

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Einheitliches massgebliches Einkommen

Grundlagenpapier der SKOS

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14
T +41 (0)31 326 19 19, F +41 (0)31 326 19 10
admin@skos.ch, www.skos.ch

1. Ausgangslage

Die enge Verknüpfung von Steuer- und Bedarfsleistungssystem stellt für die Kantone in Bezug auf die Systemkohärenz und die sozialpolitische Steuerbarkeit eine besondere Herausforderung dar. Da viele der Sozialhilfe vorgelagerte Bedarfsleistungen die letztjährige Steuererklärung oder Steuerverfügung als Bemessungsgrundlage nutzen, kommt es zu Wechselwirkungen zwischen den Transfer- und Steuersystemen der Kantone. Somit können beispielsweise Steuerreformen aufgrund einer mangelhaften Harmonisierung und Koordinierung mit dem Gesamtsystem unerwünschte Effekte auf andere Leistungssysteme haben. Das vorliegende Grundlagenpapier schlägt mit der Einführung eines einheitlichen massgeblichen Einkommens als Massstab für die Berechnung der kantonalen Bedarfsleistungen einen pragmatischen Lösungsansatz vor und reflektiert die Frage, welche Einkommensgrundlage als Referenzwert für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Haushalte am geeignetsten ist.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS verfügt über wissenschaftlich abgestütztes Wissen zur Ausgestaltung von Steuern und Bedarfsleistungen. Im Rahmen zahlreicher Studien konnte sie insbesondere im Bereich der Schwelleneffektproblematik spezifisches Know-how aufbauen.¹ Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) hat die SKOS zudem den Bericht «Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize» [Ehrler et al. 2012] verfasst. In diesem Grundlagenbericht wurde der aktuelle Stand der Arbeiten zum Abbau von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in den Kantonen aufgezeigt sowie Handlungsgrundsätze entwickelt, die den Kantonen praktikable Ausgestaltungsformen ihrer jeweiligen Systeme ermöglichen. Das vorliegende Papier schliesst an diesen Bericht an, indem es einen weiteren Punkt aufgreift, der für die Kohärenz der kantonalen Bedarfsleistungssysteme von zentraler Bedeutung ist.

2. Problemstellung

Bedarfsleistungen sind zielgruppenspezifische Sozialleistungen, die nur bei nachgewiesenem Bedarf ausgerichtet werden. Um die Bedürftigkeit abzuklären, wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragstellenden untersucht. Die kantonalen Bedarfsleistungen stützen sich auf die letztjährige Steuerverfügung, verwenden dabei aber oftmals unterschiedliche Referenzwerte (Nettolohn, Nettoeinkommen, Reineinkommen oder steuerbares Einkommen). Die Problematik besteht darin, dass nicht nur mit einzelnen Bedarfsleistungen sondern auch im Rahmen des Steuersystems sozialpolitische Ziele verfolgt werden, etwa mit der Einführung oder Veränderung von Abzügen für Familien. Weil solche Reformen die für die Berechnung der Leistung relevanten massgeblichen Einkommen verändern, werden unter Umständen Anspruchskreise und Beträge der Bedarfsleistungen empfindlich beeinflusst. Wird beispielsweise eine Abzugsmöglichkeit für bestimmte Haushalte gestrichen, steigt gleichzeitig das massgebliche Einkommen in einem anderen Leistungssystem und die ausgerichteten Beträge sinken dementsprechend. Somit besteht eine Wechselwirkung zwischen Steuer- und Bedarfsleistungssystem. Der folgende Kasten zeigt exemplarisch auf, wie diese entsteht:

¹ Für Informationen hierzu siehe: http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/forschungsprojekte/Folgeauftraege2013.pdf

Beispiel: Wechselwirkung zwischen Steuern und Alimentenbevorschussung anhand einer Einelternfamilie mit einem Kind (3 ½ Jahre)

Die Mutter ist 100 Prozent erwerbstätig und lässt ihr Kind familienergänzend betreuen. Ihr jährlicher Bruttolohn beläuft sich auf 72 000 Franken. Sie hat ausserdem Anspruch auf eine **Alimentenbevorschussung** in der Höhe von **9011 Franken pro Jahr**.

Im Rahmen einer **Steuerreform** wird der Abzug für die im Vorjahr angefallenen Kinderbetreuungskosten verändert. Neu werden die Kosten nicht mehr als Berufsauslage in Abzug gebracht, sondern als allgemeiner Abzug zwischen dem Nettoeinkommen und dem Reineinkommen. Die effektive Steuerbelastung des Haushalts bleibt unverändert, da der Abzug weiterhin getätigt werden kann. Weil der Abzug aber nicht mehr als Berufsauslage definiert wird, und sich das massgebliche Einkommen für die Berechnung der Alimentenbevorschussung aus dem Nettolohn abzüglich der Berufsauslagen zusammensetzt, hat diese Veränderung dennoch einen Einfluss auf die finanzielle Situation der Familie.

Da die Kinderbetreuungskosten aus dem Vorjahr bei der Alimentenbevorschussung nicht mehr berücksichtigt werden, steigt das massgebliche Einkommen für die Berechnung der Leistung und der gewährte Betrag sinkt entsprechend. Der Haushalt erhält bei identischem Bruttolohn (72 000 Franken) nun **eine tiefere Bevorschussung von 6270 Franken pro Jahr**.

Dieses Beispiel zeigt den Koordinationsbedarf zwischen Steuern und Bedarfsleistungen deutlich auf. Eine Reform, die ausschliesslich aus steuerpolitischen Gründen vorgenommen wurde, hat in einem anderen Leistungssystem (in diesem Beispiel bei der Alimentenbevorschussung) Auswirkungen auf Anspruchskreis und Leistungshöhe.

Da sich die übrigen Leistungen (individuelle Prämienvorbilligungen, Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung etc.) ebenfalls auf die Steuern abstützen, jedoch unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen verwenden, wird es für die Kantone schwierig, die sozialpolitischen Zielsetzungen der Bedarfsleistungen und der Steuern aufeinander abzustimmen.

An dieser Stelle setzt das Instrument des einheitlichen massgeblichen Einkommens an. Sein Ziel ist, die Einkommensberechnung für alle kantonalen Bedarfsleistungen zu vereinheitlichen. Die Einkünfte, die möglichen Abzüge sowie die Anrechnung von Vermögen für die Berechnung der Leistungen werden einheitlich festgelegt. Als Basis für die Berechnung dient die Steuerklärung. Der Kanton bestimmt für ausgewählte oder für alle Bedarfsleistungen, welche Posten (Einkommen, Abzüge und Vermögen) aus der Steuererklärung massgeblich sind. Damit wird die Abstimmung zwischen Bedarfsleistungs- und Steuersystem steuerbar. Ausserdem wird sichergestellt, dass alle Haushalte in ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung gleich behandelt werden.

3. Notwendigkeit einer einheitlichen Bemessungsgrundlage

Die sozialpolitische Steuerung für die Bezugsberechtigung der jeweiligen Leistungen erfolgt nun über die Bestimmung der Einkommensgrenzen und Leistungshöhen. Der Kanton erhält mit dem einheitlichen massgeblichen Einkommen ein Steuerungsinstrument, das jederzeit angepasst werden kann. Gleichzeitig zeigt die so definierte Berechnungsgrundlage die ökonomische Leistungsfähigkeit der Haushalte. Drei Gründe sprechen für die Einführung eines einheitlichen massgeblichen Einkommens:

- Sozialpolitische Steuerung

Die Wechselwirkung zwischen dem Steuer- und dem Bedarfsleistungssystem wird nachvollziehbarer. Reformen im Steuersystem (beispielsweise die Einführung von neuen Abzügen) führen so nicht automatisch zu Veränderungen im Bedarfsleistungssystem. Die sozialpolitische Steuerung der Leistungssysteme erfolgt über die Festlegung des Anspruchskreises und der Maximalbeträge beziehungsweise Verbilligungen.

Das Auftreten von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen kann zwar dadurch nicht per se verhindert werden. Die Modelle, die für die Berechnung der Bedarfsleistungen massgebend sind (Stufen-, Prozentmodelle oder kombinierte Modelle), werden weiterhin einzeln definiert und können unter Umständen systembedingte Ungerechtigkeiten erzeugen. Das Gesamtsystem gewinnt aber an Übersichtlichkeit, wodurch Schwelleneffekte besser erkannt und reduziert beziehungsweise eliminiert werden können.

- Gleichbehandlung

Mit dem Instrument des einheitlichen massgeblichen Einkommens werden die Haushalte über alle Systeme hinweg gleichgestellt. Die Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgt für alle Bedarfsleistungen auf einer einheitlichen Basis. Damit wird sichergestellt, dass gleiche Haushaltstypen bei der Einkommensberechnung in jedem Leistungssystem gleich behandelt werden.

- Vereinfachung und Transparenz

Das einheitliche massgebliche Einkommen trägt dazu bei, dass das Gesamtsystem überblickbarer wird, weil alle Sozialleistungen die gleiche Bemessungsgrundlage verwenden. Dadurch wird es für Behörden und Leistungsbeziehende verständlicher. Reformen im Steuer- und im Bedarfsleistungssystem können besser kommuniziert und von der Bevölkerung nachvollzogen werden.

4. Good Practices aus den Kantonen

Die Kantone Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg, Tessin und Genf haben in den letzten Jahren besondere Anstrengungen unternommen, um ihre Leistungssysteme aufeinander abzustimmen. Zu diesem Zweck haben sie Harmonisierungs- und Koordinierungsgesetze erlassen. Verschiedene Ziele wurden im Rahmen dieser Reformen verfolgt:²

² Die Ausführungen stützen sich auf die Regierungsratsberichte der Kantone Neuenburg (2004), Basel-Stadt (2007), Waadt (2010) und Genf (2012).

Ein zentraler Punkt der Harmonisierungsprojekte ist die Vereinheitlichung der Einkommensberechnung. Ziel ist es, eine Bemessungsgrundlage für alle Bedarfsleistungen festzulegen, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Haushalte am treffendsten widerspiegelt. Die Kantone schreiben dabei klar fest, welche Einkommen anzurechnen sind, welche Ausgabenposten abgezogen werden und in welchem Mass das Vermögen berücksichtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass alle Haushalte, ungeachtet ihrer Zusammensetzung, über alle Systeme hinweg gleich behandelt werden. Die untersuchten Kantone orientieren sich am Nettoeinkommen (Total der Einkünfte abzüglich der persönlichen Abzüge), weil dieser Referenzwert jenem Einkommen entspricht, das den Haushalten effektiv zur Verfügung steht. Die Vorgaben der Kantone unterscheiden sich allerdings dahingehend, welche Ausgaben in der Berechnung abgezogen werden. Leitend ist der Gedanke, dass keine Ausgaben berücksichtigt werden, die aus eigener Initiative getätigt wurden, wie beispielsweise gemeinnützige Aufwendungen. Situationsbedingte Ausgaben wie Berufsauslagen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge oder Kinderbetreuungskosten sind hingegen anerkannt und werden in der Regel berücksichtigt. Bei Vermögen werden Freibeträge gewährt, die sich an fixen Vermögensgrenzen orientieren oder prozentual ausgestaltet sind.

Die Kantone haben sich im Rahmen dieser Reformen mit weiteren Themen auseinandergesetzt. So ist es ihnen ein Anliegen, die Unterstützungseinheit einheitlich zu definieren. In den meisten Kantonen basieren die einzelnen Systeme auf unterschiedlichen Definitionen, was zu Ungleichbehandlungen in Bezug auf den Zivilstand, die Handhabung von Lebensgemeinschaften oder von jungen Erwachsenen in Erstausbildung führen kann. Ein weiteres Anliegen ist die Hierarchisierung der Leistungen. Es wird eine Reihenfolge der Bedarfsleistungen für die Einkommensberechnung festgelegt, um Zirkelberechnungen zu vermeiden. Letztere entstehen, wenn die verschiedenen Systeme die Leistungen gegenseitig anrechnen.³ Gleichzeitig ist es diesen Kantonen ein Anliegen, alle Einkommen anzurechnen, unabhängig davon, ob es sich um Erwerbseinkommen oder um Sozialleistungen handelt. Dieses Prinzip wird «1 Franken = 1 Franken» genannt. Um den Informationsaustausch zwischen den Amtsstellen zu verbessern und den administrativen Aufwand zu reduzieren, wurden zentrale Datenbanken erstellt.

5. Empfehlungen der SKOS zur Definition eines einheitlichen massgeblichen Einkommens

Für die Weiterentwicklung einer kohärenten und wirksamen Armutspolitik müssen sich die Kantone ein Bild machen können, wie ihre Sozialleistungen einzeln, in Bezug aufeinander sowie im Zusammenspiel mit den Steuern wirken. Die gezeigten systemisch gegebenen Wechselwirkungen stellen eine besondere Herausforderung dar. Verschiedene von der SKOS durchgeführte Studien zum frei verfügbaren Einkommen haben gezeigt, dass ein Koordinations- und Harmonisierungsbedarf besteht. Mit dem Instrument des einheitlichen massgeblichen Einkommens haben fünf Kantone eine mögliche Lösung aufgezeigt, wie diese Herausforderung effizient angegangen werden kann. Die SKOS empfiehlt bei der Einführung eines solchen Instruments insbesondere auf folgende Punkte zu achten:

³ Beispiel für eine Zirkelberechnung anhand des Zusammenspiels zwischen den Stipendien und der Alimentenbevorschussung: Ein Kind eines Alleinerziehenden Haushalts erhält eine Alimentenbevorschussung. Diese Leistung wird bei den Stipendien als Einkommen angerechnet. Sobald die Stipendien ausbezahlt werden, müssen sie bei der Alimentenbevorschussung gemeldet werden, was zu einer Reduktion der Leistung führt. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Höhe der Stipendien usw.

- *Das Nettoeinkommen als massgebliches Einkommen*

Aus der Sicht der SKOS ist es sinnvoll, sich am Nettoeinkommen zu orientieren. Das Nettoeinkommen bezeichnet das Einkommen, das sich aus dem Nettolohn unter Berücksichtigung der anerkannten Abzüge ergibt. Diese Bemessungsgrundlage stellt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Haushalte am adäquatesten dar, weil sie alle Einkommen umfasst, die dem Haushalt effektiv zur Verfügung stehen.

- *Die situationsbedingten Ausgaben berücksichtigen*

Es sollen nur die situationsbedingten Ausgaben berücksichtigt werden, die nicht aus eigener Initiative anfallen. Welche Ausgabenposten als unverzichtbar für die Lebenssituation der Haushalte erachtet und somit in der Berechnung berücksichtigt werden, können die Kantone selber bestimmen. Die SKOS empfiehlt, Ausgaben anzurechnen, die nicht freiwillig entstehen und eng mit der Erwerbsarbeit zusammenhängen, wie beispielsweise Berufsauslagen oder familienergänzende Kinderbetreuungskosten.

- *Vermögensfreibeträge und prozentuale Anrechnung*

Bei der Anrechnung von Vermögen an das massgebliche Einkommen wird grundsätzlich empfohlen, Vermögensfreibeträge zu gewähren, die je nach Haushaltszusammensetzung (Alleinstehende oder Familien) abgestuft sind. Für grössere Haushalte sollten dabei höhere Freibeträge vorgesehen sein als für kleine Haushalte. Die fünf Kantone, die ein massgebliches Einkommen eingeführt haben, wenden eine prozentuale Anrechnung des Vermögens an (10 bis 15 Prozent).

6. Fazit

Die kantonalen Bedarfsleistungen sind wichtige sozialpolitische Instrumente für eine kohärente und effiziente Armutsbekämpfung in der Schweiz. Sie werden an Personengruppen ausgerichtet, die aus strukturellen Gründen in finanzielle Notlagen geraten (Geburt eines Kindes, Scheidung, Studium). Die kantonalen Bedarfsleistungen sind der Sozialhilfe unmittelbar vorgelagert und haben eine wichtige Entlastungsfunktion. Um den Bedarf zu ermitteln, stützen sich die Leistungssysteme auf die Steuerklärung. Die damit gegebene Wechselwirkung zwischen Bedarfsleistungs- und Steuersystem stellt die Kantone in Bezug auf Koordination und politische Steuerbarkeit vor Probleme. Aus diesem Grund drängt sich die Bestimmung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für alle Bedarfsleistungen auf. Um die Instrumente zur Armutsbekämpfung gezielt einzusetzen und damit eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung weiterzuführen, müssen die Kantone in der Lage sein, die Wechselwirkungen im Gesamtsystem nachzuvollziehen.

Literaturverzeichnis

Canton de Vaud (2010). Exposé des motifs et projets de loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS) visant l'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU). 279.

Erhler, Franziska; Knupfer Caroline und Bochsler Yann (2012). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. In: Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 14/12. Bundesamt für Sozialversicherungen.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2007). Ratschlag und Entwurf betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG). Regierungsratsbeschluss vom 16. Oktober 2007. 07.1592.01.

République et Canton de Genève (2012). Revenu déterminant unifié. Guide Pratique.

République et Canton de Neuchâtel (2004). Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'action sociale (LASoc). 05.038.

Repubblica e Cantone Ticino (2000). Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) del 5 giugno 2000.

Bern, August 2013