

Sitzung vom

07. August 2018

Mitgeteilt den

09. August 2018

Protokoll Nr.

586

Entwicklungsschwerpunkt 9/25 Sozialziele und Schwelleneffekte: Bericht econcept «Integrale Analyse des Sozial- und Steuersystems im Kanton Graubünden», weiteres Vorgehen und Abschluss ES 9/25

1 Ausgangslage

Das Regierungsprogramm 2013-2016 (Botschaft Heft Nr. 11/2011-2012) beinhaltet im Bereich Soziale Sicherheit den Entwicklungsschwerpunkt (ES) 9/25 Sozialziele und Schwelleneffekte. Im Sinne einer Ausgangslage für diesen ES wurde festgehalten, dass die auf verschiedenen Grundlagen basierenden individuellen Sozialleistungen kaum aufeinander abgestimmt sind. Zu beobachtende Effekte sind dabei hohes Kostenwachstum, Leistungsbezug von Personen die nicht in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize (Fehlanreize) sowie hoher administrativer Aufwand. Als zu beurteilende Sozialleistungen wurden genannt: Ergänzungsleistungen (EL), Individuelle Prämienverbilligung (IPV), Sozialhilfe (öffentliche Unterstützung), Mutterschaftsbeiträge (MUBE), Alimentenbevorschussung (ALBV), Kinder- und Familienzulagen und Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung (KIBE). Ergänzend wurden auch die – nicht als Sozialleistungen zu betrachtenden – Ausbildungsbeiträge, namentlich die Stipendien aufgeführt.

2 Vorgehen

Die Bearbeitung des ES 9/25 erfolgte unter der Gesamtkoordination des Departements für Finanzen und Gemeinden (DFG) in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wurde eine Auslegeordnung der Sozialleistungen in drei Teilprojekten durch das Sozialamt (SOA), das Gesundheitsamt (GA) sowie die Sozialversicherungsanstalt

Graubünden (SVA) erarbeitet. Die Ergebnisse dieser drei Teilprojekte nahm die Regierung mit Beschluss Nr. 813 vom 15. September 2015 zur Kenntnis.

In einem zweiten Schritt beauftragte das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) – gestützt auf den Regierungsbeschluss 813/2015 – die econcept AG mit der Erarbeitung von Grundlagen bezüglich Interdependenzen und wesentlicher Schwelleneffekte im Bündner Sozial- und Steuersystem. Dieser Auftrag mündete im Bericht «Integrale Analyse des Sozial- und Steuersystems im Kanton Graubünden» vom 21. November 2016.

3 Problemanalyse der einzelnen Sozialleistungen in drei Teilprojekten (Stand September 2015)

3.1 Teilprojekt Sozialamt

Im Teilprojekt SOA wurden die Sozialleistungen ALBV, MUBE, KIBE sowie Sozialhilfe überprüft. Das SOA präsentierte der Regierung die Ergebnisse der Ist-Analyse im August 2014. Handlungsbedarf mit erforderlichen Gesetzesrevisionen erkannte das SOA insbesondere im Bereich Mutterschaftsbeiträge (Aufhebung der Gesetzgebung über die Mutterschaftsbeiträge) sowie materielle Sozialhilfe (Eliminierung Schwelleneffekte und Anpassung Rückerstattungspflicht).

Zur Behebung von Fehlanreizen schlug das SOA vor, die Schwelleneffekte im Ein- und Austrittsbereich der Sozialhilfe zu beheben. Diesbezügliche Massnahmen sollten jedoch abgestimmt auf die Anfang 2015 eingeleitete Revision der SKOS-Richtlinien erfolgen.

Das SOA empfahl die Aufhebung der Gesetzgebung über die Mutterschaftsbeiträge. Der Sachverhalt, der zur Schaffung dieses Gesetzes führte, ist mittlerweile bundesrechtlich geregelt. Die Zielsetzung der Mutterschaftsbeiträge widerspricht den Zielsetzungen, die der Gesetzgebung über die familienergänzende Kinderbetreuung aus dem Jahr 2003 zugrunde liegen. Eine Überführung allenfalls relevanter Bestimmungen ins kantonale Unterstützungsgesetz sowie eine Neuzuweisung der bisherigen Mutterschaftsbeiträge zugunsten der familienergänzenden Kinderbetreuung sei zu prüfen. Mit diesen Anpassungen soll dem volkswirtschaftlich wichtigen Anliegen Rechnung getragen werden, Frauen verstärkt in den Arbeitsprozess zu integrieren.

3.2 Teilprojekt Individuelle Prämienverbilligung

Das Gesundheitsamt (GA) erarbeitete im Teilprojekt IPV den «Bericht zur Entwicklung und zur aktuellen Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung im Kanton Graubünden» vom 10. April 2015.

Gemäss GA konnte das hohe Kostenwachstum bzw. der Trend zu immer höheren Kosten mit der Teilrevision des kantonalen Gesetzes über die Krankenversicherung und die Prämienverbilligung (KPVG; BR 542.100) vom 28. August 2013 zumindest bis 2015 gebremst werden. Die Teilrevision von 2013 korrigierte die unbeabsichtigten Effekte steuerrechtlicher Abzüge und damit den Leistungsbezug von Personen, die nicht in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben.

Bezüglich Sozialziele hielt das GA fest, dass die im Rahmen der Botschaft zur «Initiative für tragbare Krankenkassenprämien» mit Gegenvorschlag sowie zur zusätzlichen Teilrevision des KPVG (Botschaft Heft Nr. 3/2001-2002, S. 163 f.) formulierten sozialpolitischen Zielvorgaben, an welchen sich die Ausgestaltung des IPV-Systems zu orientieren hat, weiterhin Gültigkeit besitzen. Auf eine weitere Prüfung der Sozialziele im Rahmen des ES 9/25 solle entsprechend verzichtet werden.

Hinsichtlich Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen bezog sich das GA auf SKOS-Studien aus den Jahren 2006 und 2011, gemäss welchen bei der IPV im Kanton Graubünden keine solchen Effekte vorliegen.

