



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit

*Mit einer französischsprachigen
Zusammenfassung*

**Patrick Leisibach
Christoph A. Schaltegger
Lukas A. Schmid**



Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit

Überblicksstudie
im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

Patrick Leisibach, M.Sc.

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger

Lukas A. Schmid, M.A.

Luzern, Februar 2018

Zusammenfassung

I. Ausgangslage und Auftrag der Studie

Die Schweiz verfügt über ein engmaschiges Netz der sozialen Sicherheit, das jeder Einwohnerin und jedem Einwohner in sämtlichen Lebenslagen – unabhängig von sozialer Stellung, Alter oder Tätigkeit – den Lebensunterhalt angemessen gewährleistet. Die Sozialwerke erfüllen wichtige Aufgaben, setzen teilweise jedoch auch unerwünschte Anreizwirkungen. Je nach Ausgestaltung der Leistungen können Menschen u. a. davon abgehalten werden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszubauen. Ein effizientes Sozialversicherungssystem sollte einerseits den notwendigen Schutz bieten, andererseits aber auch intakte Arbeitsanreize gewährleisten. Diesbezüglich bezweckt diese Grundlagenstudie einen breiten Überblick über den Ist-Zustand der Arbeitsanreize in den Sozialwerken zu verschaffen. Im bestehenden Netz der Leistungen wird Optimierungsbedarf aufgezeigt und auf dieser Grundlage aktuelle Reformen und mögliche weitere Korrekturmassnahmen diskutiert. Dabei werden explizit die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Sozialwerken beleuchtet.

Damit eine Beschäftigung zustande kommt, braucht es zusätzlich zu einem bestehenden Arbeitsangebot auch die dazu passende Arbeitsstelle sowie ein Matching von Arbeitsangebot und -nachfrage. In dieser Studie wird implizit davon ausgegangen, dass eine passende Nachfrage sowie ein funktionierendes Matching vorhanden sind. Zu berücksichtigen sind ferner die mit der Stärkung der Arbeitsanreize verbundenen Zielkonflikte. In der Sozialpolitik besteht oftmals ein Trilemma zwischen dem Niveau der sozialen Sicherung, Finanzierbarkeit und wirksamer Arbeitsanreize. Je nach Gewichtung der einzelnen Zielsetzungen sind Abstriche bei den Arbeitsanreizen oder dem Niveau der sozialen Sicherung unausweichlich. Die Gewichtung der unterschiedlichen Zielsetzungen unterliegt dabei letztlich einem gesellschaftlichen Werturteil und sollte im politischen Prozess diskutiert und festgelegt werden.

II. Arbeitsanreize: Konzept und Definition

Die Entscheidung von Individuen, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, basiert in der ökonomischen Literatur gewöhnlich auf dem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell. Aus diesem folgt, dass von staatlichen Eingriffen durch Steuern, Sozialleistungen oder Rentensystemen negative Arbeitsanreize ausgehen. Bei der Verhaltensanpassung der Individuen wird grundsätzlich zwischen zwei Dimensionen unterschieden: Das *intensive* Arbeitsangebot bemisst die Veränderung in der Anzahl der Arbeitsstunden (Arbeitsintensität), das *extensive* Arbeitsangebot beschreibt eine Veränderung in der Arbeitsmarktpartizipation.

Die Sozialwerke üben derweil hauptsächlich auf die *pekuniären* Arbeitsanreize einen direkten Einfluss aus. Für die individuelle Entscheidung spielen aber auch *nicht-pekuniäre* Arbeitsanreize eine wichtige Rolle (u. a. Selbstachtung, soziale Kontakte, Ansehen, Selbstverwirklichung,

mögliche Stigmatisierung). Diese werden in der vorliegenden Studie am Rande behandelt. Je nach Ausprägung (d. h. wie sich eine zusätzliche Erwerbstätigkeit im Nettoeinkommen niederschlägt) können positive, geringe, fehlende oder negative Arbeitsanreize vorliegen. Zu letzteren zählen etwa Schwelleneffekte.

III. Volkswirtschaftliche Bedeutung

Langfristig kann das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf durch eine Veränderung zweier Grössen beeinflusst werden: Arbeitsvolumen und Arbeitsproduktivität. Aus Sicht der Arbeitsanreize interessiert vornehmlich ersteres. Die Veränderung des Arbeitsvolumens ist an die Beschäftigung und die geleisteten Arbeitsstunden gebunden. Die Sozialversicherungen nehmen darauf Einfluss, indem die (Pflicht-)Beiträge und Leistungstransfers das verfügbare Einkommen der Haushalte verändern. Wie stark dessen Veränderung auf das aggregierte Arbeitsangebot durchschlägt, bestimmt die aggregierte Angebotselastizität.

Die Beschäftigungslage der Schweiz schneidet im internationalen Vergleich seit Jahren sehr gut ab. Daraus abzuleiten, das Arbeitskräftepotenzial sei ausgeschöpft, wäre aber voreilig. In den letzten Jahren gelang es der Schweiz, die Gesamtbeschäftigung trotz bereits hohem Ausgangsniveau und teilweise herausfordernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu steigern. Zudem weisen Frauen und ältere Arbeitskräfte weiterhin einen hohen Anteil an Teilzeitpensen auf – bei gleichzeitig steigender Erwerbsquote. Nicht zuletzt diese Beschäftigungsdynamik ist ein Indiz dafür, dass das Arbeitsangebot nicht vollständig ausgeschöpft ist.

Übergeordnete Entwicklungen, die die Rahmenbedingungen verändern, sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ebenso wichtig für das Arbeitsangebot. Im sozialpolitischen Kontext sind damit etwa die aufgrund der Alterung der Gesellschaft gefährdete finanzielle Stabilität der Vorsorgewerke, die durch Globalisierung und technischen Wandel veränderte Arbeitswelt und eine veränderte Anspruchshaltung gegenüber dem Staat angesprochen.

IV. Fehlanreize in den Sozialwerken

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Die AHV beeinflusst die Arbeitsanreize sowohl im Vorruhestand als auch nach dem regulären Eintritt ins Rentenalter. Bestehende Studien deuten darauf hin, dass der *Default-Effekt* des ordentlichen und frühestmöglichen Rentenalters eine wichtige Rolle spielt. Aus Sicht der Arbeitsanreize sind Flexibilisierungen daher eher kritisch zu werten, da damit verstärkte Anreize zur Frühpensionierung ausgehen können.

Im Alter gehen negative Anreizwirkungen von der weiterhin bestehenden AHV-Beitragspflicht aus. Die gemeinsame Besteuerung von Renteneinkommen zusammen mit Erwerbseinkommen

kann zudem zu einer hohen Progression führen. Nicht selten ergeben sich mit Leistungen der zweiten und dritten Säule hohe Ersatzraten, die bei einkommensstarken Personen einen Anreiz zur Frühpensionierung darstellen können.

Während des Erwerbslebens haben AHV-Beiträge auf hohe Einkommensbestandteile vollständigen Steuercharakter. Die Berechnung der AHV-Beiträge bei Ehepaaren (Beitragsbefreiung für nicht erwerbstätige Ehegatten, Einkommenssplitting sowie Erziehungsgutschriften) verringert ferner die Arbeitsanreize für den Zweitverdiener.

Invalidenversicherung (IV)

Die IV beeinflusst die Arbeitsanreize insbesondere in Kombination mit anderen Sozialversicherungsträgern. Bei tiefen Einkommen sind primär die Ergänzungsleistungen von Bedeutung. Zusammen mit einer Rente der beruflichen Vorsorge kann eine IV-Rente aber auch für einkommensstarke Personen attraktiv sein. Oftmals bestehen kaum finanzielle Anreize, eine berufliche Wiedereingliederung anzustreben. Aufgrund der Rentenstufen bestehen überdies nur geringe Anreize zur verstärkten Ausweitung der Erwerbstätigkeit im Falle eines IV-Bezugs. Die vergleichsweise hohen Transfereinkommen können ferner eine Rente insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene attraktiv machen.

Gerade in der IV ist das sozialpolitische Spannungsfeld zwischen sozialer Absicherung, Finanzierbarkeit und möglichst wirksamen Arbeitsanreizen besonders ausgeprägt. Vergangene und aktuelle Reformen adressier(t)en wichtige Probleme. Aus Sicht der Arbeitsanreize sind jedoch weitergehende Reformen zu prüfen.

Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)

Bei den EL zur IV bestehen geringe Arbeitsanreize und erhebliche Schwelleneffekte bei der Wiedereingliederung für einkommensschwache Personen. Aufgrund der relativ hohen EL-Beträge für Kinder kann eine IV-Rente insbesondere für Familien finanziell attraktiv wirken. Je nach Wohnort garantieren die EL einer vierköpfigen Familie ein steuerfreies Einkommen von über 75 000 Franken pro Jahr. Bei den EL zur AHV bestehen aufgrund der EL je nach erwartetem Renteneinkommen Anreize zur vorzeitigen Pensionierung. Weitere Problembereiche betreffen die EL-Mindesthöhe, die Nichtbesteuerung der Leistungen sowie die Ausgestaltung der EL als Verbundaufgabe. Die aktuelle EL-Reform versucht, die angesprochenen Fehlanreize teilweise zu korrigieren. Die in der Botschaft des Bundesrats vorgesehenen Massnahmen dürften letztlich aber nur beschränkte Wirkung entfalten. Eine abschliessende Beurteilung der Reform ist aufgrund der laufenden Diskussion im Parlament jedoch nicht möglich.

Berufliche Vorsorge (BV)

Die hohen Ersatzraten, die grösstenteils auf die steuerlichen Sparanreize zugunsten der Vorsorge zurückzuführen sind, ermöglichen – unterstützt durch das tiefe Mindestrücktrittsalter in der zweiten Säule von 58 Jahren – vorzeitige (Teil-)Pensionierungen. Im Gegensatz zu vielen anderen Sozialversicherungen sind in der BV in erster Linie Personen mit mittlerem bis hohem Einkommen von Fehlanreizen im Vorruhestand betroffen.

Im Erwerbsleben beeinträchtigt der überhöhte Mindestumwandlungssatz in der obligatorischen BV die Arbeitsanreize der meisten Arbeitskräfte, da den BV-Beiträgen ein Steueranteil unterliegt. Um möglichst grosse Anreizwirkung entfalten zu können, sollten zukünftige BV-Reformen der Korrektur des Mindestumwandlungssatzes ebenso wie der Erhöhung des Mindestrücktrittsalters Priorität einräumen.

Krankenversicherung (KV)

Von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, dem wichtigsten Pfeiler der KV, gehen kaum nennenswerte Fehlanreize aus. Der auf die mangelhafte Abbildung der Unterschiede in den Gesundheitsrisiken zurückzuführende Steuercharakter der Prämien für gesunde Versicherte ist kaum Anlass für Kritik. Eine KV mit risikoabhängigen Prämien würde den bezahlbaren Versicherungsschutz gefährden und damit dem Grundgedanken des heutigen Systems widersprechen.

Unfallversicherung (UV)

Die Ausgestaltung der UV ist vergleichsweise anreizkompatibel. Für einen nachlässigen Umgang mit Arbeitssicherheit aufgrund der umfangreichen Leistungsversprechen gibt es keine Anzeichen. Die Arbeitsanreize von Personen, die von langfristigen UV-Leistungen profitieren, dürften zumindest an der intensiven Grenze eingeschränkt sein. Insbesondere die Renten für Hinterlassene können das Arbeitsangebot beeinträchtigen, wobei Witwen gegenüber Witwer bessergestellt sind. In Anbetracht des Mangels an Studien zur Anreizwirkung der UV ist eine empirisch gestützte Beurteilung nicht möglich.

Arbeitslosenversicherung (ALV)

Die Leistungen der ALV können die Anreize mindern, eine neue Arbeitsstelle zeitnah zu suchen und überhaupt anzunehmen. Eine möglicherweise länger dauernde individuelle Arbeitslosigkeit sowie eine geringere Gesamtbeschäftigung sind die Folge. Allerdings kann die ALV mit der Beratung und Vermittlung durch die RAV das *Matching* auf dem Arbeitsmarkt positiv beeinflussen und somit langfristig zu stabileren Arbeitsverhältnissen und höheren Löhnen führen. Studien zeigen, dass der Umfang der Leistungen (u. a. Höhe der Taggelder sowie maximale Bezugsdauer) einen signifikanten Effekt auf die Erwerbsbeteiligung der Betroffenen ausübt. Ambivalente

Effekte gehen von Sanktionen aus: Sie verkürzen die Arbeitslosigkeit, führen jedoch zu weniger stabilen und geringer entlohnten Erwerbsverhältnissen. Auch aktive Arbeitsmarktmassnahmen können je nach Ausgestaltung negative Anreizeffekte beinhalten.

Erwerbsersatzordnung (EO) und Mutterschaft

Die Leistungen für Dienstleistende sowie die Mutterschaftsentschädigung beinhalten kaum negative Anreizwirkungen. Dies dürfte gemäss der internationalen Literatur auch mit der vergleichsweise kurzen Dauer des Mutterschaftsurlaubes von 14 Wochen zusammenhängen. Die dadurch geschaffene Arbeitsplatzsicherheit wirkt stattdessen tendenziell erwerbsfördernd.

Familienzulagen (FZ)

Familienzulagen sind in der Leistungshöhe fixiert, nicht bedarfsabhängig und verursachen somit kaum negative Schwelleneffekte. Gleichwohl haben sie einen Einkommenseffekt, der – u. a. in Kumulation mit weiteren Transfers – die Arbeitsanreize (insbesondere der Mütter) schmälern kann. Kritisch hinterfragen lassen sich Familienzulagen ferner aus einer breiteren Anreizperspektive, da sie kaum zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen und stattdessen eher die traditionellen Geschlechterrollen zementieren.

Militärversicherung (MV)

Die Fehlanreize in der MV orientieren sich an den Schwachstellen der zivilen Schwestereinrichtungen, der KV und UV. Aufgrund der Altersstruktur der MV-Leistungsbezüglerinnen und des Umfangs der MV im Vergleich zu den anderen Sozialversicherungen sind sie indes volkswirtschaftlich kaum von Belang.

Kantonale Bedarfsleistungen: Sozialhilfe

Das System der Sozialhilfe, das letzte sozialstaatliche Auffangnetz, ist heute geprägt von einer Reihe von Schwelleneffekten beim Ein- und Austritt. Horizontale Ungerechtigkeiten sind etwa auf die Steuererlasspraxis, die Anspruchsberechnung und die Nicht-Berücksichtigung der Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen zurückzuführen. Bei der Eliminierung der Schwelleneffekte stehen die Kantone oft vor dem Zielkonflikt zwischen Anreizen, Mindestsicherung und Kosten.

Neben der Adressierung der Schwelleneffekte sollte einem nach Bezügertyp differenzierten Bedarfsleistungssystem Priorität eingeräumt werden. Dabei wäre die Hilfeleistung in erster Linie anhand von Alter, Gesundheitszustand und Haushaltskonstellation zu bemessen.

Kantonale Bedarfsleistungen: Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Wie in der Sozialhilfe können bei der IPV in geringerem Ausmass Schwelleneffekte auftreten. Allerdings sind die Kantone unterschiedlich betroffen, da nicht alle Ausgestaltungsmodelle abgestufte Leistungstarife vorsehen. Wie stark die Schwelleneffekte für die Leistungsbeziehenden wirken, ist aufgrund der teilweise nicht einfach nachvollziehbaren Bemessungsgrundlage und Verzögerungen bei der Berechnung umstritten.

V. Sozialwerke im Zusammenspiel

Das abschliessende Kapitel präsentiert eine zielgruppenspezifische Sicht der relevanten Fehlansätze im Zusammenspiel der unterschiedlichen Sozialwerke. Der Fokus liegt auf fünf Zielgruppen, die unterschiedlichen Anspruch auf Leistungen von Sozialwerken haben. Diese Optik gestattet eine Gesamtschau der unterschiedlichen Anreizwirkungen und eine zielgruppenspezifische und trägerübergreifende Adressierung von Reformen.

Einkommensstarke Personen

Einkommensstarke Personen sind *vor* dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters durch hohe Ersatzraten und ein tiefes Mindestrücktrittsalter in der zweiten Säule mit beeinträchtigten Erwerbsanreizen konfrontiert. *Danach* mindern hohe Grenzsteuersätze (u. a. aufgrund der AHV-Beitragspflicht) die Attraktivität einer Erwerbsbeteiligung. Die signifikante Wirkung von Rentenzu- und -abschlägen lässt sich im Gegensatz dazu bisher kaum nachweisen. Eine Erhöhung des effektiven Rentenalters dürfte folglich eher durch eine Anhebung des frühestmöglichen und ordentlichen Rentenalters zu erreichen sein.

Der intergenerationellen Umverteilung in der beruflichen Vorsorge ist wenigstens mit der Senkung und im Idealfall mit der Entpolitisierung des Mindestumwandlungssatzes beizukommen. Das extensive Arbeitsangebot von Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Rente liesse sich ferner mit reduzierten Kinderrenten stärken, da das Vorrenteneinkommen insbesondere in Haushalten mit Kindern übertroffen werden kann.

Einkommenschwache Personen

Der aus der Kompensationsfunktion der EL resultierende Anreiz zum Rentenvorbezug für einkommenschwache Personen könnte unterbunden werden, **indem der Bezug von EL zur AHV an das ordentliche Rentenalter geknüpft wird.** Ein positiver Einfluss auf das Arbeitsangebot im Alter wäre einerseits von einer Erhöhung des ordentlichen Rentenalters, andererseits von rentenbildenden AHV-Beiträgen bei Erwerbsarbeit im Pensionsalter zu erwarten. Bestrebungen zur Flexibilisierung sind aus Anreizsicht kritisch zu hinterfragen.

Im Erwerbsalter sind Fehlanreize bei der Kombination einer IV-Rente mit EL aufgrund von Schwelleneffekten beim Austritt und den Rentenstufen innerhalb der IV zu beobachten. Korrekturmassnahmen sollten die Höhe des EL-Grundbedarfs und höhere Einkommensfreibeträge zur Diskussion stellen sowie ein stufenloses IV-System beinhalten.

Jugendliche und junge Erwachsene

Aus Anreizsicht sind Transferleistungen für junge Erwachsene problematisch, weil sie frühzeitige Abhängigkeiten schaffen und die Erwerbskarriere negativ beeinflussen. Darauf könnte Einfluss genommen werden, indem IV-Renten für unter 30-Jährige durch verstärkte Betreuungs- und Eingliederungsmassnahmen ersetzt werden. In der EL und – in geringerem Ausmass – in der Sozialhilfe müsste zur Stärkung der Erwerbsanreize der Grundbedarf gesenkt werden. Im Gegenzug könnten in der Sozialhilfe höhere Integrationszulagen ausgerichtet werden.

Einkommensschwache Familien

Zusätzlich zu den Kinderrenten der IV (sowie BV) richtet die EL bei Bedarf steuerfreie Kinder- und Zusatzleistungen aus, die eine Rückkehr in die Erwerbstätigkeit für einkommensschwache Eltern(teile) mit IV-Renten wenig attraktiv machen. Bei den Transferleistungen für Kinder besteht in diversen Sozialwerken Spielraum für Leistungsanpassungen. Um die Erwerbsanreize beim Sozialhilfebezug zu stärken, ist eine Prüfung der wenig übersichtlichen situationsbedingten Leistungen für Familien angezeigt.

Zweitverdiener (Mütter)

Neben dem Steuersystem gehen ungünstige Anreizwirkungen für Zweitverdiener unter anderem von der AHV aus. Eine zukünftige AHV-Reform könnte deshalb das Splitting auf Paare mit Kindern beschränken und die Erziehungsgutschriften gemäss Kinderzahl abstufen. Ebenso denkbar wäre in der längeren Frist die **Einführung einer zivilstandsunabhängigen AHV** sowie eine grundlegende Reform des Kinder- und Familiensubventionssystems zur verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Résumé

I. Contexte et but de l'étude

La Suisse dispose d'un filet finement maillé de sécurité sociale qui garantit à chaque habitant des conditions d'existence convenables, et ce quelle que soit sa situation personnelle, sa situation sociale, son âge ou son activité. Si le rôle des assurances sociales est indéniablement important, celles-ci peuvent néanmoins être source d'incitations indésirables. Selon la façon dont les prestations sont modulées, l'exercice ou le développement d'une activité lucrative peuvent, dans certains cas, être inintéressants. Un système d'assurance sociale efficace doit offrir une protection adéquate sans pour autant saper les incitations à exercer une activité professionnelle. La présente étude entend à cet égard dresser un état des lieux des incitations à exercer une activité professionnelle créées par les assurances sociales afin d'en proposer une vue d'ensemble. Elle met en lumière les besoins d'optimisation des prestations existantes et thématise sur cette base les réformes en cours ainsi que les mesures correctives possibles. Ce faisant, elle éclaire explicitement les interdépendances entre les différentes assurances sociales.

Pour qu'un emploi se matérialise, il faut, en plus d'une offre de travail, le poste correspondant ainsi qu'une adéquation entre l'offre et la demande. La présente étude part implicitement du principe que la demande et l'adéquation nécessaires sont données. Les conflits d'objectifs liés au renforcement des incitations à exercer une activité professionnelle doivent également être pris en considération. Dans la politique sociale, il existe souvent un « trilemme » entre le niveau de sécurité sociale, son financement et les incitations efficaces à exercer une activité professionnelle. Selon la pondération de chaque objectif, les compromis sont inévitables s'agissant des incitations à exercer une activité professionnelle ou du niveau de sécurité sociale. La pondération des différents objectifs est en définitive une affaire de valeurs, et devrait être discutée et déterminée dans le cadre du processus politique.

II. Incitations à exercer une activité professionnelle : concept et définition

Dans la littérature économique, la décision des individus de participer au marché du travail repose généralement sur le modèle néoclassique de l'offre de travail. Il ressort de ce modèle que les interventions de l'État, via l'imposition, les prestations sociales ou les systèmes de rentes, créent des incitations négatives à l'exercice d'une activité professionnelle. La réaction des individus à ces incitations peut se jouer sur deux dimensions : l'offre de travail *intensive*, qui mesure la variation dans le nombre d'heures de travail (intensité du travail), et l'offre de travail *extensive*, qui décrit la variation dans la participation au marché du travail.

Quant aux assurances sociales, elles ont principalement une influence directe sur les incitations *pécuniaires* à exercer une activité professionnelle. D'autres facteurs *non pécuniaires* jouent un

rôle de taille dans la décision des individus (p. ex. l'estime de soi, les contacts sociaux, l'image, l'épanouissement personnel, le risque de stigmatisation), mais la présente étude ne fait que les survoler. Selon leur impact (c.-à-d. l'incidence d'une activité lucrative supplémentaire sur le revenu net), les incitations à exercer une activité professionnelle peuvent être positives, modérées, inexistantes ou négatives. Les effets de seuil, par exemple, font partie des incitations négatives.

III. Importance économique

À long terme, le produit intérieur brut par habitant peut dépendre de la variation de deux valeurs : le volume de travail et la productivité du travail. Le premier, principalement, présente un intérêt sous l'angle des incitations à exercer une activité professionnelle. La variation du volume de travail est corrélée à l'emploi et aux heures de travail fournies. Les assurances sociales influent là-dessus dans la mesure où les cotisations (obligatoires) et les prestations de transfert modifient le revenu disponible des ménages. L'impact de cette modification sur l'offre de travail agrégée dépend de l'élasticité de l'offre agrégée.

Depuis des années, la Suisse fait très bonne figure par rapport aux autres pays en termes d'emploi, mais on conclure que le potentiel de la main-d'œuvre est exploité serait trop hâtif. Ces dernières années, la Suisse a été en mesure d'accroître l'emploi total bien que le niveau de départ fût déjà élevé et en dépit du contexte économique parfois difficile. Par ailleurs, une grande proportion des femmes et des travailleurs âgés travaillent toujours à temps partiel, pour un taux d'activité général qui, parallèlement, s'accroît. Cette dynamique, en particulier, est un indice que l'offre de travail n'est pas encore totalement exploitée.

Les évolutions lourdes, qui modifient les conditions-cadre, sont tout aussi importantes pour l'offre de travail du point de vue de l'économie en général. Dans le contexte sociopolitique, il s'agit par exemple du vieillissement démographique, qui remet en question la stabilité financière des caisses de prévoyance, de la mondialisation et des mutations technologiques, qui bouleversent le monde du travail, et des nouvelles attentes vis-à-vis de l'État.

IV. Incitations indésirables des assurances sociales

Assurance-vieillesse et survivants (AVS)

L'AVS influe sur les incitations à exercer une activité professionnelle à la fois pour les personnes en pré-retraite et après le départ à la retraite ordinaire. Les études indiquent que *l'effet « par défaut »* de l'âge ordinaire et minimal de la retraite joue un rôle important. Sous l'angle des incitations à exercer une activité professionnelle, les assouplissements ne sont donc pas idéals, puisqu'ils risquent d'inciter à prendre une retraite anticipée.

Pour les personnes âgées, l'obligation de continuer à payer des cotisations à l'AVS en cas de

l'exercice d'une activité lucrative donne des incitations négatives. En outre, l'imposition commune des revenus de la retraite et des revenus d'une activité lucrative peut entraîner une forte progression fiscale. Il n'est pas rare que les taux de compensation résultant des prestations cumulées du 2^e et du 3^e piliers soient d'un niveau tel, chez les personnes à revenu élevé, qu'ils constituent une incitation à prendre une retraite anticipée.

Au cours de la vie active, les cotisations à l'AVS sur les éléments de revenu élevés ont caractère d'impôt. Le calcul des cotisations AVS pour couples mariés (exemption de cotisation du conjoint sans activité lucrative, partage des revenus et bonifications pour tâches éducatives) réduit en outre les incitations à exercer une activité professionnelle pour le conjoint percevant le revenu secondaire.

Assurance-invalidité (AI)

L'AI influe sur les incitations à exercer une activité professionnelle en particulier lorsqu'elle est combinée avec d'autres assurances sociales. Pour les bas revenus, ce sont avant tout les prestations complémentaires qui sont importantes. Mais combinée à une rente de la caisse de prévoyance, une rente AI peut aussi être intéressante pour les personnes percevant des revenus élevés. Il n'y a souvent guère plus d'intérêt financier à poursuivre une réinsertion professionnelle. Par ailleurs, les échelons de rente sont tels qu'il n'est souvent pas très intéressant de développer son activité économique lorsque l'on perçoit une rente AI. Les revenus de transfert, relativement élevés, peuvent en outre rendre une rente attrayante, surtout pour les jeunes et les jeunes adultes.

Dans le domaine de l'AI en particulier, la question de l'équilibre entre couverture sociale, financement et incitations aussi efficaces que possible à exercer une activité professionnelle se pose avec beaucoup d'acuité au niveau politique. Les réformes passées et en cours ont traité (traitent) des problèmes importants, mais au chapitre des incitations à exercer une activité professionnelle, il faudra envisager des réformes plus poussées.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC)

Dans le cas des PC à l'AI, les incitations à exercer une activité professionnelle sont faibles, tandis que les effets de seuil sont considérables pour la réinsertion des personnes à revenus modestes. Les PC pour enfants étant relativement élevées, une rente AI peut avoir un certain attrait financier pour les familles, en particulier. Selon le lieu de résidence, les PC garantissent à une famille de quatre personnes un revenu non imposable de plus de 75 000 francs par an. Les PC à l'AVS peuvent, selon le revenu sous forme de rente attendu, inciter à prendre une retraite anticipée. D'autres problèmes se posent au niveau du montant minimal des PC, de la non-imposition des prestations ainsi que de l'organisation des PC comme tâche commune. La réforme des PC en cours s'attache en partie à corriger les incitations indésirables. Au final, les mesures selon le message du Conseil fédéral risquent d'être limitées. En raison des débats actuels au Parlement, une évaluation définitive de la réforme n'est toutefois pas possible.

Prévoyance professionnelle (PP)

Les taux de compensation élevés, qui découlent pour la plupart des incitations fiscales en faveur de la prévoyance, permettent (grâce notamment au jeune âge minimal de la retraite [59 ans] dans le 2^e pilier) de prendre une retraite anticipée (partielle). Contrairement à ce qui est le cas dans bon nombre d'autres assurances sociales, dans la PP, les incitations indésirables à prendre une retraite anticipée concernent en premier lieu les personnes à revenu moyen ou élevé.

Dans la vie active, le taux de conversion minimal trop élevé dans la PP obligatoire entrave les incitations à exercer une activité professionnelle pour la majorité de la main-d'œuvre car les cotisations de PP comportent une part d'impôt. Pour influencer autant que possible sur les incitations, les futures réformes de la PP devront mettre la priorité sur la correction du taux de conversion minimal et le relèvement de l'âge minimal du départ à la retraite.

Assurance-maladie (AMal)

L'assurance obligatoire des soins, le principal pilier de l'AMal, ne produit quasiment pas d'incitations indésirables. Le fait que les primes pour les assurés en bonne santé prennent un caractère d'impôt parce qu'elles ne reflètent pas suffisamment les différences entre les risques pour la santé ne prête guère le flanc à la critique. Une AMal avec des primes calculées en fonction du risque remettrait en question la couverture d'assurance abordable et serait donc contraire à l'idée sous-tendant le système en place.

Assurance-accidents

L'organisation de l'assurance-accidents se prête relativement bien aux incitations. Rien n'indique une négligence de la sécurité au travail en raison des promesses de prestations élevées. Pour les personnes qui bénéficient durablement de prestations de l'assurance-accidents, les incitations à accroître le degré d'activité pourraient être restreintes. Les rentes des survivants, en particulier, peuvent entraver l'offre de travail. Dans ce contexte, les veuves sont mieux loties que les veufs. En l'absence d'études concernant les incitations exercées par l'assurance-accidents, une évaluation empirique n'est pas possible.

Assurance-chômage (AC)

Les prestations de l'AC peuvent diminuer les incitations à chercher rapidement ou à accepter un nouvel emploi, ce qui engendre une durée de chômage individuel potentiellement plus longue et une réduction du taux d'emploi. Néanmoins, l'AC, par le biais du conseil et du placement par l'office régional de placement (ORP), peut avoir une influence positive sur l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail et contribuer ainsi à long terme à des emplois stables et à des salaires élevés. Des études montrent que l'étendue des prestations (montant des

indemnités journalières et durée maximale de perception des indemnités, entre autres) ont un impact significatif sur la participation des personnes concernées à la vie active. Les sanctions exercent des effets ambivalents : si elles réduisent la durée du chômage, elles favorisent les emplois peu stables et mal rémunérés. En fonction de leur organisation, des mesures de marché du travail peuvent également créer des incitations négatives.

Allocations de perte de gain (APG) et maternité

Les allocations en cas de service et l'allocation de maternité ne sont guère source d'incitations négatives. Selon la littérature internationale, l'absence d'incitations est notamment à mettre en lien avec la durée relativement courte du congé maternité (14 semaines). La sécurité de l'emploi ainsi créée a plutôt tendance à favoriser l'exercice d'une activité professionnelle.

Allocations familiales (AF)

Le montant des prestations au titre des AF est fixé ; les prestations ne sont pas fonction des besoins et n'entraînent donc pas d'effet de seuil négatif. Toutefois, elles ont un effet sur le revenu qui, cumulé à d'autres transferts, peut réduire l'incitation à exercer une activité professionnelle (en particulier pour les mères). Les AF peuvent en outre faire appeler des réserves sous l'angle dans une perspective initiative plus générale, étant donné qu'elles ne contribuent guère à une meilleure conciliation du travail et de la famille et tendent à consolider les rôles traditionnels des hommes et des femmes.

Assurance militaire (AM)

Les incitations indésirables de l'AM sont analogues aux points faibles de ses pendants civils, à savoir l'AMal et l'assurance-accidents. En raison de la structure d'âge des bénéficiaires de l'AM et du montant des indemnités AM par rapport aux autres assurances sociales, ces incitations ne sont toutefois pas très importantes.

Prestations cantonales en cas de besoin : aide sociale

Le système de l'aide sociale, le dernier filet de sécurité sociale, recèle aujourd'hui une série d'effets de seuil à l'entrée et à la sortie. Des inégalités horizontales sont notamment dues à l'exonération d'impôt, au calcul du droit aux prestations, et à la non-prise en compte des franchises sur le revenu et des suppléments d'intégration. Lorsqu'ils essaient d'éliminer les effets de seuil, les cantons se trouvent souvent confrontés à un conflit d'objectifs entre les incitations, la garantie d'une sécurité minimale et les coûts.

En plus de s'attaquer aux effets de seuil, il faudrait accorder la priorité à un système différencié de prestations en cas de besoin en fonction du type de bénéficiaire. L'aide fournie devrait être

principalement calculée en fonction de l'âge, de l'état de santé et de la structure du ménage.

Prestations cantonales en cas de besoin : réduction individuelle des primes (RIP)

Comme pour l'aide sociale, des effets de seuil peuvent apparaître dans une moindre mesure dans le cas des RIP. Cependant, les cantons ne sont pas tous à la même enseigne, étant donné que les modèles d'organisation ne prévoient pas tous des tarifs de prestations échelonnés. L'impact des effets de seuil sur les bénéficiaires fait débat en raison des bases de calcul parfois peu claires et des retards pris dans les calculs.

V. Combinaison des assurances sociales

Le dernier chapitre de l'étude propose un aperçu, par groupe cible, des incitations indésirables dues à la combinaison des différentes assurances sociales. Il met l'accent sur cinq groupes cibles pouvant prétendre de différentes manières aux prestations des assurances sociales. Cette optique constitue une vue d'ensemble des incitations et permet d'étudier des réformes spécifiques à des groupes cibles et englobant toutes les assurances sociales.

Personnes à revenu élevé

Avant d'atteindre l'âge ordinaire de la retraite, les personnes à revenu élevé sont confrontées à des incitations négatives à exercer une activité professionnelle en raison du taux de compensation élevé et du jeune âge minimal de la retraite dans le 2^e pilier. *Après* l'âge ordinaire de la retraite, le taux d'imposition marginal élevé (en raison de la cotisation AVS obligatoire, entre autres) réduit l'attrait d'une activité professionnelle. En revanche, un impact significatif des suppléments ou des réductions de rente n'est pas confirmé à ce jour. L'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite devrait par conséquent plutôt passer par le relèvement de l'âge minimal et de l'âge ordinaire de la retraite.

Le problème de la répartition intergénérationnelle dans la PP doit être corrigé au moins par l'abaissement et, dans l'idéal, la dépolitisation du taux de conversion minimal. De plus, l'offre de travail extensive des bénéficiaires d'une rente AI pourrait être renforcée par une réduction des rentes pour enfants, étant donné que c'est surtout dans les ménages avec enfants que les différentes prestations peuvent être supérieures au revenu avant la retraite.

Personnes à bas revenu

S'agissant des personnes à bas revenu, l'incitation à prétendre à une rente anticipée, qui découle de la fonction de compensation des PC, pourrait être supprimée en alignant le droit aux PC à

l'AVS sur l'âge ordinaire de la retraite. L'augmentation de l'âge ordinaire de la retraite, d'une part, et des cotisations AVS formatrices de rente en cas d'exercice d'une activité professionnelle au-delà de l'âge de la retraite devraient avoir un impact positif sur l'incitation à travailler à un âge avancé. Les efforts visant à assouplir le départ à la retraite doivent être examinés d'un œil critique sous l'angle des incitations à exercer une activité professionnelle.

Durant la période de vie active, la combinaison d'une rente AI avec des PC crée des incitations indésirables en raison d'effets de seuil lors de la sortie et des échelons de rente AI. Des actions correctives devraient permettre d'aborder la question du montant des PC minimales et de la hausse des franchises sur le revenu, et prévoir un système d'AI linéaire (sans échelons).

Jeunes et jeunes adultes

Sous l'angle des incitations, les prestations de transfert pour les jeunes adultes posent problème dans la mesure où elles créent une dépendance précoce et influent négativement sur la carrière professionnelle. Pour endiguer ce problème, il serait possible de remplacer les rentes AI pour les moins de 30 ans par des mesures de suivi et de réinsertion renforcées. Il faudrait réduire le forfait pour l'entretien octroyé dans le cadre des PC et, dans une moindre mesure, de l'aide sociale afin d'augmenter l'incitation à exercer une activité professionnelle. En contrepartie, il serait possible de prévoir une hausse des suppléments d'intégration dans l'aide sociale.

Familles à bas revenu

En plus des rentes AI (et PP) pour enfants, les PC fournissent en cas de besoin des allocations familiales et des prestations complémentaires exonérées de l'impôt, qui diminuent l'attrait d'un retour à la vie active pour les parents à bas revenu bénéficiant d'une rente AI. S'agissant des prestations de transfert pour enfants, plusieurs assurances sociales prévoient une marge de manœuvre pour adapter les prestations. Pour renforcer les incitations à exercer une activité professionnelle chez les bénéficiaires de l'aide sociale, il serait indiqué d'examiner les prestations circonstanciées peu transparentes accordées aux familles.

Personnes générant le revenu secondaire (mères)

En plus du système fiscal, l'AVS, entre autres, génère des incitations négatives pour les personnes générant le revenu secondaire dans un ménage. Une future réforme de l'AVS pourrait, par conséquent, réserver le fractionnement du revenu (*splitting*) aux couples avec enfant(s) et échelonner les bonifications pour tâches éducatives en fonction du nombre d'enfants. À long terme, il serait également possible d'envisager l'introduction d'une AVS indépendante de l'état civil et de procéder à une réforme fondamentale du système de subvention des enfants et des familles afin de garantir une meilleure conciliation entre travail et famille.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Methodik	1
1.1	Hintergrund und Zielsetzung	1
1.2	Auftrag, Fragestellungen und Analyserahmen	2
1.3	Vorgehen und Methodik	3
1.4	Berichtsaufbau	3
2	Arbeitsanreize:Konzept und Definition	4
2.1	Arbeitsanreize in der mikroökonomischen Theorie	4
2.2	Intensives versus extensives Arbeitsangebot	7
2.3	Pekuniäre versus nicht-pekuniäre Arbeitsanreize	8
2.4	Kategorien von Arbeitsanreizen	10
2.5	Konzeptionelle Ansatzpunkte zur Verbesserung der Arbeitsanreize	13
3	Volkswirtschaftliche Bedeutung von Arbeitsanreizen	16
3.1	Transmissionsmechanismen	16
3.2	Ausgangslage:Zahlen und Fakten zur Beschäftigung in der Schweiz	18
3.3	Arbeitsanreize und veränderte Rahmenbedingungen in der Sozialpolitik	21
4	Identifikation der Fehlanreize in den einzelnen Sozialwerken	26
4.1	System der sozialen Sicherung in der Schweiz	26
4.2	Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	27
4.2.1	Fehlanreize	29
4.2.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	38
4.2.3	Föderale Organisation	41
4.2.4	Reformen und Lösungsansätze	41
4.2.5	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	44
4.3	Invalidenversicherung (IV)	45
4.3.1	Fehlanreize	48
4.3.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	55
4.3.3	Föderale Organisation	56
4.3.4	Reformen und Lösungsansätze	57
4.3.5	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	64
4.4	Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)	65
4.4.1	Fehlanreize	67
4.4.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	73
4.4.3	Föderale Organisation	74
4.4.4	Reformen und Lösungsansätze	75

4.4.5	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	81
4.5	Berufliche Vorsorge (BV)	82
4.5.1	Fehlanreize	84
4.5.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	88
4.5.3	Föderale Organisation	89
4.5.4	Reformen und Lösungsansätze	89
4.6	Krankenversicherung (KV)	93
4.6.1	Fehlanreize	95
4.6.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	97
4.6.3	Föderale Organisation	99
4.7	Unfallversicherung (UV)	99
4.7.1	Fehlanreize	101
4.7.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	105
4.7.3	Reformen und Lösungsansätze	106
4.7.4	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	107
4.8	Arbeitslosenversicherung (ALV)	107
4.8.1	Fehlanreize	109
4.8.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	116
4.8.3	Föderale Organisation	117
4.8.4	Reformen und Lösungsansätze	117
4.8.5	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	119
4.9	Erwerbsersatzordnung (EO) und Mutterschaft	120
4.9.1	Fehlanreize	121
4.9.2	Reformen und Lösungsansätze	125
4.10	Familienzulagen (FZ)	126
4.10.1	Fehlanreize	127
4.10.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	130
4.10.3	Föderale Organisation	131
4.10.4	Reformen und Lösungsansätze	131
4.10.5	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	133
4.11	Militärversicherung (MV)	133
4.12	Kantonale Bedarfsleistungen: Sozialhilfe	136
4.12.1	Fehlanreize	138
4.12.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	140
4.12.3	Föderale Organisation	142

4.12.4	Reformansätze	143
4.12.5	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	146
4.13	Kantonale Bedarfsleistungen: Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	146
4.13.1	Fehlanreize	148
4.13.2	Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke	149
4.13.3	Föderale Organisation	150
4.13.4	Lösungsansätze	150
4.13.5	Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen	152
5	Sozialwerke im Zusammenspiel	153
5.1	Gesamtschau der Fehlanreize	153
5.2	Lösungsmöglichkeiten	159
6	Anhang	164

Abbildungsverzeichnis

1	Exemplarische Darstellung der Arbeitsanreize im Steuer-Transfer-System	11
2	Haushaltseinkommen eines alleinstehenden IV-Rentenbeziehenden abgestuft nach Invaliditätsgrad (IV + BV)	49
3	Stufenloses Rentensystem	61
4	Haushaltseinkommen eines alleinstehenden IV-Rentenbeziehenden abgestuft nach Invaliditätsgrad (IV + EL)	68
5	Verfügbares Einkommens eines verheirateten IV-Rentenbeziehenden mit 2 Kindern (IV + EL)	70
6	Anzahl Bezügerinnen und Bezüger einer neuen Altersrente (Balken;Skala links) und mittlere Rente in Franken (Linien;Skala rechts) nach Alter im Jahr 2015 . .	87
7	Anzahl Bezügerinnen und Bezüger einer neuen Altersrente (Balken;Skala links) und mittlerer Kapitalbezug in Franken (Linien;Skala rechts) nach Alter im Jahr 2015	164

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BU	Berufsunfall
BV	Berufliche Vorsorge
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
EL	Ergänzungsleistung(en)
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
ELV	Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EO	Erwerbersatzordnung
EU	Europäische Union
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
Fr.	Franken
FZ	Familienzulagen
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
MV	Militärversicherung
MWST	Mehrwertsteuer
NBU	Nichtberufsunfall
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UV	Unfallversicherung
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung
VA	Vollzeitäquivalente
WHO	Weltgesundheitsorganisation
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

1 Ausgangslage und Methodik

1.1 Hintergrund und Zielsetzung

Die Schweiz verfügt über ein engmaschiges Netz der sozialen Sicherheit, das jeder Einwohnerin und jedem Einwohner in jeder Lebenslage – unabhängig von sozialer Stellung, Alter oder Tätigkeit – den Lebensunterhalt angemessen gewährleistet. Die schweizerischen Sozialwerke bestehen dabei einerseits aus beitragsfinanzierten (Pflicht-)Versicherungen, welche soziale Risiken wie Alter, Invalidität oder Krankheit absichern. Andererseits existieren soziale Ausgleichsinstrumente wie die Sozialhilfe oder die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, die durch allgemeine Steuermittel finanziert werden.

Die geschaffenen Sozialwerke haben die Lebensverhältnisse grosser Teile der Bevölkerung bedeutend verbessert und stellen entsprechend einen wichtigen Pfeiler der Gesellschaft dar. Anreizkompatibel ausgestaltet kann ein umfassender Sozialversicherungsschutz zudem die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflussen. Nichtsdestotrotz stellt der sowohl absolut wie relativ stark gewachsene Sozialstaat die Politik und die Gesellschaft als Ganzes vor grosse Herausforderungen. So zeichnen sich beispielsweise in der Altersvorsorge aufgrund der demographischen Entwicklung finanzielle Engpässe ab.

Die von finanz- und sozialpolitischen Motiven geprägte Debatte lässt oft ökonomische Aspekte ausser Acht. Die zur Finanzierung der Sozialwerke nötigen Abgaben und Steuern beeinflussen Arbeitsangebot wie Arbeitsnachfrage. **Öffentliche Hilfeleistungen können zudem Menschen davon abhalten, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszubauen.** Aus der ökonomischen Literatur ist hinlänglich bekannt, dass Individuen unter bestimmten Bedingungen systematisch auf Anreize reagieren. Solche Anreize werden nicht zuletzt durch soziale Sicherungssysteme gesetzt – mit den entsprechenden Folgen für die Gesellschaft. **Transferbeziehende kosten den Staat und die Versicherungen nicht nur Geld, sie leisten auch kaum Steuern und Beiträge.** Somit belasten sie die Sozialwerke und die öffentliche Hand auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. Können Fehlanreize hingegen abgebaut und die Erwerbsbeteiligung entsprechend gesteigert werden, profitiert die Gesellschaft doppelt.

Im Hinblick auf die demographische und gesellschaftliche Entwicklung sind Politik und Wirtschaft ferner bestrebt, das inländische Potenzial an Arbeitskräften verstärkt auszuschöpfen. Damit eine Beschäftigung zustande kommt, müssen grundsätzlich drei Voraussetzungen erfüllt sein: ein bestehendes Arbeitsangebot eines Arbeitnehmenden, die dazu passende Arbeitsstelle eines Unternehmens sowie ein funktionierendes Matching von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Entsprechend bestehen drei Ansatzpunkte zur Ausweitung der Erwerbsbeteiligung. Der Fokus dieser Studie liegt auf dem Arbeitsangebot, das von externen Rahmenbedingungen wie den Sozialversicherungen beeinflusst wird. Wir gehen entsprechend implizit davon aus, dass eine passende Arbeitsnachfrage vorhanden ist.

Ein effizientes Sozialversicherungssystem sollte einerseits den notwendigen Schutz bieten, an-

dererseits aber auch dahingehend ausgestaltet sein, dass die Arbeitsanreize möglichst nicht geschwächt werden. Diesbezüglich bezweckt diese Grundlagenstudie einen breiten Überblick über den Ist-Zustand in den Sozialwerken zu verschaffen.

1.2 Auftrag, Fragestellungen und Analyserahmen

Vor dem zuvor dargestellten Hintergrund wurden die Autoren vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO beauftragt, die bestehenden Sozialwerke hinsichtlich Arbeitsanreizen und möglicher Fehlanreize zu untersuchen. Konkret stellen sich die folgenden Fragen:

1. Welche Arbeitsanreize (zur Aufnahme und Erhöhung einer Erwerbstätigkeit) bestehen in den verschiedenen Sozialwerken?
2. Wo werden diese Arbeitsanreize – gerade durch das Zusammenspiel der unterschiedlichen Instrumente – beeinträchtigt?
3. Wie sind aktuelle Reformen der Sozialwerke in Bezug auf Arbeitsanreize zu beurteilen und wo könnten allenfalls weitere Korrekturmassnahmen ansetzen?
4. Wie ist die Relevanz bestehender Fehlanreize zu beurteilen und wo besteht der grösste Handlungsbedarf?

Die Studie soll im bestehenden Netz der Leistungen Optimierungsbedarf aufzeigen und auf dieser Grundlage aktuelle Reformen und mögliche weitere Korrekturmassnahmen diskutieren. Für die Identifikation und Beurteilung der Arbeitsanreize werden explizit die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Sozialwerken beleuchtet. Zusätzlich soll die föderale Dimension miteinbezogen werden, indem die Anreizsituation und mögliche Korrekturen hinsichtlich Auswirkungen auf das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen (sowie Gemeinden) untersucht werden.

Die Studie analysiert in erster Linie die wichtigsten nationalen Sozialversicherungen. Aufgrund wichtiger Interdependenzen mit kantonalen Bedarfsleistungen werden letztere ebenfalls berücksichtigt. Der Fokus der Studie liegt auf den pekuniären Anreizen innerhalb des Sozialsystems. Nicht-pekuniäre Anreize werden in Kapitel 2 (vgl. Abschnitt 2.3) beleuchtet und im Verlauf der Studie diskutiert, sofern sie mit den monetären Anreizen (und Reformmassnahmen) auf entscheidende Weise interagieren.

Arbeitsanreize sind typischerweise bei Geringverdienenden ein Problem. Der Staat garantiert mit unterschiedlichen Sozialtransfers (u. a. Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit) grundsätzlich in jeder Lebenssituation auch ohne eigenes Einkommen ein soziales Existenzminimum. Dies kann zu sogenannten Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Inaktivitätsfällen führen (vgl. Abschnitt 2.2). Arbeitsanreize, die vom Steuer- und Transfersystem ausgehen, können ebenso für andere Bevölkerungsgruppen eine wichtige Rolle spielen. So beeinflusst beispielsweise das Rentensystem die Ruhestandsentscheidung von Hochqualifizierten. Je nach Ausgestaltung der relevanten Parameter kann das Rentensystem das Ziel, vermehrt ältere Arbeitnehmende im Erwerbsleben zu halten, bestärken oder diesem entgegenwirken.

1.3 Vorgehen und Methodik

In einem ersten Schritt erfolgt eine Auslegeordnung zum Begriff der Arbeits- bzw. Fehlanreize aus ökonomischer Sicht. Anschliessend sollen die zuvor definierten Anreize in den Sozialwerken anhand einer detaillierten Aufarbeitung der wissenschaftlichen Literatur untersucht werden. Dabei wird auf spezifische Studien zu den Schweizer Sozialwerken zurückgegriffen. Ferner sollen die Erkenntnisse der internationalen Forschung aufbereitet werden. Dies ist insofern nötig, als dass sich nur wenige Schweizer Studien mit den durch die Sozialwerke ausgelösten Verhaltensänderungen auseinandersetzen. Die rein deskriptive Analyse von bestehenden Daten gibt zwar Anhaltspunkte, lässt aber direkt keine kausalen Schlüsse zu. Mit empirischen Studien aus dem Ausland lassen sich entsprechend weitere Hinweise in Bezug auf das Ausmass der Verhaltensänderungen und Arbeitsmarkteffekte gewinnen. Schweizer Studien und Daten werden jeweils in den Text integriert, die Erkenntnisse ausländischer Studien pro Sozialwerk gesondert in einem Kasten ausgewiesen. Wo Wissenslücken bestehen, werden die sozialen Sicherungssysteme verstärkt einer eigenen, eingehenden Prüfung unterzogen.

Bei der Identifikation der Fehlanreize soll jedes System jeweils zuerst einzeln analysiert werden (*isolierte Betrachtung*). Von grosser Bedeutung ist weiter die Diskussion bestehender Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke (*integrierte Betrachtung*). Fehlanreize werden so im Lichte eines ganzheitlichen Sozialsystems betrachtet. Ferner soll aufgezeigt werden, ob und inwiefern die Fehlanreize (und gegebenenfalls eine mögliche Korrektur) das finanz- und ordnungspolitische Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen (und Gemeinden) tangieren (*föderale Betrachtung*). Schliesslich soll die Bedeutung der Fehlanreize eingeschätzt und mögliche Lösungsansätze diskutiert werden.

1.4 Berichtsaufbau

Der Inhalt der Studie gestaltet sich wie folgt: Ein erster Teil schafft ausgehend von der mikroökonomischen Theorie des Arbeitsangebots die nötigen konzeptionellen Grundlagen hinsichtlich Arbeitsanreizen. Anschliessend wird die Bedeutung der Arbeitsanreize für Wirtschaftsleistung und -wachstum dargestellt und auf aktuelle demographische und gesellschaftliche Entwicklungen Bezug genommen. Hauptbestandteil der Studie ist die danach folgende Identifikation der Fehlanreize in den einzelnen Sozialwerken. Abschliessend erfolgt eine nach Zielgruppen gegliederte Gesamtschau der Fehlanreize im Zusammenspiel der unterschiedlichen Sozialwerke.

2 Arbeitsanreize: Konzept und Definition

2.1 Arbeitsanreize in der mikroökonomischen Theorie

Wie verhalten sich Individuen auf dem Arbeitsmarkt? Welche Faktoren bestimmen, ob eine bestimmte Person überhaupt arbeitet und wenn ja, wie viele Stunden? Die ökonomische Literatur nimmt bei solchen Fragen gewöhnlich Bezug auf das neoklassische Arbeitsangebotsmodell. Dieses modelliert das Verhalten von Individuen auf dem Arbeitsmarkt. Ziel ist es, sowohl beobachtbares Verhalten einzuordnen und zu verstehen als auch die Wirkung von politischen Eingriffen abzuschätzen.¹

Im neoklassischen Arbeitsangebotsmodell wird die Arbeit als gewöhnliches Gut betrachtet, das von den Arbeitnehmenden angeboten und von den Arbeitgebern nachgefragt wird. Der Preis für das Gut Arbeit entspricht dem Lohn. Das Arbeitsangebot lässt sich aus der individuellen Nutzenmaximierung unter Berücksichtigung der Budgetbeschränkung herleiten. Die Individuen allozieren ihre verfügbare Zeit auf Arbeit (Konsum) und Freizeit – beides stiftet einen entsprechenden Nutzen. Freizeit umfasst dabei nicht nur die Freizeit an sich, sondern etwa auch die Zeit für Hausarbeit, (Weiter-)Bildung oder Kindererziehung.

Es wird so viel Arbeit gewählt, bis die zusätzlichen Konsummöglichkeiten (Einkommen) dem entgangenen Grenznutzen der Freizeit entsprechen. Bei tiefen Löhnen sind die Opportunitätskosten der Freizeit gering, weswegen das Arbeitsangebot eher niedrig ausfällt. Für qualifizierte Arbeitnehmende im Hochlohnsegment ist die Freizeit hingegen ein teures Gut – sie sind entsprechend eher bereit, zu höheren Löhnen mehr Arbeit anzubieten. Grundsätzlich bestehen aber immer zwei Effekte, die einander entgegenwirken: Ein höherer Lohn beinhaltet sowohl Anreize für mehr Arbeit (da Freizeit relativ teurer wird; *Substitutionseffekt*) als auch Anreize für weniger Arbeit, da das gleiche Konsumniveau mit mehr Freizeit erreicht werden kann (*Einkommenseffekt*). Welcher Effekt dominiert, ist letztlich eine empirische Frage.

Die empirische Messung solcher Arbeitsangebotselastizitäten ist denn auch ein breit untersuchtes Gebiet in der ökonomischen Forschung.² Die Evidenz deutet darauf hin, dass bei Männern der Einkommenseffekt die schwach dominante Kraft darstellt. Dies ist insbesondere bei hohen Einkommen der Fall. Bei tiefen Einkommen dominiert hingegen oft der Substitutionseffekt. Letztere antworten folglich auf höhere Löhne eher mit einem höheren Arbeitsangebot. Die Schätzungen zeigen jedoch grosse Unterschiede im Verhalten zwischen den Geschlechtern, Altersgruppen und je nach institutionellem Setting.³

Entscheidend ist ferner die Frage nach den Faktoren, die bestimmen, ob eine Person überhaupt ins Erwerbsleben einsteigt oder nicht (*Partizipationsentscheid*). Dies hängt einerseits von der

¹Zum neoklassischen Arbeitsangebotsmodell vgl. z. B. Ehrenberg und Smith (2015), Borjas (2016) oder Laing (2011).

²Die Arbeitsangebotselastizität gibt an, um wie viel Prozent sich das Arbeitsangebot verändert, wenn sich der Lohn (z. B. durch eine Steuersenkung) um ein Prozent erhöht.

³Für einen Überblick über empirische Studien zu Angebotselastizitäten vgl. Keane (2011) oder Bargain et al. (2014).

Grösse des Einkommens ab, das ohne Arbeitseinsatz generiert werden kann. Dazu zählen das Einkommen aus Vermögen oder aus der Tätigkeit des Ehepartners – aber auch Sozialleistungen, die im Bedarfsfall ausbezahlt werden. Je höher dieses Nichterwerbseinkommen, desto tiefer die Anreize, eine Arbeit anzunehmen. Nicht überraschend spielt andererseits die Höhe des zu erwartenden Einkommens beim Einstieg in den Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle. In der Theorie besteht ein sogenannter *Reservationslohn*: Ein minimaler Lohn, der erreicht werden muss, damit ein Individuum eine Beschäftigung aufnimmt. Entsprechend besteht eine positive Beziehung zwischen der Lohnhöhe und der Wahrscheinlichkeit, dass eine Person überhaupt arbeitet.⁴

Wird das Verhalten sämtlicher Individuen auf dem Arbeitsmarkt kombiniert, ergibt sich das aggregierte Arbeitsangebot. Eine Reallohnänderung (z. B. durch die Einführung von Sozialversicherungsabgaben) hat diesbezüglich zwei unterschiedliche Effekte. Einerseits werden alle Aktiven ihr Verhalten optimierend anpassen. Andererseits werden einige Individuen möglicherweise aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (bzw. neu eintreten). Verhaltensänderungen können dementsprechend das *intensive* sowie das *extensive* Arbeitsangebot betreffen (vgl. hierzu Abschnitt 2.2).

Mit dem statischen neoklassischen Modell des Arbeitsmarktes können ferner die Auswirkungen von Sozialprogrammen untersucht werden. **So wird beispielsweise eine staatliche Mindestsicherung im Tieflohnbereich dazu führen, dass gewisse Individuen nicht am Arbeitsmarkt partizipieren.** Zusätzliche Konsummöglichkeiten (wenn sie denn überhaupt möglich sind) werden bei einer Arbeitsaufnahme nicht überall attraktiv genug sein, um den Nutzenverlust aus entgangener Freizeit zu kompensieren. Zusammenfassend liefert das diskutierte Modell die Vorhersage, dass von staatlichen Eingriffen durch Steuern, Sozialleistungen oder Rentensystemen negative Arbeitsanreize ausgehen. Wie stark diese unerwünschten Effekte sind, hängt letztlich von der Arbeitsangebotselastizität ab. Wie bereits angesprochen, sind diesbezüglich nur wenig verallgemeinerbare Aussagen möglich.

Die Entscheidung zu arbeiten oder nicht (und wenn ja, wie viel) ist zudem eine Situation, die sich für jede Person im Verlauf eines Lebens viele Male aufs Neue stellt. Eine etwas realistischere, dynamische Version des Arbeitsangebotsmodells unterstellt den Individuen einen längeren Planungshorizont in der Bestimmung ihres Arbeitsangebots. Aus *Lebenszyklusmodellen* lässt sich ableiten, wie Individuen ihre Zeit über einen Lebenszyklus hinweg entsprechend den vorhandenen Anreizen und den antizipierten Lohnänderungen allozieren: In Lebensjahren, in denen der erwartete Lohn hoch ist, wird mehr (oder überhaupt erst) gearbeitet; in Zeiten tieferer Löhne eher weniger oder gar nicht. Kernaussage dieses Modells ist die *intertemporale Substitution* des Arbeitsangebots. Nur wenige Studien finden ökonomisch und statistisch signifikante Resultate hinsichtlich einer intertemporalen Substitution des Arbeitsangebots. Dies muss insofern nicht

⁴Die Messung von Arbeitsangebotselastizitäten ist in der empirischen Forschung oft eine äusserst komplexe Angelegenheit. Auf der Suche nach stichhaltiger Evidenz für kausale Effekte nutzen Forscher u. a. natürliche Experimente. So untersuchen Imbens et al. (2001) das Verhalten von Lotteriegewinnern in Massachusetts. Die Forscher zeigen, dass die Gewinner ihre Arbeitseinkommen pro 1000 Dollar Gewinn um rund 110 Dollar reduzierten, also weniger Arbeitsstunden leisteten. Dies kann als überzeugende Evidenz für den Einkommenseffekt von Nichterwerbseinkommen auf das Arbeitsangebot interpretiert werden. Ähnliche Studien kommen zu vergleichbaren Ergebnissen, so z. B. Cesarini et al. (2017), welche das Verhalten schwedischer Lotteriespieler untersuchen.

überraschen, als dass sich eine überzeugende empirische Methodik in dieser Frage schwer finden lässt.⁵

Die Wahl des Pensionierungszeitpunktes kann ebenso als Entscheidung im Rahmen des Lebenszyklus betrachtet werden, wobei die institutionellen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle spielen: Wie sind Rentensysteme ausgestaltet? Inwiefern sind Vor- und Nachbezüge von Renten möglich? Welche Regelungen und Anreize kennt das Unternehmen? Das Arbeitsangebot ist weiter in den Kontext des Haushalts respektive der Familie zu stellen. Alleinstehende sehen sich anderen Restriktionen ausgesetzt als Verheiratete, deren Partner/in einer Arbeit nachgeht. Einen weiteren Einfluss können zudem Betreuungspflichten für Kinder und ältere Angehörige auslösen.

Von verschiedenster Seite wird das neoklassische Arbeitsangebotsmodell – teilweise zurecht, teilweise zu unrecht – kritisiert. So geht das Modell davon aus, dass Arbeitnehmende die optimale Stundenzahl frei wählen und gegebenenfalls bei Lohnänderungen anpassen können. Die Realität zeigt hingegen ein anderes Bild: Die allermeisten Arbeitsverhältnisse betreffen ein diskretes Spektrum an Jobmodellen (u. a. Vollzeit oder 50-Prozent-Pensum). Einer der Gründe dafür sind auf der Arbeitsangebotsseite bestehende (nicht zwingend monetäre) Fixkosten, die eine Erwerbsaufnahme verursachen und den Reservationslohn erhöhen. Dazu zählen etwa Kosten für die Jobsuche oder für die auswärtige Kinderbetreuung. Die Flexibilität bezüglich Wahl des Arbeitsangebots ist zudem in einem grösseren Kontext zu betrachten. So bestehen teilweise sehr wohl relativ grosse Freiheiten, etwa bezüglich der Länge der Ausbildungszeit oder der Wahl des Pensionierungszeitpunktes. Weiter besteht die Möglichkeit von temporären Erwerbsunterbrüchen oder einer beruflichen Selbstständigkeit.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Fokussierung auf monetäre Anreize (vgl. Abschnitt 2.3). Dieser Kritik liegt ein Missverständnis über ökonomische Modelle zugrunde. Letztere haben keineswegs den Anspruch, die Wirklichkeit in all ihren Facetten widerzugeben, d. h. in diesem Falle etwa sämtliche ökonomische, psychologische und subjektive Faktoren bezüglich der individuellen Arbeitsangebotsentscheidung zu berücksichtigen. Die zugrundeliegende Idee ist es, das menschliche Verhalten mittels vereinfachender Annahmen zu modellieren, damit Zusammenhänge leichter zu durchschauen und zu quantifizieren sind.

Nicht-monetäre Faktoren spielen bei der Arbeitsangebotsentscheidung durchaus eine wichtige Rolle. Zudem haben Untersuchungen auf dem Gebiet der Verhaltensökonomie in den letzten Jahren gezeigt, dass Menschen sich keinesfalls immer als *Homo oeconomicus*, also als rationale Nutzenmaximierer verhalten. So müssen negative Arbeitsanreize in einem Sozialwerk nicht in allen Fällen zu den gemäss Modell erwarteten Verhaltensanpassungen führen. Entsprechend

⁵Signifikante Verhaltensanpassungen finden allerdings Studien, die explizit auf Berufsgruppen fokussieren, die ihre täglichen oder wöchentlichen Arbeitsstunden mit relativ grosser Autonomie frei wählen und entsprechend auf temporäre Lohnänderungen reagieren können. Farber (2015) untersucht, wie New Yorker Taxifahrer auf sich verändernde Verdienstmöglichkeiten im täglichen Geschäft (z. B. aufgrund Schlechtwetter) reagieren. Die Auswertungen zeigen, dass der gewöhnliche Taxifahrer längere Schichten einlegt, wenn mehr verdient werden kann. In gleicher Weise finden Fehr und Goette (2007) eine hohe intertemporale Substitution des Arbeitsangebots bei der Analyse von Velokurieren in Zürich.

gilt es immer, die Modellvorhersagen mittels empirischer Evidenz zu testen oder gegebenenfalls aufzuzeigen, wo Wissenslücken bestehen. Diesem Punkt wird in dieser Studie grosser Wert beigemessen.

2.2 Intensives versus extensives Arbeitsangebot

Sozialwerke können die individuelle Wahl des Arbeitsangebots auf unterschiedliche Weise beeinflussen. So führen höhere Lohnbeiträge zu tieferen Nettolöhnen. Umfassend ausgestaltete Bedarfsleistungen erhöhen hingegen den Reservationslohn.⁶ Bei der Verhaltensanpassung der Individuen auf solche Anreize wird grundsätzlich zwischen zwei Dimensionen unterschieden:⁷

Das **intensive Arbeitsangebot** (*intensive margin; Arbeitsstunden*) bemisst die Veränderung in der Anzahl der Arbeitsstunden, also in der Arbeitsintensität der Erwerbstätigen. Mit dem intensiven Arbeitsangebot verbunden ist die Frage nach dem Effekt auf die individuelle Arbeitsleistung. Selbst wenn die Anzahl Arbeitsstunden als Annäherung für die Arbeitsleistung interpretiert werden kann, zeigt die geleistete Stundenzahl nur die eine Seite. Relevant ist weiter, wie viel in diesen Stunden geleistet wird. Letzteres ist in der empirischen Messung bedeutend schwieriger zu erfassen und wird entsprechend oft ausgeblendet.⁸

Die Quantifizierung der Anreizwirkungen bezüglich des intensiven Arbeitsangebots erfolgt in der Literatur oft mittels Berechnung des *effektiven Grenzsteuersatzes*. Dieser zeigt, welcher Anteil des jeweiligen Einkommensanstiegs bei einer Erhöhung der Arbeitsstunden durch Steuern und niedrigere Transferleistungen wieder verloren geht. So bedeutet ein effektiver Grenzsteuersatz von 100 Prozent, dass ein erhöhtes Arbeitspensum zu keinem Anstieg des Nettoeinkommens führt. Hohe effektive Grenzsteuersätze sind ein Indiz für sogenannte Armutsfallen.

Das **extensive Arbeitsangebot** (*extensive margin; Erwerbsbeteiligung*) beschreibt eine Veränderung in der Arbeitsmarktpartizipation. Es geht folglich um die Frage, inwiefern die Sozialwerke die Anreize zur Aufnahme (oder Aufgabe) einer Erwerbstätigkeit beeinflussen. Dazu gehört die Stellensuche im Falle einer Arbeitslosigkeit oder die Entscheidung, früher oder später in den Ruhestand einzutreten.

Für die Beurteilung der Arbeitsanreize hinsichtlich Arbeitsmarktpartizipation ist der *Partizipationssteuersatz* von grosser Relevanz. Dieser misst, welcher Anteil des Erwerbseinkommens nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Steuern und niedrigere Transferleistungen wieder verloren geht.⁹ Ein Partizipationssteuersatz von 100 Prozent würde also bedeuten, dass eine

⁶Überdies haben Bedarfsleistungen einen indirekten Effekt auf die Konsummöglichkeiten der Arbeitnehmenden, da die entsprechenden Leistungen mit einer höheren allgemeinen Steuerbelastung finanziert werden müssen.

⁷Sozialpolitische Eingriffe bewirken Verhaltensanpassungen zusätzlich in Bereichen, die nicht direkt einen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit ausüben. So besteht etwa ein Zusammenhang zwischen Steuern/Lohnbeiträgen und Ausweichmöglichkeiten (Steuerhinterziehung und -umgehung sowie Art der Vergütung). Vgl. diesbezüglich z. B. Schneider (2015).

⁸In der bereits angesprochenen Studie zu Velokurieren von Fehr und Goette (2007) finden sich nicht nur Effekte einer Lohnerhöhung auf die Anzahl Arbeitsstunden, sondern ebenso auf die Arbeitsleistung: Die Anzahl Lieferungen reduzierte sich pro geleistete Arbeitsschicht (fünf Stunden) um rund sechs Prozent.

⁹Der Partizipationssteuersatz berechnet sich grundsätzlich gleich wie der effektive Grenzsteuersatz. Allerdings

Person bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit das gleiche Nettoeinkommen zur Verfügung hätte wie aufgrund von Transferleistungen in der Arbeitslosigkeit bzw. Inaktivität. Hohe Partizipationssteuersätze sind ein Indiz für die sogenannten Arbeitslosigkeits- und Inaktivitätsfallen.

Für die Beurteilung der Arbeitsanreize in den Sozialwerken ist es zwingend nötig, beide Dimensionen möglicher Verhaltensänderungen zu berücksichtigen. Entscheidend ist letztendlich der Gesamteffekt. Die gewählte Fokussierung dieser Studie überlagert teilweise gewisse Faktoren oder lässt diese ausser Acht. So beeinflussen die Sozialwerke durch ihre Ausgestaltung und Finanzierung auch individuelle Entscheide im Bereich der Aus- und Weiterbildung, Berufswahl oder bezüglich der Frage nach der beruflichen Selbständigkeit. Alles Entscheide, die indirekt oder direkt die Erwerbsbeteiligung beeinflussen.

2.3 Pekuniäre versus nicht-pekuniäre Arbeitsanreize

In den ökonomischen Standardmodellen wurden Arbeitsanreize lange Zeit nur im Rahmen monetärer Leistungen diskutiert. So betrachtet das neoklassische Arbeitsangebotsmodell das Arbeitsangebot in erster Linie als Funktion des Lohnsatzes. Andere Faktoren, welche die individuelle Entscheidung positiv beeinflussen, führen hingegen zu einer exogenen Verschiebung der Angebotskurve – die Arbeitsmenge im Gleichgewicht steigt. Der Arbeit wird in diesem Modell grundsätzlich ein negativer Nutzen zugesprochen, d. h. bei gleichbleibendem Einkommen steigt die individuelle Wohlfahrt mit zunehmender Freizeit. Dies blendet sämtliche positive Nutzeneffekte einer Arbeitstätigkeit aus. Ein gesamtheitliches Bild der individuellen Entscheidung erhält man indes nur, wenn neben den pekuniären auch die nicht-pekuniären Arbeitsanreize berücksichtigt werden.

Zu den **pekuniären Arbeitsanreizen** gehören sämtliche Leistungen, denen ein finanzieller Wert zugemessen werden kann. Pekuniäre Arbeitsanreize werden einerseits durch das Verdienstpotezial auf dem Arbeitsmarkt, aber auch durch das staatliche Steuer-Transfer-System beeinflusst. Zu ersterem zählen die Löhne und weitere Kompensationsformen wie etwa Dienstwagen, eine erhöhte Anzahl Ferientage oder erweiterte Kinderzulagen (*fringe benefits*).

Monetäre Anreize gehen ferner von den Sozialwerken und dem Steuersystem aus. So wird ein hohes Niveau an staatlichen Mindestsicherungsleistungen die pekuniären Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich mindern. Lohnsubventionen (z. B. im Rahmen des Zwischenverdienstes) schaffen hingegen monetäre Anreize für eine Arbeitsaufnahme. Das intensive Arbeitsangebot eines Zweitverdieners wird massgeblich durch die steuerliche Grenzbelastung beeinflusst. Bei der Analyse von rein pekuniären Arbeitsanreizen ist folglich entscheidend, wie sich eine (verstärkte) Erwerbsbeteiligung im Nettoeinkommen niederschlägt. Die Arbeit hat in dieser partiellen Betrachtung nur insofern einen Nutzen, als dass damit die Konsumbedürfnisse befriedigt werden können.

Die finanziellen Anreize sind auch in einer intertemporalen Sichtweise von Bedeutung. Individu-

untersucht der Partizipationssteuersatz den Wechsel aus der Arbeitslosigkeit oder Inaktivität in die Erwerbstätigkeit, während der effektive Grenzsteuersatz betrachtet, welche Belastung eine bereits erwerbstätige Person erfährt, die ihr Arbeitspensum (und damit das Bruttoeinkommen) marginal erhöht.

uen optimieren ihre Entscheidungen über einen grösseren Zeitraum. So muss beispielsweise eine hohe (Grenz-)Steuerbelastung in einem Jahr nicht zwingend dazu führen, dass Arbeitnehmende das Arbeitspensum reduzieren oder sich gleich vollständig aus dem Erwerbsleben zurückziehen. So ist für die individuelle Entscheidung ebenso von Bedeutung, wie sich die Wahl auf die zukünftigen Erwerbsaussichten auswirkt. So kann ein Erwerbsaustritt die späteren Verdienstmöglichkeiten schmälern, indem unter anderem Humankapital und ein bestehendes berufliches Kontaktnetz verloren gehen.

Seit einigen Jahren beschäftigt sich die ökonomische Theorie vermehrt mit **nicht-pekuniären Arbeitsanreizen**. Sie befasst sich dabei hauptsächlich mit zwei Aspekten: Erstens mit Arbeitsanreizen innerhalb eines Unternehmens, d. h. wie die Mitarbeitermotivation und -leistung durch Anreizsetzung am besten beeinflusst werden können (*contract theory* und *principal-agent theory*).¹⁰ Zweitens diskutiert die Theorie, welche Job- und Unternehmenscharakteristiken Lohndifferenzen bzw. die Wahl eines bestimmten Jobs zu erklären vermögen. In der vorliegenden Studie wird die Frage nach der Angebotsentscheidung jedoch in einen allgemeineren, breiteren Kontext gestellt.

Oft werden zudem Erkenntnisse angrenzender Disziplinen wie der Psychologie genutzt. Arbeit kann – unabhängig vom Einkommen – ein zufriedenes und befriedigendes Leben begünstigen (Farzin 2009). So können soziale und psychologische Effekte, die mit einer Erwerbstätigkeit einhergehen, den Individuen einen direkten positiven Nutzen stiften. Arbeit ermöglicht soziale Kontakte und Freundschaften, fördert die Selbstachtung und schafft ein Zugehörigkeitsgefühl. Manche sehen in der Arbeit eine Chance zur Selbstverwirklichung. Der ausgeübte Beruf kann mit Ansehen, Status und Reputation verbunden sein und ist für viele Menschen ein wichtiger Teil ihrer Identität (Akerlof und Kranton 2000).

Weiter richten Menschen ihr Verhalten oft nach gesellschaftlicher Akzeptanz und versuchen zu vermeiden, bei anderen Personen Missgunst und Geringschätzung zu wecken (Fehr und Falk 2002). Gerade in der Schweiz ist die soziale Norm, zu arbeiten und nicht auf Kosten der Allgemeinheit zu leben, relativ stark ausgeprägt.¹¹

Mit der in der Bevölkerung verankerten Arbeitsmoral kann eine Stigmatisierung der Beziehenden von Sozialleistungen einhergehen. Eine gewisse Demütigung mag zudem entstehen, wenn den Sozial- oder Arbeitsämtern laufend über die Anstrengungen zur Wiedereingliederung berichtet werden muss. Längst nicht alle Personen, die einen Anspruch auf Sozialleistungen haben, beziehen überdies entsprechende Leistungen.¹² Dies kann zumindest als Anhaltspunkt für die

¹⁰Die *contract theory* und die *principal-agent theory* beschäftigen sich damit, wie ökonomische Akteure untereinander Verträge schliessen, um optimale Anreize für ein effizientes Verhalten zu schaffen. Oft wird dabei von asymmetrischen Informationen zwischen den Akteuren ausgegangen. Ursprünglich befasste sich die Forschungsliteratur hauptsächlich mit pekuniären Arbeitsanreizen. In den vergangenen Jahren wurden verstärkt psychologische Erkenntnisse miteinbezogen (Verhaltensökonomie). Neuere Erkenntnisse diesbezüglich zeigen unter anderem, dass finanzielle (extrinsische) Anreize unter bestimmten Umständen intrinsische Motivation untergraben können.

¹¹Vgl. hierzu Stutzer und Lalive (2002).

¹²Auf Basis verschiedener Administrativdaten schätzt Hümbelin (2016) den Anteil der Nichtbeziehenden im Kanton Bern auf 26,3 Prozent. In Übereinstimmung mit der internationalen Literatur findet er erhebliche regionale Unterschiede: In ländlichen Gemeinden (50 Prozent) wird eine über vier Mal höhere Nichtbezugsquote vermutet

Existenz von Ängsten hinsichtlich sozialer Stigmatisierung gewertet werden.¹³

Im neoklassischen Modell wird die Freizeit rein positiv betrachtet, mögliche negative Effekte der Untätigkeit werden ausgeblendet. **Arbeitslosigkeit ist jedoch häufig mit sozialen und psychologischen Kosten verbunden** (Winkelmann und Winkelmann 1998). **Für die Schweiz zeigen Daten, dass Arbeitslose durchschnittlich über eine tiefere Lebenszufriedenheit verfügen als Beschäftigte, wobei die Variation unter den Arbeitslosen relativ gross ist** (Frey und Stutzer 1999). Arbeitslosigkeit beeinträchtigt zudem die individuelle Lebenszufriedenheit umso mehr, je stärker die soziale Norm zum Arbeiten ausgeprägt ist (Stavrova et al. 2011). Neben den augenblicklichen negativen Effekten einer Arbeitslosigkeit beeinflusst letztere die zukünftigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt – sowohl was die Stellen- als auch die Verdienstmöglichkeiten angeht (Clark et al. 2001).

Neben dem extensiven wird auch das intensive Arbeitsangebot durch nicht-pekuniäre Anreize beeinflusst. Frey (1997, 91 f.) beschreibt drei Faktoren, die zu einer hohen Arbeitsmoral und damit zu einer hohen Arbeitsleistung führen: Die intrinsische Arbeitsmotivation ist umso höher, je interessanter die Tätigkeit, je persönlicher die Beziehung zwischen den Mitarbeitenden und Vorgesetzten und je stärker die Mitarbeitenden bei Entscheidungen mitbestimmen und mitwirken können.

Zusammenfassend bestehen also nicht nur pekuniäre, sondern überdies eine Vielzahl nicht-pekuniärer Arbeitsanreize. Von Arbeit kann dabei ein vom Einkommen losgelöster positiver Nutzen ausgehen. Die Kosten einer Arbeitslosigkeit können die möglichen Einkommenseinbussen übertreffen. Nichtsdestotrotz liegt der Fokus dieser Studie auf den finanziellen Arbeitsanreizen, weil die Sozialwerke hauptsächlich in diesem Bereich einen direkten Einfluss ausüben. Nicht-pekuniäre Anreize werden diskutiert, sofern eine entscheidende Interaktion mit den monetären Anreizen (und Reformmassnahmen) erwartet werden muss.

2.4 Kategorien von Arbeitsanreizen

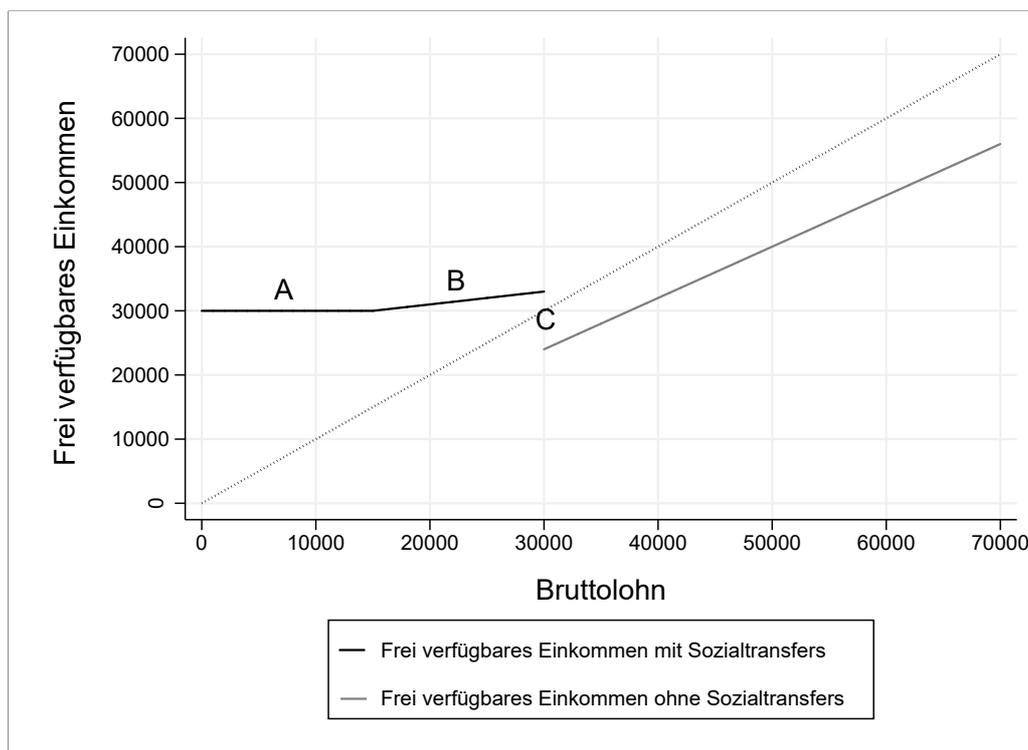
Die Literatur kennt grundsätzlich keine einheitliche Kategorisierung von Arbeitsanreizen. In der Ökonomie werden Arbeitsanreize gewöhnlich dahingehend unterschieden, ob sie Effekte auf das intensive oder extensive Arbeitsangebot ausüben (vgl. Abschnitt 2.2). Arbeitsanreize können ferner gemäss ihrem Effekt auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen eingeteilt werden. **So reagieren die folgenden Gruppen besonders stark auf ökonomische Anreize und werden deshalb in Studien oft isoliert betrachtet: einkommensschwache Haushalte, ältere Arbeitnehmer, mobile Hochqualifizierte und Zweitverdiener (OECD 2011b).**

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Arbeitsanreize gemäss ihrer Ausprägung zu kategorisie-

als in den Städten (12 Prozent). Neben pekuniären Faktoren wird diese Erkenntnis mit unterschiedlichen sozialen Erwartungen und Einstellungen zum Sozialhilfebezug begründet.

¹³Die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen kann dabei auch andere Gründe haben. So kann ein Individuum den zu erwartenden finanziellen Nutzen als zu gering einschätzen oder nicht über die nötigen Informationen hinsichtlich Unterstützungsanspruch oder Antragstellung verfügen. Vgl. hierzu Hernanz et al. (2004) sowie Moffitt (1983).

Abbildung 1: Exemplarische Darstellung der Arbeitsanreize im Steuer-Transfer-System



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ehrler et al. (2012, 5).

ren. *Negative Arbeitsanreize* bestehen, wenn eine Arbeitsaufnahme bzw. ein erhöhtes Arbeitspensum zu einem geringeren Nettoeinkommen führt. Anders ausgedrückt: Der Partizipationssteuersatz bzw. der effektive Grenzsteuersatz beträgt über 100 Prozent. Bei *fehlenden Arbeitsanreizen* liegen entsprechende Steuersätze von rund 100 Prozent vor – eine höhere Erwerbstätigkeit hat damit keinen Einfluss auf das Nettoeinkommen. *Positive Arbeitsanreize* bestehen hingegen dann, wenn sich eine zusätzliche Erwerbstätigkeit positiv im Nettoeinkommen niederschlägt (Partizipationssteuersatz bzw. effektiver Grenzsteuersatz von unter 100 Prozent). (Mehr-)Arbeit bringt im Normalfall aber diverse Kosten mit sich (u. a. Freizeitverzicht aber auch mögliche zusätzliche Ausgaben wie etwa für Fahrtkosten oder Kinderbetreuung). Positive Arbeitsanreize alleine reichen folglich nicht in jedem Fall, um eine Arbeitsaufnahme bzw. eine Erhöhung des Arbeitsangebots attraktiv zu machen. Es empfiehlt sich folglich, die Problematik von *geringen Arbeitsanreizen* mit in die Betrachtung einfließen zu lassen.

In den vergangenen Jahren haben einige Studien die kantonalen Steuer- und Transfersysteme hinsichtlich Arbeitsanreizen untersucht.¹⁴ Dabei werden jeweils die unterschiedlichen Steuern und Transfers so modelliert, dass das frei verfügbare Einkommen als Funktion der Erwerbstätigkeit (Bruttolohn) für verschiedene idealtypische Haushalte grafisch dargestellt werden konnte.

Abbildung 1 zeigt exemplarisch das Vorgehen. Auf der x-Achse ist der Bruttolohn, auf der y-Achse das frei verfügbare Einkommen (Bruttolohn minus Steuern und zwingende Ausgaben;

¹⁴Vgl. etwa Ehrler et al. (2012), Ott et al. (2010), Bieri und Knupfer (2007) und Knupfer et al. (2007).

plus Sozialtransfers) dargestellt. Anhand der Steigung des Einkommenspfads lassen sich die bestehenden Arbeitsanreize identifizieren.

Grundsätzlich sind die finanziellen Anreize zur Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit umso geringer, je flacher die Kurve verläuft, d. h. je höher der effektive Grenzsteuersatz ist. Im Bereich A fehlen Arbeitsanreize, da das frei verfügbare Einkommen mit zusätzlichem Bruttolohn nicht ansteigt. Dies ist typischerweise bei bedarfsorientierten Leistungen der Fall, die erzieltes Einkommen vollständig anrechnen. **Dieser Fehlanreiz kann vermindert werden, wenn ein Einkommensfreibetrag besteht oder das Einkommen nur teilweise angerechnet wird.** Der Einkommenspfad verläuft dann wie in Bereich B – es liegen geringe Arbeitsanreize vor. Bei einem Lohn von 30 000 (C) ist ein deutlicher Fall im verfügbaren Einkommen zu erkennen. Man spricht in diesem Fall von einem *Schwelleneffekt*: Eine geringe Erhöhung des Arbeitseinkommens führt zu einer überproportional hohen Reduktion des verfügbaren Einkommens (effektiver Grenzsteuersatz von weit über 100 Prozent). Solche Schwelleneffekte können entstehen, wenn eine Anspruchsberechtigung auf Bedarfsleistungen endet oder gewisse Transferleistungen (z. B. individuelle Prämienverbilligungen) stufenweise verringert werden (Ehrler et al. 2012, 2 f.).

Schwelleneffekte stellen eine extreme Form von negativen Arbeitsanreizen dar, wobei die Einkommenseinbuße in diesem Fall abrupt und nicht kontinuierlich erfolgt. Sie können sowohl innerhalb als auch beim Eintritt- bzw. Austritt in ein Transfersystem vorkommen.

Bei der Analyse der Sozialwerke ist ferner von Relevanz, nicht nur die isolierten Arbeitsanreize einer einzelnen Sozialversicherung oder Bedarfsleistung zu betrachten. Entscheidend kann oft die integrierte Analyse unterschiedlicher Sozialwerke sein. Fehlanreize können erst im Zusammenspiel der verschiedenen Systeme entstehen oder durch dieses verstärkt werden.

Wann bei Arbeitsanreizen von einem Fehlanreiz gesprochen werden kann, ist nicht immer klar und von der jeweiligen Situation abhängig. Klar ist: Negative Arbeitsanreize (und Schwelleneffekte) sind zwingend zu vermeiden. Nicht nur, weil von ihnen starke negative Anreize ausgehen, sondern, weil sie überdies Gerechtigkeitsprinzipien wie das Gleichbehandlungsgebot klar verletzen. Weiter sollten fehlende und schwach positive Arbeitsanreize in einem optimalen Transfer-Steuer-System – wenn möglich – nicht vorkommen. Die Ausgestaltung und gegenseitige Abstimmung entsprechender Transfersysteme ist aber oft äusserst komplex. Nicht selten konkurrieren diverse Zielsetzungen und Ansprüche.

Arbeitsanreize im Trilemma der Sozialpolitik¹⁵

Die Diskussion um Schwelleneffekte legt den Finger auf einen wunden Punkt in der Sozialpolitik. Ausgehend von einem relativ hohen Niveau der Existenzsicherung führen Arbeitsanreize durch tiefe effektive Grenzsteuersätze (infolge Freibeträgen und privilegierter Einkommensanrechnung) fast zwangsläufig zu Schwelleneffekten beim Austritt aus dem Transfersystem. Will man hingegen sowohl Arbeitsanreize schaffen als auch Schwelleneffekte mindern, muss der Ein-

¹⁵Vgl. diesbezüglich auch Leu et al. (2008, 18 f.).

kommensbereich mit Transferanspruch stark ausgeweitet werden. Höhere Einkommen profitieren dann plötzlich von Transferleistungen. Dies führt zu einem markanten finanziellen Mehrbedarf und kann die Arbeitsanreize in der Summe sogar schmälern. Personen, die neu zu Transferempfängern werden, könnten mit einem geringeren Arbeitsangebot reagieren, da die Transfers ihren Entscheidungsspielraum positiv verändern. Dieses grundsätzliche Dilemma lässt sich nur lösen, wenn ein tieferes Niveau der staatlichen Existenzsicherung gewählt wird. Letztlich besteht folglich in der Sozialpolitik immer ein Trilemma zwischen Finanzierbarkeit, Niveau der sozialen Sicherheit und wirksamen Arbeitsanreizen. Je nach Gewichtung der einzelnen Zielsetzungen sind gewisse Abstriche bei den Arbeitsanreizen unausweichlich.

2.5 Konzeptionelle Ansatzpunkte zur Verbesserung der Arbeitsanreize

Aus der zuvor vorgenommenen Kategorisierung lassen sich Ansatzpunkte zur Verbesserung der Arbeitsanreize ableiten. Wie bereits mehrfach angesprochen, liegt der Fokus dieser Studie auf dem Arbeitsangebot. Wir gehen also davon aus, dass Arbeitsplätze grundsätzlich vorhanden sind oder geschaffen würden, diese jedoch aufgrund bestehender Arbeitsanreize oft nicht angenommen werden. Nicht diskutiert (aber gegebenenfalls erwähnt) werden dementsprechend nachfrageseitige Massnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. So liessen sich etwa fehlende Erwerbsanreize von Geringverdienern nicht nur durch Einkommenszuschüsse korrigieren, sondern überdies durch Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber.

Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz ist historisch gewachsen und durch trägerspezifische Entwicklungen gekennzeichnet. Die Träger der sozialen Sicherheit sind meistens aus partikularen, sozialpolitischen Motiven entstanden und nur vereinzelt wurde eine auf arbeitsmarktliche Anreize abgestimmte Perspektive eingenommen. Eine Gesamtsicht zur sozialen Sicherheit in der Schweiz wurde bisher vor allem aus finanzpolitischer Optik vorgenommen, allerdings nicht aus arbeitsmarktlicher Optik. Diese Optik wollen wir im Folgenden einnehmen. Da eine Gesamtaussage für alle auf dem Arbeitsmarkt potenziell tätigen Menschen bei den verschiedenen Anreizen aus der sozialen Sicherheit nicht möglich und nicht relevant ist, nehmen wir eine zielgruppenspezifische Sicht ein. Es geht um die Identifikation von problematischen Anreizen für spezifische Zielgruppen durch das Zusammenspiel der verschiedenen Träger der sozialen Sicherheit. Diese Optik gestattet ein Gesamtbild der Anreize zur Arbeitsaufnahme oder Arbeitsausdehnung durch die verschiedenen Träger der sozialen Sicherheit für besondere Zielgruppen zu erhalten und allfällige Reformen zielgruppengerecht und trägerübergreifend adressieren zu können.

Der Effekt der Sozialwerke auf die Arbeitsangebotsentscheidung widerspiegelt die Heterogenität der Versicherten. Unterschiedliche Individuen reagieren unterschiedlich auf Anreizwirkungen – je nach Lebenssituation, Präferenzen, und Budgetbeschränkungen. Wir fokussieren im Folgenden auf fünf Zielgruppen, die unterschiedlichen Anspruch auf Leistungen von Sozialwerken haben bzw. in unterschiedlichem Umfang von den Anreizwirkungen einzelner Sozialwerke tangiert werden:

- **Einkommensstarke Personen**
 - Im Arbeitsleben
 - Bei der Pensionierung
- **Einkommensschwache Personen**
 - Im Arbeitsleben
 - Bei der Pensionierung
- **Jugendliche und junge Erwachsene**
- **Einkommensschwache Familien**
- **Zweitverdiener (Mütter)**

Familien und einkommensschwache Haushalte zählen zu den klassischen sozialpolitischen Zielgruppen. Familien haben oft eine tiefere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als kinderlose Haushalte. Kinderkosten stellen nicht nur bei einkommensschwachen Haushalten eine bedeutende Belastung der Haushaltsbudgets dar (Bundesrat 2017b). Zudem stellt sich die Frage nach der Eigen- und Fremdbetreuung der Kinder. Einkommensabhängige Kinderdrittbetreuungskosten sind denn auch einer der Gründe, warum gerade Familien oft von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten betroffen sind.

Bei einkommensschwachen Haushalten sind ebenfalls Leistungen, die nur im individuellen Bedarfsfall erbracht werden, von grosser Bedeutung (z. B. Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Prämienvorbilligungen). Steigende Einkommen können dazu führen, dass verfügbare Einkommen infolge Wegfall von Sozialleistungen sinken. Für diese Zielgruppe können Anreizwirkungen im Rahmen von Bedarfsleistungen (aber auch Sozialversicherungen) zentral sein.

In den letzten Jahren zogen vermehrt die Anreizwirkungen für Jugendliche und junge Erwachsene die Aufmerksamkeit auf sich (u. a. bei der Invalidenversicherung sowie der Sozialhilfe). Aus diesem Grund werden wir auch dieser Zielgruppe verstärkt Beachtung schenken.

Weiter sehen sich im Steuer- und Transfersystem oftmals Zweitverdiener sehr hohen Grenzsteuersätzen ausgesetzt. Bekannt ist, dass die gemeinsame Besteuerung von Paaren negative Erwerbsanreize für den Zweitverdiener schafft (Roth und Schmidheiny 2005). Weitere Faktoren, wie etwa hohe externe Kinderbetreuungskosten, verstärken diese Wirkung. Als fünfte Zielgruppe werden schliesslich einkommensstarke Personen betrachtet. Klar, dass hier andere Anreize und Elastizitäten vorliegen, die berücksichtigt werden müssen.

Differenziert nach diesen Zielgruppen soll aufgezeigt werden, wie sich die Fehlanreize hinsichtlich intensivem und extensivem Arbeitsangebot in der sozialen Sicherung darstellen. Bei einkommensschwachen Personen liegen mögliche Ansatzpunkte etwa im allgemeinen Niveau der Sozialleistungen sowie in der spezifischen Adressierung von negativen/fehlenden Arbeitsanreizen (vgl. 2.4). Letztere betreffen den Verlauf des Einkommenspfads (verfügbares Einkommen in Abhängigkeit der Erwerbstätigkeit). Korrekturmassnahmen können explizit auch auf Schwelleneffekte abzielen, wie das etwa die aktuelle Reform der Ergänzungsleistungen bezweckt (vgl. S. 76). Eine

Verbesserung der Arbeitsanreize kann dabei oft sowohl im Netz der sozialen Sicherheit (Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen) als auch im Steuersystem stattfinden. Bei Geringverdienern liessen sich Arbeitsanreize z. B. durch eine verminderte Anrechnung bei der Sozialhilfe wie durch Zuschüsse bei der Einkommensteuer stärken. Im Optimalfall sind Steuer- und Transfersystem diesbezüglich aufeinander abgestimmt.

3 Volkswirtschaftliche Bedeutung von Arbeitsanreizen

3.1 Transmissionsmechanismen

Bestimmungsfaktoren des Wachstums

Aus der gesellschaftlichen Perspektive interessiert im vorliegenden Kontext insbesondere, ob und inwiefern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum durch die Ausgestaltung des Sozialversicherungsschutzes beeinflusst werden. Dazu sind zuerst die Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums in Erinnerung zu rufen. Die Literatur im Bereich der Wachstumstheorie ist umfangreich. Es ist hier nicht der Ort, diese detailliert darzulegen. Stattdessen werden die Wachstumsdeterminanten angelehnt an das Konzept der *gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion* erläutert (Brunetti 2017; EVD 2002).

Als Prämisse dient die Feststellung, dass der Wohlstand auf der Produktionsmenge einer Volkswirtschaft beruht. Änderung erfährt der Wohlstand folglich durch die Faktoren, die die Güterproduktion und das Dienstleistungsangebot beeinflussen: *Arbeit, Kapital und Technologie*. *Exogene Kräfte* (z. B. geografische Lage, Rohstoffausstattung, politische Stabilität, Rechtssicherheit etc.) und die *Wirtschaftspolitik* bilden die Rahmenbedingungen für die Produktionsfaktoren. Konkret kann das Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf langfristig nur über die Veränderung zweier Größen wachsen.¹⁶ Entweder steigt das **Arbeitsvolumen**, was gleichbedeutend mit einer Erhöhung der insgesamt zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingesetzten Arbeitsstunden ist oder der Output pro geleistete Arbeitsstunde, die **Arbeitsproduktivität**, erhöht sich.

Als Bestimmungsfaktoren des Wachstums werden die Kanäle bezeichnet, über welche die Produktionsfaktoren Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen und die Arbeitsproduktivität haben. Das Arbeitsvolumen hängt wesentlich von zwei Kanälen ab, dem extensiven und intensiven Arbeitsangebot (vgl. Abschnitt 2.1). Der Produktionsfaktor Arbeit verhilft einer Volkswirtschaft demnach über insgesamt mehr Erwerbstätige oder höhere Arbeitspensen zu höherem Wachstum. Die Arbeitsproduktivität ist demgegenüber vom Real- und Humankapitalbestand sowie dem Stand der eingesetzten Technologie getrieben. Mehr Realkapital ist gleichbedeutend mit mehr Investitionen in Produktionsanlagen oder -einrichtungen, ohne welche die Arbeitsausstattung nicht verbessert werden kann. Ein höherer Bildungsstand der Arbeitskräfte verbessert deren Fähigkeiten und Fertigkeiten. **Investitionen in Aus- und Weiterbildung fördern folglich die Produktivität und gewährleisten Wachstum.** Ferner lässt sich die Arbeitsproduktivität erhöhen, indem die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital besser aufeinander abgestimmt werden. Entscheidend für das hierzu notwendige Knowhow sind der technologische Fortschritt und dessen Entwicklung.

¹⁶Als Mass für die Zunahme der produzierten Menge an Gütern und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft dient in der Regel das (reale) BIP. Hinsichtlich Veränderungen des BIP wird zwischen der langfristigen Entwicklung, dem *Wachstumstrend*, und kurzfristigen Schwankungen, der *Konjunkturlage*, unterschieden. Die Differenzierung ist aus wirtschaftspolitischer Sicht bedeutsam, da unterschiedliche Erklärungsfaktoren nach unterschiedlichen Massnahmen für Wachstums- (tendenziell angebotsseitig) oder Konjunkturimpulse (tendenziell nachfrageseitig) rufen (Brunetti 2017).

Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarktpartizipation und Arbeitsproduktivität

Die hier vorgenommene, stark vereinfachte und strukturierte Betrachtungsweise vernachlässigt, dass eine Veränderung in den Rahmenbedingungen selten nur über einen Kanal wachstumsrelevant ist. So wirkt etwa die Steuerpolitik eines Landes auf vielfältige Art und Weise auf die Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums (Keuschnigg 2006). **Die Unternehmensbesteuerung hemmt in der Regel die Investitions- und Finanzierungsanreize mit Folgewirkungen für Investitionen und Innovation.** Die durch die Besteuerung der Kapitalerträge oder Vermögen gesetzten Anreize beeinflussen die Spar- und Investitionsentscheide auf Personenebene. Und die Besteuerung der Arbeitseinkommen beeinträchtigt das extensive wie intensive Arbeitsangebot, indem das verfügbare Einkommen der Haushalte reduziert wird.

Ähnlich verhält es sich mit dem System der sozialen Sicherheit (Bütler 2009, 9). Die bereitgestellte Mindestsicherung spannt ein Sicherheitsnetz, mit dem eine Reihe von Wachstumsimpulsen, wie etwa eine Erhöhung der Risikobereitschaft, einhergehen. Höhere Investitionen in Aus- und Weiterbildung versprechen zukünftig höhere Einkommen. Die fehlende Garantie dafür wird durch die Grundsicherung teilweise kompensiert. Ebenso werden unternehmerische Aktivitäten gestärkt, indem im Fall eines Misserfolgs eine Einkommensabsicherung besteht. Aufgefangen werden ferner Arbeitnehmende, die nach einer Kündigung auf der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz sind. **Demgegenüber reduziert die Grundsicherung die Bereitschaft, aus Eigeninitiative zu handeln oder eine (neue) Arbeitsstelle zu suchen.** Anders gewendet wird allgemein der Anreiz vermindert, sich gegenüber Risiken abzusichern. Die Folge sind verbreitete Verhaltensanpassungen an die Leistungen der Sozialversicherungen. Darunter leidet das Wachstum in erster Linie durch negative Effekte auf das Arbeitsvolumen bzw. die Beschäftigung.

Bedeutung der aggregierten Angebotselastizität

Der Vergleich der Anreizwirkungen des Steuer- und Sozialversicherungssystems ist insofern passend, als dass beide das verfügbare Einkommen der Haushalte beeinflussen.¹⁷ Im Sozialversicherungssystem erfolgt dies einerseits über Lohnbeiträge zu staatlichen Pflichtversicherungen und andererseits durch die ausgerichteten Transferleistungen zur Garantie des Lebensunterhalts. Wie der vorliegende Bericht zeigt, sind sowohl Beiträge wie Transfers Quelle verschiedener Fehlanreize: erstere etwa aufgrund ihres gewollten oder systembedingten Steuercharakters, letztere der impliziten Steuerwirkung des Bedürftigkeitsnachweises wegen (Bütler 2009, 10 f.). Die (Neu-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Erweiterung des Arbeitspensums reduziert die Bedarfsleistung, so dass das verfügbare Einkommen – wie bei der proportionalen oder progressiven Einkommensteuer – nicht um den vollständigen Einkommenszuwachs steigt. Das Ausmass der impliziten Steuersätze hängt von der Berücksichtigung finanzieller Anreize, etwa in Form von Einkommensfreibeiträgen, ab. Aus einer Wachstumsperspektive ist wichtig zu notieren, dass sowohl der Partizipationssteuersatz wie der Grenzsteuersatz (vgl. Abschnitt 2.2) beides Kanäle

¹⁷Eine detaillierte Berechnung des verfügbaren Einkommens findet sich bei Leu et al. (2008, 35 f.).

sind, die das Arbeitsvolumen beeinflussen.

Vereinfacht dargestellt, spielt folglich im gesamtwirtschaftlichen Kontext die Unterscheidung in Verhaltensanpassungen an der extensiven und intensiven Grenze eine untergeordnete Rolle. Wie stark die Veränderung der verfügbaren Einkommen auf das aggregierte Arbeitsangebot durchschlägt, bestimmt letztlich die *aggregierte Arbeitsangebotselastizität*. Die in der makroökonomischen Forschung zu deren Bestimmung benutzten Gleichgewichtsmodelle finden bedeutend höhere Elastizitäten als die empirische Arbeitsmarktforschung (i. d. R. Elastizitäten von 1–2 gegenüber 0–1). Laut Keane und Rogerson (2012) sind die abweichenden Erkenntnisse nicht zwangsläufig inkonsistent. Die mittels – in der mikroökonomischen Forschung verbreiteten – natürlichen Experimenten geschätzten Elastizitäten sind tiefer, da in den Modellen von einem direkten Zusammenhang zwischen Präferenzparameter und aggregierter Angebotselastizität ausgegangen wird. In einem weiteren Übersichtsartikel dokumentieren Keane und Rogerson (2015) Literatur, die diesen direkten Zusammenhang durch Modellerweiterungen in Frage stellt. Neben Präferenzparameter sollten bei der Bestimmung der Auswirkungen einer Veränderung des Steuer-Transfer-Systems auf das aggregierte Arbeitsangebot weitere Aspekte wie Einschränkungen bei der Kreditaufnahme (Domeij und Floden 2006), die Akkumulation von Humankapital (Imai und Keane 2004) oder verhaltensökonomische Anpassungsfriktionen (Chetty 2012) berücksichtigt werden. Die Modellierung dieser komplex(er)en Welt verlangt nach einer strukturellen Herangehensweise. Die existierenden empirischen Forschungsergebnisse auf Basis von dynamischen Strukturgleichungsmodellen weisen sowohl für Männer wie Frauen die zuvor erwähnten, beträchtlichen Arbeitsangebotselastizitäten nach (vgl. z. B. Blundell et al. 2016).

3.2 Ausgangslage: Zahlen und Fakten zur Beschäftigung in der Schweiz

Beschäftigungsmass Erwerbs(tätigen)quote

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass aus einer Anreizperspektive in erster Linie die Ausschöpfung des Arbeitsangebots interessiert. Liegt in der Schweiz Arbeitskräftepotential brach, das dank (wirkungsvollen) Anreizen mobilisiert und das Arbeitsvolumen damit erhöht werden kann? Eine Einschätzung der Beschäftigungslage in einer Volkswirtschaft erfolgt gemeinhin anhand der **Erwerbsquote** (*labor force participation*) oder der **Erwerbstätigenquote** (auch Beschäftigungsquote; *employment rate*). Erstere misst den Anteil der Wohnbevölkerung, der auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist, d. h. einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder eine solche sucht. Letztere betrachtet den Anteil der erwerbstätigen Personen an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64). Da in Statistiken zur Erwerbsquote üblicherweise der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (sogenannte Nettoquote) im Fokus steht, unterscheiden sich die beiden Indikatoren lediglich darin, dass die Erwerbsquote zusätzlich Personen erfasst, die keine Arbeit haben.

Im OECD-Vergleich steht die Schweiz unabhängig vom Indikator an der Spitze. 2016 wies die Schweiz mit einer Erwerbstätigenquote von 79,8 Prozent nach Island (86,5 Prozent) den zweit-

höchsten Wert auf (OECD 2017). Gegenüber den Nachbarländern kommt dies einem Vorsprung von 5 (Deutschland) bis 22 Prozentpunkten (Italien) gleich. Dabei handelt es sich nicht um ein Phänomen jüngerer Zeit. Vielmehr steht die Schweiz mit einer konstanten Erwerbstätigenquote von knapp 80 Prozent seit Jahren mit bedeutendem Vorsprung an zweiter Stelle.¹⁸ Seit 2005 vermochte von den Nachbarländern und den bedeutenden Volkswirtschaften in der OECD nur Deutschland die Erwerbstätigenquote wesentlich zu erhöhen (um rund 9 Prozentpunkte). Am Beispiel Deutschlands zeigt sich, wie bedeutend sozialpolitische Reformen für den Arbeitsmarkt sein können. Laut Burda und Seele (2017) hat insbesondere die Reform der Arbeitslosenunterstützung im Rahmen der Agenda 2010 zur Ausweitung des Arbeitsangebots im unteren Lohnsegment beigetragen und Deutschland bisher nicht gekannte Beschäftigungs-, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten beschert.

Die zufriedenstellende Beschäftigungslage alleine ist nicht entscheidend für das Arbeitsvolumen. Zusätzlich in Betracht zu ziehen sind die geleisteten **Arbeitsstunden**. Im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz unterdurchschnittlich ab. Pro erwerbstätige Person verzeichnet die Schweiz mit rund 1600 Stunden seit 2000 etwa 150–200 Stunden pro Jahr weniger als der Durchschnitt der OECD-Mitgliedsstaaten (OECD 2017). Die internationale Vergleichbarkeit der betrachteten Zahlen ist nicht selten mit beträchtlichen Zweifeln behaftet. Einen Beitrag dazu liefern Bick et al. (2016) mit einem umfänglichen Vergleich der durchschnittlichen Anzahl an Arbeitsstunden (*average hours worked*) zwischen den USA und 18 europäischen Ländern auf Basis eines neuen Datensatzes aggregierter Arbeitsstunden. Das Mass entspricht dem Produkt aus Erwerbstätigenquote, Anzahl an wöchentlich geleisteten Arbeitsstunden und Anzahl an Arbeitswochen pro Jahr. Die Schweiz (1310 Stunden) verzeichnet in dieser Betrachtung nach den USA (1353 Stunden) den höchsten Wert. Den tiefsten Wert weist Italien mit weniger als 1000 Stunden auf.

Frauen und ältere Arbeitskräfte

Bei der Betrachtung der gesamten Erwerbsbevölkerung entsteht der Eindruck, dass das Potenzial einer zusätzlichen Ausschöpfung des Arbeitsangebots stark begrenzt ist. Ändert sich das Bild, wenn ältere Arbeitskräfte oder Frauen isoliert analysiert werden? Mit Bezug auf die Frauen lohnt sich eine nähere Betrachtung der relativ tiefen Anzahl an Arbeitsstunden in der Schweiz. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass relativ viel Teilzeitarbeit geleistet wird: Hinter den Niederlanden (2016: 37,7 Prozent) belegt die Schweiz bei der Teilzeitarbeit wiederum den zweiten Platz (27 Prozent) unter den OECD-Ländern – getrieben von einem seit Jahren konstanten Anteil der Frauen in der Höhe von etwa 45 Prozent.¹⁹ In dieses Bild passt der laut BFS (2017b) beträchtliche Unterschied von rund 20 Prozentpunkten zwischen der regulären Erwerbsquote der

¹⁸Analog verhält sich die Erwerbsquote im internationalen Vergleich. Die Schweiz erreichte 2016 den zweithöchsten Wert (83,9 Prozent) mit einem Vorsprung von 13 Prozentpunkten gegenüber dem OECD-Durchschnitt (OECD 2017).

¹⁹Der Anteil teilzeitarbeitender Männer ist seit der Jahrtausendwende um etwa drei Prozentpunkte auf 11,4 Prozent gestiegen.

Frauen (79,5 Prozent) und derjenigen gemessen in Vollzeitäquivalenten (VA) (59 Prozent). Ein Vergleich über die Zeit zeigt zudem eine positive Veränderung der weiblichen Erwerbsquote. Zwischen 2010 und 2015 wuchs die weibliche Arbeitsmarktbeteiligung – aufgrund einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung oder des Beschäftigungsgrades – um 105 000 VA (Weber 2016).²⁰

Was das Arbeitsangebot der älteren Erwerbsbevölkerung (55–64 Jahre) angeht, deuten die Zahlen einen sprunghaften Rückgang im Vergleich zur Altersgruppe der 40- bis 54-Jährigen an. Während die Erwerbsquote in VA über die letzten zwei Jahre 79 Prozent betrug, verzeichnete die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen eine durchschnittliche Erwerbsbeteiligung von 62,5 Prozent (BFS 2017b).²¹ Ein analoges Bild zeigt sich innerhalb der Geschlechter. Bei den Frauen resp. Männern sind die beiden Altersgruppen durch ungefähr 19 resp. 17 Prozentpunkte getrennt. Zwischen den Geschlechtern ist ein bedeutender Niveauunterschied erkennbar. Während rund 78,5 Prozent der Männer zwischen 55 und 64 Jahren vollzeitbeschäftigt sind, sind es bei den gleichaltrigen Frauen etwa 46,5 Prozent. Wie Weber (2016) festhält, hat sich die Arbeitsmarktbeteiligung der über 55-jährigen Frauen zwischen 2010 und 2015 um 33 000 VA erhöht (Männer plus 7000 VA). Begründet wird der Zuwachs mit einem verbesserten Qualifikationsniveau und gesteigerten Anreizen für eine längere Erwerbsbeteiligung.

Potenzial für weitere Ausschöpfung des Arbeitsangebots

Trotz hohem Ausgangsniveau und teilweise herausfordernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelang es der Schweiz in der jüngeren Vergangenheit, ihr Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen. Die im ersten Wachstumsbericht des Bundesrates geäußerte Befürchtung, ein weiterer Anstieg des Arbeitsvolumens für die Schweiz sei kaum möglich, hat sich nicht bewahrheitet (EVD 2002). Für die nächsten Jahre darf die aufgezeigte Beschäftigungsdynamik für die Entwicklung des Arbeitsmarktes in einem zunehmend zuwanderungskritischen Umfeld zuversichtlich stimmen. Mit Blick auf die (jüngeren) Frauen lassen sich weitere Erhöhungen der Arbeitsmarktpartizipation in der dargelegten Grössenordnung mit der Stärkung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erzielen. Die empirische Fachliteratur in der Schweiz hat diesbezüglich das Kinderbetreuungsangebot als entscheidende Voraussetzung identifiziert (Huber 2016): So dürften sich Ganztagschulen und die Subventionierung der Kinderbetreuung positiv auf die (Vollzeit-)Beschäftigungsquote von Frauen auswirken. In diesem Kontext nicht ausser Acht zu lassen, sind die steuerliche Benachteiligung von Zweitverdienern sowie die Kumulation von Transferleistungen für einkommensschwache Haushalte, die die Arbeitsanreize ebenfalls tangieren können (vgl. z. B. Abschnitt 4.10.1). Die Beschäftigungszahlen zu den älteren Arbeitnehmenden deuten ebenfalls eine verbesserungsfähige Ausschöpfung an.

²⁰Das Bevölkerungswachstum trug im selben Zeitraum zu einer Erhöhung um 63 000 VA bei. Die weibliche Erwerbsbevölkerung nahm demnach um 168 000 VA zu. Bei den Männern war der Anstieg von 113 000 VA (auf einer bedeutend höheren Basis) alleine auf das stark zuwanderungsgetriebene Bevölkerungswachstum zurückzuführen (Weber 2016). Ende 2015 wurden in der Schweiz 4,89 Mio. Teil- und Vollzeitbeschäftigte gezählt. Davon waren 2,25 Mio. Frauen (BFS 2017a).

²¹Im OECD-Vergleich ist die Schweiz damit in der Spitzengruppe vertreten. Island, Neuseeland und Schweden wiesen 2016 höhere Nettoquoten für die 55- bis 64-Jährigen auf (OECD 2017).

Aus einer angebotsseitigen Arbeitsmarktperspektive wirken gegenwärtig die Möglichkeiten für einen frühzeitigen Altersrücktritt (vgl. z. B. Abschnitt 4.5.1) oder die eingeschränkten Anreize zur Wiedereingliederung ins Berufsleben hemmend (vgl. z. B. Abschnitt 4.3.1).²²

3.3 Arbeitsanreize und veränderte Rahmenbedingungen in der Sozialpolitik

Eine mögliche Aktivierung des Arbeitsangebots über die Sozialversicherungen hängt nicht zuletzt von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ab. Diese sind stark von der Dynamik der Veränderungsprozesse geprägt, die mit dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft des 21. Jahrhunderts zugenommen hat. So bedroht der gesellschaftliche Alterungsprozess die finanzielle Stabilität der Vorsorgewerke, die Digitalisierung schafft mancherorts ihrer unsicheren Auswirkungen wegen Ängste und der Stellenwert der Gesundheit steigt fortlaufend. Eine Folge dieser Entwicklungen dürfte sein, dass der Spannungskomplex zwischen Finanzierbarkeit, Niveau der sozialen Sicherung und Anreizkompatibilität in der Sozialpolitik zukünftig stärker zu spüren sein und sichtbarer wird. Die Aufrechterhaltung des sozialstaatlichen Grundgerüsts ist von gesellschaftspolitischer Bedeutung – nicht nur zur Existenzsicherung der Schwächsten der Gesellschaft, sondern auch der aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bedeutenden Stabilisierungswirkung sozialstaatlicher Einrichtungen wegen.

Demographische Veränderung

Die Alterung der Gesellschaft und die daraus resultierenden Anpassungsprozesse setzen neue sozialpolitische Leitplanken, von denen die Sozialversicherungen im Allgemeinen und die AHV als umlagefinanziertes Sozialwerk im Besonderen betroffen sind. Aufgrund der längeren Lebenserwartung muss eine abnehmende Anzahl an Beitragszahlern für die Versprechen an eine wachsende Gruppe von Leistungsempfängern aufkommen. Gut lässt sich dies anhand der Gruppe der über 65-Jährigen illustrieren, die laut BFS (2015b, 10 ff.) bis 2030 ein überproportionales Wachstum aufweisen wird. Folglich nimmt der Altersquotient²³ im neusten Referenzszenario der Bevölkerungsentwicklung des BFS von rund 29 auf 39,6 resp. 48,1 Prozent in den Jahren 2030 und 2045 zu. Damit verbunden ist weiter eine bis 2045 um acht Prozentpunkte tiefere Erwerbsquote der über 15-Jährigen auf rund 60 Prozent.

Die Auswirkungen auf die Arbeitsanreize hängen letztlich davon ab, wie eine Altersvorsorge-reform im Detail aussehen wird. Mit Blick auf den finanziellen Mehrbedarf spielen das ordentliche Rentenalter, das frühestmögliche Rücktrittsalter sowie die Kürzungssätze eine grosse Rolle. Denkbar wäre, dass eine asymmetrische Aufteilung der Finanzierung zulasten der jüngeren Generation (überproportionale Erhöhung der Lohnbeiträge) zu einer Beeinträchtigung der Arbeitsanreize führt (vgl. Abschnitt 4.2.1). In der beruflichen Vorsorge liesse sich zudem der

²²Eine vertiefte Analyse zur Erwerbstätigkeit, Beschäftigungspolitik und Integrationsmassnahmen im Alter liefern etwa die OECD (2014a) und Bütlér und Engler (2007a).

²³Der Altersquotient beschreibt das Verhältnis der Personen ab 65 Jahren mit den Personen zwischen 20 und 64 Jahren einer Bevölkerung.

anreizhemmende Steuercharakter der Vorsorgebeiträge für die meisten Erwerbstätigen mittels Anpassung des Mindestumwandlungssatzes reduzieren (vgl. Abschnitt 4.5.1).

Eine alternde Bevölkerung ist ferner für die obligatorische Krankenpflegeversicherung mit finanziellen Herausforderungen verbunden. Trotz Indizien aus der gesundheitsökonomischen Forschung, dass die durch Zunahme der Lebenserwartung gewonnen Jahre in gutem Zustand verbracht werden, steigt mit der Alterung die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen. Insbesondere der Bedarf an (Langzeit-)Pflegeleistungen nimmt zu (Brändle und Colombier 2017). Die finanziellen Auswirkungen erhöhter Pflegebedürftigkeit der Bevölkerung bieten Potenzial, die gemeinschaftliche Solidarität in den Sozialversicherungen im Allgemeinen und in der Krankenversicherung und den Ergänzungsleistungen im Besonderen auf die Probe zu stellen. Eine mögliche Massnahme zur Entlastung der Krankenversicherung bestände – wie von Avenir Suisse vor einigen Jahren vorgeschlagen – in der Einführung einer obligatorischen Pflegeversicherung (Cosandey 2014). Im Kapitaldeckungsverfahren finanziert wäre diese hinsichtlich der Beiträge zwar anreizneutral. Der Ausbau der obligatorischen Abgabelast und das damit reduzierte verfügbare Einkommen könnten allerdings die Arbeitsanreize insbesondere von Personen in bescheidenen Verhältnissen senken, womit sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, auf weitere Sozialleistungen Anspruch geltend machen zu können.

Globalisierung und technischer Wandel

Eine weitere grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen betrifft die Globalisierung, unter der sowohl die Ausweitung des Wettbewerbs auf den Weltmarkt wie die damit einhergehende Anpassung der Arbeitswelt verstanden wird. So sind Arbeiten mit körperlichen Anstrengungen in der Dienstleistungsgesellschaft weniger verbreitet und die Arbeitsplätze aufgrund des Wegfalls einfacherer Arbeiten weniger stark vertikal differenziert als in der industriellen Arbeitswelt (Bütler und Gentinetta 2007, 193 f.). Dieser Strukturwandel wirkt sich auf die Risikofaktoren der Erwerbstätigkeit aus: Weniger die Unfallgefahr, sondern Stress, Überlastung oder die Angst vor Arbeitsplatzverlust sind zur Belastung geworden. Bütler und Gentinetta (2007) befürchten als Folge davon, dass die Dynamik und Anforderungen an Belastbarkeit und Flexibilität der heutigen Arbeitswelt eine lebenslange Rente gegenüber einem unsicheren Arbeitsplatz aufwertet.

Was den technischen Wandel in Form der Digitalisierung betrifft, steht die Gesellschaft heute voraussichtlich erst am Anfang eines weiteren Entwicklungssprungs der Informationstechnologien. Der Hauptunterschied zwischen der aktuellen Umwälzungsphase und vergangenen industriellen Revolutionen besteht darin, dass nun zunehmend kognitive Aufgaben automatisierbar werden, während zuvor vornehmlich physische Produkt- und Prozessinnovationen im Zentrum standen (Zenhäusern und Vaterlaus 2017). Eine Reihe von Studien in Anlehnung an Frey und Osborne (2017) schätzt, dass dadurch weltweit 45 bis 70 Prozent der heute bekannten Berufsbilder langfristig gefährdet sind.²⁴ Weil theoretisches Automatisierungspotenzial und technische

²⁴Für die Schweiz könnten in den nächsten 20 Jahren das Substitutionspotenzial infolge der Digitalisierung etwa 48 Prozent betragen (Dennis und Luc 2015). Die Vergleichbarkeit der Werte zwischen einzelnen Ländern

Umsetzbarkeit nicht dasselbe sind, sind der Substituierbarkeit Grenzen gesetzt. Aufgrund des Knowhow-Bedarfs dürften viele Berufe mit hohem Anforderungsniveau der Auswechslung entkommen. Doch sind keineswegs nur Berufe für Niedrigqualifizierte betroffen: Vornehmlich Tätigkeiten, die mit Interaktionen einhergehen und physischen Kontakt bedingen, dürften erhalten bleiben. Womöglich ist diese Entwicklung aber bereits im Gange. So war der Schweizer Arbeitsmarkt in den letzten 20 Jahren von einer Polarisierung geprägt. Der Anteil an Arbeitsstellen mittleren Qualifikationsgrades sank zwischen 1995 und 2015 um über 15 Prozentpunkte, der Anteil an Jobs für hochqualifizierte Arbeitskräfte nahm um ungefähr dasselbe Ausmass zu – beides OECD-Spitzenwerte (Nathani et al. 2017; OECD 2017).²⁵

Umfangreiche Veränderungen sind auch in Bezug auf die Arbeitsformen möglich. Gewandelte Arbeits- und Betriebsorganisationen könnten etwa dazu führen, dass der Anteil an Festangestellten (heute ca. vier von fünf) sinken wird (Zenhäusern und Vaterlaus 2017). Viele Arbeitnehmer werden vermehrt gleichzeitig mehrere, zeitlich befristete Projekte von unterschiedlichen Auftraggebern betreuen, was das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nachhaltig verändern könnte. Der Bereich der Sozialversicherungen ist dadurch insofern betroffen, als dass die Beitragserhebung meistens von der Prämisse ausgeht, dass eine Arbeitskraft nur einen Arbeitgeber hat.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht birgt die fortschreitende Digitalisierung das Risiko vermehrter *Fehlpaarungen (mismatches)* auf dem Arbeitsmarkt, sollte der Wandel der nachgefragten Qualifikationen schneller voranschreiten als der Wandel der angebotenen Kompetenzen. Entscheidend sind deshalb Wettbewerbsfähigkeit, Bildungsniveau, Erwerbsquoten und berufliche Mobilität. Neben der Aufrechterhaltung eines adäquaten Bildungsangebots und der Förderung der Weiterbildung ist ein existenzsicherndes und anreizwirksames Sozialsystem gefragt, so dass Arbeitssuchende auf dem Arbeitsmarkt verbleiben. Den bisherigen Strukturwandel scheint die Schweiz dank Zugang zu fehlenden, spezialisierten Arbeitskräften aus dem Ausland, dem Qualifikationen und Kompetenzen fördernden Ausbildungssystem und einer relativ grossen Mobilität²⁶ zwischen Branchen und Berufen erfolgreich bewältigt zu haben (Nathani et al. 2017).

Gesundheitsverständnis und sozial(staatliches) Netz

Weitere übergeordnete Entwicklungen betreffen das sich über die Zeit verändernde gesellschaftliche Verständnis des Gesundheitsbegriffs und die Auswirkungen der Individualisierung auf die Anspruchshaltung gegenüber dem Sozialstaat. Die erste Entwicklung spricht ein vielschichtiges Phänomen an, das Gesundheit heute zu weit mehr als der Abwesenheit von Krankheiten macht.

scheint indes stark eingeschränkt, dürften die im Schweizer (Berufs-)Bildungssystem erworbenen Kompetenzen den Anforderungen der Digitalisierung besser entsprechen als etwa jene US-amerikanischer High-School-Absolventen (Zenhäusern und Vaterlaus 2017, 31).

²⁵Ein Teil der Veränderungen dürfte auch mit dem gestiegenen Bildungs- bzw. Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte zu erklären sein.

²⁶Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 wechselten defitionsabhängig zwischen 10 und 15 Prozent der Erwerbstätigen innerhalb eines Jahres die Branche und zwischen 7 und 10 Prozent den Beruf (Nathani et al. 2017).

Einerseits erweitert der medizinisch-technische Fortschritt kontinuierlich die Behandlungspalette. Damit einher geht zumindest implizit die Zusicherung, dass es für die allermeisten Leiden eine Behandlung gibt, was sich in einer fortschreitenden Erhöhung der Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen äussert, zumal selten vollumfänglich dafür aufgekommen werden muss (Bütler und Gentinetta 2007, 195). Andererseits hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) – bereits kurz nach ihrer Gründung 1948 – mit einer weitgefassten Definition des Gesundheitsbegriffs den medizinischen Fortschritt sekundiert. Laut dieser ist Gesundheit als Zustand vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens zu verstehen. Es besteht der Anspruch, Krankheit nicht auf sichtbare physische Gebrechen zu beschränken.²⁷ In letzter Konsequenz kann die Anerkennung sozialen Wohlbefindens als Voraussetzung für Gesundheit allerdings so ausgelegt werden, dass alle unglücklichen Menschen krank sind. Kaum zu bestreiten ist, dass ein solches Gesundheitsverständnis besonders mit Blick auf das geistige Wohlbefinden eher dem Credo der Verschonung von Belastungen als der Konfrontation mit Herausforderungen verschrieben ist. Hilfe wird mitunter gewährt, ohne den Abhängigkeitsgrad zu berücksichtigen, in den sie führt (Bütler und Gentinetta 2007, 197).

Die schwierige Trennung von Krankheit und Gesundheit ist im Kontext der sozialstaatlichen Institutionen kein neues Phänomen. Verbreitet trat die Problematik erstmals in Verbindung mit dem starken Anstieg an IV-Fällen in den 1990er-Jahren auf, die der finanziellen Stabilität der IV nachhaltig schaden. Neu war, dass persönliche Leiden, definiert über subjektive Kriterien und Massstäbe, als psychisch-reaktive Störungen geltend gemacht werden konnten (Bütler und Gentinetta 2007, 196). Weiter zeigt die Literatur, dass sowohl der physische wie der geistige Gesundheitszustand beim Erwerbsrücktritt eine bedeutende Rolle spielen (Bütler und Engler 2007b). Das (veränderte) Gesundheitsverständnis dürfte zumindest indirekt den Rückzug aus dem Erwerbsleben tangieren. Laut Bütler und Engler (2007b) gibt es Indizien, wonach nicht nur eine kausale Wirkung zwischen schlechter Gesundheit und frühzeitiger Pensionierung besteht, sondern ebenso umgekehrt. Inwiefern die Sozialversicherungen durch eine weitere Verschärfung des gesellschaftlichen Gesundheitsverständnisses betroffen sind, wird sich weisen. Eine Entspannung scheint aus heutiger Perspektive eher unwahrscheinlich.

Eine weitere prägende, bis heute anhaltende gesellschaftliche Entwicklung betrifft die Individualisierung (Bütler und Gentinetta 2007, 197 ff.). Damit ging eine schrittweise Loslösung vom sozialen Netz der Familie als Absicherung für den Fall einher, dass der Lebensunterhalt nicht mehr bestritten werden konnte. Bei Risikoeintritt unterstützte vermehrt das vom Staat bereitgestellte Auffangnetz bzw. die Sozialversicherungen ersetzen die familiären Hilfeleistungen. Ob der Ausbau des Sozialstaats während und nach dem Zweiten Weltkrieg bereits eine Reaktion auf die zunehmende Individualisierung war oder die Etablierung des staatlichen Netzes diese akzentuierte oder initiierte, lässt sich nicht zweifelsfrei eruieren.²⁸ Jedenfalls besteht heute eine

²⁷Zu diskutieren wäre allenfalls, inwieweit dies für unterentwickelte Staaten zutrifft. Die WHO-Definition ist selbst heute eher mit den Ansprüchen der Bevölkerung an die Gesundheitsversorgung eines wohlhabenden Landes zu verbinden.

²⁸Im internationalen Vergleich wird die Schweiz jedenfalls als sozialpolitischer Spätzügler bezeichnet (Studer 2012, 925 f.).

wahrnehmbare Anspruchshaltung gegenüber dem Sozialstaat. Das führt dazu, dass die Inanspruchnahme einer Rente einer sozialstaatlichen Einrichtung keine Notlösung mehr ist, sondern mitunter Anrecht darauf geltend gemacht wird. Immer häufiger wird dieses bei negativen Rentenentscheiden vor Gericht erkämpft.

4 Identifikation der Fehlanreize in den einzelnen Sozialwerken

4.1 System der sozialen Sicherung in der Schweiz

Die ökonomische Theorie unterscheidet zwei Sozialstaatstypen, die nach ihren Gründervätern als Beveridge- und Bismarck-Systeme bekannt wurden. Erstere, durch Steuern finanzierte Modelle, sehen in der sozialen Sicherheit eine Staatsaufgabe. Alle Bürgerinnen und Bürger sollen unabhängig ihrer Stellung und im selben Ausmass vor den sozialen Risiken geschützt werden. Im Gegensatz dazu stützen sich Bismarck-Systeme bei der Finanzierung primär auf Sozialabgaben, wobei das Versicherungsprinzip eine Verbindung zwischen Beitrag und Leistungsanspruch schafft. Historische Gegebenheiten führten dazu, dass in den nordeuropäischen Ländern mehrheitlich das Beveridge-System, in den mitteleuropäischen Ländern vornehmlich das Bismarck-System anzutreffen ist. In absoluter Reinform ist allerdings keines der beiden Systeme in einem Land vorzufinden.²⁹

Der schweizerische Sozialstaat beruht auf keinem bestimmten Konzept, sondern kann als historisch gewachsenes Resultat von politischen Auseinandersetzungen betrachtet werden (Sommer 1978). Jeder Einwohnerin und jedem Einwohner soll in jeder Lebenslage, unabhängig von sozialer Stellung, Alter oder Tätigkeit, der Lebensunterhalt angemessen gewährleistet werden. So sollen sich Bund und Kantone gemäss Art. 41 Abs. 2 BV dafür einsetzen, dass «... jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist». In erster Linie wird dieses Ziel mithilfe beitragsfinanzierter staatlicher (Pflicht-)Versicherungen erreicht. Die Grundlagen dazu sind in Art. 111–114 sowie 116 und 117 BV geregelt. Zu den Sozialversicherungen gehören:

- Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)
- Invalidenversicherung (IV)
- Berufliche Vorsorge (BV)
- Krankenversicherung (KV)
- Unfallversicherung (UV)
- Arbeitslosenversicherung (ALV)
- Erwerbsersatzordnung (EO) und Mutterschaft
- Familienzulagen (FZ)
- Militärversicherung (MV)

²⁹Auch Länder mit Bismarck-Systemen kennen gewöhnlich eine gewisse Mindestsicherung, die Transfers sind folglich nicht zwingend an Beiträge gebunden. Sowohl Beveridge- wie Bismarck-Modelle können auf unterschiedlichen Auszahlungsniveaus realisiert werden. Entsprechend lassen sich aus der Kategorisierung alleine kaum generalisierende Aussagen zur Folge für das Niveau der sozialen Sicherheit in einem Land machen. Hinsichtlich Arbeitsanreizen sind – zumindest in der reinen Theorie – Bismarck-Modelle aufgrund der direkten Verknüpfung von Beitrag und Leistung im Vorteil. Im Endeffekt ist aber die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen Systems entscheidend. Gerade die demographische Entwicklung führt etwa dazu, dass Versicherungen gemäss Bismarck-Modell verstärkt auch durch Steuermittel finanziert werden.

Bei Risikoeintritt besteht auf Leistungen dieser Sozialversicherungen aufgrund der Prämienzahlung ein gesetzlicher Anspruch. Sie funktionieren zudem nach dem Kausalitätsprinzip: Die Schadensursache bestimmt über die jeweilige Zuständigkeit im Netz der Sozialversicherungen (Widmer 2013).

Eine rechtliche Sonderstellung nehmen die **Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)** ein. Sie weisen sowohl Elemente der klassischen Sozialversicherungen (u. a. Rechtsanspruch) wie der öffentlichen Sozialhilfe und Fürsorge (Bedürftigkeitsprüfung) auf. Ihr Bezug setzt den Eintritt eines Risikos (Alter, Invalidität) voraus. Dies unterscheidet sie von den gewöhnlichen Bedarfsleistungen, die grundsätzlich nicht an Bedingungen geknüpft sind. Dazu zählen etwa die Nothilfe (Art. 12 BV) und die **Sozialhilfe**, die gemäss Art. 115 BV in der Kompetenz der Kantone liegt. Bedarfsleistungen werden subsidiär zu den Sozialversicherungen gesprochen und durch allgemeine Steuermittel finanziert. Insbesondere Kantone kennen eine Reihe weiterer bedarfsorientierter Leistungen, die je nach finanzieller Situation gesprochen werden. Dazu zählen die **individuelle Prämienverbilligung** in der Krankenversicherung (IPV), Leistungen im Rahmen *familienergänzender Kinderbetreuung* sowie die *Alimentenbevorschussung*.

Gegenstand der nachfolgenden Analyse sind einerseits die staatlichen Sozialversicherungen (inklusive EL) sowie die kantonalen Bedarfsleistungen Sozialhilfe und IPV. Letztere zwei sind aufgrund ihrer Funktion und den bestehenden Interdependenzen zu den Sozialversicherungen für die Arbeitsanreize von Bedeutung. Sie werden zudem in sämtlichen Kantonen in ähnlicher Weise und Umfang ausgerichtet, was eine gewisse Generalisierung der beobachteten Anreizeffekte ermöglicht.

4.2 Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die AHV ist der bedeutendste Pfeiler im schweizerischen Sozialversicherungssystem. Sie soll den Existenzbedarf im Alter und im Todesfall decken. Entsprechend werden hauptsächlich zwei Renten ausgerichtet: eine Altersrente für Pensionierte sowie eine Hinterlassenenrente. Als Volksversicherung ist die AHV für alle obligatorisch.

Anspruchsberechtigte

Alle natürlichen Personen, die in der Schweiz wohnen oder arbeiten. Personen, die aufgrund eines Wegzuges (in ein Land ausserhalb der EU) nicht mehr obligatorisch versichert sind, können die AHV auf freiwilliger Basis weiterführen.

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), Verordnung über

die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), zahlreiche Vollzugsverordnungen und Weisungen des BSV.

Berechnungsgrundlage und Leistungen (Zahlen gem. 2017)

Die Rentenberechnung erfolgt unabhängig des Zivilstandes. Die Rentenhöhe hängt im Wesentlichen von den Beitragsjahren und vom durchschnittlichen jährlichen Erwerbseinkommen ab. Ferner bestehen Gutschriften für die Kindererziehung oder die Pflege naher Verwandter. Die Rente wird anhand einer geknickten Rentenformel berechnet.^a

Die Altersrente beträgt gegenwärtig mindestens 1175 und höchstens 2350 Fr. Für die Maximalrente sind eine lückenlose Beitragsdauer sowie ein durchschnittliches Einkommen von 84 600 Fr. nötig. Die Summe der beiden Einzelrenten eines Ehepaars ist begrenzt auf 150 % der Maximalrente (3525 Fr.).

Die AHV kennt weiter Zusatzrenten für Kinder (40 % der Altersrente), Witwenrenten (80 % der Altersrente) sowie Waisenrenten (40 % der Altersrente).

Finanzierung

Hauptsächlich Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber (2017: je 4,2 % des Bruttolohnes), Beiträge des Bundes (19,55 % der jährlichen Ausgaben); u. a. MWST sowie Fiskalabgaben für Tabak, Spirituosen und Spielbanken.

Zahlen und Fälle

2016 betrugen die Ausgaben der AHV 42,5 Mrd. Fr. und überstiegen damit die Einnahmen von 41,8 Mrd. Fr. (negatives Umlageergebnis) (BSV 2017a). Total wurden rund 2,52 Mio. Renten ausbezahlt, davon betrafen über 90 % Altersrenten (die restlichen knapp 10 % sind Zusatz- und Hinterlassenenrenten). Die durchschnittliche ordentliche Altersrente betrug 1 838 (Männer) respektive 1 867 Fr. (Frauen).

Letzte Reformen

In den vergangenen 20 Jahren sind mehrere Revisionsversuche der AHV gescheitert. Die zehnte und bisher letzte Revision datiert von 1997.

2004: 11. AHV-Revision vom Stimmvolk abgelehnt (Anhebung Frauen-Rentenalter auf 65 Jahre; Einschränkungen bei Witwenrenten, Erhöhung MWST).

2010: 11. AHV-Revision (2. Anlauf) im Parlament gescheitert (Anhebung Frauen-Rentenalter auf 65 Jahre; Flexibilisierung Altersrücktritt).

2017: Reform Altersvorsorge 2020 vom Stimmvolk abgelehnt (Anhebung Frauen-Rentenalter auf 65 Jahre, Flexibilisierung Altersrücktritt, AHV-Zuschlag, Erhöhung Ehepaar-Plafonds sowie Erhöhung der MWST und AHV-Beiträge).

Föderale Einbettung

Gesamtschweizerische Pflichtversicherung in der Zuständigkeit des Bundes. Vollzug dezentral über die AHV-Ausgleichskassen. Neben den kantonalen Ausgleichskassen bestehen zahlreiche Verbands- und Bundes-Ausgleichskassen.

^aIdee der geknickten Rentenformel ist es, die Rente von Personen mit bescheidenen Einkommen aufzubessern.

4.2.1 Fehlanreize

Die politische und wissenschaftliche Debatte zur AHV dreht sich gemeinhin um die finanzielle Solidität des Sozialwerks. Dabei geht oft vergessen, dass von der Altersvorsorge erwünschte wie unerwünschte Anreizwirkungen ausgehen. Die Altersvorsorge im Allgemeinen und die AHV im Speziellen beeinflussen die Arbeitsanreize sowohl im Vorruhestand wie nach dem regulären Rentenalter.

Die AHV kennt ein ordentliches Rentenalter von 64 Jahren (Frauen) und 65 Jahren (Männer). Der Rentenbezug ist insofern flexibilisiert, als dass die Altersrente um maximal zwei Jahre vorbezogen und maximal fünf Jahre aufgeschoben werden kann. Wer eine Rente bezieht, kann trotzdem weiterarbeiten.

Kürzungssätze und Aufschubzuschläge beim Rentenvorbezug und -aufschub

Gemäss ökonomischer Theorie kann die Wahl des Pensionierungszeitpunktes stark von finanziellen Motiven beeinflusst sein. Dazu zählt, inwiefern sich die Rentenhöhe ändert, wenn der Bezug vorgezogen oder aufgeschoben wird. Wie erwähnt, können AHV-Renten bis zu zwei Jahre vor dem regulären Rentenalter bezogen werden, d. h. Frauen frühestens mit 62 Jahren, Männer mit 63 Jahren.³⁰ Ein Vorbezug um ein Jahr führt zu einer Rentenkürzung um 6,8 Prozent, bei zwei Jahren beträgt die Kürzung 13,6 Prozent.³¹ Die Kürzung trägt zwei Faktoren Rechnung: Einerseits verlängert sich durch den Vorbezug die Rentenbezugsdauer, andererseits fehlen ein oder zwei Beitragsjahre.

Bei einem aufgeschobenen Bezug (bis maximal fünf Jahre) erhöht sich die Rente wie folgt:

³⁰Die Einführung der Vorbezug-Möglichkeit erfolgte schrittweise im Rahmen der 10. AHV-Revision ab 1997. Männer können die Rente seit 1997 um ein Jahr und seit 2001 um zwei Jahre vorbezogen. Für Frauen ist der Vorbezug seit 2001 (ein Jahr) und 2004 (zwei Jahre) möglich. Diese Entwicklung erfolgte damit parallel zur Erhöhung des Frauenrentenalters von 62 auf 64 Jahre. Um die Rentenaltererhöhung sozial abzufedern, profitierten Frauen zwischenzeitlich von einem privilegierten Kürzungssatz von 3,4 Prozent pro Vorbezugsjahr. Der letzte Jahrgang, der davon profitierte, war der Jahrgang 1947.

³¹Bei einem Renten-Vorbezug kann auch der Ehepaar-Plafond (150 Prozent der maximalen Altersrente) nicht mehr erreicht werden. Die Renten werden ebenfalls entsprechend gekürzt.

1 Jahr:	5,2 %
2 Jahre:	10,8 %
3 Jahre:	17,1 %
4 Jahre:	24,0 %
5 Jahre:	31,5 %

Die Kürzungs- und Zuschlagssätze sind seit ihrer Einführung im Rahmen der 10. AHV-Revision 1997 unverändert geblieben. Weil die Lebenserwartung seither gestiegen ist, sind die heutigen Sätze aus versicherungsmathematischer Sicht zu hoch, wenn man am Leistungsziel festhält. Da die Menschen länger leben, fällt ein Vorbezugsjahr in Relation zur gesamten zu erwartenden Rentensumme weniger ins Gewicht. Die Reform Altersvorsorge 2020 sah deshalb vor, die Sätze nach unten anzupassen (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Nur rund ein Prozent jedes Jahrgangs schiebt den AHV-Rentenbezug auf (BSV 2017a). Die meisten Personen, die über dem ordentlichen Rentenalter noch erwerbstätig sind, kombinieren entsprechend zusätzliches Erwerbseinkommen mit einem Rentenbezug. Die AHV-Vorbezugsquote liegt heute bei beiden Geschlechtern bei rund elf Prozent (BSV 2014). Bei den Männern ist sie in der Vergangenheit kontinuierlich angestiegen. Bei den Frauen erreichte sie hingegen zwischenzeitlich rund 27 Prozent. Grund dafür war eine Übergangsbestimmung der 10. AHV-Revision, welche für gewisse Jahrgänge einen Vorbezugs-Kürzungssatz von 3,4 anstatt 6,8 Prozent vorsah (vgl. Fussnote 30). Die Zahlen zeigen: Der Kürzungssatz beeinflusst die Entscheidung, wann eine Rente bezogen wird. Für den Arbeitsmarkt ist allerdings relevant, ob die Sätze auch das Arbeitsangebot beeinflussen.

Evidenz dazu liefert ein aktuelles Arbeitspapier von Lalive et al. (2017). Die Autoren untersuchen darin die Effekte der 10. AHV-Revision mit einem ausgeklügelten Forschungsdesign. Sie vergleichen jeweils zwei aufeinanderfolgende Jahrgänge, wobei jeweils nur der eine von der untersuchten Reformmassnahme betroffen war. Unter anderem verglichen sie die Frauen des Jahrgangs 1947 (Kürzungssatz bei Rentenvorbezug von 3,4 Prozent) mit den Frauen des Jahrgangs 1948 (Kürzungssatz von 6,8 Prozent).

Die Resultate zeigen: Die Verdoppelung des Kürzungssatzes führte dazu, dass die AHV-Rente im Durchschnitt rund fünf Monate später bezogen wurde. Nur wenige Frauen (rund zehn Prozent) leisteten sich noch einen vorzeitigen Rentenbezug, weswegen die Änderung letztlich keinen Einfluss auf die durchschnittlich bezogene Rente hatte. Überraschender sind die Ergebnisse hinsichtlich Ausstieg aus dem Erwerbsleben: Der höhere Kürzungssatz hatte keinen signifikanten Effekt auf den Zeitpunkt des Erwerbsausstiegs. Ein kleiner Effekt wurde jedoch insofern gemessen, als dass die Frauen zwischen 62 und 63 Jahren mehr arbeiteten und damit vor dem Renteneintritt insgesamt rund 1000 Franken mehr Einkommen erzielten.³²

Die Resultate legen nahe, dass von der Ausgestaltung der Kürzungssätze eher geringfügige Ar-

³²Die Autoren gingen zudem der Frage nach, warum nur relativ wenig Frauen beim attraktiven Kürzungssatz von 3,4 Prozent eine Rente vorbezogen. Sie finden keine Hinweise darauf, dass fehlende Informationen oder Vorbezugs-Erfahrungen eine Rolle spielten. So fanden sie etwa keine Lerneffekte über die Zeit.

beitsmarkteffekte ausgehen.³³ Allerdings ist bei der Interpretation Vorsicht geboten. Die Analyse betraf einzig Frauen. Wie die Literatur zeigt, unterscheiden sich Frauen und Männer bei Ruhestandsentscheidungen teilweise stark. Nichtsdestotrotz gibt die Studie Anhaltspunkte dafür, dass von Erhöhungen des ordentlichen Rentenalters stärkere Effekte auf das Arbeitsangebot ausgehen dürften als von finanziellen Anreizen.

Was sind korrekte Kürzungssätze und Aufschubzuschläge?

Bei der Definition der Kürzungssätze und Aufschubzuschläge geht man gemeinhin davon aus, dass diese *versicherungsmathematisch neutral* ausgestaltet sein sollten. Dies ist dann der Fall, wenn es aus Sicht der Versicherung (in diesem Fall der AHV) in finanzieller Hinsicht keine Rolle spielt, ab wann jemand die Rentenleistung bezieht. Von *anreizneutralen* Zu- und Abschlägen spricht man hingegen, wenn es aus der Sicht des Individuums keinen finanziellen Unterschied macht, ob man eine Rentenleistung früher oder später bezieht. Die beiden unterschiedlichen Sichtweisen führen grundsätzlich zu anderen optimalen Zu- und Abschlägen. Grund dafür sind die der Berechnung zugrundeliegenden unterschiedlichen Diskontierungssätze, die für die Barwertberechnung der AHV-Rente verwendet werden. Die Zeitpräferenzrate der Versicherten unterscheidet sich von der internen Verzinsung der Rentenversicherung. Letztere ist gewöhnlich tiefer. Die korrekte Höhe der Kürzungssätze und Aufschubzuschläge hängt letztlich von der gewünschten Neutralität ab. Argumente lassen sich für beide Seiten finden. Eine ausführliche Darstellung der Thematik sowie der Argumente findet sich bei Börsch-Supan (2004), Börsch-Supan, Härtl und Leite (2017) sowie Gasche (2012).

Rentenalter: Erhöhung versus Flexibilisierung

Eine Erhöhung des ordentlichen Rentenalters gilt gewöhnlich als äusserst unpopulär. Politisch attraktiver klingen Reformen, die unter dem Label *Flexibilisierung* lanciert werden, aber dennoch das Ziel haben, die Erwerbsbeteiligung älterer Personen zu steigern. Was genau unter Flexibilisierung des Rentenbezugs verstanden wird, unterscheidet sich von Land zu Land. Gemein ist den Vorschlägen, dass sie es älteren Erwerbstätigen erlauben, gleichzeitig eine Teilrente zu beziehen und teilzeiterwerbstätig zu sein. Rentenbezug sowie Erwerbsaustritt sind dabei nicht mehr an ein fixes Alter gebunden, sondern innerhalb eines bestimmten Bereiches frei wählbar. Solche Flexibilisierungen erscheinen intuitiv sinnvoll. Sie erlauben es, das Arbeitsleben und den Ruhestand gemäss Präferenzen und Umständen individuell zu gestalten. Flexible Anpassungen sind sowohl bezüglich des extensiven wie intensiven Arbeitsangebots möglich. Können mit einer Flexibilisierung dieselben Effekte wie mit einer Erhöhung des ordentlichen Rentenalters erzielt werden?

³³Auf die AHV-Finzen haben die Kürzungssätze und Aufschubzuschläge sowie die damit beeinflusste Rentenbezugs- und Beitragsdauer aber sehr wohl einen markanten Einfluss.

Aktuelle Studien mahnen diesbezüglich zur Vorsicht. Wie Börsch-Supan, Bucher-Koenen, Kutlu-Koc und Goll (2017) darlegen, können Flexibilisierungen entgegenwirkende Anreize beinhalten. Einige, die in einem starren System ohne Möglichkeit eines Teilrentenbezugs nicht arbeiten, dürften bei einer Flexibilisierung länger zumindest teilzeiterwerbstätig bleiben. Andererseits werden einige, die im bestehenden System Vollzeit arbeiten, nur noch teilzeiterwerbstätig sein und früher Rente beziehen.³⁴

Ex ante ist somit unklar, ob das Arbeitsangebot mit einer Flexibilisierung wirklich gesteigert werden kann – der Gesamteffekt bleibt letztlich eine empirische Frage. Wichtig ist, sowohl den Effekt auf das extensive als auch das intensive Arbeitsangebot zu berücksichtigen. Der Effekt auf ersteres (d. h. auf die Erwerbsbeteiligung) wird gemäss Theorie neutral oder positiv sein. Die Wirkung auf die Anzahl Arbeitsstunden kann hingegen sowohl positiv als auch negativ sein – entscheidend sind insbesondere die Freizeitpräferenzen.³⁵

Gemäss Lalive et al. (2017) führte die Erhöhung des Frauenrentenalters im Rahmen der 10. AHV-Revision dazu, dass die betroffenen Frauen im Durchschnitt rund 5–6 Monate (pro erhöhtes Jahr) später aus dem Erwerbsleben ausstiegen. Das durchschnittliche Lebenseinkommen stieg um rund 4000 Franken. Die Erhöhung des ordentlichen Rentenalters um ein Jahr führte zudem zu einem um 7–8 Monate verzögerten AHV-Bezug. Im Gegensatz zur zuvor besprochenen Änderung im Kürzungssatz hatte die Rentenaltererhöhung bedeutende Arbeitsmarkteffekte.

Lalive et al. (2017) vermuten, dass viele Individuen mit der Komplexität von Rentenentscheidungen überfordert sind und deshalb der *Default-Effekt* des ordentlichen Rentenalters eine wichtige Rolle spielt. Gemäss ihren ersten Schätzungen dürften sich bei Rentenentscheidungen rund 30 Prozent aller Frauen *passiv* verhalten, d. h. die Rente exakt beim ordentlichen Rentenalter beziehen. Nur rund 70 Prozent verhalten sich aktiv, optimieren also die Ruhestandsentscheidung gemäss Präferenzen innerhalb der vorhandenen Möglichkeiten.

Bei Ehepaaren hängt die Ruhestandsentscheidung zudem von der Situation des Partners ab. Wie Lalive und Parrotta (2016) zeigen, ist die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen geringer, wenn der Ehemann in einem Alter mit Anspruch auf eine Altersrente ist. Umgekehrt ist hingegen kein signifikanter Effekt festzustellen. Eine Erhöhung des Frauenrentenalters dürfte entsprechend kaum Auswirkungen auf das Arbeitsangebot der Männer haben. Aufgrund des ausstrahlenden Effektes auf die Ehefrauen ist bei einer Erhöhung des Rentenalters für Männer hingegen mit einem doppelt positiven Effekt auf das Arbeitsangebot zu rechnen.

³⁴Das ökonomische Modell geht davon aus, dass die Präferenz für Freizeit mit dem Alter zunimmt. Ohne Restriktionen würden die Individuen ihr Arbeitspensum mit dem Alter graduell senken. Bestehen hingegen Einschränkungen (z. B. hinsichtlich der Möglichkeit, Teilrenten zu beziehen oder Mindestarbeitspensen), ändert sich die optimale Entscheidung: Ab einem gewissen Alter (bzw. ab einer gewissen Freizeitpräferenz) ändert sich die Erwerbsbeteiligung sprunghaft vom minimal möglichen Teilzeitpensum zur vollständigen Erwerbsaufgabe.

³⁵Auf die Wohlfahrt dürfte sich die Flexibilisierung allerdings grundsätzlich positiv auswirken, da die Individuen mehr Entscheidungsmöglichkeiten erhalten. Den unterschiedlichen Präferenzen wird mit individuell anpassbaren Lösungen (hinsichtlich Freizeit-Konsum-Kombinationen) besser entsprochen.

Negative Anreizwirkungen aufgrund der AHV-Beitragspflicht im Alter

Die AHV-Beitragspflicht besteht bei einer Erwerbstätigkeit auch im Rentenalter – unabhängig davon, ob jemand bereits eine Rente bezieht. Allerdings existiert ein Freibetrag: Personen, die nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters noch erwerbstätig sind, bezahlen vom Einkommen nur für denjenigen Teil Beiträge, der je Arbeitgeber 1400 Franken im Monat (bzw. 16 800 Franken im Jahr) übersteigt. Die geleisteten Beiträge begründen jedoch keine zusätzlichen Rentenansprüche.

Der Freibetrag ist bezüglich Arbeitsanreize positiv zu werten, wirkt aber nur bei geringen Arbeitspensen. Da AHV-Beiträge nach dem ordentlichen Rentenalter nicht mehr rentenbildend sind, haben sie über dem Freibetrag entsprechenden Steuercharakter. Seitens der AHV (inkl. Beiträge an IV und EO) wird die Arbeit im Rentenalter folglich mit über zehn Prozent besteuert.

Steuercharakter der AHV-Beiträge

Die AHV kann sich aber nicht nur auf die Arbeitsanreize im Vorruhestand und nach dem regulären Rentenalter auswirken, sondern auf sämtliche Erwerbstätige.

Im Einkommensbereich zwischen gegenwärtig 14 100 und 84 600 Franken pro Jahr erhöht sich die erzielbare AHV-Rente mit zunehmendem Einkommen. Personen mit einem massgebenden durchschnittlichen Einkommen unterhalb von 14 100 Franken erhalten eine Minimalrente ausbezahlt. Für sie sind AHV-Beiträge grundsätzlich eine Steuer (bzw. eine Versicherungsprämie), sofern sie den Mindestbeitrag erreicht haben. Einkommen oberhalb von 84 600 Franken sind nicht mehr rentenbildend – die AHV-Beiträge haben reinen Steuercharakter. Negative Anreizwirkungen sind die Folge.³⁶

Die Verknüpfung von Beitrag und Leistung wirkt sich grundsätzlich positiv auf Arbeitsanreize aus, da der Steuercharakter der Beiträge damit minimiert wird. Wie Jaag et al. (2008) schreiben, kann den AHV-Beiträgen aber in jedem Fall eine Steuerwirkung innewohnen. Dies, weil die implizite Beitragsrendite in der umlagefinanzierten AHV der Lohnsummenentwicklung entspricht. Falls letztere unter der Kapitalmarktrendite liegt, werden die Individuen nicht im benötigten Masse für den erzwungenen Konsumverzicht entschädigt.³⁷ Aufgrund des längeren Anlagezeitraumes ist dieser Effekt für jüngere Erwerbstätige höher als für ältere.

³⁶Gemäss der Arbeitskräfteerhebung des BFS bezogen 2015 rund 18 Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz ein Bruttogehalt von über 104 000 Franken. Weitere 18 Prozent verfügen über Bruttoeinkommen zwischen 78 000 und 104 000 Franken. Betrachtet man nur Vollzeitstellen, machen die Erwerbstätigen in den beiden Klassen rund 50 Prozent aus.

³⁷Ein Vergleich der Nominallohnentwicklung mit dem BVG-Mindestzinssatz über die letzten 20 Jahre zeigt, dass die Lohnentwicklung einzig in den frühen 1990er-Jahren höher ausfiel als die Verzinsung der BVG-Altersguthaben. Ist die Differenz – wie in der gegenwärtigen Tiefzinsphase – jedoch gering, dürfte die zweite Säule aufgrund der höheren Administrations- und Vermögensverwaltungskosten der ersten Säule unterlegen sein. Allerdings ist es grundsätzlich äusserst schwierig, die effektiven Kosten der AHV zu bestimmen (d. h. auch die Kosten aller Ausgleichskassen, AHV-Zweigstellen und die bei Firmen anfallenden Verwaltungskosten miteinzubeziehen).

Unklar bleibt ferner, ob die finanzielle Lage der AHV das Arbeitsangebot gerade von jüngeren Erwerbstätigen bereits heute mitbeeinflusst. Die massiven ungedeckten Rentenversprechen der AHV führen dazu, dass Steuern und Sozialbeiträge langfristig steigen oder Renten gekürzt werden müssen (Moog et al. 2014).

Fehlanreiz Umlageverfahren?

Die kapitalgedeckte zweite Säule sowie die private Vorsorge mit der dritten Säule kennen – zumindest in Theorie – keinen Steuercharakter (für die Praxis vgl. Abschnitt 4.5.1). Das Umlageverfahren ist ausserdem besonders anfällig für demographische Veränderungen. Ein zunehmendes Ungleichgewicht von Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden führt – neben anderen Korrekturmassnahmen – zu höheren Steuern oder Lohnbeiträgen, was die Arbeitsanreize beeinträchtigt. Auch das Kapitaldeckungsverfahren ist mit Risiken behaftet (Rendite, Inflation). Es macht deshalb Sinn, die gesetzlichen Systeme bezüglich Finanzierungsverfahren zu diversifizieren und die Risiken zu streuen. Das Umlageverfahren lässt sich folglich nicht per se des vorhandenen Steuercharakters wegen kritisieren.³⁸

Gesamtsicht: Fiskalische Belastung der Arbeitseinkommen im Alter

Die Ausgestaltung der AHV beeinflusst auf verschiedene Weise die Anreize, im Alter einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die fiskalische Belastung der Arbeitseinkommen von älteren Erwerbstätigen besteht zusammenfassend aus drei Komponenten (Jaag et al. 2008):

- Steuern und Beiträge auf das Erwerbseinkommen
- + Entgangene Rente, die bei sofortigem Rentenantritt hätte konsumiert werden können
- ./.. Rentenerhöhung aufgrund aufgeschobenem Rentenbezug (Barwert)

Die erste Komponente wird durch die AHV insbesondere durch die AHV-Beiträge, die für die meisten Personen Steuercharakter haben, beeinflusst. Punkt zwei und drei hingegen mindern in der aktuellen Ausgestaltung die Steuerbelastung, weil die gegenwärtigen Kürzungssätze und Aufschubzuschläge ein längeres Arbeiten eher belohnen. Nichtsdestotrotz ergibt sich in der Summe eine fiskalische Belastung der Arbeitseinkommen von rund 40–50 Prozent, was eine spätere Pensionierung wenig attraktiv macht (Eichenberger und Bauer 2017; Jaag 2012).

Wie Eichenberger und Bauer (2017) schreiben, ist das heutige System mit Rentenzuschlägen bei späterem Rentenbezug ohnehin nicht dafür geeignet, Anreize für längeres Arbeiten zu setzen. Einerseits lohne sich der Rentenaufschub nur für Personen mit hoher Lebenserwartung, andererseits seien gerade die länger Erwerbstätigen nicht auf eine höhere Rente angewiesen.

³⁸Im Übrigen liesse sich diskutieren, inwiefern den höheren Administrationskosten der zweiten Säule auch eine Steuerkomponente beigemessen werden müsste.

Negative Anreizwirkungen für (zweitverdienende) Ehegatten

Die Berechnung der AHV-Beiträge bei Ehepartnern verringert die Arbeitsanreize für den Zweitverdiener. Geschuldet ist dies der Beitragsbefreiung für nicht erwerbstätige Ehegatten, dem praktizierten Splitting sowie den angerechneten Erziehungsgutschriften.

Beitragsbefreiung für nicht erwerbstätige Ehegatten

Grundsätzlich sind alle Personen – also auch Nichterwerbstätige – verpflichtet, AHV-Beiträge zu leisten. Allerdings besteht eine Ausnahme für verheiratete Nichterwerbstätige: Deren Beiträge gelten als bezahlt, wenn der Ehegatte Beiträge von mindestens der doppelten Höhe des Mindestbeitrages (956 Franken) bezahlt hat (Art. 3 Abs. 3 AHVG).

Einkommensteilung (Splitting)

Das während einer Ehe erzielte Einkommen wird beiden Ehegatten je hälftig zugeschrieben.³⁹ Die AHV-Renten werden grundsätzlich unabhängig des Zivilstandes berechnet und auch bei Verheirateten an beide Ehegatten einzeln ausbezahlt. Allerdings darf die Summe der beiden Einzelrenten eines Ehepaars nicht höher sein als 150 Prozent der Maximalrente (2017: 3525 Franken).

Erziehungsgutschrift

Eltern erhalten eine Erziehungsgutschrift für die Jahre, in denen ihnen die elterliche Sorge für eines oder mehrere Kinder zusteht, die das 16. Altersjahr noch nicht erreicht haben. Die Erziehungsgutschrift entspricht dem Betrag der dreifachen Minimalrente (2017: 42 300 Franken) und wird bei verheirateten Personen hälftig aufgeteilt. Die Anzahl der Kinder spielt für den angerechneten Betrag keine Rolle. Eine Familie mit einem Einzelkind erhält dieselbe Gutschrift wie eine Familie mit Zwillingen.⁴⁰ Für die Erwerbsmöglichkeiten (u. a. aufgrund Optionen und Kosten der internen/externen Kinderbetreuung) ist die Anzahl der Kinder von grosser Relevanz. Entsprechend macht die Regelung in dieser Ausgestaltung nur beschränkt Sinn.

Die Beitragsbefreiung und das vorgenommene Splitting können dazu führen, dass ein gutverdienender Ehegatte eine volle zweite Rente generieren kann – ohne dass der Ehepartner jemals erwerbstätig gewesen wäre oder Kinder grossgezogen hätte. Im Gegenzug kann der Steuercharakter der AHV bei einem Zweiverdiener-Ehepaar aufgrund der Renten-Plafonierung bei 150 Prozent zunehmen. 2016 waren rund 88 Prozent aller Ehepaare von einer plafonierten Rente

³⁹Das Splitting wird allerdings erst angewandt, wenn beide Ehegatten eine Rente beanspruchen. Bezieht nur ein Ehegatte eine Rente, erfolgt die Rentenberechnung anhand des individuellen Einkommens. Erst wenn beide Ehegatten in Pension gehen, erfolgt eine Renten Neuberechnung mittels Einkommenssplitting.

⁴⁰Bei unterschiedlichen Jahrgängen der Kinder werden den Ehepartnern insofern mehr Erziehungsgutschriften angerechnet, als dass diese über einen längeren Zeitraum erfolgen (bis das letzte Kind das 16. Altersjahr erreicht hat).

betroffen (BSV 2017a). 57 Prozent erhielten die plafonierte Maximalrente von 3525 Franken. Zusammen mit den Erziehungsgutschriften vermindern diese Regelungen die Anreize für den Zweitverdiener, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, wiederaufzunehmen oder ein Arbeitspensum auszuweiten. Da die Rolle des Zweitverdieners auch heute noch mehrheitlich der Frau zukommt, zementiert die AHV mitunter das traditionelle Rollenmuster.

Negative Anreizwirkungen für Witwen

Frauen, deren Gatte verstorben ist, haben in unterschiedlichen Konstellationen Anspruch auf eine unbefristete Witwenrente im Umfang von 80 Prozent der Altersrente: Verheiratete, wenn sie ein oder mehrere Kinder haben (Alter irrelevant) oder wenn sie über 45 Jahre alt sind und während mindestens fünf Jahren verheiratet waren. Geschiedene, wenn sie Kinder haben und die Ehe mindestens 10 Jahre gedauert hat oder wenn sie zum Zeitpunkt der Scheidung älter als 45 Jahre alt waren und die Ehe mindestens zehn Jahre gedauert hat oder wenn das jüngste Kind nach dem 45. Geburtstag der Mutter das 18. Lebensjahr vollendet hat. Erfüllt eine geschiedene Frau keine dieser Voraussetzungen, hat sie Anspruch auf eine Witwenrente, solange sie über minderjährige Kinder verfügt.⁴¹

Weiter haben Kinder beim Tode eines Elternteils Anspruch auf eine Waisenrente in der Höhe von 40 Prozent der entsprechenden Altersrente (2017: 470 bis 940 Franken). Der Anspruch besteht bis zum 18. Geburtstag bzw. bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum 25. Geburtstag. Die Rentenauszahlung erfolgt gewöhnlich an die Person, welche die elterliche Sorge ausübt.

Die – gerade bei kinderlosen Frauen – grosszügige Gewährung von Witwenrenten kann sich negativ auf das Arbeitsangebot betroffener Frauen auswirken. Die Witwenrenten sind denn auch der Hauptgrund, warum es in der AHV durchschnittlich einen Heiratsbonus und keine Heiratsstrafe gibt.⁴² Hinterlassenenrenten verursachen der AHV beträchtliche Kosten. 2016 wurden rund 146 000 Witenrenten sowie 2030 Witwerrenten ausgerichtet (BSV 2017a). Der Betrag belief sich auf rund 1,6 Mrd. Franken. Die Anzahl Waisenrenten belief sich auf rund 33 800, die Summe auf insgesamt rund 250 Mio. Franken.

⁴¹Auch Männer haben beim Tod der Ehefrau gegebenenfalls Anspruch auf eine Hinterlassenenrente. Eine Witwerrente wird jedoch nur ausgerichtet, solange der Mann aus der Ehe minderjährige Kinder hat. Weniger als zwei Prozent der jährlichen Rentensumme für Witwen und Witwer gehen an Männer.

⁴²Gemäss Berechnungen des früheren BSV-Direktors Yves Rossier entgehen den Ehepaaren aufgrund der Renten-Plafonierung jährlich rund 1,7 Mrd. Franken. Diesem Nachteil stehen allerdings Vorteile von rund 3 Mrd. Franken gegenüber. Dafür verantwortlich sind die Witwen- und Witwerrenten, die Zuschläge auf der Rente für Verwitwete sowie die Beitragsbefreiung für nicht erwerbstätige Ehegatten (Bütler 2012).

Internationale Forschungsergebnisse

Ordentliches Rentenalter

Viele Studien zeigen, dass das effektive Renteneintrittsalter stark vom ordentlichen Rentenalter beeinflusst wird (Coile 2015; Vuuren 2014).

So zeigt u. a. Mastrobuoni (2009) für die USA: Wird das ordentliche Rentenalter angehoben, steigt das effektive Rentenalter um rund die Hälfte. In vielen Ländern tritt ein beträchtlicher Anteil der Personen zum ordentlichen Rentenalter aus der Erwerbstätigkeit aus – was sich mit den gegebenen finanziellen Anreizen nicht erklären lässt. Mögliche Erklärungen für diesen Default-Effekt sind u. a. fehlendes Wissen bzw. fehlende Informationen, passives Verhalten (Lalive et al. 2017) sowie psychologische Effekte wie die Fokussierung auf einen Referenzpunkt (Kahneman et al. 1991). Entsprechende Studien zeigen denn auch, dass von Erhöhungen des ordentlichen Rentenalters stärkere Arbeitmarkteffekte ausgehen als von finanziellen Anreizen.

Flexibilisierung: Frühestmögliches Rentenalter

Der oben beschriebene Effekt beim ordentlichen Rentenalter ist auch beim frühestmöglichem Rentenalter festzustellen (Coile 2015). Auch von letzterem geht ein grosser Anziehungspunkt aus – übermässig viele Leute gehen in vielen Ländern zu dem vom System vorgegebenen frühestmöglichem Alter in Pension. Hebt man dieses Alter an, erhöht sich die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmenden. So untersuchen beispielsweise Staubli und Zweimüller (2013) die Effekte einer Erhöhung des frühestmöglichem Rentenalters um zwei Jahre (Männer) bzw. 3,25 Jahre (Frauen) in Österreich. Eine Erhöhung um ein Jahr steigerte die Erwerbsbeteiligung in diesem Jahr um rund zehn Prozentpunkte (Männer) bzw. elf Prozentpunkte (Frauen).^a

Cribb et al. (2013) untersuchen den Effekt einer Erhöhung des frühestmöglichem Rentenalters von Frauen im Vereinigten Königreich (von 60 auf 61 Jahre). Die Reform erhöhte die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Alter von 60 Jahren um 7,3 Prozentpunkte und diejenige ihrer Ehepartner um 4,2 Prozentpunkte.

Flexibilisierung: Kürzungssätze und Aufschubzuschläge

Internationale Evidenz deutet darauf hin, dass Kürzungssätze, die weder versicherungsmathematisch neutral noch anreizneutral ausgestaltet sind, signifikant zu Frühpensionierungen beitragen (Blöndal und Scarpetta 1997; Börsch-Supan 2000).

In einem Arbeitspapier untersuchen Börsch-Supan, Bucher-Koenen, Kutlu-Koc und Goll (2017) die Auswirkungen der Einführung flexibler Renteneintrittsmöglichkeiten in neun OECD-Ländern. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Effekt auf die Erwerbsbeteiligung leicht positiv, der Effekt auf Arbeitsstunden hingegen negativ ist. Der Gesamteffekt

aufs Arbeitsvolumen ist neutral bis negativ.

Finanzielle Anreize

Eine umfangreiche Literatur geht der Frage nach, wie Änderungen in der Grosszügigkeit von Leistungen das Arbeitsangebot im Alter beeinflussen (Coile und Gruber 2007; Krueger und Pischke 1992; Manoli und Weber 2016; Raab 2011).^b

Studien finden typischerweise, dass entsprechende Änderungen signifikante Effekte auf das Renteneintrittsalter haben können. Je generöser die Leistungen, desto negativer die Anreizwirkungen aufs Arbeitsangebot. Empirische Studien zeigen etwa, dass der Ruhestand um rund zwei Monate verschoben wird, wenn das Pensionsvermögen (z. B. Guthaben zweite Säule) um ein Jahreseinkommen reduziert wird (Vuuren 2014). Auch Änderungen im Privatvermögen wirken in dieselbe Richtung, jedoch in geringerem Ausmass.

Interdependenzen mit anderen Sozialwerken

Die zuvor angesprochene Studie von Staubli und Zweimüller (2013) fand, dass die Erhöhung des frühestmöglichen Rentenalters in Österreich nicht nur die Erwerbsbeteiligung erhöhte, sondern auch zu einem Anstieg bei den registrierten Arbeitslosen führte. Duggan et al. (2007) zeigen, wie der Anstieg des ordentlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre zu einem signifikanten Anstieg in den Invalidenrenten in den USA führte. Dieses Muster findet sich auch in zahlreichen weiteren Studien: Leistungen der Arbeitslosen- sowie der Invalidenversicherung wurden in der Vergangenheit oft als Weg in die Frühpensionierung genutzt.

^aDiese Zahl erscheint auf den ersten Blick relativ gering. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele Menschen von der Reform gar nicht betroffen waren (u. a. aufgrund Leistungen der Invalidenversicherung). Rund jede zweite Person, die den Rentenbezug aufgrund der Reform aufschob, hat in dieser Zeit weitergearbeitet.

^bDiese Studien betrachten dabei unter anderem, wie Menschen auf Veränderungen im Sozialversicherungsvermögen reagieren. Das Sozialversicherungsvermögen (*Social Security wealth*) ist definiert als Gegenwartswert aller zukünftigen Rentenleistungen. Für Individuen ist relevant, wie sich dieses Vermögen verändert, wenn der Renteneintritt aufgeschoben oder vorgezogen wird. Je nach Ausgestaltung setzt das Rentensystem diesbezüglich Anreize für das eine oder andere Verhalten. Das Sozialversicherungsvermögen wird ferner oft durch Reformen im Versicherungssystem stark tangiert.

4.2.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Die Planung des Ruhestands ist äusserst facettenreich und umfasst verschiedene Entscheidungen. Bei der finanziellen Betrachtung spielt die AHV eine wichtige Rolle. Für angehende Rentnerinnen und Rentner zählt allerdings eine Gesamtsicht: Zusätzlich zur AHV ist insbesondere die berufliche Vorsorge von grosser Relevanz. Die Höhe des angesparten Kapitals sowie die Reglemente der jeweiligen Pensionskassen beeinflussen die individuellen Möglichkeiten. Ferner ist von

Bedeutung, was die Individuen im Rahmen der privaten Vorsorge angespart haben.⁴³

Wie in diesen Zeilen und ausführlich im Kapitel zur BV ausgeführt wird, bestehen in der zweiten Säule Anreize für einen vorzeitigen Altersrücktritt. Eine kohärente Strategie zum Ausbau der Erwerbsbeteiligung im Alter erfordert deshalb eine Gesamtschau der Anreizwirkungen in den verschiedenen Säulen der Altersvorsorge. Ziel muss sein, die beiden Säulen nicht zu vermengen, aber gegenseitig so abzustimmen, dass keine Fehlanreize entstehen und sich die beiden Systeme bestmöglich ergänzen. Die folgenden zwei Beispiele zeigen exemplarisch die bestehenden Interdependenzen:

Beispiel 1: Im Gegensatz zur AHV kann ein Rentenbezug in der BV bereits ab 58 Jahren erfolgen. Um die frühzeitige Pensionierung dennoch zu ermöglichen, unterstützen viele Arbeitgeber ihre Mitarbeitenden mit sogenannten Überbrückungsrenten, welche die Lücken bis zum Bezug der AHV-Rente schliessen sollen. Die Reform Altersvorsorge 2020 hätte dieses Vorgehen teilweise korrigiert. So war vorgesehen, das Mindestalter für den Rentenbezug in der ersten und zweiten Säule anzugleichen (d. h. Anhebung des frühestmöglichen Rücktrittsalters in der BV von 58 auf 62 Jahre). Dies hätte sich positiv auf das Arbeitsangebot auswirken dürfen.

Beispiel 2: Angenommen, die Attraktivität eines AHV-Vorbezugs soll mit höheren Rentenkürzungen reduziert werden. Nicht zuletzt aufgrund der BV dürfte ein möglicher positiver Effekt auf das Arbeitsangebot stark geschmälert werden. Es wäre zu erwarten, dass sich viele Individuen dennoch frühzeitig aus dem Erwerbsleben zurückziehen – mit dem AHV-Rentenbezug aber zuwarten. Die Jahre ohne Erwerbseinkommen könnten mit einem (teilweisen) BV-Vorbezug oder privaten Ersparnissen überbrückt werden. Anzeichen für solche Verhaltensreaktionen finden sich in den Statistiken. Nur rund elf Prozent beziehen vorzeitig eine gekürzte AHV-Altersrente – während ein Mehrfaches davon nicht bis zum ordentlichen Rentenalter arbeitet.

Anreiz zur Frühpensionierung aufgrund hoher Ersatzrate

Gemäss Bundesverfassung soll die AHV zusammen mit der BV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise gewährleisten (Art. 113 Abs. 2 BV). Gemeint ist damit, dass die beiden Säulen rund 60 Prozent des bisherigen Einkommens bis rund 85 000 Franken decken sollen (BSV 2017b, 29). Studien zeigen aber, dass die Ersatzraten in der Realität oft höher liegen (vgl. Kapitel 4.5). Nicht selten bestehen hohe überobligatorische Guthaben in der zweiten Säule sowie weitere akkumulierte Vermögenswerte, die einen komfortablen vorzeitigen Altersrücktritt ermöglichen. Auch Zusatzleistungen wie etwa AHV-Kinderrenten können die Erwerbsanreize weiter schmälern.

Wie Bütler et al. (2004) mit Pensionskassendaten nachweisen, ist Erschwinglichkeit eine der Hauptdeterminanten für Frühpensionierungen, insbesondere bei Männern. Eine Frühpensionierung können sich primär die über die Pensionskassen besser abgesicherten Erwerbstätigen leis-

⁴³Wie Riphahn und Sheldon (2006) vermuten, war der AHV-Ausbau mitverantwortlich für den starken Rückgang in der Erwerbsbeteiligung älterer Personen in den 1970er-Jahren. Einen ähnlichen Rückgang gab es zudem in den 1980er-Jahren, als die obligatorische berufliche Vorsorge eingeführt wurde.

ten. Allerdings finden die Autoren (wie auch Dorn und Sousa-Poza (2005)) einen U-förmigen Zusammenhang zwischen Einkommen und der Wahrscheinlichkeit einer Frühpensionierung: Mit zunehmendem Einkommen steigt die Anzahl Individuen, die sich frühpensionieren lassen. Ab einem bestimmten Betrag geht die Rate hingegen wieder zurück. Die Autoren erklären dies mit nicht-monetären Arbeitsanreizen: Erwerbstätige mit relativ hohen Einkommen haben eine überdurchschnittlich positive Einstellung zum Beruf und identifizieren sich mit ihrer Tätigkeit. Entsprechend bleiben sie über längere Zeit erwerbstätig.

Statistiken zeigen weiter ein überaus positives Bild der finanziellen Situation der Rentnerinnen und Rentner in der Schweiz (Wanner und Gabadinho 2008): Sie verfügen zwar über tiefere (dafür umso sicherere) Einkommen als die Erwerbstätigen, weisen jedoch weit höhere Vermögen auf. Nicht selten lassen sich sogar weitere Ersparnisse bilden (Moser 2002). Eine gewisse Überversicherung lässt sich deshalb teilweise nicht absprechen.⁴⁴

Die Frage stellt sich, ob das Steuer- und Sozialversicherungssystem die Ersparnisbildung übermässig mit finanziellen Anreizen fördert und damit den Spar-Konsum-Entscheid der Individuen verzerrt, d. h. den Konsum verstärkt in spätere Lebensphasen verlagert.

Hohe Ersatzraten können einen frühen Altersrücktritt jedoch nicht nur bei mittleren und oberen Einkommen begünstigen. Aufgrund des rechtlichen Anspruchs auf Ergänzungsleistungen (EL) kann der vorzeitige Rentenantritt jedoch überdies für untere Einkommensklassen attraktiv werden (vgl. Kapitel 4.4).

Verstärkte negative Anreizwirkungen für Hinterbliebene

Unter bestimmten Voraussetzungen kennt auch die BV im Falle eines Todes Hinterlassenenrenten. Im Gegensatz zur AHV gelten bei der BV dafür dieselben Voraussetzungen für Witwen und Witwer. War der verstorbene Ehepartner bereits pensioniert, beträgt die Witwen- oder Witwerrente 60 Prozent der zuletzt ausgerichteten Altersrente. Andernfalls beträgt die Rente 60 Prozent des Betrages, der bei einer vollen Invalidität ausbezahlt worden wäre. Pensionskassen können höhere Leistungen vorsehen. Weiter haben Kinder beim Tode eines Elternteils bis zur Vollendung des 18. Altersjahres (bzw. bis zum 25. Altersjahr bei in Ausbildung stehenden Kindern) Anspruch auf eine Waisenrente der BV. Diese beträgt 20 Prozent der zuletzt ausgerichteten Altersrente bzw. 20 Prozent der vollen Invalidenrente, auf die der Versicherte Anspruch gehabt hätte.

Die Witwenrente der BV kann sich zusätzlich negativ auf das Arbeitsangebot betroffener Frauen auswirken, die eine Hinterlassenenrente der AHV erhalten. Die ausgerichteten Ehegattenrenten im BVG machten 2015 rund 3,7 Mrd. Franken, die Waisenrenten rund 100 Mio. Franken aus (BFS 2017e). Ferner haben Witwen (wie auch Witwer oder Waisen) zudem Anspruch auf Ergänzungsleistungen, sofern die Voraussetzung dafür erfüllt sind.

⁴⁴Vgl. diesbezüglich auch Bütler und Engler (2008).

4.2.3 Föderale Organisation

Der Bund ist für die Alters- Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zuständig. Gemäss Verfassung haben die Renten dieser Versicherungen den Existenzbedarf angemessen zu decken, was bis heute jedoch nicht zutrifft. Im Bedarfsfall kommen deshalb EL zu tragen, deren Zweck seit 2008 auch in der Verfassung verankert ist (vgl. Kapitel 4.4). Zusätzlich zu Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber wird die AHV über Bundesgelder finanziert. Die Kantone sind seit 2008 von der AHV-Finanzierung vollständig entlastet. Demgegenüber teilen sich Bund und Kantone bei den EL gemäss einem Verteilschlüssel die Kosten.

Der Umfang der EL wird massgeblich durch die Rentenhöhe bei der AHV/IV beeinflusst. Ein Ausbau (oder Rückbau) der AHV führt entsprechend zu Kostenverschiebungen zwischen den politischen Ebenen. Eine Rentenerhöhung bei der AHV/IV (wie z. B. der vorgeschlagene AHV-Zuschlag bei der Reform Altersvorsorge 2020) erhöht nicht nur die daran gebundenen Bundesausgaben, sondern mindert zugleich die Ausgaben für die EL. Im Endeffekt profitieren davon primär die Kantone. Letztere werden hingegen verstärkt zur Kasse gebeten, sollten die Leistungen der ersten Säule fallen. Die Kantone haben somit ein stärkeres Interesse an hohen Renten als der Bund.

4.2.4 Reformen und Lösungsansätze

Im Folgenden sollen die wichtigsten Elemente der in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 abgelehnten Reform Altersvorsorge 2020 diskutiert werden. Die Massnahmen im Rahmen der BV werden im entsprechenden Kapitel 4.5 analysiert.

Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre in der AHV und BV.

Gemäss den Erfahrungen aus der 10. AHV Revision (Lalive et al. 2017) dürfte diese Erhöhung dazu führen, dass betroffene Frauen durchschnittlich rund ein halbes Jahr länger erwerbstätig bleiben. Dieser Effekt wäre hingegen wohl durch den AHV-Zuschlag von 70 Franken sowie evtl. durch die tieferen Kürzungssätze bei einem Vorbezug verringert worden. Gemäss BSV (2017g) hätten es diese beiden Faktoren nämlich ermöglicht, dass sich rund jede zweite Frau ohne Renteneinbusse mit 64 Jahren hätte pensionieren lassen können.

Flexibilisierung des Rentenbezuges zwischen 62 und 70 Jahren: Einführung eines dritten Vorbezugsjahres sowie die Möglichkeit, Teilrenten zu beziehen (monatsweise möglich; auch Teilrentenvorbezug und -aufschub). Senkung der Kürzungssätze und Aufschubszuschläge.

Ein Vorbezug um ein Jahr führt zu einer Rentenkürzung um 4,1 Prozent (aktuell 6,8 Prozent), bei zwei Jahren beträgt die Kürzung 7,9 Prozent (13,6 Prozent). Bei einem aufgeschobenen Bezug von einem bis zu fünf Jahren reicht die Spanne der Aufschubszuschläge von 4,4 Prozent (aktuell 5,2 Prozent) bis zu 25,7 Prozent (aktuell 31,5 Prozent).

Die Änderung in den Sätzen würde den Anreiz, länger zu arbeiten, mindern. Im Gegensatz zur aktuellen Situation würde ein Vorbezug attraktiver, ein Rentenaufschub weniger attraktiv. Wie Lalive et al. (2017) zeigen, üben die Sätze allerdings vor allem auf den Zeitpunkt des Rentenbezugs einen Einfluss aus. Unklar bleibt aber insbesondere, wie das Arbeitsangebot der Männer darauf reagieren würde.

Bei den Zu- und Abschlägen stellt sich ferner grundsätzlich die Frage, ob die Ausgestaltung zwingend versicherungsmathematisch neutral vorgenommen werden soll. Es wäre denkbar, die Zu- und Abschläge bewusst höher anzusetzen, um Arbeitsanreize generieren zu können.

Ein klar negativer Effekt dürfte in der Einzelbetrachtung vom zusätzlich möglichen Vorbezugsjahr ausgehen. Wie Studien zeigen, übt das frühestmögliche Rentenalter klare Anreizwirkungen aus. Der negative Effekt wird hingegen insofern abgeschwächt, als dass eine Frühpensionierung drei Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter aufgrund der breiteren Optionen in der BV bereits heute für viele Arbeitstätige möglich ist.

Aufhebung des Freibetrags für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner; AHV-Beiträge im Alter wirken dafür neu rentenbildend. Falls Beitragslücken bestehen (vollständige Beitragszeit: 44 Jahre) können diese unter gewissen Voraussetzungen nach dem Referenzalter noch wettgemacht werden.

Positive Anreizwirkungen ginge von der neu rentenbildenden Wirkung von AHV-Beiträgen über dem Referenzalter aus.⁴⁵ Dies betrifft allerdings nur Personen, die bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters nicht bereits Anspruch auf eine Maximalrente haben und/oder Beitragslücken aufweisen. Beitragslücken können jedoch nur aufgefüllt werden, sofern das zusätzlich generierte Einkommen ab 64/65 mindestens 25 Prozent des bisherigen massgebenden Jahreseinkommens beträgt. Wie Bütler (2017) kritisiert, werden damit primär Gutausgebildete bessergestellt: «Die Akademikerin, die die Beitragsjahre während des Studiums fast geschenkt erhielt, kann so zusätzlich Beitragslücken zum Spartarif decken. Für den Durchschnittsverdiener hingegen lohnt sich das Weiterarbeiten mit Ausblick auf eine bessere Rente kaum.»

Einen negativen Effekt hätte die Abschaffung des Freibetrages von heute 16 800 Franken pro Jahr. Die fiskalische Belastung der Arbeitseinkommen im Rentenalter ist schon heute hoch. Die Erwerbseinkommen werden mit dem Renteneinkommen zusammen besteuert, was zu einer hohen Steuerprogression führen kann. Fällt der Freibetrag weg, lohnt sich die Arbeit noch weniger.

In der Summe führen diese Änderungen dazu, dass die Arbeitsanreize für Gering- bis Normalverdiener eher sinken. Bei Besserverdienenden ist der Effekt aufs Arbeitsangebot – mit Ausnahme von Personen mit Beitragslücken – ebenfalls negativ. Wirtschaftsdachverbände haben diesbezüglich einen zumindest prüfenswerten Alternativvorschlag präsentiert, wie die Anreize zur Weiterarbeit stärker gewichtet werden könnten (Arbeitgeberverband und economiesuisse 2015): Wer

⁴⁵In einer Befragung gab rund die Hälfte der Erwerbstätigen ohne Altersvorsorgeleistungen an, länger erwerbstätig zu bleiben, wenn die finanziellen Anreize besser wären, d. h. insbesondere wenn sich die Altersrente dadurch erhöhen würde (Trageser et al. 2012b).

nach dem ordentlichen Rentenalter weiterarbeitet, soll das Wahlrecht haben, entweder vom Freibetrag oder von der Rentenwirksamkeit der Beiträge profitieren zu können.

AHV-Zuschlag von 70 Franken pro Monat auf neue Altersrenten; Erhöhung des Ehepaar-Plafonds von 150 auf 155 Prozent der Maximalrente (d. h. Rentenverbesserung von maximal 226 Franken pro Monat).

Die Wirkung des AHV-Zuschlags auf die Arbeitsanreize dürfte negativ ausfallen. Der Zuschlag ist nicht von der Höhe des erzielten durchschnittlichen Einkommens abhängig. In der partiellen Betrachtung (ohne BV etc.) führen die höheren Renten deshalb zu höheren Ersatzraten im Alter und machen eine Frühpensionierung entsprechend attraktiver. Bei Nicht- respektive Teilzeiterwerbstätigen schafft der Zuschlag dafür gewisse Anreize, das Mindesteinkommen für die nun höhere Minimalrente zu erreichen. Die für die Finanzierung des Zuschlags nötigen Steuern und Lohnbeiträge reduzieren das Arbeitsangebot.

Bei einem Zweiverdiener-Ehepaar kann die AHV aufgrund der Renten-Plafonierung bei 150 Prozent Steuercharakter haben. Eine Erhöhung des Plafonds stärkt entsprechend geringfügig die Arbeitsanreize, da die AHV-Beiträge des Zweitverdieners verstärkt rentenerhöhend wirken.

Die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates sah weitere Massnahmen vor, die Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot ausgeübt hätten. Unter anderem war für Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen, die früh ins Erwerbsleben eingestiegen sind, eine erleichterte Frühpensionierung vorgesehen. Dies wäre mit einem negativen Effekt auf die Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppe im Alter verbunden gewesen. Weiter wollte der Bundesrat den AHV-Anspruch für Witwenrenten auf Personen mit Betreuungspflichten einschränken und die Witwenrenten von 80 auf 60 Prozent der Altersrente senken. Dies hätte zu verstärkten Erwerbsanreizen bei den betroffenen Frauen geführt.

Weitere Ansatzpunkte für Massnahmen

Finanzielle Anreize zur Weiterarbeit im Alter

Nach dem ordentlichen Rentenalter zu leistende AHV-Beiträge haben für die meisten Personen Steuercharakter. Die gemeinsame Besteuerung von Renteneinkommen zusammen mit Erwerbseinkommen kann zudem zu einer hohen Progression führen. Hier wäre zu überprüfen, inwiefern man mit besseren finanziellen (steuerlichen) Anreizen eine Weiterarbeit im Alter attraktiver gestalten könnte. Eichenberger und Bauer (2017) plädieren beispielsweise neben einer tieferen Einkommensbesteuerung von Altersarbeit dafür, dass länger Erwerbstätige bereits möglichst früh von der Altersarbeit finanziell profitieren. Sie regen an, die Rentenbeiträge (in AHV und BV) bereits Jahre vor der Pensionierung für diejenigen zu senken, die beabsichtigen, über das ordentliche Rentenalter hinaus zu arbeiten. Im Gegensatz zu den bestehenden Aufschubszuschlä-

gen würden so auch jene profitieren, die nicht besonders alt werden.

Eine tiefere Besteuerung von Altersarbeit liesse sich auch mit der Optimalsteuertheorie begründen. Wie French und Jones (2012) zeigen, deutet die vorhandene Evidenz darauf hin, dass Arbeitsangebotselastizitäten im Alter steigen. Eine implizite Subvention von Altersarbeit durch Steuervergünstigungen könnte entsprechend vorteilhaft sein.

Bessere Anreize für zweitverdienende Ehegatten sowie für Witwen

Zenker und Ginetetta (2009, 166 f.) schlagen vor, die Erziehungsgutschriften jeweils auf die Anzahl Kinder abzustufen, um die effektive Einschränkung in den Beschäftigungsmöglichkeiten besser abzugelten. Zudem regen sie an, die Praxis des Beitrag-Splittings bei Ehepaaren zu überdenken. Denkbar wäre etwa, das Splitting auf Paare mit Kindern zu beschränken. Dies würde in vielen Fällen für den Zweitverdiener verstärkte Arbeitsanreize auslösen. Anpassungen könnten ferner im Bereich der Witwenrenten (sowie hinsichtlich Verwitwetenzuschlag auf der Altersrente) vorgenommen werden. Verstärkt zu prüfen wäre diesbezüglich, inwiefern die heutige Ausgestaltung der Witwenrenten die gesellschaftlichen Realitäten widerspiegelt. Die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates hatte entsprechende Massnahmen vorgesehen. Eine Einschränkung der Anspruchskriterien sowie tiefere Witwenrenten könnten Arbeitsanreize schaffen, ohne die wirklich bedürftigen Frauen und Familien zu tangieren.

Langfristig lohnen könnte sich ferner eine Grundsatzdiskussion über eine zivilstandsunabhängige AHV (in Kombination mit einer Individualbesteuerung), von der bessere Arbeitsanreize ausgehen würden. Elemente wie die Beitragsbefreiung, Einkommenssplitting sowie der Ehepaar-Plafonds würden abgeschafft, Hinterbliebenenrenten (in anderer Form) geschlechts- und zivilstandsunabhängig nur noch bei Betreuungspflichten ausgerichtet.

4.2.5 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Die Statistiken zeigen: Die Erwerbsbeteiligung sowie das effektive Rentenalter der älteren Bevölkerung ist in der Schweiz vergleichsweise hoch. Dennoch lässt sich eine beachtliche Zahl der Erwerbstätigen vorzeitig pensionieren.

In der Schweiz liegt die Erwerbstätigenquote im Alter bei 82,3 (55–59), 59,2 (60–64) und 22,1 Prozent (65–69) (OECD 2015). Die entsprechenden Durchschnitte in der OECD liegen bei tiefen 67,4, 43,6 und 20,2 Prozent. Bis 65 Jahre gehört die Schweiz zur Spitzengruppe. Anschliessend fällt sie ins Mittelfeld zurück. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Schweizerinnen primär Teilzeit arbeiten. Gemäss BFS (2015a) gehen rund 24 Prozent der Männer und 17 Prozent der Frauen nach dem ordentlichen Rentenalter noch eine Zeit lang einer Erwerbstätigkeit nach. Ein Jahr vor dem ordentlichen Rentenalter beziehen aber bereits jede zweite Schweizerin und jeder zweite Schweizer zumindest eine Leistung aus den drei Säulen des Alterssicherungssystems.

Das durchschnittliche effektive Renteneintrittsalter (*labour-market exit*) liegt gemäss der Definition der OECD (2015) bei 66,3 (Männer) bzw. 64,5 Jahren (Frauen). Der OECD-Durchschnitt liegt bei 64,6 resp. 63,1 Jahren. Gemäss BFS (2015a) liegt das durchschnittliche Pensionierungsalter bei 63,5 (Männer Jahrgang 1947) bzw. 63,1 Jahren (Frauen Jahrgang 1948).⁴⁶

Wie die Zahlen nahelegen, ist das brachliegende Erwerbspotenzial der älteren Bevölkerung in der Schweiz begrenzt. In den Jahren rund um das ordentliche Rentenalter scheint aber durchaus noch Raum für eine Ausdehnung des Arbeitsangebots vorhanden zu sein. Eine genaue Abschätzung des Potenzials würde jedoch eine detaillierte Analyse der Arbeitsmarktpartizipation bedingen, was den Rahmen dieser Studie übersteigt.

Die in diesem Kapitel diskutierten in- und ausländischen Studien legen nahe, dass von einer Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters generell die grössten Arbeitsangebotseffekte zu erwarten sind. Hingegen sind Flexibilisierungen des Rentenbezugs aus Sicht der Arbeitsanreize eher kritisch zu werten. Überraschend ist diesbezüglich auch, dass gerade das ansonsten eher elastische Arbeitsangebot der Frauen⁴⁷ – zumindest in der Schweiz – nur beschränkt auf finanzielle Anreize zu reagieren scheint. Für eine genaue Quantifizierung der Anreizwirkungen ist die vorhandene Forschungsliteratur allerdings nicht ausreichend. Eine möglichst effektive Wirkung von Erwerbsanreizen bedingt in vielen Bereichen zudem eine Abstimmung mit der zweiten Säule.

Spielraum bestünde nicht zuletzt bei den negativen Anreizwirkungen für zweitverdienende Ehegatten sowie bei Witwen. Hier wären Leistungskürzungen und damit bessere Anreize möglich, auch ohne dass sozialpolitische Motive und Gerechtigkeitsaspekte stark tangiert werden.

4.3 Invalidenversicherung (IV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die IV richtet den Versicherten vielfältige Leistungen aus, wenn sie invalid werden, d. h. wenn aufgrund eines Geburtsgebrechens, Unfalls oder einer Krankheit eine ganze oder partielle Erwerbsunfähigkeit besteht. Durch Eingliederungsmassnahmen oder Geldleistungen soll die Existenzgrundlage gesichert werden. Dabei wird dem Grundsatz *Eingliederung vor Rente* seit der 5. und 6. IV-Revision (in Kraft seit 2008/2012) verstärkt Beachtung geschenkt: Eine (Teil-)Rente wird erst gesprochen, wenn eine (Wieder-)Eingliederung nicht oder nur ansatzweise möglich ist.

⁴⁶Das effektive Rentenalter kann auf unterschiedliche Weise gemessen werden. Dass in der Schweiz verschiedene Optionen (Rentenbezug ohne/mit (teilweiser) Erwerbstätigkeit) möglich sind, erschwert die Sache zusätzlich. Das BFS bestimmt das effektive Rentenalter aufgrund einer Selbstdeklaration. Die OECD hingegen stützt sich auf die Veränderung der Erwerbsquote pro Jahrgang über fünf Jahre.

⁴⁷Vgl. Keane (2011) für eine Übersicht.

Anspruchsberechtigte

Analog AHV sind alle natürlichen Personen anspruchsberechtigt, die in der Schweiz wohnen oder arbeiten. Für eine ordentliche Rente wird vorausgesetzt, dass bei Eintritt der Invalidität während mindestens 3 Jahren Beiträge geleistet wurden. Auf eine IV-Rente hat schliesslich nur Anspruch, wer während eines Jahres durchschnittlich zu mindestens 40 % arbeitsunfähig war und wenn nach Ablauf des Jahres eine Erwerbsunfähigkeit von 40 % oder mehr besteht. Der Gesundheitsschaden muss dabei mutmasslich mindestens für längere Zeit bestehen.

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV), zahlreiche weitere Verordnungen und Weisungen.

Berechnungsgrundlage

Anspruch auf eine IV-Rente besteht nur, wenn die Erwerbsfähigkeit nicht durch zumutbare Eingliederungsmassnahmen wiederhergestellt, erhalten oder verbessert werden kann. Die Rentenberechnung erfolgt analog der AHV-Renten. Entscheidend für die Rentenhöhe ist neben dem durchschnittlichen Einkommen und der Beitragsdauer der Invaliditätsgrad:

<i>Invaliditätsgrad</i>	<i>Rentenanspruch</i>
Unter 40 %	Kein Rentenanspruch
40 % – 49 %	Viertelsrente
50 % – 59 %	Halbe Rente
60 % – 69 %	Dreiviertelsrente
Ab 70 %	Ganze Rente

Der Invaliditätsgrad wird anhand eines Einkommensvergleiches bemessen. Dabei wird das hypothetisch mögliche Erwerbseinkommen ohne Gesundheitsschaden mit dem Erwerbseinkommen verglichen, das nach dem Gesundheitsschaden (und Eingliederungsmassnahmen) noch erreicht werden könnte. Bei Erwerbstätigen wird für die Berechnung des IV-Grads gewöhnlich das Erwerbseinkommen vor Eintreffen der Invalidität herangezogen.

Beispiel:

Einkommen ohne Gesundheitsschaden	Fr. 50 000	
Zumutbares Einkommen mit Gesundheitsschaden	Fr. 24 000	
Differenz (Erwerbseinbusse)	Fr. 26 000	= 52 %
→ Anspruch auf eine halbe Rente		

Weitere Leistungen

Die IV kennt neben den Invalidenrenten und Massnahmen zur Frühintervention und Eingliederung noch eine Reihe weiterer Leistungen. So übernimmt die IV etwa die Kosten für Hilfsmittel, die im Zusammenhang mit einer Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbstätigkeit stehen. Weiter leistet die IV bei Bedarf eine Hilflosenentschädigung sowie einen Intensivpflegezuschlag und fördert mit einem Assistenzbeitrag, dass zu Hause lebende Personen ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben führen können.

Finanzierung

Hauptsächlich Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber (2017: je 0,7% des Bruttolohnes), Beiträge des Bundes (mind. 37,7% der Ausgaben) sowie Regresseinnahmen. Bis Ende 2017 war zudem eine befristete Zusatzfinanzierung der IV durch die MWST (0,4 MWST-Prozentpunkte) in Kraft.

Zahlen und Fälle

2016 bezogen 434 000 Personen Leistungen der IV (BSV 2017c). Davon bezogen 221 000 eine Rente, 203 000 eine individuelle Eingliederungsmassnahme (teilweise beides) sowie 44 000 Personen eine Hilflosenentschädigung. Die Zahl der Neurenten konnte indes stark gesenkt werden: Von rund 31 000 (2003) auf gut 16 000 neue IV-Rentenbeziehende im Jahr 2016. Die IV-Ausgaben betragen 2016 rund 9,2 Mrd. Fr., die Einnahmen 9,9 Mrd. Fr. (davon 5,2 Mrd. Fr. Lohnbeiträge). Seit einigen Jahren sind die Betriebsergebnisse der IV positiv, eine Trendwende konnte erreicht werden (infolge zusätzlicher Einnahmequellen wie auch tieferen Ausgaben).

Letzte Reformen

5. IV-Revision: In Kraft seit anfangs 2008. Paradigmenwechsel: Eingliederung vor Rente. Verstärkte Eingliederungsorientierung durch zahlreiche neue Instrumente.

IV-Revision 6a: In Kraft seit anfangs 2012. U. a. erweiterte Eingliederungsmassnahmen und Einführung des Assistenzbeitrags.

IV-Revision 6b: Zweites Massnahmenpaket der 6. Revision wurde vom Parlament 2013 abgelehnt (sah u. a. die Einführung eines stufenlosen Rentensystems vor).

Föderale Einbettung

Gesamtschweizerische Pflichtversicherung in der Zuständigkeit des Bundes. Vollzug durch kantonale IV-Stellen (in Zusammenarbeit mit den AHV-Ausgleichskassen).

4.3.1 Fehlanreize

Im tagtäglichen Vollzug der IV wirken unterschiedlichste Akteure mit. Eine wichtige Rolle spielen neben den Betroffenen etwa die Ärzte, die Arbeitgeber, die IV-Stellen und die Krankentaggeldversicherungen. Jeder Beteiligte hat dabei andere Anreize. Dies trifft auch auf die Behörden und Institutionen von Bund, Kantonen und Gemeinden zu. Interdependenzen bestehen zudem zu anderen Sozialwerken wie der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe, welche je nach Fall Leistungen ausrichten. Dem IV-System liegt deshalb eine Eigendynamik zugrunde, die zu Fehlanreizen führen und letztlich die Wiedereingliederung hemmen kann.⁴⁸

Die IV beeinflusst die Arbeitsanreize insbesondere in Kombination mit anderen Sozialversicherungsträgern. Bei tiefen Einkommen sind primär die EL von Interesse. Entsprechende Anreizeffekte werden im Kapitel 4.4 diskutiert. Bei mittleren bis hohen Einkommen ist hingegen namentlich die Kombination einer IV-Rente mit einer Rente der beruflichen Vorsorge wichtig. Dieser Abschnitt behandelt die Arbeitsanreize im Rahmen einer solchen Konstellation.

Attraktivität der IV-Rente in Kombination mit einer BV-Rente bei einkommensstarken Personen (extensives Arbeitsangebot)

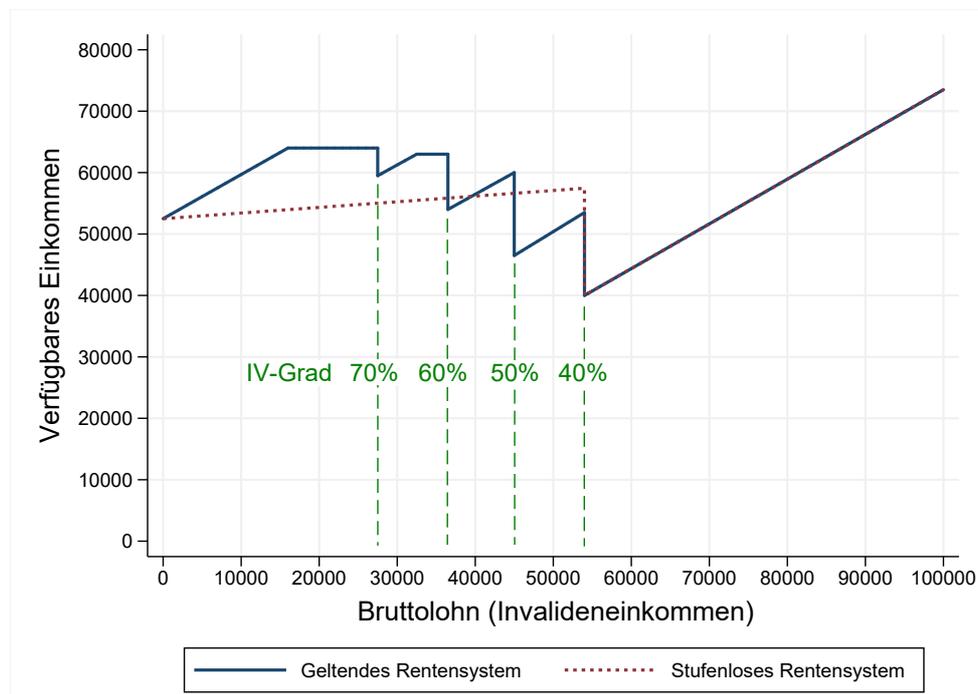
2017 beträgt die monatliche minimale IV-Rente 1175, die maximale Rente 2350 Franken. Wer in der beruflichen Vorsorge versichert ist, erhält analog zur AHV zudem eine Leistung der zweiten Säule. Die Pensionskassen nehmen grundsätzlich keine eigenen Beurteilungen vor, sie richten sich nach dem Rentenentscheid der IV-Stellen. Die Höhe der Invalidenrente aus der zweiten Säule ist neben dem individuellen Erwerbsverlauf stark vom Reglement der jeweiligen Pensionskasse abhängig. Das BVG-Obligatorium sieht bei krankheitsbedingter Invalidität grundsätzlich relativ niedrige Renten vor. Zudem besteht im BVG eine Überentschädigungsregel. Pensionskassen dürfen ihre Leistungen kürzen, wenn alle Rentenleistungen zusammen mit anderen Einkünften den mutmasslich entgangenen Verdienst um mehr als 90 Prozent übersteigen (Art. 34a Abs. 1 BVG).

Viele Kassen versichern allerdings weit umfangreichere Lösungen. Bei einem Grossteil der Pensionskassen beruhen Risikoleistungen wie Invalidität auf dem Leistungsprimat – abgesichert werden somit oft weit mehr als nur die gesetzlich vorgesehenen Leistungen. Im Jahr 2016 wurden rund 121 000 Invalidenrenten (insgesamt 2 Mrd. Franken) durch die Pensionskassen ausgerichtet (BFS 2017e). Das entspricht einer durchschnittlichen Invalidenrente der BV von knapp 1400 Franken pro Monat. Knapp jeder zweite Rentenbezieher (47 Prozent) bezieht neben der IV auch noch eine Rente der BV.

Ist die Invalidität Folge eines Unfalls, zahlt zudem die Unfallversicherung eine Rente. Bestehen unterhaltspflichtige Kinder, besteht ferner Anspruch auf eine IV-Kinderrente von 40 Prozent

⁴⁸Vgl. Bütler und Gentinetta (2007) für eine grundlegende Analyse der Akteure und der Anreizsituation in der IV.

Abbildung 2: Haushaltseinkommen eines alleinstehenden IV-Rentenbeziehenden abgestuft nach Invaliditätsgrad (IV + BV)



Eigene Darstellung. Quelle: Bieri und Gysin (2010, 24, 28).

der Hauptrente sowie eine Kinderrente der BV von 20 Prozent der Hauptrente.⁴⁹ Im Dezember 2016 richtete alleine die IV rund 72 400 Kinderrenten im Umfang von 39,1 Mio. Franken aus (BSV 2017c). Dies ergibt eine durchschnittliche monatliche IV-Kinderrente von 540 Franken. Hochgerechnet aufs Jahr machen die IV-Kinderrenten folglich fast eine halbe Milliarde Franken aus (ohne BV-Kinderrenten).

Bei mittleren bis hohen Einkommen kann die Kombination dieser Leistungen zu einer beträchtlichen Transferhöhe im Invaliditätsfall führen. Entscheidend für die Transferhöhe ist insbesondere das Alter (Höhe des Vorsorgekapitals) sowie das Reglement der Pensionskasse. Abbildung 2 zeigt das verfügbare Einkommen bei Invalidität einer alleinstehenden Person mit Valideneinkommen⁵⁰ von 90 000 Franken (wohnhaft in der Stadt Luzern). Unterstellt wurde ein IV-Eintritt im Alter von 40 Jahren sowie ein Anfangslohn zu Beginn der Karriere von rund 44 000 Franken, der jedes Jahr um zwei Prozent anstieg. Die Abbildung zeigt ferner die Situation in einem stufenlosen Rentensystem, das in Abschnitt 4.3.4 diskutiert wird.

Ohne Erwerbseinkommen stehen der Person mit IV- und BV-Rente rund 52 000 Franken zur Ver-

⁴⁹Allerdings hat die Politik mit der 5. IV-Revision dafür gesorgt, dass Rentner aufgrund mehrerer Kinder keine IV-Renten mehr erhalten, die das jeweilige Erwerbseinkommen vor Invalidität übertreffen. Gemäss Art. 38 IVG werden IV-Kinderrenten gekürzt, soweit sie zusammen mit der Rente 90 Prozent des für die Rente massgebenden Jahreseinkommens übersteigen. Allerdings dürfen Kinderrenten gemäss Art. 33 IVV und Art. 54 AHVV nur gekürzt werden, wenn sie zusammen mit der IV-Rente 150 Prozent der Mindestbeträge der IV-Rente und Kinderrenten übersteigen.

⁵⁰Hypothetisches Einkommen, das die versicherte Person erzielen könnte, wenn sie nicht invalid geworden wäre.

fügung.⁵¹ Mit einem kleinen Arbeitspensum kann das verfügbare Einkommen auf bis zu rund 65 000 Franken ansteigen. Bei besseren Versicherungsleistungen der BV oder allfälligen Zusatzleistungen wie Kinderrenten erhöht sich das Einkommen. Gemäss Berechnungen von Bütler und Ginetta (2007, 175) für das Jahr 2007 liegen die oberen Ersatzraten⁵² von Alleinstehenden je nach Einkommen zwischen 80 und 85 Prozent. Bei Familien mit zwei Kindern betragen sie über 100 Prozent.

Bei Vorliegen einer guten BV-Rente strahlt der Bezug einer IV-Rente also nicht nur für tiefe Einkommensklassen (aufgrund EL), sondern ebenso für besser verdienende Personen eine nicht unerhebliche Attraktivität aus. Als Folge bestehen für IV-Rentenbeziehende Anreize, von einer beruflichen Wiedereingliederung abzusehen. Primär für Arbeitslose – aber auch für gewisse erwerbstätige Personen – kann die Rentenhöhe Anreize bieten, überhaupt erst eine IV-Rente anzustreben. So sind die Leistungen bei Invalidität einiges attraktiver als Leistungen der Sozialhilfe. Letztere werden grundsätzlich tiefer veranlagt (tieferes Existenzminimum) und sind mit einer eventuellen Rückzahlungspflicht verbunden. Auch Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind letztlich weniger attraktiv. Obschon diese ähnlich hohe Leistungen kennen (70 Prozent des versicherten Lohnes), sind sie zeitlich begrenzt (gewöhnlich auf 400 Tage; vgl. Kapitel 4.8) und mit diversen Pflichten wie Bemühungen zur Arbeitssuche verbunden.

Die Attraktivität der IV-Rente kann sich aufgrund von Kaufkraftunterschieden noch verstärken, wenn die Rente im Ausland bezogen wird (Bütler und Ginetta 2007, 50 f.). Beim Rentenexport ins Ausland sind zudem Kontrollmöglichkeiten und Wiedereingliederungsmassnahmen nur beschränkt möglich.

Fehlanreize aufgrund der Rentenstufen: Keine Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit (intensives Arbeitsangebot)

Abbildung 2 zeigt ein weiteres Problem: Fehlende Arbeitsanreize innerhalb des Systems. Wer eine ganze Invalidenrente erhält, hat zumindest Anreize, ein kleines Arbeitspensum aufzunehmen (vgl. steigender Einkommenspfad zu Beginn).⁵³ Das verfügbare Einkommen erhöht sich. Ab einem gewissen Bereich (in diesem Beispiel bei rund 17 000 Franken) setzen die Regeln zur Überentschädigung ein, die BV-Rente wird gekürzt und das verfügbare Einkommen erhöht sich mit zunehmender Erwerbstätigkeit nicht mehr.

Im mittleren Bereich der Grafik bestehen grundsätzlich kaum Arbeitsanreize, was der Rentenabstufung geschuldet ist. In der IV bestimmt der Invaliditätsgrad – d. h. das Ausmass der Erwerbseinbusse in Prozent – den Rentenanspruch. Ein steigendes Einkommen führt deshalb zu einer Neuberechnung des Invaliditätsgrades. Wer eine IV-Rente bezieht, muss bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit folglich immer damit rechnen, ein (oder mehrere) Viertel der Rente zu verlieren.

⁵¹Die jährliche ganze IV-Rente beläuft sich in diesem Beispiel auf rund 24 700, die ganze BV-Rente auf 39 600 Franken.

⁵²Verfügbares Renteneinkommen als Prozentsatz des letzten verfügbaren Erwerbseinkommens.

⁵³Heute ist rund jeder dritte Versicherte mit einem IV-Grad von über 70 Prozent erwerbstätig (Bundesrat 2017a, 85).

Da auch IV-Kinderrenten, BV-Renten (inkl. BV-Kinderrenten) und EL-Mindesteinkommen vom IV-Grad abhängen, kann ein geringerer IV-Grad im Einzelfall markante Auswirkungen haben.

Wie die Abbildung zeigt, bestehen bei den einzelnen Rentenabstufungen Schwelleneffekte: Das verfügbare Einkommen sinkt bei einer geringeren IV-Rente markant. Ein gewisser Arbeitsanreiz besteht einzig innerhalb der eigenen Stufe, d. h. so lange man nicht einen Teil der Rente verliert. Aufgrund der beruflichen Situation von Invaliden dürfte eine solche Einkommensoptimierung am Arbeitsmarkt aber nur schwer möglich sein. Das bestehende System bestraft verstärkte Eingliederungsbemühungen mit einem tieferen verfügbaren Einkommen. Arbeitsanreize sind folglich innerhalb des Systems kaum vorhanden.

Wer vollständig aus dem IV-System aussteigen will, muss ein vergleichbares Einkommen wie vor Invalidität erzielen, damit sich der Ausstieg aus finanzieller Sicht lohnt. Für viele Betroffene wird das infolge der Erwerbshistorie und der gesundheitlichen Beeinträchtigung aber kaum möglich sein. Zudem birgt eine Wiedereingliederung beträchtliche Risiken. Misslingt sie, drohen Arbeitslosigkeit und Aussteuerung, der IV-Prozess beginnt gegebenenfalls von vorne. Das aufwändige IV-Verfahren muss dann nochmals von vorne absolviert werden – ohne sichere Gewissheit auf einen erneuten Rentenzuspruch. Eine nicht gesprochene IV-Rente (stattdessen z. B. Sozialhilfe) wäre mit entsprechenden Einkommensverlusten verbunden. Dies trifft gerade Familien doppelt, weil damit sowohl die Kinderrenten der IV, wie die Kinderrenten der BV und/oder Zusatzleistungen der EL wegfielen. Mit der IV-Revision 6a wurden allerdings Massnahmen eingeführt, die das Scheitern einer Wiedereingliederung teilweise abfedern sollen (vgl. Abschnitt 4.3.4).

IV-Renten garantieren ein permanentes, sicheres Einkommen und werden praktisch auf Lebenszeit gewährt (Bütler und Gentina 2007, 58 ff.). Das Arbeitsleben ist hingegen von weit grösserer Unsicherheit geprägt und mit zusätzlichen Kosten (z. B. für die Kinderbetreuung oder Fahrtkosten) verbunden. Im Jahr 2016 wurden denn auch weniger als ein Prozent der IV-Renten aufgrund eines Austrittes aufgelöst (BSV 2017c).⁵⁴

Vergleichen Betroffene eine mögliche Wiedereingliederung mit der IV-Rente, sind vier Aspekte zentral (Bütler und Gentina 2007, 186): Zum einen die Höhe und die Sicherheit des Einkommens. Diese pekuniären Faktoren sprechen in den meisten Fällen klar für die Rente. Zum anderen sind jedoch nicht-pekuniäre Aspekte von Relevanz. Dazu zählen die aus der Arbeit resultierende Sinnhaftigkeit sowie eine mögliche Stigmatisierung aus dem IV-Bezug. Dass letztere Faktoren die individuelle Entscheidung mitbeeinflussen, ist unbestritten. Empirische Studien legen aber nahe, dass die Höhe der Leistungen die Anzahl IV-Renten positiv (und die Arbeitsmarktpartizipation entsprechend negativ) beeinflusst (vgl. Kasten).

Fehlanreize bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Hinsichtlich Arbeitsanreizen ist die heutige Situation von betroffenen Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen an mehreren Stellen kritisch. Unter anderem ist das Rentensystem nicht auf

⁵⁴Ausgenommen Austritte infolge Tod oder AHV-Eintritt.

die spezifischen Umstände dieser Altersgruppe ausgerichtet. Zudem können die vergleichsweise hohen Transfereinkommen eine Leistung der IV attraktiv machen und die Eingliederungsabsichten hemmen. Da bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen wenig bis keine Vorsorgegelder im Rahmen der zweiten Säule vorhanden sind, ist insbesondere die IV in Kombination mit EL von Relevanz.

Weiter werden während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen Taggelder ausgerichtet (Art. 22–25 IVG). Diese können bereits bei jungen Versicherten mehrere tausend Franken pro Monat betragen. Damit liegen sie nicht selten über dem Betrag einer ganzen IV-Rente. Im Verhältnis zum Erwerbseinkommen gleichaltriger Personen ohne Gesundheitsbeeinträchtigung kann dadurch ein moralisches Risiko entstehen: Die relativ hohen Transferleistungen – insbesondere im Vergleich zu tieferen Lehrlingslöhnen – können die Arbeitsanreize hemmen.

Internationale Forschungsergebnisse

In welchem Ausmass eine Invalidenversicherung die Arbeitsanreize negativ beeinträchtigt, hängt stark von der Ausgestaltung und der Höhe der Leistungen sowie dem Zugang zu ebendiesen ab.

Moralisches Risiko

In einer vielzitierten Studie schätzt Bound (1989) für ältere Männer in den USA, dass rund ein Drittel bis die Hälfte der Rentenbeziehenden einer Arbeit nachgehen würde, erhielten sie keine Invalidenrenten.^a Zu ähnlichen Resultaten gelangen Studien mit neueren Daten. Gemäss Chen und Van der Klaauw (2008) wäre die Arbeitsmarktpartizipation von Rentenbeziehenden rund 20 Prozentpunkte höher, wenn keine Leistungen der Invalidenversicherung ausbezahlt würden. Maestas et al. (2013) schätzen den Anteil auf knapp 30 Prozent.^b Wie dieselben Studien allerdings auch zeigen, fallen die Einkommen abgelehnter Antragsteller oft relativ tief aus.

Gemäss von Wachter et al. (2011) ist das Arbeitsangebotspotenzial über die Zeit gestiegen, da die Antragsteller im Durchschnitt jünger wurden (bei vergleichsweise geringerer gesundheitlicher Beeinträchtigung). Jüngere Menschen, deren Antrag für eine Invalidenleistung abgelehnt wurde, sind im Vergleich zu abgelehnten älteren Personen vermehrt arbeitstätig. Ein Grund ist die längere Zeitspanne bis zur Pensionierung, was eine Wiedereingliederung attraktiver macht.

Wie diese Studien zeigen, besteht im System der Invalidenversicherungen das Problem von *moral hazard* (moralisches Risiko). Wie in den meisten Transfersystemen gibt es Menschen, die sich ungerechtfertigt Zugang zu Leistungen verschaffen. Bei der Gestaltung von Sozialversicherungsprogrammen gilt es entsprechend eine Balance zwischen Versicherungsschutz und den damit einhergehenden ökonomischen Verzerrungen zu finden (Feldstein

1976).

Umfang der Leistungen

Die negativen Arbeitsanreize hängen massgeblich von der Höhe der Leistungen ab. Gruber (2000) nutzt Unterschiede in der Leistungshöhe kanadischer Provinzen und schätzt die Elastizität der Nicht-Erwerbsbeteiligung hinsichtlich Leistungshöhe der Invalidenversicherung auf 0,28–0,36. In anderen Worten: Steigt die Ersatzrate der Invalidenversicherung um 10 Prozent, steigt die Nicht-Erwerbsbeteiligung um 2,8–3,6 Prozent.

Für Spanien schätzen Marie und Castello (2012) eine entsprechende Elastizität von 0,22. Borghans et al. (2014) untersuchen den Effekt von um durchschnittlich rund zehn Prozent reduzierten Leistungen der Invalidenversicherung in den Niederlanden. Die Betroffenen substituierten rund 30 Prozent der entgangenen Leistungen durch andere Sozialleistungen (abnehmende Quote über die Zeit). Zusätzlich wurde rund 60 Prozent der Reduktion durch neues Erwerbseinkommen substituiert.

Anspruchsvoraussetzungen und Antragsprüfung

Zwischen Antragstellenden und Antragprüfenden herrscht eine Situation *asymmetrischer Information*. Die Betroffenen selbst wissen besser über ihren Gesundheitszustand Bescheid. Ob, und in welchem Umfang eine Invalidität vorliegt, können Aussenstehende nur unvollständig beurteilen. Eine striktere Durchleuchtung der Anträge sowie engere Anspruchsvoraussetzungen vermindern die Anreize, überhaupt eine Rente zu beantragen. Strengere Überprüfungen (d.h. ein grösserer Aufwand für betroffene Arbeitgeber und Arbeitnehmende) führen zu einer höheren Arbeitsmarktpartizipation (Autor und Duggan 2003). Für ältere Männer finden Gruber und Kubik (1997), dass jeder Anstieg der Ablehnungsquote um 10 Prozent zu einer statistisch signifikanten Abnahme der Nicht-Erwerbsbeteiligung um 2,8 Prozent führt.

Auch aktuellere Analysen von De Jong et al. (2011) sowie Koning und Lindeboom (2015) für die Niederlande zeigen, dass strengere Überprüfungen die Anzahl Anträge signifikant reduzieren. Mit strikterem *Screening* kann das moralische Risiko reduziert und eine gewisse Selbstselektion der Antragstellenden herbeigeführt werden. Staubli (2011) untersucht eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen in der österreichischen Invalidenversicherung. Er findet eine substanzielle und signifikante Abnahme der Versicherungseintritte und einen damit einhergehenden Anstieg der Erwerbstätigkeit. Allerdings sind auch *Spillover-Effekte* zu beobachten: Arbeitslosen- und Krankenversicherung müssen als Folge mehr Leistungen ausrichten. Wie Karlström et al. (2008) für Schweden zeigen, müssen verschärfte Anspruchsvoraussetzungen aber nicht zwingend einen positiven Effekt auf die Erwerbsbeteiligung ausüben, sollte die Reform nur ältere Personen (in diesem Fall Alter 60+) betreffen. Moore (2015) untersucht die Erwerbsbeteiligung von Personen, die ihren

Rentenanspruch aufgrund einer Reform verloren haben. Rund 22 Prozent nahmen eine Arbeit zu einem Lohn auf, der nicht zu einer Rente der Invalidenversicherung berechtigen würde.

Eine Studie von Autor et al. (2015) findet zudem einen negativen Effekt der Bearbeitungszeit von Rentenansprüchen. Eine längere Bearbeitungszeit reduziert sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die Einkommen von abgelehnten Antragstellern in den Jahren nach Antragstellung.

Wie Autor und Duggan (2006) schreiben, zeigen Erfahrungen aus den USA: Einmal gesprochene Renten werden kaum je wieder aufgehoben. Deshalb ist es wichtig, den Fokus vermehrt auf den Rentenzuspruch zu legen. Neben der Art und Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigung beeinflussen auch sozioökonomische Charakteristiken, wie stark Arbeitsanreize wirken (French und Song 2014). Damit Reformen möglichst effektiv sind, gilt es die Heterogenität der Betroffenen mittels individueller Lösungen zu berücksichtigen. Das Arbeitsangebot jüngerer Menschen reagiert stärker auf Arbeitsanreize. Zielgruppenorientierte Reformen versprechen in diesem Bereich deshalb die grössten Erfolgchancen.

Implementierung von Arbeitsanreizen

Kostøl und Mogstad (2014) evaluieren ein Arbeitsanreiz-Programm in Norwegen. Für jeden Franken aus Erwerbstätigkeit sinken in diesem Programm die Leistungen der Invalidenversicherung nur zu rund 60 Rappen. Drei Jahre nach Implementierung hat das Programm die Erwerbsbeteiligung von Rentenbeziehenden (im Alter zw. 18–49 Jahren) um rund 8,5 Prozentpunkte erhöht. Auch das intensive Arbeitsangebot stieg, die Versicherungsausgaben konnten gesenkt werden. Dabei zeigten sich vor allem jüngere Personen für monetäre Anreize empfänglich, während bei den über 50-Jährigen keine Wirkung mehr festgestellt werden konnte. Die Autoren finden zudem keine Evidenz dafür, dass Rentenbeziehende aufgrund der Programmanreize verstärkt im System bleiben, anstatt eine vollständige Wiedereingliederung anzustreben.

Campolieti und Riddell (2012) analysieren die Einführung eines Einkommensfreibetrags in Kanada. Die Erwerbsbeteiligung von Rentenbeziehenden stieg mit dieser Massnahme um rund 5–10 Prozentpunkte. Keinen Einfluss hatte der Freibetrag hingegen auf die Wahrscheinlichkeit, eine Leistung der Invalidenversicherung überhaupt erst zu beantragen oder ganz aus dem System auszusteigen.

Andere Programme, die das Ziel hatten, Rentenbeziehende mittels verschiedener Integrationsmassnahmen und finanziellen Anreizen zurück in die Erwerbstätigkeit zu integrieren, waren hingegen weniger erfolgreich. Sowohl das *Pathways to Work Programme* in Grossbritannien (Adam et al. 2010) als auch das *Ticket to Work Program* in den USA (Thornton et al. 2007) führten nur zu geringen Reintegrationserfolgen.

^aBound (1989) verwendet abgelehnte Antragstellende als Kontrollgruppe für erteilte Renten. Die Ar-

beitsmarktpartizipation der abgelehnten Antragstellenden (nach erfolgter Entscheidung) wird als obere Grenze für eine Schätzung der kontrafaktischen Arbeitsmarktpartizipation von Rentenbeziehenden genutzt.

^bDiese Zahl bezieht sich auf Antragstellende *an der Grenze*: Die Autoren vergleichen das Arbeitsangebot von ansonsten gleichen Antragstellenden, deren Rentenentscheid letztlich vom zugesprochenen Prüfenden abhing, d. h. ob sie einem Prüfenden mit höherer oder tieferer Zustimmungsquote zugeteilt wurden.

4.3.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

In kaum einem Bereich sind die Interdependenzen und Verzahnungen der Sozialwerke derart ausgeprägt wie bei der Wiedereingliederung von Personen, die von Arbeitsunfähigkeit oder Invalidität betroffen sind (vgl. diesbezüglich auch Abschnitt 4.3.3). Dies betrifft einerseits die horizontale Ebene, d. h. die Zuordnung, welche Sozialversicherung je nach Fall überhaupt zuständig ist. Das Zusammenwirken ist andererseits aber vertikal ebenso stark ausgeprägt: Mit einer IV-Leistung gehen mögliche Ansprüche auf weitere Leistungen diverser anderer Sozialversicherungen einher.

Wer durch einen Unfall vorübergehend arbeitsunfähig oder invalid wird, hat Anrecht auf ein Taggeld oder eine Invalidenrente der Unfallversicherung. Ist die Erwerbsunfähigkeit bzw. Invalidität nach dem Unfall bleibend, besteht zusätzlich ein Anspruch auf eine IV-Rente.⁵⁵ Weiter ergänzen die Pensionskassen die Leistungen der IV mit einer zusätzlichen Rente, falls eine Person im Rahmen der BV versichert war. Deren Höhe hängt von verschiedenen Faktoren ab (u. a. versicherter Lohn und Alter) und es gilt dieselbe Rentenabstufung wie in der IV. Decken diese unterschiedlichen Renten und weiteres Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht, kann zudem ein Anspruch auf EL vorliegen. Aufgrund der Summierung verschiedener Leistungen können sich verfügbare Einkommen ergeben, die der partiellen oder vollständigen Wiedereingliederung von IV-Rentnern abträglich sind.

Wenn die Invalidität auf eine Krankheit zurückgeht, kommt auch der Krankenversicherung (KV) eine wichtige Rolle zu. Sie bezahlt die Heilbehandlungen. Die KV deckt jedoch keinen Lohnausfall infolge Krankheit. Für solche Zwecke gibt es Krankentaggeldversicherungen. Diese schliessen bei Bedarf Lücken zu einer Rente oder einem Taggeld der Invalidenversicherung. Die Zusprache von Versicherungsleistungen in einem System (z. B. KV oder Krankentaggeldversicherung als Vorversicherungen) wirkt sich auf die IV aus. Eine bedeutende Stellung kommt auch der Medizin zu. Ärzte beurteilen die Arbeitsfähigkeit eines Patienten und wirken so als «Pfortner der IV» (Bütler und Gentinetta 2007, 66).

Direkte Folgen für die IV hat zudem die Definition des Leistungskatalogs bzw. der Invaliditätsdefinition. Gemäss Studien aus anderen Ländern führen grosszügigere Anspruchsvoraussetzungen

⁵⁵Die Invalidenrente der UV wirkt beim Anspruch auf eine Rente der IV oder AHV allerdings als Komplementärrente, d. h. die UV kürzt ihre Leistungen, falls sie mehr als 90 Prozent des versicherten Verdienstes ausmachen (Obergrenze gem. Art. 20 Abs. 2 UVG).

(breitere Invaliditätsdefinition) zu einer markanten Zunahme von IV-Fallzahlen (vgl. Kasten). Auch die Schweiz hat diesbezügliche Erfahrungen gemacht.⁵⁶ Je breiter Invalidität definiert ist, desto negativer dürften die Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation sein. Dies, weil die diversen ausbezahlten Leistungen im Rahmen einer Invalidität oft um einiges höher liegen, als wenn die Existenzsicherung bei fehlendem Erwerbseinkommen durch andere Sozialleistungen garantiert werden. Gewisse Indizien für diese These liefert die abgeschwächte Entwicklung der Neurenten. Vergangene Reformen beinhalteten unter anderem Einschränkungen des Rentenzugangs.

Aufgrund der historisch gewachsenen Verflechtung der IV mit der AHV sind zudem AHV-Revisionen von Bedeutung. So können AHV-/IV-Rentenerhöhungen die Attraktivität der IV-Renten steigern.⁵⁷ Der Einfluss wird allerdings partiell abgeschwächt: Bei EL-Beziehenden (d. h. bei 46 Prozent der IV-Rentenbeziehenden) bedeutet eine höhere IV-Rente tiefere EL. Bei anderen Rentnerinnen und Rentnern werden höheren Renten aufgrund der Überentschädigung teilweise andere Leistungen (berufliche Vorsorge, Unfallversicherung) substituieren.

4.3.3 Föderale Organisation

Die IV liegt als staatliche und obligatorische Versicherung grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundes. Für die organisatorische Durchführung sind die kantonalen IV-Stellen zusammen mit den AHV-Ausgleichskassen zuständig. Die Finanzierung erfolgt hauptsächlich über Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sowie Regresseinnahmen und Bundesgelder.⁵⁸ Der Anteil des Bundesbeitrags liegt bei der IV um einiges höher als bei anderen Sozialversicherungen.⁵⁹

Die IV ist jedoch nicht das einzig relevante Sozialwerk für einen Menschen, der potenziell von Invalidität betroffen ist (Bütler und Gentina 2007, 127 ff.). Für Unterstützungsleistungen und eine mögliche Wiedereingliederung sind neben der IV (und EL) primär die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Sozialhilfe von Bedeutung. In der Praxis ist nicht in jedem Fall immer klar, welcher Träger zuständig ist und wer entsprechende Leistungen auszurichten hat. Doppelspurigkeiten, Überschneidungen und das daraus folgende Weiterreichen der Betroffenen können dabei zu Ineffizienzen führen. Positiv zu würdigen sind diesbezüglich die in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

Nicht unwichtig ist ferner die unterschiedliche Finanzierung der einzelnen Träger. Während die ALV analog zur IV mehrheitlich durch Lohnbeiträge finanziert wird (und durch einen kleineren Anteil öffentlicher Gelder), gehen die Ausgaben für die Sozialhilfe ausschliesslich zulasten der Kantone und Gemeinden. Letztere haben entsprechend einen Anreiz, die Betroffenen an die IV weiterzureichen.⁶⁰ Auch die ALV und die IV haben ein Interesse daran, ihre Fallzahlen und

⁵⁶Zu den Anspruchsvoraussetzungen und weiteren Faktoren des Rentenwachstums in der Vergangenheit vgl. PVK (2005).

⁵⁷Der 70-Franken-Rentenzuschlag im Rahmen der Reform Altersvorsorge 2020 wäre allerdings nur auf Altersrenten, nicht aber auf Invalidenrenten ausbezahlt worden.

⁵⁸Bis Ende 2007 waren zudem die Kantone an der Finanzierung der IV beteiligt. Dies wurde im Rahmen der NFA geändert.

⁵⁹Ordentlicher Bundesbeitrag von mindestens 37,7 Prozent der jährlichen Ausgaben.

⁶⁰Allerdings tragen die Kantone (und Gemeinden) bei Invaliden einen Teil der Kosten für EL, sollte ein ent-

Ausgaben möglichst tief zu halten.

Obwohl sich die angesprochenen Träger teilweise um dieselben Menschen kümmern, haben sie andere Aufgaben und Möglichkeiten. Die Instrumente zur Wiedereingliederung sind nicht dieselben, das Leistungsniveau nicht gleich hoch. Daher bestehen in den unterschiedlichen Systemen auch unterschiedliche Arbeitsanreize. Wie Bütler und Gentinetta (2007, 141) schreiben, ist ein Hin- und Herschieben nicht zuletzt für die Reintegrationschancen abträglich. Überlappende Sozialversicherungszweige – gepaart mit abweichenden Kostenträgern – dürften sich letztlich negativ auf das Arbeitsangebot auswirken.

4.3.4 Reformen und Lösungsansätze

IV-Revision 6a

Die IV-Revision 6a ist seit anfangs 2012 in Kraft. Die Reform gliederte sich in vier Hauptbereiche, wobei ein Bereich zum Ziel hatte, mittels zusätzlicher Massnahmen die Wiedereingliederung von IV-Rentenbeziehenden zu fördern. Statt «einmal Rente, immer Rente» sollte es fortan «Rente als Brücke zur Eingliederung» heissen (Bundesrat 2010).

Wie zuvor mehrfach erwähnt, ist eine Wiedereingliederung für die Betroffenen oft nicht nur mit finanziellen Einbussen, sondern auch mit zusätzlichen Risiken verbunden. Um die Anreize für eine Wiedereingliederung zu stärken, wurden mit der Reform diverse Schutzmechanismen und eine dreijährige Auffangregelung eingeführt. Konkret: Während der Durchführung der Wiedereingliederungsmassnahmen wird die Rente weiter ausgerichtet, der Besitzstand wird garantiert. Sind ehemalige IV-Rentenbeziehende innerhalb von drei Jahren nach erfolgreicher Eingliederung erneut von einer gesundheitsbedingten Leistungseinbusse betroffen, besteht ein Anrecht auf eine Übergangsleistung der IV und eine unkomplizierte Neuprüfung des Invaliditätsgrades. Auch für die Arbeitgeber wurden Anreize geschaffen, indem während drei Jahren die bisherige Vorsorgeeinrichtung der Betroffenen zuständig bleibt. So wird sichergestellt, dass Versicherte und Arbeitgeber kein finanzielles Risiko tragen, wenn eine wieder eingegliederte Person erneut wegen Gesundheitsproblemen ausfällt.

Diese Massnahmen verbessern die Anreize zur Wiedereingliederung, indem sie eine finanzielle Absicherung bieten und die mit einer Erwerbsaufnahme verbundenen Risiken mindern. Nichtsdestotrotz ist die Schutzfrist von drei Jahren relativ knapp bemessen. Die Betroffenen haben zudem keine Gewissheit, dass der Invaliditätsgrad im Falle eines Scheiterns der Wiedereingliederung gleich eingeschätzt wird.

Ein im Rahmen der 5. IV-Revision eingeführter Arbeitsanreiz wurde hingegen wieder abgeschafft, da der negative Anreiz im Resultat nicht aufgehoben, sondern nur verschoben wurde. Grundsätzlich erfolgt eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades (und damit der Rente), wenn eine Person ihr bestehendes Erwerbseinkommen erhöhen kann. Gemäss dem damaligen Art. 31

sprechender Anspruch vorliegen. Der EL-Kantonsanteil dürfte im Normalfall aber einiges unter den Gesamtkosten für die Sozialhilfe liegen.

Abs. 2 IVG sollten für die Neufestsetzung des Invaliditätsgrades nur zwei Drittel (nach einem Freibetrag von 1500 Franken) berücksichtigt werden. Damit sollte ein finanzieller Anreiz zur Erwerbsausweitung gesetzt werden. Allerdings ist der Anreiz limitiert, da mit der privilegierten Anrechnung die mögliche Einkommensverbesserung bis zur Herabsetzung oder Aufhebung der Rente einfach ein wenig vergrössert wird, d. h. der Schwelleneffekt tritt erst später auf. Der beabsichtigte Arbeitsanreiz kann zudem einen ungewollten Effekt ausüben. So wirkt der Arbeitsanreiz zwar durchaus innerhalb des Einkommensbereichs bis zur nächsten Schwelle. Er verführt jedoch auch dazu, möglichst lange im Rentensystem zu verbleiben und bestraft eine vollständige Wiedereingliederung mit zusätzlichen finanziellen Einbussen. Ein Dilemma, das sich in der Ausgestaltung von Transfersystemen häufig zeigt. Aufgrund der dargestellten Problematik sowie aus Gründen der Gerechtigkeit und Umsetzbarkeit wurde der Artikel im Rahmen der 6. IV-Revision wieder gestrichen (Bundesrat 2010, 1896).

Die Revision beinhaltete noch eine Reihe weiterer Massnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung. So wurden u. a. die Integrationsmassnahmen flexibilisiert (zeitliche Ausweitung) und im Gesetz ein Anspruch auf Beratung und Begleitung statuiert. Damit wurde den IV-Stellen ein breiterer Werkzeugkasten zur Verfügung gestellt, der an die jeweilige Situation angepasst eingesetzt werden kann. Eine bessere, individuell abgestimmte und zeitlich erweiterte Betreuung kann für die Betroffenen ein Umfeld schaffen, das hinsichtlich Arbeitsmotivation förderlich wirkt. Richtig umgesetzt können solche Massnahmen entsprechend die nicht-pekuniären Arbeitsanreize positiv beeinflussen. Dies betrifft ebenso Frühinterventionsmassnahmen. Können von Krankheit oder Unfall Betroffene durch geeignete Massnahmen den gewohnten Arbeitsplatz behalten, wirkt sich das positiv auf die Arbeitsmotivation und damit auf die nicht-monetären Arbeitsanreize aus.

IV-Revision 6b

Im Juni 2013 lehnte das Parlament das zweite Massnahmenpaket der 6. Revision (IV-Revision 6b) ab. Die Reform hätte einige der zuvor diskutierten Fehlanreize gemindert. Das Kernstück der Vorlage betraf die Einführung eines stufenlosen Rentensystems in der IV und BV. Die bestehenden Rentenstufen sollten durch ein stufenloses Rentensystem ersetzt werden, womit sich Invaliditätsgrad und Rentenanspruch (mit einigen Ausnahmen) decken würden. Damit wären die bestehenden Schwelleneffekte bei den unterschiedlichen Rentenstufen mehrheitlich eliminiert und IV-Rentenbeziehende bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit nicht mehr länger finanziell bestraft worden.

Das Modell sah vor, die ganze Rente erst ab einem Invaliditätsgrad von 80 Prozent anzusetzen. Erwirtschaftete Einkommen im Invaliditätsbereich von 80 bis 100 Prozent wären dabei angerechnet worden, um beim Übergang von 79 zu 80 Prozent keinen neuen Schwelleneffekt zu schaffen. Diese Anrechnung mindert die Arbeitsanreize geringfügig. Die Anzahl Rentner, die in diesem Bereich einem kleinen Arbeitspensum nachgehen wollen und überhaupt können, ist limitiert.

Abbildung 2 auf Seite 49 zeigt für das dort diskutierte Fallbeispiel, wie sich das verfügbare Ein-

kommen in einem stufenlosen Rentensystem ändern würde.⁶¹ Wie der Abbildung zu entnehmen ist, werden die Schwelleneffekte innerhalb des Systems eliminiert. Das verfügbare Einkommen nimmt mit zunehmender Erwerbstätigkeit linear zu. Für das Individuum sind – wenn auch nur geringe – Arbeitsanreize vorhanden. Weiter zeigt sich, dass ein stufenloses Rentensystem den Schwelleneffekt beim Austritt aus dem System (Invaliditätsgrad unter 40 Prozent) nicht korrigieren könnte. Eine entsprechende Eliminierung würde letztlich eine Ausweitung der IV-Leistungen bedingen, was kaum wünschenswert und finanzierbar wäre. Allerdings gilt es, Schwelleneffekte immer so niedrig wie möglich zu halten. Die Ausgestaltung der stufenlosen Rentensysteme in IV und BV sind zudem aufeinander abzustimmen.

Ein stufenloses Rentensystem wäre hinsichtlich Arbeitsanreizen generell positiv zu werten. Wie gross der Effekt aber letztlich sein würde, ist kaum abzuschätzen. Wie das Fallbeispiel zuvor zeigt, sind die Arbeitsanreize bei mittleren bis hohen Einkommen in einem stufenlosen System nicht in jedem Fall stark ausgeprägt. Für Personen mit sehr tiefen Renten ändert sich wenig bis nichts. Sie sind oft ohnehin auf EL angewiesen. Entsprechend würden tiefere IV-Renten durch EL substituiert. Arbeitsanreize lassen sich in diesem Bereich praktisch nur mittels Massnahmen im EL-System schaffen.

Ein weiteres Element der IV-Revision 6b sah vor, den Ansatz für IV-Kinderrenten von 40 auf neu 30 Prozent der Invalidenrente herabzusetzen. Die gegenwärtigen Prozentansätze der IV sind sowohl im Vergleich zu anderen Äquivalenzskalen (OECD, SKOS) als auch im internationalen Vergleich hoch angesetzt. Sie berücksichtigen zudem nicht, dass die mit Kinder verbundenen höheren Auslagen auch durch andere Leistungen abgegolten werden (BV-Kinderrenten, EL-Zusatzleistungen für Kinder, Familienzulagen). Aus Sicht der Arbeitsanreize sind solche Korrekturen sinnvoll, da sie die Attraktivität einer Rente mindern, ohne die Existenzsicherung oder den gewohnten Lebensstandard einzuschränken. Allerdings wird die Wirkung durch diverse Faktoren begrenzt. Bei vielen Familien würde sich im verfügbaren Einkommen wenig ändern. Besteht eine Übererschädigung im BVG, so würden die tieferen Renten teilweise oder vollständig durch höhere BV-Renten substituiert. Ähnliches ist bei Rentnern mit einer Komplementärrente der UV zu erwarten (geringere IV-Rente wird durch höhere UV-Rente kompensiert).

Kaum eine Einkommenseinbusse erleiden ferner IV-Rentenbeziehende mit EL-Anspruch. Tiefere IV-Renten werden durch EL substituiert. Die Attraktivität einer IV-Rente für Familien kann folglich nur gemindert werden, wenn die garantierten EL nach unten angepasst werden. Dies wäre mit einer Senkung der Kinderpauschale oder einer Betragsplafonierung zu erreichen. Die finanzielle Situation von EL-beziehenden Familien wird im Kapitel 4.4 zu den EL näher beleuchtet.

Auch Massnahmen im Bereich der verstärkten Betrugsbekämpfung können einen gewissen Effekt auf die Arbeitsmarktpartizipation haben. Je grösser die Entdeckungswahrscheinlichkeit, desto geringer die Anreize, ungerechtfertigt eine IV-Rente zu beziehen.

⁶¹Das der Abbildung zugrundeliegende stufenlose Rentensystem weicht in einigen Elementen vom bundesrätlichen Modell (Botschaft zur Reform) ab. Die grundlegenden Erkenntnisse sind davon jedoch nicht betroffen.

Weiterentwicklung der IV

Im Februar 2017 hat der Bundesrat die Botschaft für eine weitere Gesetzesrevision (Weiterentwicklung der IV) verabschiedet. Wie der Bundesrat (2017a) schreibt, wurden die Erwartungen an die IV-Revision 6a nicht erfüllt. Insbesondere bei den psychischen Erkrankungen sowie bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist die Neurentenquote kaum bis gar nicht zurückgegangen. Die Revision bezweckt deshalb, die Eingliederung bei drei Zielgruppen zu stärken: Kinder, Jugendliche sowie psychisch erkrankte Versicherte.

Angesichts der Attraktivität von IV-Leistungen für Jugendliche und junge Erwachsene ist es folgerichtig, wenn die IV ein integriertes Konzept für junge Menschen schafft. Ein ausgebauter Massnahmenkatalog sowie die kontinuierliche Beratung und Begleitung der Betroffenen kann ein Umfeld schaffen, das indirekt auch die nicht-monetären Arbeitsanreize stärkt.

Um die monetären Anreize zu verbessern, sieht die Revision Korrekturen in der Höhe des Taggelds bei erstmaliger beruflicher Ausbildung vor. Die vorgeschlagene Anpassung der Taggeldhöhe (u. a. Ausrichtung am branchenüblichen Lohn für Lernende) korrigiert teilweise bestehende Fehlanreize.

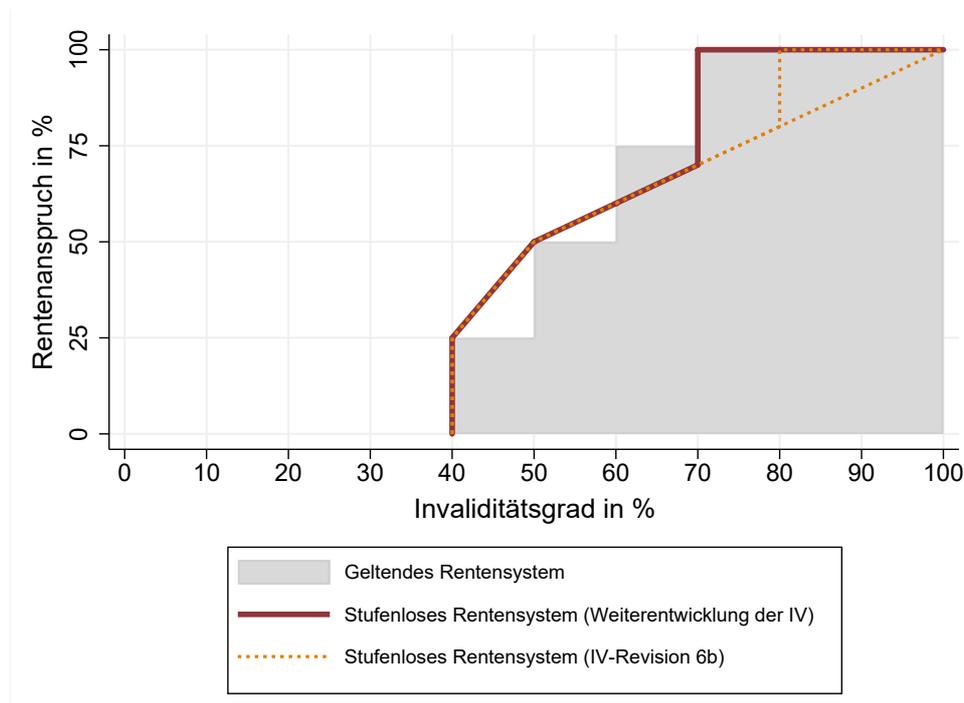
Die Vorlage sieht weiter (wie schon in der Revision 6b) die Einführung eines stufenlosen Rentensystems vor. Im Gegensatz zur IV-Revision 6b (und einer Variante in der Vernehmlassung) soll eine ganze Rente bereits ab einem Invaliditätsgrad von 70 anstatt 80 Prozent gesprochen werden. Gemäss Bundesrat (2017a) sei es besonders schwierig, Personen mit einem IV-Grad zwischen 70 und 79 Prozent wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ab einem IV-Grad von 70 Prozent nähme der Anteil ordentlicher Renten mit Hilflosenentschädigung zudem stark zu.

Abbildung 3 vergleicht das gegenwärtige Rentensystem mit dem stufenlosen Rentensystem gemäss den beiden Reformvorlagen. Da ein IV-Grad von 40 Prozent auch weiterhin nur zu einem Rentenanspruch von 25 Prozent führen soll, steigt die zugesprochene Rente im Bereich eines IV-Grads von 40 bis 50 Prozent überproportional (IV-Grad entspricht nicht der Rente). Ab einem IV-Grad von 50 Prozent entsprechen sich IV-Grad und Rentenanspruch. Dies gilt bis zu einem IV-Grad von 70 Prozent (Weiterentwicklung der IV) oder 80 Prozent (IV-Revision 6b).⁶²

Ein stufenloses Rentensystem setzt gegenüber einem stufenartigen System generell bessere Arbeitsanreize (vgl. hierzu die Diskussion zur IV-Revision 6b auf Seite 58). Der positive Effekt ist umso grösser, je breiter der Verlauf mit linearer Rentenberechnung ist. Die Ausrichtung einer ganzen Rente sollte entsprechend – unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktmöglichkeiten der Betroffenen – möglichst spät erfolgen. Um das Potenzial der Stufeneliminierung auszuschöpfen, wäre die Wahl der 80 Prozent-Grenze die bessere Alternative. Dies auch im Hinblick darauf, dass die erwartete Verbesserung der Arbeitsanreize ohnehin durch diverse Faktoren wieder gemindert wird (z. B. Kompensation von Renteneinbussen durch EL). Wichtig sind diesbezüglich deshalb weitere Anpassungen, teilweise in anderen Sozialwerken wie den EL. Ferner sollte eine möglichst

⁶²Letztere sah eine ganze Rente ab einem IV-Grad von 80 Prozent vor, wenn kein Einkommen erzielt wird. Tatsächliche Einkommen wären aber angerechnet worden, was zu einer tieferen Rente geführt hätte. In der Abbildung verzweigt sich deshalb die gestrichelte Linie bei einem IV-Grad von 80 Prozent.

Abbildung 3: Stufenloses Rentensystem



Quelle: Eigene Darstellung.

grosse Anzahl bestehender Renten ins neue System überführt werden, um breite Arbeitsanreize setzen zu können.

Mögliche Korrekturmassnahmen

Das Trilemma der Sozialpolitik ist bei der IV besonders ausgeprägt. Die Weiterentwicklung der IV bewegt sich im diesbezüglichen Spannungsfeld und adressiert wichtige Probleme. Aus Sicht der Arbeitsanreize sind jedoch weitergehende Reformen zu prüfen.

Keine Rente unter 30?

Die Reform beabsichtigt, die Verrentung bei jungen Menschen verstärkt als letzte Option nach der Eingliederung zu sehen. Da der Leistungsumfang weder in der IV, noch in anderen relevanten Bereichen wie der EL reduziert werden soll, dürfte die Attraktivität einer IV-Rente weiterhin gross bleiben. Weder die Gesellschaft, noch die Betroffenen selber haben letztlich ein Interesse an einer frühen Verrentung. Mit der IV als permanente Einkommensquelle sollten junge Menschen nicht ins Erwachsenenleben starten. Es stellt sich deshalb die Frage, ob man bis zu einem gewissen Alter (z. B. 30 Jahre) nur noch in Ausnahmefällen (insbesondere bei Geburtsgebrechen) eine Rente sprechen sollte, um bessere Anreize zur beruflichen Eingliederung zu setzen.⁶³

⁶³Diverse Studien weisen auf die Problematik der Verrentung psychisch kranker junger Menschen hin (Baer et al. 2015; OECD 2013). Zwei der Studienautoren regen an, nicht nur unter 30, sondern sogar bis 45 Jahre keine

Der Bundesrat hat diese Idee zwischen Vernehmlassung und Botschaft geprüft und verworfen. Das Gremium beurteilt die Einführung einer Altersgrenze als zu restriktive und willkürliche Massnahme, die das System unnötig verkomplizieren würde (Bundesrat 2017a, 2629 f.). Frühere Reformen sowie die vorliegende Weiterentwicklung der IV stellen gemäss Bundesrat bereits ausreichende Instrumente zur Verfügung, um das Ziel einer verstärkten (Wieder-)Eingliederung von Jugendlichen zu erreichen.

In einer Studie für das BSV analysierte Prins (2017) diverse europäische Rentensysteme, die ein Mindestrentenalter kennen. Erste Resultate zeigen ein gemischtes Bild, wobei diverse Reformen durchwegs erfolgreich sind. Zweifelsfrei bedingt ein solches System eine noch engere und individuell abgestimmte Betreuung der Betroffenen, die nicht kostenlos zu haben ist. Zudem muss die Einkommensunterstützung bis zur Altergrenze gewährleistet sein, was alternative Leistungen nötig macht. Langfristig könnte sich eine solche Strategie gegenüber einer lebenslangen Rente und den damit einhergehenden (nicht nur finanziellen) Folgen dennoch auszahlen.

Geringere Attraktivität durch tiefere Zusatzleistungen

Weiter könnte man die Höhe der Transferleistungen zumindest dort senken, wo sie das Niveau vergangener oder zukünftig möglicher Erwerbseinkommen erreichen oder übertreffen. In solchen Fällen gehen von Renten eine den Arbeitsanreizen zuwiderlaufende Attraktivität aus. Massnahmen wären primär im System der EL angebracht. Jedoch bestünde auch in der IV selber Handlungsbedarf. So könnten die IV-Kinderrenten gekürzt werden, ohne dass Betroffene damit in finanzielle Nöte gerieten.

Stufenloses Rentensystem

Ein stufenloses Rentensystem könnte – bei konsequenter Ausgestaltung – Fehlanreize minimieren. Je weniger ganze Renten gesprochen werden, desto eher werden Renten als Lohnzuschuss interpretiert. Die heutige Rentenabstufung (von 0 auf 100 Prozent) vollzieht sich hingegen über einen extrem schmalen Bereich von 31 Prozentpunkten: Keine Rente bis zum Invaliditätsgrad von 39 Prozent – eine ganze Rente ab einem Grad von 70 Prozent. Damit wird die Invalidität teilweise über-, teilweise unterkompensiert.

Ein stufenloses Rentensystem muss allerdings nicht zwingend zu einer grösseren Erwerbsbeteiligung führen. Wie ein aktuelles Arbeitspapier von Eugster und Deuchert (2017) zeigt, ist insbesondere auch die konkrete Umsetzung einer Reform entscheidend. Die Autorinnen untersuchen die Einführung der Dreiviertelsrente in der IV 2004. Diese führte einerseits zu einem *Einkommenseffekt*: Für eine Teilgruppe reduzierte sich die Rente von einer ganzen Rente zu einer tieferen Dreiviertelsrente. Dies sollte sich positiv auf das Arbeitsangebot auswirken, da der Rentenverlust mit Einkommen kompensiert werden muss. In die entgegengesetzte Richtung (d. h. geringere Arbeitsanreize) wirkt allerdings ein *Substitutionseffekt*: Tiefere Erwerbseinkom-

Rente auszurichten (Prinz und Baer 2017).

men können einen höheren IV-Grad signalisieren, womit die ganze Rente möglicherweise erhalten werden kann. Der Gesamteffekt der Reform war minim (höhere Erwerbsbeteiligung von 1–2 Prozentpunkten; kein Effekt auf die Einkommen). Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch einen erheblichen Einkommenseffekt.

Die Erwerbsbeteiligung von IV-Rentenbeziehenden, die 25 Prozent ihrer Rente verloren, stieg um rund 9 bis 20 Prozentpunkte, die jährlichen Einkommen um bis zu 50 Prozent (zw. 136 und 3135 Franken). Rund 75 Prozent der durch die Reform tangierten Rentnerinnen und Rentner erhielten weiterhin eine ganze Rente, da sie eine Erhöhung des IV-Grades erwirkten. Der Substitutionseffekt dieser IV-Rentenbeziehenden war gering. Wenn überhaupt, wurde das Einkommen um maximal 1000 Franken reduziert. Die Autorinnen schliessen, dass der Einkommenseffekt in der Schweiz aufgrund der hohen Ersatzraten generell die treibende Kraft darstellen dürfte.

Damit ein stufenloses Rentensystem auch zu erwünschten Arbeitsmarkteffekten führt, müsste verhindert werden, dass Betroffene mögliche Einbussen vermeiden können, indem sie einen höheren IV-Grad erwirken. Sei es durch eine tiefere Erwerbsbeteiligung oder direkt durch eine Neueinschätzung der zuständigen IV-Stelle. Gemäss Eugster und Deuchert (2017) gibt es bei der Einführung der Dreiviertelsrente durchaus Evidenz dafür, dass IV-Rentenbeziehenden ein höherer IV-Grad zugesprochen wurde, ohne dass diese ihr Arbeitsangebot reduzieren mussten.

Finanzielle Anreize?

Interessant wäre eine sorgfältige Analyse möglicher finanzieller Anreize bei einer (verstärkten) beruflichen Integration. Denkbar wären grössere Einkommensfreibeträge oder die Ausrichtung von gewissen Übergangsleistungen. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sollte sich für Betroffene auch dann lohnen, wenn die neue Stelle mit einem vergleichsweise tiefen Gehalt ausgestattet ist. Die Schaffung von finanziellen Anreizen ist allerdings oftmals keine einfache Aufgabe. Nicht nur können sie mit beträchtlichen Kosten verbunden sein, auch führen sie nicht selten zu neuen Fehlanreizen.

In einem Feldexperiment untersuchen Bütler et al. (2011) in Zusammenarbeit mit dem BSV, ob IV-Rentenbeziehende mit finanziellen Anreizen zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit angeregt werden können. 4000 zufällig ausgewählten IV-Rentenbeziehenden wurde eine Einmalzahlung (*Startkapital*) von 9000 oder 18 000 Franken (pro reduzierte Viertelsrente) angeboten, wenn sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ausweiten und damit die Rente um mindestens ein Viertel reduziert wird. Nur 0,5 Prozent der angefragten Rentenbeziehenden gingen auf das Angebot ein. Dies, obwohl 25 Prozent der IV-Rentenbeziehenden angeben, bei guter bis sehr guter Gesundheit zu sein und jede/r Dritte bereits Teilzeit arbeitet, also grundsätzlich integrierbar ist. Mögliche Gründe für die tiefe Beteiligung liegen gemäss den Autoren beim kurzen Evaluationszeitraum von sechs Monaten, der gewählten Informationspolitik (Anschreiben) und der Komplexität des IV-Systems. Ferner war das angebotene Startkapital möglicherweise zu gering. Risikoaverse Menschen entscheiden sich eher für die langfristig sichere Rente und verzichten auf gegebenenfalls höhere, dafür risikobehaftete Erwerbseinkommen.

Auch die OECD (2014b) plädiert in einem Forschungsbericht für die Schweiz dafür, in jungen Jahren möglichst keine IV-Renten zu gewähren und das heutige hohe Niveau der Vergütung zu überdenken. Für Jugendliche, wie für Gruppen mit niedrigen Einkommen, lohne es sich oft nicht, überhaupt oder mehr zu arbeiten. Grund dafür sind (neben den teilweise bereits hohen IV-Ersatzleistungen) insbesondere die EL sowie bestehenden Schwellen im IV-System. Als Korrektur wird ein sinnvoller Einsatz von Teilrenten sowie ein Abbau von Schwellen im IV-System vorgeschlagen.

4.3.5 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Wie sich die unterschiedlichen Arbeitsanreize letztendlich auf das Arbeitsangebot auswirken, wurde bisher kaum untersucht. Dies dürfte insbesondere daran liegen, dass sich überzeugende, kausal zu interpretierende Forschungsdesigns in diesem Bereich nur schwer entwickeln lassen. Deshalb muss bei der Abschätzung möglicher Arbeitsmarkteffekte auf deskriptive Analysen und internationale Studien zurückgegriffen werden. Bei der direkten Übertragung letzterer ist allerdings grundsätzlich Vorsicht geboten. Nicht nur unterscheiden sich die verschiedenen Versicherungssysteme, sondern auch die Rahmenbedingungen und Kulturen in den einzelnen Ländern.

Wie die internationale Literatur zeigt, liegt in der IV grundsätzlich ein erhebliches Arbeitsangebotspotenzial brach. Ein ungerechtfertigter Leistungsbezug ist dabei nur die eine Seite. Die Grosszügigkeit der Leistungen sowie bestehende negative Arbeitsanreize führen dazu, dass viele Betroffene ihre Resterwerbsfähigkeit nicht wahrnehmen.

Wie Studien zeigen, hängen negative Arbeitsanreize massgeblich von der Attraktivität der Leistungen ab. Im internationalen Vergleich kennt die Schweiz stark überdurchschnittliche Leistungen bei Invalidität. Entsprechend ist auch mit einem signifikant negativen Effekt auf extensives und intensives Arbeitsangebot zu rechnen. Die angemessene Höhe der sozialen Existenzsicherung bei Invalidität gilt es im gesellschaftlichen und politischen Diskurs festzulegen. Selektive Anpassungen wie die Senkung der IV-Kinderrenten wären zwar gut begründbar, dürften aber einen bescheidenen Effekt auf die Arbeitsanreize ausüben. Wichtig ist zudem, immer die ganze Leistungskette zu berücksichtigen, d. h. im Falle der IV-Kinderrenten zwingend auch weitere Anpassungen (u. a. bei den EL) vorzunehmen.

Das heutige System ist weiter durch fehlende Anreize zur Wiedereingliederung gekennzeichnet. Ein stufenloses Rentensystem würde die Arbeitsanreize durchaus verbessern, dürfte aber einen bescheidenen Effekt haben. Gemäss Zahlen des Bundesrates verfügen 62 Prozent der Rentnerinnen und Rentner über eine Resterwerbsfähigkeit, d. h. sie weisen einen Invaliditätsgrad von weniger als 100 Prozent aus (Bundesrat 2011b, 5714). Allerdings beziehen nur rund 20 Prozent eine halbe Rente oder eine Viertelsrente (BSV 2017c).⁶⁴ Das Erwerbspotenzial von IV-Rentenbeziehenden ist also eher bescheiden. Ein stufenloses System würde zudem die Austritts-

⁶⁴Rund drei Viertel aller Invalidenrenten waren 2016 ganze Renten (73,5 Prozent). Nur gerade rund 5,5 Prozent aller Rentnerinnen und Rentner bezogen eine Viertelsrente, 14,4 Prozent eine halbe Rente, 6,6 Prozent eine Dreiviertelsrente

schwelle nicht korrigieren. Dies ist nur mittels Anpassungen bei der Leistungshöhe zu erreichen. Auch die Zahlen in der Schweiz zeigen: Einmal gesprochene Renten werden kaum je mehr aufgehoben. Massnahmen wie etwa die Früherfassung sind entsprechend sinnvoll. Interventionen nach einem Rentenzuspruch sind weit weniger erfolgreich. Eine grössere Erwerbsbeteiligung dürfte deshalb (neben der Möglichkeit von Leistungsreduktionen) am ehesten durch weiter sinkende Neuberentungen herbeizuführen sein. Gemäss der vorhandenen Literatur konnten andere Länder die Anzahl IV-Anträge durch strengere Antragsprüfungen und engere Anspruchsvoraussetzungen markant senken. Allerdings ist in der Schweiz diesbezüglich in den vergangenen Jahren einiges erreicht worden. Eine konkrete Beurteilung des verbleibenden Spielraumes in der Schweiz liegt ausserhalb des Rahmens dieser Studie.

4.4 Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)⁶⁵

Kurzer Überblick

Beschreibung

Ergänzungsleistungen (EL) sind Bedarfsergänzungen zur AHV und IV, damit der in der Bundesverfassung garantierte Existenzbedarf gewährleistet werden kann. Sie kommen dort zum Tragen, wo die Renten und das Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken.

Anspruchsberechtigte

Personen, die eine der nachfolgenden Leistungen beziehen: Rente der AHV oder IV, IV-Taggeld oder eine Hilflosenentschädigung der IV. Der Bezug bedingt den Wohnsitz in der Schweiz.

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) sowie diverse Verordnungen (u. a. ELV). EL nehmen rechtlich eine Spezialstellung zwischen den klassischen Sozialversicherungen (AHV/IV) und der öffentlichen Sozialhilfe und Fürsorge ein. Auf EL besteht ein gesetzlicher Anspruch. Sie sind versicherungsmässig ausgestaltet (jedoch anders finanziert) und können – zusammen mit AHV, IV und EO – der 1. Säule zugerechnet werden.

Berechnungsgrundlage (Zahlen gem. 2017)

Ein EL-Anspruch besteht nur, wenn die anerkannten Ausgaben das anrechenbare Einkommen übersteigen. Diese Differenz bestimmt die individuell bemessene EL-Höhe. Als anerkannte Ausgaben zählen insbesondere (pro Jahr):

⁶⁵Dieses Kapitel ist eine Aktualisierung und Erweiterung selektiver Abschnitte in Schaltegger und Leisibach (2015). Auf die grundsätzlichen Anreizprobleme in den EL hat als erste bereits Bütler (2009) hingewiesen.

- Mietkosten bis zur Höhe von 13 200 Fr. (Alleinstehende) und 15 000 Fr. (Ehepaare); bzw. Heimgewerbesteuer bei Heimbewohnern
- Pauschalbetrag für den allgemeinen Lebensbedarf: 19 290 Fr. (Alleinstehende), 28 935 Fr. (Ehepaare) sowie 10 080 Fr. pro Kind (tiefere Beiträge ab dem dritten Kind)
- Krankenversicherungsprämien

Als Einkommen angerechnet werden u. a. Renten, Erwerbseinkommen (zu 2/3 abzüglich Freibetrag), Vermögenseinkommen sowie ein bestimmter Anteil des Reinvermögens als Vermögensverzehr. Zusätzlich werden separat Krankheits- und Behinderungskosten (z. B. Zahnarztkosten, Pflege und Betreuungskosten zuhause) vergütet.

Finanzierung

Mittels allgemeiner Steuermittel (keine Lohnprozente). Die jährlichen EL (Existenzsicherung) werden zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen getragen. Sonderregelung für Personen, die im Heim leben. Kantone tragen einen Grossteil der Heimkosten sowie die Krankheits- und Behinderungskosten zu 100 %.

Zahlen und Fälle

Ende 2016 bezogen rund 318 600 Personen EL (BSV 2017d). Der Anteil Altersrentner mit EL beträgt 12,5 %, bei den Invalidenrentnern sind es deren 46 %. Alleinstehende EL-Beziehende zu Hause erhalten im Durchschnitt pro Jahr rund 12 800 Fr., EL-Beziehende im Heim rund drei Mal mehr. Die gesamten EL-Ausgaben betragen 2016 rund 4,9 Mrd. Fr. Nicht Bestandteil der EL-Rechnung sind die an EL-Rentner vergüteten Prämienverbilligungen (2016: 1,7 Mrd. Fr.) sowie ausserhalb der EL finanzierte Pflegekosten.

Letzte Reformen

ELG-Totalrevision im Zusammenhang mit der NFA 2008 (Verankerung der EL in der BV sowie diverse neue Regelungen). Im September 2016 hat der Bundesrat die Botschaft zu einer neuen EL-Revision verabschiedet. Im Parlament hängig ist zudem eine bundesrätliche Vorlage von Ende 2014, welche die Höchstbeträge für die anrechenbaren Mietzinse im ELG anheben will. Eine äusserst wichtige Rolle spielen zudem Revisionen der IV und AHV.

Föderale Einbettung

EL sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Beide tragen die Verantwortung für Finanzierung und Aufgabenerfüllung.

4.4.1 Fehlanreize

Bei den EL zur IV stellt sich die Frage bezüglich Arbeitsanreize für teilinvalide Rentenbeziehende und ihre Ehepartner. Aufgrund der Leistungshöhe können EL zudem die Arbeitsmarktpartizipation gerade von jungen Menschen oder Familien beeinflussen. Bei den EL zur AHV stellt sich insbesondere die Frage, ob EL Anreize geben, früher oder später in Rente zu gehen.

EL zur IV: Geringe Arbeitsanreize und Schwelleneffekte bei der Wiedereingliederung für einkommensschwache Personen (intensives Arbeitsangebot)

Bei der Berechnung der EL wird das Erwerbseinkommen nach Abzug der Berufsauslagen und eines Freibetrages nur zu zwei Dritteln angerechnet (Art. 11 Abs. 1 ELG). Damit sollen Anreize zum Arbeiten geschaffen werden. Bei Teilinvaliden wird jedoch gemäss Art. 14a ELV grundsätzlich immer ein Mindesteinkommen angerechnet. Je nach Invaliditätsgrad ist ein hypothetisches Erwerbseinkommen definiert, das angerechnet wird, wenn teilinvalide Versicherte trotz Resterwerbsfähigkeit nicht arbeiten oder weniger verdienen.⁶⁶ 2017 betrug dieses Mindesteinkommen 25 720 Franken (IV-Grad 40 bis 50 Prozent), 19 290 Franken (IV-Grad 50 bis 60 Prozent) und 12 860 Franken (IV-Grad 60 bis 70 Prozent).⁶⁷ Unter diesen Pauschalbeträgen erhöht ein zusätzlich verdienender Franken das Einkommen um denselben Betrag. Darüber steigt das verfügbare Einkommen jedoch nur um einen Drittel des Betrages. Pro verdienten Franken erhöht sich das zusätzliche Einkommen (vor Steuern) folglich nur um gut 33 Rappen. Der effektive Grenzsteuersatz liegt entsprechend über 66 Prozent, womit die Erwerbsanreize relativ gering ausfallen.

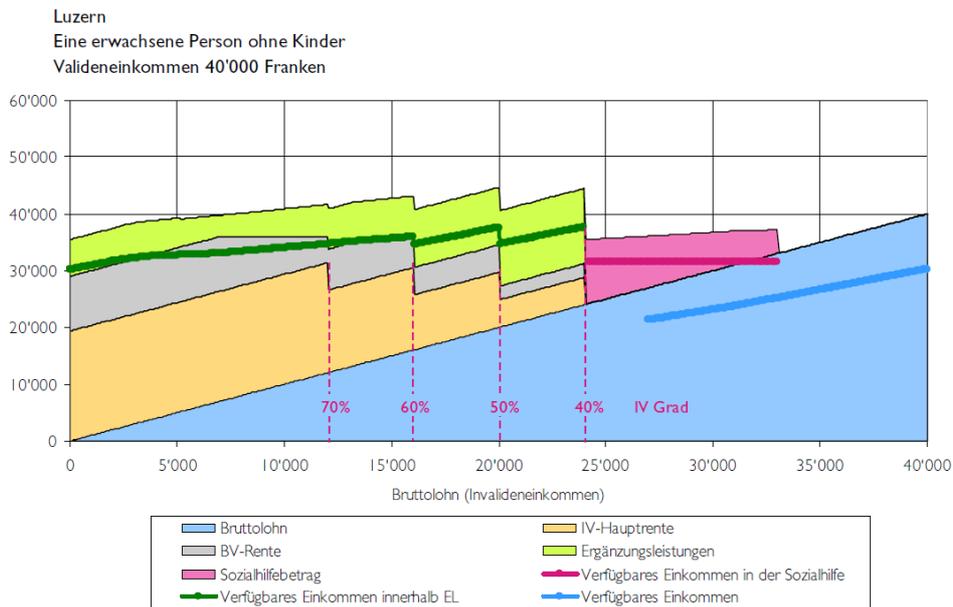
Die Einkommensanrechnung wirkt problematisch hinsichtlich der Absicht, IV-Rentenbeziehende vollständig zurück in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit der Anrechnung zu zwei Dritteln steigt das verfügbare Einkommen, je mehr eine Person arbeitet. Dies gilt jedoch nur, solange die Person Versicherungsleistungen bezieht. Steigt die Person ganz aus dem System aus und verzichtet somit auf die Rente, droht aufgrund eines starken Schwelleneffekts ein tieferes Einkommensniveau. Dieser Anreiz wird in Abbildung 4 deutlich.

Das graphisch dargestellte Berechnungsbeispiel aus einer Studie von Bieri und Gysin (2010) zeigt, wie sich das Gesamteinkommen eines alleinstehenden IV-Rentenbeziehenden in der Stadt Luzern je nach IV-Grad und Erwerbseinkommen verändert. Dabei wird unterstellt, dass die Person vor der Invalidität ein Einkommen von 40 000 Franken hatte und dieses ohne die gesundheitsbedingte Einbusse noch erzielen könnte (Valideneinkommen). Zudem wird davon ausgegangen,

⁶⁶Im Rahmen der IV decken EL grundsätzlich das Risiko Invalidität ab. Bei Teilinvaliden kann eine Verwertung der Resterwerbsfähigkeit erwartet werden. Allenfalls würden die EL sonst die Rolle von Fürsorgeleistungen einnehmen. In der Praxis wird von der Anrechnung eines Mindesteinkommens jedoch oft abgesehen (in 60 Prozent der Fälle; vgl. Abschnitt 4.4.5). Entsprechende Ausnahmen sind in der ELV geregelt oder durch diverse (Bundes-)Gerichtsurteile definiert. Dies trifft unter anderem auch dann zu, wenn ein IV-Rentner trotz ausreichender Bemühungen keine Arbeit findet.

⁶⁷Die Anrechnung erfolgt dabei ebenfalls privilegiert, d. h. nach Abzug des Freibetrages werden zwei Drittel des Betrages als Einnahmen angerechnet.

Abbildung 4: Haushaltseinkommen eines alleinstehenden IV-Rentenbeziehenden abgestuft nach Invaliditätsgrad (IV + EL)



Quelle: Bieri und Gysin (2010, 15).

dass das je nach IV-Grad noch zumutbare Invalideneinkommen vollends ausgeschöpft wird. Auf der horizontalen Achse ist das Erwerbseinkommen (brutto) abgetragen, auf der vertikalen Achse das Haushaltseinkommen.⁶⁸

Die Flächen zeigen die verschiedenen Einkommensbestandteile. Die Linien zeigen demgegenüber das schlussendlich entscheidende verfügbare Einkommen (vgl. Fussnote 68). Klar ersichtlich werden die sogenannten Schwelleneffekte. Mit sinkendem IV-Grad reduzieren sich IV-Rente und BV-Rente bei den entsprechenden Schwellen sprunghaft.⁶⁹ Die tieferen Renten werden jedoch von den EL aufgefangen. Eine partielle Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wird nicht wirklich gefördert, da der Zugewinn marginal bleibt. In gewissen Einkommensbereichen liegen jedoch nicht nur geringe, sondern negative Arbeitsanreize vor (Schwelleneffekte).

Laut dem Bundesrat (2013, 73) kann diese Situation den Eingliederungsabsichten der IV zuwiderlaufen, da eine herabgesetzte IV-Rente über die EL kompensiert wird. In der Abbildung deutlich wird der bereits angesprochene Schwelleneffekt beim vollständigen Verzicht auf die IV-Rente (und somit auf die EL). Das verfügbare Einkommen verringert sich stark. Bis zu einem gewissen Einkommen kann ein Anspruch auf Sozialhilfe geltend gemacht werden, der im Gegensatz zur EL jedoch um einiges tiefer angesetzt ist. Das Beispiel zeigt, dass eine vollständige Wiedereingliederung finanziell nur attraktiv ist, wenn das erwartete Lohn Einkommen hoch ausfällt. Aufgrund der Vorgeschichte und des beeinträchtigten Gesundheitszustandes wird dies

⁶⁸Bieri und Gysin (2010) unterscheiden in ihrer Studie zwischen dem *Nettolohn* (Bruttolohn plus Kinderzulage minus Sozialversicherungsabzüge) und dem *verfügbaren Einkommen*. Letzteres berechnet sich aus dem Nettolohn minus Steuern und Krankenversicherung plus Sozialtransfers (u. a. Renten, EL und Sozialhilfe).

⁶⁹Vgl. Bieri und Gysin (2010) für ausführliche Berechnungsdetails.

allerdings nur selten der Fall sein (Bütler 2009, 37). Dazu kommen weitere Faktoren, die eine Wiedereingliederung hemmen (z. B. mögliche Kosten für Kinderbetreuung). Im Gegensatz zur garantierten Rente ist mit der Arbeitsaufnahme grosse Unsicherheit verbunden (Lohnschwankungen, Arbeitsplatzunsicherheit etc.)

Bei Bieri und Gysin (2010) finden sich zudem Berechnungsbeispiele für Familien mit zwei Kindern. Eltern mit unterstützungspflichtigen Kindern erhalten zusätzlich Kinderrenten der IV und BV sowie EL-Ausgabenpauschalen für den allgemeinen Lebensbedarf pro Kind.⁷⁰ Die Berechnungen zeigen, dass die Austrittsschwelle bei Familien mit mittleren bis tiefen Einkommen im Verhältnis zum Erwerbseinkommen sogar noch sehr viel grösser ist als bei alleinstehenden Personen. Dank EL haben solche Familien im Invaliditätsfall ein wesentlich höheres frei verfügbares Einkommen verglichen mit vor der Invalidität respektive im Vergleich zu Eltern, die erwerbstätig sind (Bieri und Gysin 2010, 42). Die besprochenen Effekte wirken also bei Familien sogar noch ausgeprägter als bei alleinstehenden IV-Rentenbeziehenden.

Geringe Erwerbsanreize bestehen aber nicht nur bei der (Wieder-)Eingliederung von Rentenbeziehenden, sondern überdies beim Partner. Grund dafür ist die bei Ehepaaren angewandte gemeinsame Ermittlung der EL. Einkommen des nichtinvaliden Ehegatten werden ebenfalls privilegiert nur zu zwei Dritteln angerechnet. Solange Anspruch auf EL besteht, erhöht zusätzliches Erwerbseinkommen das Haushaltseinkommen nur geringfügig, da gleichzeitig die EL reduziert werden (bei einer vollen Anrechnung wären die Erwerbsanreize jedoch noch geringer). Erst in einer Situation ohne EL erhöht sich das Erwerbseinkommen im selben Ausmass. Angenommen, die erhöhte Erwerbstätigkeit führe zudem zu Mehrkosten bei der Betreuung der Kinder oder des invaliden Partners, reduzieren sich die Erwerbsanreize weiter.⁷¹

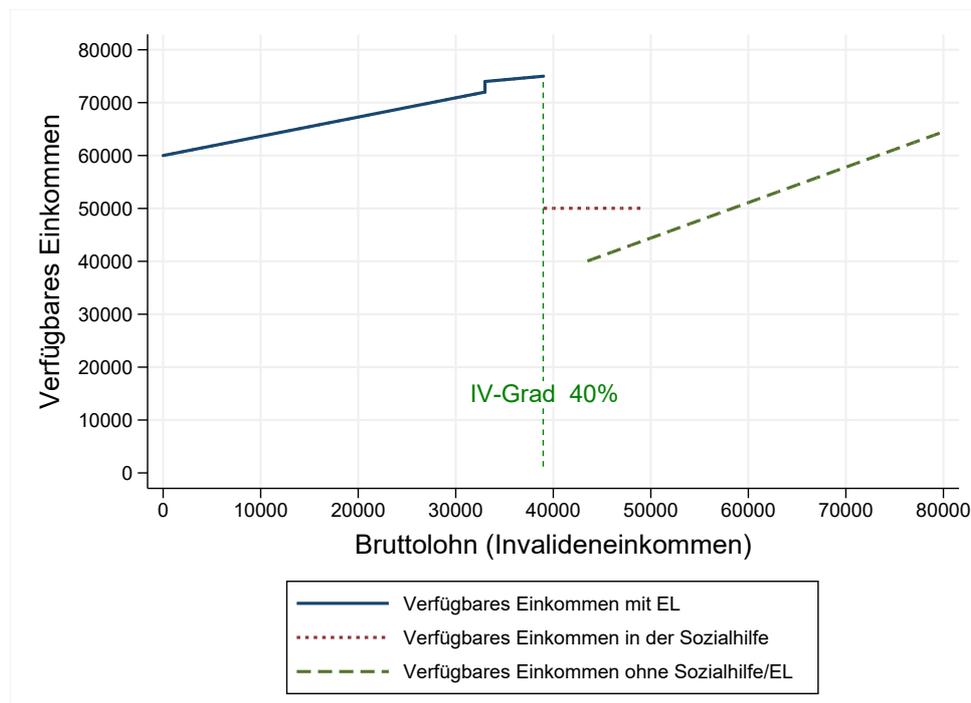
EL zur IV: Hohe Attraktivität der IV-Rente in Kombination mit EL für einkommenschwache Personen, junge Erwachsene und Familien (extensives Arbeitsangebot)

EL spielen für die unteren bis mittleren Einkommen eine zentrale Rolle. Sie garantieren dem alleinstehenden IV-Rentenbeziehenden ein Einkommen von je nach Kanton zwischen rund 36 000 und 39 000 Franken im Jahr (2017: 19 290 Franken Grundbedarf, bis zu 13 200 Franken Mietzins sowie die Krankenkassenprämie). Unter einem Bruttolohn von 40 000 Franken ist das frei verfügbare Einkommen von EL-Beziehenden höher als dasjenige von Erwerbstätigen (Bieri und Gysin 2010). Gerade für junge Menschen kann dieser Betrag falsche Anreize setzen. Man vergleiche ihn etwa mit einem Lehrlingslohn. Die Attraktivität der EL wirkt diesbezüglich den Bestrebungen

⁷⁰Anspruch auf Kinderrenten haben rentenberechtigte Personen bis zum 18. Altersjahr der Kinder oder bis diese ihre Ausbildung abgeschlossen haben, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Die Kinderrenten zur IV betragen 40 Prozent der beziehenden IV-Rente (Art. 35 und 38 IVG) und 20 Prozent der BVG-Invalidenrente (Art. 25 BVG).

⁷¹Es gilt anzumerken, dass nach Prüfung des Einzelfalls vom nichtinvaliden Ehegatten verlangt werden kann, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. die bisherige auszubauen (BGE 117 V 287). Einem nichterwerbstätigen Ehegatten kann gegebenenfalls ein hypothetisches Erwerbseinkommen im anrechenbaren Einkommen berücksichtigt werden.

Abbildung 5: Verfügbares Einkommens eines verheirateten IV-Rentenbeziehenden mit 2 Kindern (IV + EL)



Eigene Darstellung. Quelle: Bieri und Gysin (2010, 38).

entgegen, Jugendliche mit gesundheitlichen Problemen beim Übergang ins Erwerbsleben zu unterstützen. Rund 8000 Menschen unter 26 Jahren bezogen 2016 EL zur IV (BSV 2017d). Im Jahr 2000 waren es rund 3900. Diese Steigerung von rund 104 Prozent liegt über der Wachstumsrate der IV-Rentenbeziehenden mit EL in dieser Zeitspanne (+84 Prozent). Die Kosten der EL zur IV für unter 26-Jährige betragen rund 161 Mio. Franken.

Eine gewisse Attraktivität der EL ist nicht nur bei jungen Menschen, sondern vor allem bei Familien auszumachen. Bestehen unterstützungspflichtige Kinder, erhalten IV-Rentenbeziehende Kinderrenten in der Höhe von 40 Prozent der eigenen IV-Rente sowie 20 Prozent der BVG-Invalidenrente pro Kind.

Von den EL erhalten Ehepartner für den allgemeinen Lebensbedarf 150 Prozent des Betrages für Alleinstehende (28 935 Franken) sowie weitere Beträge pro Kind (für die ersten zwei Kinder je 10 080 Franken, Stand 2017).⁷² Alleine mit dem EL-Beitrag für den allgemeinen Lebensbedarf kommt eine vierköpfige Familie so auf insgesamt rund 49 000 Franken steuerfrei. Mit den weiteren anerkannten EL-Ausgaben (Mietzins, Krankenkassenprämien) erreicht dieselbe Familie ein jährliches Einkommen von über 75 000 Franken. Dazu kommen Vergütungen von Krankheitskosten (u. a. Zahnarzt) für die gesamte Familie.

Abbildung 5 zeigt das verfügbare Einkommen für einen verheirateten IV-Rentenbeziehenden

⁷²Für die Ausrichtung dieser Leistungen spielt es keine Rolle, ob nur für einen oder beide Ehegatten eine Rente ausgerichtet wird.

mit zwei unterstützungspflichtigen Kindern, wohnhaft in Luzern. Unterstellt ist ein Valideneinkommen von 65 000 Franken sowie ein Ehepartner, der keiner Arbeit nachgeht. Ohne Erwerbserdienst beträgt das verfügbare Einkommen gut 60 000 Franken. Mit einer Erwerbstätigkeit steigt das verfügbare Einkommen an, solange ein EL-Anspruch besteht. Umso markanter ist der Schwelleneffekt beim Ausstieg aus der IV und damit auch aus der EL. Das verfügbare Einkommen ist in der Invalidität um einiges höher als vor Invalidität. «Selbst wenn der nicht invalide Ehegatte nur zu 50 Prozent arbeitet, liegt das frei verfügbare Einkommen der Familie mit einer EL-beziehenden Person über dem frei verfügbaren Einkommen einer Familie, in der die Eltern zusammen zu 150 Prozent erwerbstätig sind» (Bundesrat 2013, 60).

Die Berechnungen zeigen, wie attraktiv eine IV-Rente vor allem aufgrund der EL aus finanzieller Sicht sein kann. Tiefe und mittlere Einkommensschichten können dank den verschiedenen Leistungen ihren bisherigen Lebensstandard mit marginalen Abstrichen halten oder werden – wie das Beispiel zeigt – sogar bessergestellt. EL kennen als existenzsichernde Funktion keine Begrenzung in Bezug auf das Einkommen vor Invalidität. Rentenkürzungen werden somit ohne Folgen durch die EL kompensiert. Aufgrund der relativ hohen Transferleistungen für Kinder nehmen die Erwerbsanreize für tiefere Einkommensschichten mit der Familiengrösse ab.

EL zur AHV: Anreiz zur vorzeitigen Pensionierung bei einkommensschwachen Personen mit EL-Anspruch (extensives Arbeitsangebot)

Wer vor dem ordentlichen Rentenalter in Pension gehen will, muss lebenslange Rentenkürzungen bei der AHV und der beruflichen Vorsorge in Kauf nehmen. Deshalb, so könnte man meinen, ist die Frühpensionierung nur für finanziell gut betuchte Leute mit hohem (Vorsorge-)Vermögen eine relevante Option. Aufgrund des rechtlichen Anspruchs auf EL kann der vorzeitige Rentenanstritt jedoch überdies für untere Einkommensklassen attraktiv werden. Sofern sich die Altersrenten auf weniger als die garantierten EL kumulieren und nur wenig Vermögen besteht, werden die Rentenkürzungen vollumfänglich durch EL kompensiert.

Sowohl Männer wie Frauen können die AHV-Rente ein oder zwei Jahre vorbeziehen, sprich frühestens mit dem Alter von 62 (Frauen) respektive 63 Jahren (Männer) (Art. 40 AHVG). Beim Vorbezug wird die Rente pro Vorbezugsjahr um 6,8 Prozent gekürzt. Bei der beruflichen Vorsorge ist es grundsätzlich Sache der jeweiligen Pensionskasse, wann eine Frühpensionierung möglich ist und welche Kürzungen dies beim Umwandlungssatz nach sich zieht.

Wie Bütler (2009, 42 ff.) zeigt, spielt es bis zu einem jährlichen Einkommen von rund 60 000 Franken keine Rolle, ob sich jemand zwei Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter pensionieren lässt: Dank EL bleibt das Renteneinkommen im Pensionierungsalter gleich hoch. Bei verheirateten Personen liegt die Schwelle bei rund 80 000 Franken.

Von den Personen, die 2013 das ordentliche Rentenalter erreicht haben, machten rund elf Prozent der Männer und Frauen von der Möglichkeit einer Frühpensionierung Gebrauch (BSV 2014). Derselbe Bericht zeigt zudem in einer Analyse der Jahrgänge 1946 (Männer) und 1947 (Frauen),

dass Personen mit einem EL-Anspruch häufiger frühzeitig in Rente gehen. Die Vorbezugsquote liegt bei beiden Geschlechtern bei rund 50 Prozent – im Gegensatz zu Quoten von rund 27 Prozent (Frauen) und 9,6 Prozent (Männer) bei Personen ohne EL-Anspruch.

Mit einem Rentenvorbezug muss nicht zwingend eine Frühpensionierung einhergehen. Unter den Personen mit EL-Anspruch könnten zudem Berufstätige, die in einem körperlich anspruchsvollen Job tätig sind, überproportional vertreten sein. Letztere liessen sich aufgrund der Gesundheit möglicherweise auch ohne EL-Anspruch frühpensionieren. Nichtsdestotrotz deuten die Zahlen klar auf eine Verhaltensreaktion hin. Die bestehenden Anreize dürften das extensive Arbeitsangebot in den Jahren vor der Pensionierung stark negativ beeinflussen. Eine genaue Quantifizierung des Effekts ist mit den vorliegenden Zahlen jedoch nicht möglich. Aus sozialpolitischen Motiven lässt sich argumentieren, dass durch diese Regelung insbesondere Personen mit niedrigen Einkommen und gegebenenfalls gesundheitlichen Problemen die Möglichkeit haben, vorzeitig in Rente gehen zu können (Bütler 2009, 45).⁷³

EL schaffen aber nicht nur Anreize für eine frühzeitige Pensionierung. Sie mindern generell die Anreize, nach Erreichen des Referenzalters eine (reduzierte) Arbeitstätigkeit auszuüben. Bei EL-Altersrentnerinnen und -rentnern werden analog zu IV-Rentenbeziehenden Erwerbseinkommen zu zwei Dritteln angerechnet. Nach Steuern liegt der effektive Grenzsteuersatz folglich bei über 66 Prozent, womit die Erwerbsanreize gering ausfallen. Wie bereits mehrfach angesprochen, gehen mit einem EL-Anspruch zudem diverse Zusatzleistungen einher.⁷⁴ Daher bestehen in einer solchen Situation wenig Anreize für eine Erwerbstätigkeit im Alter. Dies trifft umso mehr zu, wenn das erwirtschaftete Einkommen zusammen mit den Rentenleistungen einen EL-Anspruch zunichtemachen würde.

Unklar bleibt zudem, welche Rückwirkungen ein EL-Anspruch im Alter auf die Jahre vor der Pensionierung ausübt. Wer im Rentenalter mit EL rechnet, hat schon vorher keine Anreize, für die Ruhestandszeit zu sparen. Entsprechend besteht (im Gegensatz zu einer Situation ohne EL) die Möglichkeit, mehr zu konsumieren oder das Arbeitsangebot zu reduzieren. Zusätzlich negativ auf die Arbeitsanreize wirkt diesbezüglich das bei der EL-Kalkulation angerechnete Vermögen (und Vermögenserträge). Grundsätzlich lässt sich die Bedarfsabklärung als eine Art Steuer auf Einkommen und Vermögen verstehen. EL – und allgemein Bedarfsleistungen – beeinflussen Individuen deswegen bereits lange bevor sie entsprechende Transfers erhalten (Bütler 2009, 58).

⁷³Diese Sichtweise vertritt auch der Bundesrat (2014a). In den Beschlüssen zur Reform Altersvorsorge 2020 hat sich der Bundesrat aus verschiedenen Überlegungen für ein Vorbezugsmodell ausgesprochen, das auch von Personen mit tieferen bis mittleren Einkommen genutzt werden kann, die lange gearbeitet haben. Ihnen soll die Rente beim Vorbezug weniger stark oder gar nicht gekürzt werden. Als Grund wird u. a. auf die kürzere Lebenserwartung dieses Personenkreises verwiesen.

⁷⁴So sind EL-Bezüger von einer Zahlung der Radio- und Fernsehgebühren befreit und erhalten etwa Zahnarztkosten (bzw. allgemein Krankheits- und Behinderungskosten, die nicht durch eine Versicherung gedeckt sind) vergütet. Bereits ab einem EL-Anspruch von einem Franken besteht ein Anrecht auf diese Leistungen.

Weitere Fehlanreize (extensives und intensives Arbeitsangebot)

Ein weiterer relevanter Faktor bezüglich Arbeitsanreize betrifft die EL-Mindesthöhe. 51 300 Personen (16 Prozent der EL-Beziehenden) erhalten von der EL nur eine Prämienvergütung, jedoch keine weiteren jährlichen Leistungen (BSV 2017d). In den meisten Fällen entspricht der Betrag der kantonalen Durchschnittsprämie, die nicht selten mehr als doppelt so hoch ist, wie höchste allgemeine Prämienverbilligung. Diese EL-Mindesthöhe – die bereits bei einem Franken Ausgabenüberschuss ausbezahlt wird – limitiert die Arbeitsanreize sowohl hinsichtlich extensivem wie intensivem Arbeitsangebot.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Steuerbelastung von EL-Beziehenden aufgrund steuerfreien EL.⁷⁵ Im Gegensatz zu den Renten der AHV und IV sind EL steuerfrei. Dies schmälert die Anreize zusätzlich, vollständig ins Erwerbsleben zurückzukehren oder EL teilweise mit Erwerbseinkommen zu substituieren.⁷⁶ Zusätzlich führen die steuerfreien EL zu Unterschieden bei den EL-Beziehenden selbst, je nachdem wie das jeweilige Einkommen zusammengesetzt ist. Eine Person mit hoher Rente und wenig EL bezahlt dabei mehr Steuern als jemand mit tiefer Rente und dafür höheren EL.

Internationale Forschungsergebnisse

Vgl. hierzu die diskutierte Literatur in den Kapiteln zur IV (S. 52) sowie AHV (S. 37).

4.4.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Starke Interdependenzen sind bei den EL nur schon aufgrund ihrem Bezug zu einer Grundleistung der AHV oder IV gegeben. Den EL vorgelagert sind insbesondere die IV, die erste und zweite Säule der Altersvorsorge, aber auch die Krankenversicherung. Die Ausgestaltung dieser Sozialwerke (und die damit verbundenen Rahmenbedingungen wie die demographische Entwicklung) hat nicht selten direkten Einfluss auf die EL.

Wie zuvor dargestellt sind es aber gerade die EL, die den Bezug einer vorgelagerten Rente oft erst attraktiv machen. Einen direkten Link gibt es zudem zwischen den EL und der Sozialhilfe. Werden EL-Ansprüche gekürzt, kann im Einzelfall ein Sozialhilfeanspruch entstehen. Dies könnte beispielsweise bei einer stärkeren Anrechnung des Vermögensverzichts oder bei einer vollumfänglichen Anrechnung von hypothetischen Erwerbseinkommen bei Teilinvaliden der Fall sein. Die Möglichkeit des Sozialhilfebezugs mindert folglich nicht nur die Erwerbsanreize in Tieflohnbereichen, sondern kann teilweise ins Kalkül von EL-Beziehenden einfließen. Als letztes Netz im Geflecht der sozialen Sicherheit kommt die Sozialhilfe als Fürsorgeleistung subsidiär zum Ein-

⁷⁵Vgl. diesbezüglich auch Seite 80.

⁷⁶Die zuvor diskutierten Berechnungsbeispiele von Bieri und Gysin (2010) betrachten bereits das verfügbare Einkommen *nach Steuern*. Die explizite Nennung dieses Fehlanreizes erachten wir jedoch als wichtig.

satz. Im Gegensatz zur EL sind die Leistungen tiefer angesetzt, es besteht eine Zahlungspflicht für Verwandte und je nach Kanton eine unterschiedliche Rückerstattungspflicht.⁷⁷ Aus diesen Gründen ist eine Kompensation von EL-Mitteln mit Sozialhilfe unattraktiv.

Eine weitere Verflechtung besteht zudem zwischen den EL und der Prämienverbilligung.

4.4.3 Föderale Organisation⁷⁸

Die Ausgestaltung als Verbundaufgabe erschwert die Steuerung der EL. Der Anteil der Existenzsicherung an den EL wird zu fünf Achteln vom Bund und zu drei Achteln von den Kantonen getragen. Die dabei entstehenden Ausgaben sind durch die Bundesgesetzgebung getrieben. Die Kantone ihrerseits haben keine Steuerungsmöglichkeit, obschon sie für die Durchführung verantwortlich sind und die Leistungen mitfinanzieren. Dies trifft auch auf die EL zu, die an Personen in Heimen ausgerichtet wird – obwohl die Kantone den grossen Teil der EL-Kosten in diesem Bereich tragen.

Diese Verflechtungen und die bestehende Mischfinanzierungspraxis führen zu falschen Anreizen und einem ineffizienten Einsatz der knappen finanziellen Mittel. So führen nötige Reformen auf der Finanzierungsseite zu klaren Gewinnern und Verlierern. Zudem kranken Verbundaufgaben wie die EL oftmals am Problem der gemischten Zuständigkeiten. Die Verantwortlichkeit für Reformen wird zwischen den verschiedenen Ebenen hin- und hergeschoben. Dies führt mitunter dazu, dass Probleme wie die fehlenden Arbeitsanreize überhaupt nicht oder wenig adäquat angegangen werden. Niemand trägt die Verantwortung für das grosse Ganze.

Beispielhaft dafür ist die Diskussion um die privilegierte Anrechnung hypothetischer Erwerbseinkommen von Teilinvaliden. Der Bundesrat sah ursprünglich vor, diese Privilegierung aus Anreizgründen zu streichen (vgl. S. 78). Es überrascht nicht, dass diese Massnahme von diversen Kantonen sowie der Gesundheits-, der Finanz- und der Sozialdirektorenkonferenz abgelehnt wurde, wie dem Vernehmlassungsbericht entnommen werden kann. So wäre als Folge ein Teil der betroffenen Personen neben den EL zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen gewesen. Es hätte also eine Lastenverschiebung stattgefunden, wobei die Sozialhilfe im Gegensatz zur EL vollständig von den Kantonen (und Gemeinden) finanziert wird.

Effizient wäre es hingegen, wenn klare Verantwortlichkeiten bestünden und Kostensenkungsmassnahmen derjenigen Staatsebene zugutekämen, welche für den konkreten Aufgabenbereich verantwortlich ist und die Finanzierung trägt. Als diesbezüglich problematisch zu werten ist die finanzrechtliche Seite der EL, die als gebundene Ausgaben betrachtet werden. Somit unterliegen sie keiner wirksamen Budgetsteuerung durch ein Parlament.

Eine konsequente EL-Reform müsste deshalb eine Verbesserung der Steuerbarkeit durch ei-

⁷⁷Gemäss Art. 328 und 329 ZGB sind diejenigen Verwandten (in auf- und absteigender Linie) unterstützungspflichtig, die in günstigen Verhältnissen leben. Gemäss SKOS-Richtlinien (Kapitel F.4) soll die Verwandtenunterstützung nur näher geprüft werden, wenn das steuerbare Einkommen (inkl. Vermögensverzehr) über 120 000 (Alleinstehende) bzw. 180 000 Franken (Verheiratete) liegt.

⁷⁸Vgl. Schaltegger und Leisibach (2015) für eine ausführliche Darstellung dieser Problematik.

ne Aufgabenentflechtung beinhalten.⁷⁹ Grundsätzlich können öffentliche Leistungen, welche die Einkommensumverteilung betreffen, sowohl dezentral, als auch auf zentralstaatlicher Ebene geregelt werden. In der Schweiz findet die Umverteilung auf sämtlichen Ebenen, unter anderem über das Sozialversicherungs- und Steuersystem statt. So engagiert sich der Bund mit den grossen Sozialwerken in der Einkommensumverteilung, während die Kantone und Gemeinden in der Sozialhilfe aktiv sind.

Eine Umverteilung auf Gliedstaatenbene kann zielgerichteter sowie bedürfnisgerechter erfolgen und auf grössere Akzeptanz stossen als auf nationalstaatlicher Ebene. Demgegenüber können Ungleichheiten unter den Kantonen in einem unerwünschten sozialen Wettbewerb münden. Gegebenenfalls kann es deshalb sinnvoll sein, eine gesamtschweizerische einheitliche Praxis festzulegen oder den Kantonen gewisse nationale Standards vorzugeben, um eine Mindestversorgung garantieren zu können. Letztlich kann diskutiert werden, wie eine Entflechtung erfolgen soll. Wichtig ist die klare Zuordnung. Zentralisierung und Dezentralisierung haben beide ihre Vor- und Nachteile. Bei der Verbundlösung, wie sie heute besteht, vereinigen sich jedoch die Nachteile.

Erhielten die Kantone verstärkt Steuerungsmöglichkeiten, könnte der *Laborföderalismus* vermehrt spielen. Davon könnte langfristig nicht zuletzt die Arbeitsmarktpartizipation profitieren. Patentrezepte für das Schaffen von Arbeitsanreizen gibt es kaum, über die konkreten Verhaltensanpassungen der Transferempfänger ist noch zu wenig bekannt. In den Kantonen liessen sich unterschiedliche Massnahmen testen und erfolgreiche Lösungen schliesslich auf andere Kantone übertragen.

4.4.4 Reformen und Lösungsansätze

Das System der EL wurde im Laufe der Zeit durch gesetzliche Änderungen stark beeinflusst.⁸⁰ Modifikationen hinsichtlich Berechnungselemente, Finanzierungsschlüssel oder Zuständigkeiten hinterliessen dabei unübersehbare Spuren in der Kostenentwicklung und Anreizstruktur. Im engmaschigen Netz der Sozialversicherungen werden die EL von verschiedenen Seiten tangiert. Einfluss haben dabei in erster Linie Änderungen bei den gesetzlichen Grundlagen der EL selber (ELG, ELV). Eine äusserst wichtige Rolle spielen zudem Revisionen der IV und AHV sowie kantonale Regelungen. Nachfolgend werden vergangene sowie aktuelle Gesetzesänderungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Arbeitsanreize behandelt. Revisionen der IV und AHV werden in den entsprechenden Kapiteln behandelt.

Im Rahmen der **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen** (NFA) trat am 1. Januar 2008 ein totalrevidiertes ELG in Kraft. Dieses sah unter anderem grundlegende Änderungen beim EL-Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen vor. Zudem wurde die Begrenzung des EL-Betrages aufgehoben. Bis Ende

⁷⁹Das Anliegen wurde durch eine Motion (16.4087) von Josef Dittli bereits im Parlament deponiert. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion mit dem Hinweis, eine vollständige Analyse der EL und allen weiteren Verbundaufgaben sei im Rahmen einer ganzheitlichen NFA-Diskussion zu führen.

⁸⁰Eine Auflistung sämtlicher wichtiger Änderungen der EL oder mit Einfluss auf die EL findet sich im Tabelleteil der EL-Statistik (BSV 2017d, Tabelle 3.5).

2007 gab es diverse Vorschriften, welche die maximale Höhe der jährlichen EL begrenzten.⁸¹ Oft reichten deshalb die EL nicht aus, um den Aufenthalt in Heimen finanzieren zu können. Rund ein Drittel der EL-Beziehenden in Heimen war auf weitere Leistungen wie die Sozialhilfe angewiesen. Bei Nichtheimbewohnern spielte die Obergrenze nur bei einer kleinen Anzahl Fälle eine Rolle (IV-Bezüger mit mehreren Kindern). Folglich dürfte die Aufhebung der Obergrenze kaum nennenswerte Effekte auf die Arbeitsanreize ausgeübt haben.⁸² Die Wiedereinführung einer (tiefer gelegenen) Obergrenze bei EL-Beziehenden mit Familie könnte die Arbeitsanreize aber durchaus positiv beeinflussen (vgl. S. 79).

Seit dem 1. Januar 2011 ist die **Neuordnung der Pflegefinanzierung** in Kraft. Pflege- und Hotelleriekosten wurden entflechtet. Im Rahmen der Reform wurden zudem die Vermögensfreibeträge für den Anspruch auf EL massgeblich erhöht. Bei Alleinstehenden von 25 000 auf 37 500 Franken, bei Ehepaaren von 40 000 auf 60 000 Franken.⁸³ Der Freibetrag erhöht sich zudem auf 300 000 Franken (vorher 112 500 Franken), wenn ein Ehepaar eine Liegenschaft besitzt, die von einem Ehegatten bewohnt wird, während der andere im Heim oder Spital lebt. Diese Erhöhung der Freibeträge dürfte die Arbeitsanreize marginal erhöht haben, wurde jedoch mit relativ hohen Kosten erkaufte (vgl. S. 80 für die Diskussion um Vermögensfreibeträge).⁸⁴

Auch die in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 abgelehnte Reform **Altersvorsorge 2020** hätte sich auf die EL ausgewirkt. Bezüglich Arbeitsanreize von Bedeutung war vor allem die Einführung des dritten Vorbezugsjahres für Männer (Möglichkeit des Rentenbezuges ab 62 für beide Geschlechter). Jenen Männer mit einem absehbaren Anspruch auf EL im Alter wäre damit durch die EL ein zusätzliches Jahr Frühpensionierung finanziert worden.

EL-Reform

Im September 2016 hat der Bundesrat die Botschaft zu einer neuen EL-Reform verabschiedet. Die Reform bezweckt neben der kontrovers diskutierten besseren Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge (Verbot Kapitalbezug im Rahmen des Obligatoriums) zwei Zwecke: ein Erhalt des Leistungsniveaus und die Reduktion von Schwelleneffekten. Ersterer ist insofern ein wenig unglücklich gewählt, als dass damit eine Diskussion um das angemessene Niveau der Existenzsicherung verunmöglicht wird. In diesem Bereich wäre durchaus Potenzial für Arbeitsanreize vorhanden. Die Reduktion von Schwelleneffekten wirkt in Bezug auf Arbeitsanreize positiv, weitergehende Massnahmen wären jedoch auch hier denkbar.⁸⁵

⁸¹Für im Heim lebende Personen durfte der jährliche EL-Betrag nicht grösser sein als 175 Prozent des Lebensbedarfs für Alleinstehende. Bei Zuhause lebenden Personen durfte der EL-Betrag nicht höher sein als das Vierfache des Mindestbetrags der einfachen Altersrente.

⁸²Aus finanzieller Sicht waren die Auswirkungen jedoch beträchtlich. Bei den EL verursachte diese Änderung Mehrkosten von insgesamt 350 Mio. Franken (Bundesrat 2013, 42). Andere Kostenträger (v. a. Sozialhilfe) wurden dafür entlastet, jedoch nicht im selben Ausmass.

⁸³Zusätzlich besteht ein genereller Freibetrag von 15 000 Franken pro Kind.

⁸⁴Gemäss Bundesrat (2013, 43 f.) führten die erhöhten Vermögensfreibeträge zu Mehrkosten bei den EL von gut 77 Mio. Franken.

⁸⁵In einem Bericht des Bundesrates von 2013 wurde der Reformbedarf ausführlich ausgewiesen und ein breites Spektrum an möglichen Korrekturmassnahmen diskutiert. In die bundesrätliche Vorlage schafften es dann jedoch

Das Niveau der EL-Existenzsicherung wird durch die Reform nicht angetastet. Weder werden die hohen Beträge für Kinder angepasst, noch eine EL-Obergrenze implementiert. Damit verpasst der Bundesrat die Möglichkeit, im Bereich der Familien Arbeitsanreize zu setzen. Zumindest in diesem Bereich müsste es möglich sein, den Grundbedarf zu senken, ohne die verfassungsmässige Garantie der (sozialen) Existenzsicherung zu tangieren.

Mit der parallelen Revision der anrechenbaren Mietzinse wird die Attraktivität sogar gesteigert. Heute können sich Alleinstehende für die Miete maximal 1100 Franken, Ehepaare 1250 Franken pro Monat anrechnen lassen. Seit 2001 wurden diese Werte nicht mehr angepasst, wohingegen die Mietzinse in dieser Zeit gestiegen sind. Allerdings zeigt die Analyse des Bundes, dass die Maxima vor allem für Familien ein Problem darstellen. Wie mehrfach diskutiert, erhalten aber diese sehr umfangreiche Leistungen der EL. Je nach Region würde eine vierköpfige Familie neu 1740 bis 1960 Franken erhalten – bis zu 8500 Franken mehr im Jahr als bis anhin. Mit klaren Folgen für die Attraktivität der EL. Zu geringen anrechenbaren Mietzinsen stehen heute hohe Kinderpauschalen gegenüber. Eine Erhöhung ersterer sollte entsprechend mit einer Kürzung der Kinderpauschalen einhergehen. Andernfalls werden Arbeitsanreize weiter geschwächt und das Gerechtigkeitsempfinden arbeitender Familien zusätzlich strapaziert.

Ferner ist ein Systemwechsel mit regional unterschiedlichen Maxima angedacht. Aus Sicht der Arbeitsanreize positiv zu werten ist, wenn die Maxima die lokalen Verhältnisse spiegeln und nicht etwa die EL-Attraktivität zusätzlich erhöhen. Die Einteilung in drei Regionen vermag die tatsächlichen Verhältnisse jedoch kaum abzubilden. Die vorgesehene Möglichkeit für die Kantone, eine Umteilung von Gemeinden in eine Region mit tieferen Mietzinsmaxima beantragen zu können, ist nur möglich, wenn gewisse Parameter erfüllt werden. Konsequenz wäre, wenn die entsprechenden Beträge möglichst lokal, bestenfalls auf Gemeindeebene individuell festgelegt würden. Dies bedürfte allerdings einer grundsätzlichen Änderung in der EL-Steuerung. Positiv zu werten ist hingegen, dass die Mietzinsmaxima einzig von der Anzahl im Haushalt lebenden Personen abhängen und nicht mehr an den Zivilstand gebunden sein sollen. Während ein Konkubinatspaar heute nämlich monatlich 2200 Franken für die Miete anrechnen lassen kann (zweimal den Betrag für Alleinstehende), sind es bei einem Ehepaar nur deren 1250 Franken. Dies dürfte die Attraktivität der EL für betroffene Haushalte senken und die Arbeitsanreize entsprechend stärken.

In der obligatorischen BV werden Kapitalbezüge sowohl bei der Pensionierung wie für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit ausgeschlossen. Inwiefern damit die Arbeitsmarktpartizipation beeinflusst wird, ist äusserst schwierig abzuschätzen. Unklar ist ferner, welche Rückwirkungen ein Verbot auf die Jahre vor der Pensionierung hätte. Einen gewissen negativen Effekt (jedoch wohl eher auf die Anzahl Arbeitsplätze als auf das Arbeitsangebot) dürfte das Bezugsverbot für Selbständigerwerbende ausüben. Eine im Auftrag des BSV verfasste Studie von 2005 zeigte, dass ein Viertel der Selbständigerwerbenden ohne Vorsorgekapital keine selbständige Erwerbstätigkeit hätte aufnehmen können (Hornung und Röthlisberger 2005). Dies entsprach

nur einige selektive Elemente.

jährlich rund 2000 bis 3000 Unternehmen. Folglich gilt es, zwischen einer Fehlanreiz-Korrektur (geschätzter Spareffekt von rund 20 Mio. Franken im Jahr 2030 gemäss Bundesrat (2016)) und positiven volkswirtschaftlichen Effekten im Rahmen von Firmen-Neugründungen abzuwägen.

Die Reform sieht weiter vor, die Vermögensfreibeträge leicht auf 30 000 Franken (Alleinstehende) sowie 50 000 Franken (Ehepaare) zu senken und eine rechtliche Definition des Vermögensverzichts einzuführen (vgl. S. 80 für die Diskussion um Vermögensfreibeträge).

Die Erwerbseinkommen von Ehegatten (ohne EL-Anspruch) sollen vollumfänglich in der EL-Berechnung berücksichtigt werden. Heute werden sie nach Abzug eines Freibetrags zu zwei Dritteln angerechnet. Subsidiaritätsgedanken sprechen für diese Massnahme. Allerdings werden die Arbeitsanreize für den Ehegatten insofern reduziert, als dass ein erhöhtes zusätzliches Erwerbseinkommen das Haushaltseinkommen nun gar nicht mehr erhöht, da gleichzeitig die gesprochenen EL reduziert werden. Einen gewünschten Effekt übt diese Massnahme jedoch auf die Schwelleneffekte beim Austritt aus dem EL-System aus. Diese werden mit der Vollanrechnung reduziert. Bei der Beurteilung der Erwerbseinkommen von Ehegatten ist den Arbeitsanreizen nicht oberste Priorität beizumessen. So ist beim voll erwerbsfähigen Ehegatten kein in der ersten Säule versichertes Risiko eingetreten (Bundesrat 2016). Deshalb kann eine Erwerbstätigkeit erwartet und (unter Einzelfallprüfung) auch verlangt werden. Wo nötig, sollte ein hypothetisches Erwerbseinkommen vollständig angerechnet werden.

In der ursprünglichen Vernehmlassungsvorlage sah der Bundesrat zudem vor, die privilegierte Anrechnung hypothetischer Erwerbseinkommen aufzuheben, d. h. letztere künftig vollumfänglich in der EL-Berechnung zu berücksichtigen. Diese Lösung wäre hinsichtlich Arbeitsanreizen die bessere Variante. Unterhalb des ohnehin angerechneten Einkommens führt jeder verdiente Zusatzfranken zu einem zusätzlich verfügbaren Einkommensfranken.⁸⁶ Deshalb sind in diesem Bereich gar keine zusätzlichen Arbeitsanreize mittels Privilegierung nötig.

Im Bereich der EL-Mindesthöhe sieht die Reform eine Reduzierung der bestehenden Schwelleneffekte vor. So soll die EL-Mindesthöhe auf die Höhe der IPV für die einkommensschwächste Kategorie der Nicht-EL-beziehenden Personen gesenkt werden.⁸⁷ Um die Schwelleneffekte aber konsequent zu reduzieren und damit verstärkte Arbeitsanreize zu schaffen, könnte im Rahmen einer grundsätzlichen Überprüfung der Verflechtung Krankenversicherungsprämien/IPV die Mindesthöhe komplett aufgehoben werden (vgl. Schaltegger und Leisibach 2015, 91 f.).

Gewisse Teile der vorliegenden EL-Reform gehen durchaus in die richtige Richtung, Fehlanreize werden allerdings zu wenig konsequent adressiert. Eine abschliessende Beurteilung der Reform ist aufgrund der laufenden Diskussion im Parlament jedoch nicht möglich. Im Folgenden werden einige Möglichkeiten zur verstärkten Adressierung der Fehlanreize skizziert.

⁸⁶Unter Ausblendung der allgemeinen Einkommensbesteuerung und der Möglichkeit, dass die Person gegebenenfalls noch andere Sozialleistungen (insbesondere Sozialhilfe) bezieht, die mit Zusatzeinkommen geschmälert würden.

⁸⁷Allerdings soll der Betrag für EL-Beziehende nicht weniger als 60 Prozent der Durchschnittsprämie betragen, um die finanziellen Einbussen zu limitieren (Bundesrat 2016, 45 f.).

Mögliche Korrekturmassnahmen

Höhere Einkommensfreibeträge und Senkung des Grundbedarfs

Die fehlenden Arbeitsanreize sind eine breit anerkannte Schwäche bei den EL zur IV. Hier könnte das System dahingehend geändert werden, dass sich Zusatzverdienste eines Teilinvaliden wirklich lohnen und das verfügbare Einkommen spürbar erhöhen. Bütler und Gentinetta (2007, 224 f.) schlagen deshalb vor, die Freibeträge für Erwerbsarbeit zu erhöhen und zusätzlich den Grundbedarf tiefer anzusetzen. Wie in Abschnitt 2.4 erwähnt, ist eine tiefere Mindestsicherung nötig, damit erhöhte Freibeträge keine neuen Schwelleneffekte beim Systemausstieg schaffen und das System finanzierbar bleibt. Weiter wäre zu prüfen, inwiefern man mit finanziellen Leistungen bestehende Schwelleneffekte lindern könnte. So könnten monetäre Anreize helfen, die finanziellen Einbussen auszugleichen, welche beim (teilweisen) Ausstieg aus dem IV-System entstehen können.

Hohe EL-Beträge bei Familien: Plafonierung oder Senkung Kinderpauschale

Die angemessene Höhe der Existenzsicherung und damit der EL ist schwer zu definieren. Die Einschätzung unterliegt einem gesellschaftlichen Werturteil und sollte im politischen Prozess diskutiert und festgelegt werden, was bis heute jedoch nicht geschehen ist. Gerade bei Familien dürften die Arbeitsanreize aufgrund des zu generierenden EL-Gesamteinkommens aber nur sehr schwach wirken. Hier liessen sich bessere Anreize durch eine Senkung der Kinderpauschale oder eine allgemeine Plafonierung bei einem bestimmten Prozentsatz des zuvor erreichten Erwerbseinkommens oder bei einer bestimmten Betragshöhe erreichen. Allerdings müsste nach Möglichkeit verhindert werden, dass zusätzlich zur EL noch Sozialhilfe beansprucht werden muss.

Ende 2016 gab es rund 9900 EL-Fälle (Alleinstehende oder Ehepaare) mit Kindern (BSV 2017d). Unterstützt wurden damit rund 30 450 Personen (darunter 15 050 Kinder). Dazu kommen rund 5650 Kinder und Jugendliche mit einer EL-Leistung, die nicht mit den Eltern zusammenleben. In Relation zu den gesamthaft 339 300 Personen, die an einer EL-Berechnung beteiligt sind, erscheint diese Zahl nicht all zu hoch. Letztlich aber fast unmöglich zu ermitteln ist, wie stark die hohen EL-Leistungen für Familien die EL-Fallzahlen beeinflussen. Die Attraktivität von hohen Leistungen wirkt dabei sogar nach, wenn die Kinder längst erwachsen sind. Wer über längere Zeit EL-Leistungen bezog, hat kaum mehr Anreize und reduzierte Möglichkeiten, nach dem Erwachsenwerden der Kinder wieder (verstärkt) im Erwerbsleben Fuss zu fassen. Grund dafür sind neben der grosszügigen Existenzsicherung vorhandene Regelungen (u. a. privilegierte Einkommensanrechnung, Steuerfreiheit der EL) sowie die reduzierten Arbeitsmarktchancen. Die Stellensuche wird nach einer längeren Erwerbslosigkeit schwierig, das Lohnpotenzial ist reduziert, die Arbeitsaufnahme mit Unsicherheit verbunden.

Vermögensfreibeträge und -anrechnung

Vermögensfreibeträge erfüllen eine Funktion als Notgroschen und Arbeitsanreiz. Damit ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen dem Setzen von Arbeitsanreizen und dem Subsidiaritätsgedanken, dass ein Individuum zuerst die eigenen Reserven ausschöpfen soll, bevor es mitunter auf Kosten der Allgemeinheit lebt. Hier gilt es mit Individualdaten zu prüfen, inwiefern erhöhte Vermögensfreibeträge – neben dem privilegierten Anrechnen von Erwerbseinkommen – wirklich zu vermehrter Arbeitstätigkeit führen. Ein Blick auf die EL-Statistiken zeigt, dass der Effekt möglicherweise nicht allzu gross sein dürfte. Ende 2016 betrug der Mittelwert des angerechneten Erwerbseinkommens bei zu Hause wohnenden, alleinstehenden EL-Beziehenden rund 57 Franken pro Monat, bei Ehepaaren waren es 271 Franken (BSV 2017d). Im Jahr 2010 betrug die jeweiligen Werte 53 und 278 Franken (BSV 2011).

Ende 2016 wies knapp jeder Fünfte der EL zur IV-Fälle (alleinstehend, zu Hause lebend) ein Nettovermögen von über 30 000 Franken aus (BSV 2017d). Bei Ehepaaren weist jeder sechste Fall ein Nettovermögen von über 40 000 Franken aus. Aus der Statistik wird hingegen nicht ersichtlich, wie gross das Erwerbspotenzial dieser EL-Beziehenden ist.

In dieselbe Kategorie fällt die Diskussion um eine verstärkte Anrechnung des Vermögens (Vermögensverzehr) bzw. einer Vermögensgrenze, oberhalb jener keine EL beantragt werden können⁸⁸. Aus Subsidiaritätsgedanken (und den damit zu erwartenden Kosteneinsparungen) scheinen tiefere Freibeträge (bzw. verstärkte Vermögensanrechnung und/oder eine Vermögensgrenze) angezeigt, könnten aber die Arbeitsanreize negativ beeinflussen.

EL-Besteuerung und gegebenenfalls Steuerbefreiung Existenzminimum

Im Gegensatz zu den Renten der AHV und IV sind EL steuerfrei. Das kann dazu führen, dass erwerbstätige Personen im Niedriglohnbereich nach Abzug der Steuern ein tieferes verfügbares Einkommen haben als Personen mit EL. Zudem bezahlen EL-Beziehende umso mehr Steuern, je grösser die ordentliche Rente ausfällt. Um diese unerwünschten und kaum begründbaren Effekte zu korrigieren, müssen EL fast zwangsläufig der Besteuerung unterzogen werden.⁸⁹

Als Folge einer Besteuerung hätten EL-Beziehende netto weniger Geld zur Verfügung. Als Kompensation wären zwei Möglichkeiten denkbar: Eine erste Option wäre, die Steuerbelastung mit höheren Leistungen auszugleichen (erhöhter Pauschalbetrag für Lebensbedarf). Als zweite Option bietet sich an, die gänzliche Steuerbefreiung der Existenzminima zu prüfen. Ziel könnte sein, ein zu definierendes Existenzminimum von der Steuer zu befreien, egal durch welche Mittel es zustande gekommen ist. Hingegen würden sämtliche öffentliche Unterstützungsleistungen wie

⁸⁸Aufgrund der Vermögensanrechnung (Verzehr) besteht allerdings bereits im heutigen System eine indirekte, jedoch relativ grosszügige Vermögensgrenze.

⁸⁹Diese Ansicht teilt grundsätzlich auch der Bundesrat in einer Antwort auf eine Motion (14.4004) der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates. Er betont bei einer Steuerbefreiung des Existenzminimums die Finanzautonomie der Kantone. Lastenverschiebungen zwischen den Kantonen und dem Bund seien allerdings zu vermeiden, weswegen bei der Umsetzung die Kantone in der Pflicht stehen. An ihnen liegt es, mit wirksamen Korrekturmassnahmen eine Steuerbefreiung des Existenzminimums zu erreichen.

Sozialhilfe oder EL der Einkommensteuer unterstellt. Damit könnten die aktuell bestehenden Schwelleneffekte abgebaut werden, die negativen Arbeitsanreize würden korrigiert. Während die Freistellung des Existenzminimums durch hohe Freibeträge und Abzüge beim Bund faktisch bereits besteht, wären vor allem auf kantonaler Ebene noch Korrekturmassnahmen nötig. Aufgrund der kantonalen Steuerhoheit müsste die konkrete Ausgestaltung der Steuerbefreiung sowie die Höhe des Existenzminimums allerdings den Kantonen überlassen werden.

Neue Regelung bei jungen Erwachsenen

Nach Miete und Krankenversicherung bleiben einem alleinstehenden IV-Rentner im Jahr rund 20 000 Franken als frei verfügbares Einkommen. Gerade bei jungen Erwachsenen kann diese Leistungsbemessung den Bestrebungen entgegenwirken, den Übergang ins Erwerbsleben bei gesundheitlichen Problemen zu unterstützen. Zur Korrektur dieses Fehlanreizes wären zwei Optionen denkbar: Einerseits liesse sich innerhalb des EL-Systems beim allgemeinen Lebensbedarf eine neue Kategorie schaffen. Bis zu einem gewissen Alter (z. B. 30 Jahre) käme ein tieferer Betrag zur Anwendung. Andererseits wäre eine Neuregelung in der IV zu prüfen, etwa indem bei jungen Erwachsenen keine Renten mehr gesprochen würden (vgl. diesbezüglich auch die Abschnitte zur Weiterentwicklung der IV und möglichen Korrekturmassnahmen in Abschnitt 4.3.4).

4.4.5 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Quantitative Studien zur EL sind leider spärlich. Bis auf einzelne statistische Auswertungen des BSV sowie eine beschränkt aussagekräftige deskriptive Analyse bestehender EL-Daten gibt es kaum Evidenz dafür, wie sich die einzelnen Berechnungselemente und bestehende Anreize auf das Arbeitsangebot auswirken. Nichtsdestotrotz deuten sowohl die bestehenden Daten wie empirische Studien aus dem Ausland auf klare Verhaltensanpassungen hin.

Eher wenig erfolgsversprechend dürften Anreize mit der Absicht sein, teilinvalide EL-Beziehende wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Wie der Bundesrat (2016, 41) schreibt, sind 13 Prozent der alleinstehenden IV-Rentner mit EL teilinvalid (9900 Personen). Davon können wiederum rund 60 Prozent ihre Resterwerbsfähigkeit aus unterschiedlichen Gründen nicht nutzen (weswegen kein Mindesteinkommen angerechnet wird). Das Potenzial scheint entsprechend begrenzt. In der langen Frist aussichtsreicher könnte eine Strategie sein, die darauf abzielt, die EL für gewisse Bevölkerungsgruppen weniger attraktiv zu machen. Dies betrifft vor allem junge IV-Rentenbeziehende und solche mit Kindern. Transferkürzungen wären hier möglich, ohne dass das (soziale) Existenzminimum tangiert wird.

Weiter liessen sich Schwelleneffekte zumindest dort konsequent mindern, wo sie nicht eine direkte Folge von gesetzten Arbeitsanreizen sind. So werden Schwelleneffekte beim Eintritt/Austritt aus dem EL-System etwa durch die privilegierte Einkommensanrechnung sowie die EL-Mindesthöhe und die Steuerbefreiung der EL verstärkt. Insbesondere die Abschaffung der EL-Mindesthöhe wäre zu prüfen, was angesichts der hohen Anzahl betroffener Fälle durchaus einen messbaren

positiven Effekt haben könnte.

Unklar bleibt, inwiefern die Problematik der vorzeitigen Pensionierung von Personen mit EL-Anspruch adressiert werden soll und kann. Die Zahlen lassen diesbezüglich ein möglicherweise nicht unerhebliches Erwerbspotenzial erkennen. Theoretisch bestünde die Möglichkeit, den EL-Bezug (zur AHV) ans Referenz-Rentenalter zu knüpfen, d. h. vorher keine EL auszusahlen. Eine solche Einschränkung des EL-Bezugs bei einer Frühpensionierung würde allerdings rechtliche und sozialpolitische Fragen aufwerfen. Sowohl aus Gründen der Subsidiarität als auch einer besseren Arbeitsmarktpartizipation wäre eine Diskussion diesbezüglich aber wünschenswert.

Grundsätzlich erfüllen die EL als rentenergänzende Bedarfsleistungen zur Existenzsicherung eine wichtige Rolle. Sie wirken zudem stark zielgerichtet, was zu einem effizienten Einsatz von Steuergeldern führt. Die starke Kostendynamik der vergangenen Jahre hat die EL in den Fokus politischer Debatten gerückt. Würden sich mittelfristig die allgemein akzeptierten Leistungen der EL als nicht mehr finanzierbar erweisen, stiege der Druck auf den Ausbau von beitragsfinanzierten Sozialversicherungsleistungen und damit auf eine Erhöhung der Lohnbeiträge als Lohnnebenkosten. Dies wäre mit negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt verbunden.

4.5 Berufliche Vorsorge (BV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die berufliche Vorsorge (BV) bildet die 2. Säule im schweizerischen Vorsorgesystem und ergänzt die Leistungen der ersten Säule. Zweck ist die Aufrechterhaltung des gewohnten Lebensstandards im Alter sowie Schutz im Invaliditäts- und Todesfall. Das Hauptelement der zweiten Säule, die Altersvorsorge, beruht auf einem individuellen Sparprozess. Seit 1985 gilt das Pensionskassenobligatorium, das Arbeitgebern die Versicherung ihrer Angestellten bei einer Vorsorgeeinrichtung vorschreibt.

Anspruchsberechtigte

Alle AHV-pflichtigen Arbeitnehmende, die einen Jahreslohn über der Eintrittsschwelle beziehen. Selbstständigerwerbende haben einen Leistungsanspruch, sofern sie sich (freiwillig) der zweiten Säule angeschlossen haben. Neben Altersrenten sind Invalidenrenten sowie im Todesfall Leistungen für Hinterlassene (Witwen, Witwer, eingetragene Partnerinnen und Partner, Waisen) vorgesehen. Anstelle einer (lebenslangen) Rente ist in der Altersvorsorge der Kapitalbezug oder eine Kombination beider Leistungselemente verbreitet.

Rechtsgrundlage

Insgesamt wachen 14 Gesetze und Verordnungen über die Einhaltung der Regeln zur

beruflichen Vorsorge. Grundlage bilden das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG) sowie drei Verordnungen, die die von den Pensionskassen anzubietenden Mindestleistungen festlegen. Zusätzlich regelt das Freizügigkeitsgesetz (FZG) die Ansprüche der Versicherten im Fall eines Arbeitgeberwechsels (Freizügigkeitsfall), mit dem in der Regel ein Wechsel der Pensionskasse verbunden ist.

Berechnungsgrundlage

Massgebend für die Berechnung des Sparkapitals ist der koordinierte Lohn, der aus dem Bruttolohn abzüglich Koordinationsabzug (24 675 Fr.) berechnet wird. Im BVG-Obligatorium ist der koordinierte Lohn nach unten (sog. Eintrittsschwelle bei 21 150 Fr.) wie oben (84 600 Fr.) begrenzt. Für die Kapitaldeckung richten sich die Pensionskassen in der Regel nach dem Beitragsprimat, d. h. die Rente richtet sich nach dem durch fixe Beiträge aufgebauten Sparkapital, den Zinssätzen und der Lebenserwartung. Vorsorgelösungen auf Basis des Leistungsprimats sehen dagegen eine vorgängig fix festgelegte Rentenhöhe vor, in der Regel ein bestimmter Prozentsatz des zuletzt versicherten Lohnes. Um das notwendige Alterskapital zu erreichen, werden die Beiträge laufend angepasst. Aufgrund der umfangreichen, im BVG festgehaltenen Garantien (Mindestverzinsung, Mindestumwandlungssatz) sind die Unterschiede zwischen Leistungs- und Beitragsprimat in der Schweiz begrenzt.

Finanzierung

Versicherte in der 2. Säule sparen ihre Rente nach dem Kapitaldeckungsverfahren an: Jede Generation finanziert ihre Leistungen selbst durch eigene Beiträge. Für die Verzinsung des Sparkapitals der aktiven Versicherten sieht das BVG ein Mindestzinssatz vor (zurzeit 1 %). Die Beiträge werden mindestens je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden entrichtet. Dem Arbeitgeber steht es offen, höhere Beiträge zu zahlen. Zur Sicherstellung der Leistungen legt die Vorsorgeeinrichtung ein Deckungskapital an.

Zahlen und Fälle

Im Jahr 2015 waren schweizweit knapp 4,1 Mio. Personen (Frauenanteil 42 %) in 1 782 Vorsorgeeinrichtungen versichert, wovon eine Mehrheit von knapp 3 Mio. Personen (Frauenanteil 41 %) dem Beitragsprimat unterstand (BFS 2017c). Die überwiegende Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen (95 %) versichern im System des Beitragsprimats. Die ausbezahlten Leistungen beliefen sich im Jahr 2015 auf 37,5 Mrd. Fr., wovon etwa 57 % in insgesamt 720 815 Altersrenten flossen.

Letzte Reformen

1. *BVG-Revision*: Zwischen 2004 und 2006 in drei Etappen in Kraft getreten. Wichtigste Reformpunkte betrafen die Senkung des Umwandlungssatzes (von 7,2 auf 6,8 %), der

Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzugs sowie die Anpassung der Einkaufsmöglichkeiten.

Strukturreform: Zwischen 2010 und 2011 in zwei Etappen in Kraft getreten. Beinhaltete sowohl eine Anpassung der Aufsicht, Governance und Transparenzbestimmungen für Pensionskassen wie Massnahmen zur erleichterten Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmenden.

Neben der Vorlage zur Altersreform 2020 im September 2017 scheiterte ein Reformversuch im März 2010, der eine Senkung des Umwandlungssatzes auf 6,4 % vorgesehen hatte.

Föderale Einbettung

Gesamtschweizerische Pflichtversicherung in der Zuständigkeit des Bundes, der Mindestleistungen regelt. Vollzug grösstenteils durch private Vorsorgeeinrichtungen.

4.5.1 Fehlanreize

In der Öffentlichkeit wird die zweite Säule meist als ergänzende Komponente zur existenzsichernden AHV betrachtet und diskutiert. Zweifellos handelt es sich bei der Versicherung des *Langlebigkeitsrisikos* um das leistungsmässig umfangreichste Element der BV (Cosandey und Bischofberger 2012). Als Ergänzung zu den Leistungen aus der ersten Säule ebenso abgedeckt sind jedoch zwei weitere Risiken: das Invaliditätsrisiko während der Erwerbstätigkeit und das Todesrisiko sowohl vor wie nach der Pensionierung.

Mindestumwandlungssatz erhöht Steueranteil der BVG-Beiträge

Eine vorzeitige Pensionierung oder Teilpensionierung kann in der BV heute frühestens mit dem Ende des 58. Altersjahres vorgenommen werden. Ob die Ausgestaltung der zweiten Säule den individuellen Entscheid beeinflusst, den Ruhestand einer längeren Erwerbstätigkeit vorzuziehen, hängt stark vom Steuercharakter der Beiträge ab (Jaag et al. 2009, 19 ff.). Damit ist die individuell wahrnehmbare Verknüpfung zwischen den eingezahlten Beiträgen und den zu einem späteren Zeitpunkt bezogenen Leistungen gemeint. Ist der *Tax-Benefit-Link* konsequent erfüllt, lässt sich die Rente durch ein höheres Einkommen während der Erwerbsphase steigern. Im Gegensatz zur umlagefinanzierten AHV haben Beiträge in einem kapitalgedeckten, versicherungstechnisch gerechten System praktisch keinen Steueranteil, da sie der Preis für spätere Rentenleistungen sind. Entsprechend entfalten sie keine leistungsmindernde Wirkung. In der BV ist die Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen heute nur bedingt erfüllt, da die Umwandlungssätze zur Festlegung der Renten aus dem Alterskapital die Lebenserwartung unvollständig abbilden (Jaag 2012). Folglich müssen Pensionskassen zur Finanzierung laufender Renten die aktiven Versicherten belasten. Je jünger die Versicherten, umso grösser der Steuercharakter ihrer Beiträge, da ein grosser Teil der Erwerbstätigkeit noch vor ihnen liegt. Mit dem Alter nimmt die leistungsmin-

dernde Wirkung der Beiträge ab, da ältere Versicherte annehmen dürfen, ebenfalls vom zu hoch angesetzten Mindestumwandlungssatz profitieren zu können.⁹⁰ Mitunter gehen vom überhöhten Umwandlungssatz für eine Minderheit sogar positive Anreizwirkungen aus. Solange der intergenerationellen Umverteilung innerhalb der vom BVG-Rahmengesetz definierten Leistungen kein Ende bereitet wird, bleibt allerdings ein bedeutendes Ungleichgewicht hinsichtlich Steuercharakter der Beiträge bestehen.

Eine weitere Verzerrung des Ruhestandsentscheids könnte ferner aus zu geringen Rentenzuschlägen und -abschlägen bei einer Abweichung vom ordentlichen Ruhestandsalter resultieren. Die Weiterführung der Erwerbstätigkeit wird nach dem Mindestrücktrittsalter (zusätzlich) implizit besteuert und somit relativ teurer, was die Anreize zum frühzeitigen Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit erhöht. In der kapitalgedeckten zweiten Säule werden die Kürzungen und Zuschläge anhand versicherungsmathematischer Kriterien, das heisst in Abhängigkeit von Lebenserwartung und Alterskapital, bestimmt (vgl. Abschnitt 4.2.1 hinsichtlich unterschiedlichen Definitionen von Kürzungssätzen). Folglich wird die frühzeitige Pensionierung korrekt – zumindest im BVG-Obligatorium – bepreist. Pro Vorbezugsjahr wird mit einer Rentenschmälerung um 6 bis 7 Prozent oder einem verminderten Rentenumwandlungssatz um jährlich ungefähr 0,2 Prozentpunkte gerechnet (Stauffer 2016).

Frühpensionierungen dank tiefem Mindestrücktrittsalter und steuerlichen Sparanreizen

Trotz ökonomisch weitgehend richtigen Anreizen haben Frühpensionierungen in der BV keinen Seltenheitswert. So bezogen im Jahr 2015 rund 46 Prozent der Neurentner eine Altersrente und 41,5 Prozent eine Kapitalleistung aus der BV vor dem Erreichen des gesetzlichen Rentenalters (BFS 2017c).⁹¹ Mit Blick auf das tiefe Mindestrücktrittsalter in der BV scheinen diese Zahlen plausibel, bietet ein solches doch einen hohen Anreiz für frühzeitiges Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit (Gruber und Wise 1999, 2004). Das hohe effektive Rentenalter in der Schweiz (vgl. Abschnitt 4.2.5) ist mit diesen Beobachtungen durchaus konsistent, da viele nach der (Früh-)Pensionierung im Rahmen einer Teilzeitarbeit weiterarbeiten – im Gegensatz zu vielen

⁹⁰Bertschi et al. (2015) schätzen, dass die durch das Niedrigzinsumfeld und den längeren Rentenbezug verursachten Pensionierungsverlusten zwischen 2009–2013 von 310 auf 480 Mio. Franken angestiegen sind. Im Verhältnis zu den Altersguthaben, die im gleichen Jahr in Renten umgewandelt wurden, nahmen die Verluste von 4,9 auf 11,5 Prozent zu.

Im Übrigen hängt das Verhältnis zwischen aktiven Versicherten und Altersrentnerinnen und -rentnern stark von der Rechts- und Verwaltungsform der Pensionskassen ab. Während im Durchschnitt sechs Versicherte auf eine Altersrentnerin oder einen -rentner kommen, weisen öffentlich-rechtliche Kassen ein Verhältnis von 3:1 und Sammeleinrichtungen von 9:1 aus (BFS 2017f).

⁹¹Beim Kapitalbezug muss es sich nicht um die erste Auszahlung handeln, da jeder Kapitalbezug unabhängig vom Bezugsjahr als neue Leistung erfasst wird.

Insgesamt bezogen 3071 Frauen und 8520 Männer 2015 sowohl eine Kapitalleistung wie eine Altersrente. Eine nach Alter abgestufte Statistik liegt nicht vor.

Der Anteil Altersrentner unter 65 Jahren war 2015 mit 11,2 Prozent tiefer als in den vorgängigen Erhebungsjahren: 2005 und 2010 betrug der Anteil 16,6 Prozent respektive 13,9 Prozent (BFS 2017f). Eine nicht nur auf die BV fokussierte Perspektive zur Arbeitsmarktbeteiligung älterer Personen liefert Kolly (2012) anhand von SAKE-Daten.

anderen Ländern, in denen die Anreize zur (partiellen) Erwerbsbeteiligung nach Erreichen des Mindestrücktrittsalters durch Obergrenzen für die maximal zulässige Anzahl an Arbeitsstunden unterbunden werden. Überschreiten Frühpensionierte diese Schwelle, verfällt ihr Rentenanspruch oder er wird aufgeschoben (sog. *earnings test*).⁹²

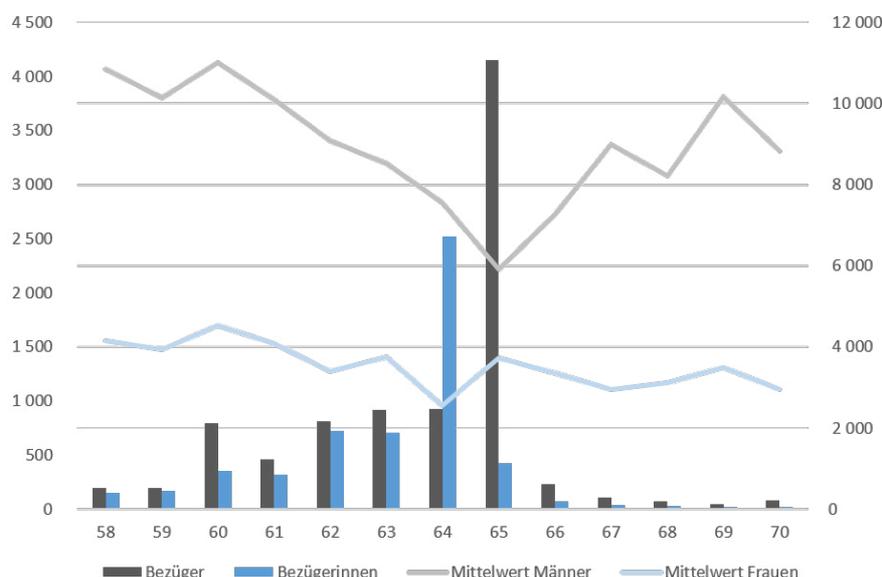
Konkret dürften steuerliche Anreize für den verbreiteten Leistungsvorbezug eine entscheidende Rolle spielen – was im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Ländern besonders mittleren und hohen Einkommen zugutekommt (Bütler und Engler 2008, 209 f.). Steuerliche Anreizmechanismen wie die Steuerbefreiung der Einzahlungen für die überobligatorische BV oder die Säule 3a sind so attraktiv, dass mittlere und hohe Einkommen mehr sparen, als aus ökonomischer Sicht ideal wäre. Die steuerlichen Anreize in der BV verzerren den Spar-Konsum-Entscheid auf Haushaltsebene, indem überproportional stark in die individuelle Optimierung des Konsums über den Lebenszyklus eingegriffen wird. Der Preis hierfür ist eine übermässige Verschiebung des Konsums auf das Alter und ein reduzierter Nutzen aus dem Konsum über den Lebenszyklus, als mit den gegebenen Mitteln möglich wäre (Bütler et al. 2007). Die Konsequenz daraus sind entweder hohe Einkommen und Vermögen im Ruhestand oder eine vereinfachte Finanzierung einer frühzeitigen Pensionierung.⁹³ Um die Steuerprogression zu brechen, wird oft die zweite Möglichkeit in Betracht gezogen, denn Versicherte mit gleichem Einkommen und einer besseren Vorsorgeleistung ziehen sich früher aus der Erwerbstätigkeit zurück (Bütler et al. 2004). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist dies in Anbetracht der laufenden demographischen Veränderungen unerwünscht: Die Sozialwerke verlieren besserverdienende Nettozahler und dem Arbeitsmarkt entgehen qualifizierte Fachkräfte.

Hinweise auf den negativen Zusammenhang zwischen dem Vermögen bzw. Einkommen bei der Pensionierung und dem Rücktrittsalter sind etwa aus der jüngst zum ersten Mal erhobenen Neurentenstatistik ersichtlich (BFS 2017c). So ist der Mittelwert der Altersrente (blaue und graue Linie in Abbildung 6) für Personen am tiefsten, die ihre Rente mit dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters beziehen. Ähnlich der Verteilung der Einkommen liegt der Median jeweils tiefer als der Mittelwert. Für die Bezügerinnen und Bezüger einer Kapitalleistung folgt die Kurve eher einem u-förmigen Verlauf (vgl. Abbildung 7 im Anhang). Ein weiteres Indiz für einen Ersparnisüberfluss in der zweiten Säule liefern die hohen Netto-Ersatzraten (Bütler et al. 2004; Bütler 2016). Selbst für hohe Einkommen entsprechen die Rentenleistungen 70–80 Prozent des Vorpensionierungseinkommens. Die Nettoraten können dank Steuerprogression und Transferleistungen (z. B. Kinderzulagen) auf über 100 Prozent ansteigen.

⁹²Zu den in der Literatur dokumentierten negativen Effekten auf das Arbeitsangebot siehe Baker und Benjamin (1999), Hernæs et al. (2016) sowie Friedberg (2000) und Song und Manchester (2007).

⁹³Fallen die Sparanforderungen für tiefere Einkommen so hoch aus, dass sie das unabhängig angestrebte Sparniveau übertreffen, kommt es zu Liquiditätsengpässen. Bütler und Engler (2008) bezweifeln, ob Haushalte unter diesen Bedingungen eine Vorsorge anstreben würden, die ihnen ähnlich hohe Sparanforderungen auferlegen und ähnliche hohe Ersatzraten garantieren würden wie die Kombination aus AHV und beruflicher Vorsorge.

Abbildung 6: Anzahl Bezügerinnen und Bezüger einer neuen Altersrente (Balken; Skala links) und mittlere Rente in Franken (Linien; Skala rechts) nach Alter im Jahr 2015



Eigene Darstellung. Quelle: BFS (2017c).

Frühpensionierung dank Kinderrente?

Die Anreizwirkungen von Kinderrenten wurden bereits im Zusammenhang mit der IV beleuchtet (vgl. Abschnitt 4.3.1). Die Kinderrenten für Pensionäre in der BV komplementieren das Bild eines kinderbetreuungsfreundlichen Systems. Zwar ist aus der Pensionskassenstatistik nicht ersichtlich, wie umfangreich diese Leistungen sind, da nur die gesamte Anzahl Kinderrenten ausgewiesen wird.⁹⁴ Allerdings werden damit Familien mit älteren Vätern (in den wenigsten Fällen sind es ältere Mütter) gegenüber Familien mit jüngeren Vätern bessergestellt. Nicht nur in Kombination mit der AHV-Kinderrente ergibt sich ein beträchtlicher Unterschied: Die monatliche Medianrente aus der BV betrug im Jahr 2015 für einen 65-jährigen Mann 1774 Franken (BFS 2017c). Die daraus resultierende Kinderrente von 355 Franken liegt bis zu 70 Prozent über den kantonalen Kinderzulagen (vgl. Abschnitt 4.10.1 zu Kinderzulagen). Es dürfte sich hier um eine zurückhaltende Schätzung handeln, da die Medianwerte der unter und über 65-jährigen BVG-Pensionären bedeutend höher sind (mindestens +35 Prozent). Dies deckt sich ferner mit der Erkenntnis, dass spätere Väter in der Regel ein bedeutend höheres Einkommen erzielen als jüngere Väter (Bütler 2015b). Nicht nur sind die BVG-Kinderrenten bedeutend höher als Kinderzulagen, sondern sie werden auch an grundsätzlich besser gestellte Pensionäre entrichtet. Zwar dürfte eine Kinderrente aufgrund der Kosten, die mit Kindern verbunden sind, in der Regel keine Frühpensionierung ermöglichen. Eine Entlastung des Familienbudgets stellt die Rente jedoch dar, so dass Auswirkungen auf das (intensive) Arbeitsangebot des Zweitverdieners

⁹⁴Total 2015: 47 523 Renten (-2,7 Prozent zum Vorjahr) im Umfang von 197 (-3,9 Prozent zum Vorjahr) Mio. Franken (BFS 2017f). Wie eine Anfrage beim BFS ergab, wurden die Renten letztmals in der Pensionskassenstatistik 2002 getrennt erhoben. Pensioniertenkinderrenten machten damals 20 Prozent aller Bezüge und 58 Prozent der Leistungen aus.

(Ehegattin) nicht auszuschliessen sind. Abhängig von der Progressionsstufe, die das Ehepaar mit BVG-Rente und Arbeitseinkommen erreicht sowie der Höhe der Kinderrente muss sich eine tiefere Arbeitsmarktbeteiligung nicht in einem tieferen verfügbaren Einkommen niederschlagen.

4.5.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Aus naheliegenden Gründen ist die BV eng mit der AHV verbunden. Laut Art. 1 Abs. 1 BVG soll die zweite Säule «zusammen mit der AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» ermöglichen. In der praktischen Umsetzung hat sich ein breit abgestützter Konsens etabliert, nach dem bei voller Versicherungsdauer die Ersatzquote auf Grundlage der AHV- und obligatorischen BVG-Leistungen ungefähr 60 Prozent des letzten Bruttoeinkommens ausmachen soll (Cosandey und Bischofberger 2012). Der Bundesrat (2011a, 22 f.) erachtete dieses Leistungsziel für tiefe und mittlere Einkommen als ungenügend und verlangte Verbesserungen im Rahmen der AHV-Revision, da die erste Säule grössere Bedeutung für tiefe Einkommen hat als die BV. Abgesehen von den jüngst offenbarten Akzeptanzschwierigkeiten eines AHV-Leistungsausbaus sowie den bereits diskutierten hohen – weitgehend einkommensunabhängigen – Nettoersatzquoten⁹⁵ stellt sich die Frage, ob eine Erhöhung der Bruttoersatzquote über höhere Leistungen aus erster und zweite Säule den tiefen Einkommen im Endeffekt nicht schadet. Kann ein Rentenbezüger seine Ausgaben nicht decken, besteht Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL), die im Gegensatz zum Einkommen aus der ersten Säule steuerfrei sind (vgl. Kapitel 4.4). Höhere AHV- und BVG-Leistungen dürften folglich für Tiefsteinkommen mit einer Reduktion oder einem Wegfall der EL einhergehen und somit das verfügbare Einkommen verkleinern (Bertschy et al. 2010).

Eine indirekte Verbindung besteht zwischen beruflicher Vorsorge und EL zudem hinsichtlich Kapitalbezug beim Altersrücktritt. Obwohl empirische Belege fehlen, ist festzustellen, dass EL für viele Personen mit tiefem Vorsorgekapital einen Anreiz zum Kapitalbezug bilden. Jedenfalls hat jeder dritte EL-Bezüger im AHV-Alter Kapital aus der zweiten Säule bezogen (Bundesrat 2016). Der Anspruch auf den Kapitalbezug von mindestens einem Viertel des Alterskapital ist gesetzlich verankert (Art. 37 BVG). Viele Pensionskassen sind aber grosszügiger, sodass vielen Versicherten selbst im Obligatorium ein vollständiger Kapitalbezug zusteht. Die Attraktivität des Kapitalbezugs wird durch die steuerliche Besserstellung akzentuiert. Die bar ausbezahlten Pensionskassengelder werden separat und in der Regel zu einem bedeutend tieferen Satz besteuert. Bütler et al. (2017) zeigen, dass von den EL ein starker Anreiz ausgeht, das Altersguthaben als Kapital zu beziehen. Sollte ein Rentner sein Vorsorgekapital (bewusst) rascher verbrauchen als aus objektiven Gesichtspunkten angezeigt, ist dank den EL als *Rückversicherung* eine Deckung der Einkommenslücke aus Erwerbseinkommen sehr unwahrscheinlich.

⁹⁵Ein Anstieg der Nettoersatzquoten gegenüber den Bruttoersatzquoten (von ca. 60 auf 70–80+ Prozent) lässt sich durch den Wegfall der Arbeitnehmerbeiträge an die erste und zweite Säule vom nominellen Lohn erklären (Cosandey und Bischofberger 2012, 56).

Im Bereich der Risikoversicherung ist die zweite Säule subsidiär der IV unterstellt. Wird einer Person innerhalb der ersten Säule eine Invalidenrente zugesprochen, geht damit aufgrund weitgehend identischer Anspruchsvoraussetzungen (z. B. Anspruchsbeginn, Einkommensvergleich, Invaliditätsgrad und somit Rentenabstufung) eine Rente aus der BV einher, wenn diese einer Pensionskasse angeschlossen war (Cosandey und Bischofberger 2012). Für die gesetzliche Mindestvorsorge gilt eine Bindewirkung, IV-Entscheide sind für die Pensionskassen demnach verbindlich. Eine Erweiterung des Invaliditätsbegriffs ist im überobligatorischen Bereich aber möglich. Durch die enge Verflechtung von IV und beruflicher Vorsorge wirken die mit den IV-Revisionen 5 und 6a eingeführten Verschärfungen beinahe vollumfänglich auf die zweite Säule. Eine Ausnahme betrifft Rentenreduktionen aufgrund eines tieferen Invaliditätsgrads. Im Gegensatz zur IV gibt es in der BV eine Übergangsfrist von drei Jahren, währenddessen die bisherige Rente weiterhin bezahlt wird, sollte der Bezüger keine neue Stelle finden, mit der er seine zusätzliche Erwerbsfähigkeit decken kann. Hier wäre eine bessere Abstimmung zwischen den beiden Versicherungen erstrebenswert, da diese Differenz einer beträchtlichen – wenn auch zeitlich begrenzten – Leistungssubstituierung gleichkommt.

4.5.3 Föderale Organisation

Die BV liegt als wesentliches Element der schweizerischen Sozialversicherungslandschaft in der Zuständigkeit des Bundes, der die Minimalvorgaben regelt. Die Durchführung obliegt privaten wie öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Ein föderales oder zumindest subnationales Element weist die Aufsicht der BV auf. Neben der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) sind die Vorsorgeeinrichtungen seit 2012 neun regionalen Aufsichtsbehörden unterstellt (Cosandey und Bischofberger 2012, 144 ff.). Zuvor waren die Aufsichtsbehörden Teil der kantonalen Verwaltung. Diese mitunter von Interessenskonflikten geprägte Konstellation – etwa wenn die Aufsichtsbehörde die kantonale Pensionskasse beaufsichtigte – wurde mit der Strukturreform aufgehoben, die Kantone üben aber weiterhin politischen Einfluss auf die Bestellung der Aufsichtsorgane aus. So haben sie Einsitz in den Verwaltungsräten der Aufsichtsorgane und ihnen obliegt der Entscheid, welche Organe die Vorsorgeeinrichtungen in ihren Gebietskörperschaften beaufsichtigen.

4.5.4 Reformen und Lösungsansätze

1. BVG-Revision

Die zwischen 2004 und 2006 in Kraft getretene, erste Revision der BV war ein umfassendes Reformpaket, in dessen Rahmen das Parlament etwa die Senkung des Umwandlungssatzes von 7,2 auf 6,8 Prozent über einen Zeithorizont von zehn Jahren beschloss, die regelmässige Überprüfung und Anpassung des Mindestzinssatzes einführte oder eine Anpassung der Einkaufsschranken vornahm. Aus einer Arbeitsmarktperspektive interessieren vorwiegend die Herabsetzung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzugs. Erstmals wurde ab 2005 die Eintrittsschwelle

(19 350 Franken) unterhalb des Koordinationsabzugs (22 575 Franken) angesetzt, um gleichzeitig die Vorsorgeleistungen für tiefere Einkommen zu verbessern und die durch die Herabsetzung des Umwandlungssatzes hervorgerufenen Leistungseinbussen zu kompensieren (zuvor waren beide Grössen bei 25 320 Franken angesetzt). Die Ausweitung der zweiten Säule auf Geringverdiener und Teilzeitangestellte hatte bereits die OECD (2000, 113 f.) gefordert.

Bertschy et al. (2010, 15 ff.) kommen zum Schluss, dass dank der Senkung der Eintrittsschwelle zwar 140 000 Personen (79 Prozent Frauen) innerhalb der BV neu versichert wurden und der Versicherungsschutz für Invalidität und Tod entsprechend ausgeweitet wurde.⁹⁶ Hinsichtlich der Wirkung auf das Altersvorsorgeniveau liefern die Studienautoren ambivalente Resultate. Dem einen Drittel der neu BVG-Versicherten, dessen Vorsorgeniveau dank der Herabsetzung beider Grössen um bis zu fünf Prozent steigt, steht einerseits ein Drittel gegenüber, das in Zukunft ohnehin höhere Einkommen verbuchen kann und andererseits ein letztes Drittel neu BVG-Versicherter, dessen Lebenserwerbseinkommen so tief ist, dass das Vorsorgeniveau durch die EL zur AHV bestimmt ist. Während die Nettolöhne für alle neu Versicherten – wahrscheinlich im Umfang des von den Arbeitnehmenden finanzierten BVG-Anteils – sinken, ist das letzte Drittel insofern schlechter gestellt, als dass höhere Vorsorgeleistungen in Zukunft die höhere Beitragslast nicht ausgleichen werden. Ob und inwiefern die Nettolohneinbussen das Arbeitsangebot oder die Beschäftigungsstruktur beeinflussen, wird nicht untersucht.⁹⁷

Gescheiterte Reformen

Ausser der kürzlich gescheiterten Vorlage *Altersvorsorge 2020* lehnte das Stimmvolk eine Vorlage zur Senkung des Umwandlungssatzes von 6,8 auf 6,4 Prozent bereits im März 2010 ab. Hauptunterschied zwischen jener Vorlage und der BVG-relevanten Elemente der Altersvorsorge 2020 war nicht nur der Umfang der Vorlage, sondern auch Kompensationsmassnahmen zur Erhaltung des Leistungsniveaus zugunsten der älteren Erwerbsgeneration. Der Bundesrat (2014a) sah eine Kombination aus Senkung der Eintrittsschwelle (14 040 Franken), Aufhebung des Koordinationsabzuges und eine Anhebung der Altersgutschriftensätze sowie für die sogenannte Übergangsgeneration (Personen über 40 Jahren) eine Einmalzahlung vor. Letztere wäre über den Sicherheitsfonds⁹⁸ finanziert worden. Die Auswirkungen dieser Anpassungen auf den Arbeitsmarkt untersuchen Müller et al. (2014, 4 ff.). Während sich laut dem Gutachten insgesamt nur geringe, negative volkswirtschaftliche Auswirkungen ergeben hätten, wäre im neu BVG-erfassten (Tief-)Einkommenssegment und bei Teilzeitbeschäftigten mit Nettolohn- und Beschäftigungseinbussen zu rechnen gewesen. Ähnlich wie bei der 1. BVG-Revision hätten die negativen Folgen

⁹⁶Die Studie von Bertschy et al. (2010, 11 ff.) verfügt über eine eingeschränkte Datenbasis. So handelt es sich bei den Zahlen zu den neu Versicherten um eine Momentaufnahme des Jahres 2005 und das für die Modellrechnung verwendete Lebenseinkommen baut auf Daten zu Arbeitseinkommen von 2003–2006.

⁹⁷Eine weitere Untersuchung der Herabsetzung der Eintrittsschwelle – ebenfalls im Auftrag des BSV – liefern Trageser et al. (2012a) auf Basis von standardisierten Erhebungen bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmenden.

⁹⁸Der Sicherheitsfonds ist eine der zwei Auffangeinrichtungen der BV, dient der finanziellen Unterstützung jener Vorsorgeeinrichtungen mit einer ungünstigen Altersstruktur und stellt die gesetzlichen Leistungen zahlungsunfähiger Vorsorgeeinrichtungen sicher.

der Ausweitung der BV überproportional diejenigen Gruppen getroffen, die der Gesetzgeber besserstellen wollte.

Anpassungsvorschläge für eine zukünftige BVG-Reform

Nach der Ablehnung der Altersvorsorge 2020 ist der Fahrplan für einen erneuten Anlauf zur Sanierung von erster und zweite Säule noch nicht bekannt. Unabhängig davon ist der Reformbedarf in der BV ungebrochen – auch hinsichtlich Wirkung auf die Arbeitsanreize.

Senkung oder Entpolitisierung Mindestumwandlungssatz

Um dem Kern des Kapitaldeckungsverfahrens gerecht zu werden und damit den Steuercharakter der Beiträge auf ein Minimum zu reduzieren, ist eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes, wie im Rahmen der Altersvorsorge 2020 angedacht, überfällig. Damit dürfte ferner die heute unter den Pensionskassen verbreitete Kompensation des zu hohen Umwandlungssatzes im obligatorischen Bereich über zu niedrige Umwandlungssätze im überobligatorischen Bereich enden. Weniger zielführend wäre die Übernahme der Bestimmung zur Festlegung der Mindestumwandlungssätze für den Bezug von Altersleistungen vor und nach dem Referenzalter auf Verordnungsstufe.⁹⁹ Die Vorsorgeeinrichtungen haben bisher hohe implizite Steuersätze vermieden. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sie die Kapital- und Altersstruktur ihrer Versicherten besser kennen und folglich besser Bescheid wissen über die versicherungsmathematisch fairen Abschlag- und Zuschlagraten. Weiterer Gestaltungsspielraum für die Politik erhöht primär die Wahrscheinlichkeit opportunistischen Verhaltens. Die schwierige Konsensbildung beim Mindestumwandlungssatz für das gesetzliche Rentenalter sollte diesbezüglich Warnung genug sein. Da sich neben der soeben erwähnten Problematik kein Ende der zunehmenden Lebenserwartung abzeichnet, wäre eine Entpolitisierung des Umwandlungssatzes wünschenswert, indem dieser etwa analog der Gesetzgebung im Fürstentum Liechtenstein durch den Stiftungsrat der Vorsorgeeinrichtung oder von einem Expertengremium (bspw. bestehend aus Fachleuten der eidgenössischen BVG-Kommission) bestimmt wird (Cosandey und Bischofberger 2012, 132 ff.). Nicht nur der intergenerationellen Umverteilung kann mit einer versicherungstechnisch fairen Umwandlungsrate Einhalt geboten werden, sondern auch der Umverteilung zwischen Obligatorium und Überobligatorium, die dem erhöhten Finanzbedarf im Obligatorium bzw. der gesetzlichen Bestimmung des Mindestumwandlungssatzes für das gesetzliche Rentenalter entspringt.

Kompensationsmassnahmen: Koordinationsabzug an Beschäftigungsgrad binden

Die mit der Senkung des Umwandlungssatzes einhergehende Einbusse bei den Altersrenten erfordert zwecks Akzeptanz Kompensationsmassnahmen.¹⁰⁰ Schwieriger zu eruieren ist deren Umfang. Eine Lösung im Rahmen der Altersvorsorge 2020, die eine Senkung der Eintrittsschwelle

⁹⁹Art. 14 Abs. 2 (Entwurf Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020).

¹⁰⁰Die Anpassung von 6,8 auf 6,0 Prozent hätte einem Rückgang des Leistungsniveaus von ungefähr 12 Prozent entsprochen (Bundesrat 2014a, 71).

in Kombination mit einer Aufhebung des Koordinationsabzugs beabsichtigte, ist aus Arbeitsangebotssicht besonders für tiefe Einkommen trügerisch. Der für die Zukunft erkaufte Versicherungsschutz ist mit hohen Kosten, sprich einschneidenden Lohnabzügen verbunden, die das Arbeitsangebot an der intensiven wie extensiven Grenze schmälern dürften.¹⁰¹ Selbst wenn sich die Beschäftigungsstruktur nicht wesentlich verändern sollte, wären gerade Teilzeitbeschäftigte, Frauen und Tieflohnbranchen stark von den erwarteten Einbussen betroffen (Bertschy et al. 2010; Müller et al. 2014). Der Zielkonflikt zwischen Zugang zur zweiten Säule und negativen Arbeitsanreizen aus der BV wäre für Teilzeitbeschäftigte etwa mittels Koppelung des Koordinationsabzugs an den Beschäftigungsgrad zu entschärfen. Für eine Teilzeitstelle wird demnach ein Koordinationsabzug in der Höhe des Arbeitspensums mal Bruttosalar festgelegt. Um die Lohnbelastung in Grenzen zu halten, ist eine Eintrittsschwelle in der heutigen Höhe angebracht. Zur Versicherung von Invalidität und Tod wäre eine Ausweitung der Risikobeiträge auf tiefere Löhne allenfalls denkbar.

Unklare Auswirkungen der Anpassungen der Altersgutschriften

Eine weitere Kompensationsmassnahme im Rahmen der Altersvorsorge 2020 beinhaltete eine Erhöhung der Altersgutschriften in drei von vier Alterssegmenten, sodass das Altersguthaben neu 535 Prozent des letzten koordinierten Lohnes betragen sollte. Für über 55-jährige Arbeitnehmende war zwecks Sicherung der Arbeitsmarktattraktivität eine Reduktion um 0,5 Prozentpunkte auf 17 Prozent vorgesehen. Jaag et al. (2009, 60 ff.) kommen im Rahmen einer Modellsimulation zum Schluss, dass der Übergang zu einem System mit einem altersunabhängigen, einheitlichen Beitragssatz (ca. 12 Prozent) vernachlässigbare Auswirkungen auf die relative Arbeitsmarktposition sowohl von älteren wie jüngeren Arbeitnehmern hat. Ein solches Resultat auf Basis einer modellierten Realität ist zwar wenig überraschend, zumal die Sparbeiträge per Annahme kaum Steuercharakter haben. Allerdings fehlt es angesichts des Mangels an empirischen Untersuchungen zum Zusammenhang von Altersgutschriften und Ruhestandsentscheidungen an quantitativen Erkenntnissen, von denen eine Handlungsempfehlung abgeleitet werden könnte. Die historisch begründete Abstufung der Altersgutschriften, durch die die Ältesten die Teuersten sind, mag aus Gesamtsicht stossend sein. Wie stark das Arbeitsangebot tangiert ist, scheint weniger eindeutig. Das tiefe Mindestrücktrittsalter dürfte die höheren Freizeitpräferenzen älterer Arbeitsmarktteilnehmer eher entscheidend befriedigen. Zu beachten sind zudem die unbestreitbaren Kostenfolgen eines altersunabhängigen Beitragssatzes in der Übergangszeit. Vor diesem Hintergrund erscheint zumindest der Zeitpunkt einer Anpassung der Altersgutschriften als ungeeignet. Eher angezeigt wäre eine Senkung der Versicherungspflicht um einige Jahre – und empirische Forschungsergebnisse.

¹⁰¹Die Frage der Inzidenz ist in diesem Zusammenhang wiederholt Gegenstand von Diskussionen. Gemäss der Literatur überwälzen Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge (Pensionskassen-, Krankenversicherungs-, Betriebsunfallsbeiträge etc.) stark bis vollständig auf die Löhne der Arbeitnehmenden. Je höher die Traglast der Beiträge für die Arbeitnehmenden, desto weniger stark beeinflussen sie die Arbeitsnachfrage (Sheldon und Cueni 2011, 113 ff.).

Mindestrücktrittsalter erhöhen

Wie die Ausführungen zum Mindestrücktrittsalter in diesem Kapitel gezeigt haben, ist die heutige Regelung in der BV ein Katalysator für frühzeitige Pensionierungen für mittlere bis hohe Einkommen. In Zeiten eines drohenden Arbeitskräftemangels, eines steigenden Altersquotienten und angesichts zahlreicher Forschungsergebnisse, die die Wirksamkeit eines höheren Mindestrücktrittsalters auf das effektive Austrittsalter belegen, ist eine Erhöhung des BVG-Mindestrentenalters fällig und somit höher zu gewichten als allfällige Vorbehalte, die darin einen ungerechtfertigten Eingriff in die Abmachung zwischen Pensionskasse bzw. Arbeitgeber und Arbeitnehmenden sehen. Wie im Rahmen der Altersvorsorge 2020 angedacht, wäre zudem eine Angleichung an die erste Säule anzustreben.¹⁰² Ebenso zu überdenken sind in diesem Zusammenhang die steuerlichen Anreizmechanismen. Dies betrifft die fragwürdige Abzugsmöglichkeit aller Einlagen in die überobligatorische BV und die steuerliche Ungleichbehandlung der Auszahlungen.

4.6 Krankenversicherung (KV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die Krankenversicherung (KV) dient der finanziellen Absicherung der Bevölkerung im Krankheitsfall. Sie deckt Arzt-, Medikamenten-, Spital- und andere Heilungskosten bei Krankheit, Mutterschaft und Unfall (subsidiär) ab. Im Krankenversicherungsgesetz wird zwischen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) sowie den in der Folge ausgeklammerten Zusatzversicherungen und der freiwilligen Taggeldversicherung unterschieden.

Anspruchsberechtigte

Anspruchsberechtigt bzw. versicherungspflichtig sind alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz sowie grundsätzlich Ausländerinnen und Ausländer, die über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, die mehr als drei Monate gültig ist. Ausgenommen sind Personen, die der Militärversicherung unterstellt sind (vgl. Kapitel 4.11) sowie Personen, deren Aufenthalt in der Schweiz ausschliesslich einer ärztlichen Behandlung dient.^a

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und dessen Verordnung (KVV) sowie eine Reihe weiterer Verordnungen, z. B. über die Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV), die Kostenermittlung und Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime (VKL) und den Risikoausgleich in der Kranken-

¹⁰²Bestehende Ausnahmen wären beibehalten worden. Ebenso hätte die Vorlage kollektiv finanzierte Rücktritte etwa aufgrund von Gesamtarbeitsverträgen nicht tangiert (Bundesrat 2014a, 51 f.).

versicherung (VORA).

Berechnungsgrundlage

Grundsätzlich erheben die Krankenversicherer von den Versicherten die gleichen, einkommensunabhängigen Prämien. Zulässig und üblich sind kantonale bzw. regionale Abstufungen aufgrund erwiesener Kostenunterschiede oder in beschränktem Ausmass nach dem Alter der Versicherten. Die Versicherten beteiligen sich an den Behandlungskosten über

- die ordentliche *Franchise* in der Höhe von jährlich 300 Fr. Kinder und Jugendliche sind davon ausgenommen.
- den *Selbstbehalt* in der Höhe von 10 % des die Franchise übersteigenden Kostenanteils bis maximal 700 Fr. pro Jahr bzw. 350 Fr. für Kinder. Ausnahme: 20 % für Arzneimittel, für die Generika erhältlich sind.

Ausserdem können die Versicherten Prämienreduktionen erwirken durch

- die Wahl einer *höheren Kostenbeteiligung/Franchise* (weitere Stufen: 500, 1000, 1500, 2000 und max. 2500 Fr.).
- die *Einschränkung der Wahlfreiheit*: Versicherte können sich bei der Wahl ihrer Leistungserbringer einschränken, indem sie von ihrer Krankenkasse ausgewählte Leistungserbringer konsultieren. Bekannte Versicherungslösungen dieser Art sind etwa das HMO- und das Hausarztmodell.
- die *Sistierung der Unfallversicherung*: Diese Möglichkeit steht allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern offen, die mindestens acht Stunden pro Woche für den gleichen Arbeitgeber tätig sind, da sie aufgrund ihrer Anstellung sowohl gegen Berufs- wie Nichtberufsunfälle versichert sind (vgl. Kapitel 4.7).
- eine *Bonusversicherung*: Ein Ermässigungsanspruch tritt in Kraft, wenn während 12 Monaten keine Leistungen in Anspruch genommen wurden.

Finanzierung

Die Finanzierung der OKP erfolgt über die Prämien und Kostenbeteiligungen (Franchise, Selbstbehalt, Spitalbeitrag) der Versicherten und öffentliche Gelder des Bundes und der Kantone (vgl. Kapitel 4.13).

Zahlen und Fälle

Einnahmen und Ausgaben der KV haben sich in den letzten Jahren ungefähr ausgeglichen. (BSV 2017f). Der Kostenumfang betrug 2015 über 27 Mrd. Fr. Dies entspricht einem Anstieg von über 15 % seit 2011. Zwischen 80 und 85 % der Einnahmen stammen von den (Netto-)Prämien der Versicherten.

In der OKP wurden 2016 pro Versicherten 3778 Fr. ausbezahlt, was einem Anstieg von 20 % gegenüber 2010 entspricht (BFS 2017d). Die Kostenaufteilung variiert stark nach Versicherungsform: zwischen 2480 (Bonus-Versicherung) und 6400 Fr. (ordentliche Jahresfranchise). Ungefähr 70 % der ausbezahlten Leistungen fließen in den ambulanten Bereich.

Letzte Reformen

Die umfangreichste Reform der letzten Jahre betrifft die Neuregelung der Spitalfinanzierung (in Kraft seit 2012): Sie beinhaltet die Gleichstellung von privaten und öffentlichen Spitälern, die Einführung diagnosebezogener Fallpauschalen, und eine Neuaufteilung der Kosten zwischen Kantonen und Krankenkassen.

Jüngst hat der Bundesrat den ambulanten Ärzetarif angepasst (in Kraft seit Anfang 2018) und eine Vernehmlassung zur Teilrevision des KVG bezüglich der Zulassung von Leistungserbringern durchgeführt.

Föderale Einbettung

Obligatorische Sozialversicherung im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Vollzug durch anerkannte private Krankenversicherer.

^aIm Freizügigkeitsabkommen zwischen der EU und der Schweiz sind weitere, von der Versicherungspflicht ausgenommene Personengruppen definiert.

4.6.1 Fehlanreize

Grundsätzlich sind alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz verpflichtet, eine obligatorische Krankenpflegeversicherung abzuschliessen. Wäre der Abschluss freiwillig, bestände das Risiko verbreiteten Trittbrettfahrerverhaltens. Da die Sozialhilfe als staatliche Garantie des Existenzminimums letztendlich auch den Einkommensausfall im Krankheitsfall abdecken müsste, würde ein Anreiz geschaffen, sich nicht gegen das Risiko der Krankheitskosten abzusichern. Es ist anzunehmen, dass im Extremfall eine Mehrheit der Bevölkerung diese Kosten nicht decken könnte. So liegt es nicht fern, dass der Staat eine allgemeine Krankenversicherungspflicht einführt. Davon profitiert besonders der risikoaverse Teil der Bevölkerung, der eine Glättung des Konsums bevorzugt.

Moralische Risiken in der KV

Damit ist die Anreizproblematik jedoch nur teilweise behoben. Wie bei anderen Versicherungen (vgl. z. B. die Arbeitslosenversicherung in 4.8) unterliegen Versicherte einem moralischen Risiko. Da sie aufgrund der Versicherungsdeckung nur für einen kleinen Teil der Kosten aufkommen müssen, erhöht sich ihre Nachfrage nach den Leistungen. Dabei nützen sie den Informations-

vorsprung über ihre Gesundheit gegenüber der Krankenkasse aus. Das drückt sich darin aus, dass Versicherte zu wenig unternehmen, um das Auftreten des Schadensfalls abzuwenden (*ex ante moral hazard*; z. B. Rauchen, ungesunde Ernährung etc.) und dass sie bei Risikoeintritt die Folgekosten nicht möglichst tief halten (*ex post moral hazard*) (Breyer und Buchholz 2009, 207 ff.).

Aus Sicht der Arbeitsanreize dürfte das *ex post* moralische Risiko bedeutender sein. Der Anreiz nach einer Krankheit, die Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen, ist beeinträchtigt, sofern der Versicherungsschutz den finanziellen Verlust ausreichend kompensiert. Da die KV die Krankheitskosten, aber nicht den unter Umständen mit der Erkrankung verbundenen Lohnausfall deckt, verursacht sie diesbezüglich keine negative Anreizwirkung. Um im Krankheitsfall mit Erwerbsbeeinträchtigung Taggeld in Anspruch nehmen zu können, benötigt eine Einzelperson eine persönliche Taggeldversicherung oder muss über eine kollektive Lohnausfallversicherung des Arbeitgebers gedeckt sein.

Steuercharakter der Prämien

In der OKP sind die Krankenkassen verpflichtet, den Versicherten Einheitsprämien in Rechnung zu stellen. Das bedeutet, dass Charakteristika wie das Geschlecht, der generelle Gesundheitszustand sowie spezifische Gesundheitsindikatoren keinen Einfluss auf den Preis der Prämien haben dürfen. Eingeschränkt trifft dies auch auf das Alter zu.¹⁰³ Hingegen ist ihnen erlaubt, kantonale oder regionale Kostenunterschiede auf die Prämienzahler abzuwälzen. Wählen (erwachsene) Versicherte in ihrem Kanton bzw. ihrer Prämienregion dasselbe Versicherungsmodell, sind demnach Preisabweichungen untersagt. Für die Krankenkassen schafft dies Anreize, Personen mit grösserem Gesundheitsrisiko abzuweisen. Dieser Umstand wird mit dem Vertragszwang unterbunden: Die Krankenversicherer sind verpflichtet, beitrittswillige Individuen in die OKP aufzunehmen, d. h. zu versichern.

Folglich unterliegt dem Prämiensystem eine mangelhafte Abbildung der Risikounterschiede, was gesunde Versicherte mit beträchtlichen Steueranteilen auf den Prämien bezahlen. Versicherte mit einer schlechten Krankengeschichte profitieren im Gegenzug davon. Das starke Prämienwachstum seit der Einführung des KVG 1996 deutet an, dass das Ungleichgewicht zwischen den Prämienzahlern zugenommen hat. Im Normalfall wäre die (zunehmende) Steuerwirkung Anlass für Kritik. Die gängige Argumentation ist jedoch aufgrund der spezifischen Eigenschaften des Guts Gesundheit nur eingeschränkt gültig. Dürften die Krankenversicherer risikoabhängige Prämien verlangen, wäre der bezahlbare Versicherungsschutz auf Dauer gefährdet, da es zu einer Selektion der Risiken käme.¹⁰⁴ Dies würde den Solidaritätsgedanken in der KV gefährden. In mancher Hinsicht lässt sich bei Betrachtung des heutigen Systems allerdings diskutieren, ob die

¹⁰³Für Kinder müssen und für junge Erwachsene dürfen die Krankenversicherer laut Art. 61 Abs. 3 KVG tiefere Prämien erheben.

¹⁰⁴Die Problematik der *adversen* Selektion beobachten Hackmann et al. (2015) auf dem US-amerikanischen Krankenversicherungsmarkt. Personen, die nicht über ihren Arbeitgeber gedeckt sind oder Anspruch auf den Versicherungsschutz durch eine öffentliche Krankenkasse haben, können sich oft keine Krankenversicherung leisten.

intergenerationelle Solidarität nicht zu arg strapaziert wird.

4.6.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

KV und UV

In der OKP wird neben der Grundsicherung eine Unfalldeckung angeboten, die allen Krankenversicherten offen steht, die weniger als acht Stunden pro Woche beim selben Arbeitgeber tätig sind. Hauptzweck ist die Versicherung des Unfallrisikos im Freizeitbereich, da der berufliche Versicherungsschutz (BU) auch für Teilzeitbeschäftigte gilt, die die oben genannte Stundenzahl nicht erreichen. Weitere Adressaten des Nichtberufsunfall (NBU)-Schutzes sind etwa Rentnerinnen und Rentner, Hausfrauen und -männer oder Kinder. Der Unfallschutz in der KV muss die in der UV vorgeschriebenen Leistungen abdecken.

Eine weitere Verknüpfung von KV und UV erwächst aus der Frage, ob ein gesundheitlicher Schaden ein Unfall oder eine Krankheit ist. Denn trotz einer abschliessenden Unfalldefinition im Sozialversicherungsrecht¹⁰⁵ und dem Umstand, dass ein Unfall eher objektiv eruierbar zu sein scheint als manche Krankheiten, ist die Unterscheidung in der Praxis nicht immer klar. So wurde 2016 in schweizweit 709 Streitfällen der Ombudsmann der Privatversicherungen und der SUVA (2017, 17) zu Unfallfragen aufgerufen. In rund 160 der Fälle waren sich die Parteien über die dem Unfall zugrundeliegende Kausalität uneinig, d. h. der Geschädigte versuchte die bessere Entschädigung der UV zu erstreiten.

KV und IPV

Aus naheliegenden Gründen ist die KV mit der individuellen Prämienverbilligung (IPV) verflochten, ist die IPV letztlich doch ein Instrument der öffentlichen Hand zur Finanzierung der KV und Entlastung derjenigen Versicherten, für die die OKP-Prämien im Verhältnis zum Haushaltseinkommen zu hoch ausfallen. Folglich dürfte die IPV auch die zuvor thematisierte Steuerwirkung für gesunde Versicherte reduzieren, die einen Anspruch auf eine IPV haben.

Internationale Forschungsergebnisse

Anreizwirkung öffentlicher Krankenversicherungen

Die internationale Forschung ist im Bereich der Krankenversicherung stark auf die USA und ihre Versicherungsinstitutionen fokussiert. Öffentliche Versicherungen gewährleisten eine Deckung nur für über 65-Jährige, Eltern und Alleinerziehende mit tiefem Einkommen

¹⁰⁵Unfall ist die plötzliche, nicht beabsichtigte schädigende Einwirkung eines ungewöhnlichen äusseren Faktors auf den menschlichen Körper, die eine Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit oder den Tod zur Folge hat (Art. 4 ATSG).

sowie Invalide. Die meisten Untersuchungen, die sich mit dem Einfluss dieses Krankenversicherungsschutzes auf das Arbeitsangebot beschäftigen, stellen je nach untersuchter Bevölkerungsgruppe und Einkommensklasse einen schwachen oder negativen Zusammenhang fest (vgl. etwa Yelowitz (1995), Dave et al. (2015) oder Gruber und Madrian (2002) für eine Übersicht).

Zusammenhang zwischen Arbeitsstelle und Krankenversicherung (*job lock*)

Garthwaite et al. (2014) zeigen, dass öffentliche Krankenversicherungen auch für *nicht-benachteiligte* Personen (hier: kinderlose Erwachsene) negative Anreizwirkungen haben (für ein ähnliches natürliches Experiment mit weitgehend übereinstimmenden Aussagen siehe Dague et al. (2017)). So führte der Deckungsverlust durch die Auflösung des öffentlichen Versicherungsschutzes von 170 000 Einwohnern in Tennessee zu einem signifikanten Anstieg des – mehrheitlich extensiven – Arbeitsangebots. Das nachfolgende Beschäftigungswachstum war in erster Linie für Arbeitsstellen zu verzeichnen, die über den Arbeitgeber eine private Krankenversicherung gewährleisteten. Boyle und Lahey (2010) präsentieren in einer Analyse einer Ausweitung des öffentlichen Krankenversicherungsschutzes für Kriegsveteranen zusätzlich Evidenz für eine Beeinträchtigung der intensiven Grenze. In Übereinstimmung mit dem *job lock*-Effekt steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich Arbeitskräfte mit einem akademischen Hintergrund selbstständig machen.

Auswirkungen auf das Arbeitsangebot bei einer landesweiten Ausweitung des öffentlichen Krankenversicherungsschutzes sollten folglich verstärkt berücksichtigt werden. Negative Effekte wären laut Garthwaite et al. (2014) denkbar, wenn die untersuchten Arbeitskräfte (in Tennessee) in erster Linie der bezahlbaren Krankenversicherung wegen ihr Arbeitsangebot erhöht haben sollten. Die bisher veröffentlichten Studien zum Effekt von *Obama care* (weniger bekannt unter der offiziellen Bezeichnung *affordable care act*, ACA) bestätigen die zuvor geäußerte Befürchtung indes nur teilweise. Als Beispiel sei die Studie von Duggan et al. (2017) erwähnt, die keine wesentlichen Arbeitsmarkteffekte findet. Den Autoren zufolge ist dies darauf zurückzuführen, dass sich positive und negative Beschäftigungseffekte ausgleichen.

Ruhestandsentscheidung

Ein weiterer umfangreicher Literaturstrang befasst sich mit dem Einfluss des Krankenversicherungsschutzes auf den Ruhestandsentscheid. Öffentliche Angestellte profitieren in den USA i. d. R. von einer Krankenversicherungsabdeckung im Pensionsalter (*retiree health coverage*), die ihnen bereits vor dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters (65) und des damit verbundenen Anspruchs auf Medicare garantiert wird.^a

Fitzpatrick (2014) sowie Shoven und Slavov (2014) zeigen, dass diese Regelung das effek-

tive Rentenalter und den Anteil an Vollzeitbeschäftigten senkt. Auch French und Jones (2011) anerkennen die Bedeutung von Medicare zum besseren Verständnis der Entscheidungen, die den Zeitpunkt des Ausscheidens aus der Erwerbstätigkeit beeinflussen (vgl. weiter Blau und Gilleskie (2006) für verheiratete Paare). Sie schätzen in Übereinstimmung mit der *job lock*-Literatur, dass das reduzierte Risiko (zu) hoher Gesundheitsausgaben etwa der Hälfte des Werts entspricht, die ein Arbeiter seinem Versicherungsschutz beimisst.

Resultate für den Privatsektor präsentieren Nyce et al. (2013). Pensionäre der 54 untersuchten Firmen bleiben bei der Krankenversicherung ihres Arbeitgebers versichert, bis sie für Medicare anspruchsberechtigt sind. Die Studie schätzt, dass das effektive Rentenalter um drei Monate sinkt und die Arbeitszeit der 58- bis 64-Jährigen um fünf Prozent fällt.

^aDie Auswirkungen der Einführung von Medicaid im Jahr 1966 beleuchtet Wettstein (2017). Laut den Resultaten hat der Aufschub des Rücktritts aus der Erwerbstätigkeit signifikant abgenommen, bei Vollbeschäftigten um 8,4 Prozentpunkte.

4.6.3 Föderale Organisation

Ursprünglich im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Kantone, sind die gesundheitspolitischen Kompetenzen heute vermehrt auch auf Bundesebene angesiedelt. Dennoch bleiben die kantonalen Kostenstrukturen für die KV entscheidend. Folglich müssen die Krankenversicherer – in Absprache mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) – kantonale (Durchschnitts-)Prämien festlegen. Innerhalb eines Kantons sind zudem aufgrund regionaler Unterschiede im Gesundheitsangebot Abstufungen möglich, sofern das BAG einen Kanton in (bis zu drei) Prämienregionen unterteilt hat. Die maximal zulässigen Prämienunterschiede betragen 15 Prozent zwischen Region 1 und 2 sowie 10 Prozent zwischen Region 2 und 3.

4.7 Unfallversicherung (UV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die Unfallversicherung (UV) dient der finanziellen Absicherung der Bevölkerung gegen Unfälle und Berufskrankheiten. Dazu sieht die UV Pflege- und Geldleistungen wie Taggelder, Invaliden- und Hinterlassenenrenten sowie Integritäts- und Hilfflosenentschädigungen vor. Die UV bildete ab 1890 (Art. 34^{bis} aBV) den Ausgangspunkt weiterer Sozialversicherungen. Eng verbunden blieb sie aufgrund einer gemeinsamen Gesetzgebung während 70 Jahren mit der KV, bevor sie 1984 zu einer eigenständigen Sozialversicherung erklärt wurde.

Anspruchsberechtigte

Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind obligatorisch versichert. Der Versicherungsschutz deckt auch Arbeitslose mit Taggeldanspruch gegenüber der Arbeitslosenversicherung (vgl. Kapitel 4.8), Lehrlinge, Praktikantinnen und Praktikanten etc. Die Inanspruchnahme des Versicherungsschutzes für Nichtbetriebsunfälle (NBU) setzt voraus, dass (Teilzeit-)Beschäftigte mindestens acht Stunden pro Woche beim selben Arbeitgeber arbeiten. Für Selbstständigerwerbende ist die Versicherung freiwillig.

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG), die Verordnung über die Unfallversicherung (UVV) und weitere Verordnungen etwa zu Tarifen und der Organisation der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA).

Berechnungsgrundlage und Leistungen

Die Prämien werden anhand des massgebenden Lohnes nach den Bestimmungen der AHV bemessen. Die dem Prämientarif zugrundeliegende Berechnung teilt Branchen und Betriebe nach Risikogemeinschaften ein. Nicht prämienpflichtig sind Einkommensanteile über einem Lohn von aktuell 148 200 Fr.

Neben den unterschiedlichen kurzfristigen Pflegeleistungen und Kostenvergütungen sieht die UV nach einem Unfall kurz- und langfristige Geldleistungen vor:

- Bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit (Invalidität) besteht Anspruch auf ein Taggeld (UV-Rente) in der Höhe von 80 % des versicherten Lohnes. Eine unvollständige Arbeitsunfähigkeit schränkt den Anspruch entsprechend ein. Kein Anspruch auf eine UV-Rente besteht bei einem Invaliditätsgrad unter 10 %.
- Die UV kennt weiter Hinterlassenenrenten für Angehörige von Unfallopfern: 40 % des versicherten Verdienstes für Witwen und Witwer und 25 % (15 %) für Vollwaisen (Halbwaisen). Die Renten sind auf 70 % des versicherten Verdienstes begrenzt.

Im NBU-Bereich werden Leistungskürzungen verordnet, wenn Versicherte ein Wagnis (z. B. Ausübung einer gefährlichen Sportart) eingehen oder sich in aussergewöhnliche Gefahr (z. B. Schlägerei) begeben.

Finanzierung

Versicherte und Arbeitgeber finanzieren die UV durch Lohnbeiträge. Während der Arbeitgeber die Prämien für Berufsunfälle (BU) und -krankheiten trägt, kann er den Versicherten die Beiträge für NBU vollständig vom Lohn abziehen.

Zahlen und Fälle

Rund die Hälfte (4,6 Mio.) der Wohnbevölkerung war 2016 durch den beruflichen UVG-Versicherungsschutz gedeckt (SUVA 2017b). Rund zwei Drittel aller Arbeitnehmenden in der Schweiz sind bei der SUVA versichert. Dies ist auf die gesetzliche Vorgabe zurückzuführen, laut der Branchen, bei denen die Verhütung von Berufsunfällen Spezialkenntnisse erfordert, bei der SUVA versichert sein müssen (Art. 66 UVG). Dies betrifft hauptsächlich Branchen des 2. Sektors.

2016 wurden rund 814 000 UV-Fälle registriert, wovon 65 % vom NBU-Schutz und 33 % vom BU-Schutz gedeckt wurden. Die Unfallversicherer anerkannten knapp 96 % der Fälle. Wie die Unfallzahlen sind auch die Berufskrankheiten (2015: 2330), festgesetzte Invalidenrenten (1849) und Integritätsentschädigungen (5003) stabil.

2015 betrug die Ausgaben der UV rund 6,7 Mrd. Fr., wovon kurzfristige (langfristige) Leistungen 57 % (29 %) der Leistungen ausmachten (BSV 2017f). Knapp drei Viertel der Einnahmen in der Höhe von gut 8,3 Mrd. Fr. stammen aus Arbeitgeber- und Versichertenbeiträgen. Die UV ist finanziell solide: Die Kapitalreserve konnte zwischen 2011 und 2015 um 16 % ausgebaut werden (Stand 2015: 52 Mrd. Fr.).

Letzte Reformen

Revision UVG (in Kraft seit 2017): Die wichtigsten Änderungen betreffen Bestimmungen zum Versicherungsumfang, Leistungen bei Invalidität im AHV-Alter, die Unfallverhütung und die Organisation der SUVA.

Föderale Einbettung

Obligatorische schweizerische Sozialversicherung in der Zuständigkeit des Bundes. Vollzug durch die SUVA, private Versicherer, öffentliche Unfallversicherungskassen und Krankenkassen (insgesamt 28 Versicherungsträger).

4.7.1 Fehlanreize

Ähnlich wie die KV ist die UV für denjenigen Personenkreis obligatorisch, für dessen Absicherung sie im Kern konzipiert wurde: für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Schutz gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.¹⁰⁶ Aus ökonomischer Sicht lässt sich die UV-Pflicht damit legitimieren, dass Arbeitskräfte nicht vollständig über die Risiken ihrer Arbeit informiert sind (Meyer 2002). Der Versicherungsschutz verringert die Unsicherheit der Arbeitskräfte hinsichtlich Verletzungsrisiko am Arbeitsplatz und reduziert auf diese Weise die mit rechtlichen Disputen zu Haftungsfragen verbundenen Kosten.

¹⁰⁶Wie bereits ausgeführt, gibt es gute Gründe für die Versicherungspflicht (vgl. Abschnitt 4.6.1).

Unklare Anreizwirkung der UV auf Dauer der Arbeitsabwesenheit nach Unfall

Die UV sieht umfangreiche Leistungen sowohl für Unfälle am Arbeitsplatz wie für den Freizeitbereich vor, für den die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anspruchsberechtigt sind.¹⁰⁷ So sind nicht nur die mit einem Unfall verbundenen Kosten i. e. S., sondern auch der Lohnausfall bei (partiell) Arbeitsausfall abgedeckt. Am dritten Tag nach dem Unfall besteht – bis zur Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit – Anspruch auf ein Taggeld in der Höhe von 80 Prozent des versicherten Lohnes. Im Gegensatz zur OKP kommt folglich das moralische ex post Risiko in der UV zum Tragen, das den Anreiz mindert, die Arbeitstätigkeit nach einem Unfall möglichst bald wieder aufzunehmen.

Ein gegensätzlicher, allenfalls kompensierender Effekt ist ebenfalls zu beachten: Ohne die UV wären die Arbeitskräfte i. d. R. gezwungen, früher an den Arbeitsplatz zurückzukehren, unabhängig davon, in welchem Ausmass ihre Gesundheit wiederhergestellt ist. Mit einer frühzeitigen Arbeitsaufnahme steigt ausserdem das Risiko für Folgeschäden. Weiter lässt sich die Feststellung eines Unfalls bzw. dessen Heilungsprozess weniger über subjektive Kriterien und Masstäbe definieren als eine Krankheit. Ansonsten dürfte die Quote der von den Versicherern nicht anerkannten Unfälle über vier Prozent liegen. Nicht zuletzt ist ein Unfall normalerweise mit einer körperlichen Beeinträchtigung (z. B. Immobilität, Ruhestellung) verbunden, sodass die Aussicht auf die Rückkehr zu einem geregelten, einschränkungsfreien Alltag einen Anreiz darstellen kann, die Wiederaufnahme der Arbeitstätigkeit nicht hinauszuzögern.

Unseres Wissens gibt es für die Schweiz zum Ausmass des ex post Risikos keine empirischen Untersuchungen, die eine Aussage über den Nettoeffekt auf die Arbeitstätigkeit zulassen würde. Die internationale Forschungsliteratur stellt eine leichte Beeinträchtigung des Arbeitsangebots fest.

Keine Indizien für Nachlässigkeit im Umgang mit Arbeitssicherheit

Die UV tangiert einen weiteren, aus Sicht der Arbeitsanreize wichtigen Aspekt: So könnten die Leistungsversprechen der Versicherung dazu führen, dass die Bemühungen der Arbeitnehmenden (und der Unternehmen) abnehmen, Unfälle zu verhindern (ex ante Risiko). Die Folge wäre eine höhere Anzahl an Unfällen, mehr (und möglicherweise längere) Abwesenheiten und eine tiefere Beschäftigung. Deskriptive Evidenz legt nahe, dass diese Hypothese für die Schweiz nicht bestätigt werden kann (SUVA 2017b, 17). Das Unfallrisiko im Beruf ist seit 1985 um 44 Prozent gesunken (2015: 64 Fälle je 1000 Vollbeschäftigte).¹⁰⁸ Nicht ausser Acht gelassen werden sollte, dass diese Betrachtung eine Trennung der Fallzahlen und der getroffenen Präventionsmassnahmen verunmöglicht. Zudem hat in dieser Zeitspanne eine Verschiebung der Beschäftigung zum

¹⁰⁷Der Versicherungsschutz gegen Nichtberufsunfälle ist ebenfalls obligatorisch. Ist eine Person weniger als acht Stunden pro Woche beim gleichen Arbeitgeber tätig oder geht sie keiner Arbeit nach, muss sie eine Krankenpflegeversicherung mit Unfalldeckung abschliessen.

¹⁰⁸Das Risiko, an den Folgen eines Berufsunfalls zu sterben, hat in derselben Zeitperiode um 60 Prozent abgenommen. Hingegen ist der Anteil der Todesfälle infolge Berufskrankheiten aufgrund zunehmender Anzahl an Asbestfällen (Anteil von ca. 60 Prozent) zunehmend (SUVA 2017b).

Dienstleistungssektor stattgefunden. Körperliche Arbeiten, die einem höheren Berufsunfallrisiko unterliegen, dürften demnach abgenommen haben. Weiter weist die SUVA (2017b) darauf hin, dass aufgrund der gesellschaftlichen Alterung der Anteil der Gruppe der unter 30-Jährigen zurückgegangen ist. Die Erfahrung zeige, dass diese gegenüber anderen Altersgruppen ein höheres Unfallrisiko aufweisen. Im Freizeitbereich sind die Zahlen weniger eindeutig: Das Unfallrisiko hat in den vergangenen 30 Jahren um etwa sieben Prozent abgenommen.¹⁰⁹

Beschränkte Anreizwirkung für Teilinvalide

Ist der durch einen Unfall erlittene Schaden von Dauer, besteht ein lebenslanger Anspruch auf eine UV-Invalidenrente im Umfang von 80 Prozent des versicherten Lohnes. Als Bemessungsgrundlage dient der innerhalb eines Jahres vor dem Unfall bezogene Lohn. Dank den hohen Ersatzquoten dürfte ein verfügbares Einkommen erreicht werden, das weitgehend die Fortführung des bisherigen Lebensstandards erlaubt. Dies lässt sich etwa anhand des folgenden Vergleichs beispielhaft illustrieren: Um bei vollständiger Invalidität eine UV-Rente in der Höhe der maximalen IV-Rente von 2350 Franken zu erreichen, ist vor dem Unfall ein jährlicher Verdienst von 35 250 Franken zu erzielen.

Die überwiegende Mehrheit der UV-Rentenbeziehenden weist jedoch einen beschränkten Invaliditätsgrad auf. 2015 lag der Anteil der UV-Renten mit einem Invaliditätsgrad unter 40 Prozent beinahe bei 80 Prozent (SUVA 2017b, 32). Über die letzten Jahre ist insbesondere der Anteil der Renten mit kleinem Invaliditätsgrad von unter 20 Prozent stark angestiegen. Knapp 10 Prozent der Renten wurden 2015 an Vollinvalide ausgerichtet – Tendenz sinkend. Aus Sicht der Arbeitsanreize dürfte aufgrund der schiefen Verteilung des Invaliditätsgrads weniger die extensive als die intensive Grenze im Vordergrund stehen, zumal das Wiedereingliederungspotenzial von UV-Rentenbeziehenden mit einem hohen bis sehr hohen Invaliditätsgrad als stark beschränkt beschrieben werden kann. Bei Teilinvaliden ist die Wahrscheinlichkeit einer Rückkehr hingegen grösser. Die UV-Rente, die Teilinvaliden zusteht, bedingt zur Sicherung des Lebensstandards in den meisten Fällen zwar ein reduziertes Arbeitspensum, kann allerdings gleichzeitig den Anreiz zu Bemühungen für eine höhere oder vollständige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt einschränken.

Beeinträchtigte Arbeitsanreize für Witwen (und Witwer)

Die UV vergütet umfangreiche Leistungen bei Unfällen mit Todesfolge. Hinterlassenen Ehegattinnen und Ehegatten steht eine Rente im Umfang von 40 Prozent des versicherten Verdienstes des Unfallopfers zu, wenn sie eigene rentenberechtigte Kinder haben oder in ihrem Haushalt

¹⁰⁹Durch den über die Zeit zunehmenden Einfluss der Teilzeitbeschäftigung geht die SUVA (2017b) davon aus, dass das Freizeitunfallrisiko gemessen an der relativen Fallhäufigkeit vermehrt überschätzt wird. Grund dafür ist, dass unter diesen Bedingungen zur Bildung des Äquivalents von 1000 Vollbeschäftigten mehr Personen benötigt werden, die in der Summe auch mehr Freizeit konsumieren (Erhöhung der Expositionsdauer).

andere, durch den Unfalltod rentenberechtigte Kinder leben.¹¹⁰ Dieser Anspruch erlischt nur, sofern sich die Witwe oder der Witwer wieder verheiratet, stirbt oder die Rente auskauft.

Ähnlich wie in der AHV sind verwitwete Frauen gegenüber Männern bessergestellt. Ihnen wird mindestens eine einmalige Abfindung vergütet, unabhängig der familiären Umstände. Ausserdem sind Witwen anspruchsberechtigt, wenn sie das 45. Altersjahr zurückgelegt oder Kinder haben, die nicht mehr rentenberechtigt sind. Vom weiter lebenden Rentenanspruch bei Scheidung oder Annullierung der neuen Ehe innerhalb von zehn Jahren nach Wiederverheiratung profitieren Frauen aufgrund der weiterreichenden Leistungen überproportional.

Angesichts des weit gefassten Leistungsumfangs für Witwen dürfte in erster Linie ihr (intensives) Arbeitsangebot beeinträchtigt sein – insbesondere, wenn die Ehe nicht kinderlos geblieben ist. Die Arbeitsanreize von Witwern könnten allenfalls negativ tangiert sein, wenn die aus der Ehe hervorgegangenen Kinder noch minderjährig sind. Zwar ist die gesamte Rentenleistung für Hinterlassene auf 70 Prozent begrenzt.¹¹¹ Da die Rente jedoch an die Person ausbezahlt wird, die das Sorgerecht ausübt, dürfte sich das verfügbare Einkommen des Haushalts trotz der mit Kindern verbundenen Kosten erhöhen.¹¹²

2015 beliefen sich die Ausgaben für laufende Hinterlassenenrenten auf rund 213 Mio. Franken (SUVA 2017b, 24). Der Bestand erhöhte sich bis Ende 2015 um insgesamt 302 Renten. Die Unfallstatistik der SUVA trennt Hinterlassenenrenten an Ehepartner und Kinder nicht nach Geschlecht, so dass eine genaue Einschätzung der Verteilung der Renten zwischen Witwen und Witwer nicht möglich ist. Das durchschnittliche Verhältnis zwischen Unfällen und Berufskrankheiten mit Todesfolge für den Versicherten und der nachfolgenden Vergütung von Hinterlassenenrenten über die letzten fünf Jahre beträgt rund 2:1 (SUVA 2017b, 34 f.). Der Umstand, dass Ehegatten von Opfern einer Berufskrankheit vielfach keinen Anspruch machen können, ist immerhin ein Indiz dafür, dass mehr als die Hälfte der Ehegatten von Unfallopfern mit Todesfolge eine Hinterlassenenrente zugesprochen bekommen. Der Grund für den fehlenden Anspruch besteht darin, dass sowohl die verstorbene Person wie der Hinterlassene altershalber eine AHV-Rente erhalten und diese, anders als die Witwenrente in der AHV, zu keiner Koordination führen.

Steuercharakter der Prämien

Da die Arbeitgeber für die Versicherungsprämien für Berufsunfälle und -krankheiten aufkommen, lässt sich der Steuercharakter nur für die NBU-Prämien beurteilen. Die Literatur zur Inzidenz von Sozialversicherungsbeiträgen legt nahe, dass die Arbeitnehmenden indirekt über ihre Löhne ebenfalls an den Beiträgen zum Versicherungsschutz im BU-Bereich beteiligt sind (vgl. z. B.

¹¹⁰Ebenfalls anspruchsberechtigt sind Witwen und Witwer, die zu zwei Dritteln invalid sind oder es innerhalb von zwei Jahren nach dem Unfalltod werden. Wurde eine Ehe vor dem Unfall geschieden, entspricht die Rente 20 Prozent des versicherten Verdienstes oder dem geschuldeten Unterhaltsbetrag.

¹¹¹Bei Überschreiten der Schwelle werden die Anteile der verschiedenen Renten proportional reduziert.

¹¹²Junge Erwachsene in Ausbildung haben bis spätestens zum Ende ihres 25. Lebensjahres ebenfalls Anspruch auf eine Waisenrente.

Sheldon und Cueni (2011)).

Von den NBU-Prämien geht aus zwei Gründen keine oder eine vernachlässigbare Steuerwirkung aus, die das Arbeitsangebot beeinträchtigen könnte. Einerseits werden für Lohnanteile über dem maximal versicherten Verdienst in der Höhe von 148 200 Franken keine Prämien erhoben. Andererseits ist die Solidarität im Freizeitbereich begrenzt, d. h. die Versicherung deckt nicht jede Risikoexposition. Versicherte mit risikoreichen Freizeitbeschäftigungen sind angehalten, eine zusätzliche UV abzuschliessen. Weiter kann etwa die Ausübung *erlaubter* Sportarten bei extremen (Wetter-)Bedingungen mit Kürzungen verbunden sein.

4.7.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Aus der Gegebenheit, dass Invalidität im schweizerischen Sozialversicherungssystem nicht nur von der UV abgedeckt ist, ergibt sich eine Reihe von Verknüpfungen zwischen der UV, der IV und der BV. Bei anerkannter, mindestens länger andauernden Erwerbsunfähigkeit als Folge eines Unfalls kann zusätzlich zu einer UV-Rente eine IV-Rente beantragt werden. Um einen Anspruch auf die IV-Rente geltend machen zu können, muss eine Person mindestens ein Jahr arbeitsunfähig gewesen sein und es muss ein Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder höher vorliegen. Wird dem Anspruch stattgegeben, steht ihr aufgrund weitgehend identischer Anspruchsvoraussetzungen zusätzlich eine BV-Rente zu, wenn es dadurch zu keiner Überentschädigung kommt. Die Rentensumme darf (bei vollständiger Invalidität) nicht mehr als 90 Prozent des versicherten Verdienstes betragen.¹¹³

Internationale Forschungsergebnisse

Der überwiegende Anteil der Forschungsliteratur untersucht eine Reihe unterschiedlicher Aspekte der US-amerikanischen Unfallversicherung (*workers compensation insurance*, WC), deren genaue Ausgestaltung weitgehend in der Zuständigkeit der Bundesstaaten liegt.

Leistungsumfang und Verletzungsdauer

Dieser Literaturstrang dokumentiert, dass eine Erhöhung des Leistungsumfangs der WC tendenziell zu längeren Arbeitsabsenzen führt. Auf Basis von einmaligen Leistungsanpassungen finden Neuhauser und Raphael (2004) für Kalifornien und Meyer et al. (1995) für Kentucky und Michigan Verletzungs-Leistungs-Elastizitäten zwischen 0,3 und 0,9, d. h. mit einer Erhöhung des Leistungsumfangs um 10 Prozent geht eine verlängerte Arbeitsabsenz von 3–9 Prozent einher. In neueren Studien sind die geschätzten Leitungselastizitäten

¹¹³Ist die Invalidität auf einen Unfall zurückzuführen, wirken IV- und BV-Renten als Komplementärrenten, d. h. sie werden bei Erreichen der 90-Prozentschwelle gekürzt. Hat die Person vor dem Unfall bereits eine IV-Rente bezogen, wird die UV-Rente entsprechend reduziert.

tiefer (z. B. Bronchetti und McInerney (2012): ca. 0,1; Hansen et al. (2017): 0,2–0,4).

Leistungsumfang und Anspruchserhebung (*claim filing*)

Biddle und Roberts (2003) zeigt, dass der Leistungsumfang einen wesentlichen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit hat, dass Versicherte einen Anspruch geltend machen bzw. einen Unfall melden. Hansen et al. (2017) findet zudem Evidenz für den Bundesstaat Oregon, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Versicherungsanspruch zu erheben, mit anerkannten Unfällen in der Vergangenheit zunimmt. So erhöht ein Anstieg anerkannter Unfälle um 10 Prozent die Wahrscheinlichkeit, einen weiteren Unfall zu melden, um 11–14 Prozent. Diese Erkenntnis widerspricht dem Argument, dass höhere Leistungen die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Verletzungen vermindern, da Verunfallte von einer längeren Rekonvaleszenzphase profitieren.

Unaufrichtige Anspruchserhebung (*false claims*)

Die Schwierigkeit für Arbeitgeber, die Sicherheitsanstrengungen ihrer Arbeitskräfte zu beobachten, ist ein der Unfallversicherung anhaftendes moralisches Risiko (Dionne und St-Michel 1991). Anhand einer Reform der WC in Kalifornien im Jahr 2004, die die Beantragung gefälschter Leistungsanträge erschwerte, liefert Hansen (2016) Evidenz dafür, dass die Antragsanzahl und die damit verbundenen Kosten insgesamt zurückgingen. Weiter berichtet er eine signifikante Abnahme (7 Prozentpunkte) des überproportionalen Anteils schwierig zu diagnostizierender Verletzungen (im Gegensatz zu einfacheren Diagnosen) zu Beginn der Woche (*monday effect*). Dies wird als Indiz dafür gewertet, dass es sich bei einem Teil der am Montag beantragten Unfälle um Versuche gehandelt haben muss, ungerechtfertigte Leistungen zu erwirken.

Konsumglättung

Ein zentraler Zweck einer Versicherung – insbesondere für risikoaverse Individuen – ist die Glättung des Konsums über die Zeit. Laut Bronchetti (2012) gleicht eine Erhöhung des Leistungsumfanges der WC um 10 Prozent den Konsumrückgang um 3–5 Prozent aus.

4.7.3 Reformen und Lösungsansätze

UVG-Revision (in Kraft seit 2017)

Die kürzlich in Kraft getretene Reform des UVG beinhaltet im Umgang mit UV-Renten im AHV-Alter zwei Änderungen, die aus Sicht der Arbeitsanreize im Alter positiv zu werten sind. Bisher stand einer AHV-Rentnerin nach einem Unfall eine lebenslange UV-Rente zu. Dieser Grundsatz wurde mit der Absicht aufgehoben, horizontale Ungerechtigkeiten zwischen UV-Rentenbeziehenden und nicht verunfallten Personen nach der Pensionierung zu eliminieren. Aus dem gleichen Grund wird in Zukunft die UV-Rente bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters unter dem Vorbehalt gekürzt, dass Versicherte zum Unfallzeitpunkt älter als 45 Jahre waren. Für

jedes Jahr ab Altersjahr 45 bis zum Unfallzeitpunkt beträgt die Kürzung zwei Prozent, sofern der Invaliditätsgrad über 40 Prozent liegt. Liegt er darunter, ist die Kürzung auf ein Prozent begrenzt. Die neuen Bestimmungen dürften für UV-Rentenbeziehende mit hohem Invaliditätsgrad kaum eine Rolle spielen. Zu tief ist die Wahrscheinlichkeit einer (erneuten) Erwerbsaufnahme im Alter. Anzuerkennen ist weiter, dass andere Determinanten (ordentliches Rentenalter, EL-Bezug, hohe Ersatzraten) für die fehlende Erwerbsarbeit im Alter hauptverantwortlich sind. Sollten diese zukünftig anreizwirksamer ausgestaltet werden, könnte das (intensive) Arbeitsangebot durch die UV weniger tangiert sein als in der Vergangenheit.

4.7.4 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Die Leistungsversprechen der UV sind vergleichsweise anreizkonform. So lässt sich die Unfallstatistik nicht dahingehend interpretieren, dass der UV-Schutz zu nachlässigem Verhalten am Arbeitsplatz hinsichtlich der getroffenen Sicherheitsmassnahmen führt. Den Prämien (Beiträge) unterliegt im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungen kaum Steuercharakter. Einschränkungen der Arbeitsanreize sind teilweise im Zusammenhang mit langfristigen Geldleistungen der UV zu beobachten. Bei Teilinvaliden, deren Anteil etwa 80 Prozent ausmacht, dürfte die UV-Rente das intensive Arbeitsangebot beeinflussen, indem Bemühungen zur Ausweitung des Arbeitspensums aus finanzieller Sicht nicht unbedingt notwendig sind. Stärker reduzierten Erwerbsanreizen stehen Witwen von Unfallopfern gegenüber, da der Leistungsumfang bedeutend weiter gefasst ist als für Witwer. Wie in der AHV gibt es auch in der UV Leistungselemente, die von einem traditionellen Rollenmuster ausgehen. Einschätzungen zum finanziellen Ausmass der Problematik sind mit den vorhandenen Zahlen allerdings schwierig.

Angesichts des Mangels an empirischen Untersuchungen zu Fragen, denen die internationale Forschung im Gegensatz zum Schweizer Kontext teilweise umfangreiche Aufmerksamkeit geschenkt hat, sind die vorgenommenen Beurteilungen nur beschränkt empirisch abgestützt.

4.8 Arbeitslosenversicherung (ALV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die ALV gewährt Erwerbsausfallersatz bei Arbeitslosigkeit und bemüht sich um eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (u. a. durch Beratung, Vermittlung, Kontrolle und Wiedereingliederungsmassnahmen). Die ALV kann zudem situationsabhängig Unternehmen helfen, vorübergehende oder wetterbedingte Arbeitsausfälle zu überbrücken und damit Stellen zu erhalten. Ferner erbringt sie Leistungen bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.

Anspruchsberechtigte

Generell obligatorisch versichert sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (AHV-Beitragspflichtige). Zusätzlich zur Erfüllung der Beitragspflicht und bestimmten Wartezeiten sind je nach Leistung spezifische Anspruchsvoraussetzungen nötig. Für Taggelder der ALV müssen in den letzten 2 Jahren vor der Arbeitslosigkeit während mindestens 12 Monaten ALV-Beiträge bezahlt worden sein.

Gewisse Arbeitsverhältnisse sind nicht beitragspflichtig und somit nicht versichert. Dazu zählen u. a. Arbeitsverhältnisse von Personen im ordentlichen Rentenalter sowie mitarbeitende Familienmitglieder in der Landwirtschaft. Auch Selbständigerwerbende sind grundsätzlich nicht versichert.

Rechtsgrundlage

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) und Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV), Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG), Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV) sowie diverse weitere Verordnungen und Weisungen.

Berechnungsgrundlage und Leistungen

Arbeitslosenentschädigung

- Taggeld von 80 % des versicherten Lohns: Versicherte mit unterhaltspflichtigen Kindern, IV-Rentenbeziehende (IV-Grad von mind. 40 %), Versicherte mit einem vollen Taggeld von höchstens 140 Fr. (entspricht einem Bruttoverdienst von 4000 Fr. pro Monat)
- Taggeld von 70 % des versicherten Lohns: in den übrigen Fällen

Die maximale Dauer ist je nach Beitragszeit, Alter und Kindern abgestuft und reicht von 200 bis 520 Taggeldern. Wer die Beitragsvoraussetzungen nicht erfüllt (z. B. infolge Ausbildung oder Mutterschaft), hat unter bestimmten Voraussetzungen Anrecht auf bis zu 90 Taggelder. Die ALV richtet zudem Kompensationszahlungen aus, wenn die versicherte Person eine Stelle annimmt, deren Lohn unter dem Taggeldanspruch liegt (*Zwischenverdienst*).

Weitere Leistungen: *Kurzarbeitsentschädigung* und *Schlechtwetterentschädigung* (jeweils 80 % des anrechenbaren Verdienstaufschlags) sowie *Insolvenzentschädigung*. Zusätzlich bestehen arbeitsmarktliche Massnahmen wie z. B. bezahlte Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen.

Finanzierung

Hauptsächlich durch Lohnbeiträge der Versicherten und der Arbeitgeber (je zur Hälfte).

Die Beitragshöhe entspricht 2,2 % des versicherten Einkommens bis 148 200 Fr. (maximal versicherter Verdienst) sowie 1 % der Lohnanteile über 148 200 Fr. (Solidaritätsprozent). Hinzu kommen Beiträge des Bundes und der Kantone.

Zahlen und Fälle

Grundsätzlich sind die Ausgaben der ALV stark konjunkturgetrieben. 2016 bezogen rund 331 700 Personen eine Leistung der ALV (SECO 2017). Die durchschnittliche Bezugsdauer lag 2016 bei 95 Tagen^a, die durchschnittliche Auszahlung je Bezugstag und Beziehenden bei rund 153 Fr.

Die Einnahmen der ALV betragen 7,6 Mrd. Fr., wovon über 90 % aus Lohnbeiträgen stammen. Die Ausgaben lagen rund 150 Mio. Fr. unter den Einnahmen. Der Ausgleichsfonds hat Ende 2016 ein negatives Eigenkapital von rund 1,4 Mrd. Fr.

Letzte Reformen

4. ALV-Revision (in Kraft seit 2011)

- Erhöhung Lohnbeiträge von 2 auf 2,2 Prozent sowie Einführung Solidaritätsprozent
- Anpassungen auf der Leistungsseite: u. a. Kupplung der Bezugsdauer an die Beitragszeit sowie längere Wartezeiten

Föderale Einbettung

Obligatorische schweizerische Sozialversicherung in der Zuständigkeit des Bundes. Vollzug durch Arbeitslosenkassen (Verbandskassen und öffentliche Kassen), kantonale Arbeitsstellen (KAST), regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM).

^aDiese Zahl lässt jedoch weiterführende Bezüge über das Kalenderjahr hinaus ausser Betracht. Gemäss Nachfrage beim SECO betrug die durchschnittliche Dauer von Bezügen, die im Jahr 2014 eröffnet wurden, rund 174 Tage.

4.8.1 Fehlanreize

Für angestellte Erwerbstätige ist die ALV obligatorisch. Das hat seine Gründe: Ein privater Versicherungsmarkt käme aufgrund der unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsrisiken der Individuen nicht zustande. Die ALV wirkt zudem komplementär zum relativ flexiblen Arbeitsmarkt und nimmt damit im System der sozialen Sicherheit eine äusserst wichtige Rolle ein. Sie ermöglicht eine Konsumglättung, was insbesondere risikoaversen Individuen zugutekommt. In der Schweiz kommt der ALV ferner eine wichtige Bedeutung als automatischer Stabilisator zu, der die Konjunktur antizyklisch dämpft bzw. stimuliert.

Die ALV kann jedoch die Anreizwirkungen negativ beeinflussen (*moral hazard*): Die Leistun-

gen mindern die Anreize, eine neue Arbeitsstelle zeitnah zu suchen und überhaupt anzunehmen (infolge erhöhtem Reservationslohn).¹¹⁴ Von der ALV sind entsprechend die folgenden Arbeitsmarkteffekte zu erwarten: Längere Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit sowie eine geringere Gesamtbeschäftigung. Um diesen Effekten entgegenzuwirken, kennt die ALV eine im internationalen Vergleich intensive Kontrolltätigkeit, die den Versicherten Anreize setzt, möglichst rasch eine neue Arbeitsstelle anzunehmen. Wichtig ist jedoch auch ein weiterer Effekt, der die negativen Einflüsse zumindest abschwächt oder sogar überkompensiert: Ohne die ALV wären die Arbeitslosen viel eher gezwungen, eine erstbeste Arbeitsstelle anzunehmen, unabhängig von Lohn und Eignung. Die ALV kann das *Matching* auf dem Arbeitsmarkt positiv beeinflussen und somit langfristig zu stabileren Arbeitsverhältnissen und höheren Löhnen führen.

Letztlich befindet sich die ALV (wie auch andere Sozialversicherungen) in einem Spannungsfeld zwischen sozialer Absicherung und möglichst wirksamen Arbeitsanreizen. Um die negativen Anreizwirkungen von hohen Sozialleistungen zu begrenzen, wurden die arbeitsmarktlichen Massnahmen in den vergangenen Jahren verstärkt sowie Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten eingeführt oder erweitert.

Verlängerte Arbeitslosigkeit infolge Leistungsumfang

Der Umfang der ALV-Leistungen und damit die Anreizwirkungen sind insbesondere von vier Parametern abhängig: Ersatzquote, Bezugsdauer, Wartefristen und Sanktionen.

Ersatzquote (Höhe der Taggelder)

Je höher die Leistungen der ALV, desto höher der individuelle Reservationslohn. Die Arbeitslosen haben entsprechend Anreize, die Stellensuchdauer auszudehnen – die Arbeitslosigkeitsdauer nimmt zu. Im internationalen Vergleich sind die ausgerichteten Leistungen der ALV grosszügig bemessen (Schwab und Weber 2010). Eugster (2015) nutzt die 3. ALV-Revision, um Aussagen über den Effekt einer höheren Ersatzquote machen zu können. Anpassungen im Rahmen der Reform führten dazu, dass sich die Ersatzquote für Individuen mit versicherten Einkommen zwischen 3536 und 4340 Franken um bis zu 5,9 Prozentpunkte erhöhte. Gemäss der Studie erhöhte sich dadurch die Arbeitslosigkeitsdauer betroffener Personen um 3,1 Prozent (bzw. um rund eine Woche). Weder die Wahrscheinlichkeit, nach Ende der Arbeitslosigkeit (bzw. ALV-Bezugsdauer) einer Arbeit nachzugehen, noch die Einkommen wurden durch die Änderung positiv beeinflusst.

Bezugsdauer

Gemäss Theorie erhöht eine kürzere Bezugsdauer die Anreize, sich verstärkt und schneller um eine neue Stelle zu bemühen. Arbeitslose können weniger selektiv sein und können weniger lang für die optimale Stelle warten (tieferer Reservationslohn). Entsprechend kann eine kürzere Bezugs-

¹¹⁴Der Reservationslohn ist derjenige Lohn, zu dem ein Arbeitnehmer gerade noch bereit ist, ein Arbeitsangebot anzunehmen.

dauer zu tieferen Löhnen und weniger stabilen Erwerbsverhältnissen nach der Arbeitslosigkeit führen.

Degen und Lalive (2013) untersuchen die Reduktion der maximalen Bezugsdauer von 24 auf 18 Monate für Arbeitslose unter 55 Jahren (3. ALV-Revision 2003). Die Reform erhöhte die Erwerbsbeteiligung der Betroffenen langfristig um rund drei Prozentpunkte. Im Vergleich zu Personen, die von der Reform nicht betroffen waren, führte die kürzere Bezugsdauer zu persistent höheren Einkommen von monatlich rund 200 Franken. Die Autoren stellen fest, dass der negative Effekt eines tieferen Reservationslohnes durch positive Effekte einer reduzierten maximalen Bezugsdauer mehr als wettgemacht werden: Die Abwertung des Humankapitals werde gebremst und die Stigmatisierung von Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut. Die gemessenen mittelfristigen Vorteile einer kürzeren Bezugsdauer sind bei Arbeitslosen, die in forschungs- und entwicklungsintensiven Sektoren tätig waren, besonders stark.

Die negativen Effekte einer Arbeitslosigkeit auf Humankapital und Stigma dürften gerade auch bei älteren Arbeitslosen eine wichtige Rolle spielen. Die ALV sieht für ältere Arbeitslose eine längere Bezugsdauer von zwei Jahren vor. Wer in den letzten vier Jahren vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters arbeitslos wird, hat zusätzlich Anspruch auf weitere sechs Monate Taggelder. Die verlängerte Bezugsdauer macht insofern Sinn, als dass ältere Arbeitslose oft schwerer vermittelbar sind. Allerdings setzt sie für Arbeitgeber und Arbeitnehmende Anreize, die ALV als Überbrückung der Zeit bis zur Rente in Anspruch zu nehmen. Gemäss OECD (2014a) gibt es dafür allerdings empirisch keine Anzeichen.

Eine neue Studie belegt ferner, dass eine effiziente öffentliche Arbeitsvermittlung zur Reduktion der Taggeldbezugsdauer beitragen kann (B,S,S. 2018).

Wartefristen

Die ALV leistet erste Taggeldauszahlungen erst nach Ablauf einer bestimmten Wartefrist. Je nach Einkommen und Unterhaltspflicht liegt diese bei 0 bis 20 Tagen. Wer infolge Schulausbildung oder Weiterbildung von der Beitragspflicht befreit ist, hat eine Wartefrist von 120 Tagen zu erdulden. Die Wartefristen übernehmen gewissermassen die Funktion eines Selbstbehalts. Je länger die Wartefrist, desto stärker dürften die Anreize sein, sich möglichst frühzeitig (z. B. bereits während der Kündigungsfrist) und intensiv um eine neue Arbeitsstelle zu bemühen. In die gleiche Richtung wirken Vorgaben, wonach Stellensuchbemühungen regelmässig und bereits in der Kündigungsfrist vorgewiesen werden müssen. Andernfalls sind Leistungskürzungen (sogenannte Einstelltage) möglich. Kurze oder gar keine Wartefristen wirken dementsprechend negativ auf die Suchbemühungen und damit auf das Arbeitsangebot. Empirische Evidenz für (oder gegen) diese Anreizwirkungen liegen bisher jedoch nicht vor.

Überwachung von Stellensuchbemühungen und Sanktionen

Die Vollzugsstellen der ALV betreiben einen hohen Aufwand, um die Aktivitäten der Stellen-

suchenden zur raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt laufend zu überwachen (Schadensminderungspflicht). So müssen Stellensuchende regelmässig Stellensuchbemühungen nachweisen, die auch überprüft werden. Ungenügende Anstrengungen oder die Ablehnung von zumutbaren Arbeitsangeboten können sanktioniert werden. Damit wird dem moralischen Risiko in der ALV direkt begegnet, die Dauer der Arbeitslosigkeit soll entsprechend verkürzt werden. So die Theorie – und teilweise auch die empirische Evidenz (vgl. Kasten). Wie Arni et al. (2013) ausführen, ist bei Sanktionen jedoch noch ein weiterer Aspekt entscheidend: Finden sanktionierte Arbeitslose ebenso stabile und ebenso gut bezahlte Arbeitsstellen wie nicht-sanktionierte Arbeitslose? Sanktionen könnten kontraproduktiv sein, wenn sie dazu führen, dass Arbeitslose rascher eine Stelle annehmen, die aber weniger stabil und/oder weniger gut bezahlt ist.

Arni et al. (2013) finden solche *ex post* Effekte: Sanktionswarnungen und ausgesprochene Sanktionen (Leistungskürzungen) verkürzen die Dauer der Arbeitslosigkeit, die betroffenen Personen nehmen schneller eine Erwerbstätigkeit auf. Allerdings sind die Erwerbsverhältnisse weniger stabil (verkürzte Länge der ersten Arbeitstätigkeit nach Arbeitslosigkeit). Sanktionen führen weiter zu tieferen Einkommen in den ersten 24 Monaten nach der Wiedereingliederung. In der Nettobetrachtung mag der positive Effekt (kürzere Arbeitslosigkeit) die negativen Effekte nicht auszugleichen.

Sanktionen haben ferner einen *ex ante* Effekt: Bereits das Risiko einer möglichen Warnung bzw. Sanktion verändert das Verhalten eines Arbeitslosen. Die Autoren nutzen dabei die Unterschiede im Vollzug der einzelnen regionalen Arbeitsvermittlungszentren, d. h. wie konsequent die Bemühungen der Arbeitslosen überwacht und sanktioniert werden. Arbeitslose mit einer höheren Wahrscheinlichkeit, gewarnt bzw. sanktioniert zu werden, sind weniger lang arbeitslos. Allerdings sind auch hier die Erwerbsverhältnisse nach der Arbeitslosigkeit weniger stabil und die Einkommen persistent tiefer.

Steuercharakter von Beiträgen

Der in der ALV versicherte Lohn ist begrenzt auf 148 200 Franken im Jahr. Wer mehr verdient, bezahlt für Lohnanteile darüber aktuell Lohnbeiträge von einem Prozent. Dieser Solidaritätszuschlag gilt, bis der Schuldenstand der ALV abgebaut ist. Es findet damit eine Umverteilung statt, das Versicherungsprinzip gilt nicht mehr. Bei sehr hohen Löhnen haben ALV-Beiträge entsprechend partiellen Steuercharakter. Dazu kommt, dass die Prämien in der Arbeitslosenversicherung generell kaum risikogerecht sind (Sheldon 2010). Alle Arbeitgeber und Arbeitnehmende zahlen denselben Beitragssatz, obwohl es grosse und dauerhafte Risikounterschiede zwischen Personengruppen, Firmen und Branchen gibt. Nicht risikogerechte ALV-Beiträge wirken gleichzeitig als Steuer wie als Subvention. Letzteres ist beispielsweise in Branchen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko der Fall. Als Folge ist mit Allokationsverzerrungen zu rechnen, jedoch kaum mit stark beeinträchtigten Arbeitsanreizen.

Negative Anreizeffekte von aktiven Arbeitsmarktmassnahmen

Die ALV fördert mit diversen Instrumenten die Eingliederung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt. Dazu gehören u. a. neben der Beratung, Vermittlung und Kontrolle auch Kurse und Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Berufspraktika, Einarbeitungs- bzw. Ausbildungszuschüsse sowie subventionierte Beschäftigungen im Rahmen des Zwischenverdienstes. Solche Massnahmen erhöhen die Arbeitsmarktmobilität, verbessern das Matching und sollen letztlich auch den negativen Anreizeffekten von Sozialleistungen entgegenwirken. Sie können jedoch je nach Zeitpunkt und Personentyp negative Anfangseffekte, sogenannte *Lock-in-Effekte* aufweisen (Arni und Wunsch 2014): Stellensuchende, die an Programmen teilnehmen, reduzieren ihre Anstrengungen bezüglich Stellensuche. Arni und Wunsch (2014) zeigen, dass Basisprogramme im Kanton Zürich starke Lock-in-Effekte haben und die Suchdauer entsprechend verlängern können. Andere Studien (mit Daten aus anderen Kantonen) finden hingegen keine negativen Effekte (Morlok et al. 2014). Dies dürfte unter anderem darauf hindeuten, dass die konkrete Ausgestaltung und Implementation der Massnahmen für die Wirkungen von grosser Relevanz ist.

Internationale Forschungsergebnisse

Leistungsumfang: Bezugsdauer und Ersatzquote

Carling et al. (2001) untersuchen eine Senkung der Ersatzquote in Schweden von 80 auf 75 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen, stieg für die betroffene Gruppe um rund 10 Prozent. Røed und Zhang (2003) nutzen Besonderheiten in der norwegischen Arbeitslosenversicherung, um den Effekt der Leistungshöhe zu messen. Die durchschnittliche Elastizität der *hazard rate*^a hinsichtlich Leistungshöhe beträgt rund 0,95 (Männer) und 0,35 (Frauen): Eine Leistungsreduktion um 10 Prozent verkürzt eine 10-monatige Arbeitslosigkeitsdauer um ungefähr einen Monat (Männer) bzw. 1–2 Wochen (Frauen).

Lalive et al. (2006) untersuchen eine Reform in der österreichischen Arbeitslosenversicherung, die für gewisse Personen die maximale Bezugsdauer und/oder die Ersatzquote erhöhte. Ein Anstieg in der maximalen Bezugsdauer von 30 auf 52 Wochen (30 auf 39 Wochen) erhöhte die Dauer der Arbeitslosigkeit um 2,3 Wochen (0,4 Wochen). Der Anstieg in der Ersatzquote um 6 Prozentpunkte führte zu einer um 0,4 Wochen verlängerten Arbeitslosigkeit (dies impliziert eine Elastizität der Arbeitslosigkeitsdauer hinsichtlich Ersatzquote von ungefähr 0,15). Lalive (2008) untersucht eine weitere Reform in Österreich, welche die maximale Bezugsdauer für Arbeitslose über 50 Jahren von 30 auf 209 Wochen ausweitete. Als Folge stieg die Arbeitslosigkeitsdauer betroffener Männer um rund 14,8 Wochen, jene der Frauen um rund 74,8 Wochen. Anders ausgedrückt: Für jede weitere Woche möglicher Arbeitslosenleistungen steigt die Dauer der Arbeitssuche um 0,09

Wochen (Männer) bzw. 0,32 Wochen (Frauen).^b

In Finnland verlängerte eine Leistungserhöhung von 15 Prozent die Arbeitslosigkeitsdauer um 33 Tage, was einer Elastizität von 0,8 entspricht (Uusitalo und Verho 2010). Für Deutschland berechnen Schmieder et al. (2012), dass jeder zusätzliche Monat Bezugsdauer die Stellensuche durchschnittlich um 0,10–0,13 Monate verlängert.

Zusammenfassend zeigen die Studien, dass der Leistungsumfang (Bezugsdauer und Ersatzquote) die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst. Die gemessenen Effekte sind jedoch je nach Reform und Land unterschiedlich gross. Individuen scheinen dabei stärker auf Veränderungen in der maximalen Bezugsdauer zu reagieren als auf Änderungen in der Ersatzquote (Lalive et al. 2006). Entsprechend dürften Reformen, die kürzere Bezugsfristen vorsehen, bezüglich Arbeitsanreize erfolgsversprechender sein als eine Senkung der Ersatzquote. Allerdings ist dabei auf die Beziehung zwischen Bezugsdauer und Qualität bzw. Stabilität der Arbeitsverhältnisse bei Wiederbeschäftigung Acht zu geben.

Arbeitsverhältnisse bei Wiederbeschäftigung

Card et al. (2007b) zeigen, dass eine verlängerte Bezugsdauer in Österreich die Qualität des Job-Matching nicht beeinflusst (gemessen anhand des Einkommens und der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses). Ebenfalls keine Effekte finden Van Ours und Vodopivec (2008), die eine Reform (kürzere Bezugsdauer) in Slowenien untersuchen. Caliendo et al. (2013) finden Evidenz für heterogene Effekte unter den Individuen in Deutschland. Neuere Studien finden allerdings vermehrt signifikante Effekte des Leistungsumfangs auf die Arbeitsverhältnisse nach der Arbeitslosigkeit: Schmieder et al. (2016) finden negative Effekte eines Leistungsausbaus (Bezugsdauer) auf die Lohnhöhe und Beschäftigungsdauer in Deutschland. Demgegenüber zeigt eine Studie von Nekoei und Weber (2017), dass ein Leistungsausbau in Österreich kurz- und langfristig zu höheren Löhnen der Betroffenen führte.^c

Liquiditätsbeschränkungen

Wie Individuen auf den Leistungsumfang reagieren, hängt von ihren finanziellen Verhältnissen ab, d. h. inwiefern sie Liquiditätsbeschränkungen ausgesetzt sind. Gemäss Chetty (2008) kann der Gesamteffekt einer Veränderung im Leistungsumfang auf die Suchanstrengungen der Individuen in zwei Faktoren zerlegt werden: Moralisches Risiko und Liquiditätseffekt. Höhere Leistungen erlauben es, über einen längeren Zeitraum einen passenden Job zu suchen, der finanzielle Druck wird geschmälert. Gemäss Berechnungen von Chetty wird rund 60 Prozent der längeren Bezugsdauer durch die Vermeidung von Liquiditätsengpässen verursacht und nicht durch negative Anreize (moralisches Risiko). Evidenz dafür liefert u. a. die Tatsache, dass pauschale Kompensationszahlungen (kein moralisches Risiko) die Arbeitslosigkeitsdauer signifikant verlängerten. In dieselbe

Richtung zeigen Resultate von Card et al. (2007a).

Sanktionen

Für die Niederlande zeigen Van den Berg et al. (2004) sowie Abbring et al. (2005), dass ausgesprochene Sanktionen die Wahrscheinlichkeit verdoppelten, eine Arbeit aufzunehmen. Ein Effekt in derselben Grössenordnung findet Svarer (2011) für Dänemark. Auch für Deutschland zeigen Studien positive Resultate (Hofmann 2012).

Berg und Vikström (2014) untersuchen mit schwedischen Daten den Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigung (positiver Effekt) und ebenso auf die Qualität der Arbeitsstelle. Sanktionierte Arbeitslose akzeptieren Stellen mit tieferem Lohn und geringerem Arbeitspensum. Im Durchschnitt beträgt die Lohnreduktion vier Prozent, die Wahrscheinlichkeit eine Vollzeitstelle anzutreten ist rund 15 Prozent tiefer.

Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM)

Inwiefern wirken staatliche Programme und Kurse, Arbeitslose wieder beruflich zu reintegrieren? Eine Metaanalyse von Card et al. (2015) über rund 200 Studien kommt zu folgenden Ergebnissen: AMM wirken in der kurzen Frist (weniger als 1 Jahr nach Programmende) nur sehr schwach. Die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, wird durch AMM kurzfristig um 1 bis 3 Prozentpunkte gesteigert, in der langen Frist (über 2 Jahre nach Programmende) hingegen um rund 5 bis 12 Prozentpunkte. Unterschiedliche Massnahmen wirken zu unterschiedlichen Zeitpunkten: Programme, die bei der Arbeitssuche Hilfe leisten (z. B. Stellenvermittlung) haben stabile Effekte über die Zeit. Programme bezüglich Humankapital (z. B. Weiterbildungskurse) wirken andererseits erst in der langen Frist (wenig bis negative Effekte in der kurzen Frist). Öffentliche Beschäftigungsprogramme haben generell nur beschränkte bis negative Effekte. Ferner haben AMM je nach Zielgruppe und Massnahme eine unterschiedliche Wirkung. Stärkere Effekte werden bei Frauen und Langzeitarbeitslosen gemessen, schwächere Effekte bei älteren Erwerbstätigen und Jugendlichen. Schliesslich sind AMM in Rezessionen eher wirksam als in anderen Konjunkturphasen.

^aDie hazard rate beschreibt die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit nach einer bestimmten Dauer zu verlassen, gegeben, dass man diese Dauer schon in Arbeitslosigkeit verbracht hat.

^bDie grosse Differenz zwischen den Geschlechtern dürfte auf das unterschiedliche frühestmögliche Rentenalter zurückzuführen sein. Jenes betrug 54 Jahre (Frauen) bzw. 59 Jahre (Männer). Für ältere Frauen stellten die Leistungen somit einen wichtigen Weg in die Frühpensionierung dar.

^cWie Nekoei und Weber (2017) darlegen, sind diese gegensätzlichen Resultate nicht im Widerspruch zur Theorie. So ist der Lohn effekt das Resultat zweier gegensätzlicher Effekte: Einerseits führt eine Leistungserhöhung dazu, dass Arbeitslose in der Jobsuche selektiver werden, was zukünftige Löhne erhöht. Andererseits bieten grosszügigere Leistungen Anreize, längere arbeitslos zu bleiben, was Humankapital, Job-Möglichkeiten und damit auch zukünftige Löhne reduziert. Theoretisch kann der Lohn effekt deshalb sowohl positiv wie negativ sein – je nachdem, welcher Effekt überwiegt.

4.8.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Für eine Volkswirtschaft ist das Risiko Arbeitslosigkeit von zentraler Bedeutung. Umso wichtiger ist deshalb die Existenz einer funktionsfähigen, optimal ausgestalteten Arbeitslosenversicherung. Aufgrund ihrer zentralen Rolle kennt die ALV gewisse Verknüpfungen und Abhängigkeiten mit praktisch allen anderen Sozialwerken. Im Folgenden soll die Beziehung zur Sozialhilfe und IV erläutert werden.

ALV und Sozialhilfe

Grosse Interdependenzen bestehen zwischen der ALV und der Sozialhilfe, dem letzten Netz im schweizerischen Sozialsystem. Beide Systeme funktionieren nach unterschiedlichen Prinzipien und haben verschiedene Zielsetzungen. Die Integration in den Arbeitsmarkt wird in beiden Systemen verfolgt, hat in der ALV jedoch den höheren Stellenwert. In der Realität können sich die Klientenprofile überschneiden (Lindenmeyer und Walker 2010).

Je strikter die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen der ALV sind, desto mehr Leute werden auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sein. Reichen die ALV-Leistungen nicht zur Existenzsicherung, muss aufgrund des Subsidiaritätsprinzips gegebenenfalls die Sozialhilfe Leistungen ausrichten. Höhere Wartezeiten in der ALV können höhere Sozialhilfeausgaben bedingen, welche die Zeit bis zu den ALV-Taggeldern überbrücken. Dasselbe ist bei der maximal möglichen Bezugsdauer zu erwarten: Je geringer die Höchstzahl an Taggeldern, desto früher droht die Aussteuerung und entsprechend früher können Sozialhilfegelder nötig werden.¹¹⁵

Dementsprechend dürften Revisionen der ALV (und anderer Sozialversicherungen) bezüglich Leistungen oder Anspruchskriterien gewöhnlich zu einer Kostenverlagerung in die oder aus der Sozialhilfe führen. Fragwürdig bleibt jedoch das jeweilige Ausmass. Desweiteren ist die quantitative Abschätzung der Kostenverlagerungen kompliziert und insbesondere im Voraus einer Reform schwer abzuschätzen.¹¹⁶

ALV und IV

Bei Menschen, die (potenziell) von Invalidität betroffen sind, können sowohl die IV als auch die ALV von Bedeutung sein. So hat die ALV u. a. eine Vorleistungspflicht: Wer bei der IV zum Leistungsbezug angemeldet und bereit ist, eine (Teilzeit-)Stelle anzunehmen, hat Anspruch auf eine volle Arbeitslosenentschädigung. Die ALV deckt damit eine Lücke im Erwerbssersatz bis zur endgültigen Abklärung einer anderen Versicherung. Die ALV und die IV (sowie die UV)

¹¹⁵Eine Analyse von Fluder et al. (2017) zeigt, dass rund 38 Prozent der Ausgesteuerten über längere Zeit auf Sozialhilfe angewiesen sind (durchschnittliche Bezugsdauer von 44 Monaten). Weitere 26 Prozent sind wegen geringen Erwerbseinkommen zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen.

¹¹⁶So zeigt etwa eine Analyse der 4. ALV-Revision (vgl. Abschnitt 4.8.4), dass die Sozialhilfe durch den verschärften Leistungszugang in der ALV weniger stark belastet wurde als ursprünglich von den Kantonen befürchtet worden war (Salzgeber 2012).

sind ferner nicht komplementär. Eine versicherte Person kann je nach Situation von mehreren Sozialversicherungen Leistungen beziehen.

Für gewisse Leute, die eine staatliche Leistung beziehen wollen, dürfte zwischen der ALV und der IV eine gewisse Substituierbarkeit bestehen. Wer die Kriterien für den Leistungsanspruch in einer Sozialversicherung nicht erfüllt, dürfte gegebenenfalls versuchen, an Leistungen des anderen Sozialwerks zu gelangen. Je attraktiver die Leistungen eines Systems, desto stärker die Anziehungskraft. Senkt die ALV beispielsweise die maximale Bezugsdauer, erfolgt die Aussteuerung früher und Versicherte stellen einen allfälligen IV-Antrag früher.¹¹⁷

4.8.3 Föderale Organisation

Die zuvor angesprochenen Kostenverschiebungen zwischen ALV, IV und Sozialhilfe sind ebenso aus einer föderalen Perspektive von Relevanz. Grund dafür ist insbesondere die unterschiedliche Finanzierung der einzelnen Sozialwerke. Die ALV und in geringerem Masse die IV werden mehrheitlich durch Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber finanziert. Die Sozialhilfe alimentiert sich hingegen durch öffentliche Mittel der Kantone und Gemeinden. Letztere haben entsprechend ein finanzielles Interesse an einer grosszügigeren (z. B. hinsichtlich Bezugsdauer) Ausgestaltung der ALV.

Infolge regional unterschiedlicher Niveaus der Arbeitslosigkeit impliziert die ALV auch regionale Umverteilungen aus Regionen mit tiefer in solche mit hoher Arbeitslosigkeit. Regionen mit erhöhter Arbeitslosigkeit haben entsprechend ein vergleichsweise grösseres Interesse an grosszügigeren Leistungen der ALV.

4.8.4 Reformen und Lösungsansätze

4. ALV-Revision (in Kraft seit 2011)

Im Rahmen der 4. Revision des AVIG traten 2011 verschiedene Änderungen in Kraft: Einerseits wurden die Versicherungsbeiträge von 2 auf 2,2 Prozent erhöht sowie das Solidaritätsprozent eingeführt (vgl. S. 112). Andererseits verkürzte die Revision für bestimmte Personengruppen die maximale Länge des Taggeld-Bezugs und verschärfte die Anspruchsberechtigungen. Nachfolgend werden die wichtigsten Massnahmen diesbezüglich diskutiert:

Stärkung des Versicherungsprinzips

- Engere Kopplung der Beitrags- und Bezugsdauer
- Senkung der Leistungsdauer für Beitragsbefreite von 12 auf 4 Monate

¹¹⁷In den acht Jahren nach einer Aussteuerung beziehen rund neun Prozent der Versicherten eine IV-Rente, bei einer durchschnittlichen Bezugsdauer von 57 Monaten (60 Prozent der Beobachtungsperiode) (Fluder et al. 2017). Zum Vergleich: Von den 2005 neu arbeitslos gewordenen Personen beziehen (über fünf Jahre betrachtet) 3,4 Prozent eine IV-Rente.

- Einführung von zusätzlichen Wartezeiten für Versicherte ohne Unterhaltspflichten (abgestuft nach der Höhe des versicherten Verdienstes)

Das alte System setzte stärker negative Arbeitsanreize, indem länger Leistung bezogen werden konnte, als im Minimum Beiträge geleistet werden mussten. Eine diesbezügliche Stärkung des Versicherungsprinzips dürfte sich auch positiv auf die Erwerbsanreize auswirken. Teilweise korrigiert wurden weiter die sehr kurzen Wartezeiten, was die Eigenvorsorge stärkt und die Bemühungen für eine Arbeitsstelle fördert.

Massnahmen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen

- Beschränkung der Bezugsdauer auf 200 Taggelder für Jugendliche unter 25 Jahren und ohne Unterhaltspflichten
- Wartezeit von 120 Tagen für Personen, die ihre Ausbildung abgeschlossen haben

Jugendliche und junge Erwachsene sind in der Schweiz gut in den Arbeitsmarkt integriert. Sie bleiben durchschnittlich weniger lange arbeitslos und haben gute Chancen, jeweils rasch wieder in den Arbeitsmarkt zurückzufinden (SECO 2017). Entsprechend Sinn ergibt eine verkürzte Bezugsdauer, die gleichzeitig Anreize für verstärkte Bemühungen schafft.

Studienabgänger haben generell sehr gute Chancen, eine Stelle zu finden und sind unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Das System sollte entsprechend keine Anreize setzen, sich nicht sofort nach der Ausbildung um eine Stelle zu bemühen. Auch im Hinblick darauf, dass Schulabgänger Taggelder beziehen können, ohne je Beiträge geleistet zu haben.

Die Teilnahme an einem kantonalen Beschäftigungsprogramm begründet keine neuen Ansprüche bei der ALV

Vor der 4. AVIG-Revision bestand ein erheblicher Fehlanreiz darin, dass Stellensuchende durch die Teilnahme an kantonal organisierten Beschäftigungsprogrammen (ausserhalb der ALV) beispielsweise nach einer Aussteuerung wieder neue Ansprüche auf Taggelder erwirken konnten. Mit der Revision wurde dieser Fehlanreiz korrigiert, indem gestützt auf kantonale Beschäftigungsprogramme keine neuen Ansprüche auf Leistungen der ALV mehr begründet werden können. Damit wurde der Anreiz gestärkt, dass die Kantone und Gemeinden ebenfalls auf eine echte Arbeitsmarktintegration von ausgesteuerten Arbeitslosen hinwirken.

Eine verwandte Massnahme betraf die Kompensationszahlungen bei Zwischenverdiensten, die bei der Berechnung späterer Leistungen nicht mehr als versicherten Lohn berücksichtigt werden. Dies reduziert zwar bis zu einem gewissen Grad den Anreiz, einen Zwischenverdienst anzunehmen. Der Effekt dürfte aber gering sein, da die Änderung keinen negativen Einfluss auf die unmittelbare Einkommenssituation hat und weiterhin durch einen Zwischenverdienst weniger Taggelder aufgebraucht werden. Ein Zwischenverdienst erhöht ferner weiterhin die Chance zur Wiedereröffnung einer allfälligen neuen Rahmenfrist, wenn auch auf tieferem Niveau des versi-

cherten Verdienstes.

Evaluationen der 4. AVIG-Revision zeigen grundsätzlich positive Effekte auf den Arbeitsmarkt (Arni und Schiprowski 2016; SECO 2013). So konnte die Dauer der Stellensuche verkürzt und damit die Arbeitslosenquote um rund 0,1 Prozentpunkte gesenkt werden.

Weiterentwicklung der IV

IV-Rentenbeziehende, deren Rente aufgrund einer Rentenrevision herabgesetzt oder aufgehoben wird, sind grundsätzlich gezwungen, die Erwerbstätigkeit zu erweitern oder eine Stelle anzunehmen. Sind sie damit nicht erfolgreich, gelten sie als arbeitslos. Bei der ALV sind solche Rentnerinnen und Rentner von der Erfüllung der Beitragspflicht befreit und damit gegen Arbeitslosigkeit versichert. Anspruch auf Taggelder der ALV besteht jedoch nur während rund vier Monaten (90 Taggelder). Im Rahmen der Weiterentwicklung der IV will der Bundesrat die Anspruchsdauer auf 180 Taggelder verdoppeln (Bundesrat 2017a, 2614). Entsprechend länger können arbeitsmarktliche Massnahmen der ALV durchgeführt werden. Damit will der Bundesrat verhindern, dass gefährdete Versicherte erneut invalid oder von der Sozialhilfe abhängig werden.

Eine längere Bezugsdauer mindert die Anreize, sich verstärkt um eine neue Stelle zu bemühen. In diesem konkreten Fall dürfte die Verlängerung jedoch sinnvoll sein, da die Reintegration von (Teil-)Invaliden oft längere Zeit beanspruchen kann und grosse Bemühungen nötig macht. Es gilt jedoch zu vermeiden, dass die Spezialregelung nicht zu einem weiteren Taggeld-Ausbau bei anderen beitragsbefreiten Personen (etwa infolge Aus- oder Weiterbildung) führt.

Gäbe es allenfalls noch weiteres Verbesserungspotenzial? Wie Arni et al. (2013) nachweisen, können Sanktionen kontraproduktiv sein, da sie zu weniger stabilen und schlechter bezahlten Arbeitsverhältnissen führen. Weniger negativ wirken hingegen ex ante Effekte von Sanktionen. Die Autoren schlagen deshalb vor, die möglichen Leistungsreduktionen zu begrenzen und stattdessen das Monitoring (Kontrolle) zu verstärken. Diskutieren liesse sich ferner der Leistungsumfang. Obschon die 4. ALV-Revision diesbezüglich Korrekturen vorgenommen hat, dürfte bei einigen Parametern noch Spielraum bestehen. So wäre beispielsweise zu prüfen, ob eine Verlängerung der gegenwärtigen Wartefristen für Taggelder (zw. 0 und 20 Taggeldern) Sinn machen könnte. Somit würden Bagatellfälle verhindert, versichert wären einzig länger dauernde Erwerbsausfälle.

4.8.5 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Wie bereits angesprochen, agiert auch die ALV im Spannungsfeld zwischen sozialer Absicherung und wirksamen Erwerbsanreizen. Im Gegensatz zu anderen Sozialwerken setzt die ALV u. a. mittels Verbesserung der Vermittelbarkeit und Arbeitsmarktfähigkeit verstärkt auch direkt positive Impulse zur Erwerbstätigkeit. Vergangene Reformen versuchten, mit verschärften Anspruchskriterien und selektiven Leistungsreduktionen bestehende Fehlanreize zu korrigieren. Als Folge scheint eine Minimierung der negativen Anreizwirkungen erreicht worden zu sein. Auch wenn

Feinjustierungen durchaus möglich sind, so dürften zumindest grössere Anreizverbesserungen nur mittels einer Reduktion der sozialen Absicherung oder anderer negativer Begleiterscheinungen zu erreichen sein.

Eine bedeutende Rolle spielen ferner die Beratung zur Stellensuche sowie die Überprüfung der Stellensuchbemühungen. Die Beurteilung, inwiefern mittels Prozessinnovationen oder einem gezielteren Einsatz der verfügbaren Mittel Verbesserungen bei der Vermittlung möglich wären, liegt jedoch ausserhalb des Rahmens dieser Studie.

4.9 Erwerbsersatzordnung (EO) und Mutterschaft

Kurzer Überblick

Beschreibung

Wer in der Schweizer Armee, im Zivildienst oder im Zivilschutz Dienst leistet, hat Anspruch auf einen Teil des Verdienstaufschlags. Die EO leistet zudem für die ersten 14 Wochen nach der Geburt eines Kindes Erwerbsersatz (Mutterschaftsentschädigung).

Anspruchsberechtigte

Anspruch auf Erwerbsausfallentschädigungen hat für jeden besoldeten (bzw. anrechenbaren) Dienstag, wer in der Schweizer Armee, im Zivildienst oder Zivilschutz Dienst leistet. Die EO-Leistungen kommen auch denjenigen zugute, die vor dem Dienstesatz nicht erwerbstätig waren.

Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung haben grundsätzlich alle erwerbstätigen Mütter. Die Mutter muss während den 9 Monaten vor der Geburt bei der AHV versichert und innerhalb dieser Zeit während mindestens 5 Monaten erwerbstätig gewesen sein (Arbeitspensum irrelevant). Zum Zeitpunkt der Geburt muss die Mutter in einem Arbeitsverhältnis stehen oder als Selbständigwerbende gelten. Anspruch auf Leistungen besteht ferner, wenn bis zur Geburt eine Erwerbsausfallentschädigung (Taggeld bei Krankheit oder Unfall) oder Taggelder der Arbeitslosenversicherung bezogen wurden.

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG), Verordnung zum Erwerbsersatzgesetz (EOV) und zahlreiche Weisungen des BSV.

Berechnungsgrundlage

Dienstleistende erhalten eine Grundentschädigung von 80 % des durchschnittlichen vor-dienstlichen Erwerbseinkommens. Dabei bestehen sowohl Mindest- (62 Fr. pro Tag) wie Höchstbeträge (196 Fr. pro Tag). Als Erwerbstätige gelten Personen, die in den letzten 12 Monaten vor dem Einrücken während mindestens 4 Wochen erwerbstätig waren. Nichter-

werbstätige und Rekruten erhalten fix 62 Fr. pro Tag. Diverse Sonderregelungen bestehen unter anderem für Dienstleistende mit Kindern und Gradänderungsdienste. Die EO gewährt ferner Kinderzulagen sowie Zulagen für Betreuungskosten und Betriebszulagen.

Die Mutterschaftsentschädigung beträgt 80 % des vor der Geburt erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens und wird als Taggeld für maximal 98 Tage ausgerichtet.^a Pro Tag werden höchstens 196 Fr. vergütet – entsprechend sind lediglich Monatseinkommen bis rund 7350 Fr. voll versichert.

Finanzierung

Die Leistungen werden durch Beiträge finanziert, die zusammen mit den AHV-Beiträgen erhoben werden. Beitragspflichtig sind analog AHV Arbeitgeber, Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende sowie Nichterwerbstätige. Die Beiträge belaufen sich bei Erwerbstätigen gegenwärtig auf 0,45 % des massgebenden Erwerbseinkommens. Arbeitgeber und Arbeitnehmende tragen die Beiträge je zur Hälfte.

Zahlen und Fälle

2016 bezogen rund 341 200 Personen eine EO-Leistung (inkl. Doppelzählungen) (BSV 2017e). Darunter sind rund 81 400 Mutterschaftsentschädigungen. Die Leistungen beliefen sich auf insgesamt rund 1,6 Mrd. Fr., wovon die Hälfte an Mütter ging. Der durchschnittliche Betrag pro Tag und Mutter belief sich auf 123 Fr.

Letzte Reformen

7. EO-Revision: Inkrafttreten per 1. Juli 2005:

- Einführung Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Mütter
- Anpassungen bei Lohnersatz und Entschädigungen von Dienstleistenden (u. a. Erhöhung Grundentschädigung von 65 auf 80 % des massgebenden Einkommens)

Föderale Einbettung

Die Durchführung der Erwerbersersatzordnung erfolgt durch die Organe der AHV.

^aAllerdings kennen viele Unternehmen einen grosszügigeren (d. h. längeren und/oder besser entschädigten) Mutterschaftsurlaub.

4.9.1 Fehlanreize

Die Leistungen für Dienstleistende sowie die Mutterschaftsentschädigung beinhalten kaum negative Anreizwirkungen. Beide Leistungsarten beschränken sich auf die Absicherung des Erwerb-
saufalls im Falle einer Dienstpflicht respektive Mutterschaft. Bei nichterwerbstätigen Müttern werden keine Leistungen ausgerichtet.

Dienstleistende wie Mütter erhalten grundsätzlich eine Entschädigung von 80 Prozent des durchschnittlichen vordienstlichen Erwerbseinkommens. Entsprechend haben beide gewisse verstärkte positive Arbeitsanreize in der Zeit vor dem Dienstantritt bzw. vor der Geburt. Finanziell kann es sich durchaus lohnen – falls die Möglichkeit besteht – zuvor das Arbeitspensum zu erhöhen.

Verlässliche Zahlen gibt es keine, doch deuten Analysen darauf hin, dass die Einführung der obligatorischen Mutterschaftsversicherung 2005 keinen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit und Anstellungschancen von Frauen ausgeübt hat (Aeppli 2012).¹¹⁸

Im internationalen Vergleich ist die Ausgestaltung des Mutterschaftsurlaubes in der Schweiz zudem eher bescheiden. Wie eine Analyse der internationalen Forschungsliteratur (siehe Kasten) zeigt, sollte das Schweizer Modell das Arbeitsangebot nicht negativ beeinflussen. Die dadurch geschaffene Arbeitsplatzsicherheit wirkt stattdessen eher erwerbsfördernd.

Arbeitsanreize während des Mutterschaftsurlaubs

Bis acht Wochen nach der Geburt dürfen Mütter nicht arbeiten (Art. 35a Abs. 3 ArG). Von der 9. bis zur 16. Woche ist eine Beschäftigung nur mit Einverständnis der Mutter erlaubt. Nimmt die Mutter allerdings die Erwerbsarbeit innerhalb der 14 Wochen nach der Geburt wieder auf, wird die Auszahlung der Taggelder eingestellt, der Anspruch für die restliche Zeit endet vollständig. Dabei spielt das Arbeitspensum und die Dauer der Erwerbstätigkeit keine Rolle.

Die Gesundheit der Mutter hat oberste Priorität, weswegen der entsprechende Schutz besteht. Sollte eine Mutter aber nach Geburt schon früh wieder zu Kräften kommen und gewillt sein, vor der 14-Wochen-Frist die Arbeit teilweise wiederaufzunehmen, wird sie dafür finanziell bestraft. Sie verliert sämtlichen noch verbleibenden Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung. Nur bei Topverdienerinnen wird sich eine (teilweise) Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit netto nicht in tieferen Einkommen niederschlagen.

Die Wirkung dieser Regelung dürfte allerdings marginal sein. Viele Mütter nehmen gewöhnlich ohnehin eine längere Auszeit von der Erwerbstätigkeit.¹¹⁹ Gut ausgebildete Frauen mit hohem Einkommen werden zudem als Folge der Regelung kaum von einer vorgezogenen Erwerbsaufnahme absehen. Das Verdienstpotezial sowie der mögliche abgewendete Verlust von beruflichen Kompetenzen dürften etwaige Verluste kompensieren.

¹¹⁸Dies dürfte gemäss der zitierten Studie auch damit zusammenhängen, dass vor 2005 eine Mehrheit der erwerbstätigen Mütter in einem Unternehmen arbeitete, das bereits einen bezahlten Mutterschaftsurlaub kannte.

¹¹⁹Basierend auf Befragungen zeigt eine Analyse von Aeppli (2012), dass rund 60 Prozent der Frauen einen Mutterschaftsurlaub beziehen, der über 14 Wochen hinausgeht (teilweise durch den Arbeitgeber finanziert). Rund 8 Prozent der Frauen beziehen einen Mutterschaftsurlaub von weniger als 14 Wochen.

Internationale Forschungsergebnisse

Gemäss der ökonomischen Theorie beeinflusst ein Mutterschaftsurlaub das kurz- bis langfristige Arbeitsangebot der betroffenen Mütter auf verschiedene Weise.^a Positiv auf die Erwerbsbeteiligung wirken etwa die durch den staatlich vorgegebenen Mutterschaftsurlaub geschaffene Arbeitsplatzsicherheit sowie die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Lange Arbeitsunterbrüche können hingegen zu einem Verlust an Fähigkeiten und Berufserfahrung führen, was die Arbeitsplatzaussichten schmälert und die Löhne reduziert. Zudem können längere Arbeitsunterbrüche unter dem Gesichtspunkt der statistischen Diskriminierung für Frauen nachteilig sein.

Die meisten empirischen Studien bestätigen grundsätzlich die theoretischen Voraussagen. Im Folgenden werden die Resultate ausgewählter Studien präsentiert und anschliessend die wichtigsten Erkenntnisse aus der Literatur zusammengefasst. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Regelungen zum Mutterschafts- bzw. Elternurlaub von Land zu Land beträchtlich unterscheiden.^b Dies betrifft die anspruchsberechtigten Elternteile (besteht ein Anspruch nur für die Mutter oder ebenso für den Vater?), die Anspruchslänge sowie Art und Umfang des Erwerbsersatzes (wird vom Staat oder dem Arbeitgeber ein Ersatzeinkommen ausgerichtet? In welcher Höhe?).

Effekt eines kurzen, unbezahlten Mutterschaftsurlaubes (USA)

Die USA kennen auf Bundesebene keinen rechtlichen Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub. Einzig in grösseren Firmen besteht Anspruch auf zwölf Wochen unbezahlten Mutterschaftsurlaub. Von letzterem gehen kaum negative Effekte aus. Im Gegenteil: Mütter, die einen entsprechenden Anspruch haben, nehmen mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit schon früh dieselbe Arbeit wieder auf (Berger und Waldfogel 2004; Waldfogel 1998). Der relativ kurze Anspruch von zwölf Wochen scheint zudem keinen Einfluss auf die Gehälter der betroffenen Mütter zu haben (Baum 2003).

Ländervergleichsstudien

In einer vielzitierten Studie diverser europäischer Länder zeigt Ruhm (1998), dass der Anspruch auf bezahlten Elternurlaub mit einer höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter einhergeht. Längere Erwerbsunterbrüche führen jedoch zu substantziellen Lohneinbussen. Anhand aktualisierter Daten und einer breiteren Länderauswahl finden Thévenon und Solaz (2013) einen negativen Effekt des Elternurlaubs auf die Löhne betroffener Mütter. Auf die Erwerbsbeteiligung wirkt der bezahlte Elternurlaub jedoch erst ab einer bestimmten Länge negativ.

Analyse von Reformen: Effekt von längerem Elternurlaub auf Erwerbsbeteiligung und Löhne

Baker und Milligan (2008) analysieren Unterschiede in kanadischen Provinzen über die Zeit: Ein Mutterschaftsurlaub von 17–18 Wochen hat keinen negativen Einfluss auf die Länge des Erwerbsunterbruchs – die Anzahl Mütter in einem Arbeitsverhältnis steigt. Grosszügige Ansprüche (29–70 Wochen) erhöhen die Länge des Erwerbsunterbruchs jedoch signifikant.

Lalive und Zweimüller (2009) sowie Lalive et al. (2013) untersuchen Reformen in Österreich. Längere Elternurlaube (bis zu zwei Jahre) führen zu einem signifikanten Aufschub des beruflichen Wiedereinstiegs und reduzieren die Wahrscheinlichkeit, überhaupt wieder eine Arbeit aufzunehmen. Unter anderem führte die Verlängerung des bezahlten Elternurlaubs von einem auf zwei Jahre dazu, dass die Mütter rund acht Monate länger zuhause blieben. Der Einfluss auf die Einkommen der Frauen ist hingegen eher gering.

Schönberg und Ludsteck (2014) untersuchen Reformen in Deutschland. Jeder Ausbau des Elternurlaubs führte zu einem späteren Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. In der langen Frist (3–6 Jahre nach Geburt) hatten die Ausbauschritte hingegen nur einen marginalen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung und das Einkommen betroffener Mütter.

Dahl et al. (2016) untersuchen Reformen, die den bezahlten Elternurlaub in Norwegen von 18 auf 35 Wochen ausweiteten. Ein erhöhter Anspruch verlängerte den Erwerbsunterbruch nahezu eins zu eins. In der mittleren und langen Frist ist jedoch kein Effekt auf die Erwerbsbeteiligung und das Einkommen der betroffenen Mütter (und Väter) festzustellen.

Konklusion

Ein relativ kurzer Elternurlaub scheint positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auszuüben. Grund dafür dürfte vor allem die mit dem Elternurlaub gewöhnlich einhergehende Arbeitsplatzsicherheit sein. Die Evidenz bezüglich Länge des Elternurlaubs und der Erwerbsbeteiligung der Mütter ist relativ klar. Ab einem bestimmten Anspruch gilt: Je länger der Elternurlaub, desto stärker die negativen Effekte auf die Erwerbsbeteiligung. Je länger der Erwerbsunterbruch dauert, desto schwieriger wird der Wiedereinstieg. Eine Arbeitsplatzgarantie schwächt die negativen Wirkungen diesbezüglich etwas ab. Die Literatur zeigt zudem: Elternurlaube jeglicher Länge führen dazu, dass die Mütter ihrem bisherigen (d. h. vor Geburt) Arbeitgeber verstärkt treu bleiben.

Bezüglich des Einflusses auf die Löhne ist die Evidenz weniger klar. Einige Studien finden keinen Effekt des Elternurlaubs auf die Lohnhöhe, andere jedoch einen klar negativen Effekt. Ab einer bestimmten Länge des Erwerbsunterbruchs finden hingegen die meisten Studien eine negative Beeinträchtigung.

Hinsichtlich einer optimalen Länge des Elternurlaubs lässt die Literatur keinen Schluss zu.

^aVgl. Jaumotte (2003) und Ferragina (2017) für einen Überblick.

^bDie Begriffe Mutterschaftsurlaub und Elternurlaub (bzw. Elternzeit) werden nicht überall einheitlich verwendet. Elternurlaub beinhaltet grundsätzlich den Rechtsanspruch auf Mutterschaftsurlaub als auch den in einigen Ländern bestehenden Vaterschaftsurlaub (oder die Möglichkeit der mehr oder weniger freien Aufteilung der Urlaubszeit). In diesem Literaturüberblick sehen wir von einer Differenzierung ab. Dies ist insofern wenig problematisch, als dass Elternurlaubstage selbst bei einem egalitären Anspruch der Väter mehrheitlich von den Müttern bezogen werden. Dies trifft sogar auf die nordischen Länder zu, die gewöhnlich ausgeprägt egalitäre Strukturen kennen (Eydal et al. 2015). Für eine Übersicht der bestehenden Regelungen in den OECD-Ländern vgl. OECD (2011a).

4.9.2 Reformen und Lösungsansätze

Der Erwerbssersatzordnung liegen keine gewichtigen Fehlanreize inne, die es zu korrigieren gälte. Die im Rahmen der 7. EO-Revision eingeführte Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Mütter ist breit abgestützt und akzeptiert. Auch wenn keine genauen Daten vorliegen, so deuten internationale Forschungsergebnisse darauf hin, dass von einem vergleichsweise kurzen Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen keine negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot ausgeht.

Teilweise wird kritisiert, dass das heutige System der Familienunterstützung (u. a. Mutterschaftsurlaub und Familienzulagen) die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu wenig fördere (Dostert und Engler 2006). Stattdessen würden gerade durch den Mutterschaftsurlaub eher traditionelle Geschlechterrollen zementiert, was sich in der stark verbreiteten Teilzeitbeschäftigung der Frauen zeige.

Kaum quantifizieren lässt sich die Tatsache, dass das Mutterschaftsrisiko auch in der Schweiz ein Hinderungsgrund für die Anstellung von jungen Frauen darstellen kann. Diese möglicherweise bestehende negative Beeinflussung der Frauen-Erwerbstätigkeit liesse sich mit einer Modelländerung womöglich abschwächen. So schlägt Salvi (2016) die Umwandlung des gegenwärtigen Mutterschaftsurlaubes in einen Teilzeit-Elternurlaub vor: Diesen könnten die Eltern frei unter sich aufteilen, wobei auch parallel Teilzeit gearbeitet und Taggelder bezogen werden könnten. Damit liesse sich ferner der zuvor dargestellte Fehlanreiz korrigieren: Bei einer frühzeitigen Rückkehr ins Erwerbsleben würden Mütter ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung nicht mehr verlieren.

Allerdings ist die Aufteilung der bestehenden Wochen rechtlich nicht möglich.¹²⁰ Ein Elternurlaub müsste folglich über die bestehenden 14 Wochen hinausgehen, wobei den Müttern zwingend 14 Wochen Urlaub zustehen. Ein bedeutend längerer Elternurlaub dürfte hingegen mit negativen Arbeitsmarkteffekten einhergehen. Zudem zeigen Erfahrungen aus dem Ausland, dass entsprechende Elternurlaubstage zu einem sehr grossen Teil von den Müttern bezogen werden. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf – nicht nur in der unmittelbaren Nachgeburtszeit – wird durch andere Faktoren weit stärker beeinflusst. Korrekturen in anderen Bereichen (u. a. im

¹²⁰Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 183 (Mutterschutz) der Internationalen Arbeitsorganisation verpflichtet, jeder Frau einen Anspruch auf einen 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub zuzugestehen.

Steuersystem oder bei der familienergänzenden Kinderbetreuung) wären diesbezüglich effizienter und effektiver.

4.10 Familienzulagen (FZ)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Teilweiser Ausgleich der Kosten, die Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen. Familienzulagen umfassen Kinder- und Ausbildungszulagen. Einige Kantone richten zudem Geburts- und Adoptionszulagen aus.

Anspruchsberechtigte

Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende, die auf einem jährlichen Erwerbseinkommen von mindestens der halben minimalen AHV-Rente (2017: 7050 Franken) entsprechende Beiträge entrichtet haben. Auch Nichterwerbstätige haben Anspruch, wenn das Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen AHV-Rente nicht übersteigt (2017: 42 300 Franken).

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG), Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) sowie kantonale Regelungen. Zudem enthalten weitere Bundesgesetze diverser Sozialversicherungen Regelungen betreffend Familienleistungen.

Berechnungsgrundlage

Alle Kantone sind verpflichtet, mindestens die folgenden Zulagen pro Kind und Monat auszurichten:

- Kinderzulage von 200 Fr. für Kinder bis 16 Jahren
- Ausbildungszulage von 250 Fr. für Kinder in Ausbildung von 16 bis 25 Jahren

Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet. Diverse Kantone sehen höhere Ansätze vor und richten zudem teilweise Geburts- und Adoptionszulagen aus.

Finanzierung

Grundsätzlich regeln die Kantone die Finanzierung, der Bund macht jedoch konkrete Vorgaben. Die Familienzulagen für Arbeitnehmende werden von den Arbeitgebern finanziert. Diese entrichten auf die ausgerichteten Löhne Beiträge an die Familienausgleichskassen. Der Beitragssatz ist je nach Kanton und Familienausgleichskasse unterschiedlich. Auch

Selbstständigerwerbende bezahlen bis zu einem Maximalbetrag Beiträge. Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden mehrheitlich von den Kantonen finanziert.

Zahlen und Fälle

2015 wurden insgesamt rund 1,9 Mio. Familienzulagen an 1,1 Mio. Beziehende in der Höhe von 5,8 Mrd. Fr. ausbezahlt (BSV 2016). Die entstandenen Kosten wurden mehrheitlich durch Arbeitgeberbeiträge beglichen (90 %). Der mittlere gewichtete Arbeitgeberbeitragsatz lag bei 1,60 %.

Letzte Reformen

Inkrafttreten FamZG am 01.01.2009. Revision FamZG per 01.01.2011 (Schaffung nationales Familienzulagenregister) sowie per 01.01.2013 (Einbindung der Selbstständigerwerbenden).

Föderale Einbettung

Bund und Kantone teilen die Kompetenzen bezüglich Erlass der Ausführungsbestimmungen sowie der Aufsicht. Das Bundesgesetz harmonisiert die Grundlagen, setzt Mindestzulagen fest und definiert die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Am Vollzug sind die kantonalen Familienausgleichskassen und diverse private Familienausgleichskassen beteiligt.

Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die Familienzulagen in diesem Bereich sind in einem separaten Bundesgesetz (FLG) geregelt. Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht den Mindestansätzen gemäss FamZG (+ 20 Fr. im Berggebiet). Zusätzlich wird eine monatliche Haushaltzulage von 100 Fr. ausgerichtet. Die Finanzierung der Familienzulagen für selbständige Landwirtinnen und Landwirte erfolgt durch die öffentliche Hand (2/3 Bund, 1/3 Kantone), jene für landwirtschaftliche Arbeitnehmende durch ihre Arbeitgeber (2 Lohnprozente).

4.10.1 Fehlanreize

Aus ökonomischer Sicht weisen Familienzulagen auf den ersten Blick diverse positive Eigenschaften auf: Die Leistungshöhe ist fixiert und die Zulagen werden grundsätzlich unabhängig von der Einkommenshöhe ausgerichtet. Sie sind also nicht bedarfsabhängig und verursachen daher keine negativen Schwelleneffekte. Die Zulage ist ferner nicht an Güter gebunden, sondern kann frei gemäss Präferenzen der Eltern verwendet werden.

Nichtsdestotrotz haben Familienzulagen als erwerbsunabhängige Transfers einen Einkommenseffekt (erhöhtes Haushaltseinkommen), der zu reduzierten Arbeitsanreizen – insbesondere der

Mütter – führen könnte. Für eine solche negative Wirkung spielt in erster Linie der Umfang der Leistungen eine wichtige Rolle.

Rund die Hälfte der Kantone zahlte 2017 Familienzulagen im Rahmen der gesetzlichen Mindestansätze, d. h. jeweils 200 Franken Kinderzulage sowie 250 Franken Ausbildungszulage pro Kind und Monat.¹²¹ Die höchste Kinderzulage kennen die Kantone Zug und Genf mit je 300 Franken. Ab dem dritten Kind zahlt Genf 400 Franken, Waadt und Wallis je 370 bzw. 375 Franken. Bei den Ausbildungszulagen zeigen sich die Kantone Wallis und Genf am grosszügigsten: 425 bzw. 400 Franken werden bei den ersten beiden Kindern ausbezahlt, ab dem dritten Kind sind es 525 bzw. 500 Franken. Zumindest in Kantonen mit erhöhten Familienzulagen sowie bei kinderreichen Familien kann das Haushaltsbudget damit spürbar entlastet werden.

Auf Mütter mit hohem Bildungsniveau und Einkommen werden diese Zulagen kaum einen Einfluss auf die Erwerbsentscheidung ausüben (Stadelmann-Steffen 2011).¹²² Die Opportunitätskosten einer Nicht-Erwerbsbeteiligung sind bei diesen Frauen aufgrund des Einkommenspotenzials sehr hoch. Für Mütter mit niedrigem Bildungsniveau und Einkommen können insbesondere die in einigen Kantonen erhöhten Zulagen durchaus eine bedeutsame Leistung darstellen. Diese werden zwar generell weder die Kinderkosten vollständig decken noch ein Erwerbseinkommen substituieren können. Einen Einfluss könnten sie aber gerade auf das intensive Arbeitsangebot haben, da die Zulagen beispielsweise eine Vollzeitbeschäftigung nicht mehr nötig machen. Interessant ist ferner, wie Mütter im mittleren Bildungs- und Einkommensspektrum auf Familienzulagen reagieren. Wie Stadelmann-Steffen (2011) schreibt, sind diese Mütter typischerweise nicht auf zusätzliches Einkommen angewiesen (im Gegensatz zu Frauen mit tiefem Bildungsniveau) und haben zudem nicht zwingend dasselbe Bedürfnis zu arbeiten, wie Frauen in höheren Bildungsschichten.

Konkrete empirische Ergebnisse zu den Wirkungen von Familienzulagen liegen nicht vor. Anhaltspunkte liefert jedoch die zuvor zitierte Studie (Stadelmann-Steffen 2011). Anhand von Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2003 schätzt die Autorin die Effekte der Kinderzulagen (und weiterer Massnahmen wie etwa Steuerabzügen) auf das intensive und extensive Arbeitsangebot von Müttern. Die Resultate deuten darauf hin, dass Kinderzulagen die Erwerbsbeteiligung – aber nicht die Anzahl Arbeitsstunden – von Müttern mit tiefem und mittlerem Bildungsniveau signifikant reduzieren. Auf das Arbeitsangebot von Müttern mit hohem Bildungsniveau scheinen Familienzulagen hingegen keinen Einfluss auszuüben.

Ein weiterer, jedoch kaum bedeutsamer Fehlanreiz kann bei Studierenden entstehen, wenn neben dem Studium einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird (Widmer 2013, 325 f.). Erreicht das Erwerbseinkommen der Studierenden eine bestimmte Grenze, haben die Eltern keinen Anspruch mehr auf Ausbildungszulagen. Dies erzeugt einen Schwelleneffekt und kann zumindest

¹²¹Eine Übersicht der kantonalen Ansätze der Familienzulagen findet sich auf der Website des BSV (www.bsv.admin.ch) → Sozialversicherungen → Familienzulagen → Grundlagen & Gesetze → Arten und Ansätze der Familienzulagen).

¹²²Familienzulagen können natürlich auch die Erwerbsanreize für Väter beeinflussen. Da es allerdings immer noch mehrheitlich die Frauen sind, die ihre Erwerbstätigkeit für die Kinderbetreuung reduzieren oder aufgeben, diskutieren wir an dieser Stelle die Anreizwirkungen für Mütter.

theoretisch dazu führen, dass eine Erwerbstätigkeit reduziert oder nicht ausgeweitet wird, um den Anspruch auf Ausbildungszulagen nicht zu verlieren. Im Extremfall kann ein Franken zu viel Jahreseinkommen dazu führen, dass für das ganze Jahr keine Ausbildungszulagen ausgerichtet werden und sich das Nettoeinkommen damit um mehrere tausend Franken reduziert.¹²³

Internationale Forschungsergebnisse

Empirische Studien bestätigen grösstenteils die ökonomische Theorie: Bedingungslose Transferleistungen – in diesem Fall Familienzulagen – reduzieren die Erwerbsbeteiligung betroffener Eltern, typischerweise jene der Mutter im Tieflohnsegment. Bei der Interpretation ausländischer Studien ist zu beachten, dass die Leistungen im Gegensatz zur Schweiz oft nur während weniger Jahren ausbezahlt werden. Gemäss der *Lebenszyklushypothese* sollten kurzfristige Transfers die privaten Entscheidungen nur wenig beeinflussen, da Individuen das Konsumverhalten über die Jahre glätten.

Jaumotte (2003) untersucht den Effekt verschiedener Einflüsse auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen in 17 OECD-Ländern. Kinderzulagen haben einen negativen Effekt.

Naz (2004) und Schøne (2004) untersuchen den Effekt einer Reform in Norwegen: Mütter mit Kindern unter drei Jahren erhalten unabhängig des Erwerbsstatus Kinderzulagen. Als Folge reduzierte sich die Erwerbsbeteiligung der betroffenen Frauen.

Tamm (2010) untersucht Erhöhungen der Familienzulagen (und weitere Reformen) in den Jahren 1996/97 in Deutschland. Die Ergebnisse legen nahe, dass sich infolge der Reformen das intensive (jedoch nicht das extensive) Arbeitsangebot betroffener Mütter mit einem erwerbstätigen Ehepartner reduzierte.

Schirle (2015) betrachtet die Einführung einer Kinderzulage (100 Dollar) für jedes Kind unter sechs Jahren in Kanada. Die Zulage hatte sowohl auf das extensive wie intensive Arbeitsangebot negative Effekte. Insbesondere Mütter mit geringer Ausbildung reduzierten das Arbeitsangebot. Ein negativer Effekt fand die Studie auch für die Väter, jedoch in geringem Ausmass.

González (2013) untersucht die Einführung einer einmaligen Kindergutschrift von 2500 Euro in Spanien 2007. Betroffene Mütter blieben nach Geburt signifikant länger ohne Erwerbstätigkeit. Der Effekt war jedoch kurzfristig – mit dem zweiten Geburtstag des Kindes war kein Unterschied mehr festzustellen.

Nur vereinzelt finden Studien positive Effekte. Sánchez-Mangas und Sánchez-Marcos (2008) untersuchen die Einführung von Kinderzulagen in Spanien 2003. Mütter erhalten für jedes Kind unter drei Jahren eine monatliche Gutschrift von 100 Euro. Anspruch hat jedoch nur, wer eine gewisse Mindestanzahl Tage im Monat arbeitet. Die Autoren finden einen geringen aber positiven Effekt auf die Erwerbsquote der Mütter (Anstieg um drei Pro-

¹²³Unter der Annahme, dass die Eltern die Ausbildungszulage ihrem Kind weiterleiten.

zentpunkte).

4.10.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Eine Kumulation von Familienzulagen und Kinderrenten anderer Sozialwerke (AHV, IV und BV) ist grundsätzlich zulässig.¹²⁴ Dies gilt sowohl für den Rentenbeziehenden selber, wie auch für den Partner, wenn zumindest ein Elternteil erwerbstätig ist.

Verminderte Erwerbsanreize aufgrund einer Kumulation von Transfers (bei Invalidität, im Alter oder für Hinterbliebene)

IV-Rentenbeziehende mit Kindern erhalten zusätzlich zur IV-Rente und gegebenenfalls BV-Rente für jedes Kind eine Kinderrente der IV sowie eine Kinderrente der BV. Geht ein IV-Rentner einer Erwerbstätigkeit nach oder ist der gesunde Ehepartner erwerbsfähig, besteht zusätzlich Anspruch auf Familienzulagen. Die Kombination dieser Leistungen kann zu einer beträchtlichen Transferhöhe führen und die Arbeitsanreize beider Elternteile mindern.

Eine vergleichbare Situation kann sich bei Eltern im Alter ergeben. Analog zur IV erhält ein Altersrentner bei betreuungspflichtigen oder in Ausbildung stehenden Kindern zusätzlich zu den Altersrenten der AHV und BV Kinderrenten der beiden Sozialversicherungen. Ist der Rentner oder seine Ehepartnerin zumindest teilweise erwerbstätig, besteht ein Anspruch auf Familienzulagen.¹²⁵ Auch hier kann die Höhe der verschiedenen Einkommen sowohl das intensive wie auch das extensive Arbeitsangebot der beiden Elternteile schwächen.

Ferner haben Hinterbliebene beim Tod des Ehepartners in unterschiedlichen Konstellationen Anspruch auf eine Witwen- bzw. Witwerrente der AHV. Unter bestimmten Voraussetzungen richtet zusätzlich die BV eine Hinterlassenenrente aus. Familienzulagen können das Einkommen auch hier erhöhen und die Erwerbsanreize damit mindern.

Generell ist festzustellen, dass die Familienzulagen schlecht mit den anderen Sozialversicherungsträgern koordiniert sind. Im Vergleich zu Familien, die im Erwerbsleben stehen, werden Rentenbeziehende für Kinderlasten höher entschädigt. Die Erwerbsanreize für letztere werden dadurch gemindert. Korrigierend wirkt in einigen Fällen der Grenzwert bei Nichterwerbstätigen. So haben diese nur Anspruch auf Familienzulagen, wenn das Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen AHV-Rente nicht übersteigt (2017: 42 300 Franken).

¹²⁴Es bestehen allerdings diverse Unterschiede und Spezialregelungen hinsichtlich der Kumulation von Familienzulagen mit anderen Sozialversicherungsleistungen.

¹²⁵Altersrentnerinnen und Altersrentner sind jedoch nur zulagenberechtigt, wenn sie nach Abzug des AHV-Freibetrags von 1400 Franken pro Monat ein Jahreseinkommen von mindestens 7050 Franken erzielen.

Schwelleneffekte im Zusammenhang mit kantonalen Transferleistungen

Familien stehen in der Schweiz diverse staatliche Hilfen zu. Neben Familienzulagen spielen etwa Steuerabzüge, Krippensubventionen oder Prämienverbilligungen eine wichtige Rolle. Das Zusammenspiel der unterschiedlichen Leistungen kann kombiniert mit Erwerbseinkommen zu Schwelleneffekten und anderen Fehlanreizen führen.

So wird beispielsweise in vielen Kantonen regelmässig über die richtige Höhe der Familienzulagen diskutiert. Eine Erhöhung der Familienzulagen muss jedoch nicht in jedem Fall zu einem spürbar höheren verfügbaren Haushaltseinkommen führen. Grosszügigere Kinderzulagen erhöhen das steuerbare Einkommen und führen so zu einer wachsenden Steuerlast. Zweitens ist möglich, dass die Familie höhere Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen muss, wenn entsprechende Tarife einkommensabhängig sind. Drittens kann sich der Anspruch auf bedarfsabhängige Transfers (z. B. Prämienverbilligungen) reduzieren. Für den Nettoeffekt auf das Haushaltseinkommen sind insbesondere die letzten beiden Faktoren relevant.

Wichtig ist deshalb, dass die Kantone ihre unterschiedlichen Leistungen aufeinander abstimmen, so dass möglichst keine Schwelleneffekte entstehen.

4.10.3 Föderale Organisation

Bis 2009 waren die Kantone grundsätzlich frei in der Ausgestaltung der Familienzulagen – es bestanden 26 unterschiedliche kantonale Regelungen. Im Rahmen des Bundesgesetzes wurde die Ausrichtung harmonisiert. Solche Harmonisierungsvorstösse haben generell Vor- und Nachteile. Eine Problematik liegt darin, dass Politikexperimente damit verunmöglicht oder erschwert werden. Im Bereich der Sozial- und Familienpolitik haben die Kantone zwar durchaus Spielraum für eigene Lösungen. Die vorgegebenen Mindestbeträge bei Familienzulagen schränken jedoch den finanziellen und gestalterischen Spielraum der Kantone ein, eigene Lösungen zu entwickeln. Gerade im Bereich der Sozial- und Familienpolitik könnte es aber sinnvoll sein, alternative Leistungen zu prüfen, die unter anderem Erwerbsanreize stärken sowie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Ziel haben.

4.10.4 Reformen und Lösungsansätze

FamZG

Bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes 2009 bestanden in den Kantonen unterschiedliche Regelungen hinsichtlich Art und Höhe der Zulagen sowie der Anspruchsvoraussetzungen. Bei einer Teilzeitbeschäftigung wurde die Zulage in den meisten Kantonen proportional gekürzt. Nur wenige Kantone gewährten auch Nichterwerbstätigen Familienzulagen. Im Vergleich zur heutigen Situation (nur ganze Zulagen; Anspruch haben auch Nichterwerbstätige) setzten die damaligen Regelungen stärkere Erwerbsanreize. In Kantonen, deren Zulagen unter den Mindestvorschriften

lagen, erhöhte sich mit dem Bundesgesetz zudem der Einkommenseffekt, was die Arbeitsanreize teilweise reduziert haben könnte.

Seit 2011 ist ein Familienzulagenregister in Betrieb, das verhindern soll, dass für dasselbe Kind mehrfach Familienzulagen bezogen werden. Auch aus Anreizsicht ist dieses Register positiv zu werten, da Mehrfachbezüge einen verstärkten Einkommenseffekt zur Folge haben, was die Erwerbsanreize zusätzlich schmälern kann. Eine Bilanz der ersten zwei Jahre zeigte, dass damit in den Jahren 2011 und 2012 rund 45 700 Fälle mit Mehrfachbezug identifiziert werden konnten (BSV 2013). Gemäss Schätzungen konnte in diesen zwei Jahren ferner die ungerechtfertigte Ausrichtung von rund 24 200 Familienzulagen präventiv verhindert werden.

Seit 2013 sind auch alle Selbstständigerwerbenden dem FamZG unterstellt. Sie sind somit verpflichtet, Beiträge an die Familienausgleichskasse zu leisten.¹²⁶ Insbesondere bei kinderlosen Selbstständigerwerbenden haben die Beiträge Steuercharakter. Dies kann Unternehmensgründungen und Arbeitsanreize negativ beeinträchtigen.

Alternativen

Familienzulagen können zu einem Einkommenseffekt führen und damit das Arbeitsangebot negativ beeinträchtigen. Ansonsten wohnen dem Sozialwerk jedoch keine Fehlanreize betreffend Arbeitsanreizen inne. Kritisiert werden die Familienzulagen denn auch eher, weil sie wenig zielgerichtet nach dem Giesskannenprinzip an sämtliche Familien ausgeschüttet werden.

Aus einer breiteren Anreizperspektive lassen sich Kosten und Nutzen der Familienzulagen hingegen durchaus kritisch hinterfragen.¹²⁷ Die erwerbsunabhängigen und ungezielten Zulagen setzen keine (bzw. teilweise negative) Anreize für eine verstärkte Erwerbsbeteiligung der Frauen. Über den Einkommenseffekt fördern sie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie höchstens indirekt. Eher werden damit die traditionellen Geschlechterrollen zementiert, was die Erwerbstätigkeit der Frauen negativ beeinflussen kann (Stadelmann-Steffen 2011).

Eine gezielte Förderung der Erwerbsbeteiligung der Frauen könnte mit anderen staatlichen Unterstützungsleistungen besser erreicht werden (Jaumotte 2003). Zu nennen sind etwa Beihilfen zur familienergänzenden Kinderbetreuung.¹²⁸ Tiefere Kosten für die Kinderbetreuung erhöhen die Erwerbsanreize, weil vom Lohn in der Endabrechnung mehr übrigbleibt. Dostert und Engler (2006) haben entsprechend eine Zweckbindung der Familienzulagen vorgeschlagen. Anstatt dem heutigen System der Familienzulagen sollten neu Kinderbetreuungsgutschriften ausgerichtet werden. Diese sollten nur ausbezahlt werden, wenn beide Eltern zusammen mehr als eine Vollzeitstelle ausüben. Damit könnten positive Anreize für eine erhöhte Erwerbstätigkeit der Mütter

¹²⁶Gemäss Art. 16 Abs. 4 FamZG werden die Beiträge nur auf demjenigen Teil des Einkommens erhoben, der dem in der obligatorischen UV höchstens versicherten Verdienst entspricht (2017: 148 200 Franken).

¹²⁷Der Zweck von Familienzulagen liegt jedoch nicht in der Förderung der Erwerbstätigkeit. Vielmehr bieten sie mittels horizontaler Umverteilung eine unterstützende Einkommensergänzung für Familien, womit letztlich auch ein positiver Effekt auf die Geburtenrate erzielt werden soll (Ferragina 2017).

¹²⁸Vgl. diesbezüglich auch Bütler (2007) für die Schweiz und Ferragina (2017) für einen breiteren Überblick über die Wirkungen von Subventionen in der externen Kinderbetreuung.

– oder auch der Väter – geschaffen werden. Die Existenzsicherung wäre bei Bedarf immer noch durch andere Transferleistungen (wie der Sozialhilfe) garantiert.

Inzwischen werden Familien für die Kinderbetreuungskosten in den Kantonen und Gemeinden auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmass unterstützt. Auch das System der Kinderbetreuungsgutscheinen wurde mehrfach implementiert. Denkbar wäre, diese Instrumente mit den freiwerdenden Mitteln aus einem Rückbau der Familienzulagen weiter auszubauen.

4.10.5 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Kantone und Gemeinden erbringen heute eine Vielzahl von Leistungen im Bereich der Familienpolitik. Dazu gehören unter anderem Familienzulagen, subventionierte familienergänzende Kinderbetreuung, Prämienverbilligungen, allgemeine Steuerabzüge, subventionierte Wohnungen und Sozialhilfe. Die Ausgestaltung vieler dieser Leistungen führt zu Fehlanreizen.

Als erwerbsunabhängige Transfers sind Familienzulagen grundsätzlich weniger anfällig auf negative Arbeitsanreize. Das Arbeitsangebot kann einzig durch einen möglichen Einkommenseffekt negativ beeinflusst werden. Das diesbezügliche Ausmass ist jedoch unbekannt – bestehende Studien deuten auf einen geringen aber nicht zu vernachlässigenden negativen Effekt hin. Generell stehen bei Familienzulagen aber nicht Systemverbesserungen im Vordergrund. Wenn, dann sollten die Zulagen an sich kritisch hinterfragt werden. Für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen wären andere staatliche Massnahmen und Leistungen zielführender.

4.11 Militärversicherung (MV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die Militärversicherung (MV) ist eine Versicherungs- und Haftungseinrichtung bei Gesundheitsschäden nach Krankheit oder Unfall für Personen, die dienstpflichtig sind. Zudem werden die Kosten für die wirtschaftlichen Folgen der gesundheitlichen Schäden vergütet.

Anspruchsberechtigte

Zwei Personenkreise sind anspruchsberechtigt: Personen, die Dienste (Militärdienst, Zivilschutz, Zivildienst oder Sondereinsätze wie humanitäre Dienste, friedenserhaltende Aktionen) absolvieren sowie Bundesangestellte in einer militärischen Funktion. Erstere sind während der Dauer ihrer Dienstleistung und letztere permanent anstelle von KV und UV gegen Krankheit und Unfall versichert. Berufsmilitärs können sich nach der Pensionierung freiwillig in der MV versichern.

Rechtsgrundlage

Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG) und die dazugehörige Verordnung (MVV) sowie Bundesgesetz und Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts.

Berechnungsgrundlage und Leistungen

Die monatliche Prämie für die Deckung des Krankheitsrisikos von beruflich und freiwillig Versicherten beläuft sich neu (seit Anfang 2018) auf 340 Fr. Einige tiefere Lohnklassen profitieren von umfassenden Prämienreduktionen. Kostenbeteiligungen wie Franchise oder Selbstbehalt kennt die MV nicht. Freiwillig Versicherte haben monatlich einen Prämienzuschlag für Unfallleistungen von 24 Fr. zu entrichten.

Dienstpflichtige, die vorübergehend eine Verdiensteinbusse (bleibende Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit) erleiden, erhalten ein Taggeld (Invalidenrente) in der Höhe von 80 % des entgehenden (versicherten) Verdienstes. Die Ehegattenrente (Waisenrente) beträgt 40 % (15 %) des versicherten Verdienstes. Der Höchstbetrag des versicherten Verdienstes für Taggeld-, Invaliden- und Hinterlassenrenten beträgt 152 276 Fr. Invalidenrenten werden bei Erreichen des AHV-Alters in eine Altersrente umgewandelt. Zusätzlich entrichtet die MV bei Beeinträchtigung der körperlichen und psychischen Unversehrtheit (z. B. bei Blindheit, Taubheit) eine Integritätsschadenrente sowie vorwiegend UV-analoge Hinterlassenenleistungen.

Finanzierung

Die Militärversicherung wird grossmehrheitlich vom Bund (zu über 90 %) sowie über Prämien von aktiven und pensionierten Berufsmilitärs und Regresseinnahmen finanziert.

Zahlen und Fälle

2016 wurden 31 475 Krankheitsfälle (+5,4 % gegenüber Vorjahr) und 9876 Unfälle (-4,4 %) neu registriert (SUVA 2017a). Insgesamt leistete die MV 1820 IV-Renten (-4 %), 442 Integritätsschadenrenten (-2,2 %) und 1168 Hinterlassenenrenten (-7 %).

Die Versicherungsleistungen (189 Mio. Fr.) flossen 2016 zu 38 % in Behandlungskosten, zu 15 % in Taggelder und zu 47 % in Renten. Der finanzielle Gesamtumfang der MV betrug 212,4 Mio. Fr.

Letzte Reformen

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 ergaben sich Änderungen der MVV (in Kraft seit Anfang 2018), die die Finanzierung der Krankheitsleistungen durch die beruflich und freiwillig Versicherten beeinflussen (siehe Berechnungsgrundlage).

Föderale Einbettung

Sozialversicherung im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Seit 2005 ist die SUVA für den Vollzug zuständig. Vier regionale Agenturen in Bellinzona, Bern, Genf und St. Gallen.

Als Versicherungseinrichtung für dienstpflichtige Personen, die krank oder Opfer eines Unfalls werden, besetzt die MV eine Nische im Netz der schweizerischen Sozialversicherungen. Die im Vergleich zur UV und KV tiefe Anzahl an Versicherten hat nicht nur mit dem quasi per Definition eng gefassten Personenkreis zu tun, sondern auch damit, dass eine Mehrheit davon als Milizangehörige nur temporär anspruchsberechtigt sind. Zwischen 2010 und 2015 entfielen rund 80 Prozent der versicherten Dienstage auf Milizangehörige (SUVA 2017a). Folglich ergeben sich erhebliche Unterschiede hinsichtlich Grössenordnung im Vergleich zu den *zivilen* Versicherungen: So macht das Leistungsvolumen der MV ungefähr 10 Prozent der langfristigen Leistungen der UV aus.

Fehlanreize und ihre Bedeutung für das Sozialversicherungssystem

Hinsichtlich möglicher Fehlanreize dürfte grundsätzlich ein Blick auf die KV (vgl. Abschnitt 4.6.1) und die UV (vgl. Abschnitt vgl. 4.7.1) aufschlussreich sein. Im Unterschied zur UV gewährt die MV besonders in der langen Frist jedoch umfangreichere (Geld-)Leistungen. So ist ein Leistungsblock für Unterstützungsmassnahmen zur (Wieder-)Eingliederung ins zivile Berufsleben und zur sozialen Integration reserviert. Letzterer ist als eine Art Grundbedarf zu verstehen, der das Erhalten der Selbstsorge und die Teilnahme am täglichen Leben ermöglichen soll. Mit den vorhandenen Zahlen aus der Statistik der MV ist eine Abschätzung des Ausmasses der Eingliederungsmassnahmen nicht möglich, da diese nicht separat ausgewiesen werden.

Wie bei der UV könnten in der MV besonders hinterlassene Ehepartner von Milizangehörigen und Berufsmilitärs von negativen Arbeitsanreizen betroffen sein. Die Leistungsversprechen sind grundsätzlich identisch, d. h. Anspruch besteht, wenn der Tod als Folge einer in der Dienstzeit erlittenen Gesundheitsschädigung eintritt.¹²⁹ Im Gegensatz zur UV vergütet die MV jedoch auch sogenannte *Reversionsrenten*, auf die Ehepartner und Waisen anspruchsberechtigt sind, wenn die versicherte Person seit fünf Jahren eine mindestens 40-prozentige MV-Invalidenrente bezogen hat. Der Anteil der Reversionsrenten an den neu festgesetzten Hinterlassenenrenten lag in den Jahren 2012 bis 2016 bei 27 Prozent (SUVA 2017a, 34f.). Insgesamt betrug der Aufwand der MV für Hinterlassenenleistungen rund 38 Mio. Franken. Dies entspricht nicht ganz 20 Prozent sämtlicher Ausgaben für Versicherungsleistungen.

Die Bedeutung der Anreizwirkung für Hinterlassene ist aus Gründen der Altersstruktur der Be-

¹²⁹Kleinere Unterschiede betreffen den Rentenanspruch des Ehegatten nach der Scheidung einer neuen Ehe. In diesem Fall lebt die Rente ohne Einschränkungen wieder auf. In der UV besteht der Anspruch nur, wenn die neue Ehe innerhalb von zehn Jahren nach dem Unfalltod des Versicherten geschieden wird. Ausserdem sind in der MV Eltern zu je 20 Prozent des versicherten Verdienstes anspruchsberechtigt, wenn der Versicherte nicht verheiratet war oder keine Kinder hatte.

günstigsten eingeschränkt. Über 70 Prozent der Rentenbezügerinnen – es handelt sich vorwiegend um Frauen – sind 70-jährig oder älter. Dazu kommen etwa 15 Prozent kurz vor oder nach dem ordentlichen Rentenalter (61–70 Jahre alt). Entsprechend blieben anreizwirksame Leistungsanpassungen ohne Wirkung. Auch aus Sicht des gesamten Sozialversicherungssystems sind mögliche Fehlanreize bei der MV vernachlässigbar. Selbst wenn die Leistungsversprechen der MV so hoch ausfielen, dass sich sämtliche Bemühungen um eine Wiedereingliederung ins (zivile) Berufsleben oder die Aufrechterhaltung des eigenen Arbeitsangebotes aus finanzieller Sicht nicht lohnten, würde dies mit Bezug auf die Beschäftigung nicht ins Gewicht fallen. In der Folge wird auf eine detaillierte Betrachtung der MV verzichtet.

4.12 Kantonale Bedarfsleistungen: Sozialhilfe

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die Sozialhilfe ist eine Bedarfsleistung in der Kompetenz der Kantone und bildet das letzte Auffangnetz des Sozialversicherungssystems in der Schweiz. Ihr Ziel i. e. S. ist die materielle Grundsicherung, die das Existenzminimum decken und den Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben verhindern soll.

Anspruchsberechtigte

Schweizer Einwohnerinnen und Einwohner, die sich einer wirtschaftlichen Notlage ausgesetzt sehen, haben ein grundsätzliches Recht auf Unterstützung. Die Sozialhilfe kommt subsidiär zum Tragen: Anspruch besteht nur unter der Bedingung, dass die eigenen Mittel, familiäre Ressourcen und weitere Transferleistungen nicht zur Existenzsicherung ausreichen.

Rechtsgrundlage

Anspruch und Leistungen regeln die Gesetzgebungen zur Sozialhilfe auf kantonaler Ebene. Zusätzlich zu den Verfassungsartikeln zum Existenzminimum (Art. 12 BV) und zur sozialen Sicherheit (Art. 41 BV) ist auf Bundesebene das Finalitätsprinzip verankert, das die ursachenunabhängige Bedarfsdeckung durch den Wohnkanton garantiert (Zuständigkeitsgesetz, ZUG).

Berechnungsgrundlage und Leistungen

Die Sozialhilfeleistung berechnet sich aus der Differenz zwischen dem für die materielle Grundsicherung (Grundbedarf Lebensunterhalt, Wohnkosten, medizinische Grundversorgung) notwendigen Aufwand und den Einnahmen aus allfälligen Erwerbseinkommen und Sozialversicherungsleistungen (Kinderzulagen, IPV etc.). Dies entsprach 2017 monatlich

986 (2110) Fr. für einen Einpersonenhaushalt (Haushalt mit vier Personen). Es gilt ein Einkommensfreibetrag für Erwerbseinkommen bis zu 700 bzw. für Vermögen bis 4000 (10 000) Fr. für Einzelpersonen (Familien). Auf der Aufwandseite sind zudem u.U. umfassende situationsbedingte Leistungen (z. B. Erwerbsunkosten, Fremdbetreuungskosten) sowie (minimale) Integrationszulagen anrechenbar.

Finanzierung

Aus allgemeinen Steuermitteln der Kantone und der Gemeinden. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Sozialhilfe für Asylsuchende, Flüchtlinge und Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

Zahlen und Fälle

Die Sozialhilfequote i. e. S. (d. h. ohne EL etc.) betrug 3,2% im Jahr 2015. Dies entspricht 166 372 Sozialhilfeempfängern, für welche die öffentliche Hand durchschnittlich 9854 Fr. aufgeworfen hat (BFS 2017g). Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind sowohl hinsichtlich Quote (0,8–7,2%) wie Ausgaben pro Empfänger (ca. 6000–12 000 Fr.) beträchtlich. Kinder, Ausländer und Personen ohne Berufsbildung sind in der Sozialhilfe übervertreten. Im Mittel bezieht ein Sozialhilfeempfänger Leistungen über 24 Monate.

Letzte Reformen

Nachdem ein Bericht der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) aus dem Jahr 2007 die Schwelleneffektproblematik in den kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen detailliert identifiziert hatte, setzte eine Reihe von Kantonen Reformen in Kraft (Knapfer et al. 2007).

Eine erste Revision der Leistungsrichtlinien der SKOS erfolgte im Jahr 2005. Im Zentrum standen dabei die Kürzung des Grundbedarfs um 7% und die Einführung von Leistungsanreizen für die berufliche und soziale Integration: der Einkommensfreibetrag für (neu) erwerbstätige und eine (minimale) Integrationszulage für nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger. Anfang 2017 folgte eine zweite Revision, die u. a. eine Präzisierung und Neustrukturierung der situationsbedingten Leistungen und Hinweise zur Verminderung von Schwelleneffekten enthielt.

Föderale Einbettung

Bedarfsleistung im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Der Vollzug wird in den meisten Kantonen von den Gemeinden übernommen.

4.12.1 Fehlanreize

Verbreitete Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt aufgrund von Steuern, Anspruchsberechnung...

Schwelleneffekte und ergo negative Arbeitsanreize sind – wie dieser Bericht zum wiederholten Mal zeigt – Bestandteil vieler Bedarfsleistungssysteme. Besonders virulent war dieses Problem im Rahmen der kantonalen Sozialhilfesysteme, wie Knapfer et al. (2007) mit der ersten fundierten Untersuchung der Thematik nachwies. In der Folge war eine Mehrheit der Kantone bestrebt, die Fehlanreize zu beheben. Gross war der Handlungsbedarf etwa hinsichtlich Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe: Nur in vier Kantonen bewirkte deren Ausgestaltung keine negativen Erwerbsanreize. Die kantonalen Unterschiede hinsichtlich Steuererlasspraxis und Höhe der Steuerbelastung hatten und haben bis heute zwei Arten von Schwelleneffekten zur Folge (Ehrler et al. 2012, 38 f.). Offenkundig ist der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe, weil Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger von den Steuern befreit und folglich bessergestellt sind gegenüber Haushalten mit einem Bruttoeinkommen knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle und entsprechender Steuerpflicht. Ebenso ergeben sich negative Arbeitsanreize innerhalb der Sozialhilfe, wenn erwerbstätige Sozialhilfeempfänger auf ihr Erwerbseinkommen Steuern zahlen müssen. Ein höheres Arbeitspensum verringert in diesem Fall das frei verfügbare Einkommen.

Systembedingte Ungerechtigkeiten betreffen ebenso Elemente im unmittelbaren Einflussbereich der Sozialhilfebehörden. So verursachen Unterschiede zwischen der Anspruchsberechnung auf Sozialhilfe und der Veranschlagung der Unterstützungsbeiträge einen beträchtlichen Schwelleneffekt (Ehrler et al. 2012, 30 f.). Damit ist der bereits erwähnte Fall angesprochen, bei dem eine kleine Einkommensverbesserung zu einem starken Rückgang des frei verfügbaren Einkommens führt oder Haushalte sich mit einer minimalen Reduktion des Bruttoeinkommens signifikant besserstellen können.

Eine grundsätzlich verwandte Problematik tritt zu Tage, wenn der Anspruch auf Sozialhilfe hinsichtlich Ein- und Austritt unterschiedlich gehandhabt wird. Dies führt zur widersprüchlichen Konstellation, dass zwei Haushalte mit demselben Einkommen unterschiedlich behandelt werden, weil einer aufgrund eines tieferen Bruttoeinkommens in der Vergangenheit Sozialhilfeleistungen beziehen kann, während der andere (noch) nicht anspruchsberechtigt ist. Unabhängig von der genauen Ausgestaltung lastet ein moralisches Risiko auf den Leistungssystemen – besonders mit Blick auf Hilfeempfänger, die auch mit einer Vollzeitstelle der Sozialhilfe nicht oder nur knapp entrinnen können (Ott et al. 2010, 228). Eine Reduktion der Erwerbsarbeit und die damit verbundene Entlastung durch die Sozialhilfe führt zu mehr individueller Freizeit bei einer vernachlässigbaren Verschlechterung – unter Umständen sogar einer Verbesserung – des verfügbaren Einkommens. Demgegenüber stellt die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für bestehende Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger vor allem bei tiefem Bildungsniveau eine Hürde dar.

...und Nicht-Berücksichtigung der Zulagensysteme

Schwelleneffekte tauchen auch im Zusammenhang mit den im Rahmen der ersten Revision der SKOS-Richtlinien geschaffenen Anreizinstrumente auf (Ehrler et al. 2012, 32 ff.). Die Abweichungen im verfügbaren Einkommen an der Schwelle sind auf die fehlende oder mangelhafte Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages und der Integrationszulagen beim Ein- und Austritt zurückzuführen. Wiederum treten die Schwelleneffekte je nach Kanton in verschiedenen Ausprägungen auf (z. B. nur beim Ein- oder Austritt).

Obwohl nicht alle Kantone die SKOS-Richtlinien für verbindlich erklären, kennt 2017 nur ein Kanton keinen Einkommensfreibetrag und drei verzichten auf eine Integrationszulage (SKOS 2017).¹³⁰ Nichtsdestotrotz berücksichtigen nicht alle Kantone, die sie vorsehen, beide Zulagen beim Ein- und Austritt. Der Einkommensfreibetrag wird Sozialhilfeempfängern in zehn Kantonen teilweise und in drei gar nicht angerechnet. Auf eine Berücksichtigung der Integrationszulage verzichten neun Kantone, in acht wird sie teilweise angerechnet. Mindestens die Hälfte der Kantone nimmt demnach verkehrte Anreizwirkungen in ihren Zulagensystemen in Kauf. Konsequenz wäre allenfalls, den Einkommensfreibetrag zu streichen, um die Schwelle beim Austritt zu beseitigen. Es gibt quantitative Indizien, dass nicht allein kurzfristige finanzielle Eigeninteressen den Entschieden über das Arbeitspensum erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger bestimmen (Dubach et al. 2015, 106 ff.). Zudem wird die Wirkung des Einkommensfreibetrags von Experten angezweifelt: Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt oder die grosse intrinsische Arbeitsmotivation vieler Sozialhilfebeziehenden spielten eine bedeutend grössere Rolle (Dubach et al. 2015, 92 ff.). Ein ebenfalls zulässiger Einwand könnte der Hinweis darauf sein, dass nicht abschliessend geklärt ist, ob und inwiefern mit den Zulagensystemen geeignete Arbeitsanreize geschaffen werden.

Da die Richtlinien für die Gemeinden nur teilweise empfehlenden Charakter haben, wäre eine Wirkungsanalyse der Zulagensysteme auf Beschäftigung oder Arbeitsangebot für Kantone ohne Verpflichtung grundsätzlich möglich – gegeben, dass sich die auf den ersten Blick erkennbare Variation unter den Gemeinden bestätigt.¹³¹ Der Hauptgrund für die fehlenden Erkenntnisse zu den finanziellen Anreizen der SKOS-Richtlinien liegt allerdings viel mehr im Mangel an geeigneten Datensätzen. Meistens reichen die spärlich vorhandenen Daten – zu den Integrationsleistungen etwa liegen keine zuverlässigen Statistiken vor – zeitlich nicht weit genug zurück. Dubach et al. (2015) untersuchen anhand von Daten von Sozialhilfeempfängern im Alter zwischen 25 bis 65 Jahren aus Luzern und Winterthur, welchen Effekt die Einführung des Einkommensfreibetrags auf die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung mit sich brachte. Die Resultate sind nicht eindeutig: Während für Luzern eine signifikant positive Erhöhung der Erwerbstätigenquote um 2,3 Prozent nachgewiesen werden kann, zeigt sich für Winterthur kein signifikanter Effekt.

¹³⁰Per 1. Januar 2017 haben 18 Kantone die SKOS-Richtlinien als vollständig oder mehrheitlich verbindlich erklärt (SKOS 2017).

¹³¹Der Mangel an Kantonen, die komplett auf die Umsetzung der SKOS-Richtlinien verzichten, verunmöglicht ein Vergleich der Erwerbstätigenquote zwischen diesen Kantonen und dem Rest. Selbst wenn mehrere Kantone die Richtlinien nicht umsetzten, wären kausale Effekte aufgrund interkantonalen Mobilität der Sozialhilfebeziehenden kaum zu eruieren.

4.12.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Aufgrund ihrer Rolle als letztes Auffangnetz des sozialstaatlichen Sicherungssystems kennt die Sozialhilfe Verknüpfungen mit einer Reihe anderer Sozialwerke. So treten die zuvor diskutierten Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt in die Sozialhilfe auch im Zusammenspiel mit der individuellen Prämienverbilligung auf (vgl. Abschnitt 4.13.1). Bedeutende Abhängigkeiten bestehen weiter zwischen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung sowie den Ergänzungsleistungen, die oft zu Kostenverlagerungen führen. Grund dafür ist das für die Sozialhilfe geltende Subsidiaritätsprinzip. So erhöht eine strengere Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung oder bei den Ergänzungsleistungen tendenziell den Bedarf an Sozialhilfeleistungen (vgl. Abschnitt 4.8.2 zur Arbeitslosenversicherung und Abschnitt 4.4.2 zu den Ergänzungsleistungen).

Internationale Forschungsergebnisse

Die internationale Literatur zur Wirkung finanzieller Erwerbsanreize in der Sozialhilfe zeichnet ein uneinheitliches Bild: Zwar wirken die Anreize laut vielen Studien positiv auf die Erwerbsbeteiligung. Die langfristige Nachhaltigkeit des Effekts bleibt jedoch ungeklärt. Der überdurchschnittliche Anteil an Forschungsarbeiten zu (Sozialhilfe-)Programmen in angelsächsischen Ländern dürfte mit den im Vergleich zu Kontinentaleuropa unterschiedlichen sozialpolitischen Rahmenbedingungen zusammenhängen (Leu et al. 2008, 101).

Beschäftigungsfördernde finanzielle Erwerbsanreize

Evaluationen von Sozialhilfeprogrammen unterliegen mehreren Schwierigkeiten. Bei flächendeckender Einführung eines Anreizsystems fehlen etwa die zur statistischen Identifikation benötigten Kontrollgruppen. Ebenso erschweren vielschichtige, stark interdependente Sozialversicherungssysteme oder realwirtschaftliche Entwicklungen die Isolierung des spezifischen Effekts eines Anreizdesigns (Blank 2002). Ein Beispiel der ersten Problematik liefern Wilkins und Leigh (2012), die einen finanziellen Erwerbsanreiz für Sozialhilfeempfänger untersuchen, der 2003 in Australien landesweit eingeführt wurde: Die positive Wirkung auf die Erwerbstätigenquote und die Beschäftigung lässt sich nicht zweifelsfrei auf das Programm zurückzuführen.

Besser geeignet sind Pilotprojekte zwecks Validierung eines Programms, die oft lokal begrenzt mit bestimmten Zielgruppen wie Familien oder Alleinerziehenden getestet werden. Solche Projekte wurden etwa in US-Bundesstaaten (Minnesota, Vermont) und Kanada im Rahmen grundsätzlicher Sozialhilfereformen in den 1990er-Jahren durchgeführt. Den US-Bundesstaaten wurden dabei mehr Kompetenzen in der Ausgestaltung der Sozialhilfe zugestanden (Bloom und Michalopoulos 2001; Scrivener et al. 2002).^a Erwerbsanreize

wurden in Form von Einkommensfreibeträgen (Minnesota), Erwerbsszuschüssen (Kanada) und der Verpflichtung zu Erwerbsarbeit nach 30 Monaten Sozialhilfebezug in Kombination mit finanziellen Anreizen zur Erwerbsaufnahme (Vermont) gesetzt. Mit Ausnahme des Programms in Vermont, das sich hinsichtlich Anreize wenig vom Vorgängersystem unterschied, zeigten die Anreize eine positive Wirkung auf die Erwerbstätigenquote. Konkrete Evaluationen solcher Projekte aus Europa sind Mangelware. Ein dem kanadischen Programm ähnliche Massnahme wurde im Rahmen eines Pilotprojekts in Mannheim zwischen 1999 und 2002 untersucht. Spermann und Strotmann (2006) weisen einen positiven Effekt eines Erwerbsszuschusses (plus 50 Prozent des Bruttolohns bis max. 1500 DM während eines Jahres nach Aufnahme einer Erwerbsarbeit) auf die Beschäftigung in der Höhe von 6,6 bis 6,8 Prozentpunkten nach.

Wenig Wirkung in der langen Frist

Besonders ausgeprägt war der positive Effekt in Kanada und den USA in Kombination mit Beschäftigungs- und Arbeitsintegrationsmassnahmen (Bloom und Michalopoulos 2001). Je nach konkreter Ausgestaltung der Anreize wurden zudem Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung unterschiedlich stark beeinflusst. Weniger positiv fallen die Urteile zur längerfristigen Wirkung der finanziellen Anreize aus. So konnten bei den anvisierten Empfängern fünf bis acht Jahre später keine positiven Effekte mehr festgestellt werden (Michalopoulos 2005). Dies deutet darauf hin, dass die finanziellen Anreize in erster Linie höhere Arbeitspensen attraktiver machten, eine Entwicklung am Arbeitsplatz im Sinne eines Fähigkeitsfortschritts, mit dem eine Besserstellung auf dem Arbeitsmarkt erwarten werden dürfte, trat dagegen nicht ein (Martinson und Hamilton 2011).

Matsudaira und Blank (2014) ziehen ein insgesamt weniger positives Fazit zur Anreizwirkung von Einkommensfreibeträgen in Sozialhilfeprogrammen der US-Bundesstaaten. Ihre Untersuchung konzentriert sich auf die Zielgruppe der alleinerziehenden Mütter, welcher die Programme besonders viel Aufmerksamkeit widmeten. Laut den Autoren kann nicht von einem erwähnenswerten Effekt auf das (intensive) Arbeitsangebot und das Einkommen gesprochen werden. Dieselbe Zielgruppe stand auch im Fokus eines niederländischen Programms. Neben einem Einkommensfreibetrag sah es Arbeitsbeschaffungsmassnahmen für die alleinerziehenden Mütter auf kommunaler Ebene vor. Knoef und Van Ours (2016) weisen nur für zugewanderte Mütter einen positiven Beschäftigungseffekt nach. Erklärungen für dieses Resultat könnten die schlechte Konjunkturlage während des Experiments und die Tatsache sein, dass Frauen mit Migrationshintergrund eher im Tieflohnsektor beschäftigt sind.

In-work Benefits mit positivem Effekt auf extensives Arbeitsangebot

Ein nah verwandter Literaturstrang befasst sich mit *In-Work Benefits*. Dabei handelt es sich um Freibeträge für einkommensschwache Haushalte, die in verschiedenen Ländern in

Form von erwerbsabhängigen Steuergutschriften reichlich Anklang gefunden haben. Deren Verbreitung und Anwendung innerhalb der OECD beleuchten Immervoll und Pearson (2009). Bekannteste Beispiele sind der Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA, demzufolge einkommensschwachen Familien eine Steuergutschrift zusteht, wenn mindestens ein Mitglied erwerbstätig ist und der Working Families' Tax Credit (WFCT) in Grossbritannien, der grosse Ähnlichkeiten zum EITC aufweist, jedoch ein Minimalpensum voraussetzt.

Die empirische Forschungsliteratur weist für beide Transfersysteme positive Effekte auf das extensive Arbeitsangebot nach (z.B. Blank et al. 1999; Blundell und Shephard 2011; Brewer et al. 2006; Chetty et al. 2013, für EITC, WFCT). Die Evidenz zum intensiven Arbeitsangebot ist weniger eindeutig und die geschätzten Effekte oft klein. Diese Erkenntnis erklärt die Forschung damit, dass Individuen mit tiefen Einkommen eher auf finanzielle Anreize reagieren als Haushalte mit mittleren oder hohen Einkommen (Blundell et al. 2000; Chetty et al. 2013). Der Substitutionseffekt überwiegt demnach den Einkommenseffekt (vgl. Abschnitt 2.1). Auch im EITC-Kontext stehen die Leistungseffekte auf alleinerziehende Mütter oft im Fokus. Für die USA und Grossbritannien weisen die meisten Studien (z. B. Eissa und Liebman 1996; Meyer und Rosenbaum 2001) positive Effekte auf die Erwerbsquote der Zielgruppe nach. Keine signifikanten Effekte zeigen Studien für kontinentaleuropäische Länder, etwa in Frankreich (Stancanelli 2008) und den Niederlanden (Bettendorf et al. 2014).

^aÜberblicksartikel zu den Anreizwirkungen im US-amerikanischen Sozialhilfesystem liefern Moffitt (1992) und zu den Sozialhilfereformen in den 90er-Jahren Blank (2002). Bekannt geworden sind diese Reformbemühungen unter dem Begriff *Workfare* bzw. *aktivierende Sozialhilfe*. Dieses Modell geht vom Grundsatz des Anspruchs auf Arbeit anstelle des Anspruchs auf Hilfe aus. Es sieht keine bedingungslose Grundsicherung mehr vor, sondern verlangt von den Sozialhilfebeziehenden eine Gegenleistung in Form einer Beschäftigung oder der Absolvierung eines Weiterbildungsprogramms. Ohne Gegenleistung wird die Grundsicherung nicht mehr gewährt. Dahinter steht die Idee, dass die Hilfeempfänger nach besser bezahlten Stellen suchen als die Tätigkeiten unter Workfare. In den USA konnte die Zahl der Sozialhilfeempfänger unter diesem Modell stark gesenkt werden, wobei die positiven Resultate mit einem starken Konjunkturaufschwung zusammenfallen (Leu et al. 2008, 83).

4.12.3 Föderale Organisation

Im Gegensatz etwa zur EL gibt es in der Sozialhilfe keine Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone können frei regeln, welche Stellen die Zuständigkeiten für die Sozialhilfe übernehmen. In der Praxis finden sich Kantone mit kantonalen, regionalen und kommunalen Sozialbehörden. Delegiert ein Kanton die Organisation zu den Gemeinden, bildet entweder der Gemeinderat die Sozialbehörde oder den Gemeinden wird Organisationsfreiheit gewährt (Strem-low und Bieri 2010, 61 f.). Den Vollzug der Sozialhilfe übernehmen in den meisten Kantonen die Gemeinden.

Trotz wiederholt laut werdenden politischen Forderungen nach einem Rahmengesetz für die

Sozialhilfe auf Bundesebene gab es dafür bisher keine politischen Mehrheiten. So bleibt die SKOS die nationale Koordinatorin. Als nichtstaatliche Organisation haben ihre Leistungsrichtlinien allerdings keinen bindenden, sondern empfehlenden Charakter. Diese setzen rund zwei Drittel der Kantone mehrheitlich oder vollständig verbindlich um (SKOS 2017).

4.12.4 Reformansätze

Steuerbefreites Existenzminimum einführen

Negative Erwerbsanreize in der Sozialhilfe sind teilweise auf die steuerliche Ungleichbehandlung von Sozialhilfebeziehenden und Haushalten ausserhalb der Sozialhilfe in bescheidenen Verhältnissen zurückzuführen. Um das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit zu erfüllen, wäre grundsätzlich der Einbezug der Unterstützungsleistungen in die steuerliche Bemessungsgrundlage angezeigt. Ohne Leistungskorrekturen wäre die daraus resultierende Mehrbelastung jedoch gleichbedeutend mit einer Reduktion des sozialen Existenzminimums. Der Bundesrat (2014b) beabsichtigte die im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) festgelegte Steuerbefreiung der Sozialhilfeleistungen zu streichen und die Unterstützungsleistungen der Einkommensteuer zu unterstellen. Zur Kompensation sollte das Existenzminimum steuerlich entlastet werden und die Präzisierung des Existenzminimums den Kantonen überlassen werden. Eine solche Lösung hat das Parlament im Herbst 2015 abgelehnt. Im Sinne eines Systems, das die fiskalische Äquivalenz konsequent umsetzt, hätte eine Streichung der Steuerbefreiungsklausel im StHG ausgereicht. Damit wäre es den Kantonen überlassen gewesen, ihre Steuerpraxis anzupassen. Mit Blick auf den zu korrigierenden Schwelleneffekt hat sich die Ausgangslage jedoch nicht verändert – wie das Beispiel mehrerer Kantone zeigt, die das Existenzminimum eigenständig von den Steuern befreit und damit den negativen Arbeitsanreiz beseitigt haben.¹³²

Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt abschaffen

Während Steuerreformen aufgrund der schwierig zu beziffernden Inzidenzwirkungen politisch oft einen schweren Stand haben, sind die erwähnten Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt einfacher zu beseitigen. Zwar stellt die differenzierte Betrachtung nach Haushaltstyp eine Herausforderung dar. Dennoch vermochte eine Reihe von Kantonen Revisionen vorzunehmen. Man darf erwarten, dass die seit zehn Jahren geführte Debatte zu den negativen Arbeitsanreizen in der Sozialhilfe bei allen kantonalen Entscheidungsträgern ihre Wirkung hinterlassen hat. Hier stehen die Kantone üblicherweise vor dem Zielkonflikt zwischen zahlenmässiger Relevanz und den finanziellen Folgen einer Revision. Es wäre wenigstens wünschenswert, dass diejenigen Kantone, die weiterhin Schwelleneffekte aufweisen, eine Abwägung dazu vornehmen. Vor dem Hintergrund, dass die exakten Kostenfolgen schwierig abzuschätzen sind, ist die Zurückhaltung

¹³²Oft geschah dies im Rahmen von Steuerrevisionen, die im Gegensatz zu einem Grundsatz im Steuerharmonisierungsgesetz auf Bundesebene nicht nur eine Korrektur der (steuerlichen) Schwelleneffektproblematik vorsahen (Ehrler et al. 2012).

nachvollziehbar. In mehreren Kantonen, die den Schwelleneffekt vollständig beseitigt haben, führte die Revision jedoch zu keinem Kostenwachstum, etwa durch einen Anstieg der Fallzahlen (Ehrler et al. 2012, 41). Die Frage nach der quantitativen Relevanz, wie viele betroffene Sozialfälle Handlungsbedarf anzeigen, ist letztendlich eine politische. Auffallend ist, dass die wenigen Berichte, die Schätzungen zu den Fallzahlen liefern, diese oft relativieren. Wenn aber über zehn Prozent der Sozialfälle von einem negativen finanziellen Arbeitsanreiz in der Sozialhilfe betroffen sind, ist unabhängig von den möglicherweise entgegenwirkenden nicht-finanziellen Anreizen Handlungsbedarf angezeigt.¹³³

Prinzip von Leistung und Gegenleistung einhalten

Innerhalb der Sozialhilfe sind die Arbeitsanreize in einem der kontinentaleuropäischen Tradition angelehnten System mit hoher Grundabsicherung ohnehin eingeschränkt. Das System schützt damit denjenigen Teil der Sozialhilfebeziehenden, die keiner Erwerbstätigkeit (z. B. aufgrund gesundheitlicher Schäden, Suchtverhalten) nachgehen können. Es stellt sich die Frage, inwiefern arbeitsfähige Hilfebeziehende ebenfalls davon profitieren sollen. Im Umgang mit letzterer Gruppe wäre die konsequente Durchsetzung der mit Sozialhilfe verbundenen Pflichten wünschenswert. Neben der Bemühung um Arbeit ist dies die Teilnahme an Arbeitsprogrammen. Indem die Sozialhilfe in Richtung eines Workfare-Ansatzes ausgerichtet würde, gelänge es besser, sie von Personen abzuschirmen, die ihre Arbeitskapazitäten nicht vollständig ausnutzen. Wer zwar arbeitsmarktfähig ist, auf dem Arbeitsmarkt vorläufig aber nicht vermittelt werden kann, wäre verpflichtet, als Gegenleistung einer gemeinnützigen Arbeit (z. B. Unterhaltsarbeiten, Hausdienst oder administrative Arbeiten) nachzugehen. Diese ist durchaus im Interesse der Hilfebeziehenden, können auf diese Weise für den Wiedereinstieg ins Arbeits- und gesellschaftliche Leben wichtige Elemente wie soziale Kontakte, Tagesstruktur und Eigenverantwortung gestärkt werden. Idealerweise können Arbeitsprogramme angeboten werden, die vorhandene Arbeitsmarktfähigkeiten der Teilnehmer erhalten und gegebenenfalls weiterentwickeln. Wird die Gegenleistung verweigert, verfällt der Anspruch auf Sozialhilfe.

Ein in dieser Hinsicht interessantes Modell kennt die Stadt Winterthur, die die Bedarfsleistung an die Teilnahme an einem einmonatigen, vergüteten Arbeitseinsatz (meistens im Forstdienst oder Unterhalt öffentlicher Anlagen) knüpft, währenddem die Teilnehmenden ausserdem im Umgang mit Geld und bei der Stellensuche gecoach werden. Eingang in die Diskussion über eine konsequente Ausrichtung der Sozialhilfe nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung finden, müsste die Höhe der Vergütung, Zulassungskriterien für die Teilnehmenden und die Länge des Arbeitseinsatzes. Je näher ein Modell am Grundsatz der aktivierenden Sozialhilfe angesiedelt ist, desto strenger sollten die Verpflichtungen sein. Gefragt wären bei der Umsetzung nicht zuletzt die Sozialdienste, die genügend Arbeitsprogramme und Arbeitsplätze anbieten müssten.

¹³³Dies umso mehr, als dass eine (Neu-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für einen beträchtlichen Anteil der Sozialhilfeempfänger aus gesundheitlichen Gründen nicht in Frage kommt und der Anteil Betroffener entsprechend höher liegen dürfte.

Konsequente Differenzierung nach Bezügertyp

Im vorangehenden Abschnitt wurde bereits implizit die Frage aufgeworfen, ob eine mehr oder weniger einheitliche Behandlung aller Sozialfälle angebracht ist (Bütler 2015a). Eine stärkere Leistungsabstufung nach Bezügertyp und Alter sollte ins Auge gefasst werden. Gerade für erwerbsfähige junge Erwachsene dürfte die Abdeckung des Existenzminimums genügen. Der Kanton Bern ist diesbezüglich aktiv geworden und wird voraussichtlich eine Senkung des Grundbedarfs für junge Erwachsene von 15 Prozent unter den SKOS-Richtlinien beschliessen. Der Grundbedarf für Erwachsene und Minderjährige soll um maximal acht Prozent gegenüber den Vorgaben der SKOS gekürzt werden. Im Gegenzug bemüht sich der Kanton um stärkere wirtschaftliche Integration mittels Anhebung der Integrationszulagen. Glaubt man den Befürwortern, werden die Anreize grundsätzlich verbessert. Um von einem Wechsel auf ein Workfare-Modell zu sprechen, dürften die Leistungsanpassungen allerdings zu wenig umfangreich sein. Der Einschnitt beim Grundbedarf müsste – für die meisten Bezugstypen – höher sein und die finanziellen Anzelemente stärker ausgebaut werden. Begrüssenswert am Berner Vorstoss ist die vorgesehene Differenzierung des Grundbedarfs, die die unterschiedlichen Lebenslagen und Arbeitsmarktpositionen der Bezüger zumindest teilweise berücksichtigt. In Kombination mit den höheren Integrationszulagen entsteht so für jüngere Sozialhilfeempfänger ein anreizkompatibles System, mit entsprechenden Effekten auf das Arbeitsangebot. Schwieriger abzuschätzen sind die Auswirkungen in der langen Frist. Ausländische Erfahrungen zeigen, dass die Ausweitung finanzieller Anreize oft nicht nachhaltig ist. Die Übertragbarkeit dieser Resultate ist allerdings äusserst begrenzt. Aus anderen Kantonen liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor.

Ausgehend von der Vorstellung einer stark nach Bezügertyp differenzierten Sozialhilfe können die kantonalen Leistungssysteme dahingehend weiterentwickelt werden, dass die verschiedenen Elemente zukünftig in Abhängigkeit von Alter, Gesundheitszustand und Haushaltskonstellation angewendet werden. Mit der Abdeckung des sozialen Existenzminimums erfüllt die Sozialhilfe für junge, erwerbsfähige Erwachsene ohne Kinder ihren Zweck. Auch mit Blick auf die unklare Wirkung der Anzelemente sind ergänzende Zulagen deshalb für diese Zielgruppe zu diskutieren. Weiter soll mit gesundheitlichen Problemen und höherem Alter der Bezug eines erhöhten Grundbedarfs verbunden sein. Einer eingehenden Prüfung sind ferner situationsbedingte Leistungen für Familien zu unterziehen. Die Bevorzugung kinderreicher Familien mit Sozialhilfebeiträgen gegenüber Ein- und Doppelverdiener-Haushalten ausserhalb der Sozialhilfe ist oft diesem unübersichtlichen Leistungsbereich geschuldet (Bütler 2015a). Die mit Beginn 2017 neu revidierten SKOS-Richtlinien tragen diesem Umstand insofern Rechnung, als dass nun zwischen grundversorgenden und fördernden situationsbedingten Leistungen unterschieden wird. Zudem ist vermerkt, dass der Leistungsumfang Sozialhilfebeziehende nicht besserstellen soll als Personen in bescheidenen Verhältnisse ausserhalb der Sozialhilfe. Ob alleine ein sprachlicher Hinweis und eine Präzisierung ein Umdenken im Umgang mit situationsbedingten Leistungen bewirken, wird sich weisen müssen.

4.12.5 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Die exakte Quantifizierung der Fehlanreize bzw. der Schwelleneffektproblematik in der Sozialhilfe erfordert den Zugang zu individuellen Steuerdaten. Eine solche Analyse liefern Ott et al. (2010, 229 ff.) für acht unterschiedliche Haushaltstypen im Kanton Zürich für das Jahr 2007. Die Autoren schätzen, dass fast alle Haushaltstypen beim Austritt aus der Sozialhilfe mit relevanten Schwellen konfrontiert werden (vgl. Kapitel 4.13 über die IPV zum Begriff der *Relevanz*). Insgesamt ist den Berechnungen zufolge rund ein Achtel der Sozialhilfefälle¹³⁴ (3029) einem Fehlanreiz an der Austrittsschwelle ausgesetzt.¹³⁵ Im Jahr 2007 gelangten im Kanton Zürich 2670 Wiedereingliederungen – grösstenteils aufgrund durch Neuaufnahmen einer Erwerbstätigkeit.

Angesichts der Schwierigkeiten, mit denen sich Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger auf dem Arbeitsmarkt mitunter konfrontiert sehen, kann zwar nicht erwartet werden, dass bei einer Beseitigung der Schwelle allen eine Wiedereingliederung gelingt. Gleichwohl liefert die Analyse ein starkes Indiz dafür, dass Schwelleneffekte in der Sozialhilfe bedeutende finanzielle Fehlanreize darstellen können.¹³⁶ Aufgrund tieferer Leistungen im Vergleich etwa zur IV sind die Erwerbsanreize letztendlich in kleinerem Ausmass eingeschränkt. Die Relevanz der Schwelleneffekte ist dennoch nicht zu unterschätzen, da ohne die Wirkung nicht-finanzieller Anreize mehr Sozialhilfeempfänger betroffen sein dürften. Die mit der Sozialhilfe verbundene Rechenschaftspflicht und der finanzielle Freiheitsentzug wirkt laut Experten stark motivierend, die Ablösung aus der Sozialhilfe anzustreben, selbst wenn es sich finanziell nur bedingt auszahlt (Dubach et al. 2015, 92 ff.).

4.13 Kantonale Bedarfsleistungen: Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Kurzer Überblick

Beschreibung

Die individuelle Prämienverbilligung (IPV) der öffentlichen Hand sichert Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen einen Beitrag an die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung.

¹³⁴In der Regel wird von Unterstützungseinheiten gesprochen. Darunter fallen die anspruchsberechtigte Person und die mit ihr unterstützten Personen. Diese leben zusammen und stehen in einer Rechtsbeziehung.

¹³⁵Dieses Resultat kommt zu Stande, indem von den laufenden Sozialfällen diejenigen abgezogen werden, die ihre Erwerbstätigkeit nicht mehr ausdehnen können, denen der Einstieg in den Arbeitsmarkt noch nicht gelungen ist sowie die bei Aufnahme einer Vollzeitstelle ein für den Ausstieg aus der Sozialhilfe zu geringes Bruttoeinkommen aufweisen. Der zweite Punkt unterliegt der Annahme, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen, die nicht erwerbstätig sind, nicht an der Austrittsschwelle, sondern weiteren Faktoren scheitert.

¹³⁶Ebenfalls betroffen, sind ungefähr 8650 *benachteiligte* Haushalte (entspricht 1,1 Prozent aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich), die aufgrund des Schwelleneffekts um jährlich mindestens 1675 Franken schlechter gestellt sind. Eine Untersuchung des Kantons Luzern (2015) beziffert die Anzahl benachteiligter Haushalte aufgrund der Nichtberücksichtigung der Anreizinstrumente anhand von Daten aus dem Jahr 2006 auf 260.

Anspruchsberechtigte

Versicherte, deren Belastung durch die Kopfprämien der obligatorischen Krankenversicherung im Verhältnis zum Haushaltseinkommen zu hoch ausfällt. Für Beziehende von EL und Sozialhilfe werden die Krankenversicherungsprämien übernommen.

Rechtsgrundlage

Kantonale Gesetzgebungen sowie das Krankenversicherungsgesetz (KVG) hinsichtlich Kostenbeteiligung des Bundes, Kantonsanteile am Beteiligungsbeitrag (Art. 66) und Verbiligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen (Art. 65).

Berechnungsgrundlage

Die Kantone kennen eine Reihe von Berechnungsmodellen wie das Stufen-, das Prozentmodell oder Mischformen. Im Stufenmodell werden fixe Beiträge in Abhängigkeit der Zugehörigkeit eines Anspruchsberechtigten zu einer bestimmten Einkommensklasse gesprochen. Das Prozentmodell sieht eine IPV in der Höhe einer festgelegten Richtprämie abzüglich eines Selbstbehalts vor. Letzterer entspricht einem bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens. Als Ausgangspunkt für die Berechnung der IPV dient je nach Kanton ein Einkommenswert aus der Steuererklärung (i. d. R. Reineinkommen oder steuerbares Einkommen), der vielerorts um steuerliche Abzüge und Werte wie Sozialabzüge, Liegenschaftsunterhalt, Vermögenslage oder Vorsorgebeiträge bereinigt wird.^a

Finanzierung

Aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes und der Kantone. Der Bund trägt mit 7,5 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zur IPV bei. Sein Beitrag wird nach Wohnbevölkerung und Anzahl Versicherten unter den Kantonen aufgeteilt.

Zahlen und Fälle

Schweizweit bezogen im Jahr 2014 mehr als 2,2 Mio. oder 27 % aller versicherten Personen eine IPV (Frey und Neumann 2015). Abzüglich EL- und Sozialhilfebeziehende waren es 19 %. Die Quote der Beziehenden variiert je nach Kanton zwischen 20 und 38 %. Die Ausgaben betragen in jenem Jahr über 4 Mrd. Fr. 44 % davon entrichteten die Kantone. Pro Einwohner kostete die IPV gesamtschweizerisch 492 Fr., pro Beziehenden fielen Kosten von 1828 Fr. an. Insgesamt weist die IPV seit dem Inkrafttreten des KVG 1996 ein höheres Ausgabenwachstum auf als die Prämien.

Letzte Reformen

Kleinere Gesetzesänderungen betreffen die grundlegenden Bestimmungen zur Verteilung der IPV (2001), die Festlegung des Bundesbeitrags im Rahmen der NFA (2008) und

die Auszahlungsbestimmungen, die seit 2010 die direkte Ausrichtung der IPV an die Krankenkassen anstelle der Versicherten vorsieht.

Föderale Einbettung

Bedarfsleistung im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Vollzug bzw. Anrechnung durch Krankenkassen.

^aBerechnungsbeispiele für die wichtigsten Berechnungsmodelle liefern Frey und Neumann (2015).

4.13.1 Fehlanreize

Abstufung zwischen Anspruchskategorien bewirkt Schwelleneffekte

Ähnlich wie in der Sozialhilfe sind einige Ausgestaltungsmodelle der IPV anfällig auf Schwelleneffekte. Ehrler et al. (2012, 50 ff.) haben dies anschaulich erläutert. Betroffen ist insbesondere das *Stufenmodell*, das den Anspruch auf IPV-Beiträge an die Zugehörigkeit zu einer Einkommensklasse koppelt. Da die Beiträge bei steigendem Einkommen beim Übergang von der einen zur nächsten Einkommensklasse stufenweise reduziert werden, wohnen Schwelleneffekte diesem Modell quasi inne. Grundsätzlich gilt: Je weniger Einkommenskategorien, umso umfangreicher die Schwelle und schwerwiegender die Einkommenseinbusse beim Anspruchsverlust. Wie schwer die Schwellen effektiv ins Gewicht fallen, ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Modells sowie den betrachteten Einkommensklassen und Haushaltskonstellationen. So sind kinderreiche Familien überproportional davon betroffen, da sich die Leistungsreduktion bei steigendem Einkommen kumuliert.

Einige Kantone wenden ein *gemischtes Modell* an, eine Kombination aus Stufenmodell und *Prozentmodell* (vgl. Abschnitt 4.13.4). Letzteres weist keine Schwelleneffekte auf. Anstelle fixer Verbilligungsbeiträge gibt das gemischte Modell neben einer Richtprämie¹³⁷ einen Prozentsatz pro Einkommensklasse vor. Die IPV ergibt sich aus der Differenz zwischen Richtprämie und dem Selbstbehalt, dem Produkt aus Prozentsatz und massgebendem Einkommen. Da das gemischte Modell im Endeffekt näher am Stufenmodell ist, sind Schwelleneffekte nicht selten. Geringfügige Unterschiede in den Bruttolöhnen zweier Haushalte können demnach bedeutende Unterschiede im frei verfügbaren Einkommen zur Folge haben.

Im Zusammenhang mit Schwelleneffekten bei der IPV ist zudem das 2007 im KVG festgelegte Sozialziel (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG) zu erwähnen, das den Kantonen die Verbilligung von Prämien für Kinder und jungen Erwachsenen aus Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen um mindestens die Hälfte vorschreibt. Die Ausweitung des Mindestanspruchs bewirkte in den allermeisten Kantonen Modellanpassungen, in Folge deren sich viele Kantone – unabhängig vom Berechnungsmodell – mit einem Schwelleneffekt bei Anspruchsbeendigung konfrontiert sahen

¹³⁷Wird i. d. R. aus einem Durchschnitt der Prämien der obligatorischen Krankenkassenprämien gebildet.

(Balthasar et al. 2015, 36 ff.). Im Stufenmodell erhöhte der Mindestanspruch in der Regel die Verbilligung in der letzten Stufe, woraus eine höhere Schwelle resultierte. Im Prozentmodell verunmöglichte das Sozialziel einen linearen Abschlag am Anspruchsende. Zur Einschränkung der Leistungserweiterung führten einige Kantone explizite Obergrenzen für mittlere Einkommen ein. Eine Überschreitung derselben hebt den Anspruch auf die halbierte Prämie für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung auf. Eine ungünstige Folge davon war, dass die Berechnungsmodelle in sechs Kantonen neu Schwelleneffekte aufwiesen.

Quantifizierung negativer Arbeitsanreize durch die IPV

Eine Abschätzung des quantitativen Ausmasses der Schwelleneffekte im IPV-Tarif (Stufenmodell) nehmen Ott et al. (2010, 150 ff.) in einer detaillierten Analyse des Steuer- und Transfersystems im Kanton Zürich für das Jahr 2009 vor. Eine genaue Aussage zur effektiven Anreizwirkung hängt entscheidend von zwei Faktoren ab. Erstens stellt sich die Frage, für welches Lohnniveau eine bestimmte Schwelle *relevant* ist. So dürfte ein Verlust an verfügbarem Einkommen in der Höhe von 2000 Franken pro Jahr beim Austritt aus einer Einkommensklasse eher für Tieflohnniveaus als für den durchschnittlichen Lohnempfänger relevant sein. Zweitens ist zu eruieren, ob die identifizierten Schwellen mit den für sie relevanten Lohnniveaus tatsächlich *erreichbar* sind. Dazu muss geprüft werden, ob das Schwelleneinkommen mit einer Teilzeiterwerbstätigkeit im entsprechenden Lohnniveaubereich erreicht werden kann (Ott et al. 2010, 153). Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann das Erwerbseinkommen nicht über das Schwelleneinkommen gesteigert werden. Somit ist die Schwelle für das betrachtete Lohnniveau nicht relevant. Für den Kanton Zürich identifizierten die Autoren relevante und erreichbare Fehlanreize für verheiratete und eingetragene Paare mit Kindern bei einem massgebenden (steuerbaren) Einkommen von 47 550 Franken in allen drei Prämienregionen. Diese betrafen knapp 12 700 oder fünf Prozent aller verheirateten/eingetragenen Paare im Kanton Zürich. Zusätzlich waren ungefähr 2200 (450) Paare mit (ohne) Kinder *benachteiligt*, d. h. ihr frei verfügbares Einkommen ist tiefer als dasjenige von Paaren mit einem Erwerbseinkommen leicht unter dem Schwelleneinkommen von 47 500 Franken. Im Rahmen einer Tarifüberarbeitung konnte der Kanton Zürich die erwähnte Schwelle reduzieren.

4.13.2 Interdependenzen, Verflechtungen und Dynamiken in Bezug auf andere Sozialwerke

Aus naheliegenden Gründen besteht eine enge Abhängigkeit zwischen der IPV und der Krankenversicherung. Im Zusammenspiel mit der Sozialhilfe ist die Schwelleneffektproblematik zu diskutieren, da die unterschiedliche kantonale Handhabungspraxis der Prämien und ihren Verbilligungen unter Umständen verschärfend darauf einwirken (Ehrler et al. 2012, 35 f.).

Dabei können zwei Fälle unterschieden werden, die einen Schwelleneffekt beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe hervorrufen: Erstens, wenn Sozialhilfebezüger vollständig von der Prämien-

belastung befreit sind, während die IPV ausserhalb der Sozialhilfe nur für einen Teil der Prämie aufkommt. Und, zweitens, wenn bei der Anspruchsüberprüfung für die Sozialhilfe die Prämie und IPV nicht berücksichtigt werden. Im Endeffekt führen beide Fälle zu derselben Konstellation, die eine Verletzung des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit darstellt: Haushalte, deren Bruttoeinkommen knapp nicht zu Sozialhilfeleistungen berechtigt, weisen aufgrund der anfallenden Prämienbelastung oder deren fehlender Berücksichtigung ein niedrigeres verfügbares Einkommen auf als Sozialhilfebezüger knapp unterhalb der Schwelle. Eine Teilberücksichtigung der Prämienbelastung kann den mitunter umfangreichen Schwelleneffekt reduzieren. Ehrler et al. (2012) halten fest, dass die beschriebene Schwelle in der Praxis nur bedingt relevant ist, da nur wenige Haushalte davon betroffen sind. Die Belastung durch die Krankenversicherungsprämien allein genügt nicht, um Anspruch auf Sozialhilfe zu erhalten. Die Kantone nützen offenbar in solchen Fällen ihren Handlungsspielraum, indem die ganze Prämie verbilligt wird.

4.13.3 Föderale Organisation

Die Kantone sind in der Ausgestaltung der IPV wie der Berechnungsweise, der Ermittlung der Anspruchsberechtigung und der Modalitäten der Auszahlung und Gesuchstellung autonom. Einschränkend wirken die wenigen übergreifenden Bestimmungen im KVG. Das in Art. 65 KVG festgehaltene Sozialziel zur Entlastung von Familien mit Kindern in tieferen Einkommensklassen stellt diesbezüglich eine besonders starke Restriktion dar.

4.13.4 Lösungsansätze

Leistungssprünge unterbinden

Angesichts der grossen Unterschiede zwischen den kantonalen Tarifen sollte Vorsicht walten lassen, wer allgemeine Lösungsansätze für die IPV formulieren möchte. Mit Blick auf das Arbeitsangebot steht wie in der Sozialhilfe die Beseitigung der Schwelleneffekte im Fokus. Diesbezügliche Korrekturen bedürfen jedoch keiner detaillierten Anpassung der Leistungstarife. Um das Risiko relevanter und erreichbarer Fehlanreize zu minimieren, wäre zumindest eine Verfeinerung der Tarifstufen in einigen kantonalen Stufenmodellen angebracht.¹³⁸ Eine rudimentäre Berechnung der Schwelleneffekte in den Kantonen Bern und Thurgau für das Prämienjahr 2017 zeigt grosse Ähnlichkeiten mit den von Ott et al. (2010) identifizierten Mängel des IPV-Tarifs aus dem Jahr 2009 im Kanton Zürich (Berechnungen auf Basis von GDK (2017)). Die Schwellen liegen etwa für Paare mit Kindern im selben Grössenumfang. Grund dafür ist ebenfalls das Ende des IPV-Anspruchs für Erwachsene in Kombination mit einem 50-prozentigen Rückgang der Verbilligung für Kinder. Eine Schätzung der Fehlanreize ist nicht möglich. Da die betroffenen Schwelleneinkommen tiefer liegen, dürften diese trotz eingeschränkter Vergleichbarkeit aufgrund

¹³⁸Anstelle einer starken Verfeinerung kann eine Entflechtung von Erwachsenen- und Kindertarifen effektiv sein: Der Kanton Zürich hat die relevanten Schwellen verkleinert, indem die Einkommenskategorien erweitert und damit die Streichung der IPV für Erwachsene und die Senkung der IPV für Kinder entkoppelt wurden.

der Unterschiede in den Definitionen der massgebenden Einkommen erreichbar sein.

Ein umfassenderer Lösungsansatz für die betroffenen Kantone besteht im Wechsel zum anreizwirksamen Benchmark, dem Prozentmodell. Ausgehend von einer Richtprämie steht den Versicherten eine IPV zu, wenn die Richtprämie den fixen prozentualen Selbstbehalt (berechnet als Anteil des massgeblichen Einkommens) übersteigt. Steigen das Einkommen und damit der Selbstbehalt, wird die Verbilligung linear reduziert. Damit ist sichergestellt, dass eine Erhöhung des Bruttoeinkommens stets mit einem Anstieg des verfügbaren Einkommens verbunden ist, unabhängig von der Höhe des Selbstbehalts oder der Definition des massgebenden Einkommens (Ehrler et al. 2012). Ähnlich wie in der Sozialhilfe stehen die Kantone vor der Herausforderung das quantitative Ausmass der Schwelleneffektproblematik mit den Kostenfolgen einer Tarifanpassung abzuwägen. In Anbetracht des anhaltenden Kostenwachstums im Gesundheitsbereich und weiteren finanzpolitischen Herausforderungen stehen die IPV-Ausgaben unter erheblichem Druck. Entsprechend unbeliebt sind Tarifanpassungen, die Mehrausgaben induzieren. Wie Ott et al. (2010, 161 ff.) zeigen, muss eine Verfeinerung des Tarifs jedoch nicht zwingend mit höheren IPV-Ausgaben einhergehen.

Ohne konsequente Aufgabenteilung führt Mindestvorschrift zu Schwelleneffekt

Einen Leistungssprung verursacht ferner die gesetzliche Mindestvorschrift zugunsten Kinder und junger Erwachsener in Ausbildung im KVG. Ehrler et al. (2012, 82f.) erläutern eine Reihe von Möglichkeiten, den daraus resultierenden Schwelleneffekt bei Anspruchsbeendigung zu vermeiden. Diese beinhalten etwa die Gewährung der Verbilligung unabhängig vom Einkommen der Eltern oder technische Anpassungen wie die Einführung einer zusätzlichen Stufe zur Abfederung der Schwelle. Die Realisierbarkeit der Vorschläge wird als schwierig eingestuft. Der mit den Anpassungen verbundene Vorteil des beseitigten Schwelleneffekts ist teilweise mit gewichtigen Mehrausgaben verbunden. Anpassungen innerhalb des bestehenden Leistungsrahmens, indem die Einkommensdefinition angepasst wird, sind für die meisten Kantone eher eine Option. Allerdings könnte der Schwelleneffekt aus Sicht des Gesamtsystems als nicht bedeutend genug erachtet werden, um die damit verbundenen Risiken (z. B. ein Anstieg säumiger Prämienzahler) einzugehen. Dem ist entgegen zu halten, dass – mit Ausnahme kinderreicher Haushalte – die Erwachsenenprämien schwerer als die Kinderprämien auf dem Haushaltsbudget wiegen. Entsprechend lässt sich mit der aus Sicht einer konsequenten Aufgabenteilung begrüssenswertesten Variante argumentieren, der Aufhebung des KVG-Passus. Es ist anzunehmen, dass manche Kantone die Vergünstigung in der Höhe von 50 Prozent zur Disposition stellen würden. Ob eine Aufhebung schwerer wiegen würde als die Aufrechterhaltung des Schwelleneffekts, wäre im Detail zu untersuchen.

4.13.5 Beurteilung der Bedeutung von Fehlanreizen

Entscheidend für die Manifestierung der negativen Erwerbsanreize bleibt letztlich deren Wahrnehmung. Ott et al. (2010, 160 f.) argumentieren in der Studie zum Kanton Zürich, dass viele Leistungsbeziehende den Zusammenhang zwischen Erwerbseinkommen und IPV nicht erkennen, da das steuerbare Einkommen die Bemessungsgrundlage der IPV bildet. Somit wirkten die Anreize kaum. Allein angesichts der sozialpolitischen Bedeutung der IPV und der regelmässigen Debatten über das Kostenwachstum im Schweizer Gesundheitssystem ist dieser Einwand kritisch zu begutachten. Zudem dürften Haushalte, für die die IPV eine bedeutende Einnahmequelle darstellt, über drohende Leistungsanpassungen informiert sein. Nicht zuletzt ist das steuerbare Einkommen eine einfach in der Steuererklärung einzusehende Grösse. Schwieriger dürfte die Abschätzung des massgebenden Einkommens allenfalls in denjenigen Kantonen sein, die zu dessen Bestimmung besonders viele Aufrechnungen und Abzüge vornehmen. Eher einleuchtend scheint der Einwand, dass das IPV-System nur bedingt aktuell ist. Die meisten Kantone berechnen die Leistungen auf Grundlage der Steuerdaten aus dem Vorvorjahr (die IPV für 2017 wird z. B. auf Basis der Steuerdaten aus dem Jahr 2015 bestimmt). Leistungsanpassungen verzögern sich folglich um zwei Jahre, so dass die Wirkung einer Veränderung der finanziellen Verhältnisse verzögert wahrgenommen wird (Ott et al. 2010, 150).

5 Sozialwerke im Zusammenspiel

Der vorliegende Bericht präsentiert eine Gesamtsicht zur sozialen Sicherheit aus arbeitsmarktlicher Optik. Zweck dieses zusammenführenden Kapitels ist die Fokussierung auf eine zielgruppenspezifische Sicht. Auf diese Weise wird die Identifikation der relevanten und problematischen Anreize für das Arbeitsangebot ermöglicht. Im Fokus stehen die folgenden fünf Zielgruppen, die in unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlichen Lebensphasen (Erwerbsleben, vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters) von den Anreizwirkungen einzelner Sozialwerke betroffen sind:

1. **Einkommensstarke Personen**
2. **Einkommenschwache Personen**
3. **Jugendliche und junge Erwachsene**
4. **Einkommenschwache Familien**
5. **Zweitverdiener (Mütter)**

Zwecks Übersichtlichkeit sind die bedeutendsten Beeinträchtigungen der Arbeitsanreize pro Zielgruppe jeweils stichwortartig in einem Kasten zusammengefasst. Die Fokussierung auf Zielgruppen ist indes unvermeidbar mit Wiederholungen verbunden.

5.1 Gesamtschau der Fehlanreize

1. Einkommensstarke Personen

Bei der Pensionierung

Die Erwerbsanreize für einkommensstarke Personen werden *vor* dem ordentlichen Rentenalter in zweifacher Hinsicht gehemmt. Umfangreiche Vermögen aus der (überobligatorischen) beruflichen und privaten Vorsorge gewährleisten hohe Ersatzraten. Dadurch kann mit Erreichen des Mindestrücktrittsalters zumindest ein partieller Rücktritt aus der Erwerbsfähigkeit in Erwägung gezogen werden. Da dies heute bereits im Alter von 58 Jahren möglich ist und Vorsorgeeinrichtungen attraktive AHV-Überbrückungsrenten anbieten, besteht das Risiko vorzeitiger (Teil-)Pensionierungen.

Nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters sind die pekuniären Anreize, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, ebenfalls gering. Dank hohen Ersatzraten finanziell abgesichert, kann das verfügbare Einkommen nicht wesentlich gesteigert werden, da aufgrund hoher Grenzsteuersätze ein beträchtlicher Anteil des generierten Erwerbseinkommen abgetreten werden muss. Mitverantwortlich dafür ist die trotz Überschreiten des ordentlich Rentenalters weiterhin bestehende AHV-Beitragspflicht.

Gegebenenfalls wirken die grosszügigen Kinderrenten für Pensionäre aus erster und zweiter Säule

ebenfalls einschränkend auf die Arbeitsanreize im Alter. Unter Umständen haben die Eltern bei Erwerbsarbeit der Ehefrau (in den meisten Fällen) zusätzlich Anrecht auf Kinderzulagen. Diese Leistungskombination dürfte am ehesten das intensive Arbeitsangebot der Ehefrau tangieren.

Reduzierte Erwerbsanreize bei der Pensionierung

Vor dem ordentlichen Rentenalter

- Tiefes Mindestrücktrittsalter in BV sowie unterstützende Möglichkeiten zum (partiellen) Austritt aus der Erwerbsfähigkeit (Kapitalbezug, AHV-Überbrückungsrenten)
- Hohe Ersatzraten (Kombination der Altersleistungen aus AHV + BV + 3. Säule) u. a. aufgrund starker steuerlicher Sparanreize (überobligatorische BV, 3. Säule)

Nach dem ordentlichen Rentenalter

- AHV-Beitragspflicht im Alter erhöht die ohnehin schon hohe Steuerbelastung im Alter (gemeinsame Besteuerung von Erwerbs- und Renteneinkommen)
- Hohe Ersatzrate bzw. Vorsorgevermögen aufgrund steuerlicher Sparanreize

Im Arbeitsleben

Im Erwerbsleben sind die Arbeitsanreize insbesondere durch den partiellen Steuercharakter der BV-Beiträge verzerrt, der auf den versicherungstechnisch unfairen Mindestumwandlungssatz zurückzuführen ist. Ausgenommen davon sind Arbeitskräfte kurz vor der Pensionierung, die davon ausgehen können, weiterhin vom überhöhten Satz profitieren zu können. Partiiellen Steuercharakter haben weiter die AHV-Beiträge.

IV-Rentenbeziehenden stehen ferner – je nach Grund der Invalidität – eine BV- und/oder UV-Rente zu. Da viele Versicherte in Pensionskassen versichert sind, die im Risikobereich Vorsorgeleistungen über dem Grundbedarf anbieten (Leistungsprimat), kann die Kombination dieser Leistungen hohe Ersatzraten gewährleisten. Bei Kindern im Haushalt kann das Vorrenteneinkommen mitunter übertroffen werden. Weiter unterbinden die Rentenstufen im IV-System die Anreize, innerhalb der IV das Arbeitspensum zu erhöhen oder eine vollständige Wiedereingliederung anzustreben.

Reduzierte Erwerbsanreize im Arbeitsleben

- Partiieller Steuercharakter der AHV- und BV-Beiträge (aufgrund Deckelung resp. überhöhtem Mindestumwandlungssatz)

Bei IV-Bezug (in Kombination mit BV)

- Einkommen aus IV-Rente (plus BV-/UV-Rente) vergleichbar mit Vorrenteneinkommen
- bei Familien evtl. zusätzlich Kinderrenten der IV und BV
- innerhalb der IV kaum Erwerbsanreize (sowie nur geringe Anreize zur Wiedereingliederung) infolge Rentenstufen im IV-System

2. Einkommensschwache Personen

Bei der Pensionierung

Vor dem ordentlichen Rentenalter werden die Erwerbsanreize insbesondere jener einkommensschwachen Personen gemindert, die einen Anspruch auf EL haben. Hauptgrund dafür ist die Kompensationsfunktion der EL, was den Anreiz zum Kapitalbezug in der BV erhöht und Rentenkürzungen aufgrund eines allfälligen Vorbezugs ausgleicht.

Die Forschungsliteratur zeigt, dass das ordentliche Rentenalter bei einkommensschwachen Personen einen starken Anreiz setzt, auf eine verlängerte Erwerbstätigkeit zu verzichten (Default-Effekt). Verstärkt wird der ohnehin reduzierte Anreiz durch die AHV-Beitragspflicht im Alter. Im Falle eines EL-Bezugs ist eine Erwerbsaufnahme aufgrund des Bedürftigkeitsnachweises zudem mit hohen effektiven Partizipations- und Grenzsteuersätzen verbunden.

Ähnlich wie bei einkommensstarken Personen sind Pensionäre mit Kindern gegenüber jüngeren Familien dank den Kinderrenten bessergestellt, was unter Umständen das Arbeitsangebot (des Zweitverdienenden) negativ beeinflusst.

Reduzierte Erwerbsanreize bei der Pensionierung

Vor dem ordentlichen Rentenalter

- EL kompensieren allfällige Rentenkürzungen infolge Rentenvorbezug
- Anreiz zum BV-Kapitalbezug bei EL-Anspruch

Nach dem ordentlichen Rentenalter

- tiefes ordentliches Rentenalter in AHV und BV (Default-Effekt)
- Hohe effektive Partizipations- und Grenzsteuersätze im Falle eines EL-Bezugs
- AHV-Beitragspflicht im Alter

Im Arbeitsleben

Die Erwerbsanreize präsentieren sich aus mehreren Gründen ungünstig, wenn eine IV-Rente mit EL kombiniert wird: Einerseits gewährleisten EL hohe Ersatzraten, was den Anreiz zum

Erwerbsausstieg zusätzlich zu den hohen Schwelleneffekten mindert. Andererseits wirken die Rentenstufen innerhalb der IV nicht anreizkompatibel, was eine (partielle) Wiedereingliederung erschwert. In einem geringeren Ausmass treten Schwelleneffekte auch beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe auf.

Reduzierte Erwerbsanreize im Arbeitsleben

Bei IV-Bezug (in Kombination mit EL)

- EL garantieren in Ergänzung zur IV-Rente eine relativ hohe Ersatzrate
- Geringe Arbeitsanreize und hohe Schwelleneffekte bei der Wiedereingliederung (u. a. aufgrund Rentenstufen)
- steuerfreie EL

Bei Sozialhilfebezug (in geringerem Ausmass)

- Schwelleneffekt beim Ein- und Austritt aufgrund von Steuern, Anspruchsberechtigung, Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen

3. Jugendliche und junge Erwachsene

Transferleistungen für junge Erwachsene sind in dreierlei Hinsicht problematisch: Erstens schaffen sie frühzeitige Abhängigkeiten, an die sich die Empfänger gewöhnen. So dürfte eine IV-Rente, unter Umständen in Kombination mit EL, eine bedeutende Einkommensalternative darstellen. Verschärft wird dieses Missverhältnis dadurch, dass EL steuerfrei sind und sich eine höhere Erwerbsbeteiligung aufgrund des Zusammenspiels von IV-Rentenstufen und EL nicht lohnt. Zweitens sind Transfers mit nachhaltig negativen Auswirkungen auf die Erwerbskarriere verbunden, da aufgrund von IV-Rentenstufen und Schwelleneffekten beim Austritt kaum Anreize zur Wiedereingliederung bestehen. Als Folge davon haben Langzeittransferempfängerinnen und -empfänger, drittens, erhebliche finanzielle Folgen für die öffentliche Hand.

Ähnliche Bedenken sind im Zusammenhang mit der Abhängigkeit von der Sozialhilfe angebracht, wobei das Leistungsniveau tiefer liegt. Folglich sind die Erwerbsanreize weniger stark eingeschränkt. Allerdings kann ein bedeutender Schwelleneffekt beim Ein- und Austritt entstehen, wenn sich mehrere Faktoren kumulieren (Steuern, Anspruchsberechtigung, Nicht-Berücksichtigung der Zulagensysteme).

Reduzierte Erwerbsanreize

Bei IV-Bezug (in Kombination mit EL)

- grosse Transfereinkommen; insb. im Vergleich zu alternativen Verdienstmöglichkeiten einer Lehre oder Anstellung
- steuerfreie EL
- Fehlanreize aufgrund IV-Rentenstufen und Zusammenspiel mit EL: Mehr arbeiten bzw. vollständige Wiedereingliederung lohnt sich nicht.

Bei Sozialhilfebezug (in geringerem Ausmass)

- relativ hohe Beträge im Vergleich zu anderen Altersklassen (kaum altersbedingte Abstufungen der Leistungen)
- Schwelleneffekt beim Ein- und Austritt aufgrund von Steuern, Anspruchsberechtigung, Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen

4. Einkommensschwache Familien

Nicht zu unterschätzen ist die Beeinträchtigung der Erwerbsanreize für Ehepartner einkommensschwacher Familien, die zusätzlich zur IV-Rente EL erhalten. Die steuerfreien Beiträge für den Grundbedarf und unterstützungspflichtige Kinder gewährleisten eine umfangreiche finanzielle Absicherung, die eine Rückkehr in die Erwerbstätigkeit wenig attraktiv erscheinen lässt. Dazu kommt eine Reihe weiterer anerkannter EL-Ausgaben sowie Vergütungen von Krankheitskosten. Die bereits erwähnten Rentenstufen innerhalb der IV akzentuieren die reduzierten Erwerbsanreize zusätzlich.

Eine ähnlich anreizhemmende Leistungskumulation ist in der Sozialhilfe zu beobachten, wenn Familien situationsbedingte Leistungen geltend machen können. Dadurch können sie gegenüber anderen Familien in bescheidenen Verhältnissen ohne Sozialhilfeanspruch besser gestellt werden. Je mehr Kinder eine Familie hat, umso grösser die Diskrepanz, was sich weiter auf den Umfang des Schwelleneffekts beim Ein- und Austritt auswirkt.

Nicht zuletzt ist für einkommensschwache Familien auf das allgemeine Risiko der Transferkumulation hinzuweisen. So dürften die Opportunitätskosten einer Reduktion des (intensiven) Arbeitsangebots besonders für Zweitverdiener in kinderreichen Familien nicht allzu hoch sein. Grund dafür ist u. a. der aus den Familienzulagen resultierende Einkommenseffekt, der in den meisten Fällen durch negative Anreize im Steuersystem verschärft wird.

Reduzierte Erwerbsanreize

Bei IV-Bezug (in Kombination mit EL)

- insb. aufgrund hohem EL-Grundbedarf für Kinder sowie Kinderrenten der IV (sowie BV)
- steuerfreie EL
- Fehlanreize aufgrund IV-Rentenstufen und Zusammenspiel mit EL:
Höhere Erwerbsbeteiligung bzw. vollständige Wiedereingliederung lohnt sich nicht

Bei Sozialhilfebezug (in geringerem Ausmass)

- u. a. aufgrund situationsbedingter Leistungen für Familien
- Schwelleneffekt beim Ein- und Austritt aufgrund von Steuern, Anspruchsberechtigung, Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen

Bei Kumulation von Transfers

- Einkommenseffekt (u. a. durch Familienzulagen)

5. Zweitverdiener (Mütter)

Die starke Beeinträchtigung der Arbeitsanreize für den Zweitverdiener in einer Ehe oder eingetragenen Partnerschaft durch die Steuerprogression sind hinlänglich bekannt (vgl. z. B. Bütler 2007). Aus der Behandlung der Zweitverdiener in der AHV resultiert eine Reihe ungünstiger Anreizwirkungen. Nichterwerbstätige Ehegatten sind von der AHV-Beitragspflicht befreit, das Einkommenssplitting setzt die für Ehepaare erreichbare AHV-Rente auf höchstens 150 Prozent der Maximalrente fest und die Erziehungsgutschriften werden unabhängig der Anzahl an Kindern im Haushalt ausbezahlt. Weitere Indizien für eine partielle Zementierung traditioneller Rollenmuster in den Sozialwerken liefern die Familienzulagen, die das intensive Arbeitsangebot der Mütter reduzieren können.

Reduzierte Erwerbsanreize

- AHV: Beitragsbefreiung für nicht erwerbstätige Ehegatten; praktiziertes Einkommenssplitting; kinderungebundene Erziehungsgutschriften
- Steuerprogression: hoher Grenzsteuersatz auf Zweitverdiener-Einkommen
- Zementierung traditioneller Geschlechterrollen infolge Ausgestaltung der Familienzulagen

5.2 Lösungsmöglichkeiten

1. Einkommensstarke Personen

Die empirische Forschungsliteratur zeigt: Finanzielle Anreize (Kürzungssätze und Aufschubszuschläge) wirken sich nur bedingt auf die Erwerbsbeteiligung vor und nach der Pensionierung aus. Eine Erhöhung des effektiven Rentenalters dürfte folglich weniger durch eine Flexibilisierung als durch die Erhöhung des ordentlichen Rentenalters und insbesondere des Mindestrücktrittsalters (koordiniert zwischen AHV und BV) zu erreichen sein. Für die meisten Arbeitskräfte, die heute nach dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters erwerbstätig bleiben, stehen nicht-pekuniäre Motive im Vordergrund.

Es ist entsprechend fragwürdig, inwieweit das heutige System mit Rentenzuschlägen geeignet ist, die Erwerbstätigkeit nach dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters zu fördern. Aus einer Anreizperspektive erfolgsversprechender scheinen gewichtige finanzielle Anreize etwa über eine (partielle) Steuerbefreiung des Erwerbseinkommens. In der BV gelingt zudem bestenfalls die Entpolitisierung bzw. wenigstens die Senkung des Mindestumwandlungssatzes, um den Steuercharakter der Beiträge zu reduzieren.

Eine prüfenswerte, jedoch im Detail abzuklärende Massnahme gegen die bestehende *Überversicherung* bestände darin, das staatliche Zwangssparen zur Optimierung der individuellen Konsumglättung auf die BVG-Mindestdeckung zu beschränken.

Ein Grund für die teilweise hohen verfügbaren Einkommen von IV-Haushalten mit Kindern sind die grosszügigen Kinderrenten. Die Beschneidung der IV-Kinderrenten – womöglich in Kombination mit einer Reduktion der Kinderrenten aus der BV – dürfte die Erwerbsanreize erhöhen. In der Theorie ebenso anreizwirksam wäre die Einführung eines stufenlosen Rentensystems in der IV zur Aufhebung der Schwelleneffekte. In der Umsetzung müsste aber besonders darauf geachtet werden, dass Betroffene mögliche Einbussen nicht durch einen höheren IV-Grad kompensieren können.

Reformansätze

Frühpensionierungen verhindern und hohe Ersatzraten reduzieren (weiterer Abklärungsbedarf)

- Erhöhung ordentliches Rentenalter Männer und Frauen
- BVG: höheres Mindestrücktrittsalter (angepasst an AHV) sowie Senkung (bestenfalls Entpolitisierung) Mindestumwandlungssatz
- Finanzielle/steuerliche Anreize für Weiterbildung im Alter
- BVG: Steuerliche Anreize auf Mindestsicherung beschränken

Erwerbsanreize für IV-Rentenbeziehende stärken

- Senkung der IV-Kinderrenten (evtl. zusätzlich in BV)
- Einführung stufenloses Rentensystem

2. Einkommensschwache Personen

Bei einkommensschwachen Arbeitskräften geht vom ordentlichen Rentenalter ein starker Default-Effekt aus. Neben der zuvor erwähnten Möglichkeit einer partiellen Steuerbefreiung des Erwerbseinkommens dürften für einkommensschwache Personen zudem rentenbildende AHV-Beiträge im Rentenalter einen positiven Einfluss auf das Arbeitsangebot haben. Mit Blick auf die EL besteht die Problematik, dass vorbezogene und damit gekürzte AHV-Renten den Lebensunterhalt nicht zu decken vermögen, was Unterstützung durch die EL nach sich zieht. Dies liesse sich unterbinden, indem der Bezug von EL zur AHV an das ordentliche Rentenalter geknüpft würde.

Tiefen Einkommensklassen erlaubt eine IV-Rente mit gleichzeitigem EL-Bezug die Fortführung des bisherigen Lebensstandards weitgehend ohne Abstriche. Ausser den bereits oben beschriebenen Anpassungen in der IV (Senkung IV-Kinderrenten, Aufhebung Stufensystem) wären primär Massnahmen im System der EL angezeigt. Mit einer Kombination aus einer Reduktion des Grundbedarfs und höheren Einkommensfreibeträgen könnte sich Erwerbsarbeit vermehrt lohnen. Zur Korrektur horizontaler Ungerechtigkeiten sollte weiter eine Besteuerung der EL in Betracht gezogen werden.

Aus denselben Gründen wäre eine Debatte in der Sozialhilfe über verschiedene Massnahmen anzuregen. Denkbar wären die Korrektur der Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt und die Einführung und Steuerbefreiung des Existenzminimums durch die Kantone. Neben der Adressierung der Schwelleneffekte sollte einem nach Bezügertyp differenzierten Bedarfsleistungssystem Priorität eingeräumt werden. Einkommensschwachen Personen mitten im Erwerbsleben und kurz vor der Pensionierung die gleiche Unterstützung zu gewähren, ergibt nur bedingt Sinn.

Reformansätze

Frühpensionierungen verhindern und EL-Vorbezug einschränken

- Erhöhung ordentliches Rentenalter Männer und Frauen
- Rentenbildende AHV-Beiträge bei Erwerbstätigkeit im Alter
- Finanzielle/steuerliche Anreize für Weiterarbeit im Alter
- EL-Bezug zur AHV an das ordentliche Rentenalter knüpfen

Erwerbsanreize für IV-Rentenbeziehende stärken (in Kombination mit EL)

- Senkung EL-Grundbedarf und höhere Einkommensfreibeträge
- EL besteuern
- Senkung der IV-Kinderrenten (evtl. zusätzlich in BV)
- Einführung stufenloses IV-Rentensystem

Erwerbsanreize für Sozialhilfebeziehende erhöhen

- Konsequente Differenzierung nach Bezügetyp
- Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt korrigieren
- Einführung und Steuerbefreiung Existenzminimum in allen Kantonen

3. Jugendliche und junge Erwachsene

Die Problematik, dass einmal gesprochene Renten (insbesondere der IV) selten wieder aufgehoben werden, wiegt bei jungen Erwachsenen besonders schwer. Es gilt, eine frühzeitige Transfer- und Sozialhilfeabhängigkeit mittels Ausbildungsförderung und gezielter Arbeitsintegration zu verhindern. In der IV liesse sich diskutieren, inwiefern die Rentenaufhebung für unter 30-Jährige durch einen ausgebauten Massnahmenkatalog (z. B. verstärkte Betreuungs- und Eingliederungsmassnahmen) zu ersetzen wäre. Die bereits erwähnte Einführung eines stufenlosen Systems käme jungen Erwachsenen ebenfalls zu Gute.

Zur Stärkung der Erwerbsanreize wären in der EL zuvor angesprochene Massnahmen wie die Besteuerung der Leistungen und die Senkung des Grundbedarfs angebracht. In der Sozialhilfe wäre im Sinne einer konsequenten Leistungsdifferenzierung eine Senkung des Grundbedarfs und im Gegenzug höhere anreizkompatible Integrationszulagen ein zu prüfender Lösungsansatz. Wie andere Zielgruppen würden auch junge Erwachsene von der Aufhebung der Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt und der Steuerbefreiung des Existenzminimums profitieren.

Reformansätze

Erwerbsanreize für IV-Rentenbeziehende stärken (in Kombination mit EL)

- Prüfwert: keine Rente unter 30 Jahren mit verstärkten Betreuungs- und Eingliederungsmassnahmen kompensieren
- Einführung stufenloses IV-Rentensystem
- Senkung EL-Grundbedarf (neue Kategorie für Jugendliche/junge Erwachsene)
- EL besteuern

Erwerbsanreize bei Sozialhilfebezug stärken

- Grundbedarfsleistungen senken; im Gegenzug höhere anreizkompatible Integrationszulagen
- Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt korrigieren
- Einführung und Steuerbefreiung Existenzminimum in allen Kantonen

4. Einkommensschwache Familien

Der anreizhemmenden Kombination aus IV-Rente und EL-Bezug wäre erstens mit der Glättung des IV-Systems beizukommen, bei der besonders die Art der Umsetzung zu beachten ist. Im Familienkontext besteht zweitens Spielraum für Anpassungen bei den Kinderleistungen mittels Senkung der IV-Kinderrenten und der EL-Kinderpauschale. Ebenfalls denkbar wäre eine EL-Plafonierung. Bei Anpassungen in der EL müsste verhindert werden, dass aufgrund der tieferen Leistungen neu Sozialhilfe beansprucht werden muss.

In der Sozialhilfe selbst ist zur Stärkung der Erwerbsanreize in erster Linie eine Prüfung der wenig übersichtlichen situationsbedingten Leistungen für Familien angezeigt. Auf diese Weise liesse sich die Besserstellung von Familien mit Sozialhilfeunterstützung gegenüber anderen Haushalten in bescheidenen Verhältnissen korrigieren. Zur Korrektur horizontaler Ungerechtigkeiten sollte zudem die Aufhebung der Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt in allen Kantonen vorangetrieben werden.

Reformansätze

Erwerbsanreize für IV-Rentenbeziehende stärken (in Kombination mit EL)

- Einführung stufenloses IV-Rentensystem
- Senkung IV-Kinderrenten
- Senkung EL-Kinderpauschale oder EL-Plafonierung
- Senkung EL-Grundbedarf und höhere Einkommensfreibeträge
- EL besteuern

Erwerbsanreize bei Sozialhilfebezug stärken

- Situationsbedingte Leistungen reduzieren
- Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt korrigieren

5. Zweitverdiener (Mütter)

Um die Anreize von Zweitverdienern zu stärken, könnte eine zukünftige AHV-Reform diverse Anpassungen in Erwägung ziehen: So könnte das Splitting auf Paare mit Kindern beschränkt und

die Erziehungsgutschriften auf die Kinderanzahl abgestuft werden. Mittel- bis langfristig könnte eine Diskussion um eine zivilstandsunabhängige AHV (inkl. Individualbesteuerung) fruchtbar sein.

In der langen Frist liesse sich die Umsetzung einer umfassenden Reform des Kinder- und Familiensubventionssystems realisieren. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf könnte vermehrt gestärkt werden, wenn Familienzulagen mit Kinderbetreuungsgutschriften ersetzt würden. Ob ein Elternurlaub anstelle des bestehenden Mutterschaftsurlaubes die Arbeitsanreize netto verbessern dürfte, ist unklar.

Reformansätze

Erwerbsanreize in Zusammenhang mit der AHV stärken

- Einschränkungen beim praktizierten Einkommenssplitting
- Erziehungsgutschriften an die Anzahl Kinder binden

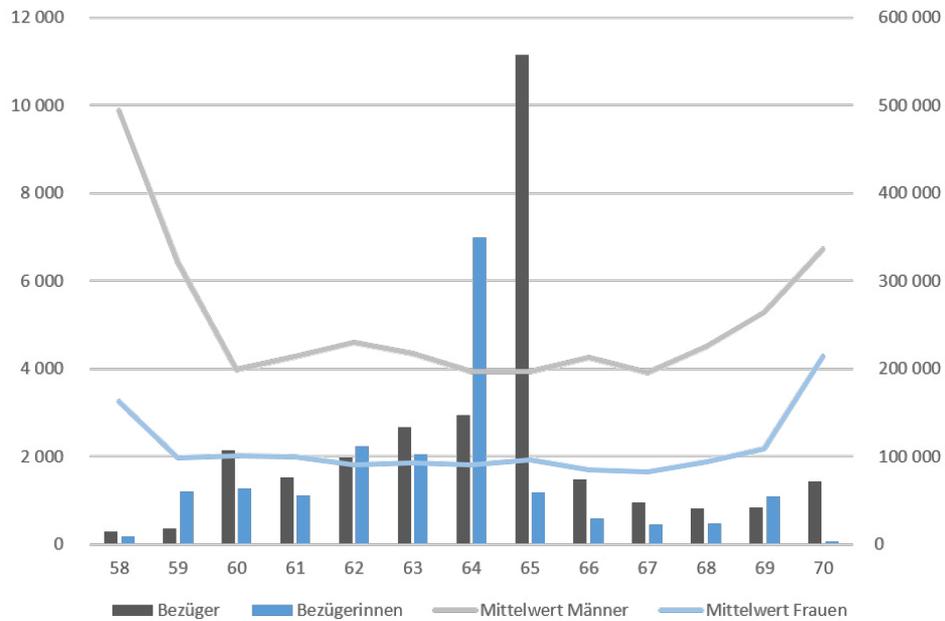
Langfristig: Reform des Kinder-/Familiensubventionssystems

- Kinderbetreuungsgutschriften anstatt Familienzulagen
- Elternurlaub anstatt Mutterschaftsurlaub (?)

Langfristig: Diskussion hinsichtlich einer zivilstandsunabhängigen AHV (und Individualbesteuerung)

6 Anhang

Abbildung 7: Anzahl Bezügerinnen und Bezüger einer neuen Altersrente (Balken; Skala links) und mittlerer Kapitalbezug in Franken (Linien; Skala rechts) nach Alter im Jahr 2015



Eigene Darstellung. Quelle: BFS (2017c).

Literatur

- Abbring, J. H., Berg, G. J. und Ours, J. C. (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, *The Economic Journal* 115(505): 602–630.
- Adam, S., Bozio, A. und Emmerson, C. (2010). *Reforming Disability Insurance in the UK: Evaluation of the Pathways to Work programme*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Aeppli, D. C. (2012). Wirkungsanalyse Mutterschaftsentschädigung, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Akerlof, G. A. und Kranton, R. E. (2000). Economics and identity, *The Quarterly Journal of Economics* 115(3): 715–753.
- Arbeitgeberverband und economiesuisse (2015). Reform Altersvorsorge 2020: Botschaft des Bundesrats aus Sicht der Wirtschaft, Dokumentation vom 15. Januar 2015.
- Arni, P., Lalive, R. und Van Ours, J. C. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit, *Journal of Applied Econometrics* 28(7): 1153–1178.
- Arni, P. und Schiprowski, A. (2016). Evaluation der AVIG-Revision 2011 (Taggelder für Junge, Sanktionierungen). Analyse der Wirkung von Suchvorgaben der Arbeitsbemühungen, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 44.
- Arni, P. und Wunsch, C. (2014). Die Rolle von Erwartungshaltungen in der Stellensuche und der RAV-Beratung. Teilprojekt 1: Wechselwirkungen zwischen Erwartungshaltungen der Stellensuchenden, Determinanten des Sucherfolgs und arbeitsmarktlichen Massnahmen, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 39.
- Autor, D. H. und Duggan, M. G. (2003). The rise in the disability rolls and the decline in unemployment, *The Quarterly Journal of Economics* 118(1): 157–206.
- Autor, D. H. und Duggan, M. G. (2006). The growth in the social security disability rolls: A fiscal crisis unfolding, *Journal of Economic Perspectives* 20(3): 71–96.
- Autor, D. H., Maestas, N., Mullen, K. J. und Strand, A. (2015). Does delay cause decay? The effect of administrative decision time on the labor force participation and earnings of disability applicants, NBER Working Paper No. 20840.
- Baer, N., Altwicker-Hámori, S., Juvalta, S., Frick, U. und Rüesch, P. (2015). Profile von jungen IV-Neurentenbeziehenden mit psychischen Krankheiten, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht.
- Baker, M. und Benjamin, D. (1999). How do retirement tests affect the labour supply of older men?, *Journal of Public Economics* 71(1): 27–51.
- Baker, M. und Milligan, K. (2008). How does job-protected maternity leave affect mothers' employment?, *Journal of Labor Economics* 26(4): 655–691.
- Balthasar, A., Bieri, O. und Gysin, B. (2015). Monitoring 2007: Die sozialpolitische Wirkung der Prämienerbilligung in den Kantonen, Interface Politikstudien zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG).

- Bargain, O., Orsini, K. und Peichl, A. (2014). Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: New results, *Journal of Human Resources* 49(3): 723–838.
- Baum, C. L. (2003). The effect of state maternity leave legislation and the 1993 family and medical leave act on employment and wages, *Labour Economics* 10(5): 573–596.
- Berg, G. J. und Vikström, J. (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality, *The Scandinavian Journal of Economics* 116(2): 284–334.
- Berger, L. M. und Waldfogel, J. (2004). Maternity leave and the employment of new mothers in the united states, *Journal of Population Economics* 17(2): 331–349.
- Bertschi, L., Zanella, P., Meier, S., Friedrich, A., Glass, M., Malkoc, N., Diana, D. und Girardoz, N. (2015). Pensionierungsverluste in der beruflichen Vorsorge, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bertschy, K., Müller, A., Marti, M. und Walker, P. (2010). Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bettendorf, L. J., Folmer, K. und Jongen, E. L. (2014). The dog that did not bark: The EITC for single mothers in the Netherlands, *Journal of Public Economics* 119: 49–60.
- BFS (2015a). Indikatoren zur Alterssicherung, Bundesamt für Statistik.
- BFS (2015b). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015-2045, Bundesamt für Statistik.
- BFS (2017a). Beschäftigungsstatistik, Bundesamt für Statistik, 30. Dezember 2017, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/beschaeftigungsstatistik.html>.
- BFS (2017b). Erwerbsquote, Bundesamt für Statistik, 14. Dezember 2017, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbspersonen/erwerbsquote.html>.
- BFS (2017c). Neurentenstatistik 2015, Bundesamt für Statistik.
- BFS (2017d). Obligatorische Krankenpflegeversicherung, Bundesamt für Statistik.
- BFS (2017e). Pensionskassenstatistik 2015, Bundesamt für Statistik.
- BFS (2017f). Pensionskassenstatistik 2015, Bundesamt für Statistik.
- BFS (2017g). Sozialhilfestatistik 2015, Bundesamt für Statistik.
- Bick, A., Brüggemann, B. und Fuchs-Schündeln, N. (2016). Hours worked in Europe and the US: New data, new answers, IZA Discussion Paper No. 10179.
- Biddle, J. und Roberts, K. (2003). Claiming behavior in workers' compensation, *Journal of Risk and Insurance* 70(4): 759–780.
- Bieri, O. und Gysin, B. (2010). Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensysteme, Interface Politikstudien.

- Bieri, O. und Knupfer, C. (2007). *Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz*, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Blank, R. M. (2002). Evaluating welfare reform in the United States, *Journal of Economic Literature* 40(4): 1105–1166.
- Blank, R. M., Card, D. und Robins, P. K. (1999). Financial incentives for increasing work and income among low-income families, NBER Working Paper No. 6998.
- Blau, D. M. und Gilleskie, D. B. (2006). Health insurance and retirement of married couples, *Journal of Applied Econometrics* 21(7): 935–953.
- Blöndal, S. und Scarpetta, S. (1997). Early retirement in OECD countries: The role of social security systems, *OECD Economic studies* S. 7–54.
- Bloom, D. und Michalopoulos, C. (2001). *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research*, New York: MDRC.
- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. und Shaw, J. (2016). Female labor supply, human capital, and welfare reform, *Econometrica* 84(5): 1705–1753.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J. und Meghir, C. (2000). The labour market impact of the working families' tax credit, *Fiscal Studies* 21(1): 75–104.
- Blundell, R. und Shephard, A. (2011). Employment, hours of work and the optimal taxation of low-income families, *The Review of Economic Studies* 79(2): 481–510.
- Borghans, L., Gielen, A. C. und Luttmer, E. F. (2014). Social support substitution and the earnings rebound: Evidence from a regression discontinuity in disability insurance reform, *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4): 34–70.
- Borjas, G. J. (2016). *Labor economics*, 3 Aufl., New York: McGraw-Hill.
- Börsch-Supan, A. (2000). Incentive effects of social security on labor force participation: evidence in Germany and across Europe, *Journal of Public Economics* 78(1): 25–49.
- Börsch-Supan, A. (2004). Faire Abschlüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung, *Sozialer Fortschritt* S. 258–261.
- Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Kutlu-Koc, V. und Goll, N. (2017). Dangerous flexibility – retirement reforms reconsidered, *MEA Discussion Paper* .
- Börsch-Supan, A., Härtl, K. und Leite, D. N. (2017). Earnings test, non-actuarial adjustments and flexible retirement, *MEA Discussion Paper* .
- Bound, J. (1989). The health and earnings of rejected disability insurance applicants., *American Economic Review* 79(3): 482–503.
- Boyle, M. A. und Lahey, J. N. (2010). Health insurance and the labor supply decisions of older workers: Evidence from a US Department of Veterans Affairs expansion, *Journal of Public Economics* 94(7): 467–478.
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A. und Suarez, M. J. (2006). Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain, *Labour Economics* 13(6): 699–720.

- Breyer, F. und Buchholz, W. (2009). *Ökonomie des Sozialstaats*, Berlin: Springer-Verlag.
- Bronchetti, E. T. (2012). Workers' compensation and consumption smoothing, *Journal of Public Economics* 96(5): 495–508.
- Bronchetti, E. T. und McInerney, M. (2012). Revisiting incentive effects in workers' compensation: Do higher benefits really induce more claims?, *ILR Review* 65(2): 286–315.
- Brunetti, A. (2017). *Volkswirtschaftslehre*, Zürich: Orell Füssli.
- Brändle, T. und Colombier, C. (2017). Nicht nur die Alterung führt zu Zusatzlasten im Gesundheitswesen, *Die Volkswirtschaft* 2-2017: 11–15.
- B,S,S. (2018). Entwicklung der Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz im Zeitraum 2003–2016, Schlussbericht, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- BSV (2011). Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2010, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2013). Bilanz zwei Jahre Familienzulagenregister. Beilage zur Medienmitteilung vom 12. November 2013, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2014). Vorbezug der Altersrente in der Altersversicherung (AV), Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2016). Statistik der Familienzulagen 2015, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2017a). AHV-Statistik 2016, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2017b). Die schweizerische Altersvorsorge: Ein bewährtes System einfach erklärt, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2017c). IV-Statistik 2016, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2017d). Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2016, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2017e). Statistik der Erwerbsersatzordnung und der Leistungen bei Mutterschaft (EO-Statistik), Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV (2017f). Statistik und Finanzen der Kranken- und Unfallversicherung, Bundesamt für Sozialversicherungen, 22. Dezember 2017, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/kv-uv/statistik.html>.
- BSV (2017g). Was die Reform für die Frauen bedeutet. Hintergrunddokument zur Reform Altersvorsorge 2020, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bundesrat (2010). Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) vom 24. Februar 2010.
- Bundesrat (2011a). Bericht des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die Zukunft der 2. Säule vom 24.12.2011.

- Bundesrat (2011b). Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket) vom 11. Mai 2011.
- Bundesrat (2013). Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Humbel, Kuprecht und der FDP-Liberalen Fraktion.
- Bundesrat (2014a). Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 19.11.2014.
- Bundesrat (2014b). Steuerbarkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen und Steuerbefreiung des Existenzminimums: Auswirkungen auf die frei verfügbaren Einkommen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 29. März 2010 (10.3340).
- Bundesrat (2016). Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (EL-Reform) vom 16.09.2016.
- Bundesrat (2017a). Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) vom 15. Februar 2017.
- Bundesrat (2017b). Familienbericht 2017.
- Burda, M. C. und Seele, S. (2017). Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3): 179–204.
- Bütler, M. (2007). Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zu den Auswirkungen einkommensabhängiger Tarife auf das (Arbeitsmarkt-) Verhalten der Frauen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(1): 1–19.
- Bütler, M. (2009). *Ergänzungsleistungen: Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter*, Zürich: Avenir Suisse.
- Bütler, M. und Engler, M. (2008). Sinn und Unsinn des Zwangssparens, *Soziale Sicherheit (CHSS)* (4): 207–211.
- Bütler, M. und Gentinetta, K. (2007). *Die IV – Eine Krankengeschichte: Wie falsche Anreize, viele Akteure und hohe Ansprüche aus der Invalidenversicherung einen Patienten gemacht haben*, Zürich: Verlag NZZ.
- Bütler, M., Huguenin, O. und Teppa, F. (2004). What triggers early retirement? Results from Swiss pension funds, Working paper.
- Bütler, M., Lechner, M., Deuchert, E., Staubli, S. und Thiemann, P. (2011). Pilotprojekt Startkapital. Endbericht, Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität St. Gallen.
- Bütler, M. (2012). Heiratsstrafe oder Heiratsbonus in der AHV?, BATZ.ch, 7. November 2012, <http://www.batz.ch/2012/11/heiratsstrafe-oder-heiratsbonus-in-der-ahv/>.
- Bütler, M. (2015a). Kleine Ergänzungen zum SVP Positionspapier zur Sozialhilfe, BATZ.ch, 1. Juli 2015, <http://www.batz.ch/2015/07/kleine-ergaenzungen-zum-svp-positionspapier-zur-sozialhilfe/>.
- Bütler, M. (2015b). Vaterschaftsurlaub: Finanzierung des 2. Tages, BATZ.ch, 17. April 2015, <http://www.batz.ch/2015/04/vaterschaftsurlaub-finanzierung-des-2-tag/>.

- Bütler, M. (2016). Insights from Switzerland's pension system, in O. S. Mitchell und R. C. Shea (Hrsg.), *Reimagining Pensions: The Next 40 Years*, Oxford University Press, S. 247–273.
- Bütler, M. (2017). Arbeiten nach 65 wird sogar noch erschwert, NZZ am Sonntag vom 3. September 2017, S. 14.
- Bütler, M. und Engler, M. (2007a). Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz, Universität St. Gallen, FEW-HSG, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- Bütler, M. und Engler, M. (2007b). Welche Rolle spielt der Faktor Gesundheit beim Erwerbsrücktritt, *Die Volkswirtschaft* 1/2-2008: 62–65.
- Bütler, M., Jaeger, F., Engler, M. und Höppli, T. (2007). Die 2. Säule der schweizerischen Altersvorsorge im Wandel: Eine wissenschaftlich fundierte Erörterung einiger politisch und ökonomisch relevanter Kernfragen im Zusammenhang mit der Diskussion um ein neues BVG, Universität St. Gallen: Institut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik.
- Bütler, M., Peijnenburg, K. und Staubli, S. (2017). How much do means-tested benefits reduce the demand for annuities?, *Journal of Pension Economics and Finance* 16(4): 419–449.
- Caliendo, M., Tatsiramos, K. und Uhlenhorff, A. (2013). Benefit duration, unemployment duration and job match quality: A regression-discontinuity approach, *Journal of Applied Econometrics* 28(4): 604–627.
- Campolieti, M. und Riddell, C. (2012). Disability policy and the labor market: Evidence from a natural experiment in Canada, 1998–2006, *Journal of Public Economics* 96(3): 306–316.
- Card, D., Chetty, R. und Weber, A. (2007a). Cash-on-hand and competing models of intertemporal behavior: New evidence from the labor market, *The Quarterly Journal of Economics* 122(4): 1511–1560.
- Card, D., Chetty, R. und Weber, A. (2007b). The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?, *American Economic Review* 97(2): 113–118.
- Card, D., Kluve, J. und Weber, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER Working Paper No. 21431.
- Carling, K., Holmlund, B. und Vejsiu, A. (2001). Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s, *The Economic Journal* 111(474): 766–790.
- Cesarini, D., Lindqvist, E., Notowidigdo, M. J. und Östling, R. (2017). The effect of wealth on individual and household labor supply: Evidence from Swedish lotteries, *American Economic Review* 107(12): 3917–46.
- Chen, S. und Van der Klaauw, W. (2008). The work disincentive effects of the disability insurance program in the 1990s, *Journal of Econometrics* 142(2): 757–784.
- Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance, *Journal of Political Economy* 116(2): 173–234.
- Chetty, R. (2012). Bounds on elasticities with optimization frictions: A synthesis of micro and macro evidence on labor supply, *Econometrica* 80(3): 969–1018.

- Chetty, R., Friedman, J. N. und Saez, E. (2013). Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings, *The American Economic Review* 103(7): 2683–2721.
- Clark, A., Georgellis, Y. und Sanfey, P. (2001). Scarring: The psychological impact of past unemployment, *Economica* 68(270): 221–241.
- Coile, C. C. (2015). Economic determinants of workers’ retirement decisions, *Journal of Economic Surveys* 29(4): 830–853.
- Coile, C. und Gruber, J. (2007). Future social security entitlements and the retirement decision, *The review of Economics and Statistics* 89(2): 234–246.
- Cosandey, J. (2014). *Generationenungerechtigkeit überwinden: Revisionsvorschläge für einen veralteten Vertrag*, Zürich: Avenir Suisse und NZZ Libro.
- Cosandey, J. und Bischofberger, A. (2012). *Verjüngungskur für die Altersvorsorge: Vorschläge zur Reform der zweiten Säule*, Zürich: Avenir Suisse.
- Cribb, J., Emmerson, C. und Tetlow, G. (2013). Incentives, shocks or signals: labour supply effects of increasing the female state pension age in the UK, *IFS working papers* .
- Dague, L., DeLeire, T. und Leininger, L. (2017). The effect of public insurance coverage for childless adults on labor supply, *American Economic Journal: Economic Policy* 9(2): 124–54.
- Dahl, G. B., Løken, K. V., Mogstad, M. und Salvanes, K. V. (2016). What is the case for paid maternity leave?, *Review of Economics and Statistics* 98(4): 655–670.
- Dave, D., Decker, S. L., Kaestner, R. und Simon, K. I. (2015). The effect of medicaid expansions in the late 1980s and early 1990s on the labor supply of pregnant women, *American Journal of Health Economics* .
- De Jong, P., Lindeboom, M. und Van der Klaauw, B. (2011). Screening disability insurance applications, *Journal of the European Economic Association* 9(1): 106–129.
- Degen, K. und Lalive, R. (2013). How do reductions in potential benefit duration affect medium-run earnings and employment?, Working paper.
- Dennis, B. und Luc, Z. (2015). Mensch und Maschine: Roboter auf dem Vormarsch? Folgen der Automatisierung für den Schweizer Arbeitsmarkt, Zürich: Deloitte.
- Dionne, G. und St-Michel, P. (1991). Workers’ compensation and moral hazard, *The Review of Economics and Statistics* S. 236–244.
- Domeij, D. und Floden, M. (2006). The labor-supply elasticity and borrowing constraints: Why estimates are biased, *Review of Economic dynamics* 9(2): 242–262.
- Dorn, D. und Sousa-Poza, A. (2005). The determinants of early retirement in Switzerland, *Swiss Journal of Economics and Statistic* 141(2): 247–283.
- Dostert, B. und Engler, M. (2006). Familienpolitik unter neuen Vorzeichen – Massnahmen zur erhöhten Frauenerwerbstätigkeit, *Die Volkswirtschaft* 5-2006: 44–47.

- Dubach, P., Rudin, M., Bannwart, L., Dutoit, L. und Bischof, S. (2015). Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, BASS im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.
- Duggan, M., Goda, G. S. und Jackson, E. (2017). The effects of the affordable care act on health insurance coverage and labor market outcomes, NBER Working Paper No. 23607.
- Duggan, M., Singleton, P. und Song, J. (2007). Aching to retire? The rise in the full retirement age and its impact on the social security disability rolls, *Journal of Public Economics* 91(7): 1327–1350.
- Ehrenberg, R. G. und Smith, R. S. (2015). *Modern labor economics: Theory and public policy*, 12 Aufl., Boston: Pearson.
- Ehrler, F., Knupfer, C. und Bochsler, Y. (2012). *Schweleneffekte und negative Erwerbsanreize, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen.*
- Eichenberger, R. und Bauer, A. B. (2017). So gelingt eine bessere Rentenreform, Neue Zürcher Zeitung, 22. August 2017, S. 15.
- Eissa, N. und Liebman, J. B. (1996). Labor supply response to the earned income tax credit, *The Quarterly Journal of Economics* 111(2): 605–637.
- Eugster, B. (2015). Effects of a higher replacement rate on unemployment durations, employment, and earnings, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 151(1): 3–25.
- Eugster, B. und Deuchert, E. (2017). Income and substitution effects of a disability insurance reform, *University of St. Gallen Discussion Paper*.
- EVD (2002). Der Wachstumsbericht: Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement.
- Eydal, G. B., Gíslason, I. V., Rostgaard, T., Brandth, B., Duvander, A.-Z. und Lammi-Taskula, J. (2015). Trends in parental leave in the Nordic countries: Has the forward march of gender equality halted?, *Community, Work & Family* 18(2): 167–181.
- Farber, H. S. (2015). Why you can't find a taxi in the rain and other labor supply lessons from cab drivers, *The Quarterly Journal of Economics* 130(4): 1975–2026.
- Farzin, Y. H. (2009). The effect of non-pecuniary motivations on labor supply, *The Quarterly Review of Economics and Finance* 49(4): 1236–1259.
- Fehr, E. und Falk, A. (2002). Psychological foundations of incentives, *European Economic Review* 46(4): 687–724.
- Fehr, E. und Goette, L. (2007). Do workers work more if wages are high? Evidence from a randomized field experiment, *The American Economic Review* 97(1): 298–317.
- Feldstein, M. S. (1976). Seven principles of social insurance, *Challenge* 19(5): 6–11.
- Ferragina, E. (2017). Does family policy influence women's employment?: Reviewing the evidence in the field, *Political Studies Review* S. 1–16.
- Fitzpatrick, M. D. (2014). Retiree health insurance for public school employees: Does it affect retirement?, *Journal of health economics* 38: 88–98.

- Fluder, R., Salzgeber, R., Fritschi, T., von Gunten, L. und Luchsinger, L. (2017). Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO, Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit.
- French, E. und Jones, J. (2012). Public pensions and labor supply over the life cycle, *International Tax and Public Finance* 19(2): 268–287.
- French, E. und Jones, J. B. (2011). The effects of health insurance and self-insurance on retirement behavior, *Econometrica* 79(3): 693–732.
- French, E. und Song, J. (2014). The effect of disability insurance receipt on labor supply, *American Economic Journal: Economic Policy* 6(2): 291–337.
- Frey, B. S. (1997). *Markt und Motivation: wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen*, München: Vahlen.
- Frey, B. S. und Stutzer, A. (1999). Measuring preferences by subjective well-being, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* S. 755–778.
- Frey, C. B. und Osborne, M. A. (2017). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?, *Technological Forecasting and Social Change* 114: 254–280.
- Frey, M. und Neumann, R. (2015). Wirksamkeitsbericht der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG).
- Friedberg, L. (2000). The labor supply effects of the social security earnings test, *Review of Economics and Statistics* 82(1): 48–63.
- Garthwaite, C., Gross, T. und Notowidigdo, M. J. (2014). Public health insurance, labor supply, and employment lock, *The Quarterly Journal of Economics* 129(2): 653–696.
- Gasche, M. (2012). Was sind die richtigen Rentenabschläge? – neue Perspektiven, *Review of Economics* 63(2): 187–235.
- GDK (2017). Krankenversicherung: Prämienverbilligung. Synoptische Übersicht 2017, Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren.
- González, L. (2013). The effect of a universal child benefit on conceptions, abortions, and early maternal labor supply, *American Economic Journal: Economic Policy* 5(3): 160–188.
- Gruber, J. (2000). Disability insurance benefits and labor supply, *Journal of Political Economy* 108(6): 1162–1183.
- Gruber, J. und Kubik, J. D. (1997). Disability insurance rejection rates and the labor supply of older workers, *Journal of Public Economics* 64(1): 1–23.
- Gruber, J. und Madrian, B. C. (2002). Health insurance, labor supply, and job mobility: a critical review of the literature, NBER Working Paper No. 8817.
- Gruber, J. und Wise, D. A. (1999). *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gruber, J. und Wise, D. A. (2004). *Social Security Programs and Retirement Around the World*, Chicago: University of Chicago Press.

- Hackmann, M. B., Kolstad, J. T. und Kowalski, A. E. (2015). Adverse selection and an individual mandate: When theory meets practice, *The American Economic Review* 105(3): 1030–1066.
- Hansen, B. (2016). California’s 2004 workers’ compensation reform: Costs, claims, and contingent workers, *ILR Review* 69(1): 173–198.
- Hansen, B., Nguyen, T. und Waddell, G. R. (2017). Benefit generosity and injury duration: Quasi-experimental evidence from regression kinks, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper No. 10621.
- Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J. und Røed, K. (2016). Pension reform and labor supply, *Journal of Public Economics* 142: 39–55.
- Hernanz, V., Malherbet, F. und Pellizzari, M. (2004). Take-Up of welfare benefits in OECD countries, Paris: OECD Publishing.
- Hofmann, B. (2012). Short-and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232(1): 31–60.
- Hornung, D. und Röthlisberger, T. (2005). Bezug des Vorsorgekapitals aus der 2. Säule bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Huber, M. (2016). Durch Kinderbetreuung mehr Frauen in den Arbeitsmarkt integrieren, *Die Volkswirtschaft* 10-2016: 14–17.
- Hümbelin, O. (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen, Universität Bern: Social Sciences Working Paper Nr. 21.
- Imai, S. und Keane, M. P. (2004). Intertemporal labor supply and human capital accumulation, *International Economic Review* 45(2): 601–641.
- Imbens, G. W., Rubin, D. B. und Sacerdote, B. I. (2001). Estimating the effect of unearned income on labor earnings, savings, and consumption: Evidence from a survey of lottery players, *American Economic Review* S. 778–794.
- Immervoll, H. und Pearson, M. (2009). A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD, *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers* (81): 1.
- Jaag, C. (2012). Alterung und langfristige Herausforderungen für die Sozialversicherungen, *Die Volkswirtschaft* 3-2012: 14–17.
- Jaag, C., Keuschnigg, C. und Keuschnigg, M. (2008). Alterung, Sozialwerke und Institutionen, Studie im Auftrag des SECO, Universität St.Gallen.
- Jaag, C., Keuschnigg, C. und Keuschnigg, M. (2009). Alterung, Sozialwerke und Institutionen, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO.
- Jaumotte, F. (2003). Labour force participation of women, *OECD Economic studies, No. 37, 2003/2* S. 51–108.

- Kahneman, D., Knetsch, J. L. und Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias, *The Journal of Economic Perspectives* 5(1): 193–206.
- Kanton Luzern (2015). Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern.
- Karlström, A., Palme, M. und Svensson, I. (2008). The employment effect of stricter rules for eligibility for DI: Evidence from a natural experiment in Sweden, *Journal of Public Economics* 92(10): 2071–2082.
- Keane, M. P. (2011). Labor supply and taxes: A survey, *Journal of Economic Literature* 49(4): 961–1075.
- Keane, M. und Rogerson, R. (2012). Micro and macro labor supply elasticities: A reassessment of conventional wisdom, *Journal of Economic Literature* 50(2): 464–76.
- Keane, M. und Rogerson, R. (2015). Reconciling micro and macro labor supply elasticities: A structural perspective, *Annu. Rev. Econ.* 7(1): 89–117.
- Keuschnigg, C. (2006). Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz: Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen, Universität St.Gallen, im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung.
- Knoef, M. und Van Ours, J. C. (2016). How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence from a policy experiment, *Journal of Population Economics* 29(4): 1025–1061.
- Knupfer, C., Bieri, O. und Pfister, N. (2007). *Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz*, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Kolly, M. (2012). Ältere Personen und Arbeitsmarktbeteiligung: Materialband zum Forschungsbericht Nr. 11/12, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Koning, P. und Lindeboom, M. (2015). The rise and fall of disability insurance enrollment in the netherlands, *The Journal of Economic Perspectives* 29(2): 151–172.
- Kostøl, A. R. und Mogstad, M. (2014). How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work, *The American Economic Review* 104(2): 624–655.
- Krueger, A. B. und Pischke, J.-S. (1992). The effect of social security on labor supply: A cohort analysis of the notch generation, *Journal of Labor Economics* 10(4): 412–437.
- Laing, D. (2011). *Labor Economics*, New York: WW Norton & Company.
- Lalive, R. (2008). How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach, *Journal of Econometrics* 142(2): 785–806.
- Lalive, R., Magesan, A. und Staubli, S. (2017). Raising the full retirement age: Default vs incentives, Working paper.
- Lalive, R. und Parrotta, P. (2016). How does pension eligibility affect labor supply in couples?, *IZA Discussion Paper No. 10361*.
- Lalive, R., Schlosser, A., Steinhauer, A. und Zweimüller, J. (2013). Parental leave and mothers' careers: The relative importance of job protection and cash benefits, *Review of Economic Studies* 81(1): 219–265.

- Lalive, R., Van Ours, J. und Zweimüller, J. (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment, *The Review of Economic Studies* 73(4): 1009–1038.
- Lalive, R. und Zweimüller, J. (2009). How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments, *The Quarterly Journal of Economics* 124(3): 1363–1402.
- Leu, R., Gerfin, M., Yves, F., Müller, T., Kirchgässner, G., Knöpfel, C. und Alexander, S. (2008). *Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize*, Zürich: Rüegger Verlag.
- Lindenmeyer, H. und Walker, K. (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 31*.
- Maestas, N., Mullen, K. J. und Strand, A. (2013). Does disability insurance receipt discourage work? Using examiner assignment to estimate causal effects of SSDI receipt, *American Economic Review* 103(5): 1797–1829.
- Manoli, D. und Weber, A. (2016). Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions, *American Economic Journal: Economic Policy* 8(4): 160–182.
- Marie, O. und Castello, J. V. (2012). Measuring the (income) effect of disability insurance generosity on labour market participation, *Journal of Public Economics* 96(1): 198–210.
- Martinson, K. und Hamilton, G. (2011). *Providing earnings supplements to encourage and sustain employment: Lessons from Research and Practice*, New York: MDRC.
- Mastrobuoni, G. (2009). Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: Empirical estimates using cohort discontinuities, *Journal of public Economics* 93(11): 1224–1233.
- Matsudaira, J. D. und Blank, R. M. (2014). The impact of earnings disregards on the behavior of low-income families, *Journal of Policy Analysis and Management* 33(1): 7–35.
- Meyer, B. D. (2002). Unemployment and workers' compensation programmes: Rationale, design, labour supply and income support, *Fiscal Studies* 23(1): 1–49.
- Meyer, B. D. und Rosenbaum, D. T. (2001). Welfare, the earned income tax credit, and the labor supply of single mothers, *The Quarterly Journal of Economics* 116(3): 1063–1114.
- Meyer, B. D., Viscusi, W. K. und Durbin, D. L. (1995). Workers' compensation and injury duration: evidence from a natural experiment, *The American Economic Review* S. 322–340.
- Michalopoulos, C. (2005). *Does making work pay still pay?: An update on the effects of four earnings supplement programs on employment, earnings, and income*, New York: MDRC.
- Moffitt, R. (1983). An economic model of welfare stigma, *The American Economic Review* 73(5): 1023–1035.
- Moffitt, R. (1992). Incentive effects of the us welfare system: A review, *Journal of Economic Literature* 30(1): 1–61.
- Moog, S., Weisser, V. und Raffelhüschen, B. (2014). *Altersvorsorge und die Schweizer Generationenbilanz – Lasten in die Zukunft verschoben*, Zürich: UBS AG.

- Moore, T. J. (2015). The employment effects of terminating disability benefits, *Journal of Public Economics* 124: 30–43.
- Morlok, M., Liechti, D., Lalive, R., Osikominu, A. und Zweimüller, J. (2014). Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und –chancen, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 41.
- Moser, P. (2002). Alter, Einkommen und Vermögen: eine Analyse der Zürcher Staatssteuerstatistik 1999, Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Müller, A., Schoch, T., Bachmann, T., Egli, F., Marti, M. und Walker, P. (2014). Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Nathani, C., Hellmüller, P., Rieser, C., Hoff, O. und Nesarjah, S. (2017). Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 46, Rütter Soceco.
- Naz, G. (2004). The impact of cash-benefit reform on parents' labour force participation, *Journal of Population Economics* 17(2): 369–383.
- Nekoei, A. und Weber, A. (2017). Does extending unemployment benefits improve job quality?, *The American Economic Review* 107(2): 527–561.
- Neuhauser, F. und Raphael, S. (2004). The effect of an increase in worker's compensation benefits on the duration and frequency of benefit receipt, *The Review of Economics and Statistics* 86(1): 288–302.
- Nyce, S., Schieber, S. J., Shoven, J. B., Slavov, S. N. und Wise, D. A. (2013). Does retiree health insurance encourage early retirement?, *Journal of Public Economics* 104: 40–51.
- OECD (2000). Economic Survey Switzerland, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011a). Doing Better for Families, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011b). Taxation and Employment, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013). Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht.
- OECD (2014a). Alterung und Beschäftigungspolitik: Schweiz, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014b). Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz, Forschungsbericht, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). Labor force participation rate, OECD Data, 14. Dezember 2017, <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm>.
- Ombudsmann der Privatversicherungen und der SUVA (2017). Jahresbericht 2016, Stiftung Ombudsman der Privatversicherung und der SUVA.
- Ott, W., Staub, C. und Bade, S. (2010). *Fehlanreize im Steuer-und Sozialsystem*, Zürich: econcept AG.

- Prins, R. (2017). Junge Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen: Rentenvermeidende und aktivierende Massnahmen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Prinz, C. und Baer, N. (2017). Invalidenversicherung: Weniger Renten, mehr Integration, Neue Zürcher Zeitung, 2. Juni 2017, S. 10.
- PVK (2005). Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Juni 2005.
- Raab, R. (2011). Financial incentives in the Austrian PAYG-pension system: micro-estimation, *Empirica* 38(2): 231–257.
- Riphahn, R. T. und Sheldon, G. (2006). *Arbeit in der alternden Gesellschaft: Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz*, Zürich: Zürcher Kantonalbank.
- Røed, K. und Zhang, T. (2003). Does unemployment compensation affect unemployment duration?, *The Economic Journal* 113(484): 190–206.
- Roth, A. und Schmidheiny, K. (2005). Individualbesteuerung bietet grössere Arbeitsanreize für Zweitverdiener, *Die Volkswirtschaft* 10-2016: 51–53.
- Ruhm, C. J. (1998). The economic consequences of parental leave mandates: Lessons from Europe, *The Quarterly Journal of Economics* 113(1): 285–317.
- Salvi, M. (2016). *Gleichstellung – Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt*, Zürich: Avenir Suisse.
- Salzgeber, R. (2012). Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe, *Die Volkswirtschaft* 9-2012: 62–66.
- Sánchez-Mangas, R. und Sánchez-Marcos, V. (2008). Balancing family and work: The effect of cash benefits for working mothers, *Labour Economics* 15(6): 1127–1142.
- Schaltegger, C. A. und Leisibach, P. (2015). Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen. Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten, Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes.
- Schirle, T. (2015). The effect of universal child benefits on labour supply, *Canadian Journal of Economics* 48(2): 437–463.
- Schmieder, J. F., Von Wachter, T. und Bender, S. (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years, *The Quarterly Journal of Economics* 127(2): 701–752.
- Schmieder, J. F., von Wachter, T. und Bender, S. (2016). The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages, *The American Economic Review* 106(3): 739–777.
- Schneider, F. (2015). Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung und Korruption: Was ökonomische und nicht-ökonomische Faktoren zur Erklärung beitragen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(4): 412–425.
- Schönberg, U. und Ludsteck, J. (2014). Expansions in maternity leave coverage and mothers' labor market outcomes after childbirth, *Journal of Labor Economics* 32(3): 469–505.

- Schøne, P. (2004). Labour supply effects of a cash-for-care subsidy, *Journal of Population Economics* 17(4): 703–727.
- Schwab, M. und Weber, B. (2010). Die Schweizer Arbeitslosenversicherung im internationalen Vergleich, *Die Volkswirtschaft* 5-2010: 39–42.
- Scrivener, S., Hendra, R., Redcross, C., Bloom, D., Michalopoulos, C. und Walter, J. (2002). *Final Report on Vermont's Welfare Restructuring Project*, New York: MDRC.
- SECO (2013). Bericht zur 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG). Auswirkungen auf die Versicherten und auf die Finanzen der Arbeitslosenversicherung, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- SECO (2017). Arbeitslosenstatistik, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Sheldon, G. (2010). Kostspielige Umverteilung in der Arbeitslosenversicherung, *Neue Zürcher Zeitung*, 9. September 2010, S. 31.
- Sheldon, G. und Cueni, D. (2011). Die Auswirkungen der Altersgutschriften des BVG auf die Beschäftigungschance älterer Arbeitnehmer, Forschungsbericht Nr. 06, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.
- Shoven, J. B. und Slavov, S. N. (2014). The role of retiree health insurance in the early retirement of public sector employees, *Journal of health economics* 38: 99–108.
- SKOS (2017). Monitoring Sozialhilfe 2016, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Sommer, J. H. (1978). *Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz*, Diessenhofen: Rüegger.
- Song, J. G. und Manchester, J. (2007). New evidence on earnings and benefit claims following changes in the retirement earnings test in 2000, *Journal of Public Economics* 91(3-4): 669–700.
- Spermann, A. und Strotmann, H. (2006). The targeted negative income tax (TNIT) in Germany: Evidence from a quasi experiment.
- Stadelmann-Steffen, I. (2011). Dimensions of family policy and female labor market participation: Analyzing group-specific policy effects, *Governance* 24(2): 331–357.
- Stancanelli, E. G. (2008). Evaluating the impact of the french tax credit on the employment rate of women, *Journal of Public Economics* 92(10): 2036–2047.
- Staubli, S. (2011). The impact of stricter criteria for disability insurance on labor force participation, *Journal of Public Economics* 95(9): 1223–1235.
- Staubli, S. und Zweimüller, J. (2013). Does raising the early retirement age increase employment of older workers?, *Journal of Public Economics* 108: 17–32.
- Stauffer, H.-U. (2016). *Gut vorsorgen: Pensionskasse, AHV und 3. Säule*, Zürich: saldo Ratgeber.
- Stavrova, O., Schlösser, T. und Fetchenhauer, D. (2011). Are the unemployed equally unhappy all around the world? The role of the social norms to work and welfare state provision in 28 OECD countries, *Journal of Economic Psychology* 32(1): 159–171.

- Stremlow, J. und Bieri, A. (2010). Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich, in B. Baumann, J. Stremlow, R. Strohmeier und B. Annegret (Hrsg.), *Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz: Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich*, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 57–92.
- Studer, B. (2012). Ökonomien der sozialen Sicherheit, in P. Halbeisen, M. Müller und B. Veyrassat (Hrsg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, S. 923–974.
- Stutzer, A. und Lalive, R. (2002). Soziale Arbeitsnorm und Arbeitslosigkeit in der Schweiz, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 138(3): 293–316.
- SUVA (2017a). Statistik der Militärversicherung 2017, Schweizerische Unfallversicherungsanstalt.
- SUVA (2017b). Unfallstatistik UVG 2017, Schweizerische Unfallversicherungsanstalt.
- Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark, *Economica* 78(312): 751–778.
- Tamm, M. (2010). Child benefit reform and labor market participation, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 230(3): 313–327.
- Thévenon, O. und Solaz, A. (2013). Labour market effects of parental leave policies in OECD countries, Paris: OECD Publishing.
- Thornton, C., Livermore, G., Fraker, T. et al. (2007). Evaluation of the ticket to work program: Assessment of post-rollout implementation and early impacts, *Mathematica Policy Research* .
- Trageser, J., Hammer, S. und Fliedner, J. (2012a). Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Trageser, J., Hammer, S. und Fliedner, J. (2012b). Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Uusitalo, R. und Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the finnish unemployment insurance reform, *Labour Economics* 17(4): 643–654.
- Van den Berg, G. J., Van der Klaauw, B. und Van Ours, J. C. (2004). Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics* 22(1): 211–241.
- Van Ours, J. C. und Vodopivec, M. (2008). Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality?, *Journal of Public Economics* 92(3): 684–695.
- von Wachter, T., Song, J. und Manchester, J. (2011). Trends in employment and earnings of allowed and rejected applicants to the social security disability insurance program, *American Economic Review* 101(7): 3308–29.
- Vuuren, D. (2014). Flexible retirement, *Journal of Economic Surveys* 28(3): 573–593.
- Waldfogel, J. (1998). Understanding the family gap in pay for women with children, *The Journal of Economic Perspectives* 12(1): 137–156.
- Wanner, P. und Gabadinho, A. (2008). Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/08, Bundesamt für Sozialversicherungen.

- Weber, B. (2016). Inländische Erwerbsbevölkerung wächst dank Frauen, *Die Volkswirtschaft* 10-2016: 25–28.
- Wettstein, G. (2017). Does public health insurance affect how much people work?, Working paper.
- Widmer, D. (2013). *Die Sozialversicherung in der Schweiz*, Zürich: Schulthess.
- Wilkins, R. und Leigh, A. (2012). Effects of temporary in-work benefits for welfare recipients: Examination of the Australian working credit programme, *Fiscal Studies* 33(3): 335–369.
- Winkelmann, L. und Winkelmann, R. (1998). Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data, *Economica* 65(257): 1–15.
- Yelowitz, A. S. (1995). The medicaid notch, labor supply, and welfare participation: Evidence from eligibility expansions, *The Quarterly Journal of Economics* 110(4): 909–939.
- Zenhäusern, P. und Vaterlaus, S. (2017). Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen: Metastudie zum Stand der Literatur und zu den Entwicklungen in der Schweiz, Studie von Polynomics AG im Auftrag der Fondation CH2048.
- Zenker, C. und Gentinetta, K. (2009). *Die AHV – eine Vorsorge mit Alterungsblindheit*, Zürich: Verlag NZZ libro.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Holikofenweg 36, CH-3003 Bern

Tel 031 322 42 27, Fax 031 323 50 01

www.seco.admin.ch, seco@seco.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF