denen Stipendien und/oder Darlehen nicht ausreichen und die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) einen Teil der Existenzsicherung von Auszubildenden übernimmt. In der Sozialhilfeberechnung werden die gewährten Stipendien auf der Einnahmeseite voll angerechnet. Auf der Ausgabeseite werden dagegen alle Lebenshaltungskosten gemäss SKOS und die effektiven Ausbildungskosten aufgeführt (Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe 2009, D.3.1). Falls die gewährten Stipendien die im Rahmen einer Ausbildung anfallenden Kosten nicht decken, wird eine Sozialhilfeleistung (WSH) gesprochen. In diesen Ausnahmefällen könnte sich beim Ausstieg aus der Sozialhilfe (WSH) ein Schwelleneffekt ergeben. Im Jahr 2008 waren gemäss Schweizerischer Sozialhilfestatistik gut 50 Unterstützungsfälle bekannt, die sowohl wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) als auch Ausbildungsbeiträge erhielten.

Abb. 31 Entwicklung des verfügbaren Einkommens mit Stipendien, zwei Erwachsene mit zwei Kindern (16 und 20 Jahre) – Stadt Luzern



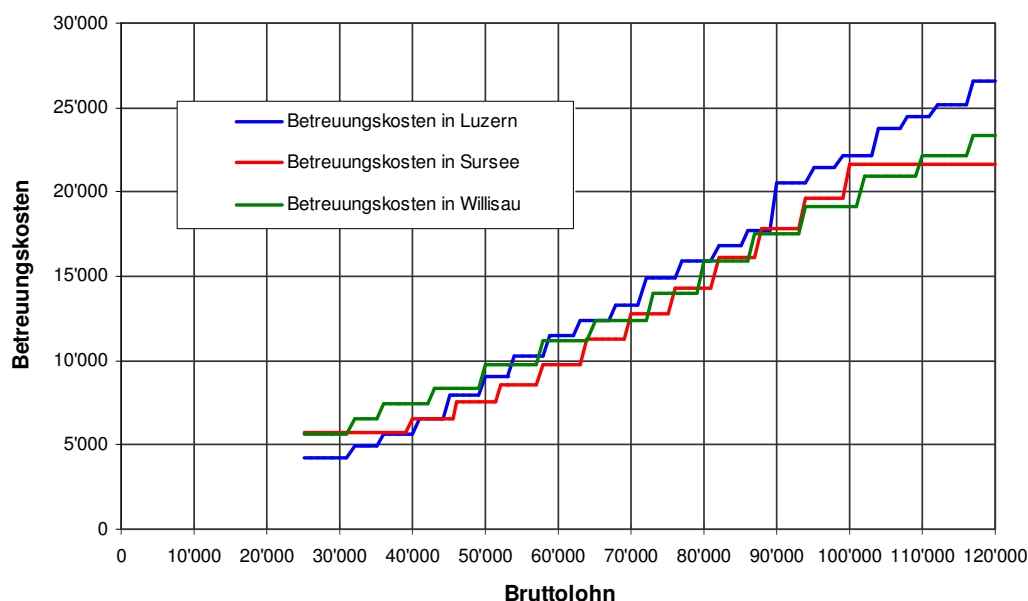
Quelle: Interface, Simulationsmodell

6 Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern

Es stellt sich auch bei den Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern die Frage, ob sich im Kanton Luzern Schwelleneffekte oder negative Arbeitsanreize ergeben. Diese Frage wird nachfolgend für den Familientyp der Alleinerziehenden beantwortet. Zur Berechnung der Auslagen für die Kinderbetreuung geht vorliegende Studie davon aus, dass der alleinerziehende Elternteil während fünf Tagen einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Für die Situation in Sursee und Willisau dienen die Tarife der subventionierten Betreuungseinrichtungen des Vereins Kinderbetreuung Sursee und der Kita Hurrlibus Willisau als Berechnungsgrundlage. 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. Verschiedene Abstufungen werden hier berücksichtigt.

Neben den unterschiedlichen Abstufungen des berücksichtigten Einkommens gelten in vorliegender Studie unterschiedliche Definitionen des massgebenden Einkommens. Während in Luzern und in Willisau das steuerbare Einkommen als Grundlage beigezogen wird, basiert das Tarifsystem in Sursee auf dem Bruttoeinkommen. Um die Tarife der drei berücksichtigten Betreuungsinstitutionen trotz unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen vergleichen zu können, ist die Höhe der Betreuungskosten in Abhängigkeit des Bruttolohns zu zeigen (Abb. 32). Dabei handelt es sich um diejenigen Kosten, die von der oder dem Alleinerziehenden für die Betreuung eines Kindes übernommen werden müssen. Bei allen Tarifsystemen sind 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.

Abb. 32 Kosten der Kinderbetreuung für eine Alleinerziehende mit einem Kind (3½ Jahre) – Luzern, Sursee, Willisau



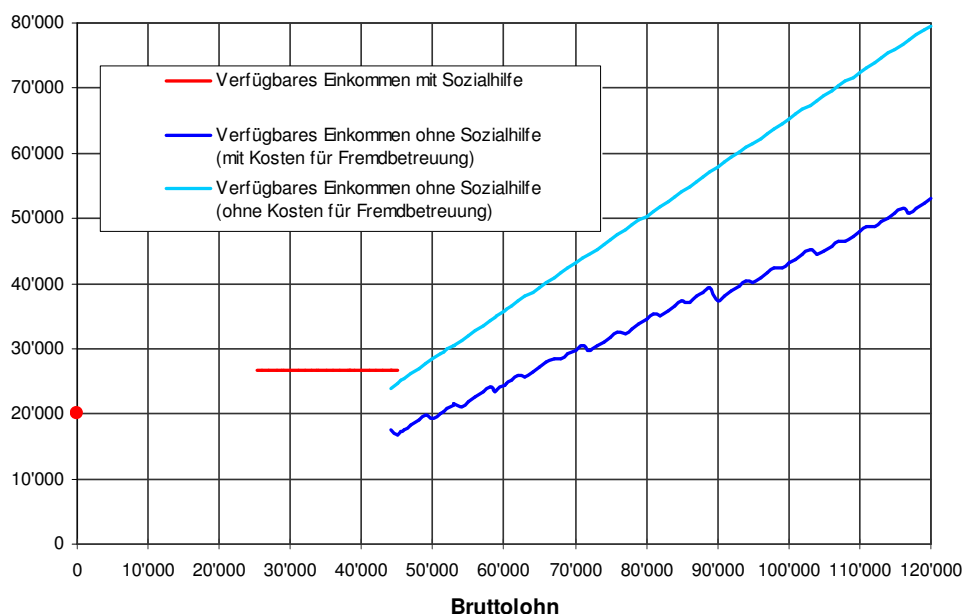
Quelle: Interface, Simulationsmodell. Tarife für Luzern: Kita Eichhörnli, Tarife für Sursee: Verein Kinderbetreuung Sursee, Tarife Willisau: Kita Hurrlibus

Zur Überprüfung dieser Vermutung wurde in vorliegender Untersuchung das verfügbare Einkommen einer alleinerziehenden Person mit einem fünf Tage pro Woche betreuten Kind in der Stadt Luzern modelliert. Die dunkelblaue Kurve in Abb. 33 zeigt das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit des Bruttolohns und der Kosten für die Fremdbetreuung. Die hellblaue Kurve bildet das verfügbare Einkommen ohne Fremdbetreuung ab. Die dunkelblaue Kurve zeigt kleine Stufen, die aus den Tarifstufen für die Fremdbetreuung resultieren. Grössere Schwelleneffekte, die zu negativen Arbeitsanreizen führen, sind keine zu erkennen.

Der Vergleich der dunkelblauen Kurven mit der Höhe des verfügbaren Einkommens in der Sozialhilfe (rote Linie) zeigt, dass neben den bereits erwähnten Effekten auch die Ausgaben für die Kinderbetreuung beim Überschreiten der Anspruchsgrenze auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) zum Schwelleneffekt beitragen. Während bei Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder durch die Sozialhilfe (WSH) vollständig übernommen werden, tragen Familien ohne Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) diese Kosten selber.

Der Vergleich zwischen den beiden Situationen im Einkommensbereich oberhalb der Anspruchsgrenze auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) zeigt, dass mit zunehmendem Einkommen auch die Kosten für die Fremdbetreuung steigen. Dadurch vergrössert sich der Unterschied beim verfügbaren Einkommen 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 weitere 15'800 Franken auf 34'200 Franken. Für Alleinerziehende mit einem Bruttolohn von 60'000 Franken belaufen sich die Kosten für die Fremdbetreuung dagegen lediglich auf rund 10'000 Franken.

Abb. 33 Verfügbares Einkommen mit und ohne Fremdbetreuung, Alleinerziehende mit einem Kind (3½ Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Interface, Simulationsmodell. Tarife für Luzern: Kita Eichhörnli, Tarife für Sursee: Verein Kinderbetreuung Sursee, Tarife Willisau: Kita Hurrlibus

Trotz zunehmenden Kosten für die Fremdbetreuung bei steigendem Einkommen steigt auch das verfügbare Einkommen, womit für Alleinerziehende mit einem fremdbetreuten Kind ein Anreiz besteht, die Erwerbstätigkeit auszudehnen. Anders kann die Situation aussehen, wenn gleichzeitig zwei Kinder fremdbetreut werden.

Die Stadt Luzern hat auf 2010 bei den Betreuungsgutscheinen einen Geschwisterbonus eingeführt, womit dem zweiten und jedem weiteren Kind ein zusätzlicher Betrag (Bonus) zukommt. Dennoch kommt es in den meisten Fällen annähernd zu einer Verdoppelung der Ausgaben für die Kinderbetreuung, wenn mehr als ein Kind fremdbetreut wird. Ein umfangreiches Erwerbsspensum, das eine Fremdbetreuung notwendig macht, lohnt sich für eine alleinerziehende Person finanziell nur bedingt, wie vorliegende Untersuchung zeigt. Dies belegen auch die Ergebnisse einer Untersuchung zu den Betreuungsgutscheinen in der Stadt Luzern. Dort wurde für Paare mit zwei Einkommen festgestellt, dass vom zusätzlichen Einkommen, das dank der Fremdbetreuung generiert werden konnte, nur wenig verfügbares Einkommen übrig bleibt (Balthasar/Gysin 2009).

Teil IV Ergebnisse und Empfehlungen zu Schwelleneffekten, negativen Arbeitsanreizen bei Sozialtransfers

Die Analyse möglicher Schwelleneffekte und negativer Arbeitsanreize im Zusammenhang mit den Transferleistungen der öffentlichen Hand hat zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen geführt:

- Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) konnten zwei Probleme identifiziert werden:
 1. Der Eintritt in die und der Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) erfolgen nicht bei demselben Bruttolohn. Diese Differenz resultiert daher, dass bei der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe (WSH) kein Einkommensfreibetrag (EFB) berücksichtigt wird. Bei einer Anhebung der Eintrittsgrenze auf das Niveau der Austrittsgrenze würden schätzungsweise gegen 260 Haushalte neu - einen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen. Diese Zahl wird mit den zur Verfügung stehenden Daten vermutlich eher zu hoch als zu niedrig eingestuft.
 2. Das verfügbare Einkommen von Haushalten im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (WSH) unterscheidet sich deutlich vom verfügbaren Einkommen jener Haushalte, die sich knapp nicht im Anspruchsbereich der Sozialhilfe befinden. Dieser Schwelleneffekt ist dadurch bedingt, dass Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe die Krankenkassenprämien in der Höhe der vollen Richtprämie vergütet bekommen und dass sie durch den Steuererlass von der Entrichtung der Steuern entbunden sind.
- Im Kontext der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV konnte ein Schwelleneffekt bei einem Renteneinkommen beobachtet werden, das leicht über der Anspruchsgrenze auf Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV liegt. Es kann angenommen werden, dass maximal 1'800 Haushalte von dieser Problematik betroffen sind. Da die Gesetzgebung betreffend Ergänzungsleistungen (EL) jedoch in der Kompetenz des Bundes liegt, ist der Handlungsspielraum für den Kanton Luzern in diesem Bereich beschränkt.
- Im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) ergibt sich ein relevanter Schwelleneffekt daraus, dass sozialhilfeberechtigten Personen die volle Richtprämie vergütet wird, während Haushalte ohne Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) nur mit einem Teilbetrag der Krankenkassenprämie subventioniert werden. Auf diese Problematik wurde bereits im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) hingewiesen. Die Daten vorliegender Untersuchung lassen den Schluss zu, dass gegenwärtig im Kanton Luzern rund 900 Haushalte von diesem Schwelleneffekt betroffen sind.

- Ein relevanter Schwelleneffekt respektive negativer Arbeitsanreiz konnte bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) festgestellt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Motivation, das Erwerbseinkommen zu erhöhen, bei mindestens 80 Alleinerziehenden dadurch reduziert wird, dass die Alimentenbevorschussung (ALBV) ab einer gesetzlich festgelegten Höhe des Reineinkommens (43'000 Franken für Elternteil mit einem Kind respektive zusätzliche 10'000 Franken pro weiteres Kind) vollständig entfällt.
- Bei den Stipendien konnten für die in vorliegender Studie berücksichtigte Konstellation (von Eltern finanziell unterstütztes Kind in Tertiärausbildung) keine Schwelleneffekte oder negativen Arbeitsanreize festgestellt werden.
- Bezüglich der Subventionierung der Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung wurden keine relevanten negativen Arbeitsanreize festgestellt. Im Hinblick auf das Anliegen „Arbeit muss sich lohnen“ ist es jedoch problematisch, dass es sich für Eltern mit mehr als einem Kind in tiefen und mittleren Einkommenskategorien finanziell vielfach nicht lohnt, berufstätig zu sein, wenn sie dadurch auf familienexterne Kinderbetreuung angewiesen werden.

Nachfolgend geht es darum, Optimierungsmöglichkeiten für jene der untersuchten Transferleistungen zu diskutieren, bei denen Schwelleneffekte festgestellt, der Handlungsbedarf als hoch eingeschätzt wurde und der Kanton Luzern aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden über einen relevanten Handlungsspielraum verfügt.

1 Negative Arbeitsanreize im Ein- und Austrittsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH)

Im Kanton Luzern werden zur Berechnung des Eintritts in die und des Austritts aus der Sozialhilfe (WSH) der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien, die Kosten für die Wohnungsmiete und die Erwerbsunkosten (plus allenfalls weitere situationsbedingte Leistungen) berücksichtigt (Tab. 13). Während beim Eintritt in die Sozialhilfe (WSH) auf der Seite der Erträge lediglich der Nettolohn angerechnet wird, kommt beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) zusätzlich der Einkommensfreibetrag (EFB) zur Anrechnung.²¹ Aufgrund dieser ungleichen Berechnung erfolgen der Eintritt in die und der Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) bei unterschiedlicher Höhe des Bruttolohns.

Tab. 13 Sozialhilfebudget: Parameter der Berechnung bei Eintritt und Austritt

Eintritt (Bedürftigkeit)		Ausstieg (Ablösung)	
Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
Grundbedarf	Nettolohn	Grundbedarf	Nettolohn
Wohnkosten		Wohnkosten	Minus EFB ²²
Erwerbsunkosten		Erwerbsunkosten	

Quelle: Interface, Eigene Darstellung

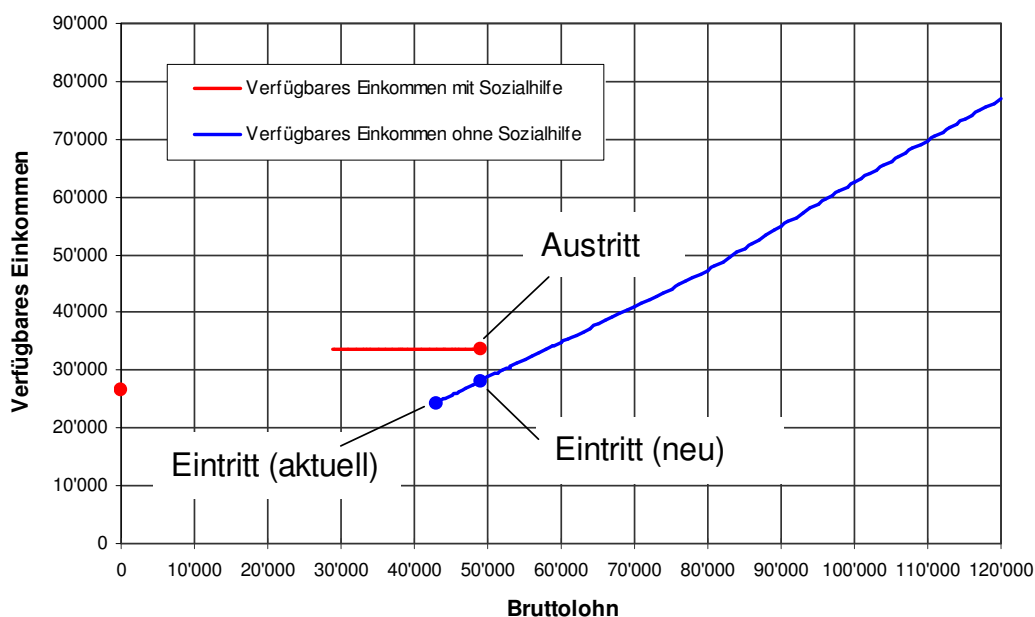
²¹ Der Einkommensfreibetrag (EFB) wird Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe (WSH) als Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit angerechnet. Die Höhe des Einkommensfreibetrags (EFB) ist abhängig vom Beschäftigungsgrad und wird pro Erwerbstätige Person auf monatlich maximal 500 Franken festgelegt. Die kumulierten Beiträge der Einkommensfreibeträge (EFB) und allfälliger Integrationszulagen dürfen innerhalb einer Unterstützungseinheit die Obergrenze von 850 Franken pro Monat nicht überschreiten.

²² Der Einkommensfreibetrag (EFB) und allfällige Integrationszulagen werden in der Praxis nur bei der sofortigen Ablösung aus der Sozialhilfe (WSH) berücksichtigt. Eine Ablösung aus der Sozialhilfe (WSH) kann auch erfolgen, wenn die durchschnittlich verfügbaren Einnahmen während der Dauer von sechs Monaten das soziale Existenzminimum (bestehend aus dem Grundbedarf, Wohnungskosten und den situationsbedingten Leistungen) decken können, das heisst ohne Berücksichtigung des Einkommensfreibetrags (EFB) und allfälliger Integrationszulagen.

Anpassung der Berechnung des Eintritts in die Sozialhilfe (WSH)

In vorliegender Studie wird die Höhe des verfügbaren Einkommens exemplarisch für eine Familie mit zwei Kindern dargestellt (Abb. 34). Es zeigt sich, dass der Austritt aus der Sozialhilfe (roter Punkt) und der Eintritt in die Sozialhilfe (blauer Punkt, Eintritt aktuell) bei unterschiedlicher Höhe des Bruttolohns erfolgen. Erwerbstätige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die durch den Ausbau ihres Erwerbsspensums oder allgemein durch einen Lohnanstieg den Bruttolohn von mindestens 49'000 Franken erreichen, werden aus der Sozialhilfe (WSH) abgelöst. Im Gegensatz dazu werden antragstellenden Erwerbstätigen mit einem Bruttolohn von mindestens 43'000 Franken aber keine Sozialhilfeleistungen (WSH) zugesprochen. Durch diese unterschiedliche Praxis entsteht ein negativer Arbeitsanreiz.

Abb. 34 Verfügbares Einkommen beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe, zwei Erwachsene und zwei Kinder (3½ und 5 Jahre) - Stadt Luzern



Quelle: Berechnungen Interface

Eine Anpassung der Berechnung für den Eintritt in die Sozialhilfe (WSH) kann diese Situation verbessern (blauer Punkt, Eintritt neu). Für eine Optimierung sollte der Einkommensfreibetrag (EFB) auch bei der Berechnung der Bedürftigkeit (Eintritt in die Sozialhilfe) berücksichtigt werden und nicht nur beim Austritt. Dadurch würde sich die Einkommensgrenze des Eintritts auf jene des Austritts erhöhen. Die Umsetzung einer solchen Regelung würde jedoch dazu führen, dass mehr Personen im Niedriglohnbereich einen Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) geltend machen können. Folglich würden sich die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sowie die Kosten für die Sozialhilfe (WSH) erhöhen. Es kann angenommen werden, dass im Kanton Luzern schätzungsweise 1'500 Haushalte (mit erwerbstätigen Personen ab 26 Jahren) neu berechtigt wären, Sozialhilfe (WSH) zu beziehen. Unter Berücksichtigung einer statistisch ermittelten Bezugsquote von insgesamt 17 Prozent dürften bei der Anpassung der Eintrittsgrenze fast 260 neue Anträge auf Sozialhilfeunterstützung gestellt werden. Die Luzerner Gemeinden müssten aufgrund der Praxisänderung mit zusätzlichen Leistungen in der Höhe von rund 0,7 Millionen Franken rechnen. Die durch diese Fallzunahme in der Sozialhilfe (WSH) zusätzlich aufzuwendenden Personal- und Verwaltungskosten sowie die Folgekosten für die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) sind in diesem Betrag nicht enthalten.

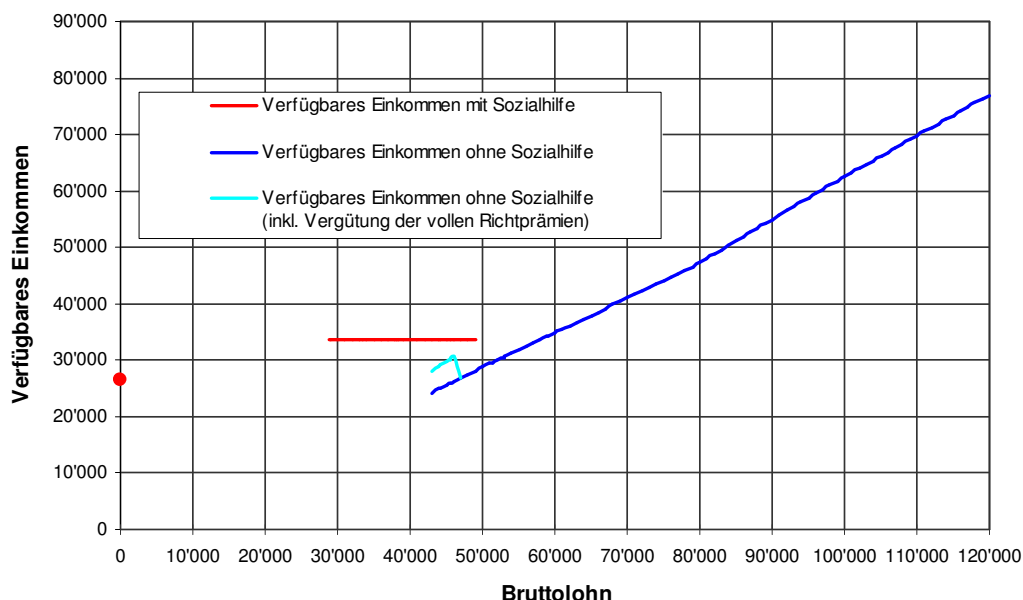
Keine Anpassung der Austrittsgrenze

Nach den genannten Schlussfolgerungen wurde von vorliegender Studie auch die Möglichkeit geprüft, die Austrittsgrenze auf die Höhe der aktuell geltenden Eintrittsgrenze zu reduzieren. Diese Möglichkeit wurde aber wegen der Ausgestaltung der SKOS-Richtlinien beziehungsweise dem Spielraum bei der Umsetzung des Anreizsystems innerhalb der Sozialhilfe (WSH) verworfen, denn sie käme einer Senkung unter das Existenzminimum gleich. Bei der Einführung der neuen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) per 1. Juli 2005 waren die Beträge zur materiellen Grundsicherung bereits deutlich reduziert worden. Im Gegenzug wurden mit den Integrationszulagen (IZU/MIZ) und dem Einkommensfreibetrag (EFB) neue Anreizinstrumente geschaffen, welche die individuellen Leistungen zur beruflichen und/oder sozialen Integration honorieren.

Folgen der neuen Vollzugspraxis bei der Berechnung der Eintrittsschwelle

Aufgrund eines aktuellen Einzelfallentscheids des Gesundheits- und Sozialdepartements des Kantons Luzern soll die Krankenkassenprämie neu bei der Anspruchsbeurteilung auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) mitberücksichtigt werden (Eintrittsbudget). Damit sollen alle Haushalte die volle Richtprämie erhalten, deren Einnahmen die Ausgaben für den Grundbedarf, die Wohnkosten, die Nettoprämie (Differenz zwischen der vollen Richtprämie der Krankenversicherung und der Prämienverbilligung) und die situationsbedingten Leistungen nicht decken können. Neu erhalten damit auch Haushalte die volle Richtprämie vergütet, welche die Ausgaben um den Betrag der Nettoprämie nicht decken können, aber ansonsten keine Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) benötigen. Konkret wird mit dieser Neuerung das verfügbare Einkommen vor dem Eintritt in die Sozialhilfe (WSH) um die Nettoprämie erhöht (Abb. 35). Damit reduziert sich einerseits die Differenz beim verfügbaren Einkommen gegenüber den Personen mit Sozialhilfeleistungen. Andererseits führt diese Praxisänderung aber zu einem neuen Schwelleneffekt im Niedriglohnbereich.

Abb. 35 Verfügbares Einkommen beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe, zwei Erwachsene und zwei Kinder (3½ und 5 Jahre) - Stadt Luzern



Quelle: Berechnungen Interface

Fazit

Aus den vorangehenden Ausführungen zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Die Berücksichtigung des Einkommensfreibetrags (EFB) bei der Berechnung des Eintritts in die Sozialhilfe (WSH) führt zu einer Gleichbehandlung von Personen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe (WSH). Die Luzerner Gemeinden müssten bei dieser Neuerung mit zusätzlichen Leistungen in der Höhe von rund 0,7 Millionen Franken rechnen. Darin sind die zusätzlichen Personal- und Verwaltungskosten sowie die Folgekosten für die individuelle Prämienverbilligung der Krankenversicherung (IPV) nicht enthalten. Der skizzierte Optimierungsvorschlag könnte einen relevanten Schwelleneffekt beseitigen. Gegen den Optimierungsvorschlag spricht allerdings das politische Ziel, die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nicht zu erhöhen. Zudem gestaltet sich der Ausstieg aus der Sozialhilfe in der Regel schwierig. Für Personen im Niedriglohnbereich, die wirtschaftlich unabhängig sind, sollten daher durch die Erhöhung der Eintrittsgrenze keine falschen Anreize geschaffen werden.
- Die angepasste Vollzugspraxis, wonach im Kanton Luzern die Differenz zwischen der vollen Richtprämie und der Prämienverbilligung der Krankenversicherung (IPV) beim Eintrittsbudget mitberücksichtigt wird, vermag den Unterschied beim verfügbaren Einkommen zwischen erwerbstätigen Personen im Niedriglohnbereich und Personen mit Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) zwar insgesamt zu reduzieren, kann den Schwelleneffekt aber nicht beseitigen.

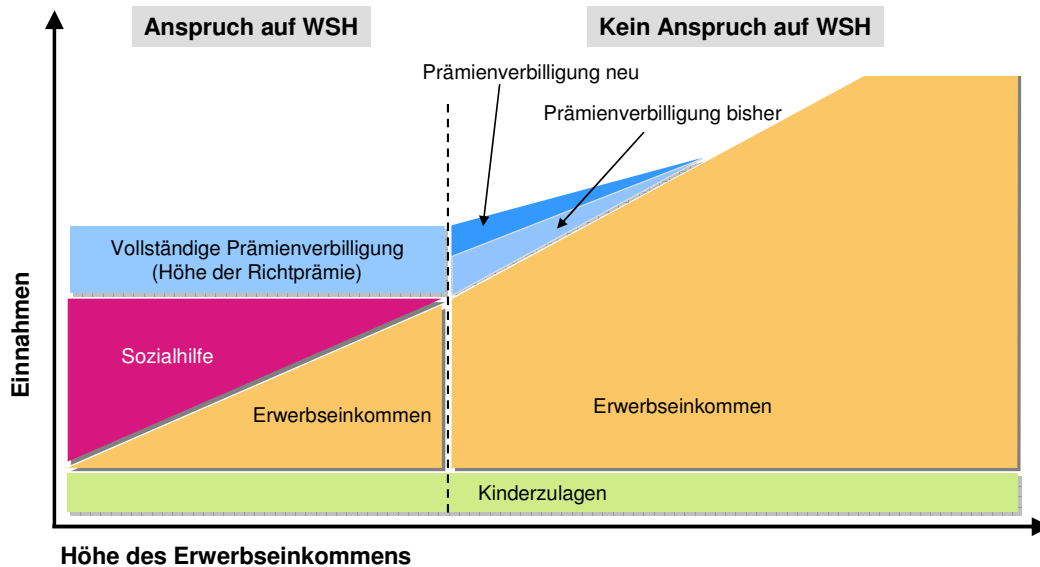
Empfehlungen zur Optimierung der Eintrittsschwelle

- 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.
- 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.

2 Schwelleneffekt beim Zusammenspiel der individuellen Prämienverbilligung (IPV) mit anderen Sozialleistungen

Wie in Teil III, Kapitel 2 und 3, des vorliegenden Berichts beschrieben, wird ein erheblicher Teil des Schwelleneffekts beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) und der gesamte Schwelleneffekt beim Überschreiten der Anspruchsgrenze auf Ergänzungsleistungen (EL) dadurch verursacht, dass Personen mit Einkommen innerhalb und ausserhalb des Anspruchsbereichs dieser Transfers unterschiedlich vom System der individuellen Prämienverbilligung (IPV) profitieren. Eine Möglichkeit zur Vermeidung des Schwelleneffekts beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) besteht darin, allen Haushalten mit einem Einkommen im Anspruchsbereich der Ergänzungsleistungen (EL) oder der Sozialhilfe (WSH) die volle Richtprämie zu subventionieren und im Gegenzug den anspruchbestimmenden Prozentsatz für Haushalte mit einem Einkommen oberhalb der Austrittsgrenze zu erhöhen (Abb. 36). Während die hellblaue Fläche die Höhe der Prämienverbilligung (IPV) mit dem bestehendem System zeigt, stellt die dunkelblaue Fläche die Höhe der Prämienverbilligung (IPV) mit dem optimierten System dar.

Abb. 36 Anpassung des Modells der Prämienverbilligung ohne Anspruch auf Sozialhilfe



Quelle: Interface, eigene Darstellung

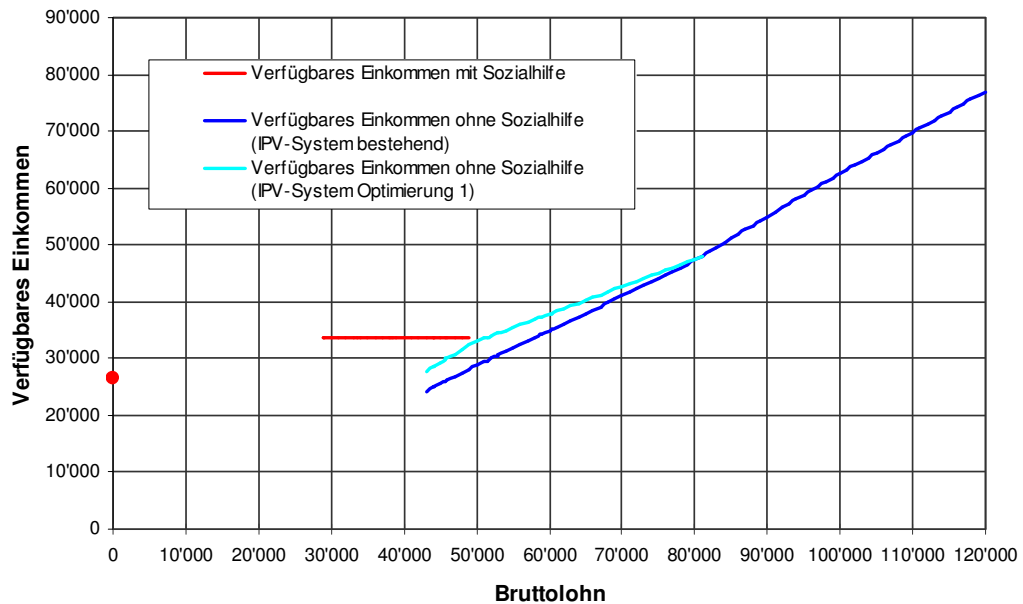
Optimierungsvorschlag 1: Einführung und Berücksichtigung eines einheitlichen Freibetrags von 30'000 Franken bei der Berechnung der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV)

Der Schwelleneffekt, der im Kanton Luzern zwischen der Situation in- und ausserhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) besteht, könnte dadurch beseitigt werden, dass bei der Berechnung des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung (IPV) vom gegenwärtig massgebenden Einkommen (steuerbares Einkommen plus 10% des steuerbaren Vermögens) ein Freibetrag abgezogen wird. Begünstigte mit einem Einkommen unterhalb dieses Freibetrags erhielten dadurch in Gleichbehandlung zu den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern die volle Richtprämie der Krankenversicherung verbilligt. Mit der Einführung eines Freibetrags bei der Anspruchsberechnung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) würden Haushalte mit geringem Einkommen finanziell entlastet. Gleichzeitig würde die Einführung dieser Massnahme je nach Höhe des Freibetrags eine Reduktion respektive Beseitigung des Schwelleneffekts beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) respektive beim Überschreiten der Anspruchsgrenze auf Ergänzungsleistungen (EL) bewirken.

Um den Fall des Austritts aus der Sozialhilfe (WSH) zu berechnen, wurde in vorliegender Studie der Freibetrag versuchsweise für verschiedene Haushaltszusammensetzungen bestimmt. Ausgehend von der Höhe des Bruttolohns, die zur Existenzsicherung benötigt wird, wurden dazu die entsprechenden steuerbaren Einkommen berechnet unter Berücksichtigung von Berufsauslagen, Versicherungs- und Sozialabzügen. Dabei zeigte sich, dass die Höhe des Einkommens, das für die Anspruchsberechnung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) massgebend ist, trotz unterschiedlicher Haushaltszusammensetzung durchwegs im Bereich zwischen 27'000 und 30'000 Franken liegt. Es wäre daher am einfachsten, für alle Haushaltstypen einen Freibetrag beim massgebenden Einkommen (steuerbares Einkommen plus 10% des steuerbaren Vermögens) von 30'000 Franken zuzulassen.

Vorliegende Studie rechnete exemplarisch das verfügbare Einkommen für eine Familie von zwei Erwachsenen mit zwei Kindern unter Berücksichtigung eines Freibetrags (EFB) beim massgebenden Einkommen von 30'000 Franken und einem massgebenden Prozentsatz von 35 Prozent durch (Abb. 37).

Abb. 37 Verfügbares Einkommen bei angepasstem Modell der individuellen Prämienverbilligung (Freibetrag 30'000 Franken und anspruchbestimmender Prozentsatz von 35 Prozent), zwei Erwachsene und zwei Kinder (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Berechnung des verfügbaren Einkommens unter Berücksichtigung einer individuellen Prämienverbilligung mit einem Freibetrag von 30'000 Franken und massgebendem Prozentsatz von 35 Prozent

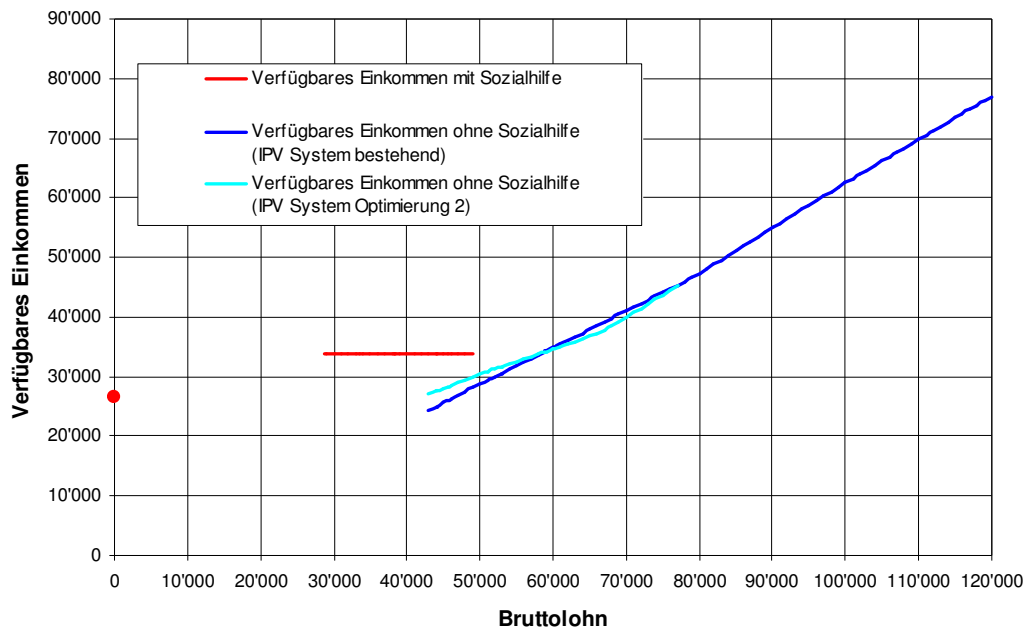
Quelle: Berechnung Interface

Aus dieser Rechnung geht hervor, dass es mit der optimierten Regelung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) gelingt, das verfügbare Einkommen ausserhalb des Anspruchs auf Sozialhilfe (WSH) zu erhöhen und den Schwelleneffekt zu reduzieren (Abb. 37). Die Massnahme der Berücksichtigung eines Freibetrags ist also geeignet, gezielt einkommensschwache Haushalte im Niedriglohnbereich zu unterstützen.

