

Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Autorinnen und Autoren

Martin Müller, Leiter Consulting Institut für Soziale Arbeit IFSA-FHS

Marcel Loher, Leiter Institut für Modellbildung und Simulation IMS-FHS

Urs Frei, Softwareentwickler IMS-FHS

Jonas Rüttimann, Softwareentwickler IMS-FHS

Carina Zehnder, lic.phil., Wissenschaftliche Mitarbeiterin IFSA-FHS

Rorschach, Mai 2011

FHS St. Gallen - Hochschule für
Angewandte Wissenschaften
Industriestrasse 35
9401 Rorschach

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung.....	4
1	Auftrag	4
2	Vorgehen/ Methodik	5
3	Aufbau des Berichts	6
II	Die finanzielle Situation der Familien	7
1	Familie und gesellschaftlicher Wandel.....	7
2	Existenzsicherung	8
3	Kinderkosten	9
III	Transferinstrumente und Steuern.....	11
1	Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen)	12
2	Stipendien, Ausbildungsdarlehen	14
3	Individuelle Prämienverbilligung	16
4	Alimentenbevorschussung.....	18
5	Sozialhilfe.....	19
6	Steuerliche Entlastung von Familien.....	21
7	Kommentar zu den Transferleistungen und Steuern.....	24
IV	Simulation.....	30
1	Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen)	32
2	Stipendien	32
3	Individuelle Prämienverbilligung	36
4	Sozialhilfe.....	40
5	Alimentenbevorschussung.....	42
6	Indikatoren für negative Arbeitsanreize	45
7	Wirkung der Transferinstrumente auf zwei häufige Falltypen.....	46
8	Zusammenfassung der Simulationsergebnisse	47
V	Ergebnisse und Handlungsoptionen	48
1	Familienzulagen	48
2	Stipendien	49
3	Individuelle Prämienverbilligung	51
4	Alimentenbevorschussung.....	51
5	Sozialhilfe.....	52
6	Steuern.....	53
7	Familienergänzende Kinderbetreuung	55
8	Neue Instrumente zur sozialen Sicherung in der politischen Diskussion.....	56
VI	Verzeichnisse	59
1.	Literaturverzeichnis	59
2.	Quellenverzeichnis	60
3.	Abbildungsverzeichnis.....	64

Überblick - wichtigste Ergebnisse

Im Rahmen eines Berichts über die Lage der Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde der FHS St.Gallen der Auftrag erteilt, die finanzielle Lage von Familien und Möglichkeiten zu ihrer Förderung zu untersuchen.

Existenzsicherung von Familien

In den letzten vier Jahren wurden in der Schweiz verschiedene Studien zur finanziellen Existenzsicherung veröffentlicht. Dabei wurde nachgewiesen, dass Haushalte mit Kindern über ein nur geringfügig höheres Einkommen verfügen als kinderlose. Dies obwohl Kinder bedeutende Kosten sowohl direkter (Lebensunterhalt, Bildung, ausserfamiliäre Betreuung) als auch indirekter Natur (Erwerbsausfall wegen Betreuungs- und zusätzlicher Hausarbeit) verursachen. Besonders Paare mit mehreren Kindern sowie Einelternfamilien sind deshalb einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt.

Ein gewachsenes, stetig ausdifferenziertes System von sozialen Transferleistungen zielt darauf ab, die finanzielle Existenz in unterschiedlichen Lebenslagen möglichst gerecht zu sichern. In zwei viel beachteten Studien hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) indes aufgezeigt, dass sich unter gewissen Bedingungen eine Steigerung des erzielten Bruttolohns zu einem reduzierten verfügbaren Einkommen führen kann. Folgen sind negative Arbeitsanreize und soziale Ungerechtigkeiten.

Transferinstrumente im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind alle bestehenden Transferleistungen durch Bundesrecht vorgeschrieben. Im Gegensatz zu einigen anderen Kantonen gibt es keine kantonalen Bedarfsleistungen wie Wohnbeihilfen, Geburtszulagen oder Familien-Ergänzungsleistungen. Die bundesrechtlichen Vorgaben lassen dem Kanton bei einem Teil der Instrumente Spielräume in der konkreten Ausgestaltung offen. Diese nutzt der Kanton Appenzell Ausserrhoden unterschiedlich: Bei Familienzulagen, Steuerabzügen für Kinder und der Maximalhöhe bei Ausbildungsbeiträgen bewegt er sich im Kantonsvergleich im tieferen Bereich resp. beim vorgegebenen Minimum. In der Sozialhilfe gelten verbindlich im ganzen Kanton die Empfehlungen der SKOS. Die Alimentenbevorschussung beschränkt sich zwar wie in den meisten Kantonen auf Kinderalimente und ist bedarfsabhängig, lässt aber immerhin Teilbevorschussungen zu. Bei der Individuellen Prämienverbilligung ist die Bezügerquote vergleichsweise niedrig, was mit den tiefen Krankenversicherungsprämien zusammenhängen dürfte. Bei der Leistungshöhe pro Bezügender bewegt sich Appenzell Ausserrhoden indes im oberen Viertel der Kantone.

Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize

Die Simulation der Funktionalität des Systems der sozialen Sicherung weist besonders bei der Sozialhilfe bekannte Schwelleneffekte auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden nach.

- Die generelle Erstattung der vollen Krankenkassen-Richtprämie führt in gewissen Fällen zu einem negativen Arbeitsanreiz, weil sich das verfügbare Einkommen bei Austritt aus der Sozialhilfe bei steigendem Lohn reduziert. Sozialhilfebezug sollte

- deshalb nicht automatisch zur vollen IPV-Ausrichtung führen. Stattdessen sollte diese so ausgestaltet sein, dass tiefe Einkommen generell den vollen Anspruch haben.
- Ein negativer Arbeitsanreiz liegt in einem Einkommensbereich vor, in dem der volle Einkommensfreibetrag ausgeschöpft ist und das Lohneinkommen eine steuerbare Höhe erreicht. Hier nimmt das verfügbare Einkommen ab, obwohl der Lohn ansteigt.
- Haushalte, die ein Einkommen knapp über dem Existenzminimum erzielen (entsprechend dem Sozialhilfeanspruch ohne Einkommensfreibetrag) sind finanziell schlechter gestellt als solche, die ein tieferes Erwerbseinkommen erzielen und Anspruch haben auf Sozialhilfe. Dies rührt daher, dass der Einkommensfreibetrag bei der Anspruchsklärung nicht einbezogen wird.

Keine Schwelleneffekte weisen die Ausgestaltung der Stipendien für elternabhängige Personen in Ausbildung, die Familienzulagen sowie die Alimentenbevorschussung auf.

Vermeidung von Systemfehlern und Förderungsoptionen für Familien

Aus den Erkenntnissen können zwei Handlungsmaximen abgeleitet werden:

1. Fixe Anspruchsgrenzen sind zu vermeiden, weil sie zu Schwelleneffekten führen.
2. Bei Anpassungen in einem Bereich sind die Auswirkungen auf das gesamte System zu prüfen, um ungünstige Kumulationen von Anspruchskürzungen bei gesteigertem Einkommen zu vermeiden.

Unabhängig von der Vermeidung von Schwelleneffekten werden weitere Handlungsoptionen zur Verbesserung der finanziellen Situation von Familien und vor allem zur Vermeidung von Familienarmut diskutiert. Dazu gehören gezielte Leistungserhöhungen bei Familienzulagen oder Ausbildungsbeiträgen, die Senkung oder Beseitigung von Anspruchsschwellen bei IPV oder Alimentenbevorschussung sowie steuerliche Entlastungsmassnahmen. Der Ausbau familienergänzender Kinderbetreuung mit sinnvollen Tarifsyste men fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Unabhängigkeit von Sozialtransfers. Verschiedene Kantone sind dazu übergegangen, Familien-Ergänzungsleistungen zu prüfen oder bereits einzuführen, an einer Bundeslösung in diesem Bereich wird seit einigen Jahren gearbeitet.

I Einleitung

Durch den gesellschaftlichen Wandel hat sich eine Vielzahl unterschiedlicher Formen des Zusammenlebens entwickelt, die nur oberflächlich unter dem Begriff „Familie“ zusammengefasst werden können. Ebenso wenig wie von der „normalen“ Familie kann noch von einer „normalen“ (beruflichen) Biographie gesprochen werden. Verschiedene Abfolgen oder ein Nebeneinander von Erwerbs-, Bildungs-, und Betreuungsaufgaben prägen die meisten Lebensläufe. Daraus wiederum folgen unterschiedliche Arbeitsaufteilungsmodelle in familiären Lebensgemeinschaften.

Seit einiger Zeit ist deshalb vermehrt ins öffentliche Bewusstsein gelangt, dass das gewachsene System der sozialen Sicherung Schwierigkeiten bekundet, den effektiven Verhältnissen adäquat zu entsprechen. Immer wieder wurden Korrekturen bei den Sozialversicherungen und bedarfsorientierten Transferinstrumenten vorgenommen oder neue Instrumente wie die Individuelle Prämien-Verbilligung geschaffen. Seit einigen Jahren wurde in verschiedenen Studien aber auch das Gesamtsystem vermehrt in den Blick genommen, insbesondere die Effekte, welche die unterschiedlichen Instrumente gegenseitig auf einander ausüben. Dadurch wurden vor allem negative Arbeitsanreize und systembedingte Ungerechtigkeiten aufgedeckt und kritisiert.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat nach dem im Jahre 2006 erschienen Familienbericht eine neue Darstellung der Lage der Familien im Kanton in Auftrag gegeben. Als Teil dieses umfassenden Berichts geht es im Folgenden um die Darstellung familienbezogener finanzieller Ausgleichsmassnahmen.

1 Auftrag

Der Auftrag des Kantons umfasst folgende Elemente:

- Eine Beschreibung der Transferinstrumente zur Unterstützung der Existenzsicherung
- Aussagen über die Einflüsse der verschiedenen Transferinstrumente auf das verfügbare Einkommen. Besonders interessierte die Frage nach systembedingten Ungerechtigkeiten und negativen Arbeitsanreizen infolge der Ausgestaltung einzelner Instrumente oder infolge gegenseitiger Beeinflussung der verschiedenen Instrumente.
- Aufgrund von Fallbeispielen soll das Zusammenspiel verschiedener Instrumente und deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Familien exemplarisch aufgezeigt werden. Anhand dessen schliesslich sollen Handlungsoptionen für die Verbesserung der finanziellen Lage der Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden aufgezeigt werden.

Weil es um Handlungsoptionen geht, die im direkten Einflussbereich des Kantons liegen, beschränkt sich die Untersuchung auf Subjekthilfen, die auf kantonaler Gesetzgebung basieren, und zwar ausschliesslich auf materielle Hilfen in Geldform. Konkret sind dies folgende Transferinstrumente:

- Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen)
- Stipendien
- Individuelle Prämienverbilligung
- Alimentenbevorschussung
- Wirtschaftliche Sozialhilfe
- Steuerliche Entlastung von Familien

Ausser bei den Familienzulagen und bei den steuerlichen Kinderabzügen handelt es sich um bedarfsabhängige Leistungen.

Das gesamte System der sozialen Sicherung in der Schweiz ist auf Seite 11 schematisch dargestellt.

2 Vorgehen/ Methodik

2.1 Begriffsdefinitionen gemäss Anwendung im Simulationsmodell

Nettoeinkommen: Wird berechnet vom Bruttolohn abzüglich Sozialversicherungsabzüge

Verfügbares Einkommen: jenes Einkommen, welches dem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohneinkommen und Sozialtransfers) abzüglich Steuern, Miete und Krankenkassenprämien zur Verfügung steht (SKOS Knupfer et. al 2007b, S. 4). Die Kosten für Kinderbetreuung wurden nicht berücksichtigt, weil im Kanton Appenzell kein Referenzmodell für die Tarifgestaltung der Kindertagesstätten existiert. Alle Einrichtungen haben eigene Modelle, die sich stark unterscheiden.

Schwelleneffekt: Von einem Schwelleneffekt wird gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes verfügbares Einkommen zur Folge hat. In solchen Fällen systembedingter Ungerechtigkeiten lohnt sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens für die Betroffenen aus finanzieller Sicht nicht (SKOS 2008).

Negative Arbeitsanreize: Die Ökonomie spricht von negativen Arbeitsanreizen, wenn Personen, die ihr Einkommen steigern, schlechter gestellt sind als Personen, die auf ihrem Einkommen verharren (Knupfer et. al 2007a, S. 10).

Transferleistungen: Als Transferleistungen werden alle Zahlungen staatlicher Organe bezeichnet, die auf eine Verminderung der Belastung der Haushalte und Privatpersonen abzielen, welche durch das Eintreten bestimmter Bedürfnisse (etwa jener, die mit der Mutterschaft oder dem Alter einhergehen) oder Risiken (etwa Invalidität, Arbeitslosigkeit) entsteht, sofern diese Bedürfnisse und Risiken in den Bereich der "Sozialpolitik" fallen.

Sozialversicherungen „sind staatlich geregelte Leistungssysteme, die bestimmte, genau definierte Risiken absichern, wobei es in den meisten Fällen um einen Ausgleich für den Erwerbsausfall geht. **Bedarfsabhängige Sozialleistungen** sind Sozialleistungen, die den persönlichen Bedarf an finanziellen Ressourcen zur Deckung des Existenzminimums voraussetzen. Sie werden erst dann eingesetzt, wenn Leistungen anderer Sozialversicherungen nicht verfügbar oder ausgeschöpft sind. Ausserdem setzen sie eine Bedarfssituation der Bezügerinnen und Bezüger voraus: Sie werden nur an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen entrichtet“ (BFS 2011).

Haushaltstypen: Unter dem Begriff "Haushalt" versteht man nicht nur ein Ehepaar mit einem oder mehreren Kindern, sondern auch zahlreiche andere Formen des Zusammenlebens. Man spricht hier von Haushaltstypen mit einem Familienkern, welcher aus einem (verheirateten oder unverheirateten) Paar mit oder ohne Kind(ern), einem Elternteil mit Kind(ern) oder einer erwachsenen Person mit ihren Eltern oder einem Elternteil bestehen kann (BFS 2011 Glossar).

Falltypen: Für die Simulation werden verschiedene Haushaltstypen berücksichtigt und um weitere Faktoren wie Ausbildung, Alter der Kinder etc. für die Analyse ergänzt. Dann sprechen wir von Falltypen.

2.2 Simulation

Um den Einfluss der einzelnen Transferinstrumente auf das verfügbare Einkommen nachzuzeichnen, wurde ein Simulationsmodell entwickelt. Es umfasst ein Regelsystem, in welchem die rechtlichen Grundlagen der Instrumente, d.h. die für die Anspruchs- und Leistungsberechnung massgeblichen Faktoren hinterlegt sind. Als Variablen können Haushaltstypen und weitere Merkmale wie Alter der Kinder, Ausbildung eingegeben werden. Das Modell zeichnet das verfügbare Einkommen im Verhältnis zu steigendem Einkommen auf. Das ermöglicht die Darstellung des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Sozialtransfers innerhalb der einzelnen Falltypen. Dadurch können Systemfehler aufgezeigt und erklärt werden.

Weil insbesondere die bedarfsabhängigen Transferleistungen der Existenzsicherung dienen, liegt der Hauptfokus der Untersuchung auf Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Aus diesem Grunde wurde im Interesse einer Reduktion der Komplexität durchgängig angenommen, dass die dargestellten Falltypen über kein (steuerbares) Vermögen verfügen.

3 Aufbau des Berichts

Nach der Einleitung I wird im Kapitel II die finanzielle Situation von Familien beschrieben. Dabei interessiert besonders die Frage der Existenzsicherung von Familien in unterschiedlichen Lebensformen und Lebenslagen. Im folgenden Kapitel III wird das System der sozialen Sicherung in der Schweiz im Überblick dargestellt. Darauf folgt die Beschreibung der kantonalen Transferinstrumente sowie der Steuern in Appenzell Ausserrhoden. Abschliessend wird die Ausgestaltung der Instrumente im Kanton Appenzell Ausserrhoden kommentiert und soweit verfügbar eine quantitative Einordnung vorgenommen. Im Kapitel IV werden anhand eines Simulationsprogramms problematische Effekte (Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize) der Instrumente und ihrer gegenseitigen Beeinflussung aufgezeigt. Im abschliessenden Kapitel V folgen die Ergebnisse zu den einzelnen Instrumenten sowie Handlungsoptionen zur Optimierung des Systems der sozialen Sicherung. Dabei werden auch die Themenbereiche Familienergänzende Kinderbetreuung sowie Ergänzungsleistungen für Familien und Allgemeine Erwerbsversicherung einbezogen.

II Die finanzielle Situation der Familien

1 Familie und gesellschaftlicher Wandel

Die Institution Familie ist starkem gesellschaftlichem Wandel ausgesetzt. Die Paarbeziehungen haben sich verändert. Es haben sich neue Wohnformen etabliert und es hat ein Trend zu Kleinsthaushalten eingesetzt. Die Zahl der Einpersonenhaushalte ist gewachsen und die Zahl der Scheidungen ist stark angestiegen. Neue Lebensformen wie sogenannte Patchwork-Familien sind entstanden, und Kinder wachsen vermehrt in Ein-Eltern-Familien auf. Daneben ist jedoch auch ein wirtschaftlicher und sozialer Wandel feststellbar. Dies zeigt sich u.a. in der zunehmenden Familienarmut (insbesondere bei Alleinerziehenden) sowie der höheren Erwerbsquote der Frauen. Das BFS stellt im Bericht „Familien in der Schweiz“ 2008 fest, dass „nicht mehr das Alter, sondern das Grossziehen von Kindern in der Schweiz die Lebensphase mit dem grössten Armutsrisiko ist“ (S. 44). Mehrere Studien haben in den letzten Jahren das Armutsrisiko Kinder untersucht und beispielsweise wie die BFS-Studie 2008 festgestellt, dass „trotz Kinderzulagen, Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung insgesamt 9% aller Haushalte in der Schweiz unter der statistischen Armutsgrenze liegen ... Am seltensten von Armut betroffen sind Paare ohne Kinder, am stärksten Alleinerziehende und Paare mit drei und mehr Kindern“ (S. 44). Die finanziellen Unterschiede der Familien in der Schweiz wurden in einer neuen Studie vom gfs Bern (Longchamp et al., 2010) untersucht. Dabei wird festgestellt, dass zwei Fünftel der Mittelschichtfamilien nicht in der Lage sind, etwas Geld zu sparen. Die Autoren ziehen daher das Fazit, dass „erhebliche Teile der Familien im mittleren Einkommensbereich am Limit sind“ (S.20).

Der grösste Teil des Haushaltseinkommens stammt bei allen Familientypen aus dem Arbeitseinkommen. Dabei spielt es praktisch keine Rolle, ob ein Paar Kinder hat oder nicht. Das Arbeitseinkommen von Haushalten mit einer erwachsenen Person ist um durchschnittlich 3'500 Franken tiefer als bei Paarhaushalten, aber auch hier praktisch unabhängig davon, ob Kinder im Haushalt leben oder nicht. Mit der Zahl der Kinder wächst der Anteil von Transferleistungen wie Kinderzulagen am Haushaltseinkommen. Bei Alleinerziehenden ist dieser Anteil grösser, vor allem bedingt durch Alimentenzahlungen. Rechnet man die obligatorischen Abgaben wie Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Krankenkassenprämien und regelmässige Transfers an andere Haushalte ab, zeigt sich, dass das verfügbare Einkommen bei gleichem Bruttolohn mit der Zahl der Kinder leicht steigt. Dies ist unter anderem auf Kinderabzüge bei den Steuern zurückzuführen. Dennoch müssen in Familienhaushalten mit Kindern mehr Personen mit nur geringfügig mehr Geld auskommen. Die Transferleistungen sind zu gering, um die Unterschiede auszugleichen (Knupfer, Caroline 2007).

Auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die wichtigsten Instrumente die Familienbesteuerung (Steuerabzüge pro Kind), die Kinder- und Ausbildungszulagen sowie Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien. Das Bundesamt für Statistik stellt jedoch im Bericht „Familien in der Schweiz“ 2008 fest, dass die familienpolitischen Massnahmen keine wirksame Armutsabsicherung bieten (S. 13).

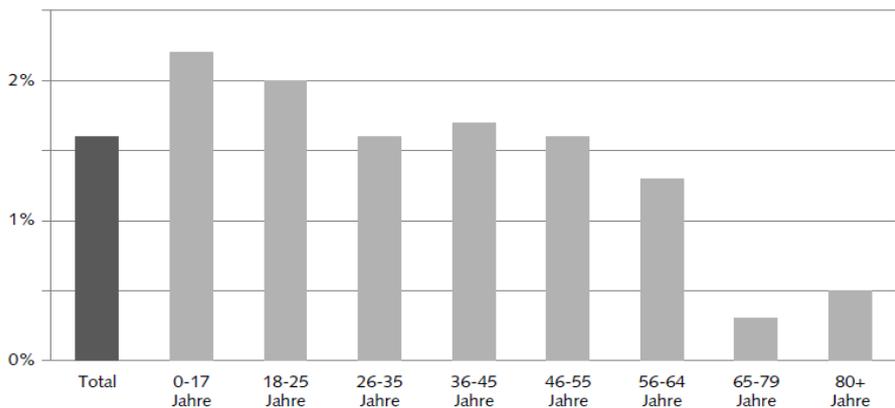
In der Schweiz bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Sozialleistungen, die ausgerichtet werden, sofern ein finanzieller Bedarf nachgewiesen wird (z.B. Sozialhilfe). „Die Art und Weise der Ausgestaltung dieser Bedarfsleistungen führt zum Teil dazu, dass ein Haushalt im Falle eines allenfalls nur leicht höheren Erwerbseinkommens den Anspruch auf eine Bedarfsleistung ganz verliert und danach insgesamt weniger Geld zur freien Verfügung hat („Schwelleneffekt“)¹. Die unterschiedlichen Instrumente der finanziellen Förderung von Familien sollten daher nicht einzeln angesehen werden, sondern immer auch in Bezug auf das verfügbare Einkommen.

2 Existenzsicherung

Die Sozialhilfe ist in der Schweiz zu einem wichtigen Instrument geworden um Familien das Existenzminimum zu sichern. Ursprünglich war sie jedoch nicht für diesen Zweck gedacht. Vielmehr wurde die Sozialhilfe konzipiert um temporäre persönliche Krisensituationen überbrücken zu helfen, und nicht um strukturelle gesellschaftliche Armutsrisiken aufgrund von hohen Kinderkosten aufzufangen. Die Sozialhilfe gilt jedoch zunehmend als Antwort auf soziale Probleme wie Familienarmut, Langzeitarbeitslosigkeit und Working-Poor-Situationen. Vor allem die Familienkonstellation hat grossen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit Sozialhilfe zu beziehen.

Am tiefsten ist der Anteil Sozialhilfebeziehender bei Paaren ohne Kinder, aber auch Paare mit Kindern weisen eine unterdurchschnittliche Unterstützungsquote auf. Die Unterstützungsquote von Alleinerziehenden lag 2009 bei 11.6%. Dies bedeutet, dass etwa jeder neunte Einelternhaushalt Sozialhilfe erhalten hat. Der Faktor „Alleinerziehend“ ist als grosses Sozialhilferisiko zu sehen.

¹ Siehe Definition im Kapitel 1.21. S. 3



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2009

© BFS

Abbildung 1 Unterstützungsquote der Privathaushalte in der Sozialhilfe nach Alter

Werden die Sozialhilfebeziehenden nach Altersgruppen betrachtet fällt auf, dass Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene das höchste Sozialhilferisiko aufweisen. Der hohe Anteil an Minderjährigen ist mit dem überdurchschnittlichen Sozialhilferisiko von Alleinerziehenden verbunden. Im Jahr 2009 lebten rund 60% der Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe in Einelternhaushalten (BFS Medienmitteilung 2010).

3 Kinderkosten

Tatsache ist, dass Kinder hohe direkte Kosten verursachen bis sie ihre finanzielle Selbstständigkeit erreichen. Im Vergleich zu kinderlosen Erwachsenen sind Mütter und Väter wegen der zu leistenden Kinderbetreuung weniger an der Erwerbsarbeit beteiligt, so dass weitere, sogenannte indirekte Kinderkosten entstehen. Was die privaten Haushalte in der Schweiz an Kosten auf sich nehmen, wenn sie Kinder gross ziehen, wurde erstmals 1998 von Tobias Baur in der Studie „Kinder, Zeit und Geld“ errechnet. Das Bundesamt für Statistik hat die Kinderkosten 2008 neu berechnet.

Haushaltstypen	Direkte Kinderkosten		Einbusse beim Erwerbseinkommen		Kinderbedingte Haus- + Familienarbeit			
	insgesamt	Davon Konsumver- zicht	Erwerbs- eink. Frauen	Erwerbs- eink. Männer	Std./Mt. Frauen	Std./Mt. Männer	CHF/Mt. Frauen	CHF/Mt. Männer
Alleinerz., 1 Kind	1092	348	317	-103	64	40	2'098	1'318
Alleinerz., 2 Kinder	---	---	374	---	45	---	1'473	---
Paar, 1 Kind	819	801	1'005	-57	86	40	2'819	1'305
Paar, 2 Kinder	655	523	813	-115	57	22	1'835	718
Paar, 3 Kinder	528	305	682	-131	49	17	1'589	560
Differenzierung nach Alter								
Paar, 1 Kind, 0-10 J.	600	787	1'320	-20	112	54	3'664	1'776
Paar, 1 Kind, 11-21 J.	873	505	328	-134	32	10	1'047	329
Paar, 2 K., jüngstes 0-10 J.	519	517	964	-103	65	26	2'116	843
Paar, 2 K., beide 11-21 J.	956	505	466	-139	37	14	1'194	440

Die einzelnen Beträge lassen sich nicht summieren. Minuswerte bei der Erwerbseinbusse entsprechen einem höherem Einkommen im Vergleich zu entsprechenden Personen ohne Kinder. Bei fehlenden Werten sind die Fallzahlen zu klein.

Quelle: Direkte Kosten EVE 2000-2005; indirekte Kosten: SAKE 2004. Berechnungen UNIBE/BASS

Abbildung 2 Durchschnittliche direkte und indirekte Kosten pro Kind und Monat nach Haushaltstypen; Quelle SAKE in Gerfin, 2009, S. 48

„Einen Hauptteil der direkten Kinderkosten machen die Konsumkosten der Kinder aus, die für Nahrung, Kleidung, Wohnen, Spielzeug etc. anfallen. (...) Die indirekten Kinderkosten wirken sich in der Gegenwart als Erwerbseinkommenseinbusse und als Zuwachs von unbezahlter Haus- und Familienarbeit aus“ (Gerfin, 2009, S. 1). Das Grossziehen von Kindern ist also mit einer Reduktion der Erwerbsarbeit verbunden, die umso höher ausfällt, je mehr Kinder da sind. Die höhere Kinderzahl führt dazu, dass Familien mit drei oder mehr Kindern u.a. höhere Lebenshaltungskosten zu tragen haben, was für viele – trotz mindestens eines vollen Erwerbsums – ein erhöhtes Armutsrisiko bedeutet. Im Vergleich zu Familien mit einem oder zwei Kindern schlagen insbesondere die höheren Kosten für Lebensmittel und Freizeit, die Kinderbetreuung sowie die Krankenkassenprämien zu Buche“ (Bericht des Bundesrates 2010, S. 56); „zudem trifft sie eine mangelhafte Infrastruktur im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung stärker“ (Bericht des Bundesrates 2010, S. 55). Auch im Familienbericht der Stadt Bern wurde 2008 als Fazit gezogen, dass das heutige System zur Sicherung der materiellen Situation von Familien unzureichend ist. „Die neuesten Zahlen zur finanziellen Lage der Schweizer Bevölkerung belegen, dass nicht mehr die Generation der Pensionierten überdurchschnittlich von Armut betroffen ist, sondern einzelne Bevölkerungssegmente der Erwerbstätigen unter 50 Jahren. Dazu zählen auch Familien mit drei und mehr Kindern sowie Einelternfamilien“ (Haller 2008, S. 38).

III Transferinstrumente und Steuern

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind ein wichtiges Element der schweizerischen Sozialpolitik. Sie stehen in enger Wechselwirkung mit anderen Leistungssystemen der Sozialen Sicherheit. Die sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen sowie die steigenden Ausgaben für die Soziale Sicherheit erfordern neue Massnahmen, um den Anforderungen einer modernen Sozialpolitik gerecht zu werden.

Realisiert werden diese Zielsetzungen vor allem durch die Sozialversicherungen, die sozialen Entschädigungssysteme sowie subsidiär durch die Sozialhilfe. Eine einheitliche Grundsicherung für die wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Risiken soll gewährleistet werden. Das System der Sozialen Sicherheit der Schweiz ist in drei Stufen aufgebaut wie die Abbildung vom Bundesamt für Statistik illustriert:

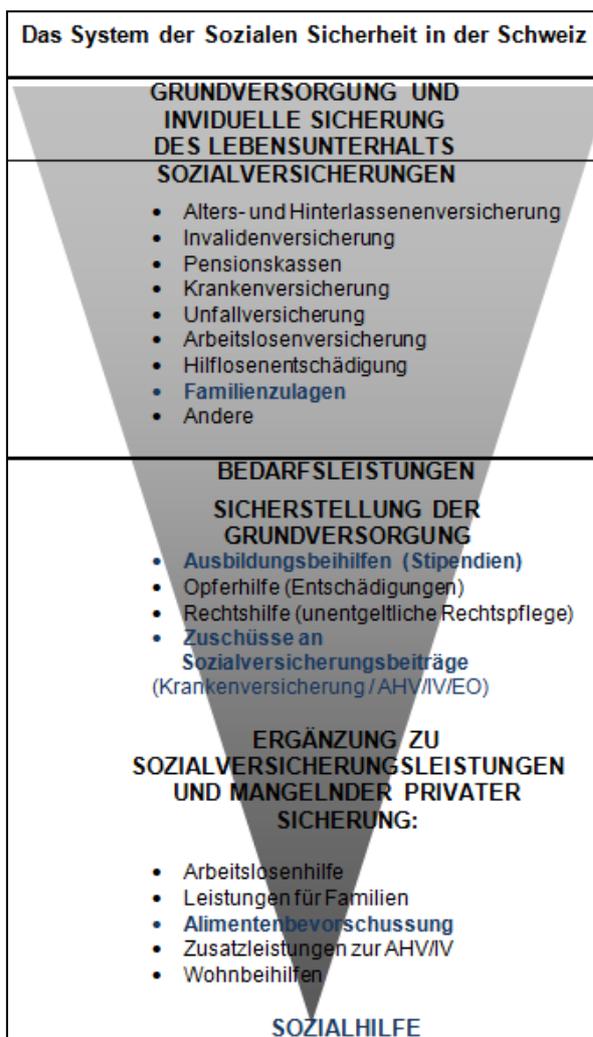


Abbildung 3 Das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz; Quelle BSV

1 Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen)

1.1 Definition der Leistung

Familienzulagen bezwecken einen teilweisen Ausgleich der Familienlasten. Sie sind durch die Kantone geregelt. Eine Ausnahme bilden die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Dort gilt das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952. Anspruch auf Familienzulagen haben gemäss den kantonalen Bestimmungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Nichterwerbstätige, die in der AHV obligatorisch versichert sind.

1.2 Gesetzliche Grundlagen

- Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; FamZG; SR 836.2)
- Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1)
- Kantonales Einführungsgesetz (EG zum FamZG; bGS 822.41)

1.3 Anspruchsberechtigte

Dem kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen unterstehen im Kanton Appenzell Ausserrhoden AHV-pflichtige Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende mit Geschäftssitz im Kanton, sowie im Kanton AHV-erfasste Arbeitnehmende von nicht AHV-pflichtigen Arbeitgebenden.

Nichterwerbstätige mit Wohnsitz im Kanton sind anspruchsberechtigt, wenn sie in der AHV obligatorisch versichert und beitragspflichtig sind und im Sinne des FamZG als Nichterwerbstätige gelten. Das steuerbare Einkommen der direkten Bundessteuer in der letzten rechtskräftigen Veranlagung darf den anderthalbfachen Betrag der maximalen vollen Altersrente der AHV nicht übersteigen (CH 41'040). Ferner dürfen keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder bereits durch eine andere Person für diese Kinder Zulagen bezogen werden.

Kinderzulagen erhalten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sofern sie ein Minimeinkommen in Höhe des halben jährlichen Betrags der minimalen vollen Altersrente erzielen (aktuell CHF 6'840 pro Jahr). Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes gibt es nur noch Vollzulagen.

Die Kinderzulage wird ab dem Geburtsmonat des Kindes bis zum Ende des Monats ausgerichtet, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet; ist das Kind erwerbsunfähig² so wird die Zulage bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgerichtet.³

Die **Ausbildungszulage** wird ab dem Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet, bis zum Abschluss der Ausbildung ausgerichtet, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet.

² Art. 7 ATSG7

³ Art. 3 FamZG

Kein Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht jedoch, wenn das jährliche Einkommen des Kindes in Ausbildung höher ist als die maximale volle Altersrente der AHV (zurzeit CHF 2'320).

1.4 Sonderbestimmung zu den Anspruchskriterien

Für ein Kind darf nur eine Zulage bezogen werden. Könnten mehrere Personen eine Zulage beanspruchen, so entsteht der Anspruch der Reihe nach bei der Person, a) die erwerbstätig ist; b) welche die elterliche Sorge hat oder bis zur Mündigkeit des Kindes hatte; c) bei der das Kind überwiegend lebt oder bis zu seiner Mündigkeit lebte; d) auf welche die Familienzulagenordnung im Wohnsitzkanton des Kindes anwendbar ist und e) die das höhere AHV-pflichtige Einkommen hat.

1.5 Höhe der Familienzulagen

Gemäss Bundesgesetz über die Familienzulagen beträgt die minimale Zulage für Kinder bis 16 Jahre CHF 200. Die Ausbildungszulage für Kinder in Ausbildung von 16 bis 25 Jahre wird auf CHF 250 festgelegt. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat diese Ansätze übernommen.

1.6 Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft richten sich nach der Bundesgesetzgebung. Anspruch auf Familienzulagen haben selbständige Landwirtinnen und Landwirte, die Haupt- oder nebenberuflich in der Landwirtschaft tätig sind, selbständige Äplerinnen und Äpler, hauptberuflich tätige Berufsfischerinnen und Berufsfischer sowie Personen, die in unselbständiger Stellung in einem landwirtschaftlichen Betrieb arbeiten.

Die Zulagen bestehen aus einer Kinder- und einer Haushaltzulage. Die Leistungen entsprechen den Mindestleistungen nach FamZG: Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Kind und Monat, im Berggebiet liegen die Ansätze 20 Franken höher.

Für landwirtschaftliche Arbeitnehmende kommt zusätzlich eine Haushaltzulage von 100 Franken pro Monat zur Ausrichtung⁴.

Die Haushaltzulage wird an landwirtschaftliche Arbeitnehmende ausgerichtet, die

- mit ihrem Ehepartner oder mit ihren Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen
- in Hausgemeinschaft mit dem Arbeitgeber leben und deren Ehegatte oder deren Kinder einen eigenen Haushalt führen, für dessen Kosten die Arbeitnehmenden aufzukommen haben
- mit ihrem Ehepartner oder mit ihren Kindern in Hausgemeinschaft mit dem Arbeitgeber leben

4 AHV-Merkblatt 6.09 Familienzulagen in der Landwirtschaft

2 Stipendien, Ausbildungsdarlehen

Definition

Stipendien

Bei den Stipendien handelt es sich um staatliche Beiträge an die anfallenden Ausbildungs- und Lebenskosten während der Ausbildung. Stipendien müssen nicht zurückbezahlt werden. Von Stipendiaten, die sich später in guten finanziellen Verhältnissen befinden, wird die freiwillige Rückzahlung (evtl. Teilrückzahlung) der bezogenen Ausbildungsbeiträge erwartet. Bei einem Abbruch der Ausbildung sind die bereits ausbezahlten Beiträge aber anteilmässig - d.h. für die nicht absolvierte Ausbildungs- oder Studiendauer - zurückzuerstatten.

Darlehen

Darlehen sind rückzahlungspflichtige Ausbildungsbeihilfen. Während der Ausbildungszeit werden die Darlehen durch den Kanton Appenzell Ausserrhoden zinsfrei gewährt. Die Darlehensrückzahlung hat innerhalb von zehn Jahren nach Ausbildungsabschluss bzw. -abbruch zu erfolgen; ab dem sechsten Kalenderjahr mit Rückzahlungsraten von mindestens 20% des Darlehensbetrages. Für die Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmer setzt die Verzinsung ebenfalls mit dem Abschluss oder Abbruch der Ausbildung ein. Der Zins entspricht dem BVG-Mindestzinssatz. Die Zinsen sind alljährlich zu entrichten. Wird der ganze Darlehensbetrag innerhalb eines Jahres nach Abschluss der Ausbildung zurückbezahlt, so wird auf die Berechnung des Zinses verzichtet.

Gesetzliche Grundlagen

- Stipendiengesetz vom 24.04.1988 (Stand 01.01.2008)
- Verordnung zum Stipendiengesetz vom 24. April 1988 (Stand 1. 10.2009)
- Verordnungsänderung vom 29. März 2004
- Richtlinien für die Berechnung von Stipendien (in Kraft seit Schul- bzw. Ausbildungs-/Studienjahr 2002/2003 mit diversen Änderungen)
-

Anspruchsberechtigte

Die Finanzierung der Ausbildung ist in erster Linie Sache der Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter (z.B. Ehegatten) und der gesuchstellenden Person. Staatliche Ausbildungsbeihilfen werden nur dann ausgerichtet, wenn die zumutbare finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Personen nicht ausreicht (subsidiär). Bei weiterführenden und aufbauenden Ausbildungen im Anschluss an eine erste berufsbefähigende Ausbildung wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern auch dann mitberücksichtigt - allerdings nicht mehr im gleichen Umfang wie dies bei einer ersten berufsbefähigenden Ausbildung der Fall ist - wenn die gesuchstellende Person z.B. das 25. Altersjahr erfüllt hat (sog. "teilweise Elternunabhängigkeit").

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden können Schweizerbürgerinnen und -bürger, Ausländerinnen und Ausländer, Flüchtlinge und Staatenlose mit schweizerischem Asylrecht und stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton ein Stipendiengesuch einreichen. Im Ausland wohnhafte Kantonsbürgerinnen und -bürger (sog. Auslandschweizerinnen und -

schweizer) sind berechtigt, sofern kein Elternteil Wohnsitz in der Schweiz hat. Auslandsschweizerinnen und -schweizern werden nur dann Stipendien ausgerichtet, wenn sie eine anerkannte Ausbildung in der Schweiz absolvieren.

Gleich behandelt wie Schweizerische werden ausländische Staatsangehörige mit Niederlassungsbewilligung sowie solche aus Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA mit Aufenthaltsbewilligung und andere Staatsangehörige mit fünf Jahren Aufenthaltsbewilligung.

Beitragsberechtigt sind Ausbildungen und Schulen, die entweder vom Bund oder vom Standortkanton der Schule und vom Kanton Appenzell Ausserrhoden anerkannt sind. Die Stipendienkommission entscheidet über Ausnahmen.

Berechnung der Stipendien

Die Höhe des Stipendiums ergibt sich im Rahmen der vorgesehenen Maximalbeträge aus der Differenz zwischen den anerkannten Lebens- und Ausbildungskosten einerseits und den zumutbaren Eigenleistungen der gesuchstellenden Person sowie der Angehörigen andererseits. Der zumutbare Elternbeitrag wird aus dem aktuellen steuerpflichtigen Einkommen und Vermögen (Basiswerte) - nach dem Einbezug diverser Aufrechnungen (z.B. Beiträge in die Säule 3a etc.) und Abzüge (z.B. Unterhaltsbeiträge für minderjährige Kinder) - berechnet. Als Grundlage für die Stipendienberechnung werden die definitiven und rechtskräftigen Steuerfaktoren der Eltern bzw. die detaillierte Steuerveranlagung (Berechnungsmittelteilung für die Staats- und Gemeindesteuern) herangezogen. Als sogenannt teilweise elternunabhängig gelten gesuchstellende Personen, die

- nach Abschluss einer ersten berufsbefähigenden Ausbildung und vor Beginn der Ausbildung, für die Stipendien beantragt werden, während mindestens zwei Jahren durch eigene Berufstätigkeit finanziell selbstständig waren oder
- ohne erste berufsbefähigende Ausbildung während mindestens fünf Jahren durch eigene Berufstätigkeit finanziell selbstständig waren
- das 25. Altersjahr vollendet und eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen haben
- verheiratet sind und eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen haben.

Wer jedoch mehr als einmal die Ausbildungsrichtung wechselt, verliert den Anspruch auf Ausbildungsbeiträge.

Rückwirkend werden keine Ausbildungsbeiträge gewährt.

Zu Unrecht bezogene Stipendien sind zurückzubezahlen.

Höhe der Stipendien

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden beträgt das Minimalstipendium pro Jahr CHF 500 und das Maximalstipendium pro Jahr CHF 10'000 für Ledige, CHF 12'000 für Verheiratete sowie zusätzlich für jedes in der Unterhaltspflicht der Stipendiatin bzw. des Stipendiaten stehende Kind CHF 3'000.

Bei den Ausbildungs- und Studiendarlehen, welche rückzahlungspflichtig sind, beträgt der Maximalbetrag pro Jahr CHF 10'000 und der Höchstbetrag pro Darlehensnehmer oder nehmerin CHF 40'000.

3 Individuelle Prämienverbilligung

Gestützt auf das seit 1996 in Kraft stehende Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) werden Prämienverbilligungen für die obligatorische Krankenpflegeversicherung gewährt. Durch diese Verbilligung der Prämien soll den anspruchsberechtigten Personen ein angemessener Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet werden (Merkblatt Informationsstelle AHV/IV 2011).

3.1 Definition

Die Prämienverbilligung soll Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere Familien, Alleinerziehende, junge Erwachsene in Ausbildung sowie AHV-Bezügerinnen und -Bezüger, finanziell entlasten. Bis zur Obergrenze von steuerbarem Einkommen oder Vermögen besteht der Anspruch auf vollständige Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person zur Hauptsache aufkommt (EG zum KVG 2009).

Die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung werden für untere und mittlere Einkommen zu 100 Prozent verbilligt (Merkblatt Informationsstelle AHV/IV 2011).

3.2 Gesetzliche Grundlagen

- Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)⁵
- Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG) vom 14. September 2009⁶

3.3 Anspruchsberechtigte

Anspruch auf die Prämienverbilligung haben alle Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wenn sie die Voraussetzungen der kantonalen Verordnung erfüllen und einem vom Bund anerkannten Versicherer angeschlossen sind. Personen, welche gemeinsam besteuert werden, haben einen Gesamtanspruch auf die Prämienverbilligung. Massgebend sind die familiären Verhältnisse im jeweiligen Bezugsjahr.

Alleinstehende und Alleinerziehende mit einem steuerbaren Vermögen von über CHF 150'000.- und Verheiratete mit einem steuerbaren Vermögen von über CHF 250'000.- haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Prämienverbilligung. Ebenfalls keinen Anspruch haben Personen, die nachstehende Obergrenzen des steuerbaren Einkommens überschreiten:

⁵ SR 832.10).

⁶ bGS 833.14

- Alleinstehende ohne Kinder CHF 35'000.--
- Alleinerziehende mit 1 Kind CHF 42'000.--
- Alleinerziehende mit 2 Kindern CHF 49'000.--
- Alleinerziehende mit 3 Kindern CHF 56'000.--
- Alleinerziehende mit 4 Kindern CHF 63'000.--
- Alleinerziehende mit 5 und mehr Kindern CHF 70'000.--
- Verheiratete ohne Kinder CHF 55'000.--
- Verheiratete mit 1 Kind CHF 62'000.--
- Verheiratete mit 2 Kindern CHF 69'000.--
- Verheiratete mit 3 Kindern CHF 76'000.--
- Verheiratete mit 4 Kindern CHF 83'000.--
- Verheiratete mit 5 und mehr Kindern CHF 90'000.--

3.4 Berechnung der Prämienverbilligung

Die anrechenbaren Prämien werden verbilligt, soweit sie den vom Regierungsrat festgelegten Selbstbehalt übersteigen. Der Selbstbehalt wird als prozentualer Anteil der Summe des massgebenden Einkommens zuzüglich 10 Prozent des steuerpflichtigen Vermögens festgelegt. Für das Jahr 2010 kommt ein Selbstbehalt von 24 Prozent zur Anwendung. Abgestellt wird auf die ausserrhodische Steuerveranlagung, die am 31. Dezember des vorletzten Jahres massgeblich ist. Für die Berechnung des Anspruchs auf die Prämienverbilligung sind Richtprämien massgebend. Der Regierungsrat hat beispielsweise für das Jahr 2010 die Richtprämie für Erwachsene auf CHF 2'874, für minderjährige Kinder CHF 648 und für junge Erwachsene in Ausbildung CHF 2'487 festgelegt.

Das massgebende Einkommen entspricht dem steuerbaren Einkommen des vorletzten Jahres unter Berücksichtigung der gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) sowie den Abzügen für minderjährige Kinder (5'500 CHF), für Alleinstehende (18'720 CHF) bzw. Ehepaare (28'080 CHF).

Wer wirtschaftliche Sozialhilfe bezieht, hat Anspruch auf vollständige Prämienverbilligung in der Höhe seiner Grundversicherung, jedoch höchstens auf die ganze Richtprämie. Der Anspruch geht auf die Sozialhilfe leistende Gemeinde über.⁷

3.5 Höhe der Prämienverbilligung

Die Höhe der Prämienverbilligung entspricht der Differenz zwischen Richtprämie und Selbstbehalt.

3.6 Befristung der Leistung (Art. 22 Verwirkung des Anspruchs)

Der Anspruch auf Prämienverbilligung verwirkt für das Bezugsjahr, wenn das Gesuch mit den erforderlichen Angaben nicht innerhalb der vom Regierungsrat festgelegten Frist eingereicht wird.

⁷ Merkblatt Informationsstelle AHV/IV 2011

3.7 Rückerstattung (Art. 21 Rückerstattung)

Die Ausgleichskasse fordert Prämienverbilligungen, die zu Unrecht ausgerichtet worden sind, spätestens nach fünf Jahren seit der Auszahlung zurück.

3.8 Aufteilung der Finanzierung Kantone/Gemeinden (Art. 23 Finanzierung)

Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden jährlichen Aufwendungen werden vom Kanton getragen.

4 Alimentenbevorschussung

4.1 Definition

Unterhaltsberechtigten Kindern werden Unterhaltsbeiträge bevorschusst, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt, und wenn Einkommen und Vermögen des obhutsberechtigten Elternteils unter einer bestimmten Grenze liegen.

4.2 Gesetzliche Grundlagen

- Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Art. 131, 290 und 293) ; ZGB 131, 290 und 293
- Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (IBG) vom 27. April 1980; bGS 212.33

4.3 Anspruchsberechtigte

Die Wohnsitzgemeinde leistet unmündigen Kindern nach Massgabe des Gesetzes Vorschüsse, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen (Art. 2 IBG). Gegenstand der Bevorschussung sind die Unterhaltsbeiträge des Vaters oder der Mutter, die in einem richterlichen Entscheid oder in einem von der Vormundschaftsbehörde genehmigten Vertrag festgelegt sind (Art. 3 IBG). Bevorschusst werden nur Unterhaltsbeiträge, die nicht länger als einen Monat vor Einreichung des Gesuches fällig geworden sind (Art. 3 IBG).

Kein Anspruch besteht, wenn:

- das Kind wirtschaftlich selbstständig ist;
- der Unterhalt des Kindes anderweitig gesichert ist;
- dem Kind zuzumuten ist, seinen Unterhalt durch eigenen Erwerb zu bestreiten;
- die Eltern zusammen wohnen (Art. 4 IBG).

Die Wohnsitzgemeinde leistet unterhaltsberechtigten Kindern Vorschüsse (Art. 2 IBG). Kein Anspruch auf Alimentenbevorschussung besteht, wenn das Kind sich dauernd im Ausland aufhält (Art. 4 IBG). Ein Vorschuss wird ausgerichtet, wenn der Elternteil, der für das Kind sorgt, die Voraussetzungen für den Bezug einer Ergänzungsleistung an eine alleinstehende Person mit Kindern gemäss der Gesetzgebung zur Eidgenössischen Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung erfüllt (Art. 5 IBG).

4.4 Berücksichtigung anderer Vermögen und Einkommen

Die finanziellen Verhältnisse eines Stiefelternteils sind auf Grund seiner Unterhaltspflicht gemäss Art. 278 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches⁸ zu berücksichtigen (Art. 5 IBG).

4.5 Berechnung der Alimentenbevorschussung

Ein Vorschuss wird ausgerichtet, wenn der Elternteil, der für das Kind sorgt, die Voraussetzungen für den Bezug einer Ergänzungsleistung an eine alleinstehende Person mit Kindern gemäss der Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-Versicherung erfüllt.

4.6 Höhe der Alimentenbevorschussung

Der Vorschuss darf zusammen mit dem anrechenbaren Einkommen die Einkommensgrenze gemäss EL nicht übersteigen (Art. 5 IBG). Kinderzulagen werden nicht bevorschusst (Art. 3 IBG). Ein Vorschuss für Unterhaltsbeiträge wird bis zum Betrag der höchsten einfachen Waisenrente der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung ausgerichtet (Art. 5 IBG).

5 Sozialhilfe

5.1 Definition

Die Sozialhilfe bezweckt die soziale und berufliche Integration und hat zum Ziel, soziale Notlagen von Personen zu verhindern, hilfsbedürftige Personen bei drohenden oder eingetretenen Notlagen zu unterstützen und die Möglichkeiten zur Selbsthilfe zu fördern (Art. 1 SHG). Sie hat für die Beseitigung einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage zu sorgen (Art. 11 SHG). Wirtschaftliche Sozialhilfe wird erbracht, soweit jemand für seinen Lebensunterhalt nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 14 SHG).

5.2 Gesetzliche Grundlagen

- Bundesverfassung (Art. 12, 41 und 115); BV 12, 41 und 115
- Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Art. 328 und 329); ZGB 328 und 329
- Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977; SR 851.1
- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 24. September 2007; bGS 851.1

⁸ Art. 278 Abs. 2 ZGB: Jeder Ehegatte hat dem andern in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen.

5.3 Anspruchsberechtigte

Sozialhilfeleistungen werden nur gewährt, soweit und solange sich die hilfsbedürftige Person nicht selber helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (Art. 11 SHG).

Die Gewährung der Sozialhilfe an Personen mit Aufenthalt im Kanton obliegt der Gemeinde, in der die hilfsbedürftige Person ihren Unterstützungswohnsitz hat. Die Gewährung der Sozialhilfe obliegt der Aufenthaltsgemeinde, wenn kein Wohnsitz besteht oder wenn eine Person ausserhalb der Wohnsitzgemeinde auf sofortige Hilfe angewiesen ist. Die Unterstützung von Personen mit dem Bürgerrecht des Kantons und einer Gemeinde in Appenzell Ausserrhoden richtet sich innerkantonal sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesrechts. Innerhalb des Kantons besteht keine Ausgleichspflicht der Heimatgemeinde (Art. 3 SHG), dies im Gegensatz zum interkantonalen Verhältnis nach ZUG.

5.4 Berechnung der Sozialhilfe

Wirtschaftliche Sozialhilfe besteht insbesondere aus Geld- und Sachleistungen sowie Kostengutsprachen. Die Sozialhilfeorgane der Gemeinden prüfen in jedem Einzelfall nach pflichtgemässen Ermessen, welche Form der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu gewähren ist (Art. 14 SHG). Wirtschaftliche Sozialhilfe wird nach Einreichung des Gesuchs ausgerichtet, falls die Voraussetzungen für die Unterstützung erfüllt sind. Sozialhilfeleistungen werden grundsätzlich nur zur Beseitigung einer bestehenden oder drohenden Notlage ausgerichtet.

Die Leistungen werden im Kanton AR gemäss den Richtlinien der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) ausgerichtet (SKOS 2005). Sie sind gemäss Sozialhilfeverordnung (Art. 3 SHV) im Kanton Appenzell Ausserrhoden verbindlich, soweit das Gesetz oder die Verordnung keine andere Regelung vorsieht oder besondere Umstände ein Abweichen rechtfertigen.

Sozialhilfeleistungen setzen sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Nahrungsmittel, Kleider, Verkehrsauslagen, Ausgaben für die laufende Haushaltsführung), den Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung und in bestimmten Fällen situationsbedingten Leistungen. Je nach Situation kommen Leistungen mit Anreizcharakter wie Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen hinzu. Erwerbstätigen Personen, die Sozialhilfe beziehen, wird im Sinne eines Anreizes ein Einkommensfreibetrag gewährt, damit sie gegenüber nicht erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden besser gestellt sind. Das Gleiche gilt für Teilnehmerinnen und Teilnehmer von sozialen oder beruflichen Integrationsmassnahmen. Sie erhalten einen Integrationszuschlag. Wer nicht kooperiert oder die Teilnahme an einer entsprechenden Massnahme verweigert, erhält keine Zulagen oder muss gar mit einer Kürzung der Sozialhilfe rechnen.

5.5 Höhe der Sozialhilfe

Die Leistungen richten sich teilweise nach den tatsächlichen Aufwendungen, wobei Gemeinden zuweilen Maximalwerte z.B. für die Wohnkosten festlegen. Für einige Bestandteile der Unterstützung werden in den SKOS-Richtlinien bestimmte Beträge festgelegt:

- Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wird nach der Haushaltsgrösse abgestuft. Für eine Person beträgt er CHF 960, für sieben Personen CHF 2'861 (CHF 409 pro Person).

Ab 2011 sollen die Beträge erstmals seit 2005 der Teuerung angepasst werden (auf CHF 977 respektive CHF 2'912).

- Die Integrationszulage beträgt nach Ermessen resp. je nach der erbrachten Leistung CHF 100 bis 300.
- Die Einkommensfreibeträge betragen nach Ermessen zwischen CHF 400 bis 700 In Appenzell Ausserrhoden werden die Einkommensfreibeträge im Verhältnis zum Arbeitspensum ausgerichtet. Sie betragen maximal CHF 400 bei einem Vollpensum. Im Gegensatz zur Integrationszulage wird (bei kleinen Arbeitspensen) kein minimaler Einkommensfreibetrag ausgerichtet.

5.6 Schulden

Schulden können nur ausnahmsweise übernommen werden, wenn dadurch eine bestehende oder drohende Notlage behoben oder vermieden werden kann (Art. 16 SHG).

5.7 Berücksichtigung anderer Vermögen und Einkommen

Die Unterstützungspflicht der Verwandten von hilfsbedürftigen Personen richtet sich nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. Die Unterhaltspflicht der Eltern und des Ehegatten, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners bleibt vorbehalten. Die Sozialhilfeorgane der Gemeinden prüfen bei jedem Unterstützungsfall, ob unterstützungspflichtige Personen vorhanden sind und fordern diese gegebenenfalls zur Leistung der Verwandtenunterstützung auf (Art. 24 SHG).

5.8 Rückerstattung

Verfügt die hilfsbedürftige Person über Grundeigentum oder andere Vermögenswerte, deren Realisierung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, kann die Person verpflichtet werden, die bezogenen Leistungen ganz oder teilweise zurückzuerstatten, wenn diese Vermögenswerte realisierbar sind oder realisiert werden und eine Rückerstattung zumutbar ist (Art. 27 SHG). Wenn sich die finanziellen Verhältnisse der hilfsbedürftigen Person wesentlich verbessert haben, sind die Unterstützungsleistungen zurückzuerstatten. Unterstützungen, die jemand vor dem vollendeten 18. Altersjahr oder bis zum ordentlichen Abschluss der Erstausbildung erhalten hat, dürfen bei dieser Person nicht zurückgefordert werden (BFS 2011c). Der Anspruch auf Rückerstattung verwirkt nach 15 Jahren, vom Zeitpunkt der letzten bezogenen Leistung, ausgenommen Darlehen, Vorschusszahlungen und Rückerstattungsverpflichtungen nach Art. 25 SHG.

6 Steuerliche Entlastung von Familien

6.1 Definition

Es werden zwei Steuertarife angewendet (Art. 39 Steuergesetz, bGS 621.11):

- a) Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten (Verheiratetentarif).
- b) Für die übrigen steuerpflichtigen Personen (Alleinstehendentarif).

Die Stellung der eingetragenen Partnerinnen und Partner entspricht derjenigen von Ehegatten (Art 3a).

Familien werden durch situationsbedingte Abzüge wie den Sonderabzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehepartner sowie durch pauschale Kinderabzüge entlastet.

Alle ausländischen Arbeitnehmer (unabhängig vom Alter), welche die fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) nicht besitzen, im Kanton Appenzell Ausserrhoden jedoch steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben und Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und an dessen Stelle tretende Ersatzeinkünfte beziehen, unterliegen der Quellensteuer. Für sie gelten Sonderregelungen.

6.2 Gesetzliche Grundlagen

- Bundesverfassung (BV, SR1010)
- Steuerharmonisierungsgesetz (StHG, SR 642.14)
- Kantonsverfassung (bGS 111.1)
- Steuergesetz (bGS 621.11)

6.3 Abzugsberechtigte

- Eltern für unter ihrer Sorge und Obhut stehende minderjährige resp. sich in Ausbildung befindliche Kinder
- Personen, die Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Ehegatten leisten
- Personen, die Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Sorge oder Obhut stehenden Kinder leisten

6.4 Andere Kriterien

- Drittbetreuungskosten (Art. 29e, 30 f):
 - Erwerbstätigkeit;
 - Wenn bei ungetrennter Ehe beide Ehegatten gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder der nicht erwerbstätige Ehegatte die Kinder aus gesundheitlichen Gründen nicht betreuen kann.
 - Wenn verwitwete, getrennt lebende, geschiedene oder ledige steuerpflichtige Personen erwerbstätig sind.
- Kosten für die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (Art. 29f, 30g):

- Abzugsfähig sind Kosten für die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit im bisherigen Berufsbereich für bisher nicht erwerbstätige Personen, welche Kinder unter ihrer elterlichen Sorge oder Obhut betreuen oder betreut haben.
- Kinderabzug (Art 38):
 - Pflicht zur Tragung der Unterhaltskosten gem. ZGB
 - Bestreitung des hauptsächlichen Unterhalts des Kindes
 - keine Kumulation mit Abzug für Unterhaltsbeiträge
- Unterhaltsbeiträge: Ehegatten geschieden, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebend

6.5 Art der Steuerabzüge

Steuerabzüge gemäss Steuergesetz: Die steuerlichen Entlastungen werden vor allem mit verschiedenen Sozial- und anderen Abzügen gewährt. Im Wesentlichen können folgende Abzüge geltend gemacht werden:

- Drittbetreuungskosten für Kinder (Art. 29e, 30 f)
- Kosten für die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (Art. 29f, 30g)
- Sonderabzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten (Art. 35 h)
- altersabhängige Kinderabzüge und Ausbildungsabzüge (Art. 38)
- Unterhaltsbeiträge für getrennt lebende oder geschiedene Ehegatten und Kinder unter deren Obhut (Art. 35c)

6.6 Höhe der Steuerabzüge

- Drittbetreuungskosten
 - Als notwendige Kosten gelten höchstens die Entschädigungen im ortsüblichen Umfang für einen Kinderhort, abzüglich der in der Entschädigung enthaltenen Lebenshaltungskosten.
- Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit
 - effektive Kosten
- Erwerbstätigkeit beider Ehegatten CHF 2'400
- Kinderabzüge
 - für jedes minderjährige Kind CHF 5'000
 - für jedes in schulischer oder beruflicher Ausbildung stehende Kind CHF 6'000
 - zusätzliche Ausbildungskosten bis maximal CHF 12'000

6.7 Minimal-/Maximalgrenze

Zusätzliche Ausbildungskosten können nur abgezogen werden, wenn sie CHF 2000 übersteigen und soweit sie vom Steuerpflichtigen selbst getragen werden. Der Betrag wird um erhaltene Stipendien bis minimal CHF 6000 gekürzt.

7 Kommentar zu den Transferleistungen und Steuern

7.1 Familienzulagen

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes dessen (minimale) Ansätze für die Kinder- und Ausbildungszulagen übernommen. Gleich verfahren die Ostschweizer Kantone mit Ausnahme von Graubünden. Den Kantonen steht es grundsätzlich frei, höhere Zulagen auszurichten. Namentlich in den Westschweizer Kantonen liegen die Zulagen teils deutlich über dem Minimum. 9 Kantone kennen zusätzlich eine Geburts- und eine Adoptionszulage.

7.2 Stipendien und Ausbildungsdarlehen

Die Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren hat im Juni 2009 eine Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat) beschlossen. Darin werden die jährlichen Höchstansätze wie folgt festgelegt: für Ausbildungen auf Sekundarstufe II CHF 12'000, für Ausbildungen auf Tertiärstufe⁹ CHF 16'000, zusätzlich CHF 4'000 pro Kind, für das die stipendienberechtigte Person unterhaltspflichtig ist. Den Kantonen steht es frei, höhere Maximalbeiträge auszurichten.

Die Vereinbarung tritt in Kraft, wenn sich ihr mindestens 10 Kantone angeschlossen haben. Anfang 2011 hatten 6 Kantone den Beitritt beschlossen, wobei in 2 davon die Referendumsfrist noch nicht abgeschlossen war. Aus der Ostschweiz gehört der Kanton TG dazu (Referendumsfrist bis 19.2.2011).¹⁰

Die Höchstansätze für Stipendien liegen im Kanton Appenzell Ausserrhoden mit CHF 10'000 für Ledige und CHF 12'000 für Verheiratete sowie für Kinder in Unterhaltspflicht CHF 3'000 tiefer als die Ansätze der Interkantonalen Vereinbarung. Ausserdem unterscheidet das Stipendiengesetz nicht nach Ausbildungsstufe, sondern nach Zivilstand. Der Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung hätte deshalb Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung zur Folge. Das Departement Bildung des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist aktuell daran, die finanziellen Auswirkungen, die ein Beitritt zum Stipendien-Konkordat verursachen würde, zu eruieren.

Im Jahr 2009 haben im Kanton Appenzell Ausserrhoden 299 Personen Stipendien bezogen. Davon sind 3 Personen verheiratet mit jeweils 1 Kind. Die meisten Stipendien werden an unter 30-jährige ausbezahlt. Nur 3.01 % der Stipendien gehen an 30-39jährige (BFS 2010b).

2009 wurden 19 Darlehen in einer durchschnittlichen Höhe von 5'513 CHF ausbezahlt.

⁹ Für Ausbildungen auf Tertiärstufe können die Beiträge zu maximal einem Drittel als Darlehen ausgerichtet werden.

¹⁰ http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/liste_rat_stip_dfi.pdf

7.3 Individuelle Prämienverbilligung

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden zeichnet sich im gesamtschweizerischen Vergleich durch tiefe Prämien in der obligatorischen Krankenversicherung aus. Er liegt an vierter Stelle aller Kantone nach Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Obwalden. Die Durchschnittsprämie betrug im Jahr 2009 CHF 248 gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt von CHF 323.¹¹

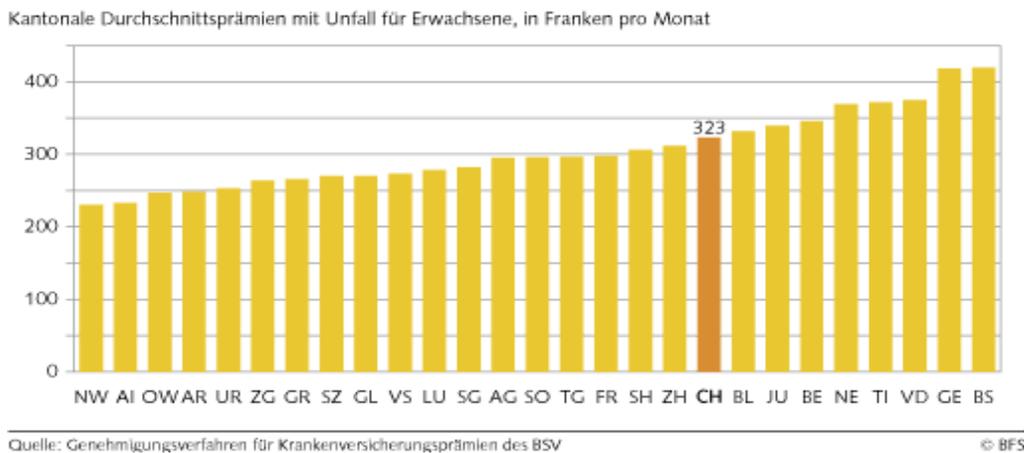


Abbildung 4 Obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKPV), Durchschnittsprämien 2009 (BFS 2011d, S.2)

Während die Kantone mit den tiefsten Durchschnittsprämien (Innerschweiz und Appenzell Innerrhoden) die höchsten Bezügerquoten aufweisen, liegen nur fünf Kantone hier hinter Appenzell Ausserrhoden. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden liegt die Zahl der Bezüger mit 26% unter dem schweizerischen Durchschnitt von knapp 30% der Bevölkerung.

¹¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/05/key/praemien.html>

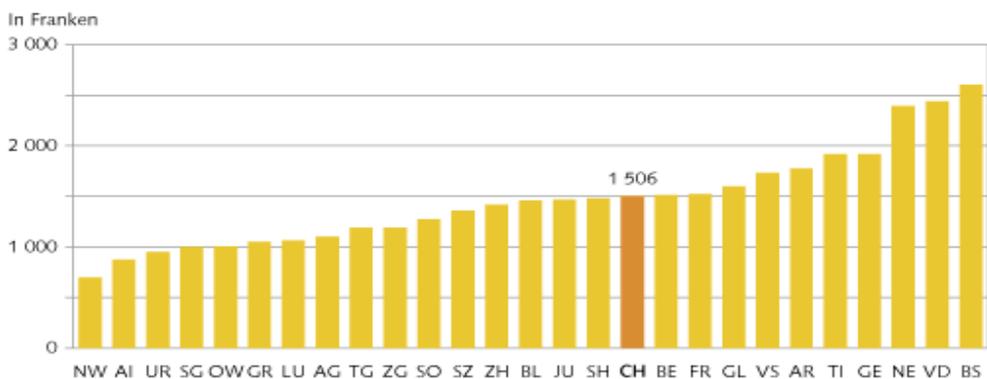


Quelle: BAG, Statistik über die Krankenversicherung

© BFS

Abbildung 5 Prämienvorbilligung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKPV) Bezügerquoten 2007 (BFS 2011d, S. 3)

In Appenzell Ausserrhoden erhalten IPV-Bezügerinnen und Bezüger die sechsthöchsten Prämienverbilligungen aller Kantone. Im Jahr 2007 betrug die durchschnittliche Leistung CHF 1'778 gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt von CHF 1'506. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden 2007 insgesamt 24.2 Mio Franken für die IPV ausgerichtet.



Quelle: BAG, Statistik über die Krankenversicherung

© BFS

Abbildung 6 Prämienvorbilligung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKPV) Leistungen je Bezüger 2007 (BFS 2011d, S. 3)

7.4 Alimentenbevorschussung

Wie die meisten Kantone bevorschusst Appenzell Ausserrhoden ausschliesslich Kinderalimente, und zwar nach dem Bedarf des obhutsberechtigten Elternteils. Sieben Kantone (FR, VD, VS, NE, GE, JU und ZG) leisten auch Vorschüsse für die Erwachsenen- bzw. Frauenalimente. In den Kantonen BE und TI ist die Bevorschussung nicht abhängig von Einkommen und Vermögen des obhutsberechtigten Elternteils. Unter den neun Kantonen, die überhaupt rückwirkend Beiträge bevorschussen, beschränkt sich Appenzell Ausserrhoden auf die Minimalfrist von einem Monat. Aus der Berechnungsart gemäss dem Modell der Ergänzungsleistungen resultiert, dass auch (stufenlose) Teilbevorschussungen gewährt werden. Die Bevorschussung entspricht höchstens dem Betrag der maximalen ein-

fachen Waisenrente, auch dann wenn die Unterstützung im massgeblichen Rechtstitel höher festgesetzt wurde. Kein Kanton kennt eine höhere Maximalgrenze als Appenzell Ausserrhoden.

Im Jahr 2009 wurden in Appenzell Ausserrhoden in 177 Fällen Bevorschussungen von durchschnittlich CHF 9'728 zugesprochen. Diese Fälle umfassten 387 Personen oder 0.7% der Bevölkerung. Bei der Hälfte dieser Fälle handelt es sich um Einelternfamilien mit einem Kind.



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2009

© BFS

Abbildung 7 Fälle mit Alimentenbevorschussung nach Fallstruktur, Kanton AR, 2009 (BFS 2010d, S.5)

7.5 Sozialhilfe

In Appenzell Ausserrhoden gelten die SKOS-Richtlinien verbindlich für alle Gemeinden. Dort, wo diese einen Spielraum offenlassen, gibt es kantonale Empfehlungen. So wird der Einkommens-Freibetrag auf CHF 400 bei einem Vollpensum festgelegt (SKOS-Richtlinien: CHF 400-700), die Integrationszulage (IZU) auf CHF 100 bis 300 (entsprechend SKOS). Die kantonalen Ansätze gelten für ein Vollpensum und werden bei Teilpensum im Umfang der zeitlichen Leistung ausgerichtet. Bei der IZU gilt ein Minimum von CHF 100.

Einzelne Gemeinden erlassen zusätzlich Richtlinien für die maximale Wohnungsmiete. In Herisau beträgt diese bspw. für eine Einzelperson CHF 700, für einen 4-Personen-Haushalt CHF 1'200. Der Kanton hat in diesem Bereich keine Weisungen erlassen.

Im Jahr 2009 wurden im Kanton Appenzell Ausserrhoden insgesamt 834 Personen mit Sozialhilfe unterstützt. Dies entspricht 1.6% der Gesamtbevölkerung des Kantons. In Kanton St.Gallen liegt die Quote beispielsweise bei 2% und schweizweit bei 3%.

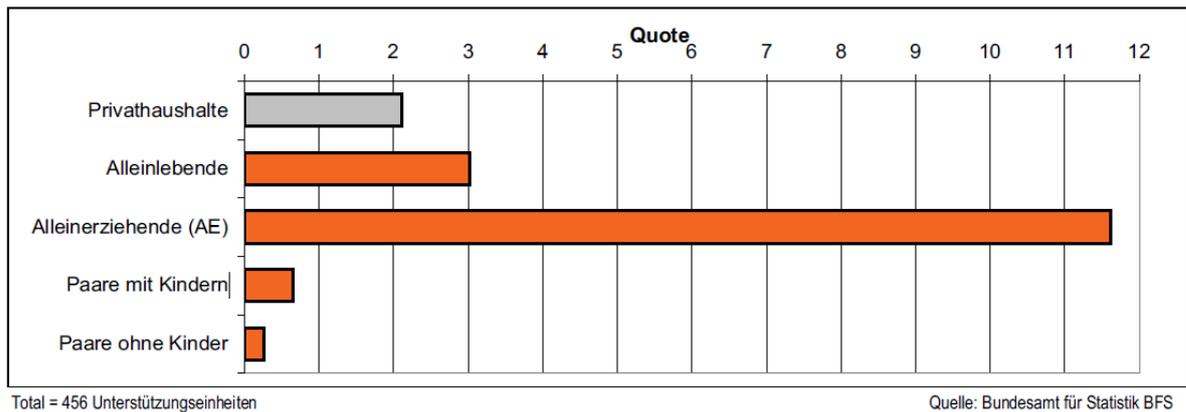


Abbildung 8 Unterstützungsquote der Privathaushalte nach Fallstruktur, AR, 2009 (BFS 2010b, S. 20)

7.6 Steuerliche Entlastung von Familien

Im Vergleich mit den Ostschweizer Kantonen Appenzell Innerrhoden und Thurgau sind die Kinderabzüge in Ausserrhoden eher tief.

	AR	AI	SG	TG
Kinderabzug				
minderjährig	5'000	6'000	4'800	7'000/
in Ausbildung/ volljährig	6'000	8'000	6'800	8'000/10'000 *

* nach Alter gestuft

Beim Abzug für Fremdbetreuung gibt es wesentliche Unterschiede zwischen den Kantonen, in den andern Kantonen richten sie sich nicht nach dem Aufwand, sondern sind pauschal bemessen.

	AR	AI	SG	TG
Abzug Kinder - Fremdbetreuung	ortsüblich, abzgl. Lebenshaltungskosten	6'000	5'000	4'000**

** 75% der Kosten

Nur der Kanton Appenzell Innerrhoden besteuert noch tiefere Einkommen als Ausserrhoden. In St.Gallen und Thurgau liegt diese Grenze bedeutend höher. In beiden Appenzell werden die verfügbaren Einkommen durch die Steuern in einem tiefen Bereich vermindert.

	AR	AI	SG	TG
Steuerfreies Einkommen***				
Alleinstehend	8'000	3'900	11'000	11'900
Verheiratet	16'000	6'900	22'100	22'900

*** d.h. das Einkommen, bis zu dem die einfache Steuer = 0 ist

IV Simulation

Mittels eines Simulationsmodells werden das Zusammenspiel verschiedener Instrumente und deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Familien aufgezeigt. Dabei interessiert insbesondere die Frage, ob das Zusammenwirken der Transferinstrumente zu unerwünschten systembedingten Ungerechtigkeiten führt.

Aufbau der Simulation

Jedes Transferinstrument wird modelliert und in den Simulator eingebaut. Für jeden gewünschten Haushaltstyp¹² zeigt die Simulation, wie hoch das verfügbare Einkommen ist. Das Nettoeinkommen des Haushalts wird dabei variiert, während alle anderen Eigenschaften (z.B. Wohnungsmiete, Kosten für Kinderfremdbetreuung, etc.) konstant bleiben.

Wir wählen Haushaltstypen, welche die Auswirkungen einzelner Transferinstrumente auf das verfügbare Einkommen besonders deutlich zeigen. Das erlaubt die Komplexität zu reduzieren, die Einflüsse darzustellen und zu verstehen. Es bedeutet aber nicht, dass die gezeigten Effekte ausschliesslich für diese ausgewählten Typen relevant sind.

Transferinstrumente entfalten typischerweise ihre Wirkung bei kleinem Vermögen. In der Simulation wurden deshalb Haushaltstypen immer ohne Vermögen gewählt.

Die Simulationsergebnisse werden als Diagramme präsentiert. Numerische Werte (z.B. Höhe des Einkommens) sind darin mit Vorsicht zu geniessen, da sie einerseits von Annahmen, die je nach Haushaltstyp getroffen wurden, abhängig sind, andererseits simulationsbedingte Ungenauigkeiten aufweisen.

Schlussendlich werden für den Kanton Appenzell Ausserrhoden zwei charakteristische Haushaltstypen in den Simulator eingegeben, die Ergebnisse dargestellt und anschliessend diskutiert.

Ergebnisinterpretation

Obwohl in jedem Diagramm sämtliche modellierten Transferinstrumente berücksichtigt sind, beschränkt sich die Diskussion typischerweise auf ein einzelnes Instrument.

Jedes Instrument wird durch eine Linie im Diagramm repräsentiert. Die Linie zeigt den Verlauf der erbrachten Leistungen in Abhängigkeit des Nettoeinkommens. Im Fokus der Betrachtungen steht aber immer das verfügbare Einkommen, welches durch eine grüne Linie visualisiert wird. Keine explizite Erwähnung in den Simulationsergebnissen erhalten die Steuern. Im Diagramm werden sie negativ aufgetragen, weil sie entrichtet werden müssen.

Ein anstrebenswerter Verlauf des verfügbaren Einkommens (siehe Begriffsdefinitionen gemäss Anwendung im Simulationsmodell) könnte so aussehen:

¹² Der Haushaltstyp (Falltyp) wird beschrieben durch Zivilstand, Anzahl Kinder, usw.

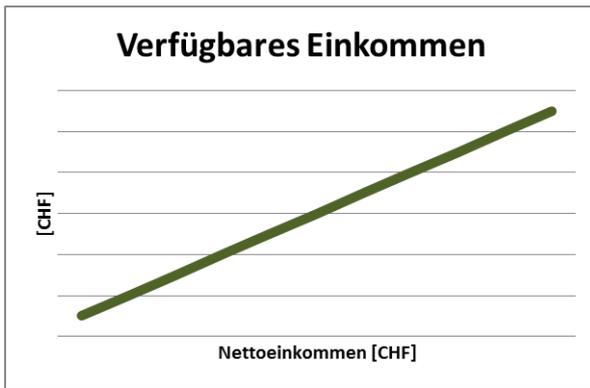


Abbildung 9: anstrebenswerter Verlauf des verfügbaren Einkommens

Bei zunehmendem Nettoeinkommen sollte das verfügbare Einkommen kontinuierlich ansteigen. Ein ungewollter Verlauf sähe beispielsweise so aus:

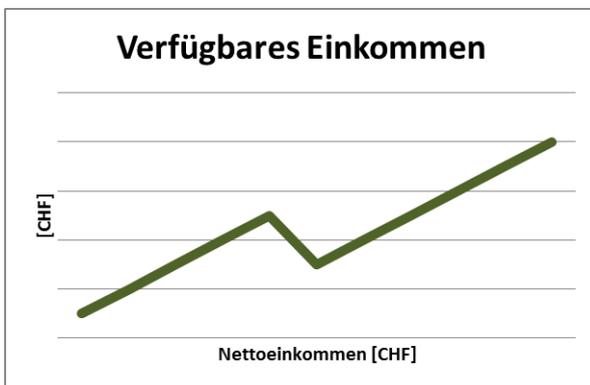


Abbildung 10: fragwürdiger Verlauf des verfügbaren Einkommens

In diesem hypothetischen Fall hat ein steigendes Nettoeinkommen *nicht* immer ein grösseres verfügbares Einkommen zur Folge. Es gibt sogar einen Bereich, in dem das verfügbare Einkommen trotz mehr Lohn kleiner wird.

Wie es zu einem solchen Missstand kommt, ist Gegenstand dieser Analyse.

Berücksichtigte Transferinstrumente

- Familienzulagen (Kinder und Ausbildungszulagen)
- Stipendien
- Individuelle Prämienverbilligung
- Alimentenbevorschussung
- Sozialhilfe

Ausbildungsdarlehen werden in der Simulation nicht berücksichtigt, da es sich dabei um rückzahlungspflichtige Leistungen handelt.

1 Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen)

Die Familienzulage berechnet sich aus der Anzahl Kinder im Vorschulalter und der Anzahl Kinder in Ausbildung. Der vom Transferinstrument ausgeschüttete Betrag ist einkommen- und vermögensunabhängig. Aufgrund dieser Tatsache kann dieses Instrument keinen negativen Arbeitsanreiz verursachen.

2 Stipendien

In der Simulation betrachten wir dieses Transferinstrument aus Sicht der Eltern des Gesuchstellers.

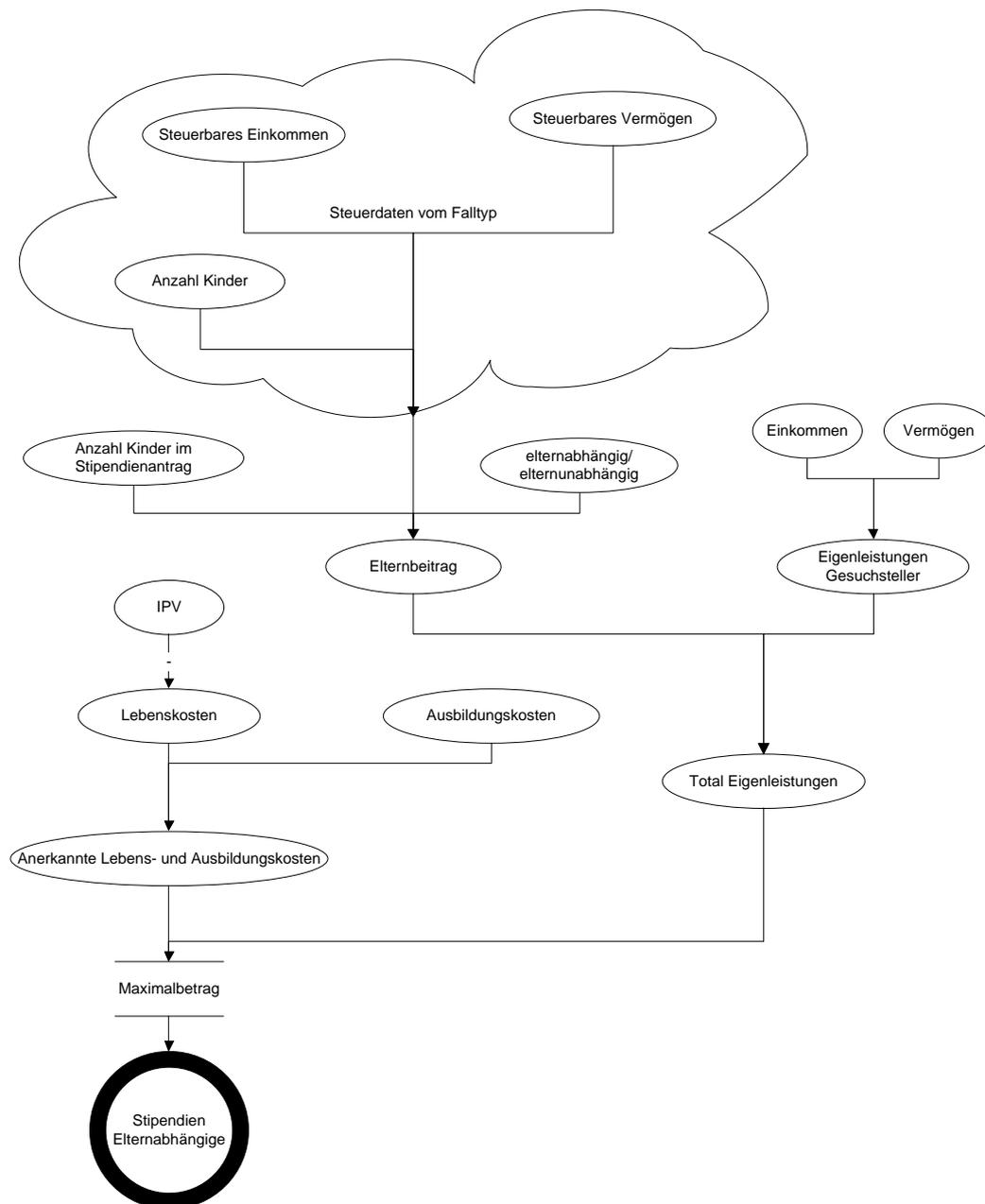


Abbildung 11: Stipendien

Der Stipendienbetrag berechnet sich aus der Differenz zwischen anerkannten Lebens- und Ausbildungskosten und dem Total der Eigenleistungen. Er darf einen Maximalbetrag nicht übersteigen.

Die Eigenleistungen des Gesuchstellers enthalten im Wesentlichen Vermögenswerte sowie Einkünfte. Z.B. Praktika- und Lehrlingslöhne, AHV-/IV-Renten, etc. Zum Total der Eigenleistungen fliesst der Elternbeitrag mit ein. Dieser berücksichtigt Vermögen und Einkommen der Eltern, die Anzahl Kinder und insbesondere diejenigen, für welche Stipendien beantragt werden. Für Kinder, welche als elternunabhängig¹³ gelten, wird der Elternbeitrag reduziert.

Ergebnis Studentin Universität



Abbildung 12: Fokus Stipendien (Studentin Universität)¹⁴

Der Stipendienbetrag wird von der blauen Linie repräsentiert.

Bis zu einem Nettoeinkommen der Eltern von etwa 96'000 CHF wird der Maximalbetrag ausgeschüttet. Jeder mehr verdiente Franken verursacht von da an sinkende Stipendienleistungen. Ab zirka 128'000 CHF Nettoeinkommen werden keine Leistungen mehr entrichtet.

¹³ Elternunabhängig: Z.B. Erstausbildung abgeschlossen, über 25-jährig oder verheiratet, etc.

¹⁴ Falltyp: Alleinerziehend, 2 Kinder im Schulalter, 20'000 CHF Alimentenzahlungen, für ein Kind (Studentin an einer Universität) werden Stipendien beantragt: auswärts verpflegt (12'300 CHF), 6500 CHF Ausbildungskosten, 1'700 CHF Taschengeld, elternunabhängig

Erkenntnis Studentin Universität

Das verfügbare Einkommen wird durch die grüne Linie dargestellt.

Zwischen einem Nettoeinkommen von 0 bis etwa 96'000 CHF bleibt der ausgeschüttete Stipendienbetrag konstant. Somit kann dieses Transferinstrument keinen negativen Arbeitsanreiz in diesem Bereich verursachen.

Trotz sinkendem Stipendienbetrag zwischen einem Nettoeinkommen von 96'000 CHF bis zirka 128'000 CHF kommt es zu keinem negativen Arbeitsanreiz.

Ergebnis Kantonsschüler

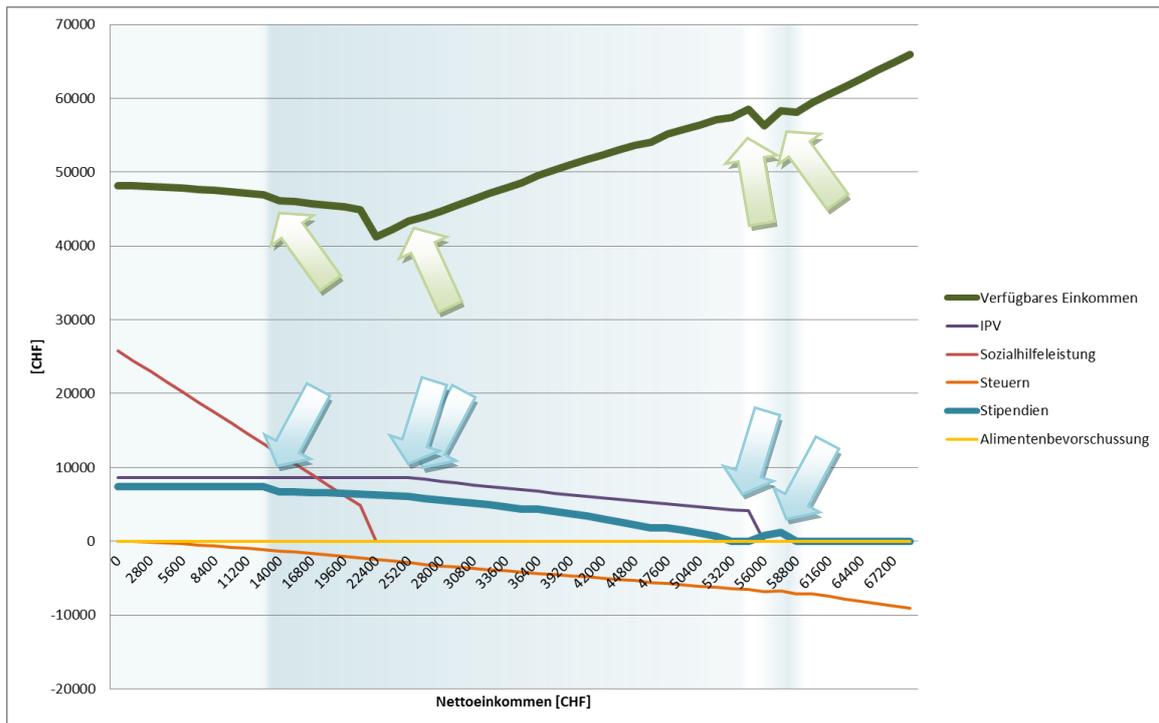


Abbildung 13: Fokus Stipendien (Kantonsschüler)¹⁵

Der Stipendienbetrag wird von der blauen Linie repräsentiert.

Bis zu einem Nettoeinkommen der Eltern von etwa 14'000 CHF wird der Maximalbetrag ausgeschüttet. Jeder mehr verdiente Franken verursacht sinkende Stipendienleistungen.

Ab 14'000 CHF sinken die Leistungen bis zu dem Nettoeinkommen, bei welchem die IPV-Leistungen abrupt enden. Die Stipendienleistungen steigen innerhalb einer kurzen Spanne des darüber liegenden Einkommens an, bis sie schliesslich bei etwa 59'000 CHF Nettoeinkommen komplett versiegen.

¹⁵ Falltyp: Alleinerziehend, 2 Kinder im Schulalter, 20'000 CHF Alimentenzahlungen, für ein Kind (Kantonsschüler) werden Stipendien beantragt: zu Hause verpflegt, Mittagessen auswärts (5400 CHF), 3500 CHF Ausbildungskosten, 850 CHF Taschengeld, elternabhängig

Erkenntnis Kantonsschüler

Das verfügbare Einkommen wird durch die grüne Linie dargestellt.

Dieses Transferinstrument kann zwischen einem Nettoeinkommen von 0 bis etwa 14'000 CHF keinen negativen Arbeitsanreiz verursachen, weil der ausgeschüttete Stipendienbetrag konstant bleibt.

Zwischen einem Nettoeinkommen von 14'000 CHF bis zirka 23'000 CHF sieht es anders aus. Betrachten wir das verfügbare Einkommen in diesem Bereich, so stellen wir einen negativen Arbeitsanreiz fest. Grund dafür sind jedoch nicht alleine die Stipendienleistungen, sondern im Wesentlichen die Sozialhilfe.

Im Bereich von 26'000 CHF und 56'000 CHF werden sowohl Stipendienleistungen wie auch IPV-Leistungen gekürzt. Da jeder mehr verdiente Franken von beiden Instrumenten nur im geringen Masse eine Kürzung erfährt, steigt das verfügbare Einkommen dennoch stetig.

Beim Wegfall der IPV-Leistungen bei etwa 56'000 CHF Nettoeinkommen schwächt der kurzzeitige Anstieg der Stipendienleistungen den Schwelleneffekt beim verfügbaren Einkommen ab.

3 Individuelle Prämienverbilligung

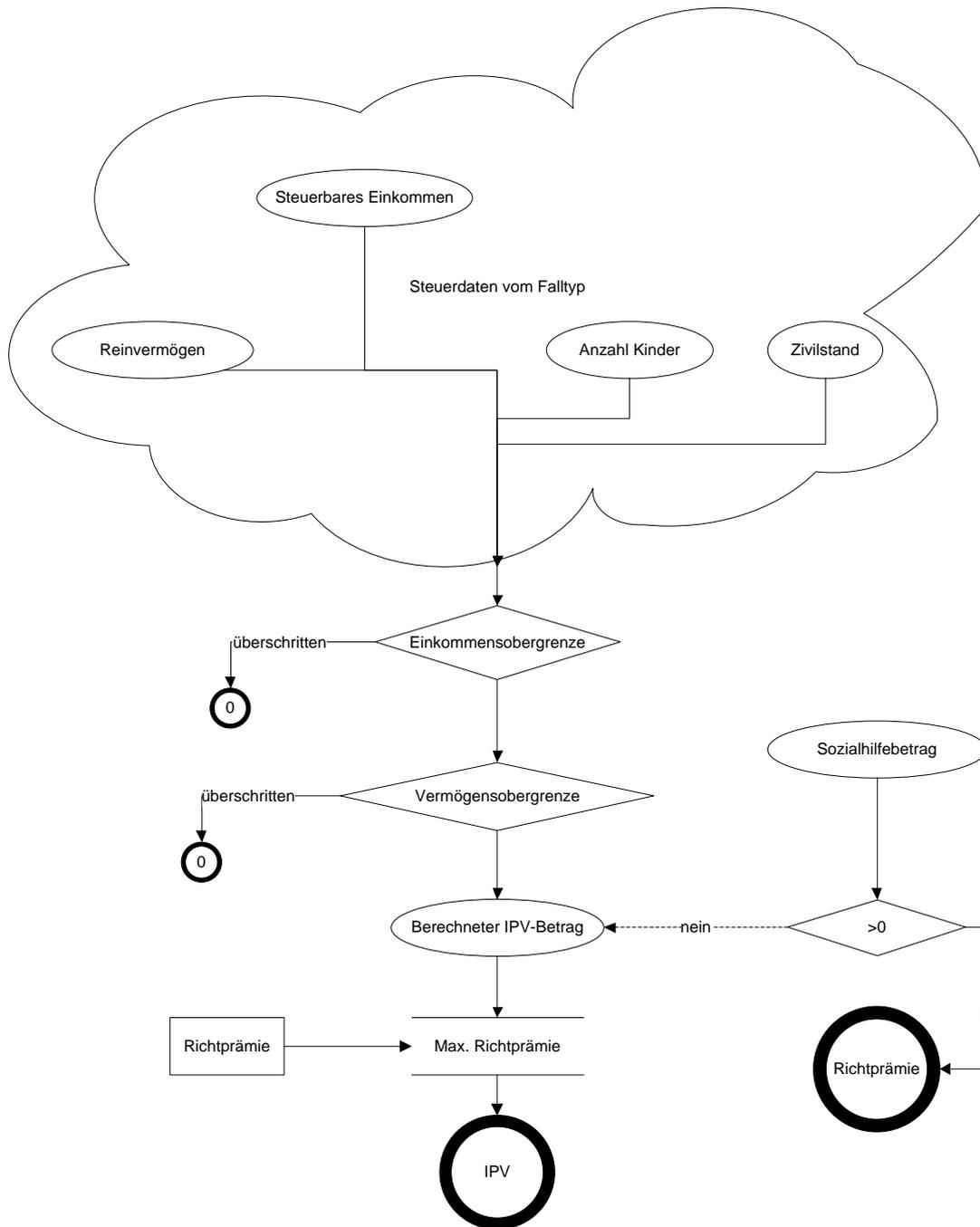


Abbildung 14: Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Als Berechnungsgrundlage für die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) dienen die Steuerdaten. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um das steuerbare Einkommen, das Reinvermögen, die Anzahl Kinder und den Zivilstand.

Überschreitet das steuerbare Einkommen einen bestimmten Betrag, ist der Haushalt **nicht** IPV-berechtigt. Eine solche Obergrenze existiert auch für das Reinvermögen.

Ist der Steuerzahler auch Sozialhilfebezüger, so wird die vollumfängliche Richtprämie ausgeschüttet. Andernfalls wird der IPV-Betrag berechnet. Dieser darf die vom Regierungsrat festgelegte Richtprämie nicht übersteigen.

Ergebnis

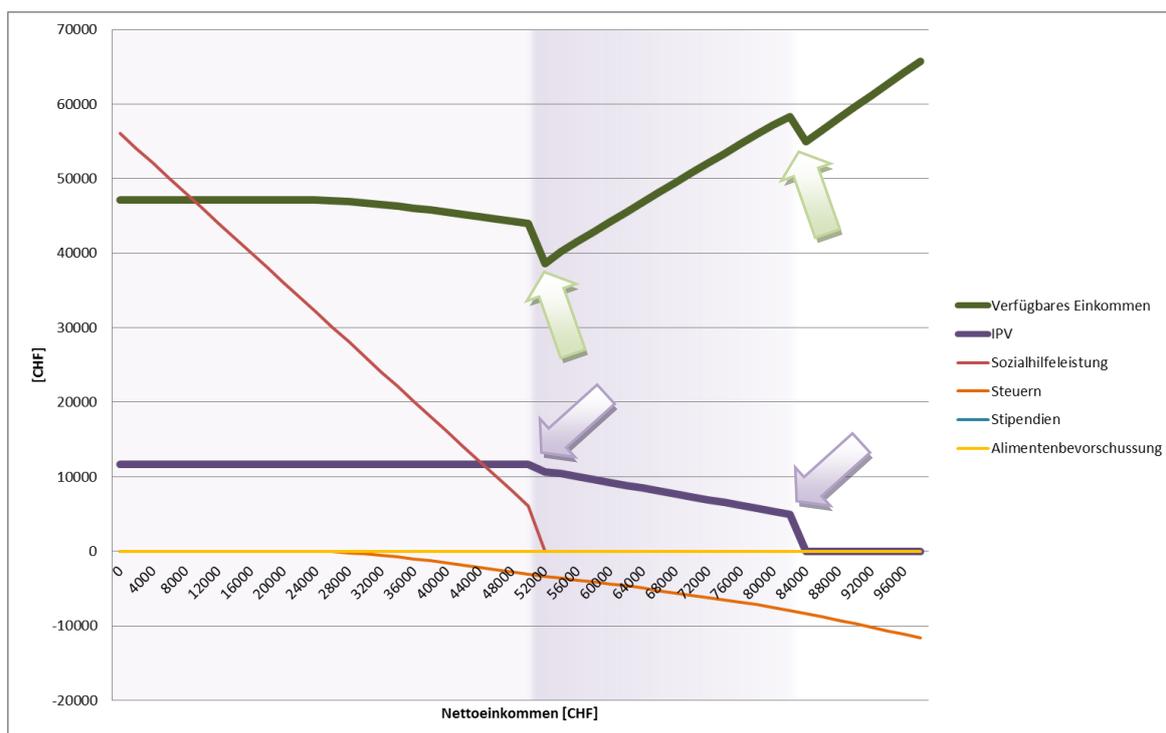


Abbildung 15: Fokus IPV (Kinder in Ausbildung)¹⁶

Die IPV-Leistung wird durch die violette Linie repräsentiert.

Zwischen 0 und etwa 51'000 CHF Nettoeinkommen wird der Maximalbetrag, welcher der Richtprämie entspricht, ausgeschüttet. Der Wegfall der Sozialhilfe verursacht einen Einbruch bei der IPV-Ausschüttung¹⁷. Die Ursache für diesen Effekt liegt darin begründet, dass mit dem Wegfall der Sozialhilfeleistungen anstelle der Richtprämie ein berechneter

¹⁶ Falltyp: verheiratet, 2 Kinder in Ausbildung, 21'000 CHF Wohnungsmiete

¹⁷ Aufgrund der gewählten Simulationsauflösung können keine senkrechten Linien dargestellt werden. Stattdessen treten sie als stark abfallende oder stark ansteigende Linien in Erscheinung.

Wert entrichtet wird. Ein solcher Sprung in der IPV-Ausschüttung lässt sich nicht bei allen Falltypen beobachten.

Bis zu einem Einkommen von zirka 83'000 CHF bewegt sich der berechnete IPV-Betrag aufgrund des Nettoeinkommens unterhalb des Maximalbetrags. Bei dieser Grenze überschreitet das Nettoeinkommen die Einkommensobergrenze. Als Folge springt der ausgeschüttete IPV-Betrag von zirka 5000 CHF auf null.

Erkenntnis

Das verfügbare Einkommen wird durch die grüne Linie dargestellt.

Zwischen einem Nettoeinkommen von 0 bis etwa 51'000 CHF bleibt der ausgeschüttete IPV-Betrag konstant. Somit kann dieses Transferinstrument keinen negativen Arbeitsanreiz in diesem Bereich verursachen.

Die beiden abrupten Kürzungen der IPV bei einem Nettoeinkommen von etwa 51'000 CHF sowie bei 83'000 CHF wirken sich direkt auf das verfügbare Einkommen aus und verursachen jeweils einen starken negativen Arbeitsanreiz.

Zwischen den Sprüngen steigt das verfügbare Einkommen trotz abnehmenden IPV-Leistungen an.

Schon kleine Änderungen beim Falltyp führen zu neuen Effekten. Wird zum Beispiel nur das Alter der beiden Kinder verändert (neu: Vorschulalter), so führt dies zu einem komplett neuen Verhalten des Transferinstruments.

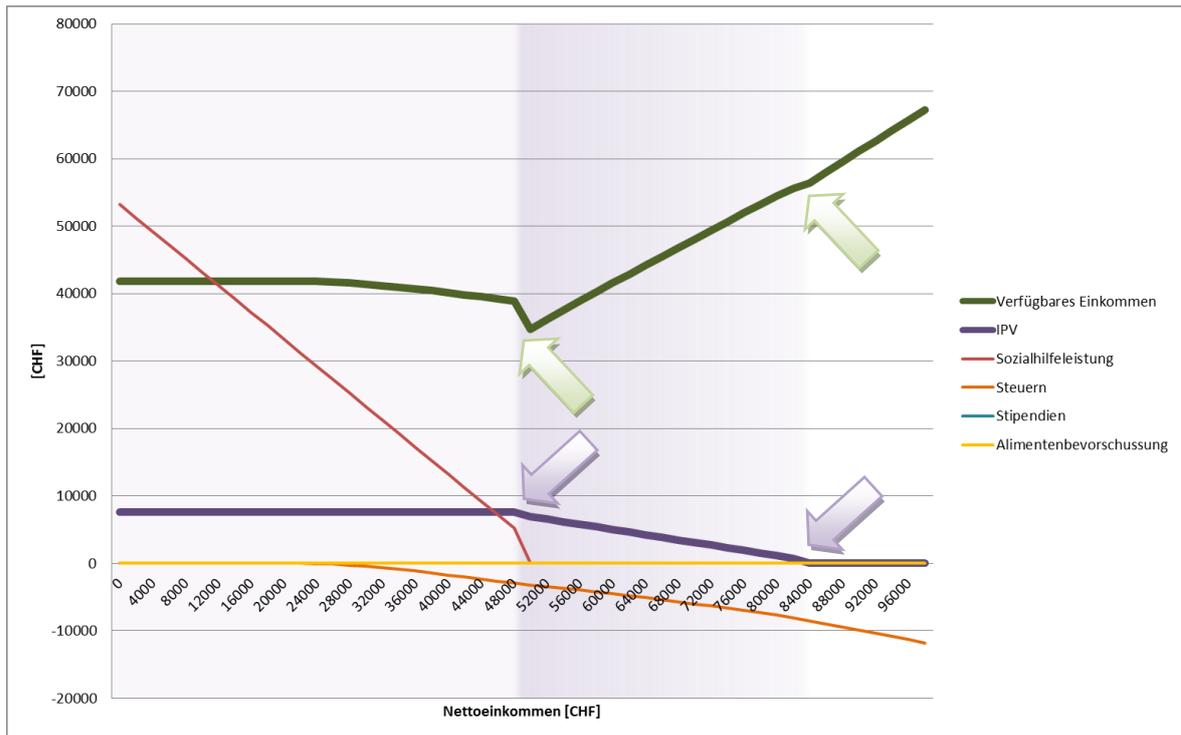


Abbildung 16: Fokus IPV (Kinder im Vorschulalter)¹⁸

Bei einem Falltyp mit Kindern im Vorschulalter (statt in Ausbildung wie beim vorherigen Beispiel) gibt es keine Sprünge bei den IPV-Leistungen.

¹⁸ Falltyp: verheiratet, 2 Kinder im Vorschulalter, 21'000 CHF Wohnungsmiete

4 Sozialhilfe

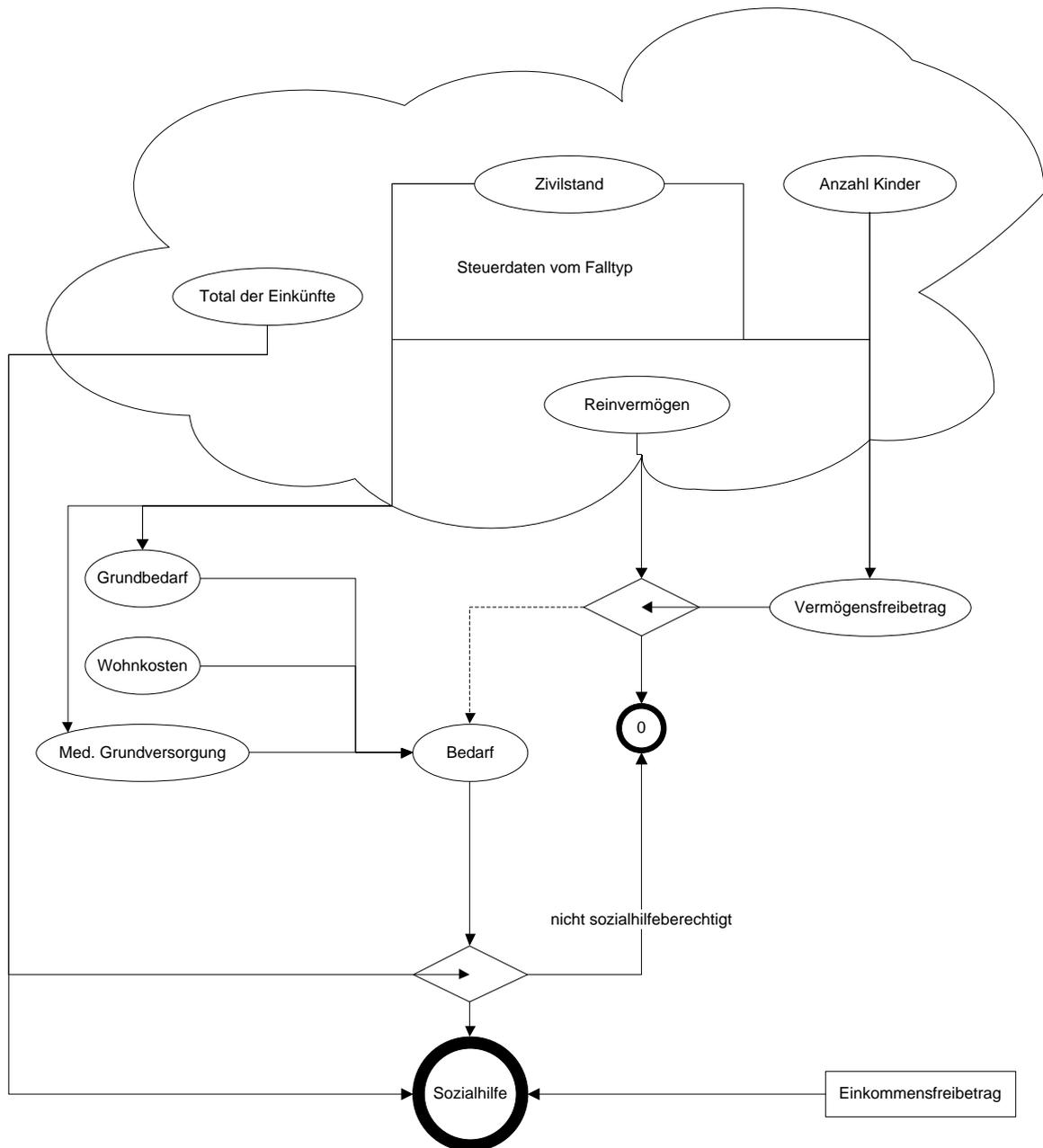


Abbildung 17: Sozialhilfe

Für die Sozialhilfe wesentlich Einflussfaktoren werden zum grössten Teil der Steuererklärung entnommen. Dazu gehören Total der Einkünfte, Reinvermögen, Zivilstand. Überschreitet das Reinvermögen einen bestimmten Betrag, ist der Haushalt **nicht** sozialhilfeberechtigt. Auch für die Einkünfte gilt eine solche Obergrenze. Diese berechnet sich aus Grundbedarf, Wohnkosten und medizinischer Grundversorgung.

Ist der Haushalt sozialhilfeberechtigt, obwohl er ein Erwerbseinkommen erzielt, so wird der auszubehaltende Betrag unter Berücksichtigung des Einkommensfreibetrags berechnet.

Ergebnis

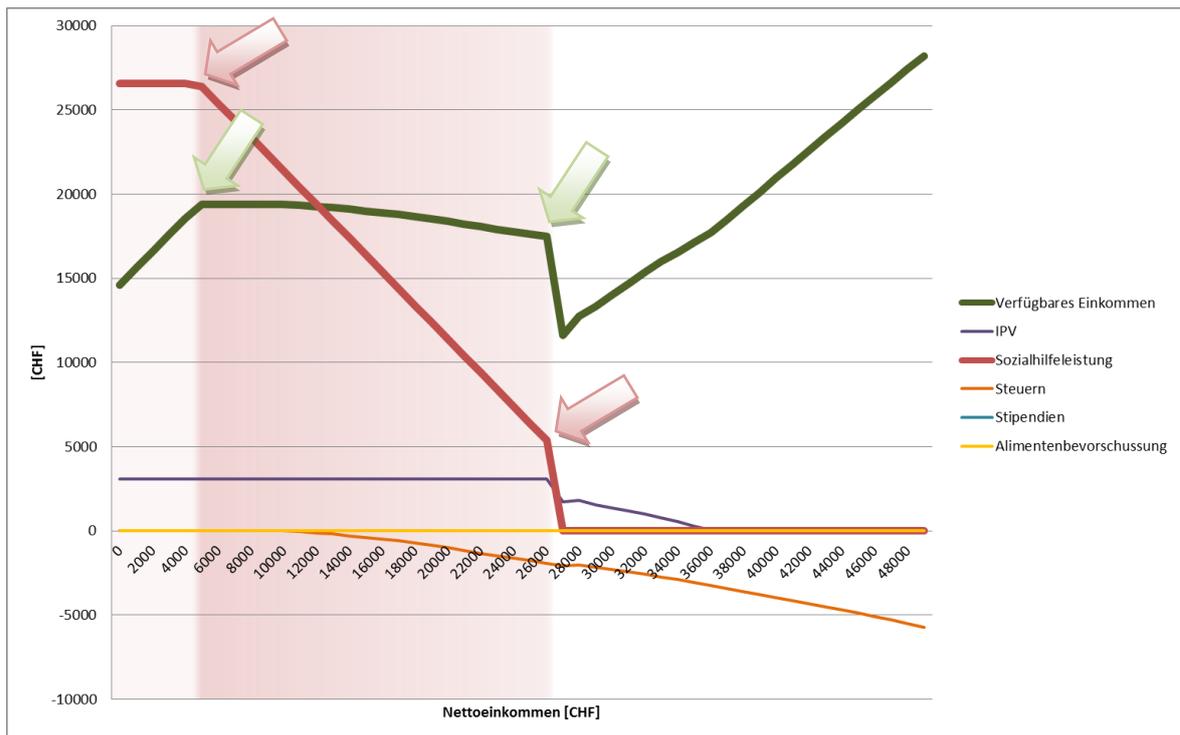


Abbildung 18: Fokus Sozialhilfe¹⁹

Die Sozialhilfeleistung wird durch die rote Linie dargestellt.

Zwischen einem Nettoeinkommen von 0 und 4'800 CHF bleibt der ausgeschüttete Sozialhilfebetrag konstant. Ab diesem Einkommen übersteigt das Total der Einkünfte den Einkommensfreibetrag, was eine Kürzung des ausgeschütteten Betrags zur Folge hat. Konkret wird für jeden mehr verdienten Franken die Sozialhilfe um einen Franken gekürzt¹⁷.

Bei einem Nettoeinkommen, welches bei ungefähr 27'000 CHF liegt, entsteht ein Schwelleneffekt. Während ein Haushalt, dessen Nettoeinkommen unterhalb der Schwelle liegt, noch ca. 4'800 CHF Sozialhilfe erhält, ist ein anderer Haushalt, dessen Nettoeinkommen oberhalb der Schwelle liegt, nicht mehr sozialhilfeberechtigt, d.h. erhält keine Sozialhilfeleistungen.

Erkenntnis

Das verfügbare Einkommen wird durch die grüne Linie dargestellt.

Durch die gleich bleibende Sozialhilfeleistung fließt anfangs jeder zusätzlich verdiente Franken in die eigene Kasse. Das verfügbare Einkommen steigt darum bis zu einem Nettoeinkommen von 4'800 CHF kontinuierlich an.

¹⁹ Falltyp: alleinstehend, ohne Kinder, 12'000 CHF Wohnungsmiete

Ab dieser Grenze wird jeder zusätzlich verdiente Franken durch die gekürzte Sozialleistung kompensiert. Ab etwa 10'000 CHF beginnt der Haushalt Steuern zu zahlen, erkennbar an der orangenen Linie, welche jetzt von Null aus negativ verläuft. Das verfügbare Einkommen wird mit jedem zusätzlich verdienten Franken kleiner.

Bei etwa 27'000 CHF wirkt sich der vollständige Wegfall der Sozialhilfeleistung direkt auf das verfügbare Einkommen aus. Danach steigt es wieder an. Allerdings wird das verfügbare Einkommen zum Zeitpunkt des Austritts aus der Sozialhilfe erst wieder bei einem Einkommen von rund 36'000 CHF erreicht.

Zwischen ca. 4'800 CHF und 39'000 CHF besteht ein negativer Arbeitsanreiz.

5 Alimentenbevorschussung

Alimenten werden nur dann bevorschusst, wenn die unterhaltspflichtige Person nicht zahlungsfähig oder -willig ist und das Einkommen und das Vermögen der empfangenden Person unter einer bestimmten Grenze liegen. Die Alimentenbevorschussung wird nach dem Modell der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV berechnet und wird höchstens bis zum Betrag, der der maximalen einfachen Waisenrente entspricht, ausgerichtet.

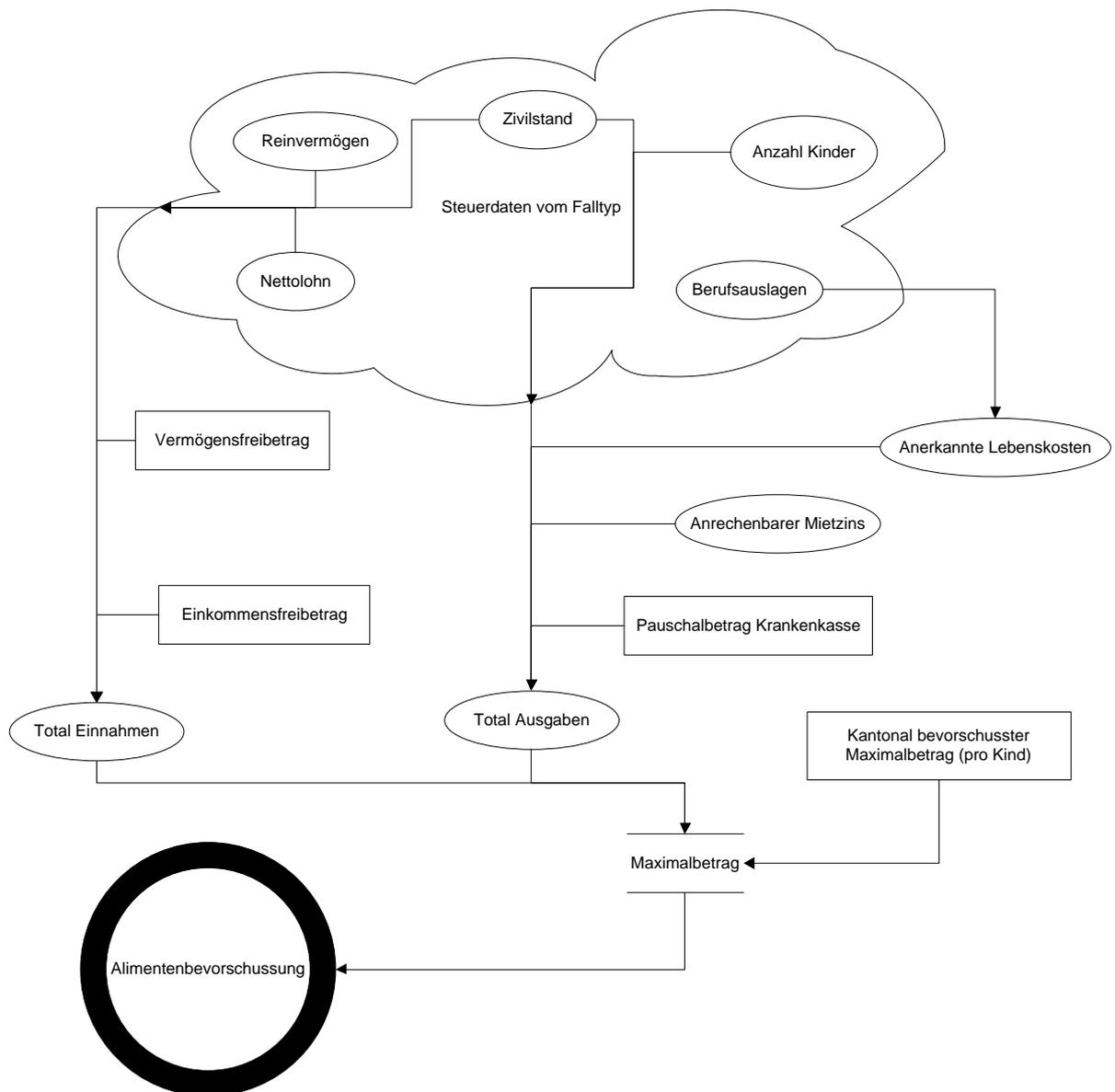


Abbildung 19: Alimentenbevorschussung

Der bevorschusste Alimentenbetrag berechnet sich aus der Differenz zwischen dem Total der Einnahmen und dem Total der Ausgaben. Dabei darf ein Maximalbetrag nicht überschritten werden.

In das Total der Einnahmen fliessen Reinvermögen und Nettolohn ein unter Berücksichtigung der jeweiligen Freibeträge. Anerkannte Lebenskosten, Mietzins und Krankenkassenkosten (unter Abzug der IPV) summieren sich zum Total der Ausgaben.

Ergebnis

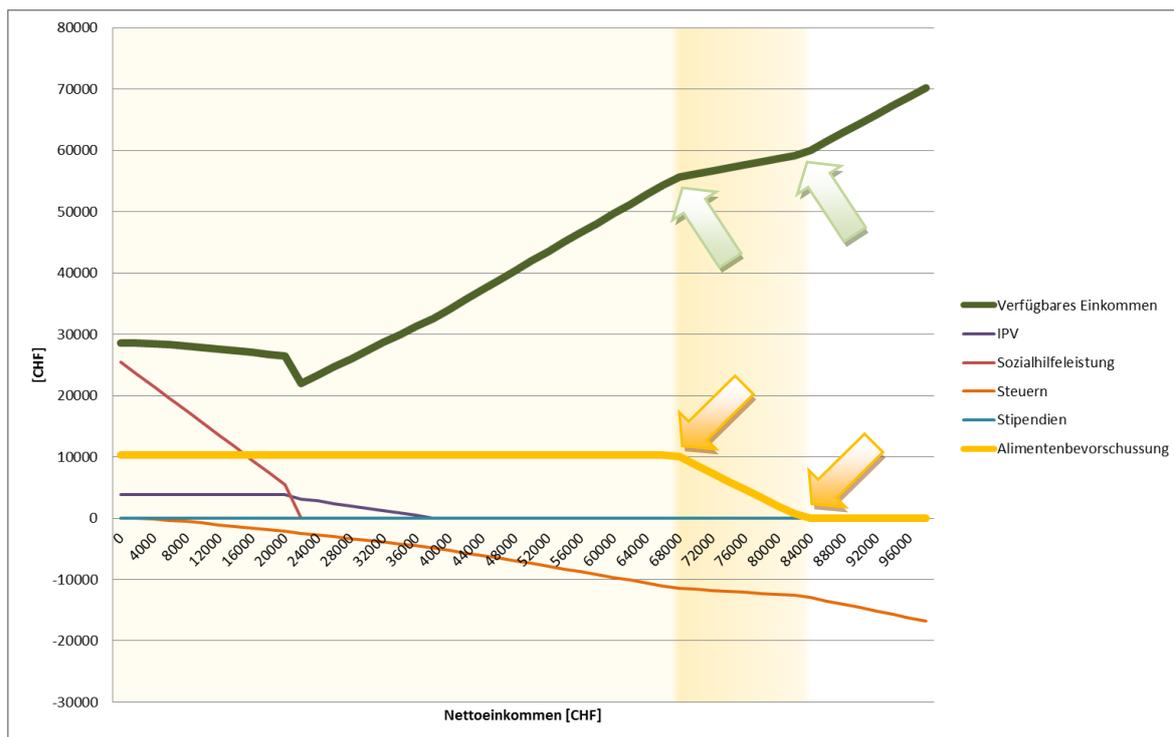


Abbildung 20: Fokus Alimentenbevorschussung²⁰

Der bevorschusste Alimentenbetrag wird von der gelben Linie repräsentiert.

Bis zu einem Nettoeinkommen von etwa 68'000 CHF wird der Maximalbetrag ausgeschüttet. Danach verursacht jeder mehr verdiente Franken sinkende Beiträge. Ab zirka 84'000 CHF Nettoeinkommen werden keine Leistungen mehr entrichtet.

Erkenntnis

Das verfügbare Einkommen wird durch die grüne Linie dargestellt.

Dieses Transferinstrument kann zwischen einem Nettoeinkommen von Null bis rund 68'000 CHF keinen negativen Arbeitsanreiz verursachen, weil der ausgeschüttete Alimentenbetrag konstant bleibt.

Trotz sinkendem Alimentenbetrag ab 68'000 CHF steigt das verfügbare Einkommen stetig. Somit liegt kein negativer Arbeitsanreiz vor.

²⁰ Falltyp: alleinstehend mit einem Kind, 12'000 CHF Wohnungsmiete, hat Anrecht auf 20'000 CHF Alimente, Partner zahlungsunfähig

6 Indikatoren für negative Arbeitsanreize

Im Wesentlichen lassen sich zwei Indikatoren für einen negativen Arbeitsanreiz identifizieren. Einerseits sind es „ja/nein“-Entscheidungen bei der Ermittlung der Transferleistung, andererseits mehrere Instrumente, welche in einem gleichen Einkommensbereich ihre Leistungen kürzen.

6.1 „ja/nein“-Entscheidungen

Einzelne Transferleistungsinstrumente setzen fixe Einkommens- und/oder Vermögensgrenzen. Nur Personengruppen, deren Einkommen bzw. Vermögen diese Grenzen unterschreiten, sind grundsätzlich berechtigt, Leistungen zu beanspruchen (ja/nein-Entscheid.).

Überschreitet der Bezüger einer Transferleistung eine solche Grenze – sei es beim Einkommen oder beim Vermögen – entfällt die gesamte Leistung. Ein einziger mehr verdienender Franken oder ein einziger Franken mehr auf dem Sparkonto führt also zum Wegfall der gesamten Leistung.

Kritisch sind fixe Anspruchsgrenzen, weil sie zu einem Schwelleneffekt beim verfügbaren Einkommen führen: Trotz höherem Erwerbseinkommen sinkt der Betrag des verfügbaren Einkommens.

Transferinstrumente mit fixen Anspruchsgrenzen sind die Sozialhilfe und die Individuelle Prämienverbilligung. Wie die Simulation bei den ausgewählten Falltypen gezeigt hat, kann die Höhe des plötzlich wegfallenden Betrages zu einer deutlichen Reduktion des verfügbaren Einkommens führen.

Andere Transferinstrumente (Alimentenbevorschussung, Stipendien) funktionieren ohne „ja/nein“-Entscheidungen. Sie können die oben beschriebenen Probleme nicht verursachen.

6.2 Sich überlagernde Leistungskürzungen

Eine Leistungskürzung findet statt, wenn bei steigendem Nettoeinkommen der ausgeschüttete Transferleistungsbetrag reduziert wird. Trifft dieses Verhalten auf mehrere Instrumente bei gleichem Nettolohn zu, so sprechen wir von sich überlagernden Leistungskürzungen.

Nicht sprunghafte Leistungskürzungen eines einzelnen Transferinstruments sind im Normalfall unkritisch, denn sie führen zu keinem stagnierenden oder sinkendem verfügbarem Einkommen. Durch die Überlagerung von zwei – einzeln betrachtet – unkritischen Instrumenten, kann jedoch ein negativer Arbeitsanreiz entstehen.

Bei den Stipendien tritt der Überlagerungseffekt in zwei unterschiedlichen Ausprägungen auf. Ein negativer Arbeitsanreiz entsteht durch sich überlagernde Leistungskürzungen bei Sozialhilfe und Stipendien (siehe Abbildung 13: Fokus Stipendien (Kantonsschüler)). Beim selben Falltyp konnte auch gezeigt werden, dass überlagernde Leistungskürzungen (IPV und Stipendien) nicht zwingend zu negativem Arbeitsanreiz führen.

Die Leistungen jedes Instruments werden aufgrund des Falltyps unterschiedlich berechnet. Somit kann nur schwer vorausgesagt werden, bei welchem Nettoeinkommen die Kürzungen jeweils auftreten. Umso schwieriger ist es vorauszusehen, wo Überlagerungen entstehen.

Mit jedem weiteren Instrument verschärft sich das Problem. Überlagerungen können immer schwieriger vorausgesagt und die Auswirkungen noch dramatischer werden.

Von den betrachteten Transferinstrumenten ist die Familienzulage das einzige, welches auch in dieser Betrachtung unkritisch ist. Grund dafür ist die konstante Leistungsaus-schüttung, die unabhängig vom Nettoeinkommen geleistet wird.

7 Wirkung der Transferinstrumente auf zwei häufige Falltypen

7.1 Falltyp 1

Verheiratet, 2 Kinder im Schulalter, Mann zu 100% und Frau zu 50% arbeitstätig

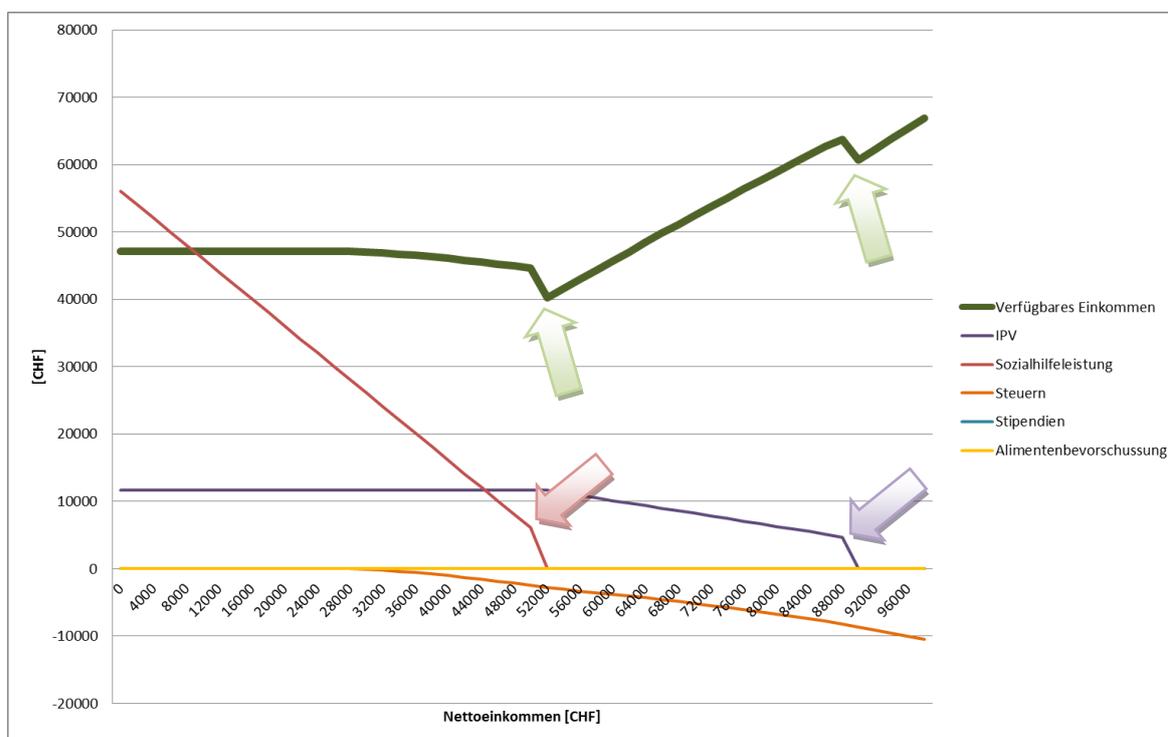


Abbildung 21: Ergebnis Falltyp 1

Auf dem Diagramm erkennen wir die bereits zuvor identifizierten Wirkungen wieder. Für den Grossteil des negativen Arbeitsanreizes ist in diesem Fall die Sozialhilfe verantwortlich. Mit dem Sprung der IPV-Beträge auf null entsteht ein zweiter, jedoch kleinerer negativer Arbeitsanreiz. Weitere Probleme treten bei diesem Falltyp nicht in Erscheinung.

7.2 Falltyp 2

Alleinstehend, 2 Kinder im Schulalter, für 1 Kind Stipendien beantragt (1'000 CHF Ausbildungskosten pro Jahr, elternabhängig)

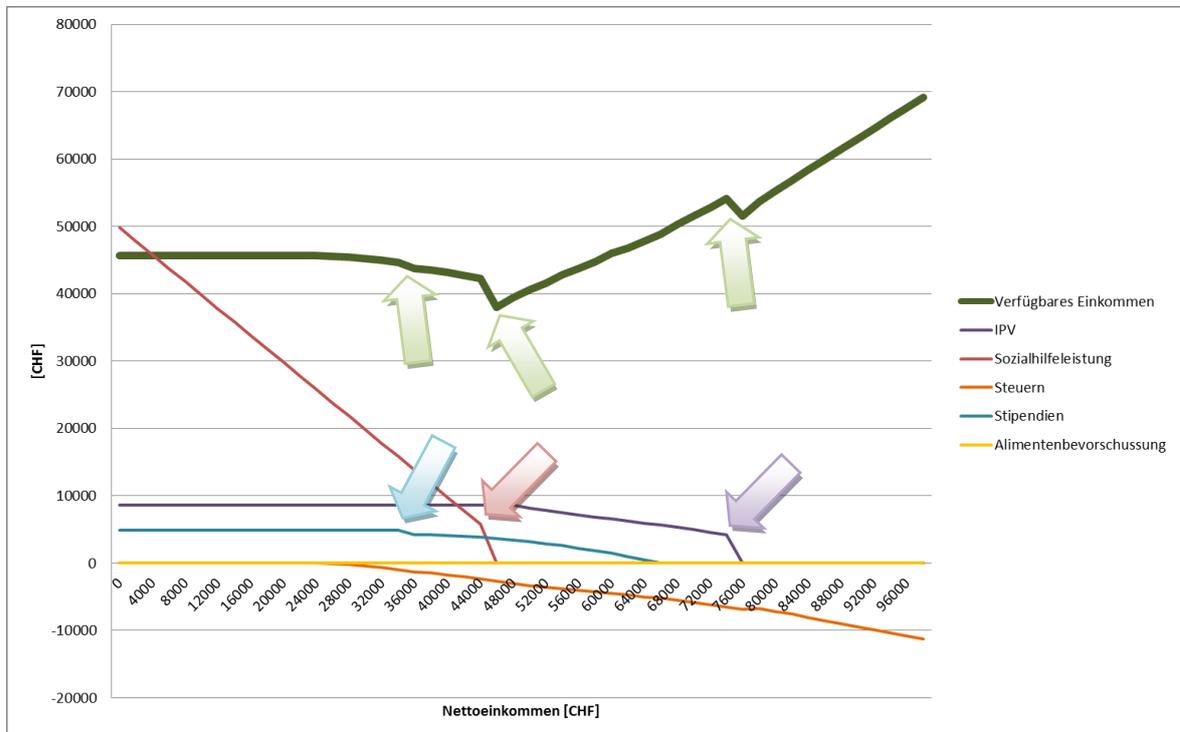


Abbildung 22: Ergebnis Falltyp 2

Gleich wie bei Falltyp 1 verursacht sowohl der Sprung in der Ausschüttung der Sozialhilfe als auch bei der IPV negativen Arbeitsanreiz. Die Überlagerung der Leistungskürzungen der Stipendien und der Sozialhilfe führt zum selben Effekt.

8 Zusammenfassung der Simulationsergebnisse

- Jede „ja/nein“-Entscheidung verursacht einen negativen Arbeitsanreiz.
- Bei mehr als einem Transferinstrument verschärft sich die Gefahr des negativen Arbeitsanreizes. Vorausgesetzt, die Instrumente schütten keine konstanten Leistungen aus.

V Ergebnisse und Handlungsoptionen

Aus der vorliegenden Untersuchung können zwei ganz grundsätzliche Erkenntnisse abgeleitet werden, die auch durch ähnliche Studien aus andern Kantonen gestützt werden.

1. Fixe Anspruchsgrenzen begründen ein Risiko, zu Schwelleneffekten beim verfügbaren Einkommen zu führen. Sie sind deshalb bei der Ausgestaltung aller Transferinstrumente zu vermeiden.
2. Durch die Kumulation von Effekten verschiedener bedarfsabhängiger Transferleistungen (Leistungskürzungen im Verhältnis zum Erwerbseinkommen) können ebenfalls negative Arbeitsanreize entstehen. Idealtypisch könnte dieses Risiko mittels eines einzigen austarieren Instrumentes anstelle verschiedener „historisch gewachsener“ vermieden werden. Solange dies nicht realisiert ist, sollten bei geplanten Anpassungen einzelner Instrumenten die Auswirkungen immer innerhalb des gesamten Systems untersucht werden. Änderungen sollten entsprechend so gestaltet werden, dass systembedingte Mängel ausgeschlossen oder wenigstens so weit als möglich minimiert werden können. Auswirkungen von einzelnen Systemeingriffen sind schwer voraussehbar. Eine Simulation der beabsichtigten Massnahmen und ein Set von Testszenarien können die Gefahr senken, dass durch die Änderungen neue unbeabsichtigte Effekte provoziert werden. Der Transferleistungssimulator liesse sich dementsprechend gemäss den jeweiligen Bedürfnissen noch weiter ausdifferenzieren.

1 Familienzulagen

Da die Familienzulagen nicht bedarfsabhängig sind, ergeben sich keine negativen Schwelleneffekte. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat für die Bemessung die Minimalansätze des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) übernommen.

Handlungsoption

- Eine Handlungsoption besteht in der Erhöhung der Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen über das gesetzliche Minimum, wie sie bereits viele Kantone (allerdings nicht in der Ostschweiz) kennen. Seit 1.1.2011 kennen 12 Kantone höhere Kinderzulagen, welche allerdings teilweise abhängig sind vom Alter oder der Zahl der Kinder. Die höchste Kinderzulage richtet der Kanton Wallis mit CHF 475 ab dem dritten Kind aus. In 10 Kantonen liegen die Ausbildungszulagen über dem gesetzlichen Minimum. Auch liegt der Kanton Wallis mit CHF 525 (ab dem dritten Kind) vorn.²¹

²¹ BSV, 2011; Arten und Ansätze der Familienzulagen nach dem FamZG, dem FLG und den kantonalen Gesetzen 2011;
<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/index.html?lang=de>

2 Stipendien

Die Kürzung von Stipendienleistungen und Kürzungen von andern Transferleistungen können sich überlagern und führen so zu negativem Arbeitsanreiz. In welchem Einkommensbereich die Überlagerung stattfindet ist falltypabhängig. Im Niedriglohnbereich ist die Wahrscheinlichkeit von Überlagerungseffekten am grössten, weil hier alle Transferinstrumente zum Tragen kommen.

Aufgrund der Stipendienstatistik ist anzunehmen, dass der negative Arbeitsanreiz nur in Ausnahmefällen auftritt. Es zeigt sich, dass er durch Veränderungen bei der Stipendienregelung kaum vollständig, d.h. für alle Fallkonstellationen beseitigt werden kann.

Beispiele

1) Eine Erhöhung des Maximalstipendiums (aktuell CHF 10'000) hätte zur Folge, dass in einem tiefen Einkommensbereich die effektiven Ausbildungs- und Lebenskosten besser gedeckt werden könnten. Das Risiko, zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, würde dadurch abnehmen.

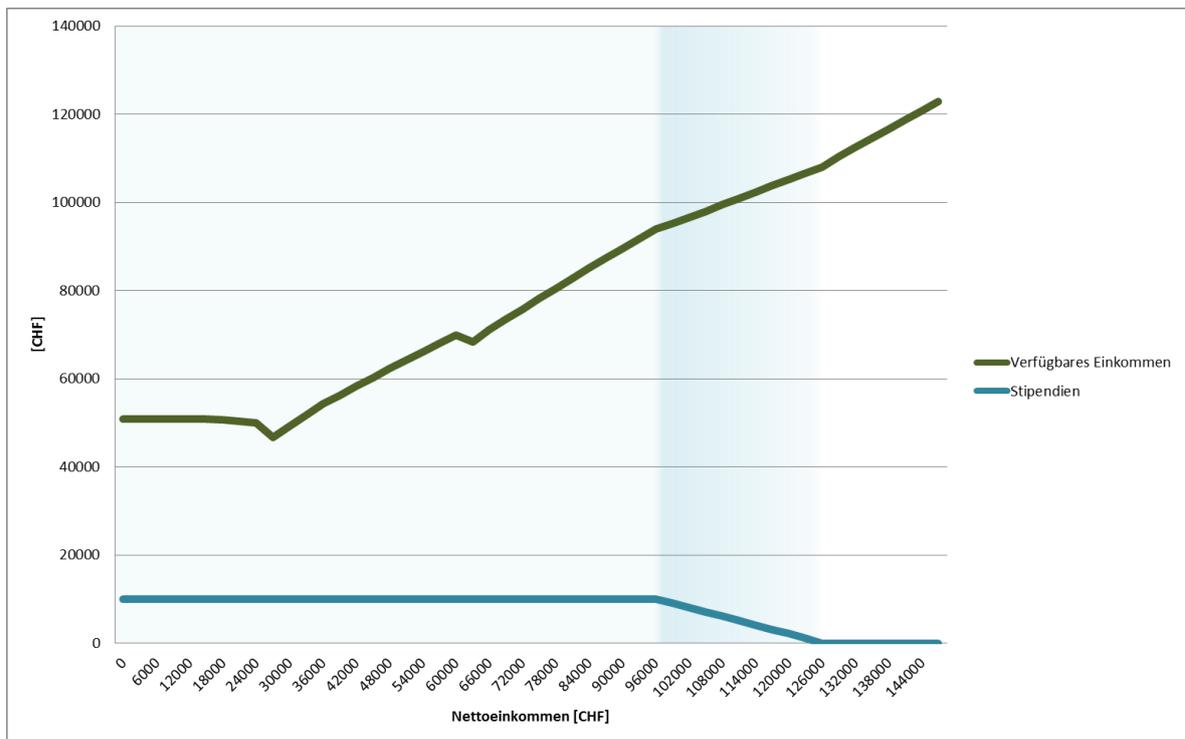


Abbildung 23: Regelwerk unverändert (Ist-Situation)²²

²² Falltyp: Alleinerziehend, 2 Kinder im Schulalter, 20'000 CHF Alimentenzahlungen, für ein Kind (Studentin an einer Universität) werden Stipendien beantragt: auswärts verpflegt (12'300 CHF), 6500 CHF Ausbildungskosten, 1'700 CHF Taschengeld, elternunabhängig

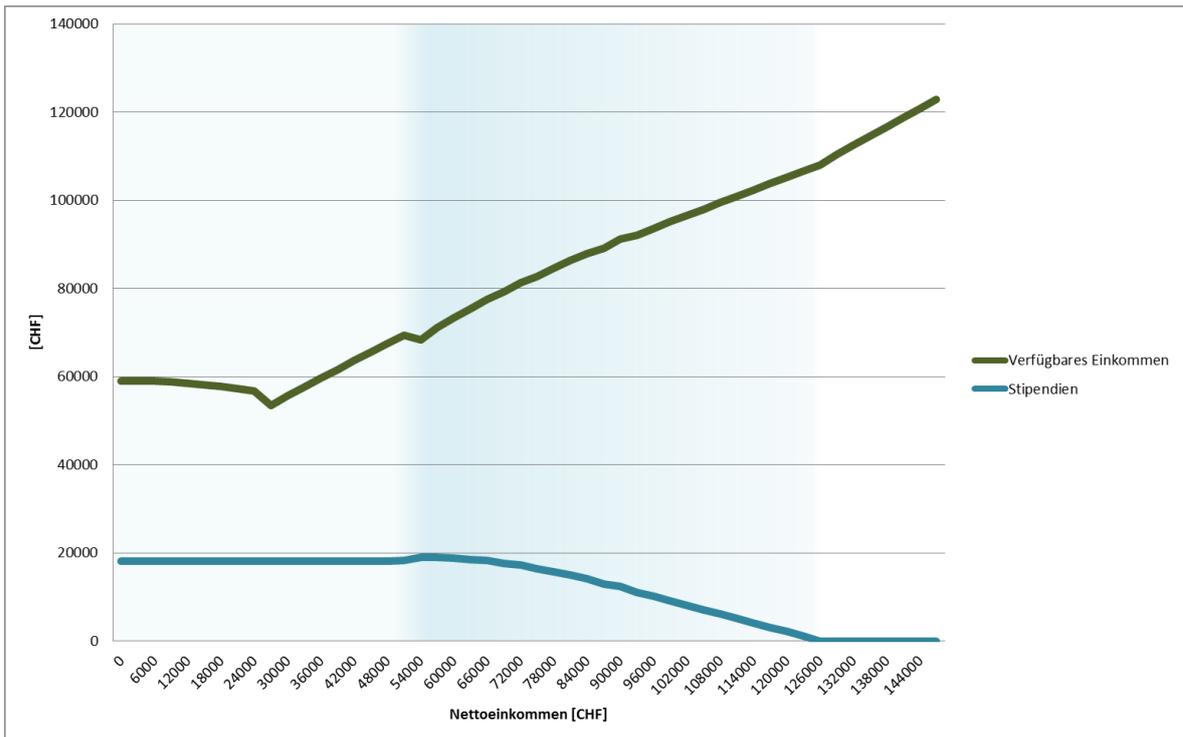


Abbildung 24: Stipendien Maximalbetrag auf 20'000 CHF erhöht

2) Eine Erhöhung des Abzugs für anerkannte Lebenskosten (z.B. Unterkunft und Verpflegung auswärts: anstelle von 12'300 CHF neu 14'000 CH) führt zu einer Kürzung der Stipendien bei einem höheren Nettoeinkommen.

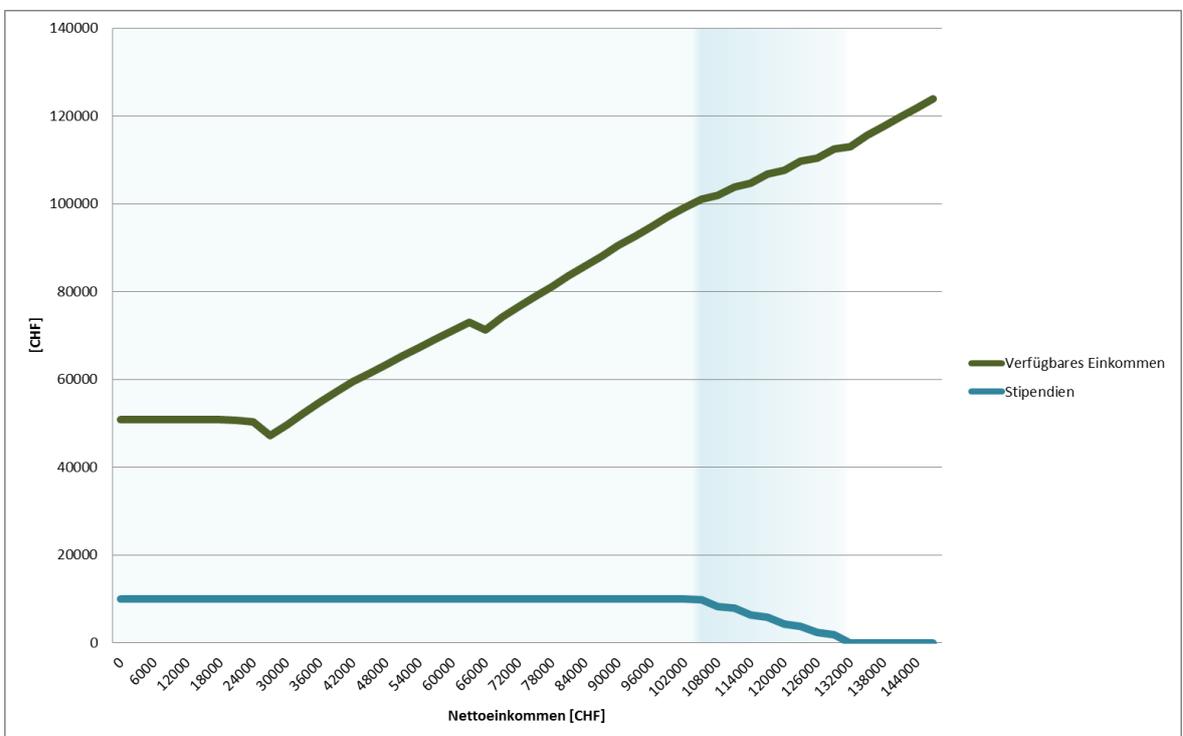


Abbildung 25: Unterkunft und Verpflegung auswärts auf 14'000 CH erhöht

Handlungsoptionen

- Die Stipendien selbst verursachen weder negative Arbeitsanreize noch Schwelleneffekte. Es können deshalb innerhalb der Stipendienregelung keine Optimierungsvorschläge gemacht werden.
- Im Bereich der Ausbildungsbeiträge kann der Beitritt zum Stipendien-Konkordat geprüft werden (vgl. 7.2). Im Interesse einer gesamtschweizerischen Harmonisierung wäre dies ein günstiger Schritt. Der Beitritt würde eine Anpassung der maximalen Stipendienhöhe nach sich ziehen und damit insgesamt zu Mehrausgaben führen.

3 Individuelle Prämienverbilligung

Bei der IPV zeigen sich zwei Schwelleneffekte. Der erste resultiert daraus, dass Sozialhilfebezüger und -innen automatisch die volle Richtprämie erstattet wird. Bei Einkommen im Austrittsbereich der Sozialhilfe fällt die Erstattung der vollen Richtprämie weg und die IPV wird einkommensabhängig berechnet. Bei gewissen Fallkonstellationen führt dies zu einer stufenförmigen Reduktion der IPV und daran gekoppelt des verfügbaren Einkommens. Damit wird der negative Arbeitsanreiz beim Sozialhilfeaustritt noch verstärkt.

Ein zweiter Schwelleneffekt tritt bei höheren Einkommen ein. Er ist dadurch bedingt, dass je nach Familienkonstellation ein Maximaleinkommen festgesetzt wurde, über dem generell kein Anspruch auf IPV besteht

Optionen zur Beseitigung der Schwelleneffekte

- Der erste Schwelleneffekt kann durch eine Entkoppelung von Sozialhilfeanspruch und IPV beseitigt werden. Sozialhilfebeziehende erhalten nicht generell die volle Richtprämie erstattet. Der Anspruch auf IPV ist ausschliesslich an das Einkommen gekoppelt. Dabei muss sichergestellt werden, dass die neue Berechnung ohne Schwellen erfolgt, d.h. die Prämienverbilligung ab einem bestimmten Einkommen stufenlos im Verhältnis zum Einkommen reduziert werden.
- Die zweite Schwelle, die zwar weniger bedeutend aber unnötig ist, wird beseitigt, in dem bei der Anspruchsberechnung auf eine Obergrenze beim Einkommen verzichtet wird.

4 Alimentenbevorschussung

Bei der Alimentenbevorschussung wurde kein Schwelleneffekt festgestellt. Das ist dem Umstand zu verdanken, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden auch Teilbeträge bevorschusst werden, die Bevorschussung demnach im Verhältnis zum steigenden Einkommen stufenlos reduziert wird. In einem höheren Einkommensbereich steigt das verfügbare Einkommen zwar etwas flacher als der erzielte Verdienst, es ergibt sich aber durch das Fehlen einer absoluten Grenze kein negativer Arbeitsanreiz.

Handlungsoption

- Eine mögliche Handlungsoption ist die Aufhebung der Bedarfsabhängigkeit, wie dies die Kantone Tessin, Bern und Genf bei den Kinderalimenten kennen. Hier erhalten alle Kinder, deren Eltern ihren Unterhaltspflichten nicht nachkommen, die Bevorschussung.

5 Sozialhilfe

Die bereits in früheren Studien (SKOS, 2007a; SKOS 2007 b; Kanton Luzern, 2010²³) nachgewiesenen Schwelleneffekte in der wirtschaftlichen Sozialhilfe werden durch die vorliegende Simulation auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden nachgewiesen. In der Sozialhilfe liegen die gravierendsten Ungerechtigkeiten von allen Transferinstrumenten vor.

1. Erstens geht es um einen fehlenden Arbeitsanreiz im tiefen Einkommensbereich, der zu Sozialhilfeleistungen berechtigt. Weil der Einkommensfreibetrag relativ zum Arbeitspensum ausgerichtet wird, spielt der Anreiz bis zum maximalen Einkommensfreibetrag nur beim Wechsel von einem tieferen in ein höheres Pensum. Bei einer Ausweitung des Arbeitspensums von bspw. 60% auf 80% steigen der Einkommensfreibetrag und damit das verfügbare Einkommen von CHF 240 auf CHF 320. Eine Lohnerhöhung innerhalb des gleichen Pensums hingegen ändert nichts am Einkommensfreibetrag. Das verfügbare Einkommen kann nach Ausschöpfung des maximalen Einkommensfreibetrags nicht weiter gesteigert werden, bis es zur Ablösung von der Sozialhilfe kommt. Für den unterstützten Haushalt fehlt ein finanzieller Anreiz, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen.

2. Ein zweiter Effekt, der sogar zu einem verringerten verfügbaren Einkommen führt, entsteht wenn das Lohneinkommen die minimale steuerpflichtige Höhe erreicht. Die zu bezahlenden Steuern werden nicht von einer entsprechend höheren Sozialhilfeleistung kompensiert. Das verfügbare Einkommen nimmt deshalb ab. Dadurch liegt ein negativer Arbeitsanreiz vor.

3. Ein weiteres Problem besteht darin, dass ein Haushalt mit einem Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe, der aber nicht unterstützt wird, deutlich weniger verfügbares Einkommen aufweist als ein Haushalt mit Sozialhilfe. Dieser Fall tritt dann auf, wenn ein Haushaltseinkommen zwischen der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe *ohne* Einkommensfreibetrag und dem Betrag der ausgerichteten Sozialhilfeleistung *mit* Einkommensfreibetrag liegt. Bei der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe wird nämlich der Einkommensfreibetrag nicht berücksichtigt. Im Austrittsbereich ergibt sich ein Schwelleneffekt. Sobald der Lohn die Anspruchsgrenze *ohne* Einkommensfreibetrag überschreitet, geht der Anspruch auf Sozialhilfe insgesamt - also auch auf den Einkommensfreibetrag - verloren. Dies führt zu einer erheblichen Reduktion des verfügbaren Einkommens und

²³ Kanton Luzern, 2010; Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern

deshalb zu einem bedeutenden negativen Anreiz, sich von der Sozialhilfe unabhängig zu machen.

4. Ein weiteres Problem entsteht durch das Zusammenwirken von Sozialhilfe und Individueller Prämienverbilligung.²⁴ Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler wird generell die volle Richtprämie für die obligatorische Krankenversicherung erstattet. Da dies nicht für Haushalte mit einem Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe ohne Unterstützung gilt, entsteht bei gewissen Falltypen eine weitere Ungleichheit, die den vorstehend beschriebenen Schwelleneffekt noch verstärkt. Mit dem Wegfall der Sozialhilfe entfällt nämlich auch der Anspruch auf die volle IPV. Dies reduziert ebenfalls das verfügbare Einkommen.

Optionen zur Beseitigung der Schwelleneffekte

- Wird bei der Klärung des Anspruchs auf Sozialhilfe sowohl beim Ein- als auch beim Austritt der Einkommensfreibetrag angerechnet, beseitigt dies den Unterschied zwischen verfügbarem Einkommen mit und ohne Sozialhilfe im Niedriglohnbereich und damit eine wesentliche Ungerechtigkeit. Die SKOS hat per 1.1.2011 diese Empfehlung in ihre Richtlinien aufgenommen. Verschiedene Kantone (z.B. Uri, Solothurn) haben die neue Regelung bereits früher aufgenommen. Die Berücksichtigung des Einkommensfreibetrags könnte allerdings zu einer Zunahme von Sozialhilfeberechtigten führen. Ausserdem wird das Problem des negativen Arbeitsanreizes während der Bezugsdauer von Sozialhilfe damit noch nicht gelöst.
- Eine andere theoretische Option ist die Streichung des Einkommensfreibetrags. Sie würde aber wegen der Besteuerung tiefer Einkommen dazu führen, dass das verfügbare Einkommen erwerbstätiger Sozialhilfebeziehender unter das Existenzminimum fallen würde. Ausserdem würde damit gerade das Anreizsystem, das mit der letzten Revision der SKOS-Richtlinien eingeführt wurde, ausgehebelt. In deren Zuge waren die Ansätze für den Grundbedarf bereits reduziert worden. Erst auf das Jahr 2011 wurden die Ansätze von der SKOS erstmals der Teuerung angepasst. Ab diesem Zeitpunkt wird der Teuerungsausgleich zeitlich und umfangmässig demjenigen der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV angepasst.

6 Steuern

Bei der Ausgestaltung der Besteuerung von Familien interessieren einerseits die Kinderabzüge und andererseits die Ansetzung der steuerfreien Einkommensgrenze.

1. Die Kinderabzüge zur Entlastung von Familien sind einkommensunabhängig ausgestaltet (pauschale Abzüge). Daraus folgt, dass sie keine Schwelleneffekte verursachen können. Sie haben auch keinen direkten Einfluss auf den horizontalen Lastenausgleich zwischen Familien mit unterschiedlich hohen Einkommen. Aufgrund der Ausgestaltung der Steuertarife (Progression) entlasten sie mittlere bis tiefere Einkommen tendenziell stärker als höhere. Über Kinderabzüge können Familien mit Unterstützungspflichten gegenüber

²⁴ s. Kapitel V 3

Kindern steuerlich wirksam entlastet werden. Allerdings profitieren nur Einkommen, die überhaupt eine steuerpflichtige Höhe erreichen. Wie in Kapitel 7 gezeigt wurde, sind die Kinderabzüge im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Ostschweizer Vergleich eher tief.

2. Ein gravierender Effekt der Besteuerung zeigt sich bei der Simulation im Bereich der tiefsten Einkommen. Hier geht es nicht um die Entlastung sondern um die Belastung der Erwerbseinkommen. Wie gezeigt wurde, entsteht ein negativer Anreiz in der Sozialhilfe dadurch, dass ein Haushalt, der vollumfänglich von der Sozialhilfeunterstützung lebt, nicht besteuert wird, ein Haushalt, der seinen Lebensunterhalt teilweise durch Erwerbseinkommen deckt oder sich im Anspruchsbereich der Sozialhilfe bewegt, hingegen Steuern bezahlt. Wie im Vergleich mit anderen Ostschweizer Kantonen in Kapitel 7 gezeigt, besteuert der Kanton Appenzell Ausserrhoden schon relativ tiefe Einkommen, die deutlich unter dem Existenzminimum liegen.

Optionen zur gezielten steuerlichen Entlastung von Familien

Grundsätzlich bestehen verschiedene Möglichkeiten, über Abzüge Familien mit Kindern zu entlasten

- Erhöhung der pauschalen Kinderabzüge. Damit wird für alle Familien ein Teil der effektiven Kinderkosten abgegolten, unabhängig davon, wie hoch das Einkommen ist. Einzig Familien, die ohnehin kein steuerbares Einkommen erzielen, profitieren naturgemäss nicht von erhöhten Abzügen. Pauschale Abzüge werden ausserdem unabhängig von der Familienform oder von der Kinderbetreuung ausgerichtet. Der Staat verzichtet dadurch darauf, Anreize für die Erhöhung des Familieneinkommens durch Fremdbetreuung resp. den Verzicht auf ein höheres Einkommen zugunsten der Eigenbetreuung zu setzen. Einige Kantone staffeln die Kinderabzüge nach der Anzahl Kinder, üblicherweise werden ab dem 3. Kind höhere Abzüge gewährt. Dies entspricht aber nur dann einem effektiv höheren Aufwand, wenn ab dem dritten Kind durch Eigenbetreuung auf die Erzielung von verzichtet wird.
- Erhöhung des Abzugs für Fremdbetreuung mit oder ohne Eigenbetreuungsabzug. Der Fremdbetreuungsabzug kompensiert einen Teil der effektiv entstehenden Fremdbetreuungskosten. Eltern können durch eine Erweiterung ihrer Erwerbstätigkeit ihr Einkommen erhöhen und einen Teil der entstehenden Mehrkosten von den Steuern abziehen. Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, verzichten auf die Erweiterung des Einkommens, ohne dass ihnen daraus steuerlich ein Vorteil erwächst. Allerdings haben sie auch keine effektiven Zusatzkosten für die Fremdbetreuung zu tragen. Erhalten sie den gleichen Abzug wie Eltern mit Fremdbetreuung, sind sie dadurch gegenüber diesen privilegiert. Eltern mit gleichem Familieneinkommen werden somit ungleich behandelt, was dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widerspricht.
- Eine dritte Variante setzt der Kanton Basel-Land um. Sie besteht darin, dass ein Kinderabzug nicht von der Bemessungsgrundlage gemacht wird (also bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens), sondern direkt vom Steuerbetrag. Davon profitieren Familien allerdings nur, wenn sie tatsächlich Steuern bezahlen, die höher sind als dieser Abzug. Andernfalls müsste der Abzug als „Negativsteuer“ ausbezahlt werden, verbunden mit dem entsprechenden administrativen Aufwand.
- Eine weitere Möglichkeit, Familien im tiefsten Einkommensbereich wirksam zu entlasten, besteht in der Anhebung der Einkommensgrenze für die Besteuerung auf eine Höhe, die über dem Existenzminimum liegt. Damit kann insbesondere der ne-

gative Arbeitsanreiz für erwerbstätige Sozialhilfebeziehende beseitigt werden, ohne dass gleichzeitig eine Benachteiligung derjenigen Erwerbstätigen im ähnlichen Einkommensbereich, aber ohne Sozialhilfe entsteht. Würde dadurch der Anteil der von der Einkommensbesteuerung befreiten Steuerpflichtigen erhöht, wäre dafür oberhalb der Eintrittsschwelle die Progression steiler auszugestalten, um ein insgesamt identisches Steueraufkommen zu sichern. - Da das Existenzminimum infolge der Anrechnung gewisser effektiver Kosten (z.B. Miete, medizinische Grundversorgung, situationsbedingte Leistungen) im Einzelfall variabel ist, müsste die Eintrittsschwelle in die Einkommensbesteuerung grosszügig angesetzt werden. Andernfalls würde der in dieser Option angestrebte Effekt u.U. in vielen Fällen nicht erreicht.

- Bei der Direkten Bundessteuer wurde im Zuge der Reform der Familienbesteuerung per 1.1.2010 ein zusätzlicher Abzug und zwar direkt vom Steuerbetrag eingeführt. Er beträgt CHF 250 pro Kind oder unterstützungsbedürftige Person (Art. 214, Abs. 2bis DBG). Die Auswirkungen eines analogen Ansatzes auf Ebene der Staats- und Gemeindesteuern in Appenzell Ausserrhoden müsste simuliert werden.

Seit einiger Zeit wird auf Bundesebene über die Lösung der Ungleichheiten zwischen Haushalten im Niedriglohnbereich mit und ohne Sozialhilfe bei gleichzeitiger Erhaltung des Arbeitsanreizes diskutiert. Der Nationalrat überwies am 9. Dezember 2010²⁵ den Vorschlag an den Ständerat, zukünftig die Sozialhilfeleistungen zu besteuern und gleichzeitig das Existenzminimum von der Besteuerung zu entlasten. Es ist erstens umstritten, ob die Sozialhilfeausgaben steigen würden, wenn die neu anfallenden Steuern durch höhere Leistungen kompensiert werden müssten und zweitens, wie das Existenzminimum angesetzt werden sollte. Bei der direkten Bundessteuer ist das Anliegen weitgehend erfüllt, den Kanton kann der Bund die Befreiung des Existenzminimums von der Besteuerung nicht vorschreiben.

7 Familienergänzende Kinderbetreuung

Die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung konnten in der Simulation nicht sinnvoll berücksichtigt werden, weil ein Referenzmodell für die Tarifgestaltung im Kanton Appenzell Ausserrhoden fehlt. Die bestehenden Einrichtungen haben alle ganz unterschiedliche Tarifmodelle und -Ansätze. Ausser in Herisau werden die Tarife jeweils stufenweise im Verhältnis zum Einkommen berechnet. Wie aus früheren Studien (SKOS, 2007; Kanton Luzern, 2010)²⁶ bekannt ist, vermindern austarierte Tarifsysteme mit feinen Abstufungen das Risiko negativer Schwelleneffekte.

Wie in Kapitel 7.5 gezeigt, haben Einelternfamilien bei weitem die grösste Unterstützungsquote in der Sozialhilfe (11.6%; Durchschnitt aller Privathaushalte: 2.1%; Gesamtbevölkerung: 1.6%). Ursache der finanziellen Notlage ist in den meisten Fällen, dass Alleinerziehenden wegen fehlender oder unerschwinglicher Kinderbetreuung oft die Erzie-

²⁵ <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2010/12/09/Schweiz/Sozialhilfe-Bezueger-sollen-Steuern-zahlen>

²⁶ Kanton Luzern, 2010; Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern

lung eines angemessenen Einkommens geschweige denn die berufliche Höherqualifizierung durch Aus- oder Weiterbildung gar nicht möglich ist. Ähnliches gilt ebenfalls für Familien, in denen beide Elternteile in Tieflohnbereichen tätig sind – oft aufgrund fehlender beruflicher Qualifizierung oder Anerkennung ausländischer Ausbildungen – und die darauf angewiesen sind, mehr als ein Einkommen zu erzielen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen als bescheiden zu bezeichnen. Familien ohne soziales Netz in der Nähe, das die Betreuung übernehmen kann, finden nur schwer eine qualifizierte Möglichkeit. Ausserdem herrscht bei den bestehenden Einrichtungen ein Wildwuchs an unterschiedlichen Tarifsyste-
men.

Handlungsoptionen

- Damit erwerbstätigen Eltern unabhängig von ihrem Wohnort vergleichbare Angebote zur Verfügung stehen, kann der Kanton zusammen mit den Gemeinden auf eine Angleichung der Tarifmodelle in den Kindertagesstätten hinwirken, z.B. durch Empfehlung oder die Erarbeitung eines Referenzmodells, das den Bedürfnissen möglichst gut entspricht und Ungerechtigkeiten und negative Begleiteffekte möglichst minimiert.
- Zudem kann der Kanton mit den Gemeinden zusammen abklären, ob das bestehende Angebot an qualifizierten Betreuungsplätzen genügt oder allenfalls die Schaffung weiterer Plätze unterstützt werden soll. Der Bund hat im Oktober 2010 das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Impulsprogramm) bis zum 31.1.2015 verlängert. In diesem Zeitraum könnte von Seite des Bundes deshalb Unterstützung erwartet werden.

8 Neue Instrumente zur sozialen Sicherung in der politischen Diskussion

8.1 Ergänzungsleistungen für Familien

In der aktuellen politischen Diskussion um die Bekämpfung von Familienarmut nehmen Modelle bedarfsabhängiger Leistungen für Familien in bescheidene wirtschaftlicher Lage, sogenannte Familienergänzungsleistungen eine prominente Stellung ein. Der Kanton Tessin hat als Vorreiter solche Mitte der 1990-er Jahre eingeführt und konnte damit laut des Regierungsberichts 2006 60% der Sozialhilfekosten einsparen. Im Jahr 2000 forderten die beiden Nationalrätinnen Jacqueline Fehr und Lucrezia Meier-Schatz in parlamentarischen Initiativen die bundesweite Einführung von bedarfsorientierten Leistungen für einkommensschwache Familien nach Tessiner Modell. Der Nationalrat hiess die beiden Initiativen gut und beauftragte die Subkommission der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) mit deren Umsetzung. Im Februar 2009 entschied die SGK-N, das Thema der Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen auf

Bundesebene zu sistieren und beauftragte die Verwaltung damit, Alternativen auszuarbeiten (SODK, 2010)²⁷.

In der Zwischenzeit sind auch im Kanton Solothurn Familien-EL eingeführt worden. In weiteren Kantonen sind entsprechende Vorstösse in unterschiedlichen Phasen hängig: Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Luzern, Neuenburg, St.Gallen, Waadt, Zug. In vier Kantonen (ZH, SZ, JU, OW) sind Projekte sistiert worden.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) hat im Oktober 2010 Empfehlungen veröffentlicht mit dem Ziel der Abstimmung und Koordination kantonalen Fam-EL-Lösungen. Damit soll längerfristig der Weg für eine Bundeslösung geebnet werden.

Die SODK empfiehlt u.a. folgende Parameter:

- Erwerbsabhängigkeit der Leistungen, Förderung des Erwerbsanreizes
- Abstimmung mit anderen Transferleistungen
- Vermeiden von Schwelleneffekten
- Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sieht die Familien-Ergänzungsleistungen als Mittel zur Verminderung von Familienarmut und hat sie in ihre nationale Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung aufgenommen (SKOS; 2010; Armutsstrategie)²⁸. Sie begrüsst die kantonalen Initiativen, befürwortet aber eine Bundeslösung. Gestützt auf eine Studie des Büros BASS (BASS, 2003)²⁹ erwartet sie eine Reduktion der Armutsquote über alle Familien hinweg auf 1.6 bis 2.7 % gegenüber 8 % im heutigen System.

Allerdings gibt es auch kritische Einwände gegenüber den Modellen der Familien-Ergänzungsleistungen wie sie heute realisiert oder geplant sind. Neben dem grundsätzlichen Einwand, dass ein weiteres Instrument geschaffen wird mit dem Risiko neuer Schwelleneffekte und der Erhöhung administrativen Aufwandes sind insbesondere zwei Regelungen nicht unumstritten: Die Koppelung des Anspruchs an ein Minimaleinkommen resp. minimales Erwerbsspensum sowie die Beschränkung der Leistungen auf Familien mit kleinen Kindern wie im Kanton Solothurn.

²⁷ SODK, 2010, Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL)

²⁸ http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/medienkonferenzen/4.1.2010/Armutsstrategie.pdf

²⁹

http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/presse/organisa/kommiss/e/kff/d/d_bass.pdf

8.2 Allgemeine Erwerbsversicherung (AEV)

Ein weiterer und visionärer Vorschlag stammt vom Denknetz Schweiz³⁰. Ausgangspunkt ist die Kritik am heutigen System, dass es sich nämlich an überholten gesellschaftlichen Verhältnissen orientiere, u.a. an der Vorstellung der generellen lebenslangen Erwerbsarbeit und der familiären Arbeitsteilung. Ausserdem sei es ein unübersichtlicher Dschungel unterschiedlicher Massnahmen und Regelungen, die zu Doppelspurigkeiten, Kompetenzgerangel und Abschiebereflexen führe.

Das Modell der AEV geht davon aus, dass viele Menschen im Laufe des Lebens zwischen Phasen mit und ohne Erwerbsarbeit pendeln. Die AEV soll als einzige Sozialversicherung die materielle Existenz während der Erwerbsphase sichern. Die Alterssicherung und die Krankenversicherung bleiben dabei ausgeschlossen. Wer aufgrund von Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Zivil- und Militärdienst, Mutterschaft oder Einbindung in die Kleinkinderbetreuung keine oder nur begrenzt entgeltliche Arbeit leisten kann, ist durch die AEV mittels Taggeldern in Höhe von 80% des bisherigen Lohns versichert. Wer keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern hat, erhält 70%. Wer dauerhaft arbeitsunfähig ist, erhält eine Rente und allfällige Ergänzungsleistungen. Die Sozialhilfe wird in das System integriert und auf eine gesamtschweizerisch einheitliche Basis gestellt. Sie soll nicht strukturelle Armutprobleme abfedern, sondern Menschen in besonderen Notsituationen unterstützen.

Ein wesentliches Anliegen der AEV ist das Recht auf eine würdige Arbeit („decent work“ nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation ILO). Die zugemutete Arbeit soll auf die Qualifikationen der Versicherten abstellen, damit der Druck, jegliche auch prekäre Arbeitsstelle anzunehmen, aufgehoben wird. Um fatale negative Folgen eines solchen Drucks zu verhindern, soll die AEV ferner eine fünfjährige Anspruchsgarantie auf ein Taggeld, das auf dem ursprünglichen Lohn garantiert, bieten.

„Der Kampf gegen die Unterwerfung unter jedes Arbeitsregime“³¹ (Gurny, 2011) ist eine Gemeinsamkeit der AEV mit der schon etwas älteren Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens. Eine problematische Seite des Grundeinkommens besteht allerdings darin, dass es „die Individuen aus dem Gesellschaftsvertrag entlässt“ (a.a.O.). Es könnte zu einer gesellschaftlichen Spaltung zwischen den Erwerbstätigen und den „Rentenbeziehenden“ führen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde, aber auch wegen der Radikalität der Idee als solcher, ist es in der politischen Diskussion um das bedingungslose Grundeinkommen in letzter Zeit ruhiger geworden. Gurny (a.a.O.) betont, dass die AEV nicht den Anspruch habe, Armut auf einen Schlag zu beseitigen. Weitere Massnahmen wie Lohngerechtigkeit, Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Ausbau des Stipendienwesens u.a.m. blieben weiterhin nötig.

³⁰ www.denknetz-online.ch; Ruth Gurny, Beat Ringger. Die Grosse Reform – die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV. Verlag edition8, Zürich 2009. 152 Seiten, Fr. 22.-

³¹ Gurny, Ruth, Für eine solidarische Existenzsicherung, Sozial Aktuell, Nr.1, Januar 2011

VI Verzeichnisse

1. Literaturverzeichnis

Arnold, Rosmarie; Bueche, Elisabeth; Gmünder, Margrit; Klauser, Walter (2006). *Stand der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2006*. Hsg. Regierungsprogramm Kanton Appenzell Ausserrhoden. Online verfügbar unter http://www.ar.ch/index.php?id=9090&type=0&jumpurl=fileadmin%2Fuser_upload%2FDepartement_Innere_s_Kultur%2FFamilienGleichstellung%2FFamilienbericht.pdf&juSecure=1&mimeType=application%2Fpdf&locationData=9090%3A&juHash=43defd4652.

Bauer, Tobias (1998). *Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz*. Bern.

Branger, Katja; Gazareth, Pascale; Modetta, Caterina; Röthlisberger, Paul; Schmid, Beat (BFS 2002). *Wohlstand und Wohlbefinden. Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz*. Bundesamt für Statistik BFS Neuchâtel /// Bern.

Branger, Katja; Crettaz, Eric; Oetliker, Ueli; Robatti Mancini, Vanessa; Rochat, Sylvie (Hg.) (BFS 2008). *Familien in der Schweiz*. Statistischer Bericht 2008. Bundesamt für Statistik BFS. Neuchâtel: Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/zbw/616370733.pdf>.

Gerfin, Michael; Strub, Silvia; Oesch, Thomas; Stutz, Heidi (BFS 2009). *Kinderkosten in der Schweiz*. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel. Online verfügbar unter www.statistik.admin.ch.

Gimmel, Jonathan; Wirth, Sandra; Müller Flügel, Regula; Leuenberger, Franziska; Widmer, Franziska; Schmuki, Natalia; Stadt Bern Gemeinderat (2008). *Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Schwerpunkte, Ziele, Massnahmen. 2009-2012*. Hsg. Präsidialdirektion. Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern. Online verfügbar unter www.aktionsplan.bern.ch.

Haller, Dieter (2008). *Familienbericht für die Stadt Bern*. Hsg. Soziales und Sport Direktion für Bildung. Online verfügbar unter http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/jga/familienbericht_24092008_72dpi.pdf/view?searchterm=familienbericht.

Hofer Kellenberger, Silvia (BFS 2010). *Finanzstatistik der kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Ergebnisse 2003–2006*. Bundesamt für Statistik BFS. Online verfügbar unter http://www.google.ch/#hl=de&biw=1007&bih=654&q=Finanzstatistik+der+kantonalen+bedarfsabh%C3%A4ngigen+Sozialleistungen&aq=f&aql=&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=87d9b3d6226cca4a.

Longchamp, Claude; Bucher, Matthias; Tschoepe, Stephan; Ratelband-Pally, Silvia-Maria (2010). *Bei finanziellen Engpässen auf weitere Kinder verzichten*. Schlussbericht zur Studie "Wie geht es den Mittelschichtsfamilien in der Schweiz?". GfS Bern. Online verfügbar unter http://www.beobachter.ch/fileadmin/dateien/bilder-editionen/2010/09/mittelstand_schlussbericht.pdf.

Kanton Graubünden (2010). *Familienbericht Graubünden*.

Kanton Solothurn, Amt für soziale Sicherheit (Hg.) (2007): *Kantonales Leitbild und Konzept für eine bedürfnisgerechte Familien-, Kinder- und Jugendpolitik*. Aktuelle Situation der Familien, Kinder und Jugendlichen in der Schweiz / Kanton Solothurn Vision, Leitsätze, Handlungsfelder und Massnahmen.

Knupfer, Caroline; Bieri, Oliver (SKOS 2007). *Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz*. Aktualisierung und Erweiterung der Studie "Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz". Bern und Luzern.

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

Stutz, Heidi (2004). *Familienbericht 2004*. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. Bern.

Stutz, Heidi (2008). *Familien in der Schweiz*. Statistischer Bericht 2008. Neuchâtel: Online verfügbar unter <http://www.worldcat.org/oclc/612046152>.

2. Quellenverzeichnis

Appenzell Auserrhoden Kantonale Steuerverwaltung (2008). *Kinderabzug. Weisung der Staatssteuerkommission* vom 6. November 2008. Online verfügbar unter http://www.ar.ch/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/Departement_Finzen/Steuerverwaltung/Bibliothek/Staatssteuerkommission/Kinderabzug_2008.pdf&t=1287417101&hash=032831a889656e29ccdd190fd3f9aaa2.

Ayer, Géraldine; Germann, Urs; Hofer, Silvia (BFS 2009). *Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen*. Hsg. Bundesamt für Statistik. Online verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/soz/02.Document.122156.pdf>.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR: *Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung*. 31. März 2010. (SGK-N) vom 13. Januar 2006, zuletzt geprüft am 14.03.2011.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2011). *Arten und Ansätze der Familienzulagen nach dem FamZG, dem FLG und den kantonalen Gesetzen*. Online verfügbar unter <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/index.html?lang=de>, zuletzt aktualisiert am 28.01.2011, zuletzt geprüft am 15.03.2011.

Bundesamt für Statistik (2009a). *Prämien Krankenversicherung*. Online verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/05/key/praemien.html>.

Bundesamt für Statistik BFS (2009b). *Sozialhilfestatistik*. Hg. v. BFS. Online verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4292>.

- Bundesamt für Statistik (2009c). *Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 2008*. Neuchâtel. Online verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ.html?publicationID=3705>.
- Bundesamt für Statistik (2010a). *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2008*. Nationale Resultate. Unter Mitarbeit von Norbert Riesen. Online verfügbar unter www.statistik.admin.ch.
- Bundesamt für Statistik (2010b). *Sozialhilfestatistik. Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2009 Kanton Appenzell Ausserrhoden*.
- Bundesamt für Statistik (2010c). *Standardauswertungen zur Alimentenbevorschussung 2009 Kanton Appenzell Ausserrhoden*. Sozialhilfestatistik. Neuenburg. Online verfügbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/portal.
- Bundesamt für Statistik Kanton Appenzell Ausserrhoden (2010d). *Tiefe Sozialhilfequote in Appenzell Ausserrhoden*. Medienmitteilung Online unter: <http://www.ar.ch/departemente/departement-inneres-und-kultur/fachstelle-sozialhilfe-und-sozialarbeit/news/>
- Bundesamt für Statistik BFS (2011a). *BFS Glossar*. Online unter http://www.media-stat.admin.ch/stat/haushalte/main/help/help_de.php
- Bundesamt für Statistik BFS (2011b). *Sozialversicherungen im Überblick*. Neuchâtel. Online unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/01.html>
- Bundesamt für Statistik BFS (2011c). *Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen Inventar: Inhalte (2010 / Appenzell Ausserrhoden / 4.1 Sozialhilfe)*. Online unter <http://sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/lbsPublicStartPage.aspx>
- Bundesamt für Statistik BFS (2011d). *Krankenversicherung – Daten, Indikatoren, Prämien*. Online unter <http://bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/05/key/paemien.html>
- Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger ZUG. SR 851.1 (vom 24.07.1977).
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. BV (vom 18.04.1999 (Stand am 01.01.2011))
- Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 18.03.1994: Stand am 01.01.2011): *Bundesgesetz über die Krankenversicherung*. KVG, zuletzt geprüft am 14.03.2011.
- Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (24.03.2006): *Bundesgesetz über die Familienzulagen*. FamZG; SR 836.2, vom ATSG vom 24. März 2006 (Stand am 15. Oktober 2010).
- Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (28.05.2009): *Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft*. FLG; SR 836.1, zuletzt geprüft am 14.03.2011.

- Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Stand am 01.01.2011): *Schweizerisches Zivilgesetzbuch* vom 10. Dezember 1907. ZGB, zuletzt geprüft am 14.03.2011.
- Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell A. Rh. (vom 27.04.1980): *Gesetz über Inkasohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder*; bGS 212.33. IBG, zuletzt geprüft am 15.03.2011.
- Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell A. Rh. (Stand 01.01.2008): *Stipendiengesetz* vom 24. April 1988, zuletzt geprüft am 14.03.2011.
- Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell A. Rh.: *Verordnung zum Stipendiengesetz* vom 24. April 1988. bGs 415.211.
- Eichenberger-Gerber, Myriam (BFS 2010). *Kantonale Stipendien und Darlehen 2009*. Bundesamt für Statistik BFS. Neuchâtel.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (2008). *Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien: ein wirksames Mittel gegen Familienarmut!*
- Eidgenössisches Departement des Innern (2009). *Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen*. Online verfügbar unter <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de>.
- Informationsstelle AHV/IV in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (2011): *Familienzulagen in der Landwirtschaft. AHV-Merkblatt 6.09*. Online verfügbar unter <http://www.ahv-iv.info>, zuletzt geprüft am 14.03.2011.
- Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden (vom 24.09.2007): *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe* (Sozialhilfegesetz, SHG); bGS 851.1, zuletzt geprüft am 15.03.2011.
- Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden (08.12.2008): *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen*. EG zum FamZG; bGS 822.1, zuletzt geprüft am 14.03.2011.
- Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden (14.09.2009): *Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung*. (EG zum KVG), vom bGS 833.4, zuletzt geprüft am 14.03.2011.
- Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (2009). *Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen*: Stand kantonale Beitrittsverfahren, zuletzt aktualisiert am 10.03.2011, zuletzt geprüft am 15.03.2011. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_konkordat_d.pdf
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS 2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der öffentlichen Sozialhilfe*. Hg. v. SKOS. Online verfügbar unter <http://www.skos.ch/de/?page=richtlinien/>.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS 2008). *Erklärung Schwelleneffekte*. Online verfügbar unter: http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/forschungsprojekte/Erklaerung_Schwelleneffekte.pdf

Tschäppät, Alexander, unter Mitarbeit von Jürg Wichtermann (2009). *Steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern - Vernehmlassung*. Online verfügbar unter [http://www.bern.ch/gemeinderat/vernehmlassungsantworten/steuerliche_entlastung_von_familien_mit_kindern.pdf/view?searchterm=steuerliche entlastung von familien](http://www.bern.ch/gemeinderat/vernehmlassungsantworten/steuerliche_entlastung_von_familien_mit_kindern.pdf/view?searchterm=steuerliche%20entlastung%20von%20familien).

3. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Unterstützungsquote der Privathaushalte in der Sozialhilfe nach Alter.....	9
Abbildung 2	Durchschnittliche direkte und indirekte Kosten pro Kind und Monat nach Haushaltstypen; Quelle SAKE in Gerfin, 2009, S. 48.....	10
Abbildung 3	Das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz; Quelle BSV	11
Abbildung 4	Obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKPV), Durchschnittsprämien 2009 (BFS 2011d, S.2)	25
Abbildung 5	Prämienverbilligung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKPV) Bezügerquoten 2007 (BFS 2011d, S. 3)	26
Abbildung 6	Prämienverbilligung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKPV) Leistungen je Bezüger 2007 (BFS 2011d, S. 3)	26
Abbildung 7	Fälle mit Alimentenbevorschussung nach Fallstruktur, Kanton AR, 2009 (BFS 2010d, S.5)	27
Abbildung 8	Unterstützungsquote der Privathaushalte nach Fallstruktur, AR, 2009 (BFS 2010b, S. 20)	28
Abbildung 9:	anstrebenswerter Verlauf des verfügbaren Einkommens	31
Abbildung 10:	fragwürdiger Verlauf des verfügbaren Einkommens.....	31
Abbildung 11:	Stipendien	32
Abbildung 12:	Fokus Stipendien (Studentin Universität).....	33
Abbildung 13:	Fokus Stipendien (Kantonsschüler)	34
Abbildung 14:	Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	36
Abbildung 15:	Fokus IPV (Kinder in Ausbildung)	37
Abbildung 16:	Fokus IPV (Kinder im Vorschulalter)	39
Abbildung 17:	Sozialhilfe	40
Abbildung 18:	Fokus Sozialhilfe	41
Abbildung 19:	Alimentenbevorschussung	43
Abbildung 20:	Fokus Alimentenbevorschussung	44
Abbildung 21:	Ergebnis Falltyp 1.....	46
Abbildung 22:	Ergebnis Falltyp 2.....	47
Abbildung 23:	Regelwerk unverändert (Ist-Situation).....	49
Abbildung 24:	Stipendien Maximalbetrag auf 20'000 CHF erhöht	50
Abbildung 25:	Unterkunft und Verpflegung auswärts auf 14'000 CH erhöht	50