Zusammenfassend stellte das GA fest, dass die durch den ES 9/25 geforderten Reformen für den Bereich IPV umgesetzt wurden. Gemäss GA bestand daher kein weiterer Handlungsbedarf bei der IPV im Rahmen der Umsetzung des ES 9/25.

3.3 Teilprojekt Ergänzungsleistungen

Die Sozialversicherungsanstalt Graubünden erarbeitete den «Bericht Teilprojekt Ergänzungsleistungen» vom 13. April 2015. Im Bericht hielt die SVA fest, dass der Bund den Bereich Ergänzungsleistungen sehr umfassend regelt. Der Handlungsspielraum des Kantons bezüglich der im ES 9/25 aufgeführten Problemstellungen ist entsprechend gering. Auf Bundesebene wurde bei den EL Handlungsbedarf erkannt. Aufgrund der engen Handlungskompetenzen beim Kanton sind weitere Schritte und

Massnahmen bei den EL auf Kantonsebene mit den Entscheiden auf Bundesebene abzustimmen.

Bezüglich Kostenentwicklung bei den EL besteht für den Kanton die Hauptsteuerung insbesondere im Bereich der Festlegung der Heimtaxen (Zuständigkeitsbereich Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG) / GA).

4 Externe Analyse des Bündner Sozial- und Steuersystems

4.1 Ausgangslage

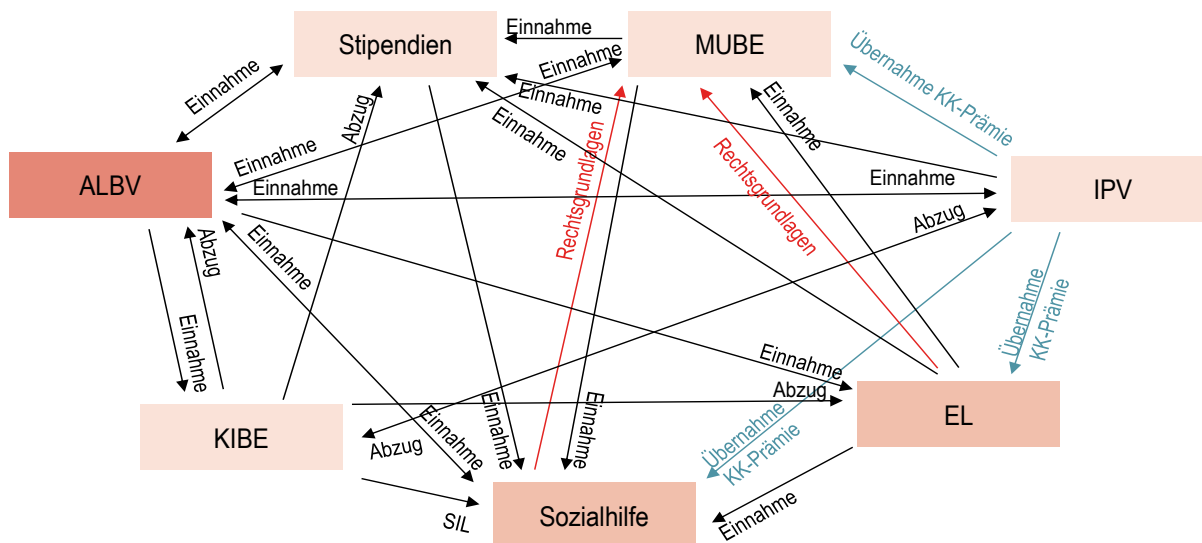
In den Teilprojekten zu den einzelnen Sozialleistungen wurde nur begrenzt auf Schwelleneffekte und Fehlanreize eingegangen. Nicht beurteilt wurden die koordinierte Wirkung der verschiedenen Leistungen, bestehende Verknüpfungen und Interdependenzen sowie mögliche Fehlanreize aufgrund von Schwelleneffekten über alle Beitragssysteme im Sinne einer Gesamtschau und unter Einbezug der steuerlichen Belastung.

Gestützt auf diese Ausgangslage und zur weiteren Bearbeitung des ES 9/25 beschloss die Regierung am 15. September 2015, die Grundlagen bezüglich Interdependenzen und wesentlicher Schwelleneffekte im Bündner Sozial- und Steuersystem extern aufarbeiten zu lassen (RB Nr. 813). Im Mai 2016 hat das Departement für Volkswirtschaft und Soziales den Auftrag an die Firma econcept AG vergeben. Die Analyse wurde unter den Aspekt kostendämpfender und kostensenkender Auswirkungen gestellt und umfasste die EL, die IPV, die Sozialhilfe, die MUBE, die ALBV, die Stipendien, die KIBE sowie das Steuersystem. Am 21. November 2016 stellte econcept dem Sozialamt den Schlussbericht zu.

4.2 Festgestellte Systemmängel

In ihrem Bericht hält econcept verschiedene unterschiedlich relevante Systemmängel fest. Econcept bestätigt die in der Ausgangslage zum ES 9/25 gemachte Feststellung, dass im Bündner Sozialsystem vielfältige, unsystematisch aus den einzelnen Systemen heraus gewachsene Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Beitragssystemen bestehen.

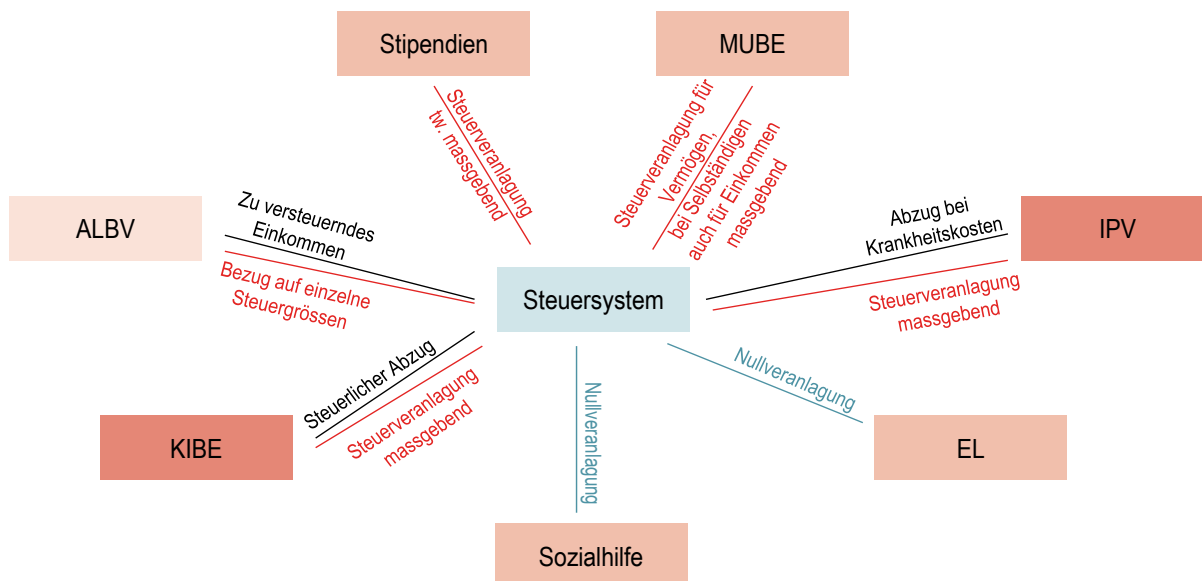
Graphik 1: Verflechtungen der Beitragssysteme



Überblick über die tariflichen Verflechtungen und Abhängigkeiten der Beitragssysteme. Eine dunklere Einfärbung verweist auf weitgehendere Verflechtungen mit übrigen Beitragssystemen (econcept, 2016, S. 25).

Neben Verknüpfungen unter den Beitragssystemen ergeben sich Berührungspunkte mit dem Steuersystem. Je nach Beitragssystem sind unterschiedlich weitreichende steuerliche Grundlagen und Bestimmungsvorgaben massgebend. Mit der Nullveranlagung für Personen, die EL oder Sozialhilfe beziehen, besteht im Kanton Graubünden zudem eine steuerrechtliche Besonderheit.

Graphik 2: Verflechtungen mit dem Steuersystem



Überblick über die tariflichen Verflechtungen und Abhängigkeiten der Beitragssysteme mit dem Steuersystem. Eine dunklere Einfärbung verweist auf weitreichendere Abhängigkeiten und im Falle von Anpassungen des Steuersystems auf weitreichendere Auswirkungen auf die Leistungen in den einzelnen Beitragssystemen (econcept, 2016, S. 26).

Das Bündner Sozial- und Steuersystem weist gemäss econcept verschiedene individuell relevante Fehlanreize auf. Davon betroffen sind laut Studie alle untersuchten Beitragssysteme sowie das Steuersystem. Die gesellschaftliche Relevanz der Fehlanreize variiert abhängig von der Anzahl tangierter Haushalte, dem zusätzlichen Erwerbspotenzial dieser Haushalte sowie der Form der Fehlanreize. Die Fehlanreize mit der grössten gesellschaftlichen Relevanz sieht econcept bei der Sozialhilfe sowie bei den Mutterschaftsbeiträgen und den Stipendien, wobei diese Fehlanreize bei den Stipendien erwünscht sind (siehe Ausführungen Kapitel 5.1 und 5.3).

Tabelle 1: Schwelleneffekte und andere Formen von Fehlanreizen

System	Identifizierte Fehlanreize	Ursachen
ALBV	– Fehlender Anreiz während Bezug	– Bemessung mit Teilbevorschussung
KIBE	– Schwelleneffekte	– Stufentarif
MUBE	– Schwelleneffekt bei Ein-/Austritt	– Maximalpensum 50%
	– Fehlender Anreiz während Bezug	– Übernahme KK-Prämie – Bemessung über Lebensbedarf
Stipendien	– Negativer Anreiz bei Bezug für Stipendienbezüger/in und Partner/in	– Bemessung über Höchstlimite
	– Schwelleneffekt bei Ein-/Austritt	– Minimalbeitrag
IPV	– Schwelleneffekte	– Stufentarif
EL	– Schwelleneffekte bei Ende Nullveranlagung sowie bei Ein-/Austritt	– Nullveranlagung – Übernahme KK-Prämie
	– Reduzierter Anreiz während Bezug	– Behinderungsbedingte Kosten – Bemessung über anerkannte Ausgaben
Sozialhilfe	– Schwelleneffekt bei Ein-/Austritt	– EFB / IZU / SIL – Nullveranlagung
	– Leicht reduzierter Anreiz während Bezug	– Übernahme KK-Prämie – Bemessung über materielle Grundsicherung
Steuern	– Schwelleneffekt	– Steuerliche Abzüge für erwachsene Kinder in Ausbildung

Identifizierte Fehlanreize nach gesellschaftlicher Relevanz sowie wesentlichen Ursachen inner- und intersystemisch. Je dunkler die rote Einfärbung, desto höher ist die gesellschaftliche Relevanz der identifizierten Fehlanreize (econcept, 2016, S. ii).

Aus der fehlenden Abstimmung der Leistungen und Wirkungen im Sozial- und Steuersystem resultieren gemäss econcept neben Fehlanreizen weitere unerwünschte Effekte: Das Zusammenwirken der einzelnen Beitragssysteme bleibt intransparent. Auch kommt es – nicht zuletzt bedingt durch die Fehlanreize – zu Ungleichbehandlungen von Haushalten und lassen sich Unterschiede im Einzelfall, die sich aus dem Zusammenspiel der Leistungen ergeben, unter Umständen kaum begründen. Auch bestätigt econcept die im ES 9/25 enthaltene Aussage bezüglich hohem Verwaltungsaufwand.

4.3 Massnahmenvorschläge zur Behebung der festgestellten Systemmängel

Zur Behebung der aufgezeigten Fehlanreize und Schwelleneffekte schlägt econcept nach Besprechung mit den Projektbeteiligten 14 koordiniert umzusetzende Massnahmen vor. Dabei wurden Massnahmen bei den Stipendien und dem Steuersystem aufgrund des absehbaren personellen und finanziellen Mehraufwands, vereinzelt fehlender Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und fehlendem Handlungsspielraum bereits während der Studie nicht weiterverfolgt. Ebenfalls ausgeschlossen wurden wegen der geringen gesellschaftlichen Relevanz des Schwelleneffekts Massnahmen mit nachgelagerter Priorität bei der IPV sowie Massnahmen zur Behebung der Fehlanreize bei der EL mangels kantonaler Regelungskompetenz. Die von econcept überprüften 14 koordiniert umzusetzenden Massnahmen beschränkten sich daher auf die ALBV, KIBE, MUBE, Sozialhilfe sowie in begrenztem Umfang auf die IPV.

Tabelle 2: Auf Auswirkungen geprüfte Massnahmen und Annahmen bzgl. Detailausgestaltung

	Auf Auswirkungen geprüfte Massnahmen	Annahmen bzgl. Detailausgestaltung
ALBV	<ul style="list-style-type: none"> – Anteilsmässige Anrechnung des Nettoerwerbseinkommens – Keine Anrechnung von Stipendien, MUBE und Sozialhilfe beim massgeblichen Einkommen – <i>Zur Verhinderung Mehrkosten: Reduktion Einkommensgrenzen für Alleinstehende und Paare</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – Anrechnung von 2/3 des Nettoerwerbseinkommens – <i>Reduktion der Einkommensgrenzen für Alleinstehende und Paare um 1/3</i>
KIBE	<ul style="list-style-type: none"> – Einheitliche Tarifgestaltung mit Prozentmodell¹ 	<ul style="list-style-type: none"> – Tarifgestaltung gemäss der exemplarisch untersuchten Kindertagesstätte mit Prozentmodell
MUBE	<ul style="list-style-type: none"> – Abschaffung des Maximalpensums von 50% – Anrechnung Netto-KK-Prämie als Abzug von Einnahmen anstelle vollständiger Prämienübernahme – Anrechnung EFB analog zu Sozialhilfe – Anrechnung Berufsauslagen und Ausgaben KIBE als Abzug von Einnahmen – <i>Zur Verhinderung Mehrkosten: Reduktion Lebensbedarf und EFB</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – Anrechnung EFB als Abzug von Einnahmen bei Ermittlung der Anspruchsberechtigung – Ausgestaltung EFB analog zu Sozialhilfe mit einem Maximum von 500 CHF/Mt. – <i>Höhe Lebensbedarf analog zu Grundbedarf in der Sozialhilfe</i> – <i>Reduktion des maximalen EFB von 500 CHF/Mt. auf 400 CHF/Mt. analog Sozialhilfe</i>
IPV	<ul style="list-style-type: none"> – Verzicht auf vollständige Prämienübernahme bei MUBE- und Sozialhilfeempfänger/innen – ALBV als zusätzlicher Abzug vom steuerbaren Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> – Beitragsbemessung für MUBE- und Sozialhilfebezüger/innen analog zu übrigen Haushalten auf Basis Steuerveranlagung²
Sozialhilfe	<ul style="list-style-type: none"> – Anrechnung EFB und IZU als Abzug von Einnahmen bei Ermittlung der Anspruchsberechtigung³ – Anrechnung Netto-KK-Prämie als Ausgabe anstelle vollständiger Prämienübernahme⁴ – <i>Zur Verhinderung Mehrkosten: Reduktion EFB</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Reduktion des maximalen EFB von 500 CHF/Mt. auf 400 CHF/Mt.</i>

¹ Eine vertiefte Prüfung der Umwandlung des heutigen Tarifsystems in ein System mit stufenlosem Prozentmodell ist im Rahmen von ES 11/23 «Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten» vorgesehen.

² Die Beitragsbemessung der IPV für MUBE- und Sozialhilfebezüger/innen auf Grundlage der letzten verfügbaren Steuerveranlagung kann aufgrund der Nullveranlagung zu einem Zirkelbezug führen. Die Massnahme wurde trotz erkannter Schwäche in Rücksprache mit der verantwortlichen kantonalen Stelle in dieser Detailausgestaltung auf Auswirkungen geprüft, da der Zirkelbezug nur in Einzelfällen auftreten dürfte und da die Massnahme den Vorteil hat, dass die Beitragsbemessung in der IPV für alle Haushalte vereinheitlicht wird.

³ Mit der Anrechnung des EFB als Abzug von Einnahmen bei Ermittlung der Anspruchsberechtigung entfällt die Übernahme des Fehlbetrags aufgrund des EFB für sechs Monate nach Austritt aus der Sozialhilfe.

⁴ Auf die vollständige Prämienübernahme bis Ende Kalenderjahr nach Austritt aus der Sozialhilfe ist bei Anrechnung der Netto-KK-Prämie als Ausgabe zu verzichten.

4.4 Auswirkungen der von econcept überprüften Massnahmen

Gemäss econcept könnten mit der Umsetzung der überprüften Massnahmen die unterschiedlich starken Fehlanreize und Schwelleneffekte in den betreffenden Systemen weitgehend beseitigt werden.

Tabelle 3: Wichtigste Auswirkungen geprüfter Anpassungen

		ALBV	KIBE	MUBE	Stipendien	IPV	EL	Sozialhilfe
Finanzielle Auswirkungen								
Effekte auf die Haushalte	Behebung Fehlanreize	+	++	+	Effekte bei gleichzeitigem Bezug		Effekte bei gleichzeitigem Bezug	+
	Frei verfügbares Einkommen	- +	k.A.	- +				
Finanzielle Auswirkungen für öffentliche Hand [in 1000 CHF/a]	Leistungssummen	- 300 bis 400		+ 0 bis 20	Verlagerungen nicht quantifizierbar	- 1'150	Verlagerungen nicht quantifizierbar	+ 1'300 bis 1'950
	Administrativkosten	leichter Rückgang		+ 55				Erhöhung wg. Fallanstieg
Weitere Zieldimensionen								
Effektivität				--				
Effizienz		+	+(+)	--				
Gerechtigkeit		-	+(+)	++		+ --		++
Optimale Anreizsetzung		+	+(+)	+				++ -
Transparenz		-	+(+)	+ -		+ -		++ -
Rechtssicherheit			+(+)					
Administrativer Aufwand				+				

Auswirkungen der geprüften Variante im Vergleich zu heutigen Tarifen der Beitragssysteme (econconcept, 2016, S. iv)

Econcept hält jedoch fest, dass die Eliminierung der Fehlanreize und Schwelleneffekte - auch unter Berücksichtigung von Massnahmen zur Verhinderung von Mehrkosten - insgesamt zu Kostensteigerungen führen würde (siehe Tabelle 3). Die Umsetzung wäre insbesondere mit einer Verlagerung von Kosten aus der IPV in die Sozialhilfe verbunden. Durch diese Lastenverschiebung vom Kanton (IPV) zu den Gemeinden (Sozialhilfe) würde der Kanton insgesamt und je nach Auswirkungen auf den Lastenausgleich Soziales von Kosteneinsparungen profitieren. Zudem erwartet econcept Mehrkosten in der Sozialhilfe infolge Verschiebungen der Anspruchsgrenzen mit einem Anstieg der Fallzahlen. Eine abschliessende Beurteilung der finanziellen und personellen Auswirkungen ist aufgrund der Komplexität der Verflechtungen

und der Volatilität des Leistungsbezugs sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden jedoch nicht möglich.

Im Hinblick auf Massnahmen, welche auf eine stärkere Vereinheitlichung der Beitragsbemessung abzielen und welche primär auf die Behebung der Fehlanreize sowie der Zirkelbezüge angelegt sind, erwartet econcept insgesamt positive Effekte. Allerdings ist eine Umsetzung nur dann sinnvoll, wenn das Bündner Sozialsystem in weitergehender Hinsicht stärker vereinheitlicht wird und die relevanten Leistungen miteinbezogen werden. Eine stärkere Vereinheitlichung würde kurzfristig zu keinen Kosteneinsparungen führen. Mittelfristig sind die Auswirkungen auf die Kosten nicht abschätzbar. Durch eine Vereinheitlichung würden die verschiedenen Leistungen des Sozialsystems besser aufeinander abgestimmt. Dies könnte mittelfristig zu Kosteneinsparungen im administrativen Bereich führen.

5 Abschliessende Beurteilung und weiteres Vorgehen

5.1 Ausgangslage

Zur Bearbeitung des ES 9/25 wurden im Rahmen der beiden Projektschritte (drei Teilprojekte / Bericht econcept) verschiedene Massnahmen ausgearbeitet sowie auf Auswirkungen geprüft und beurteilt. Die Erarbeitung gemeinsamer Sozialziele wurde – da sehr unterschiedliche Zielgruppen bestehen – von der Arbeitsgruppe als wenig zielführend erachtet. Im Zuge des ES 9/25 wurden die Sozialziele in den Einzelsystemen beurteilt. Diese haben mit Ausnahme der Zielsetzung der Mutterschaftsbeiträge weiterhin Gültigkeit. Eine vertiefte Prüfung und Diskussion der Sozialziele in den verschiedenen Systemen soll im Rahmen des übergeordneten Projekts zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts erfolgen.

In Bezug auf Schwelleneffekte und Arbeitsanreize zeigt sich, dass jedes Sozialsystem per se positive und negative Anreize beinhaltet. Bei den Stipendien und Mutterschaftsbeiträgen bestehen dabei gezielte Anreize zum Verzicht auf Aufnahme oder Ausdehnung der Erwerbstätigkeit. Diese waren oder sind politisch gewünscht. So ist bei den Stipendien ein solcher Verzicht im Ergebnis nicht als negativ zu werten. Es kann daher nicht von Fehlanreizen gesprochen werden. Gehen Studierende vermehrt einer Arbeit während dem Studium nach, verlängern sich die Studien tenden-

ziell und die Schulgeldkosten führen zu einem Mehraufwand beim Kanton, welcher allfällige Einsparungen infolge Behebung der Fehlanreize übersteigt.

Nachfolgend wird im Einzelnen dargelegt, welche der in den beiden Projektschritten festgestellten Systemmängel behoben werden sollen. Zudem wird kurz darauf eingegangen, welche Massnahmen dafür vorgesehen sind.

5.2 Steuersystem

Die steuerliche Nullveranlagung von EL- und Sozialhilfe-Empfangenden wurde vor allem aus sozialpolitischen und steuersystematischen Gründen eingeführt. Sie kann in Bezug auf die EL sowie die Sozialhilfe zu Schwelleneffekten führen. Dieser Nachteil wurde bei der Einführung bewusst in Kauf genommen. Eine Aufhebung der Nullveranlagung würde zudem zusätzlichen administrativen Aufwand bedeuten. Deshalb wurde diese Massnahme bereits im Rahmen der econcept-Studie nicht weiterverfolgt.

Im Steuersystem können die Abzüge für erwachsene Kinder in Ausbildung zu einem Schwelleneffekt führen. Dieser Schwelleneffekt ist kaum gesellschaftlich relevant. Es werden keine Massnahmen zur Behebung des Schwelleneffekts ergriffen.

5.3 Stipendien

Je nach Konstellation kommt es beim Bezug von Stipendien zu einem (politisch gewünschten) negativen Erwerbsanreiz oder zu einem Schwelleneffekt beim Ein- bzw. Austritt. Aufgrund des bereits absehbaren personellen und finanziellen Mehraufwands sowie vereinzelt fehlender Vereinbarkeit mit der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen sowie erwarteten nicht unerheblichen Mehrkosten durch verlängerte Studienzeiten werden die Massnahmen in den Stipendien nicht weiterverfolgt.

5.4 Ergänzungsleistungen (vgl. Kapitel 3 Teilprojekt Ergänzungsleistungen)

Econcept stellte im Bereich der EL Schwelleneffekte bei Ende der Nullveranlagung sowie bei Ein- oder Austritt fest. Zudem besteht ein reduzierter Anreiz während des Bezugs. Die Behebung dieser Fehlanreize liegt nicht in der kantonalen Regelungskompetenz.

5.5 Individuelle Prämienverbilligung (IPV) (vgl. Kapitel 3 Teilprojekt Individuelle Prämienverbilligung)

Gemäss econcept führt der Stufentarif der IPV je nach Konstellation zu einem Schwelleneffekt. Allerdings ist dieser kaum gesellschaftlich relevant. Deshalb wurde die Massnahme zur Behebung des Schwelleneffekts ausgeschlossen.

5.6 Alimentenbevorschussung (ALBV)

Während des Bezugs von Alimentenbevorschussung besteht je nach Erwerbseinkommen des Haushalts ein fehlender Anreiz zur Ausdehnung der Erwerbstätigkeit. Dieser Fehlanreiz ist aufgrund der geringen Anzahl Betroffener gesellschaftlich weniger relevant. Die Behebung des Fehlanreizes führte nur dann zu Kosteneinsparungen, wenn der Empfängerkreis eingeeengt würde. Deshalb wird auf eine Anpassung verzichtet.

5.7 Familienergänzende Kinderbetreuung (KIBE)

Hinsichtlich der Tarifgestaltung macht der Kanton den Kindertagesstätten kaum Vorgaben. Im Kanton Graubünden kommen sehr unterschiedliche Tarifsysteme zur Anwendung. Die Stufentarife, welche die Mehrheit der Kindertagesstätten anwendet, führen zu Schwelleneffekten. Eine einheitliche Tarifgestaltung mit einem Prozentmodell soll angestrebt werden. Die weitere Bearbeitung einer möglichen Anpassung des Tarifmodells erfolgt im Rahmen des ES 11/23 «Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten» des Regierungsprogramms und Finanzplans 2017-2020.

5.8 Mutterschaftsbeiträge (MUBE)

Bei den Mutterschaftsbeiträgen bestehen Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt sowie ein negativer Erwerbsanreiz während des Bezugs. Die Umsetzung der von econcept vorgeschlagenen Massnahmen zur Behebung bzw. Reduktion der Fehlanreize stehen im Widerspruch zur Zielsetzung der Mutterschaftsbeiträge, Eltern nach der Geburt eines Kindes zu dessen Pflege und Betreuung finanziell zu unterstützen. Die Politik zielt darauf ab, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und dadurch die Erwerbstätigkeit von Frauen zu ermöglichen. Die Mutterschaftsbeiträge laufen dieser Zielsetzung entgegen. Der Sachverhalt, der zur Schaffung dieses Ge-

setzes führte, ist mittlerweile mit der Mutterschaftsentschädigung (MSE) bundesrechtlich geregelt.

Die Aufhebung der Gesetzgebung über die Mutterschaftsbeiträge wird geprüft. Damit verbunden soll eine Überführung allenfalls relevanter Bestimmungen ins kantonale Unterstützungsgesetz sowie eine Neuzuweisung der bisherigen Mutterschaftsbeiträge zugunsten der familienergänzenden Kinderbetreuung abgeklärt werden. Dadurch kann dem volkswirtschaftlich wichtigen Anliegen Rechnung getragen werden, Frauen verstärkt in den Arbeitsprozess zu integrieren. Der abschliessende Entscheid darüber soll im Zusammenhang mit den Arbeiten am ES 11/23 «Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten» des Regierungsprogramms und Finanzplans 2017-2020 gefällt werden.

5.9 Sozialhilfe

Die Revision der SKOS-Richtlinien ist in zwei Etappen erfolgt. Die Regierung setzte die erste Etappe mittels Anpassung der Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG; BR 546.270) per 1. Januar 2016 (RB Nr. 1035 vom 15. Dezember 2015) um. Die zweite Etappe wurde per 1. Januar 2017 (RB Nr. 1073 vom 5. Dezember 2016) umgesetzt. Die revidierten SKOS-Richtlinien beinhalten neu auch eine Empfehlung, Schwelleneffekte zu vermeiden (A. 10 SKOS-Richtlinien). Im Kanton Graubünden ist diese Empfehlung noch nicht umgesetzt.

In der Sozialhilfe besteht ein Fehlanreiz aufgrund eines Schwelleneffekts beim Ein- und Austritt. Dieser Schwelleneffekt kann dazu führen, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen, finanziell besser gestellt sind, als Personen, die keine Sozialhilfe beziehen. Eine Anpassung der Ein- und Austrittsberechnung der Sozialhilfe zur Verminderung des Schwelleneffekts ist aufgrund des Urteils U 16 94 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 1. Februar 2017 notwendig. Zudem entspricht die Anpassung der Zielsetzung des ES 9/25 Sozialziele und Schwelleneffekte, da Schwelleneffekte abgebaut werden.

Zur Verminderung des Schwelleneffekts sind folgenden Massnahmen möglich:

- *Anpassung bei den Gesundheitskosten (Krankenkassenprämien, Selbstbehalte und Franchisen)*

Econcept schlägt vor, auf die vollständige Prämienübernahme bei Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger durch die IPV zu verzichten und die Netto-krankenkassenprämie als Ausgabe bei der Sozialhilfe anzurechnen. Diese Massnahmen würden gemäss Berechnungen von econcept zu einer Kostenverlagerung im Umfang von rund 1,15 Millionen Franken pro Jahr von der IPV zur Sozialhilfe führen. Diese Umlagerung hätte damit eine Minderbelastung beim Kanton (IPV) zulasten der Gemeinden (Sozialhilfe) zur Folge. Auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen in dieser Form soll aktuell verzichtet werden.

Die Problematik kann alternativ über eine Praxisanpassung behoben werden: Jener Teil der Prämien für die obligatorische Krankenversicherung, den bedürftige Personen selbst bezahlen müssen, sowie die Kosten für Selbstbehalte und Franchisen werden in der Ein- und Austrittsberechnung berücksichtigt. Diese Praxisanpassung ist gestützt auf das Urteil U 16 94 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 1. Februar 2017 notwendig. Mit dem Urteil hiess das Verwaltungsgericht eine Beschwerde in Bezug auf die Nichtberücksichtigung der Gesundheitskosten bei der Eintrittsberechnung gut. Zudem entspricht die Anpassung den SKOS-Richtlinien (vgl. B.5.1 SKOS-Richtlinien).

- *Anpassung beim Einkommensfreibetrag und den Integrationszulagen*

Die Anrechnung des Einkommensfreibetrags (EFB) und der Integrationszulage (IZU) als Abzug von den Einnahmen bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung (Ein- und Austritt) ist über eine Revision der regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG; BR 546.270) umzusetzen.

Auswirkungen

Die beiden Massnahmen (Praxisanpassung in Bezug auf die Gesundheitskosten sowie der Einbezug des EFB und der IZU bei der Ein- und Austrittsberechnung) könnten insbesondere aufgrund von neu anspruchsberechtigten Personen zu Mehrkosten führen. Infolge von Neueintritten rechnet econcept mit Mehrkosten im Umfang von 950 000 Franken. Allerdings verzichtet erfahrungsgemäss ein Teil der Anspruchsberechtigten auf einen Antrag auf Sozialhilfe. Dies ist einer der Gründe, weshalb die Sozialhilfequote im Kanton Graubünden vergleichsweise klein ist. Ein Fallanstieg würde zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand führen.

5.10 Vereinheitlichung des Bündner Sozialsystems

Die Umsetzung der Massnahmen zur Vereinheitlichung des Bündner Sozialsystems ist nur dann sinnvoll, wenn das System in weitergehender Hinsicht stärker vereinheitlicht wird. Zudem müssten die relevanten Leistungen in die Vereinheitlichung miteinbezogen werden. Die zuständigen kantonalen Stellen müssten die stärkere Vereinheitlichung in einem gemeinsamen Prozess im Detail erarbeiten. Im Verlauf des ES 9/25 zeigte sich, dass die Vereinheitlichung angesichts der Komplexität und teilweise bestehenden übergeordneten gesetzlichen Vorgaben als schwierig umsetzbar erachtet wird. Deshalb wird die Vereinheitlichung nicht weiterverfolgt.

6 Abschluss ES 9/25 Sozialziele und Schwelleneffekte

Die wichtigsten Erkenntnisse und Ergebnisse der beiden Projektschritte im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des ES 9/25 sind nachfolgend zusammengefasst:

- Das hohe Kostenwachstum bei den Leistungen IPV und EL konnte mit verschiedenen Massnahmen vorübergehend gebremst werden. Seit 2016 ist wieder ein stärkerer Anstieg zu verzeichnen, welcher sich kontinuierlich in den Finanzplanjahren bis 2021 fortsetzt. Weitergehende kostensparende Massnahmen haben über eine Anpassung der Sozialziele zu erfolgen.
- Mit der IPV-Revision im 2013 konnte zur Vermeidung von Leistungsbezügen durch Personen, welche gestützt auf steuerrechtliche Abzüge ein tiefes steuerbares Einkommen ausweisen und nicht in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, die entsprechenden Massnahmen getroffen werden.
- Das Bündner Sozial- und Steuersystem wurde durch econcept auf Fehlanreize geprüft. Zur Behebung der Fehlanreize in den Leistungen Sozialhilfe, ALBV, KIBE und MUBE wurden mögliche Massnahmen auf deren Auswirkungen geprüft und beurteilt. Verschiedene Massnahmen sollen im Rahmen des ES 11/23 «Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten» des Regierungsprogramms und Finanzplans 2017-2020 weiterverfolgt werden. Zudem soll die Ein- und Austrittsberechnung bei der Sozialhilfe bearbeitet werden.

- In Bezug auf eine Verminderung des administrativen Aufwands wurden durch die bereits umgesetzte IPV-Revision sowie durch noch angedachte Schritte (Aufhebung der Gesetzgebung über die Mutterschaftsbeiträge) Vereinfachungen erzielt bzw. in Aussicht gestellt.
- Im Rahmen des ES 33/1 «Aktive Finanz- und Steuerpolitik zur Sicherung der Erträge» wird ein umfassendes Programm zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts erarbeitet. Einsparpotenziale über die Beurteilung bzw. Prüfung der Sozialziele bei der IPV sowie der materiellen Sozialhilfe werden in dieses Programm aufgenommen. Dabei wirken sich Anpassungen bei der IPV unmittelbar auf den Kantonshaushalt aus. Die Aufwendungen der materiellen Sozialhilfe tragen primär die Gemeinden. Für die Bemessung der Unterstützung durch die zuständige Gemeinde sind gemäss regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (BR 546.270) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) massgebend. Sekundär wirken sich Anpassungen bei der Sozialhilfe über den Lastenausgleich Soziales (SLA) ebenfalls auf die Ausgaben des Kantons aus.

Die Massnahmen, die weiterverfolgt werden sollen, betreffen Einzelsysteme. Diese werden soweit wie möglich durch die betroffenen Ämter bzw. Departemente weiterbearbeitet. Eine übergeordnete Koordination im Rahmen des ES 9/25 ist nicht mehr notwendig. Die Analysen haben zudem gezeigt, dass weitere koordinierte Massnahmen nicht als zielführend erachtet werden. Der Entwicklungsschwerpunkt ist abzuschliessen.

Aufgrund der Verknüpfungen zwischen den einzelnen Systemen sind die Departemente und Dienststellen jeweils gehalten, bei geplanten Anpassungen frühzeitig die weiteren betroffenen Dienststellen mit einzubeziehen.

7 Auftrag Casanova-Maron (Domat/Ems) betreffend Anpassung der Bemessung von Unterstützungsleistungen

Im Auftrag Casanova-Maron (Domat/Ems) betreffend Anpassung der Bemessung von Unterstützungsleistungen vom 29.08.2014 forderten die Unterzeichner, die Bemessung der Unterstützung im Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger zu regeln

und das Anreizsystem zur Reintegration von Unterstützungsbedürftigen auszubauen. Die Unterzeichner forderten dabei, die SKOS-Ansätze generell um 10 Prozent zu kürzen und die Integrationszulagen so zu erhöhen, dass die Sozialhilfe für integrationswillige Unterstützungsbedürftige in der heutigen Höhe erhalten bleibt. In ihrer Antwort auf den Auftrag Casanova-Maron hielt die Regierung fest, den Auftrag im Rahmen der Umsetzung des ES 9/25 zu überprüfen, unter Berücksichtigung der laufenden Prozesse seitens der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der SKOS. Die Ausgestaltung allfälliger Massnahmen wurde offengehalten. Der Grosse Rat überwies den Auftrag im Sinne der Regierung mit 88:1.

In der Zwischenzeit bzw. während der Bearbeitung des ES 9/25 hat der Kanton Graubünden die beiden Etappen der Revision der SKOS-Richtlinien umgesetzt. Die erste Etappe der Revision der SKOS-Richtlinien wurde per 1. Januar 2016 umgesetzt. Die Regierung hat die dafür notwendige Teilrevision der Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG; BR 546.270) mit Beschluss vom 15. Dezember 2015 (Prot. Nr. 1035) erlassen. Die zweite Etappe der Richtlinienrevision hat die Regierung am 5. Dezember 2016 zur Kenntnis genommen und deren Umsetzung per 1. Januar 2017 beschlossen (Prot. Nr. 1073).

Mit den SKOS-Richtlinienrevisionen wurde der Handlungsspielraum für die Gemeinden bei der Bemessung von Sozialhilfeleistungen erhöht, die Sanktionen verstärkt und das Anreizsystem für die Integration von Sozialhilfebezügerinnen und –bezüger deutlich geschärft. Konkret verbunden sind damit kostensenkende Massnahmen, wie die Erhöhung der Bandbreite für Sanktionen auf 30 Prozent, die Senkung des Grundbedarfs bei grossen Haushalten und strengere Kriterien für die Integrationszulagen. Ein tieferer Grundbedarf für Jugendliche war im Kanton Graubünden bereits zu einem früheren Zeitpunkt umgesetzt. Die Kritik an den SKOS-Richtlinien, welche auch zum Auftrag Casanova-Maron geführt hat, wurde aufgenommen. Die Verantwortung bei der Ausnützung des erhöhten Handlungsspielraums liegt bei den Gemeinden. Die revidierten Richtlinien sind erst ein respektive zwei Jahre in Kraft. Aufgrund der kurzen Dauer können die Wirkungen im Allgemeinen und die Anwendung in den Gemeinden noch nicht abgeschätzt werden.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und auf Antrag des Departements für Finanzen und Gemeinden.

beschliesst die Regierung:

1. Die von der econcept AG erstellte Studie «Integrale Analyse des Sozial- und Steuersystems im Kanton Graubünden» vom 21. November 2016 wird zur Kenntnis genommen und zur Veröffentlichung freigegeben.
2. Im Rahmen des ES 33/1 «Aktive Finanz- und Steuerpolitik zur Sicherung der Erträge» aus dem Regierungsprogramm und Finanzplan 2017-2020 werden Entlastungsmöglichkeiten erarbeitet. Einsparpotenziale über die Beurteilung bzw. Prüfung der Sozialziele der Beitragssysteme Individuelle Prämienverbilligungen (IPV) und materielle Sozialhilfe (mit Auswirkung auf den Lastenausgleich Soziales) werden in diesem Zusammenhang weiterverfolgt.
3. Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung wird eine einheitliche Tarifgestaltung mit einem Prozentmodell angestrebt. Die Anpassung des Tarifmodells wird im Rahmen des Entwicklungsschwerpunkts 11/23 «Gesellschaftlicher Zusammenhalt fördern und soziale Sicherheit gewährleisten» des Regierungsprogramms und Finanzplans 2017-2020 bearbeitet. Eine Aufhebung der Gesetzgebung über die Mutterschaftsbeiträge und ein möglicher Transfer der finanziellen Mittel der Mutterschaftsbeiträge zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung werden ebenfalls im Rahmen des ES 11/23 geprüft.
4. Eine Anpassung der Ein- und Austrittsberechnung der materiellen Sozialhilfe zur Vermeidung des Schwelleneffekts ist gestützt auf das Urteil U 16 94 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 1. Februar 2017 erforderlich. Die Anpassung hat unter der Vorgabe einer möglichst kostengünstigen Regelung zu erfolgen. Das DVS wird beauftragt, der Regierung Grundlagen für eine Umsetzung vorzulegen.
5. Die in den vorstehenden Beschlussziffern 2, 3 und 4 erwähnten und weiter zu bearbeitenden Massnahmen betreffen Einzelsysteme. Eine übergeordnete Ko-

ordination im Rahmen des ES 9/25 «Sozialziele und Schwelleneffekte» aus dem Regierungsprogramm und Finanzplan 2013-2016 ist nicht mehr notwendig. Der ES 9/25 «Sozialziele und Schwelleneffekte» ist abgeschlossen.

6. Mitteilung an das Departement für Volkswirtschaft und Soziales, das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement, das Departement für Finanzen und Gemeinden, die Standeskanzlei, die Sozialversicherungsanstalt Graubünden, das Gesundheitsamt, die Steuerverwaltung sowie an das Sozialamt.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin