

21. November 2016

Integrale Analyse des Sozial- und Steuersystems im Kanton Graubünden

Zusammenfassung

Zielsetzungen und Vorgehen der integralen Analyse

Mit dem Entwicklungsschwerpunkt 9/25 «Sozialziele und Schwelleneffekte» im Regierungsprogramm 2013-2016 zielt die Bündner Regierung auf eine verbesserte Abstimmung der sozialen Beitragssysteme und effizienteren finanziellen Ressourceneinsatz ab. In drei Teilprojekten wurden dazu seit 2013 vom Sozialamt, vom Gesundheitsamt und von der Sozialversicherungsanstalt eine Problemanalyse und Bestandaufnahme vorgenommen. Im Rahmen einer integralen Analyse des Sozial- und Steuersystems im Kanton Graubünden wurde nun die koordinierte Wirkung der kantonalen Bedarfssysteme noch vertieft untersucht. Die umfassende Analyse zeigt Verflechtungen und Abhängigkeiten auf und eruiert Fehlanreize sowie weitere unerwünschte Effekte im Zusammenspiel der Systeme. Auf Basis der Erkenntnisse wurden Anpassungsmöglichkeiten unterbreitet. Deren Auswirkungen wurden diskutiert und insbesondere in finanzieller Hinsicht genauer abgeschätzt. Die zwischen Juni und November 2016 durch econcept AG durchgeführten Arbeiten wurden durch die zuständigen kantonalen Stellen fachlich eng begleitet.

Unsystematische Verflechtungen und Abhängigkeiten

Das Bündner Sozialsystem zeichnet sich durch vielfältige, unsystematische aus den einzelnen Systemen heraus gewachsene Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Beitragssystemen aus. Die weitgehendsten tariflichen Verflechtungen weisen die Alimentenbevorschussung (ALBV), die mit Ausnahme der Ergänzungsleistungen (EL) sämtliche weiteren Leistungen anrechnet, die EL, die Stipendien sowie die Sozialhilfe als subsidiär nachgelagertes Beitragssystem auf. Die EL und Sozialhilfe stellen zudem in einzelnen Bemessungsgrössen für die Mutterschaftsbeiträge (MUBE) massgebliche Bestimmungen. Weniger Abhängigkeiten bestehen seitens der familienergänzenden Kinderbetreuung (KIBE) und seitens der Individuellen Prämienverbilligung (IPV). Verknüpfungen mit dem Steuersystem ergeben sich, indem je nach Beitragssystem unterschiedlich weitreichende steuerliche Grundlagen und Besteuerungsvorgaben massgebend sind und zudem in einzelnen Systemen mit der Nullveranlagung eine steuerrechtliche Besonderheit zum Tragen kommt. Ausgeprägt sind die Abhängigkeiten vom

Steuersystem insbesondere, wenn – wie in IPV und KIBE – für die Leistungsbemessung vollumfänglich auf steuerrechtliche Grundlagen abgestützt wird.

Uneinheitliche Beitragsbestimmung und -bemessung

Als Folge der grösstenteils unkoordiniert gewachsenen Beitragssysteme mit ihren je spezifischen Tarifen gestaltet sich auch die Beitragsbemessung in den einzelnen Systemen uneinheitlich. Insgesamt finden sich zwischen den Systemen nur wenig einheitliche Bemessungselemente, die sich zudem nur im Ausnahmefall an systemübergreifenden Überlegungen orientieren. Welche Einkommensbestandteile bei der Anspruchsprüfung angerechnet werden, wessen Einkommen dabei mitberücksichtigt wird und bis zu welchem Einkommen jemand Anspruch hat auf eine Leistung, variiert je nach System stark. Sehr spezifisch und detailreich gestaltet sich die Beitragsbemessung insbesondere in ALBV, MUBE, Stipendien und Sozialhilfe. Der ALBV-Tarif birgt darüber hinaus in besonderem Masse Anrechnungslücken und Zirkelbezüge. Zu berücksichtigen ist, dass die Beitragsbemessung in einzelnen Systemen – so insbesondere in EL, IPV und Stipendien – nur teilweise in kantonaler Regelungskompetenz liegt.

Schwelleneffekte und andere Formen von Fehlanreizen

Die integrale Analyse des Bündner Sozial- und Steuersystems weist diverse individuell relevante Fehlanreize nach. Betroffen sind sämtliche heutigen Beitragssysteme ebenso wie das Steuersystem. Die Ursachen der Fehlanreize liegen zumeist in der Tarifausgestaltung der einzelnen Systeme. Nur im Falle der Schwelleneffekte aufgrund der Nullveranlagung in EL und Sozialhilfe entstehen sie durch das Zusammenspiel von Systemen.

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

Tabelle Z-1: 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.

Die gesellschaftliche Relevanz der identifizierten Fehlanreize variiert – abhängig von der Anzahl tangierter Haushalte, dem zusätzlichen Erwerbspotenzial dieser Haushalte sowie der Form der Fehlanreize. Gesellschaftliche relevante Fehlanreize finden sich insbesondere in der Sozialhilfe sowie in den MUBE und den Stipendien, wobei die Fehlanreize in letzteren beiden Beitragssystemen verknüpft sind mit der zentralen Frage zur grundsätzlichen Wünschbarkeit der Anreizsetzung. Von geringerer gesellschaftlicher Reichweite sind demgegenüber die Fehlanreize in ALBV, EL sowie den weiteren Systemen.

Weitere Auswirkungen fehlender Koordination

Aus der fehlenden Abstimmung der Leistungen und Wirkungen im Sozial- und Steuersystem resultieren neben Fehlanreizen weitere unerwünschte Effekte: Das Zusammenwirken der einzelnen Beitragssysteme bleibt intransparent. Auch kommt es – nicht zuletzt bedingt durch die Fehlanreize – zu Ungleichbehandlungen und lassen sich Unterschiede im Einzelfall, die sich aus dem Zusammenspiel der Leistungen ergeben, unter Umständen kaum begründen. Ebenso ist die heutige, in den einzelnen Systemen erfolgende Beitragsbemessung mit höherem Verwaltungsaufwand verbunden. Ungleichbehandlungen von Leistungsbezügern/innen oder Benachteiligungen von Haushalten ohne Leistungsbezug bestehen mit Ausnahme von IPV und KIBE in sämtlichen Systemen.

Mögliche Anpassungen des Sozial- und Steuersystems

Aufbauend auf der durchgeführten Analyse des Sozial- und Steuersystems wurden drei Varianten zur koordinierten Anpassung der heutigen Systeme erarbeitet. Diese Varianten verfolgen allesamt den Ansatz einer gesamtsystemisch abgestimmten Minimierung der unerwünschten Effekte und schlagen dazu nötige Massnahmen vor. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Variante «Sozialsystem koordiniert»*: Es erfolgt eine koordinierte Minimierung der Fehlanreize durch 18 Massnahmen in betroffenen und verursachenden Beitragssystemen.
- *Variante «Sozial- und Steuersystem koordiniert»*: Es erfolgt eine koordinierte Minimierung der Fehlanreize durch 21 Massnahmen in betroffenen und verursachenden Beitragssystemen – dies in Abstimmung mit Massnahmen im Steuersystem.
- *Variante «Sozial- und Steuersystem vereinheitlicht»*: Es erfolgt eine koordinierte Minimierung der Fehlanreize durch 22 Massnahmen in betroffenen und verursachenden Beitragssystemen sowie im Steuersystem. Gleichzeitig wird die Beitragsbemessung der einzelnen Leistungen stärker vereinheitlicht, indem die Anrechnung der Einnahmen abgestimmt wird.

Auf Auswirkungen geprüft wurde die Variante «Sozial- und Steuersystem vereinheitlicht», wegen bereits absehbaren Mehraufwands und vereinzelt fehlender Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht jedoch ohne die Massnahmen in den Stipendien und dem Steuersystem. Die geprüfte Variante und die dabei berücksichtigten Massnahmen wurden in einem mehrstufigen Verfahren unter Einbezug der für die Systeme zuständigen kantona-

len Stellen festgelegt und präzisiert. Aus Ressourcengründen konnte nur eine Variante vertieft aus Auswirkungen geprüft werden.

Wichtigste Auswirkungen ausgewählter Anpassungen

Die Analyse der Auswirkungen von 14 koordiniert umzusetzenden Massnahmen in ALBV, KIBE, MUBE, IPV und Sozialhilfe zeigt, dass damit die Fehlanreize in den betreffenden Systemen weitgehend beseitigt werden. Auch hinsichtlich Effizienz und Gerechtigkeit der betroffenen Beitragssysteme zeitigen die Massnahmen insgesamt positive Effekte, indem insbesondere bestehende Ungleichbehandlungen verringert werden und in ALBV, MUBE und Sozialhilfe bisher nicht anspruchsberechtigte Haushalte gegenüber heute leistungsbeziehenden Haushalten nicht mehr benachteiligt sind. Finanziell bringen die Massnahmen Einsparungen im Bereich der IPV und der ALBV. Zusätzliche Kosten entstehen insbesondere für die Sozialhilfe – dies insbesondere aufgrund von Verlagerungen aus der IPV infolge der Anrechnung der Netto-Krankenkassenprämie sowie aufgrund von Mehrausgaben für Neu-Bezüger/innen, die durch die geprüfte Reduktion des maximalen Einkommensfreibetrags (EFB) auf 400 CHF/Mt. als Massnahme zur Verhinderung von Mehrkosten nicht kompensiert werden. Dazu wäre der maximale EFB um mindestens weitere 50 bis 250 CHF/Mt. zu senken.

		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				
Weitere Zieldimensionen								
Effektivität				--				
Effizienz		+	+(+)	--				
Gerechtigkeit		-	+(+)	++		+ --		++
Optimale Anreizsetzung		+	+(+)	+				++ -
Transparenz		-	+(+)	+ -		+ -		++ -
Rechtssicherheit			+(+)					
Administrativer Aufwand				+				

Tabelle Z-2: Auswirkungen der geprüften Variante im Vergleich zu heutigen Tarifen der Beitragssysteme

Unerwünschte Effekte zeigen sich abgesehen von leichten Einschränkungen der Transparenz verschiedener Einzelsysteme, die sich durch eine neu eingeführte Hierarchie der Beitragssysteme erklären, vor allem in der MUBE. In diesem System stehen die auf Minimierung der Fehlanreize abzielenden Massnahmen heutigen Zielsetzungen der Leistung entgegen. Auch das frei verfügbare Einkommen der heute MUBE-beziehenden

Haushalte wird durch die Massnahmen deutlich reduziert. Bereits heute bestehende Widersprüche der MUBE werden dadurch noch akzentuiert. In der IPV führt der zur stärkeren Vereinheitlichung der Beitragsbemessung gedachte, zusätzliche Abzug der ALBV vom steuerbaren Einkommen zu einer Benachteiligung von Haushalten mit Alimenten gegenüber solchen mit ALBV. In sämtlichen Systemen entsteht den zuständigen Stellen für die Umsetzung der Massnahmen neben einmaligem administrativem Aufwand auch grösserer Aufwand für die Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen.

Mangels Massnahmen in den entsprechenden Systemen bestehen bleiben Fehlanreize, die stipendien-, IPV- und EL-beziehende Haushalte tangieren oder die ihre Ursache in der Ausgestaltung des Steuertarifs haben (insb. Nullveranlagung). Bezüger/innen von Stipendien und EL können von den Massnahmen in ALBV, KIBE, MUBE, IPV und Sozialhilfe bei gleichzeitigem Bezug entsprechender Leistungen ebenfalls betroffen sein. Die finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand in diesen beiden Systemen sind mangels geeigneter Daten nicht quantifizierbar. Eine generelle Schwierigkeit bei der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand besteht in allen Systemen darin, dass Änderungen des Erwerbsverhaltens, die infolge der Massnahmen zu verzeichnen sind, auf Basis des heutigen Wissensstandes nicht näher beurteilt werden können. Auch der tatsächliche Leistungsbezug durch neu anspruchsberechtigte Haushalte kann nur angenähert werden. Erfahrungsgemäss verzichtet ein Teil der Anspruchsberechtigten auf einen Antrag. Angaben zur Veränderung der Leistungssummen orientieren sich entsprechend an Schätzungen und Szenarien und sind nur in Bandbreiten möglich.

Vor- und Nachteile mit Blick auf strategische Absicht zu ES 9/25

Mit Blick auf die zum Entwicklungsschwerpunkt 9/25 des Regierungsprogramms 2013-2016 formulierte strategische Absicht zeigen sich folgende Vor- und Nachteile der geprüften Variante:

		Vorteile	Nachteile
Strategische Absicht ES 9/25	Kohärente, einfache, nachvollziehbare und wirksame Abstimmung der Beitragssysteme	<ul style="list-style-type: none"> – Kohärenteres Sozialsystem durch Hierarchie der Beitragssysteme und einheitlichere Einkommensberechnung – Weitgehende Behebung der Fehlanreize in Beitragssystemen mit Massnahmen – Behebung von Zirkelbezüge – Verringerte Ungleichbehandlung von Haushalten – Mehr Transparenz bzgl. Auswirkungen auf verfügbares Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortbestehen der durch Stipendien, EL, Steuersystem verursachten Fehlanreize – Beitragsbemessung/-berechnung nach wie vor uneinheitlich auf Basis zumeist spezifischer Grundlagen – Für bisher besonders behandelte Gruppen schwieriger nachvollziehbare Bemessung – Grundsätzliche Fragen bzgl. MUBE ungeklärt
	Effizienter Einsatz der verfügbaren finanziellen Ressourcen, dadurch Hemmung des Kostenwachstums	<ul style="list-style-type: none"> – Reduktion des finanziellen und administrativen Aufwands für ALBV und IPV – Verringerung des Aufwands im SOA infolge stärker abgestimmter Tarife (insb. MUBE - Sozialhilfe) – Effizientere Schnittstellen und Übergänge zwischen einzelnen Systemen – Zusätzliche Massnahmen zur Verhinderung von Mehrkosten verhindern Bezug durch Haushalte ausserhalb Zielgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> – Infolge Fallwachstums deutlich höhere Ausgaben für Sozialhilfe – Nach wie vor erhöhter Bearbeitungs- und Koordinationsaufwand angesichts uneinheitlicher Bemessungsgrundlagen – Effekt bzgl. Hemmung des Kostenwachstums aufgrund der unbekanntem Verhaltensänderungen unklar

Tabelle Z-3: Vor- und Nachteile der geprüften Variante mit Blick auf strategische Absicht zu ES 9/25

Die Veränderung der Ausgaben für ALBV und Sozialhilfe betreffen neben dem Kanton auch die Gemeinden. Die jeweiligen Anteile lassen sich angesichts des erst Anfang 2016 in Kraft getretenen Lastenausgleichgesetzes noch nicht näher bestimmen.