Optimierungsvorschlag 2: Einführung von je verschiedenen Freibeträgen für Alleinstehende (12'000 Franken) und Paare (22'000 Franken)

Verschiedene Schweizer Kantone (wie Zürich, Bern oder Basel-Stadt) unterscheiden bei der Festlegung der Einkommensgrenzen zur Abklärung des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung der Krankenversicherung (IPV) mindestens zwischen Alleinstehenden und Verheirateten respektive Haushalten mit Kindern. Die Höhe eines sinnvollen Freibetrags lässt sich daraus jedoch nicht direkt ableiten. In Anlehnung an den Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien für einen Ein- respektive Dreipersonenhaushalt könnte für den Kanton Luzern ein Freibetrag für Alleinstehende von rund 12'000 Franken und für die übrigen gesuchstellenden Haushalte von gegen 22'000 Franken als angemessen betrachtet werden. Es stellt sich nun die Frage, wie sich die Einführung von Freibeträgen unter Berücksichtigung eines massgebenden Prozentsatzes von 35 Prozent auf das verfügbare Einkommen auswirken könnte. Anhand der Berechnungen für das Fallbeispiel von zwei Erwachsenen und zwei Kindern (Abb. 38), zeigt es sich, dass das verfügbare Einkommen für Haushalte mit einem Einkommen im Bereich der Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe (WSH) durch diesen Optimierungsvorschlag geringfügig erhöht werden könnte. Im Bereich der mittleren Einkommen kommt es im Vergleich zur aktuellen Situation zu einer kleinen Reduktion des verfügbaren Einkommens. Insgesamt ist von dieser Optimierung ein kleiner Beitrag zur Reduktion des Schwelleneffekts zu erwarten.

Abb. 38 Verfügbares Einkommen bei angepasstem Modell der Prämienverbilligung (Freibetrag 22'000 Franken und anspruchbestimmender Prozentsatz von 35 Prozent), zwei Erwachsene und zwei Kinder (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Berechnungen Interface

Mittelbedarf für die Umsetzung der Optimierungen im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH)

Die empirische Schätzung der für die Einführung eines einheitlichen respektive nach Haushaltstypen unterschiedlichen Freibetrags benötigten finanziellen Mittel in Kombination mit einem linearen Prozentmodell basiert in vorliegender Studie auf der verknüpften Datenbasis aus dem Jahr 2006. Bei der Arbeit mit dieser Datenbasis wurden die für das Jahr 2010 geltenden rechtlichen Bestimmungen berücksichtigt und der theoretische Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung (IPV) berechnet. Der anspruchbestimmende Prozentsatz beträgt 14,5 Prozent und es wird kein Freibetrag berücksichtigt. Der daraus resultierende Mittelbedarf für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) beträgt im Jahr 2010 für den Kanton Luzern 166,6 Millionen Franken (ohne Zahlungen an Quellensteuerpflichtige und Rückerstattungen uneinbringlicher Prämien). Aufgrund der Annahme, dass alle berechtigten Personen ihren Anspruch auf Prämienverbilligung (IPV) geltend machen, liegt dieser Wert leicht über dem tatsächlichen Budget von 161 Millionen Franken (exkl. 7,3 Mio. Fr. für Zahlungen an Quellensteuerpflichtige und Rückerstattungen).

Nach vorliegender Schätzung sind gemäss gesetzlicher Regelung im Kanton Luzern im Jahr 2010 rund 71'000 Haushalte anspruchsberechtigt, eine Prämienverbilligung (IPV) zu erhalten. Durch die Einführung eines Freibetrags von 30'000 Franken und einem massgebendem Prozentsatz von 35 Prozent dürfte die Zahl der Berechtigten auf fast 96'000 steigen (+35%). Da Einpersonenhaushalte respektive Unverheiratete ohne Kind im unteren Einkommenssegment stark vertreten sind und ihre Bezugsquote der wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) relativ gering ist, würden zahlreiche von ihnen neu einen Anspruch auf Prämienverbilligung (IPV) geltend machen können (+62%).

Tab. 14 Anzahl berechnete Haushalte und Mittelbedarf für die individuelle Prämienverbilligung 2010 – Kanton Luzern

	Anzahl berechnete Haushalte						Mittelbedarf in Mio. Franken ²³					
	Total	Einpersonenhaushalte	Paare ohne Kind	Haushalte mit Kindern	Bezügerinnen und Bezüger EL	Bezügerinnen und Bezüger WSH	Total	Einpersonenhaushalte	Paare ohne Kind	Haushalte mit Kindern	Bezügerinnen und Bezüger EL	Bezügerinnen und Bezüger WSH
Regelung 2010:												
- Freibetrag Fr. 0	70'990	14'935	5'457	35'719	11'468	3'411	166,6	23,6	9,4	65,9	51,5	16,2
- Anspruchbestimmender Prozentsatz 14,5%												
Optimierung 1:												
- Freibetrag Fr. 30'000	96'016	39'183	6'235	35'719	11'468	3'411	287,4	103,4	23,2	93,1	51,5	16,2
- Anspruchbestimmender Prozentsatz 35%												
Optimierung 2:												
- Freibetrag Fr. 12'000/ 22'000	68'234	13'983	3'653	35'719	11'468	3'411	182,5	33,6	11,3	69,9	51,5	16,2
- Anspruchbestimmender Prozentsatz 35%												

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquellen: LUSTAT, Dienststelle Steuern Kanton Luzern, Ausgleichskasse Luzern, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik

Insgesamt dürfte die Umsetzung des Optimierungsvorschlags 1 für den Kanton Luzern einen Mittelbedarf von rund 287 Millionen Franken zur Folge haben, 120 Millionen Franken mehr als der budgetierte Mittelbedarf für das Jahr 2010. Zwei Drittel der zusätzlichen Kosten wären in der Subventionierung von Einpersonenhaushalten im Kanton begründet. Unverheiratete (ohne Kind) mit einem massgebenden Einkommen von mindestens rund 22'000 Franken (Prämienregion 3) respektive 25'000 Franken (Prämienregion 1) haben gemäss aktueller Gesetzgebung keinen Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV). Sie würden mit der neuen Regelung gemäss Optimierungsvorschlag 1 neu die volle Richtprämie erhalten. Die vorliegende Kostenschätzung zeigt, dass die Eliminierung des Schwelleneffekts durch Einführung eines einheitlichen Freibetrags in der Höhe des sozialen Existenzminimums nur mit der Bereitstellung erheblicher zusätzlicher Mittel für die Entrichtung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) erfolgen könnte.

Der in vorliegender Studie erarbeitete Optimierungsvorschlag 2 sieht einen Freibetrag für Alleinstehende von rund 12'000 Franken und für die übrigen Haushalte von 22'000 Franken vor. In Kombination mit einem anspruchbestimmenden Prozentsatz von 35 Prozent würde dem Kanton Luzern bei der Umsetzung dieses Vorschlags für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) ein Mittelbedarf von rund 182,5 Millionen Franken entstehen. Die Zahl der begünstigten Haushalte würde sich insgesamt um rund 4 Prozent auf rund 68'200 Haushalte reduzieren. Während mit der Einführung der Freibeträge von 12'000 respektive 22'000 Franken weniger Alleinstehende (-6%) und Paare ohne Kinder (-33%) Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung geltend machen könnten, würde die Zahl der Haushalte mit Kindern im Vergleich zur heute geltenden Regelung konstant bleiben. Letztere würden jedoch einen höheren Betrag erhalten. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass die Einkommensbegriffe des Steuerrechts nicht mit jenen der Anspruchsberechnung auf Sozialhilfe (WSH) respektive auf Ergänzungsleistungen (EL) übereinstimmen. Das so-

²³ Mittelbedarf ohne Zahlungen an Quellensteuerpflichtige und Rückerstattung uneinbringlicher Prämien

ziale Existenzminimum eines Haushalts (insbesondere im Fall von Selbständigerwerbenden, Landwirten, Studierenden oder gefestigten Konkubinatspaaren) lässt sich aus den steuerrechtlichen Einkommensbegriffen nur beschränkt ableiten.

Optimierungsvorschlag beim Bezug von Ergänzungsleistungen (EL): Einführung eines Freibetrags

Bei den Ergänzungsleistungen (EL) wird der Schwelleneffekt, der beim Überschreiten der Anspruchsgrenze entsteht, ausschliesslich durch die Auszahlung der vollen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) verursacht. Da die Regelungen in diesem Kontext dem Bundesgesetz unterstehen, ist der Handlungsspielraum, innerhalb dessen der Kanton eine Änderung bewirken könnte, beschränkt. Es besteht aber analog zur Sozialhilfe (WSH) die Möglichkeit, die individuelle Prämienverbilligung (IPV) auf die Anspruchsgrenze der Ergänzungsleistungen (EL) anzuheben²⁴. Da die Lebenshaltungskosten, die in der Berechnung der Ergänzungsleistungen (EL) berücksichtigt werden, wesentlich höher sind als der Grundbedarf, der auf die Berechnung der Sozialhilfe (WSH) stützt, liegt die Grenze des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen (EL) bei einem wesentlich höheren Einkommen als der Austrittspunkt aus der Sozialhilfe (WSH). In diesem Zusammenhang müsste geklärt werden, wie sich die Berücksichtigung von Vermögenswerten auf den festgestellten Schwelleneffekt auswirkt. Sowohl bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen (EL) als auch bei der Berechnung individueller Prämienverbilligung (IPV) haben Vermögenswerte einen Einfluss auf die Anspruchsberechtigung.

Weil der Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) bei einem höheren Einkommen endet, als der Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) erfolgt, müsste ein allfälliger Freibetrag bei der Berechnung der Prämienverbilligung (IPV) höher angesetzt werden als derjenige, der eingeführt würde, um den Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) zu beseitigen. Zur vollständigen Reduktion des Schwelleneffekts bei den Ergänzungsleistungen (EL) müsste daher ein spezifischer Freibetrag für Rentnerinnen und Rentner zur Anwendung kommen.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) grundsätzlich durch die Einführung eines einheitlichen Freibetrags in der Höhe des sozialen Existenzminimums von 30'000 Franken eliminiert werden könnte. Für Rentenbezügerinnen und -bezüger müsste der Freibetrag allerdings höher sein, damit er mit der Anspruchsgrenze der Ergänzungsleistungen (EL) in Übereinstimmung kommt. Die bei der Einführung eines entsprechenden Freibetrags benötigten finanziellen Mittel würden die bisherigen Ausgaben der Prämienverbilligung (IPV) aber bei weitem übersteigen. Würde der Freibetrag aber unterhalb des sozialen Existenzminimums angesetzt wird, könnte der Schwelleneffekt zwar reduziert, jedoch nicht beseitigt werden.

Bei beiden der vorgestellten Optimierungsvorschläge gilt es anzumerken, dass Einpersonenhaushalte respektive Unverheiratete ohne Kinder überproportional von den vorgeschlagenen Anpassungen profitieren würden. Das bedeutet gleichzeitig, dass mit diesen Massnahmen Familien mit Kinder zu wenig gezielt entlastet würden. Es drängt sich also eine Lösung mit einem nach Familiensituation differenzierenden Freibetrag auf

²⁴ Verschiedene Studien haben gezeigt, dass das Renteneinkommen von Rentnerinnen und Rentner, die keine Ergänzungsleistungen (EL) erhalten, mehrheitlich zu hoch ist, um einen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) geltend machen zu können (Balthasar/Bieri/Gysin 2008).

Empfehlungen zur Optimierung der individuellen Prämienverbilligung (IPV)

- 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 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 individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (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 individuelle Prämienverbilligung (IPV) zu prüfen.

3 Steuerbefreiung des Existenzminimums

Neben den unterschiedlichen Regelungen, die für die Entrichtung der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) gelten, ist die unterschiedliche Berücksichtigung der Steuerschuld mitverantwortlich für den Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH): Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe wird die Steuerlast in Form einer steuerbehördlichen Nullveranlagung direkt erlassen. Steuerpflichtige hingegen, deren Einkommen über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe (WSH) liegt, müssen ihrer Steuerpflicht nachkommen. Bei den Steuerpflichtigen, deren Mittel über dem Existenzminimum liegen, die jedoch mit dem Bezahlen der Steuern unter dieses Minimum fallen, kann ein (Teil-)Erlass der Steuern auf Gesuch hin gewährt werden. Dieser Steuererlass wird aber in jedem Fall einmalig eingesetzt und ist nicht als Instrument zur Steuerbefreiung über Jahre angelegt.²⁵

Damit hingegen eine grundsätzliche Steuerbefreiung des Existenzminimums umgesetzt werden kann, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Das Existenzminimum muss – analog zur Bestimmung der Einkommensfrei-grenze bei der individuellen Prämienverbilligung der Krankenversicherung (IPV) – für unterschiedliche Familienkonstellationen einzeln bestimmt werden.
- Es muss sichergestellt werden, dass das in der Steuerdeklaration ermittelte steuerbare Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuereinheit einheitlich abbildet. Aktuell unterliegen Einnahmen wie wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) oder Ergänzungsleistungen (EL) nicht der Steuerpflicht. Weiter beeinflussen nach gegenwärtiger Regelung verschiedene Abzüge die Höhe des steuerbaren Einkommens.

Mit der Schaffung oben erwähnter Voraussetzungen könnte das Luzerner Steuersystem derart angepasst werden, dass die Steuerbelastung erst dann einsetzt, wenn das Existenzminimum überschritten wird. In der Folge müsste der Steuertarif analysiert und angepasst werden, da im Kanton Luzern durch die Anpassung der hier untersuchten Massnahme der Steuerbefreiung Steuereinnahmen im unteren Einkommenssegment entfallen würden.

Eine weitere Möglichkeit der Steuerbefreiung besteht in der gezielten Erhöhung von erlaubten Steuerabzügen, die dazu führt, dass sich das steuerbare Einkommen senkt. Diese Lösung beeinflusst jedoch grundsätzlich die Höhe jener Bedarfsleistungen, die auf dem steuerbaren Einkommen abstellen (z.B. die geltende Berechnung des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung).

Die im Kanton Luzern bereits vollzogene Steuergesetzrevision 2008 und die bevorstehende Revision 2011 haben unter anderem zum Ziel, Einkommen im unteren und mittleren Bereich steuerlich zu entlasten. Diesem Begehren wird durch Korrek-

²⁵ Vgl. dazu Luzerner Steuerbuch, Band 2a, Weisungen StG § 200 Nr. 1, Ziel und Zweck des Erlasses.

turen der Steuertarife und dem Ausgleich der kalten Progression nachgekommen. Zudem wurden ein genereller Kinderbetreuungsabzug eingeführt und die individuellen Kinderabzüge erhöht.

Fazit

Die Steuerbefreiung des existenzsichernden Einkommens wird im Kanton Luzern durch das Instrument des Steuererlasses bereits teilweise umgesetzt. Über Gesuche um Erlass für Steuerbeträge unter 5'000 Franken entscheiden die Gemeinden. Über solche, die 5'000 Franken übersteigen, entscheidet der Kanton. Um eine generelle Steuerbefreiung von Steuerpflichtigen mit einem Einkommen knapp ausserhalb des Anspruchsbereichs auf Sozialhilfe (WSH) umzusetzen, wären vorerst einige konzeptionelle Fragen zu klären. Bisher haben weder Bund noch Kantone gezielte Konzepte für die Steuerbefreiung des Existenzminimums entwickelt. In einigen Kantonen ist das Steuersystem aber derart ausgestaltet, dass die Steuerbelastung erst bei steuerbaren Einkommen einsetzt, die über dem Existenzminimum liegen.

Die Steuergesetzesrevisionen 2008 und 2011 verfolgen das Ziel, Einkommen im unteren und mittleren Bereich zu entlasten. Ihre Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen konnten im Rahmen vorliegender Untersuchung nicht berücksichtigt werden.

Empfehlungen zur Steuerbefreiung des Existenzminimums

- 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 zu weiterzuverfolgen.
- Empfehlung 5: Die Mitglieder der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Luzern, die Wirkungen der Steuergesetzesrevisionen 2008 und 2011 auf die Besteuerung von Steuerpflichtigen im Bereich des Existenzminimums zu prüfen und, falls notwendig, im Rahmen der nächsten Steuergesetzesrevision geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit Schwelleneffekte als Folge der unterschiedlichen Berücksichtigung der Steuerbelastung innerhalb und ausserhalb des Anspruchsbereichs auf Sozialhilfe (WSH) beseitigt werden.

4 Negative Arbeitsanreize bei Erreichen der Anspruchsgrenze auf Alimentenbevorschussung (ALBV)

Bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) entsteht ein Schwelleneffekt dadurch, dass bis zum Erreichen einer bestimmten Grenze des massgebenden Einkommens der gesamte Betrag der Kinderalimente bevorschusst wird. Dieser Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) entfällt aber beim Überschreiten der genannten Einkommensgrenze. Nachfolgend werden zwei Vorschläge diskutiert, die darauf zielen, diesen Schwelleneffekt zu beseitigen.

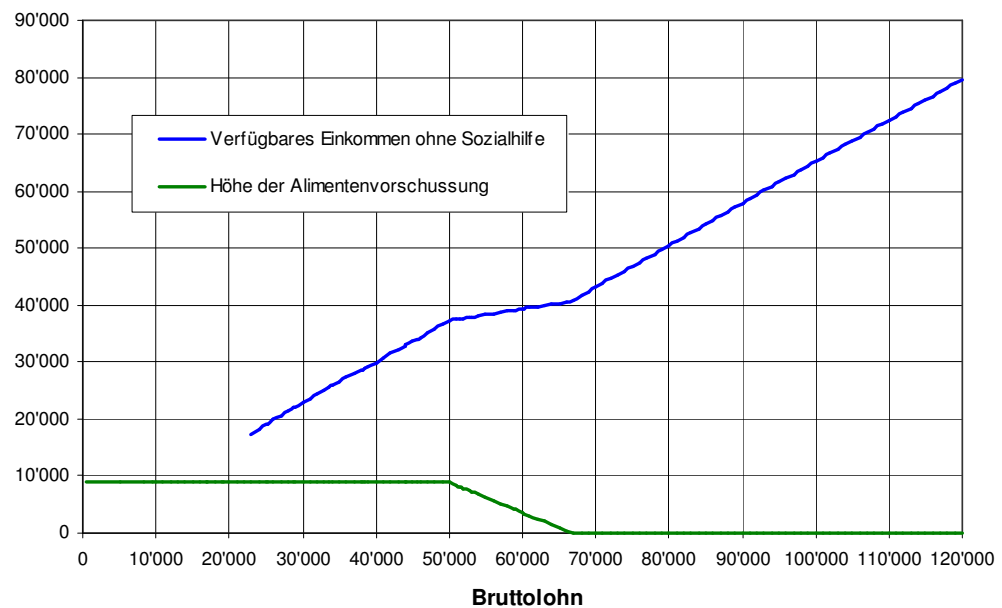
Optimierung 1: Teilanspruch und Einkommensanreiz

Der Schwelleneffekt bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) kann dadurch reduziert werden, dass jener Teil des massgebenden Einkommens, der die festgelegte Einkommensgrenze übersteigt, zu 60 Prozent angerechnet wird. Dadurch besteht in allen Einkommensbereichen ein Anreiz, mehr Einkommen zu erwirtschaften. Konkret bedeutet das, dass jeder zusätzlich verdiente Franken des massgebenden Einkommens zu einer Reduktion der Bevorschussung um 60 Rappen führt. Würde das Einkommen zu einem höheren Prozentsatz oder gar 100 Prozent angerechnet, reduzierte sich das verfügbare Einkommen im Bereich der Teilbevorschussung trotz höherem Bruttolohn.

Vorliegende Studie stellt die Option der Teilbevorschussung mit einer Anrechnung des Einkommens von 60 Prozent exemplarisch am Beispiel einer Alleinerziehenden mit einem Kind dar (Abb. 39). Gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen

beträgt die Anspruchsgrenze 43'000 Franken (= Reineinkommen), was einem Bruttolohn von rund 49'000 Franken entspricht. Die grüne Linie in Abb. 39 zeigt die Höhe der Alimentenbevorschussung (ALBV) in Abhängigkeit des Einkommens. Die blaue Linie präsentiert die Entwicklung des verfügbaren Einkommens ohne Sozialhilfe (WSH). Es wird erkennbar, dass mit der vorgeschlagenen Optimierung 1 der Schwelleneffekt bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) beseitigt wird und in allen Einkommensbereichen genügend Arbeitsanreize bestehen. Es zeigt sich zudem deutlich, wie sich der Anspruchsbereich für die Alimentenbevorschussung (ALBV) gegenüber dem Status quo vergrössert: Im Einkommensbereich zwischen 49'000 Franken und 66'000 Franken Bruttolohn wird eine Teilbevorschussung der Alimente gewährt.

Abb. 39 Optimierung der Alimentenbevorschussung – Teilanspruch und Einkommensanreiz (60%), Alleinerziehende mit einem Kind (3½ Jahre)



Quelle: Berechnungen Interface

Optimierung 2: Aufhebung der Einkommensgrenze

Weil mit dem Rechtstitel die ausstehenden Beträge für Betreuung und Unterhalt der Kinder im Prinzip nachgewiesen sind, ist es denkbar, unter Beibehaltung einer Vermögensgrenze ganz auf eine einkommensabhängige Begrenzung der Alimentenbevorschussung (ALBV) zu verzichten. Diese Praxis wird in den Kantonen Bern, Tessin und Genf vollzogen. Auch in diesem Fall können die Schwelleneffekte eliminiert werden.

Quantifizierung der Anspruchsberechtigten und der Kosten

Von der Schwellenproblematik bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) dürften gemäss den Berechnungen in Teil III vorliegender Studie mindestens 80 Alleinerziehende im Kanton Luzern betroffen sein.

Die Zahl der Anspruchsberechtigten und die Nettokosten der zwei Optimierungsvorschläge werden nachfolgend der bisherigen Regelung gegenübergestellt (Tab. 15).

Tab. 15 Nettobelastung der Gemeinden für Alimentenbevorschussung (ALBV) unter Berücksichtigung von Optimierungsvarianten

Varianten	Grösse der Zielgruppe	Nettokosten in Mio. Franken ²⁶
Bisherige Regelung	1'200	5,3
Optimierungsvorschlag 1: Teilanspruch und Einkommensanreiz (60%)	1'230 bis 1'240	5,4
Optimierungsvorschlag 2: Bevorschussung aller ausstehender Kinderalimente	1'310 bis 1'340	5,7 bis 6,1

Quelle: Berechnungen LUSTAT

Optimierungsvorschlag 1 sieht vor, dass Alleinerziehende, die ein Reineinkommen im Intervall oberhalb der Anspruchsgrenze auf Alimentenbevorschussung (ALBV) erzielen, bei Einführung des Teilanspruchs neu eine Teilbevorschussung der ausstehenden Kinderalimente erhalten würden. In Variation der Bezugsquote dürften im Kanton Luzern zwischen 30 und 40 Alleinerziehende neu einen Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) im Umfang von insgesamt 160'000 bis 200'000 Franken geltend machen. Bei einer Rückerstattungsquote von rund 45 Prozent (Durchschnittswert der Stadt Luzern der Jahre 2006-2008) ergäbe sich damit eine Nettobelastung der Gemeinden für Alimentenbevorschussungen (ALBV) von insgesamt 5,4 Millionen Franken. Unter der bisherigen Regelung waren es 5,3 Millionen Franken (2009).

Schätzungsweise 50 Alleinerziehende liegen im Bereich des Intervalls unterhalb der Anspruchsgrenze auf Alimentenbevorschussung (ALBV). Inwieweit die Einführung des Teilanspruchs für die betreffenden Alleinerziehenden zu einer Ausdehnung der Einnahmen führen würde, kann nur geschätzt werden. Für die Kostenschätzung geht vorliegende Untersuchung von der Annahme aus, dass die Rahmenbedingungen (Arbeitsplatzsituation, Betreuungsmöglichkeiten usw.) keinen Ausbau des Erwerbsspensums erlauben. Die Kosten der Alimentenbevorschussung (ALBV) für diese Gruppe würden damit konstant bleiben. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass der Abbau des Schwelleneffekts durch die Einführung eines Teilanspruchs mit einem Einkommensanreiz zusätzliche Nettokosten von rund 100'000 Franken verursachen würde.

Vorliegende Studie sieht mit Optimierungsvorschlag 2 die Bevorschussung aller ausstehender Kinderalimente (ALBV) vor, wenn das Vermögen der erziehungsberechtigten Person eine bestimmte Vermögensgrenze unterschreitet. Im Jahr 2006 erhielten rund 410 Alleinerziehende keine Unterhaltszahlungen, Renten oder bedarfsabhängige Leistungen. Unter der Annahme, dass ein Viertel bis ein Drittel von ihnen über einen Rechtstitel verfügt, würden mit dem Wegfall der Reineinkommensgrenze weitere 110 bis 140 Alleinerziehende einen Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) geltend machen können. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für die neu Anspruchsberechtigten zwischen dem Medianwert der im Jahr 2006 bevorschussten Alimente und der jährlichen Kinderrente liegen. Bei einer Rückerstattungsquote von rund 45 Prozent ergäbe sich damit eine Nettobelastung der Gemeinden für Alimentenbevorschussung (ALBV) zwischen 5,7 und 6,1 Millionen Franken. Insgesamt würde Optimierungsvorschlag 2 im Vergleich zum Status quo also im Kanton Luzern zu Mehrkosten von höchstens 0,8 Millionen Franken führen.

²⁶ Die Nettokosten ergeben sich aus den Bruttokosten abzüglich einer unterstellten Rückerstattungsquote von 45 Prozent

Fazit

Zur Beseitigung des Schwelleneffekts bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) wurden im Rahmen vorliegender Studie zwei Optimierungsmöglichkeiten diskutiert. Bei der Variante mit der Teilbevorschussung und einer prozentualen Anrechnung des massgebenden Einkommens erhöhen sich die Nettokosten für die Gemeinden des Kantons Luzern mit schätzungsweise 0,1 Millionen Franken nur marginal. Bei der Variante, welche die Aufhebung der Einkommensgrenze vorschlägt, ist mit Mehrkosten von höchstens 0,8 Millionen Franken zu rechnen. Im Gegenzug reduzieren sich aufgrund der vereinfachten Anspruchsbedingungen die Personal- und Verwaltungskosten pro anspruchsberechtigtem Elternteil. Für beide Optimierungsvorschläge gilt es zudem zu berücksichtigen, dass die Einnahmen aus bevorschussten Kinderalimente steuerpflichtig sind. Durch die diskutierten Anpassungen im Rahmen der Alimentenbevorschussung (ALBV) würden sich also die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand tendenziell erhöhen, während die Ausgaben für andere Transferleistungen wie etwa der individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) tendenziell abnehmen würden. Bei beiden Optionen werden die heute bestehenden negativen Arbeitsanreize beseitigt.

Im Rahmen des zweiten Optimierungsvorschlags, der eine Aufhebung der Einkommensgrenze vorsieht, wurde das Argument in die Diskussion eingebracht, dass die Bevorschussung aus sozialpolitischer Sicht nur erziehungsberechtigten Eltern (teilen) mit Einkommen im unteren und mittleren Bereich zukommen sollte. Deshalb soll weiterhin eine Einkommensgrenze existieren. Diese sollte jedoch wesentlich über dem Existenzminimum liegen. Obwohl dadurch ein neuer Schwelleneffekt – einfach in einem höheren Einkommensbereich – entsteht und durch das Vorhandensein eines Rechtstitels ausstehende Beträge für Betreuung und Unterhalt der Kinder im Prinzip nachgewiesen werden können, favorisiert die Mehrheit der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ eine abgewandelte Form dieses zweiten - Optimierungsvorschlags mit Berücksichtigung einer Obergrenze bei Einkommen und Vermögen.

Empfehlungen zur Optimierung der Alimentenbevorschussung (ALBV)

- 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.

5 Beseitigung von Schwelleneffekten durch Zusatzleistungen für erwerbstätige Familien

Die Diskussion einer Zusatzleistung für erwerbstätige Familien wird in vorliegenden Bericht aufgenommen, weil sich verschiedene Kantone mit der Einführung solcher Leistungen auseinandersetzen oder solche bereits eingeführt haben. Mit dem Instrument der Zusatzleistungen können gezielt negative Arbeitsanreize im Ein- und Austrittsbereich der Sozialhilfe (WSH) beseitigt werden. Das Instrument dieser Zusatzleistungen ist als Option zu verstehen, die dann zum Tragen kommen könnte, wenn die Beseitigung der Schwelleneffekte im Bereich der Sozialhilfe (WSH) mit den bereits vorgeschlagenen Anpassung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) aus konzeptionellen oder finanziellen Gründen nicht realisiert werden kann. Die hier vorgenommene Analyse prüft lediglich die Tauglichkeit des Instruments und gibt einen Überblick zu den daraus erwachsenden Kostenfolgen. Details zum Vollzug und zur Finanzierung der Zusatzleistungen werden hier bewusst ausgelassen.

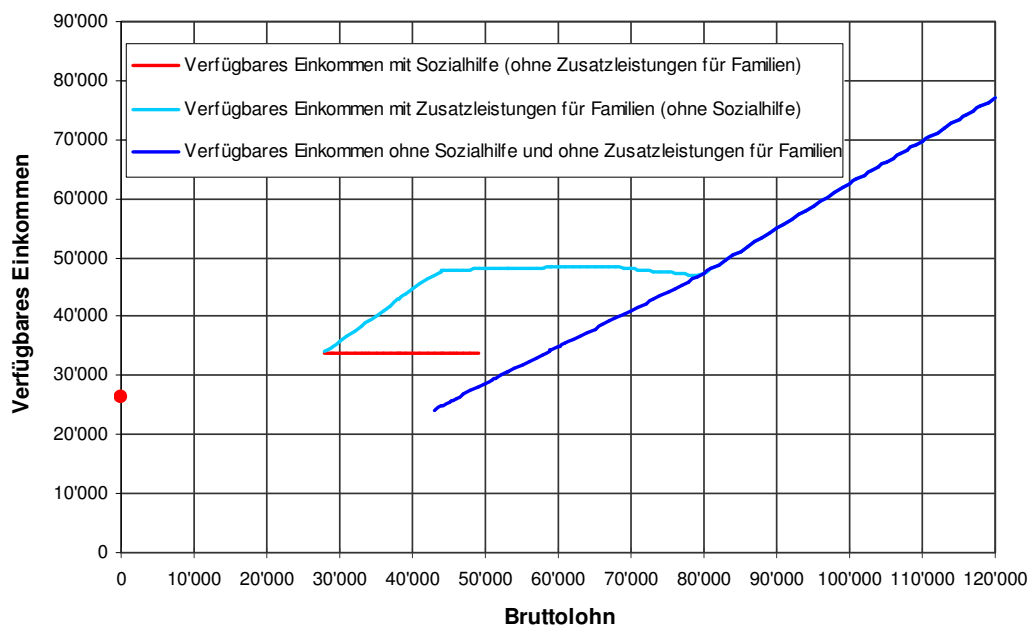
Im Kanton Tessin werden seit 1997 in Anlehnung an das Berechnungsmodell der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV Ergänzungsleistungen für Familien ausbezahlt. Die nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK N) hat im Jahr 2004 im Rahmen einer Vernehmlassung drei Modelle zur Ein-

führung von Ergänzungsleistungen (EL) für Familien vorgestellt.²⁷ Da sich auf Bundesebene keine einheitliche Lösung abzeichnet, haben einige Kantone damit begonnen, sich mit einer kantonalen Einführung solcher Leistungen zu befassen. Seit Jahresbeginn 2010 richtet der Kanton Solothurn Haushalten mit Kindern unter sechs Jahren unter Berücksichtigung verschiedener Parameter eine entsprechende Ergänzungsleistung aus²⁸. Im Rahmen vorliegender Studie wird dieses Modell mit Blick auf die Thematik der negativen Arbeitsanreize kurz diskutiert. Anschliessend wird ein Modell mit Zusatzleistungen für erwerbstätige Familien skizziert, dessen Einführung im Kanton Luzern bestehende Schwelleneffekte vermeiden würde.

Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn

Um zu veranschaulichen, ob sich das Solothurner Modell auf den Kanton Luzern übertragen liesse, wird im Rahmen vorliegender Studie das verfügbare Einkommen nach dem Modell des Kantons Solothurn am Beispiel einer Familie mit zwei Kindern im Alter von drei und fünf Jahren dargestellt (Abb. 40). Für die Höhe der Transferleistungen und der Ausgaben für Miete und Krankenkassenprämien wurden Werte der Stadt Luzern eingesetzt. Die rote Kurve gibt das verfügbare Einkommen innerhalb der Sozialhilfe (WSH) ohne Berücksichtigung der Ergänzungsleistungen für Familien wieder. Die dunkelblaue Kurve bildet das verfügbare Einkommen ohne Ergänzungsleistungen für Familien ausserhalb der Sozialhilfe (WSH) ab. Die hellblaue Kurve zeigt das verfügbare Einkommen inklusive Ergänzungsleistungen für Familien.

Abb. 40 Verfügbares Einkommen mit Ergänzungsleistungen für Familien (Modell Solothurn), zwei Erwachsene und zwei Kinder (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Berechnungen Interface

²⁷ Medienmitteilung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) vom 29. März 2004
<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/index.html?lang=de&msgsrc=/2004/d/04032901.htm>. (4.6.2010)

²⁸ Vgl. dazu Merkblatt der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn: Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), <http://www.akso.ch/index.php?id=48> (4.6.2010)

Betrachtet man den Verlauf des verfügbaren Einkommens inklusive Ergänzungsleistungen für Familien, zeigt sich, dass dieses im unteren Einkommensbereich durch die Ergänzungsleistungen stark erhöht würde. Als problematisch zu beurteilen ist der Bruttolohnbereich zwischen 44'000 und 80'000 Franken, denn hier kommt es zu negativen Arbeitsanreizen: Das verfügbare Einkommen einer Familie mit einem Bruttolohn von 50'000 Franken entspricht annähernd jenem einer Familie mit einem Bruttolohn von 70'000 Franken.

Optimierungsvorschlag für den Kanton Luzern

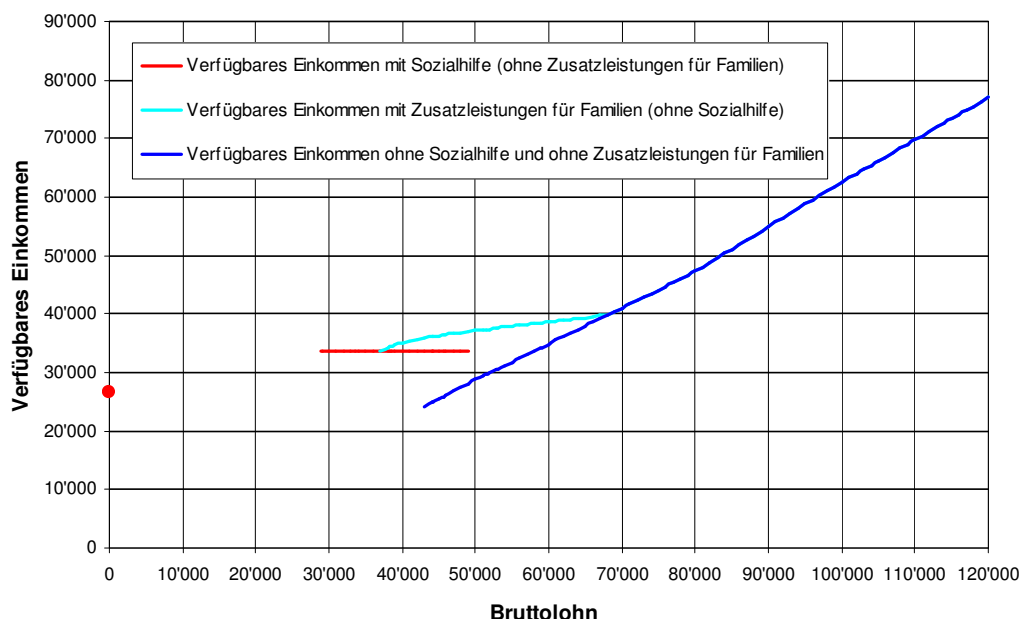
Die Herausforderung besteht darin, für den Kanton Luzern mögliche Zusatzleistungen für Familien zu konzipieren, die keinen negativen Arbeitsanreizen Vorschub leisten. Ausgehend vom Modell des Kantons Solothurns kann dies durch die Berücksichtigung folgender Parameter geschehen:

- Anspruch auf Zusatzleistungen haben Paare und Alleinerziehende mit Kindern im Alter bis zu fünf Jahren. Ihr Jahreseinkommen aus Erwerbstätigkeit beträgt mindestens 30'000 Franken. Mit der Festlegung eines Mindesteinkommens von 30'000 Franken werden gezielt Working-Poor-Familien respektive Familien mit kontinuierlichen Einnahmen aus Erwerbstätigkeit finanziell unterstützt.
- Die Höhe der Zusatzleistungen entspricht der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Der maximale Auszahlungsbetrag pro Jahr entspricht der Höhe der einfachen minimalen AHV-Rente für Alleinstehende (2009: 13'680 Franken).
- Die anrechenbaren Einnahmen setzen sich zusammen aus dem Erwerbseinkommen (Bruttolohn) plus 10 Prozent des Reinvermögens (mit einem Freibetrag von 25'000 Franken für Alleinerziehende und 40'000 Franken für Paare). 30'000 Franken des Erwerbseinkommens werden voll, jeder weitere Franken zu zwei Dritteln angerechnet, um Arbeitsanreize zu erhalten.
- Als Ausgaben werden der Lebensbedarf (gemäss EL zur AHV/IV), die jährliche Durchschnittsprämie für die Krankenversicherung und die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung angerechnet. Auf die Anrechnung der Mietkosten wird verzichtet, weil die Zusatzleistungen auf die Deckung der Unterhaltskosten der Kinder ausgerichtet sind.²⁹
- Weiter sollen Zusatzleistungen ausschliesslich für in der Schweiz arbeitende Eltern und ihre in der Schweiz lebenden Kinder gewährt werden. Damit wird die Exportierbarkeit der Leistungen ausgeschlossen.

²⁹ Analog dem Modell 2 der nationalrätlichen Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK N), die im Rahmen der Vernehmlassung auf Bundesebene drei Modelle zur Auswahl gestellt hat. Vgl. Parlamentarische Initiativen Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (Jacqueline Fehr) Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (Meier-Schatz): Erläuternder Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (2004), Seite 13 ff.

Werden die aufgeführten Parameter auf die Situation der Stadt-Luzerner Beispielfamilie mit zwei Kindern im Vorschulalter angewendet, ergibt sich folgendes verfügbares Einkommen (Abb. 41).

Abb. 41 Verfügbares Einkommen mit Zusatzleistungen für erwerbstätige Familien, zwei Erwachsene und zwei Kinder (3½ und 5 Jahre) – Stadt Luzern



Quelle: Berechnungen Interface

Aus dieser Darstellung geht hervor, dass im unteren Einkommensbereich beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) das verfügbare Einkommen angehoben wird. Die Zusatzleistungen entsprechen in diesem Punkt dem Maximalbetrag der Transferleistung von 13'680 Franken (minimale AHV-Rente) und sind somit deutlich tiefer als beim Modell des Kantons Solothurn. Der Arbeitsanreiz führt dazu, dass das verfügbare Einkommen mit steigendem Bruttolohn für den gesamten Kurvenverlauf zunimmt.

Mit der Einführung einer Zusatzleistung für erwerbstätige Familien kann auch der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH) eliminiert werden (Abb. 41). Sobald das jüngste Kind das Alter von sechs Jahren erreicht, entfällt der Anspruch auf Zusatzleistungen für Familien und der Schwelleneffekt kommt wieder zum Tragen.

Quantifizierung der Anspruchsberechtigten und der Kosten

Um die Kosten einer kantonalen Zusatzleistung für erwerbstätige Familien einschätzen zu können, werden in vorliegender Studie oben genannte Annahmen auf die verknüpfte Datenbasis von 2006 angewandt und die für 2009 geltenden Ansätze des allgemeinen Lebensbedarfs berücksichtigt.³⁰

Gemäss verknüpfter Datenbasis vorliegender Untersuchung gab es im Kanton Luzern im Jahr 2006 rund 14'000 Haushalte mit Kindern im Vorschulalter, davon gut 1'400 Haushalte Alleinerziehender. 12'800 Haushalte mit Kindern erzielten ein Ein-

³⁰ Bei den weiteren Ausgaben wird jedem Haushalt entsprechend seiner Zusammensetzung die vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) definierte Durchschnittsprämie für die Krankenversicherung des Jahres 2009 für den Kanton Luzern angerechnet. Die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung werden aus dem in der Steuererklärung 2006 geltenden Abzug geschätzt. Dazu werden die effektiven Kosten und im Fall des maximalen Abzugs der gemäss Steuergesetzesrevision seit 2008 geltende Betrag von 6'400 Franken pro Kind als Ausgaben berücksichtigt. Basierend auf der Entwicklung des Reallohnindex wird ein Lohnanstieg zwischen 2006 und 2009 von 3,1 Prozent unterstellt.

kommen aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit von mindestens 30'000 Franken. Sie gehörten nicht zu den Renten Haushalten und waren von daher auch nicht zum Bezug der ordentlichen Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV berechtigt. Mit diesen Voraussetzungen erfüllten sie damit grundsätzlich die Kriterien für den Bezug einer allfälligen kantonalen Zusatzleistung für Familien.

Bei rund 1'860 oder jedem siebten Haushalt lagen die anrechenbaren Ausgaben über den Einnahmen. Damit würden diese Haushalte bei der Einführung kantonaler Zusatzleistungen für Familien zu Empfängern eines Beitrags werden. Unter der Annahme, dass alle von ihnen einen Antrag stellten, würden im Kanton Luzern Zusatzleistungen von maximal 13,0 Millionen Franken an erwerbstätige Familien mit Kindern im Vorschulalter ausbezahlt. Davon kämen 0,9 Millionen Franken den gut 150 Alleinerziehenden dieser Gruppe zugute. Weiter hätte die Einführung einer kantonalen Zusatzleistung für Familien unter den oben genannten Anspruchsbestimmungen zur Folge, dass ein Teil der heute durch Sozialhilfeleistungen (WSH) unterstützten erwerbstätigen Familien ihre Existenzsicherung mit Beiträgen der Zusatzleistungen für Familien sichern könnten. Gut 50 der im Jahr 2006 Sozialhilfe beziehenden Paare mit Kindern respektive Alleinerziehenden erfüllten die Anspruchsbestimmungen für den Bezug der kantonalen Zusatzleistungen für Familien, so dass die Sozialhilfeleistungen (WSH) für sie eingestellt werden könnten. Der Mittelbedarf für die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) würde damit um insgesamt gegen 0,6 Millionen Franken reduziert. Da die Zusatzleistungen für Familien per Antrag geltend gemacht werden müssten, ist davon auszugehen, dass nicht alle Berechtigten einen entsprechenden Antrag einreichen würden. Die effektiven Kosten für den Kanton Luzern dürften daher in der Praxis erheblich tiefer ausfallen als die genannten 13 Millionen Franken.

Die Einführung einer kantonalen Zusatzleistung für Familien unter den genannten Annahmen würde vorwiegend Paare mit Kindern begünstigen, da Alleinerziehende aufgrund der Erziehungspflichten oft kein Erwerbseinkommen von mindestens 30'000 Franken erzielen können. Es gilt sich daher zu überlegen, ob für Alleinerziehende das jährliche Mindesterwerbseinkommen – analog der Ausgestaltung im Kanton Solothurn – auf 15'000 Franken festgelegt werden sollte. Damit würden sich die hier präsentierten Kosten für den Kanton Luzern auf maximal 18 Millionen Franken erhöhen.

Fazit

Mit einer Zusatzleistung für erwerbstätige Familien kann der negative Arbeitsanreiz im Ein- und Austrittsbereich der Sozialhilfe (WSH) für Familien mit Kindern im anspruchsberechtigten Alter beseitigt werden. Die Kostenberechnungen zeigen, dass mit dem Einsatz von maximal rund 13 Millionen Franken jährlich eine substantielle Verbesserung der Situation von Familien im Niedriglohnbereich erreicht werden könnte. Da die Zusatzleistungen für Familien per Antrag geltend gemacht werden müssten, ist davon auszugehen, dass nicht alle Berechtigten einen entsprechenden Antrag einreichen würden. Die effektiven Kosten würden für den Kanton Luzern von daher tiefer ausfallen. Allerdings ist für die Klärung der Anspruchsberechtigung mit einem nicht zu vernachlässigenden Verwaltungsaufwand zu rechnen. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass das Instrument der Zusatzleistungen alternativ zur Anpassung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) als gezielte Massnahme zur Beseitigung der Schwelleneffekte im Bereich der Sozialhilfe (WSH) für Familien mit Kindern zu betrachten ist.

Empfehlung zur Einführung von Zusatzleistungen für erwerbstätige Familien

- 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.

6 Sicherstellung der Grundlagen für die Beurteilung der Wirksamkeit der kantonalen Sozialpolitik

Für die Erstellung dieses vorliegenden Berichts wurden die Angaben aus der Steueranmeldung erstmals mit Daten zu bedarfsabhängigen Sozialleistungen verknüpft und konnten dadurch vervollständigt werden. Dank intensiver Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und Bundesämtern war es auf diese Weise möglich, die Zusammensetzung des Einkommens der Haushalte im Kanton Luzern detaillierter und zuverlässiger als bisher abzubilden. Diese Informationen liefern wertvolle Grundlagen über die Bedeutung und die Wirksamkeit der kantonalen Sozialpolitik. Mit den kantonalen Datenplattformen wird die Definition des Haushalts als wirtschaftlicher Einheit zukünftig noch besser erfolgen können.

Die Beantwortung sozialpolitischer Fragestellungen und das Monitoring der kantonalen Sozialpolitik bedingen eine regelmässige Aktualisierung der Datenbasis. Eine jährliche Aktualisierung stellt sowohl die Aktualität als auch die Kontinuität sicher.

- 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.

Teil V Synthese

Zwei Studien, welche die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in Kooperation mit Interface Politikstudien Forschung Beratung 2007 durchführte, weisen auf Schwelleneffekte im Zusammenwirken verschiedener Sozialleistungen hin. Besagte Studien haben dargelegt, dass sich durch die geltenden Regelungen der Anspruchsberechnung auf Sozialleistungen ein höherer Bruttolohn respektive eine höhere Rente in einem tieferen frei verfügbaren Einkommen niederschlagen kann. Dies kann zur Folge haben, dass für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen kein Anreiz besteht, das Arbeitspensum auszudehnen oder überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Es existieren aber auch systembedingte Ungerechtigkeiten bei Personen im Rentenalter.

Als Reaktion auf die Ergebnisse dieser Studien kam es im Kanton Luzern zu zahlreichen politischen Vorstössen. Sie verlangten eine vertiefte Untersuchung des Zusammenwirkens der verschiedenen Sozialleistungen und deren Auswirkung auf das verfügbare Einkommen. Der Regierungsrat hat in den Antworten auf die Vorstösse festgehalten, dass er eine Analyse der aktuellen Situation der Existenzsicherung im Kanton Luzern für notwendig hält und dass die einzelnen Fragen nur in einer Gesamtschau adäquat gewürdigt werden können. Er hat daher mit dem Regierungsratsbeschluss vom 23. September 2008 (RRB Nr. 1092) die Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ mit der Erarbeitung eines Berichts zur Frage der Harmonisierung der staatlichen Sozialleistungen zur Existenzsicherung beauftragt. Die Projektgruppe stand unter der Leitung des Gesundheits- und Sozialdepartements.

Ausgehend vom Auftrag des Regierungsrats hat die Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ folgende Fragen bearbeitet:

- Wie setzen sich das Einkommen und das Vermögen der Haushalte im Kanton Luzern zusammen? Wie gestaltet sich die Einkommens- und Vermögensverteilung im Kanton Luzern?
- Über welche Leistungsangebote zur Unterstützung der Existenzsicherung verfügt der Kanton Luzern?
- Gibt es im System der sozialen Sicherung des Kantons Luzern negative Arbeitsanreize oder systembedingte Ungerechtigkeiten, und wie ist deren Relevanz zu beurteilen?
- Welche Empfehlungen richtet die Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ an den Regierungsrat?

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Projektarbeiten festgehalten.

Finanzielle Situation der Haushalte im Kanton Luzern

Für die Erstellung des vorliegenden Berichts konnten die Angaben aus den Veranlagung der Steuerpflichtigen im Kanton Luzern erstmals mit Daten der individuellen Prämienverbilligung (IPV), der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV, der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) und der Alimentenbevorschussung (ALBV) verknüpft und der Datensatz dadurch vervollständigt werden. Dank intensiver Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und Bundesämtern war es auf diese Weise möglich, die Zusammensetzung des Einkommens der Haushalte im Kanton Luzern detaillierter und zuverlässiger abzubilden, als dies bisher möglich war.

Im Kanton Luzern erwirtschafteten im Jahr 2006 die insgesamt 185'700 Haushalte, welche der für vorliegende Analyse aufbereitete Datensatz erfasst, ein mittleres Haushaltseinkommen von insgesamt 60'900 Franken. In Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter stammten durchschnittlich 74,7 Prozent des Einkommens aus unselbständiger und weitere 8,1 Prozent aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Die Einkünfte aus Sozialversicherungsleistungen und übrigen Renten machten in Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter 5,8 Prozent des Haushaltseinkommens aus. Genannte Einkünfte aus Sozialversicherungsleistungen und Renten steigen mit zunehmendem Alter: Die jüngere Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen profitieren mehrheitlich von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung (2,5% des Haushaltseinkommens). Am höchsten war der Anteil der Sozialversicherungsleistungen und übrigen Renten am Haushaltseinkommen bei den 55- bis 64-Jährigen der erwerbsfähigen Bevölkerung (11,2%). Neben IV-Rentnerinnen und -Rentnern handelt es sich bei dieser Altersgruppe teilweise auch um Frühpensionierte.

Befindet sich eine Person im Übergang zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand, löst das Renteneinkommen ihr Erwerbseinkommen als Haupteinnahmequelle ab. Bei Rentnerinnen und Rentnern im Alter zwischen 65 und 74 Jahren machten AHV-Renten ein Drittel des Haushaltseinkommens aus; bei den über 74-Jährigen die Hälfte. Zwischen 15 und 19 Prozent des Haushaltseinkommens von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern wurden aus Einnahmen aus der beruflichen Vorsorge oder aus anderen Renten (inkl. Säule 3a des 3-Säulen-Modells zur Alterssicherung) generiert.

Die finanzielle Situation eines Haushalts wird neben dem Einkommen auch durch die Höhe des Vermögens bestimmt. Die für vorliegende Studie verfügbaren Daten machen deutlich, dass die Vermögensbildung meist erst in der späten Erwerbsphase erfolgt. Haushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern weisen ein markant höheres Vermögen aus als Haushalte von Personen im erwerbsfähigen Alter. Bei den alleinlebenden AHV-Rentnerinnen und -Rentnern war im Kanton Luzern im Jahr 2006 das mittlere Reinvermögen mit durchschnittlich 124'000 Franken rund sieben Mal höher als bei der Vergleichsgruppe im Erwerbssalter (17'000 Franken).

Die vom Haushalt erzielten Einnahmen werden teilweise durch obligatorische sowie wiederkehrende Ausgaben gebunden. Aus diesem Grund wird in empirischen Analysen vielfach auf den Begriff des verfügbaren Haushaltseinkommens zurückgegriffen, der diese Ausgaben bereits ausschliesst. Um zum verfügbaren Haushaltseinkommen zu gelangen, wird in vorliegender Untersuchung das Haushaltseinkommen um die obligatorischen Ausgaben für Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien, Unterhaltszahlungen sowie die Wohnkosten reduziert. Die Analyse zeigt, dass Paare ohne Kind im Schnitt besser gestellt sind als Einpersonenhaushalte, Paare mit Kindern oder Alleinerziehende. Dies gilt auch, wenn die unterschiedliche Zahl von Personen, die in einem Haushalt leben, mitberücksichtigt wird (verfügbares Äquivalenzeinkommen).

In vorliegendem Bericht wird in Anlehnung an die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) von finanzieller Armut gesprochen, wenn für den Lebensunterhalt pro Haushaltsmitglied weniger als 11'520 Franken pro Jahr zur Verfügung stehen (verfügbares Äquivalenzeinkommen nach SKOS). Vor dem Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH), Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV und/oder von der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) erzielten im Jahr 2006 im Kanton Luzern 8,8 Prozent der Privat-

haushalte ein verfügbares Äquivalenzeinkommen, das unter beschriebener Armutsgrenze lag. Nach dem Bezug der genannten bedarfsabhängigen Sozialleistungen betrug die Armutsquote im Kanton Luzern noch 4,9 Prozent. Bei der Interpretation dieser Grösse gilt es aber erstens zu beachten, dass die Berechnung auf den ergänzten Daten der kantonalen Steuerstatistik basiert. Es ist aber eine Tatsache, dass die Steuerdaten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gewisser Haushalte nur zum Teil abbilden. So haben Selbständigerwerbende steuertechnisch beispielsweise Abzugsmöglichkeiten, die den übrigen Steuerpflichtigen nicht zur Verfügung stehen. Zweitens vernachlässigen die Steuerdaten in der Regel private Transfers, wie sie beispielsweise bei Konkubinatspaaren üblich sind. Schliesslich gilt es zu erwähnen, dass die Armutsquoten vorliegender Studie auf Durchschnittsmieten abstellen. Diese Werte liegen für untere Einkommensklassen in der Regel über ihren effektiven Mietkosten.

Trotz dieser Vorbehalte lassen die hier ausgewiesenen Armutsquoten folgende Schlüsse zu:

- Die bestehenden Sozialleistungen tragen wirksam zur Reduktion der finanziellen Armut im Kanton Luzern bei. Bei armutsgefährdeten Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter tragen die untersuchten Sozialleistungen zu einer Reduktion der Armut bei. Bei Rentnerinnen und Rentnern haben die Ergänzungsleistungen (EL) und die individuelle Prämienverbilligung (IPV) eine messbare Wirkung auf das verfügbare Haushaltseinkommen.
- Die Armutsquote liegt im Kanton Luzern unter dem Schweizer Durchschnitt, der im Jahr 2006 für die 20- bis 59-Jährigen 9,0 Prozent betrug.³¹ Im Kanton Luzern lebten demgegenüber 7,0 Prozent der Bevölkerung (12'400 Erwachsene) im Alter zwischen 20 und 59 Jahren in einem von Armut betroffenen Haushalt.

Die für vorliegende Untersuchung verfügbaren Daten weisen aus, dass Personen, die in der Stadt oder in der Agglomeration Luzern leben, im Vergleich zur übrigen Kantonsbevölkerung in besonderem Mass auf Leistungen und Angebote der sozialen Wohlfahrt angewiesen sind. Im Jahr 2006 waren in der Stadt Luzern 6,8 Prozent der Haushalte nach dem Transfer der untersuchten Sozialleistungen (WSH, EL zur AHV/IV und IPV) von Armut betroffen, in der Agglomeration 4,5 Prozent. In den grösseren ländlichen Gegenden waren es noch 4,3 Prozent und in kleineren ländlichen Gemeinden 3,8 Prozent.

Im Kanton Luzern wohnten 2006 rund 43'000 verheiratete Paare mit Kindern und Alleinerziehende. Nach Abzug der obligatorischen Ausgaben resultierte für verheiratete Paare mit Kindern ein mittleres verfügbares Äquivalenzeinkommen von 31'900 Franken. Bei Alleinerziehenden lag der Wert etwa halb so hoch, sodass Alleinerziehende pro Haushaltsmitglied über halb so viele Mittel zur Deckung des Lebensunterhalts verfügten. Trotz Berücksichtigung von Sozialtransfers waren 20,6 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden von Armut betroffen. Bei Paaren mit Kindern lag der entsprechende Wert bei 2,0 Prozent.

In rund 41'400 Haushalten des Kantons Luzern war die älteste Person eine AHV-Rentnerin oder ein AHV-Rentner. Den grössten Anteil am Haushaltseinkommen von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern bildete die Altersrente der 1. Säule (AHV) mit 41,9 Prozent. Zusammen mit den Einkünften aus der 2. und 3. Säule (3-Säulen-Modell zur Alterssicherung) betrug der Anteil der Renteneinkünfte am Haushaltseinkommen in dieser Bevölkerungsgruppe 59,8 Prozent. Zweitwichtigste Einnahmequelle von Rentnerinnen und Rentnern stellen die Erträge aus Wertschriften und Vermögen dar. Sie trugen im Jahr 2006 durchschnittlich einen Viertel zum Haushaltseinkommen dieser Bevölkerungsgruppe bei. Das verfügbare Äquivalenzeinkommen eines Rentnerhepaarhaushalts betrug im Mittel 26'000 Franken; bei Alleinstehenden waren es 17'000 Franken. Gegen 2 Prozent der Luzerner Privathaushalte von AHV-Rentnerinnen und -Rentnern verfügten unter Berücksichtigung der Einnahmen aus bedarfsabhängigen Sozialleistungen (WSH, EL zur AHV/IV und IPV) über Einkommen, die gemäss SKOS-Richtlinien unter der Armutsgrenze lagen.

³¹<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/01/03/01.html> (15. September 2010)

Leistungsangebote zur Existenzsicherung im Kanton Luzern

Das System der sozialen Sicherung in der Schweiz zielt darauf ab, der Bevölkerung eine ausreichende Grundlage für die Schaffung und den Erhalt ihres Lebensunterhalts zu bieten. In erster Linie sind die Individuen selber für die eigene Existenzsicherung verantwortlich – auf der Basis einer vom Staat zur Verfügung gestellten Grundversorgung. Ist es ihnen aus Gründen wie Krankheit, Alter oder Invalidität nicht in ausreichendem Mass möglich, diese Verantwortung wahrzunehmen, tragen Sozialversicherungen zur Existenzsicherung bei. Tritt der Fall ein, dass auch diese Massnahmen nicht ausreichend greifen, kommen die bedarfsabhängigen Leistungen zum Tragen. Bei diesen handelt es sich um Sozialleistungen, die einerseits die Grundversorgung sicherstellen (z.B. Stipendien oder unentgeltliche Rechtshilfe) und andererseits Sozialversicherungsleistungen oder eine mangelnde private Sicherung ergänzen. Reichen auch sie als Massnahmen nicht aus, bildet im System der sozialen Sicherheit die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) ein weiteres Auffangnetz.

Im Jahr 2009 unterstützten die Gemeinden des Kantons Luzern rund 7'800 Personen oder 2,1 Prozent der Bevölkerung mit wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH). Die Betroffenen erhielten 2009 im Mittel rund 10'300 Franken ausbezahlt. Die Nettobelastung für wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) betrug in den Gemeinden insgesamt rund 44 Millionen Franken.

15'500 Personen erhielten im Jahr 2009 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV. Über dieses Instrument der bedarfsabhängigen Sozialleistungen wurden 2009 insgesamt 216,3 Millionen Franken ausbezahlt. Das entspricht 13'950 Franken pro Person.

Für Familien respektive für Kinder und Jugendliche in Ausbildung stehen im Kanton Luzern verschiedene zielgruppenspezifische bedarfsabhängige Leistungen zur Verfügung. Es handelt sich insbesondere um Familienzulagen, Ausbildungsbeiträge, Alimentenbevorschussung (ALBV) sowie Mutterschaftsbeihilfe (MUBE). Zusätzlich profitieren Familien von der öffentlichen Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Unterlagen, die vorliegender Studie zur Verfügung stehen, erlauben es nicht, einen Betrag auszugeben, der im Kanton Luzern insgesamt für Leistungen zugunsten von Familien aufgewendet worden wäre. Bekannt ist aber, dass im Jahr 2009 Stipendien im Umfang von 11,6 Millionen Franken an gut 2'100 Personen in Ausbildung ausbezahlt worden sind. Zudem wurden in fast 1'200 Fällen ausstehende Kinderalimente bevorschusst (ALBV), was die Gemeinden netto mit einem Betrag von 5,3 Millionen Franken belastete. Auch die Nettobelastung der Gemeinden für Mutterschaftsbeihilfe (MUBE) ist bekannt. Sie betrug 2009 rund 3,0 Millionen Franken zugunsten von rund 700 Personen (Eltern und Kinder). Erwerbstätige, die im Kanton Luzern arbeiteten, und im Kanton wohnhafte Nichterwerbstätige erhielten im Jahr 2009 Familienzulagen von insgesamt 216,1 Millionen Franken. Unbekannt sind jedoch die öffentlichen Aufwendungen für die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Von der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) profitierte im Jahr 2009 gut ein Drittel der Luzerner Bevölkerung (rund 126'000 Personen). Der gesamte Auszahlungsbetrag betrug 149,2 Millionen Franken. Seit 2008 tragen Kanton und Gemeinden den vom Bund nicht subventionierten Anteil paritätisch. Im Jahr 2009 handelte es sich dabei um je 31,6 Millionen Franken.

Was das Instrument des Steuererlasses betrifft, gilt es zu erwähnen, dass im Kanton Luzern zusätzlich zu den von den Steuerbehörden ausgestellten Nullveranlagungen für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger sowie Bezügerinnen und -Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV im Jahr 2007 Steuerbeträge von insgesamt rund 890'000 Franken erlassen worden sind.

Fasst man oben stehende Analyse der Vergabe von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Luzern zusammen, so gelangt man zu einer Übersicht über die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger respektive ihren Anteil an der Luzerner Bevölkerung sowie über die aufgewendeten Nettoausgaben (Ausgaben minus Rückerstattungen), aufgeteilt nach der Kostenverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden (Tab 16).

**Tab. 16 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
IPV	2009	126'052	33.9	149.2	86.1	31.6	31.6
WSH	2009	7'820	2.1	43.9	-	-	43.9
Stipendien	2009	2'111	0.6	11.6	1.2	10.4	-
ALBV	2009	2'734	0.7	5.3	-	-	5.3
MUBE	2009	704	0.2	3.0	-	-	3.0
Steuererlass	2007	0.9	-	-	0.9

*WSH: ohne Leistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich
Die Nettoausgaben für Familienzulagen (2009: 216,1 Mio. Fr.) wurden zu mindestens 90 Prozent durch Arbeitgeberbeiträge finanziert.*

LUSTAT Statistik Luzern

Quelle: Staatsrechnung des Kantons Luzern, LUSTAT – Gemeindefinanzstatistik, eigene Erhebung

Schweleneffekte und negative Arbeitsanreize

Eine der Fragestellungen des Regierungsrats zielt auf die Identifizierung und die quantitative Bewertung von Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen im Kanton Luzern ab, wie sie im Zusammenwirken der öffentlichen Transferleistungen entstehen können. Die Analyse der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ führt zu folgenden Erkenntnissen:

- Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) konnten zwei Problempunkte festgestellt werden:
 1. Der Eintritt in die und der Austritt aus der Sozialhilfe erfolgt nicht bei demselben Bruttolohn. Diese Differenz resultiert daher, dass der Einkommensfreibetrag (EFB) bei der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe (WSH) nicht berücksichtigt wird. Bei einer Anhebung der Eintrittsgrenze auf das Niveau der Austrittsgrenze würden schätzungsweise gegen 260 Haushalte neu einen Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) geltend machen. Diese Zahl ist in den Berechnungen vorliegender Studie vermutlich eher zu hoch, denn zu niedrig angesetzt.
 2. Das verfügbare Einkommen von Haushalten im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (WSH) unterscheidet sich deutlich vom verfügbaren Einkommen jener Haushalte ohne diese Sozialleistung. Dieser Schwelleneffekt ist dadurch bedingt, dass Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe die Krankenkassenprämien in der Höhe der vollen Richtprämie vergütet und dass sie durch den Steuererlass von der Entrichtung der Steuern entbunden werden.
- Im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) ist der Schwelleneffekt relevant, der sich dadurch ergibt, dass sozialhilfeberechtigten Personen – wie oben erwähnt – die volle Richtprämie vergütet wird, während Personen ohne Anspruch auf Sozialhilfe (WSH) nur einen Teilbetrag als individuelle Verbilligung für die Krankenkassenprämien erhalten. Die vorliegende Untersuchung verfügbaren Daten zur Einkommensverteilung lassen den Schluss zu, dass rund 900 Haushalte von diesem Schwelleneffekt betroffen sind.
- Bei den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV, bei denen gleichzeitig die Krankenkassenprämien in der Höhe der vollen Durchschnittsprämie vergütet werden (IPV), konnte ein Schwelleneffekt bei einem Renteneinkommen identifiziert werden, das leicht über der Anspruchsgrenze auf Ergänzungsleistungen (EL) zur

AHV liegt. Es kann angenommen werden, dass maximal 1'800 Haushalte von dieser Problematik betroffen sind.

- Bei der Alimentenbevorschussung (ALBV) ist der festgestellte negative Arbeitsanreiz besonders relevant. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Motivation, das Erwerbseinkommen zu erhöhen, bei mindestens 80 Alleinerziehenden dadurch reduziert wird, dass die Alimentenbevorschussung (ALBV) ab einer definierten Reineinkommensgrenze vollständig entfällt.
- Bei den Stipendien konnten für die berücksichtigte Konstellation (von Eltern unterstütztes Kind in Tertiärausbildung) keine Schwelleneffekte oder negativen Arbeitsanreize identifiziert werden.
- Im Zusammenhang mit der Subventionierung der Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung wurden keine relevanten negativen Arbeitsanreize festgestellt. Im Hinblick auf das Anliegen „Arbeit muss sich lohnen“ ist es jedoch problematisch, dass es sich für Familien in tieferen und mittleren Einkommensklassen finanziell vielfach nicht lohnt, berufstätig zu sein, wenn das zur Konsequenz hat, dass dadurch mehr als ein Kind fremdbetreut werden muss.

Empfehlungen der Projektgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ an den Regierungsrat des Kantons Luzern

Negativer Arbeitsanreiz im Ein- und Austrittsbereich der Sozialhilfe (WSH)

Die Modellrechnungen vorliegender Projektarbeit haben aufgezeigt, dass eine Gleichbehandlung von Personen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe erzielt werden könnte, wenn der Einkommensfreibetrag (EFB) bei der Berechnung des Eintritts in die Sozialhilfe (WSH) berücksichtigt würde. Die Gemeinden müssten bei dieser Neuerung mit zusätzlichen Leistungen in der Höhe von rund 700'000 Franken pro Jahr rechnen. Darin sind die zusätzlichen Personal- und Verwaltungskosten sowie die Folgekosten für die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) nicht enthalten. Die angepasste Vollzugspraxis, wonach die Differenz zwischen der vollen Richtprämie und der Prämienverbilligung (IPV) beim Eintrittsbudget mitberücksichtigt wird, vermag den Unterschied beim verfügbaren Einkommen zwischen erwerbstätigen Personen im Niedriglohnbereich und der Sozialhilfe (WSH) zwar zu reduzieren, beseitigt aber den Schwelleneffekt nicht.

- 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.
- 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.

Gleichbehandlung der Anspruchsberechtigungen auf individuelle Prämienverbilligung (IPV) innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe (WSH)

Vorliegender Bericht macht deutlich, dass ein Schwelleneffekt beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) besteht. Dieser entsteht dadurch, dass Personen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe (WSH) ungleich von der Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) profitieren. Dieser Schwelleneffekt könnte durch die Einführung einer einheitlichen Einkommensfreigrenze in der Höhe des sozialen Existenzminimums von rund 30'000 Franken beseitigt werden. Die dafür benötigten finanziellen Mittel werden auf rund 287 Millionen Franken geschätzt und würden damit die bisherigen Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung bei weitem übersteigen. Würde der Freibetrag unterhalb des sozialen Exis-

tenzminimums angesetzt, könnte der Schwelleneffekt zwar reduziert, aber nicht beseitigt werden.

Gleichbehandlung der Anspruchsberechtigungen auf individuelle Prämienverbilligung (IPV) innerhalb und ausserhalb des Systems der Ergänzungsleistungen (EL)
Die Ausführungen in Teil III vorliegenden Berichts weisen darauf hin, dass mit der Gewährung von Ergänzungsleistungen (EL) ein Schwelleneffekt entsteht, der dazu führt, dass AHV-Rentnerinnen und -Rentner mit einem anrechenbaren Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze schlechter gestellt sind als AHV-Rentnerinnen und -Rentner mit einem tieferen, im Anspruchsbereich der Ergänzungsleistungen (EL) liegenden Einkommen. Es wird geschätzt, dass allein im Kanton Luzern rund 1'800 Haushalte davon betroffen sind. Der Schwelleneffekt resultiert daher, dass gemäss Bund mit dem Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) automatisch die Vergütung der vollen Krankenkassenprämie einhergehen muss. Grundsätzlich wäre es zweckmässig, wenn der Bund die entsprechende Vorschrift anpassen würde. Mit einer Anpassung des Systems der individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung könnte der Kanton Luzern das Problem zwar nicht beseitigen, aber das Ausmass des Schwelleneffekts reduzieren.

- 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 individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (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 individuelle Prämienverbilligung (IPV) zu prüfen.

Steuerbefreiung des Existenzminimums

Neben den unterschiedlichen Regelungen für die Entrichtung der Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenkasse (IPV) ist auch die unterschiedliche Berücksichtigung der Steuerschuld innerhalb und ausserhalb des Anspruchsbereichs auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) mitverantwortlich für den Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe (WSH). Dies ist ein Grund dafür, dass die Steuerbefreiung von Einkommen bis zum Existenzminimum gegenwärtig auf nationaler Ebene diskutiert wird. Im Vorfeld eines möglichen Entscheids des Kantons Luzern über eine generelle Steuerbefreiung von Personen und Haushalten knapp ausserhalb des Anspruchsbereichs auf Sozialhilfe (WSH) gilt es, einige konzeptionelle Fragen zu klären.

- 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 zu weiterzuerfolgen.
- 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 und, falls notwendig, im Rahmen der nächsten Steuergesetzrevision geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit Schwelleneffekte als Folge der unterschiedlichen Berücksichtigung der Steuerbelastung innerhalb und ausserhalb des Anspruchsbereichs auf Sozialhilfe (WSH) beseitigt werden.

Beseitigung der negativen Arbeitsanreize bei der Alimentenbevorschussung (ALBV)

Die Analysen vorliegender Studie zeigen auf, dass es einen negativen Arbeitsanreiz beim Erreichen der Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung (ALBV) gibt. Von diesem Schwelleneffekt sind im Kanton Luzern rund 80 Alleinerziehende betroffen. Das Problem könnte einerseits mit einer Teilbevorschussung einschliesslich einer prozentualen Anrechnung des massgebenden Einkommens, andererseits auch mit einer gänzlichen Aufhebung der Einkommensgrenze behoben werden. Im ersten Fall ist im Kanton Luzern mit Mehrkosten im Bereich von 0,1 Millionen Franken, im zweiten Fall im Bereich von höchstens 0,8 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Erleichternd würde bei der zweiten Variante aber hinzukommen, dass sich aufgrund der vereinfachten Anspruchsbedingungen die Personal- und Verwaltungskosten reduzierten. Für beide Optimierungsvorschläge gilt zudem die Tatsache, dass die Einnahmen aus bevorschussten Kinderalimente steuerpflichtig sind. Durch die diskutierten Anpassungen der Alimentenbevorschussung (ALBV) würden sich also die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand tendenziell erhöhen, während die Ausgaben für andere Transferleistungen wie etwa diejenige der individuellen Prämienverbilligung (IPV) tendenziell abnehmen würden.

- 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.

Beseitigung von Schwelleneffekten durch Zusatzleistungen für erwerbstätige Familien

In vorliegendem Bericht wird aufgezeigt, dass mit geeigneten Zusatzleistungen für erwerbstätige Familien negative Arbeitsanreize im Ein- und Austrittsbereich der Sozialhilfe (WSH) beseitigt werden könnten. Die dahingehenden Kostenberechnungen ergeben, dass im Kanton Luzern mit dem Einsatz von maximal rund 13 Millionen Franken jährlich eine substantielle Verbesserung der Situation von erwerbstätigen Familien im Niedriglohnbereich erreicht werden könnte. Da die Zusatzleistungen für Familien per Antrag geltend gemacht werden müssten, ist davon auszugehen, dass die effektiven Kosten erheblich tiefer liegen würden, da kaum alle Anspruchsberechtigten ihren Anspruch geltend machen würden. Allerdings ist für die Klärung der Anspruchsberechtigung mit einem nicht zu vernachlässigenden Verwaltungsaufwand zu rechnen.

- 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.

Sicherstellung der Grundlagen für die Beurteilung der Wirksamkeit der kantonalen Sozialpolitik

Die statistische Analyse der finanziellen Situation der Haushalte im Kanton Luzern bedarf einer Datenbasis, die detaillierte Informationen zu möglichst allen Einnahmequellen sowie zur Zusammensetzung des Haushalts liefert. Für die Erstellung des vorliegenden Berichts konnten die Angaben aus der Steuerveranlagung erstmals mit Daten von bedarfsabhängigen Sozialleistungen verknüpft und dadurch vervollständigt werden. Auf diese Weise war es möglich, die Zusammensetzung des Einkommens der Haushalte im Kanton Luzern zuverlässiger und detaillierter abzubilden als dies bisher möglich war. Die gewonnenen Informationen liefern sehr wertvolle Grundlagen über die Bedeutung und die Wirksamkeit der kantonalen Sozialpolitik. Mittels den kantonalen Datenplattformen wird die Definition des Haushalts als wirtschaftlicher Einheit zukünftig noch besser erfolgen können.

Die Beantwortung sozialpolitischer Fragestellungen und das Monitoring der kantonalen Sozialpolitik bedingen eine regelmässige Aktualisierung der Datenbasis. Eine jährliche Aktualisierung stellt sowohl die Aktualität als auch die Kontinuität sicher.

- 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.

Anhang

1 Statistische Analyse – Datenlage und Methodik

1.1 Datenbasis

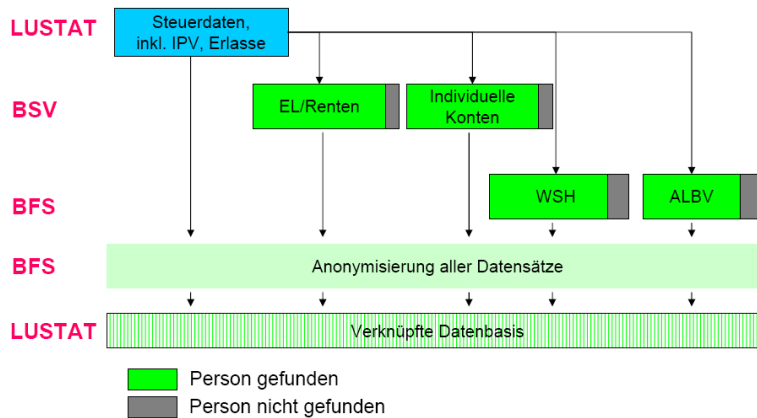
Zur Erstellung eines Datensatzes für die Auswertungen im Rahmen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ wurden die Individualdaten unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen aus mehreren Quellen aufbereitet (Abb. 42). Ein besonderer Dank gilt der Dienststelle Steuern, der Ausgleichskasse Luzern sowie dem Bundesamt für Sozialversicherungen und dem Bundesamt für Statistik (BFS) für die wertvolle Unterstützung und die ausgezeichnete Zusammenarbeit.

Ausgehend von den Steuerveranlagungsdaten des Jahres 2006 und dem Steuerregister (Erfassung der am 31. Dezember im Kanton Luzern Steuerpflichtigen) wurden die Personen anhand der 11-stelligen AHV-Nummer in folgenden Quellen identifiziert:

- Bezüger/innen von individueller Prämienverbilligung (IPV)
- Personen mit einem Steuererlass
- Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen (EL)
- Bezüger/innen von Renten der 1. Säule (AHV-, IV-, Zusatz-, Witwen-, Waisenrenten)
- Versicherte, die Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) leisten (individuelle Konten zum Jahreseinkommen)
- Bezüger/innen von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH)
- Bezüger/innen von Alimentenbevorschussung (ALBV)

Die Informationen zu den quellensteuerpflichtigen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind in den Veranlagungsdaten der kantonalen Steuerstatistik nicht enthalten. Die finanzielle Situation der rund 16'000 steuerpflichtigen Ausländerinnen und Ausländer ohne C-Ausweis (Niederlassungsbewilligung) im Kanton Luzern bleibt in vorliegender Analyse daher unberücksichtigt.

Abb. 42 Prozess der Datenbeschaffung



Quelle: LUSTAT, eigene Darstellung

1.2 Datenquellen und ihre Verwendung

Die Verknüpfung von mehreren Datenquellen mit unterschiedlichem Inhalt und unterschiedlicher Form bedingen stets einen erheblichen Erschliessungs- und Aufbereitungsaufwand, so auch in vorliegender Studie. Die hier verwendeten Datenquellen unterscheiden sich hauptsächlich in Folgendem:

- definitorische Unterschiede der Grundgesamtheit oder der einzelnen Merkmale und deren Ausprägungen,
- Daten sind stichtagsbezogen oder periodisch,
- Referenzzeitraum ist unterschiedlich.

1.2.1 Kantonale Steuerstatistik

Die Daten der kantonalen Steuerstatistik basieren auf dem Steuerjahr 2006. Das heisst, sie berücksichtigen die Steuerpflichtigen, die am 31. Dezember 2006 ihren Wohnsitz im Kanton Luzern hatten. Als Vollerhebung aller Steuerpflichtigen (natürliche Personen, ohne Quellensteuerpflichtige) hat die Steuerstatistik den Vorteil, dass flächendeckend für den ganzen Kanton Luzern Daten vorliegen. In diesen Daten sind auch Steuerpflichtige enthalten, die keine Steuern entrichten müssen, das heisst, dass ihnen von der Steuerbehörde eine sogenannte Nullveranlagung ausgestellt wurde.

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.

Für Auswertungen zur Existenzsicherung weist die kantonale Steuerstatistik jedoch einige Nachteile auf, da die in ihr verwendeten Begriffe und Abgrenzungen aus dem Steuerrecht stammen und damit nicht immer mit den für die sozialwissenschaftlichen Analysen notwendigen Definitionen übereinstimmen. Diese Einschränkung gilt grundsätzlich für alle als Sekundärquellen verwendeten Statistiken respektive Administrativdaten oder Register.

Wie nachfolgend gezeigt wird, konnte die Datenbasis der kantonalen Steuerstatistik durch die Verknüpfung mit anderen Datenquellen im Hinblick auf vorliegende Studie in mehreren Punkten optimiert werden.

1.2.2 Individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV)

Die Ausgleichskasse Luzern führt alle Gesuche zur individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) und subventionsberechtigten Personen in einer Datenbank auf. Diese gesammelten Daten sind seit Januar 2007 verfügbar. Gemäss Gesetz sind alle Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV subventionsberechtigt. Aus datenschutzrechtlichen Gründen dürfen die Daten der anspruchsberechtigten Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV jedoch nicht an Dritte weitergeben werden. Aus diesem Grund beinhaltet die im Rahmen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ verwendete Datenquelle der individuellen Prämienverbilligung (IPV) keine Angaben zu den Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger. Entsprechende Informationen mussten dem Ergänzungsleistungsregister des Bundesamts für Sozialversicherungen entnommen werden.

Personen, die am 1. Januar des Gesuchsjahrs im Kanton Luzern Wohnsitz haben, können ihr Anrecht auf individuelle Prämienverbilligung zur obligatorischen Krankenversicherung (IPV) geltend machen. In der Berechnung des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) werden bei den Eltern wohnende Kinder mitberücksichtigt und zu einem Haushalt zusammengefasst. Das trifft auch auf erwachsene Kinder zu, die in der kantonalen Steuerstatistik als separate Steuerpflichtige ausgewiesen werden. Diese Information wurde in vorliegender Studie im Kontext der Festlegung der Luzerner Haushalte nutzbar gemacht. Durch sie konnten junge Erwachsene (bis zum 25. Altersjahr), die im Haushalt der Eltern wohnen, dem Elternhaushalt zugewiesen werden.

1.2.3 Rentenregister

Die aus dem Rentenregister des Bundesamts für Sozialversicherungen verwendeten Daten enthalten Angaben zu Rentenbezügerinnen und -bezügern, die am Stichtag vom 1. Januar 2007 im Kanton Luzern wohnhaft gewesen waren. Neben demografischen Merkmalen enthält der Datensatz Angaben zum Versicherungszweig (Alters- und Hinterlassenversicherung, Invalidenversicherung) und zur Rentenart (Hauptrente, Zusatzrente, Waisenrenten, Hilflosenentschädigung). Mit Ausnahme der Hilflosenentschädigung sind diese Versicherungsleistungen steuerpflichtig.

Aufgrund der Angaben aus dem Rentenregister des Bundesamts für Sozialversicherungen konnten im Datensatz vorliegender Studie die fehlenden Informationen zu den Renteneinkommen ergänzt werden, die durch die Steuerbehörden ausgestellte Nullveranlagungen mit sich brachten. Ebenso konnten die in der Steuererklärung ausgewiesenen Renteneinnahmen nach Versicherungszweig getrennt werden.

1.2.4 Ergänzungsleistungsregister (EL-Register)

Die aus dem EL-Register des Bundesamts für Sozialversicherungen verwendeten Daten enthalten Angaben zu den Rentnerinnen und Rentnern, die im Jahr 2006 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV bezogen haben. Aus diesen Registerdaten sind die Wohnsituation (Heimbewohner/innen und in Privathaushalten Lebende) und die Rentenart ersichtlich. Zusätzlich zum Betrag der ordentlichen Ergänzungsleistungen (EL) findet sich in diesem Register die Höhe der ihnen zugesprochenen individuellen Prämienverbilligung zur obligatorischen Krankenversicherung (IPV) ausgewiesen. Damit konnten für vorliegende Studie die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) identifiziert werden und die Daten zu vorliegender Untersuchung um die Informationen zu ihrem Einkommen aus Ergänzungsleistungen (EL) ergänzt werden.

1.2.5 Individuelle AHV-Konten

Die individuellen Konten der Alters- und Hinterlassenversicherung (AHV) weisen die von den Versicherten geleisteten Beitragszahlungen an die AHV aus. Innerhalb dieser Daten sind folgende Variablen verfügbar: Beitragsart, beitragspflichtiges Einkommen, Summe der Beiträge, Beitragsdauer. Diese Informationen werden in vorliegender Studie im Fall von Nullveranlagungen verwendet.

1.2.6 Sozialhilfestatistik – wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)

Der Datensatz der Sozialhilfestatistik enthält alle Personen, die im Jahr 2006 auf Antrag hin eine Sozialhilfeleistung erhalten haben. Diese Einkünfte werden nicht besteuert. Die Fallführung in der Sozialhilfe folgt grundsätzlich der steuerrechtlichen Definition, was bedeutet, dass volljährige Personen einen separaten Antrag zu stellen haben.

Mit den Daten der Sozialhilfestatistik konnten die Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger identifiziert und die Daten vorliegender Studie um ihr Einkommen aus der Sozialhilfe (WSH) ergänzt werden.

1.2.7 Sozialhilfestatistik – Alimentenbevorschussung (ALBV)

Der Datensatz der Sozialhilfestatistik über die Alimentenbevorschussung (ALBV) enthält Personen, die im Jahr 2006 auf Antrag hin die Kinderalimente bevorschusst bekamen. Diese Einkünfte werden besteuert. Vom Pflichtigen geleisteten Unterhaltszahlungen an Kinder und von der Gemeinde bevorschusste Kinderalimente werden in der Steuererklärung jedoch nicht unterschieden.

1.3 Armutsdefinition und -berechnung

In der vorliegenden Analyse wird Armut als finanzielle Bedürftigkeit verstanden. Als Messziffer wird das verfügbare Äquivalenzeinkommen gemäss der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) verwendet. In Anlehnung an die SKOS-Richtlinien wird das in der Steuererklärung deklarierte Reinvermögen bis auf einen Freibetrag von 4'000 bis 10'000 Franken vollständig zum Einkommen gezählt. Die so berechneten verfügbaren Ressourcen eines Haushalts werden mit der SKOS-Äquivalenzskala auf einen theoretischen Einpersonenhaushalt umgerechnet (= verfügbares Äquivalenzeinkommen gemäss SKOS-Richtlinien; Tab. 17).

Tab. 17 Definition der unterschiedlichen Einkommensbegriffe

Haushaltseinkommen	
–	Berufsauslagen
–	Sozialversicherungsbeiträge (wenn nicht bereits vom Lohn abgezogen)
–	Fremdbetreuungskosten
–	Unterhaltszahlungen
–	Steuern
–	Krankenkassenprämie (inkl. Selbstbehalt)
–	Mietkosten
= verfügbares Haushaltseinkommen	
+	Vermögensverzehr (gemäss SKOS-Richtlinien)
= verfügbares Haushaltseinkommen gemäss SKOS-Richtlinien	
./.	Äquivalenzskala (gemäss SKOS-Richtlinien)
= verfügbares Äquivalenzeinkommen gemäss SKOS-Richtlinien	

Als arm wird ein Haushalt bezeichnet, wenn dessen verfügbares Äquivalenzeinkommen gemäss SKOS-Richtlinien unterhalb einer definierten Armutsgrenze liegt. Diese Grenze entspricht in der vorliegenden Analyse – ebenfalls gemäss SKOS-Richtlinien – dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Seit 2005 sind dies 960 Franken pro Monat respektive 11'520 Franken pro Jahr.

2 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 vorliegender Studie zugrunde gelegten Modellannahmen beschrieben.

Negative Arbeitsanreize und Schwelleneffekte werden mittels Analyse des verfügbaren Einkommens identifiziert. Unter Letzterem wird in vorliegender Studie jenes Einkommen verstanden, das dem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohn-/Renteneinkommen und Sozialtransfers) abzüglich wiederkehrende 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.

2.1 Untersuchte Haushaltstypen

Da sich die Ausgaben und Einnahmen verschiedener Haushalte stark voneinander unterscheiden, wurden für die Modellrechnungen vorliegender Studie acht verschiedene Haushaltstypen definiert. Das hat den Vorteil, dass differenzierte Aussagen bezüglich Arbeitsanreizen und Schwelleneffekten gemacht werden können. Die Auswahl der Haushalte ist aufgrund inhaltlicher, sozialpolitischer und quantitativer Überlegungen erfolgt. Die berücksichtigten Haushaltstypen lassen sich in einer Übersicht darstellen (Tab. 18).

Tab. 18 Übersicht der berücksichtigten Haushaltstypen

Anzahl Erwachsene	Anzahl und Alter der Kinder	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Besonderes
Eine erwachsene Person	–	2 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	–
Zwei Erwachsene, verheiratet	–	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	–
Eine erwachsene Person, AHV-Rentner/in	–	2 Zimmer	Nicht erwerbstätig, Renteneinkommen	Berechnung EL zur AHV und Vermögen
Zwei erwachsene Personen, Rentnerhepaar im AHV-Alter	–	2 Zimmer	Nicht erwerbstätig, Renteneinkommen	Berechnung EL zur AHV und Vermögen
Eine erwachsene Person, Elternteil	Ein Kind (3½ Jahre)	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Alimentenbevorschussung (ALBV)	Berechnung ALBV, familienergänzende Kinderbetreuung für 1 Kind 3½ Jahre (5 Tage pro Woche)
Zwei verheiratete Erwachsene, Eltern	Ein Kind (3½ Jahre)	3 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
Zwei verheiratete Erwachsene, Eltern	Zwei Kinder (3½ und 5 Jahre)	4 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
Zwei verheiratete Erwachsene, Eltern	Ein Kind, eine junge erwachsene Person (16 und 20 Jahre)	4 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	Junge erwachsene Person studiert, wohnt zuhause und hat weder steuerrelevantes Einkommen noch Vermögen

Quelle: Interface, eigene Darstellung

2.2 Erwerbs- oder Renteneinkommen

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

2.2.1 Haushalte mit Erwerbseinkommen

Die Berechnungen vorliegender Studie gehen bei den Haushalten mit einem Erwerbseinkommen vom Bruttolohn 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 Beiträge an die Arbeitslosenversicherung (ALV) und
- 5,0 Prozent für Beiträge an die berufliche Vorsorge (BVG).

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

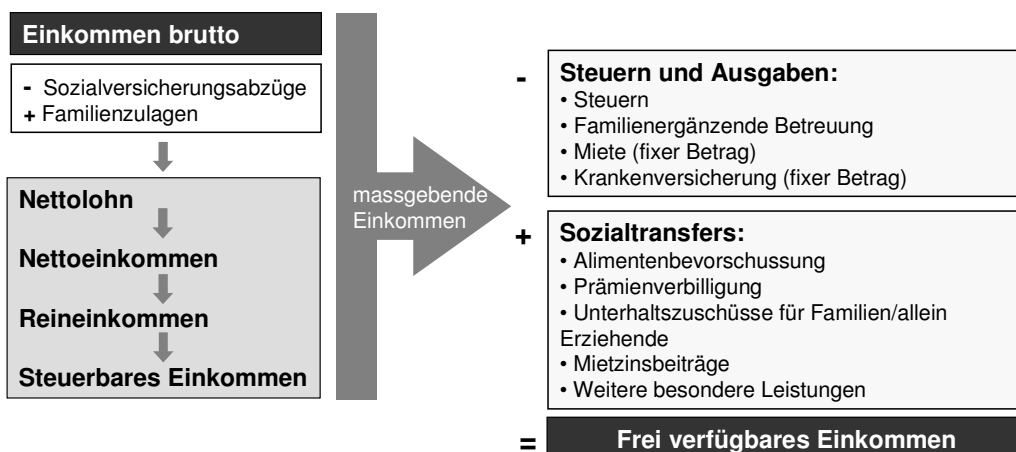
2.2.2 Haushalte mit Renteneinkommen

Für die beiden Haushaltstypen im AHV-Rentenalter (Tab. 18) wurden die Renten der Haushaltmitglieder aus der 1. und der 2. Säule (3-Säulen-Modell zur Alterssicherung) berücksichtigt. Ergänzend wurden bei diesen Haushalten vier Varianten mit Vermögen in der Höhe von 0, 150'000, 300'000 und 450'000 Franken in die Analyse einbezogen.

2.3 Steuern und Sozialtransfers

Auf der Basis des Erwerbs- oder des Renteneinkommens wurden für vorliegende Studie 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 Haushaltungen ab. Die Berechnung des verfügbaren Einkommens lässt sich schematisch darstellen (Abb. 43).

Abb. 43 Vorgehen zur Berechnung des verfügbaren Einkommens



Quelle: Interface, eigene Darstellung

Allen Berechnungen, die in den Teilen III und IV vorliegenden Berichts vorkommen, liegen die gesetzlichen Grundlagen des Jahres 2009 zugrunde. Weiter wird in den Berechnungen davon ausgegangen, dass es sich bei allen Transferleistungen um einen erstmaligen Anspruch handelt. Dadurch werden allfällige Transferzahlungen der Vorjahre aus den Berechnungen ausgeschlossen.

In den Analysen wurden nicht für alle Haushalts- und Familientypen dieselben Sozialtransfers berücksichtigt (Tab. 19). Gemäss den gesetzlichen Vorgaben wurden ausser den Familienzulagen alle Transferleistungen in Abhängigkeit des Einkommens eingesetzt.

Tab. 19 Übersicht der berücksichtigten Haushaltstypen und Transferleistungen

Familientyp	WSH	EL zur AHV	Familienzulagen	ALBV	IPV	Stipendien	Kinderbetreuung
1. Eine erwachsene Person	✓				✓		
2. Zwei verheiratete Erwachsene	✓				✓		
3. Eine erwachsene Person (Rentnerin)		✓			✓		
4. Zwei erwachsene Personen (Rentnerpaar)		✓			✓		
5. Alleinerziehende mit einem Kind	✓		✓	✓	✓		✓
6. Zwei Erwachsene mit einem Kind	✓		✓		✓		
7. Zwei Erwachsene mit zwei Kinder	✓		✓		✓		
8. Zwei Erwachsene mit einem Kind und einer jungen erwachsenen Person	✓		✓		✓	✓	

Quelle: Interface, eigene Darstellung

Folgende Transferleistungen wurden in den Berechnungen vorliegender Studie berücksichtigt.

- **Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH):** Die Berechnung der Sozialhilfe (WSH) orientiert sich an der Reglementierung gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz und 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 speziell berücksichtigt. Die für die Analyse angenommenen Mieten für die Rentnerbeispiele sind zu tief, um einen Anspruch auf die Zusatzleistungen der Stadt Luzern geltend machen zu können.
- **Familienzulagen:** Bei allen Haushalten mit Kindern wurden monatliche Familienzulagen in der Höhe von 200 Franken für Kinder unter 12 Jahren und 210 Franken für Kinder über 12 Jahre 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 die 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 9000 Franken vorsieht.
- **Prämienverbilligung (IPV):** Die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) wurde für alle Haushalte auf der Grundlage der für 2009 geltenden Bedingungen berechnet. Dazu wurden das steuerbare Einkommen und 10 Prozent des Vermögens sowie ein anspruchbestimmender Prozentsatz von 14,5 Prozent angerechnet. Bei Familien mit steuerbarem Ein-

kommen unter 100'000 Franken wurde die halbe Richtprämie für Kinder und junge Erwachsene berücksichtigt.

- Stipendien: Für die Berechnung des Modellfalls der Familie mit einem Kind in tertiärer Ausbildung (Universitätsstudium) wurde angenommen, dass die Gesuchstellende Person nicht über eigenes Einkommen und Vermögen verfügt und keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Weiter wurde davon ausgegangen, dass die junge erwachsene Person in demselben Haushalt wohnt wie ihre Eltern.
- Verbilligung der Krippentarife: Für die Berechnung der Kosten für die Kinderbetreuung beim Modellfall der Alleinerziehenden wurden die regional geltenden Tarifstabellen für die subventionierten Betreuungseinrichtungen in Sursee und Willisau beziehungsweise die Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern berücksichtigt. Es wurde angenommen, dass die Alleinerziehende entsprechend ihrem Erwerbsspensum auf Fremdbetreuung durch die Kindertagesstätte angewiesen ist.

2.4 Regionale Differenzierung

Neben der Differenzierung nach Familiensituationen wurden im Kontext vorliegender Studie alle Berechnungen für die Wohnorte Stadt Luzern, Sursee und Willisau durchgeführt. Die regional unterschiedlichen Parameter lassen sich in einer Übersicht darstellen (Tab. 20).

Tab. 20 Parameter mit regionaler Differenzierung

	Luzern	Sursee	Willisau
Steuerfuss (Gemeinde)	3.50	3.60	3.93
Krankenkasseprämie der Grundversicherung pro Jahr in Fr.			
– Erwachsene	3'540 Fr.	3'264 Fr.	3'144 Fr.
– Junge Erwachsene	2'844 Fr.	2'616 Fr.	2'508 Fr.
– Kinder	864 Fr.	792 Fr.	756 Fr.
Wohnungsmieten pro Jahr in Fr.			
– 2 Zimmer	12'475 Fr.	13'099 Fr.	11'025 Fr.
– 3 Zimmer	13'785 Fr.	14'167 Fr.	12'849 Fr.
– 4 Zimmer	16'615 Fr.	17'933 Fr.	14'502 Fr.
Kosten für die Kinderbetreuung (Tarifstabellen)	Kita Eichhörnli	Verein Kinderbetreuung Sursee	Kita Hurrlibus

Quelle: Interface, eigene Darstellung

3 Grundlagen für die Berechnung der quantitativen Bedeutung von Schwelleneffekten

3.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)

Die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) sichert die Existenz bedürftiger Personen. Sie basiert auf dem Begriff des sozialen Existenzminimums. Dieses soll nicht nur die Existenz und das Überleben der Bedürftigen sichern, sondern auch die Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben ermöglichen. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) den Sozialversicherungen oder anderen Sozialleistungen nachgelagert ist.

Bei der Abklärung eines Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) wird ein individuelles Unterstützungsbudget erstellt, das sich aus folgenden bedarfsbezogenen Leistungen zusammensetzt (= Eintrittsgrenze):

- Grundbedarf für den Lebensunterhalt (nach Haushaltsgrösse abgestufte Beträge gemäss SKOS-Richtlinien: 1 Person: 960 Franken, 2 Personen: 1'496 Franken, 3 Personen: 1'786 Franken usw.),
- Wohnkosten (effektive Mietkosten bis zu einem Maximalwert gemäss kommunalen Mietzinsrichtlinien),
- situationsbedingte Leistungen (krankheits- und behinderungsbedingte Spezialauslagen, Erwerbsunkosten, Fremdbetreuung von Kindern usw.).

Haushalte sind unterstützungsbedürftig, wenn das monatliche Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Renten, Unterhaltszahlungen und weiteren Einkünften nicht ausreicht, um die Ausgaben zu decken. Bei einer Ablösung aus der Sozialhilfe (WSH) wird der Bedarf während sechs Monaten um den Betrag der Zulagen respektive des Einkommensfreibetrags (EFB) erhöht (Austrittsgrenze). Diese anreizorientierten Leistungen können an alle unterstützten Personen ab 16 Jahren ausgerichtet werden (Integrationszulage für Nichterwerbstätige: maximal 200 Franken, minimale Integrationszulage: 100 Franken, Einkommensfreibetrag (EFB): maximal 500 Franken pro Person, maximal 850 Franken pro Unterstützungseinheit) (Dienststelle Soziales und Gesellschaft/Sozialvorsteher-Verband 2010).

Die Berechnung eines Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) durch die Sozialdienste basiert auf detaillierten Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben eines antragstellenden Haushalts. Solch detaillierte Informationen liegen für statistische Zwecke nicht vor. Der empirischen Schätzung müssen daher verschiedene Annahmen zugrunde gelegt werden. Um die Zahl der Haushalte zu identifizieren, die ein Einkommen im Intervall zwischen Ein- und Austrittsgrenze erzielen und damit vom Schwelleneffekt betroffen sind, wird die Analyse in vorliegender Studie auf folgende Privathaushalte eingegrenzt:

- Privathaushalte, die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) beziehen, oder Privathaushalte mit Erwerbseinkommen (ohne Einkommen aus Renten), da in den übrigen Fällen der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) vorgelagerte Leistungen zum Tragen kommen;
- Privathaushalte von Personen ab 26 Jahren, da für junge Erwachsene spezifische Berechnungsrichtlinien zur Anwendung gelangen und ihre Einnahmen- und Ausgabensituation mit den vorliegenden Daten schwierig abzubilden ist;
- Privathaushalte mit einem Reinvermögen unter 4'000 Franken pro erwachsener Person respektive 2'000 Franken pro Kind oder insgesamt maximal 10'000 Franken (= SKOS-Richtlinien).

Mit dieser Eingrenzung der Privathaushalte kann jener Schwelleneffekt fokussiert werden, der durch die Berücksichtigung eines Einkommensfreibetrags (EFB) begründet ist. Die Analyse des Schwelleneffekts aufgrund der Gewährung einer Integrationszulage bleibt unberücksichtigt, da dieser von Expertinnen und Experten als quantitativ gering eingestuft wird.

Die Schätzung vorliegender Studie basiert auf der verknüpften Datenbasis aus dem Jahr 2006 und berücksichtigt folgende Ausgaben:

- Lebensbedarf gemäss SKOS-Richtlinien;
- Mietkosten – Berechnung eines Durchschnittswerts pro Haushaltstyp für das Jahr 2006 auf der Basis der Eidgenössischen Volkszählung 2000 (Nettomiete) und der Mietpreisstrukturerhebung 2003 (Nebenkosten) unter Berücksichtigung der Teuerung.
Die Mietkosten werden unter diesen Annahmen in vorliegender Studie eher über-, denn unterschätzt, da Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler respektive Haushalte mit tieferen Einkommen in absoluten Zahlen weniger für Miete ausgeben als Haushalte mit höheren Einkommen.
- Situationsbedingte Leistungen: in der Steuererklärung ausgewiesener Betrag für Berufsauslagen, Fremdbetreuungskosten und Unterhaltsbeiträge.

In der Berechnung des Austrittsbudgets wird vom Erwerbseinkommen in Abhängigkeit des Pensums ein Freibetrag (EFB) abgezogen. Da in den Daten vorliegender Studie keine Angaben zum Erwerbspensum vorhanden sind, wird die Annahme getroffen, dass der Haushalt insgesamt ein Pensum von hundert Prozent erzielt, was bedeutet, dass ein Freibetrag (EFB) von 6'000 Franken pro Jahr gewährt werden kann. Gleichzeitig wird jedoch keine Integrationszulage für Nichterwerbstätige oder eine minimale Integrationszulage berücksichtigt. Damit wird ein einheitliches Einkommensintervall für alle Haushaltstypen definiert, das gleichzeitig der Differenz zwischen der für die einzelnen Haushaltstypen individuell definierten Eintritts- und Austrittsgrenze entspricht. Dieses Intervall wird jedoch in vorliegender Studie überschätzt, zumal gemäss Auswertungen zur Schweizerischen Sozialhilfestatistik der Einkommensfreibetrag (EFB) im Mittel gut 3'000 Franken pro Jahr beträgt.

3.2 Alimentenbevorschussung (ALBV)

Die vorliegende Analyse richtet den Fokus unter anderem auf die Situation der Alleinerziehenden und stellt dazu auf die für das Jahr 2006 verknüpfte Datenbasis ab. Unverheiratete Elternteile, die mit einem Konkubinatspartner beziehungsweise einer Konkubinatspartnerin in einer eheähnlichen Gemeinschaft zusammenwohnen, zählen in vorliegender Analyse zu den Alleinerziehenden.

Folgende Alleinerziehende zählen nicht zur Gruppe mit Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV):

- Alleinerziehende mit Einnahmen aus Unterhalts- beziehungsweise Alimentenzahlungen,
- verwitwete Alleinerziehende,
- Alleinerziehende mit Unterhaltsvertrag ohne oder mit aufgeschobenem Alimentenanspruch,
- Alleinerziehende, die mit dem anderen Elternteil eine vertragliche Vereinbarung über die Unterhaltsbeiträge getroffen haben (z.B. Konkubinatspaare).

Alleinerziehende mit Einnahmen aus Unterhalts- beziehungsweise Alimentenzahlungen und verwitwete Alleinerziehende können anhand ihrer Einkünfte in den Daten direkt identifiziert werden. Für die beiden anderen Gruppen fehlen entsprechende Angaben, sodass Annahmen getroffen werden müssen, um sie zu ermitteln. In vorliegender Studie wird davon ausgegangen, dass Alleinerziehende, die ausschliesslich bedarfsabhängige Leistungen erhalten (wie Sozialhilfeleistungen oder Ergänzungsleistungen), keinen Anspruch auf die vorgelagerte Alimentenbevorschussung (ALBV) haben. Auch bei Alleinerziehenden, die weder Alimente noch Einkommen aus Renten oder bedarfsabhängigen Leistungen erzielen, geht vorliegende Studie von der Annahme aus, dass sie den Unterhaltszahlungen vergleichbare private Transfers erhalten und/oder ein eigenes Einkommen erzielen und dass dadurch kein Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) besteht.

Da auch obhutsberechtigte Kinder, die mit dem Stiefelternteil zusammenwohnen, grundsätzlich Anspruch auf Alimentenbevorschussung (ALBV) haben, zählen auch sogenannte Patchwork-Familien zur Zielgruppe der Alimentenbevorschussung (ALBV). Da diese Gruppe in den Daten jedoch nicht identifiziert werden kann, bleibt sie in vorliegender Untersuchung unberücksichtigt. In rund hundert Fällen wurde im Kanton Luzern im Jahr 2006 die Bevorschussung der öffentlichen Hand an wieder-verheiratete Elternteile ausbezahlt.

Für die Analyse der Einkommens- und Vermögenssituation der Alleinerziehenden werden die für die Anspruchsabklärung relevanten steuerrechtlichen Begriffe des Reineinkommens und des Reinvermögens verwendet. Für die Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung (ALBV) ist das Reineinkommen gemäss der letzten Steuerveranlagung massgebend. Der von der Gemeinde im Jahr 2006 bevorschusste beziehungsweise in der Steuerklärung ausgewiesene Betrag basiert somit auf der Einkommenssituation eines Vorjahrs. Erzielte eine Alleinerziehende beziehungsweise ein Alleinerziehender im Jahr 2006 ein höheres Einkommen als im Vorjahr, kann die Situation eintreten, dass sie oder er im Steuerjahr 2006 trotz eines

Reineinkommens, welches über der Anspruchsgrenze liegt, eine Alimentenbevorschussung (ALBV) deklariert.

Sowohl die vom Unterhaltspflichtigen bezahlten Kinderalimente als auch der von der öffentlichen Hand bevorschusste Betrag (ALBV) sind steuerpflichtig. Diese Einnahmen sind unter Position 161 der Steuererklärung (Unterhaltszahlungen an Kinder) zusammengefasst, sodass eine für die vorliegende Analyse relevante Unterscheidung zwischen bevorschusster Alimente (ALBV) und den vom Pflichtigen bezahlten Kinderalimente nicht aus der Steuererklärung hervorgeht. Diese Trennung erfolgt anhand der Daten zur Alimentenbevorschussung (ALBV) aus der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik.

Im Veranlagungsprozess findet ein sogenannter Alimentenabgleich statt, was bedeutet, dass anhand der Angaben der unterhaltspflichtigen Person unter Position 254/255 der Steuererklärung („Unterhaltszahlungen an Ehepartner/in beziehungsweise Kinder“) ein Abgleich mit den Angaben der unterhaltsberechtigten Person erfolgt, und die Positionen 160/161 (Unterhaltszahlungen an Ehepartner/in respektive Kinder) allenfalls korrigiert werden. Alleinerziehende, die keine Unterhaltszahlungen erhalten und ein geringes Einkommen erzielen, werden vom Steueramt in der Regel aufgefordert, einen Nachweis für unterhaltsähnliche, nicht steuerbare Einnahmen vorzulegen.

Für Anspruchsberechtigte wird jeweils der gesamte im Unterhaltsvertrag geregelte Betrag bevorschusst. In der vorliegenden Analyse wird somit nur jenes Einkommensintervall betrachtet, das sich aus der Anspruchsgrenze zuzüglich beziehungsweise abzüglich des bevorschussten Betrags ergibt. Die Höhe der Bevorschussung wird mit dem gerundeten Medianwert geschätzt. Aufgrund der unterschiedlichen Anspruchsgrenzen und der Höhe des bevorschussten Betrags ist eine Differenzierung nach Kinderzahl notwendig. Daraus resultieren folgende Einkommensintervalle:

- Alleinerziehende mit 1 Kind: 43'000 Franken +/-6'000 Franken,
- Alleinerziehende mit 2 Kindern: 53'000 Franken +/-9'000 Franken,
- Alleinerziehende mit 3 Kindern: 63'000 Franken +/-14'000 Franken,
- Alleinerziehende mit 4 oder mehr Kindern:
Anspruchsgrenze +/-14'000 Franken.

Die vorgenommene Analyse basiert auf der seit 1. Januar 2009 in Kraft gesetzten gesetzlichen Regelung. Das heisst, eine allfällige Bevorschussung (ALBV) wird zur Bestimmung des Anspruchs vom Reineinkommen abgezogen. Andere Parameter wie das Bevölkerungswachstum oder die Lohnentwicklung seit 2006 flossen nicht in die Berechnung ein.

4 Liste der Quellen und der verwendeten Literatur

- Amt für Statistik/Kantonales Sozialamt (2006): Die Lage der Luzerner Bevölkerung. Sozialbericht des Kantons Luzern.
- Balthasar, Andreas/Bieri, Oliver/Gysin, Basil (2008): Monitoring 2007, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen.
- Balthasar, Andreas/Gysin, Basil (2009): Familienexterne Kinderbetreuung in der Stadt Luzern: Das verfügbare Einkommen von doppelverdienenden Eltern.
- Bundesamt für Statistik BFS (o.J.): Armut- und Working-Poor-Quoten nach Bevölkerungsgruppen. Auf: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/01/03/01.html> (Mai 2010).
- Bundesamt für Statistik BFS (2007): Die bedarfsabhängigen Leistungen in den Schweizer Kantonen 2007.
- Bundesamt für Statistik BFS (2009): Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich.
- Bundesamt für Statistik BFS (2008): Tieflohne und Working Poor in der Schweiz.
- Bundesamt für Statistik BFS (2002): Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen.
- Dienststelle Steuern des Kantons Luzern: Steuerbuch (www.steuerbuch.lu.ch).
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008): Sozialbericht 2008, Bd. 1: Armut im Kanton Bern. Zahlen, Fakten und Analysen.
- Dubach, Philipp/Stutz, Heidi/Calderón, Ruth (2010): Armutsbericht Kanton Basel-Stadt.
- Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2008): Arbeit muss sich lohnen. Projekt im Auftrag des Luzerner Regierungsrats.
- Knupfer, Caroline/Bieri, Oliver (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Knupfer, Caroline/Pfister, Natalie/Bieri, Oliver (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Leu, Robert E. et al. (2008): Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize.
- Leu, Robert E./Burri, Stefan/Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz.
- Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe (2010), Empfehlung zur Anwendung der SKOS-Richtlinie 2005 für die Bemessung von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern, Ausgabe 6.0.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2005): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe.
- Stadt Luzern. Kinder Jugend Familie (2009): Familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Monitoringbericht 2009.
- Wyss, Kurt/Knupfer, Caroline (2003): Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz.

Politische Vorstösse

- A 139 Anfrage Thumm Urs über sozialpolitische Auswirkungen von Prämienverbilligung und Steuern eröffnet am 21. Januar 2008
- M 73 Motion Reusser Christina über die Steuerbefreiung von tiefen Einkommen, die Anpassung der Steuertarife und die Ausarbeitung von Massnahmen zur Harmonisierung des Sozialtransfers eröffnet am 6. November 2007

- M 138 Motion Zopfi-Gassner Felicitas über Massnahmen zur Beseitigung der Armutsfalle für Familien eröffnet am 21. Januar 2008
- P 84 Postulat Arnold Erwin über die Ausarbeitung von umfassenden Massnahmen zur Verhinderung der Unterschiede des verfügbaren Einkommens von Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich zum verfügbaren Einkommen in der Sozialhilfe eröffnet am 3. Dezember 2007
- P 85 Postulat Leuenberger Erich über die Anpassung der Verordnung zu den SKOS-Richtlinien und des Steuergesetzes im Niedriglohnbereich eröffnet am 3. Dezember 2007
- P 107 Postulat Reusser Christina über eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit für die Bevorschussung der Kinderunterhalte eröffnet am 4. Dezember 2007
- M 199 Motion Reusser Christina über die Einführung der Teilbevorschussung der Alimente eröffnet am 29. April 2009
- P 111 Postulat Winiker Paul über die Gleichbehandlung aller Einkommen und die Beseitigung von Fehlanreizen bei Einkommen aus wirtschaftlicher Sozialhilfe eröffnet am 4. Dezember 2007
- P 137 Postulat Zopfi-Gassner Felicitas über die Steuerbefreiung des Existenzminimums eröffnet am 21. Januar 2008
- M 400 Motion Reusser Christina über die Schaffung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien eröffnet am 10. März 2009
- A 338 Anfrage Stadelmann Eggenschwiler Lotti über die Krankenkassenprämienbelastung im Vergleich zur Steuerbelastung eröffnet am 2. Dezember 2008
- M 659 Motion Zopfi-Gassner Felicitas über das Ausmass und die Entwicklung der Armut im Kanton Luzern eröffnet am 10. Mai 2010
- M 698 Motion Zopfi-Gassner Felicitas über einen abgestuften Prozentsatz für die Berechtigung zum Bezug von individuellen Prämienverbilligungen eröffnet am 22. Juni 2010
- M 535 Motion Pardini Giorgio über mehr Transparenz bei der Prämienverbilligung eröffnet am 30. November 2009
- A 554 Anfrage Steinhauser Margrit über die Entwicklung von Armut im Kanton Luzern eröffnet am 25. Januar 2010