

Nettosozialleistungen: ein Untersuchungsansatz mit bedeutenden Folgen

Die Nettosozialleistungen zeigen, welcher Teil der Sozialleistungen den EmpfängerInnen tatsächlich zur Verfügung steht. Besonders aus der Sicht der betroffenen Versicherten, aber auch aus der Sicht der Versicherungen lohnt es sich, die effektiven Sozialleistungen zu ermitteln. Ende 2007 hat das Bundesamt für Sozialversicherungen gemeinsam mit dem Bundesamt für Statistik eine Machbarkeitsstudie zum Thema «Nettosozialleistungen» in Auftrag gegeben¹. Hauptergebnis: Eine umfassende empirische Studie ist erst machbar, wenn genügend differenzierte kantonale Steuerdaten vorliegen. Im Sinne eines Beispiels wird ein denkbare Ergebnis präsentiert. Für künftige Arbeiten werden die Relevanz für die schweizerische Sozialpolitik und die wichtigsten Fragen zum Thema aufgezeigt.



Stefan Müller

Bundesamt für Sozialversicherungen



Salome Schüpbach

Bundesamt für Sozialversicherungen

Was sind Nettosozialleistungen?

Bruttosozialleistungen BSL umfassen die Sozialleistungen, wie sie von den Sozialversicherungen ausbezahlt werden. Die Nettosozialleistungen NSL werden

ausgehend von den Bruttosozialleistungen berechnet. Als Nettosozialleistungen bezeichnen wir denjenigen **Teil der Sozialversicherungsleistungen, der den LeistungsempfängerInnen effektiv zur Verfügung steht** (Grafik G1, rechte Säule). Mit den Nettosozialleistungen können die EmpfängerInnen also Konsumgüter kaufen oder Ersparnisse bilden.

Berechnungsschema Nettosozialleistungen

T1

1	Bruttosozialleistungen BSL: Von den Sozialversicherungen ausbezahlte Sozialleistungen
2	abzüglich Sozialversicherungsbeiträge auf den Sozialleistungen
3	zuzüglich Entlastungen bei den Beiträgen an die Sozialversicherungen
4	abzüglich direkte Steuern auf den Sozialleistungen
5	zuzüglich Steuererleichterungen²: Freibeträge, Vorzugstarife, Rabatte, usw.
6	abzüglich indirekte Steuern auf dem sozialleistungsfinanzierten Konsum
	ergibt
7	Nettosozialleistungen NSL: Konsumverfügbare Sozialleistungen

Die Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettosozialleistungen wird nötig, wenn man die Belastung durch Sozialbeiträge und die Besteuerung durch den Fiskus sichtbar machen will. Beschränkt auf die Sozialversicherungen ist die Berechnung gemäss Tabelle T1 definiert. In verkürzter Form könnte man schreiben:

$$\begin{aligned} & \text{BSL} \\ & - \text{Nettoabgaben (Sozialversicherungen, Fiskus)} \\ & = \text{NSL} \end{aligned}$$

Aus der Sicht des Staates entsprechen die Nettosozialleistungen dem tatsächlichen sozialpolitischen Aufwand. Aus der Sicht der SozialleistungsempfängerInnen entsprechen sie den tatsächlich verfügbaren Leistungen.

Warum interessiert sich die Sozialpolitik für die Nettosozialleistungen?

Das BSV besorgt Gesetzgebungsarbeiten, z.T. auch Durchführung und Aufsicht im Bereich der AHV, IV, EL, BV, EO und FZ. Für diese Sozialversicherungsträger kennen wir meistens die Bruttoleistungen an Einzelpersonen und die Brutto-Leistungssummen.

1 Ecoplan, Machbarkeitsstudie «Nettosozialleistungen», Bern 2008; unveröffentlicht, kann von Interessierten beim BSV eingesehen werden.

2 Falls hier nur sozialpolitisch motivierte Steuermassnahmen berücksichtigt werden sollen, müssen diese vor der Berechnung noch einheitlich definiert werden.

Sozialpolitisch wäre es nützlicher, die effektiv verfügbaren Nettosozialleistungen zu kennen. Die LeistungsempfängerInnen leben von den NSL, nicht von den BSL.

Politik und Verwaltung orientieren sich an den von Sozialversicherungen ausbezahlten Sozialleistungen. Gesetze, Betriebsrechnungen und Prognoseszenarien befassen sich mit Leistungszahlungen. Massgebend für das Handeln der Behörden sind also die Bruttosozialleistungen. Die LeistungsbezügerInnen leben aber nicht vom ausbezahlten, sondern vom tatsächlich verfügbaren Betrag. Die sozialpolitische Wirkung müsste aufgrund von Nettosozialleistungsdaten bestimmt werden. Auch im politischen Prozess werden Bruttosozialleistungen wie tatsächlich zur Verfügung stehende Mittel behandelt. Die Bruttosozialleistungen werden mit den Nettosozialleistungen verwechselt. Dies ist besonders fatal, wenn zwischen diesen beiden Leistungsperspektiven ein massgebender Unterschied besteht.

Wenn Sozial- und Fiskalpolitik koordiniert und widerspruchsfrei wären, wenn insbesondere Fiskalmassnahmen im Wissen um ihre Folgen für die Sozialversicherungsleistungen eingesetzt würden – dann wäre das Verhältnis zwischen Netto- und Bruttosozialleistung von geringem Interesse. In Unkenntnis der tatsächlich verfügbaren Leistungen fallen die sozialpolitischen Massnahmen jedoch suboptimal aus: Fiskalische Massnahmen können die sozialpolitischen Massnahmen konkurrenzieren («neutralisieren»), fördern oder unbeeinflusst lassen. Dies ist eine hinzunehmende Folge der politischen Struktur. Umso mehr ist – allein aus sozial-

politischer Sicht – die Abklärung der Nettosozialleistungen vernünftig, damit nötigenfalls die Sozialversicherungen angepasst werden können.

Der Nutzen unterschiedlicher NSL-Perspektiven

Das Konzept «Nettosozialleistungen» basiert auf dem Vergleich bezahlter und verfügbarer Sozialleistungen. Diese Messung der tatsächlich verfügbaren Sozialleistungen erweitert die sozialpolitische Analyse um verschiedene zentrale Aspekte. So können **demografisch, sozial oder ökonomisch differenzierte Empfängergruppen, von bestimmten Risiken Betroffene, Leistungsarten, Sozialversicherungsträger, Kantone** und die gesamte **Volkswirtschaft** sowie der **internationale Vergleich** im Zentrum der Betrachtung stehen.

Im Rahmen des Statistikabkommens mit der EU wird das Bundesamt für Statistik voraussichtlich schweizerische Daten zum **internationalen Vergleich** der Sozialleistungen bereitstellen. Die Berücksichtigung der Sozial- und Steuerabgaben macht den internationalen Vergleich von Sozialleistungen erst möglich. Der Fiskus nimmt auf zwei Arten Einfluss auf die Höhe der NSL: Erstens durch die Belastung mit Steuern und zweitens durch **Steuererleichterungen**. Betrachtet man die Wirkung der Besteuerung allein, so ergibt sich eine grosse Palette von Ländern mit unterschiedlich hohen NSL (standardisiert mit dem Bruttoinlandprodukt BIP). Berücksichtigt man zusätzlich die Steuererleichterungen, so gehen die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich zurück. Es ergibt sich so eine Art betragsmässiger Konvergenz der nationalen Sozial- und Steuerpolitiken (Kemmerling, 6). Der internationale Vergleich ist viel umfangreicher als der hier vorgestellte Untersuchungsansatz, der sich auf die Sozialversicherungen beschränkt. Die OECD erfasst einen grösseren Katalog an BSL und an Steuererleichterungen.

In einer **volkswirtschaftlichen Perspektive** würden die Angaben zur NSL die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV) ergänzen. Die heutige Gesamtrechnung enthält ausschliesslich Bruttosozialleistungswerte: Danach wurden 2005 Sozialleistungen von 114,6 Mrd. Franken ausbezahlt. Der weggesteuerte Betrag dürfte sich im Bereich **zwischen 10 Mrd. Franken und 20 Mrd. Franken** befinden. Die Steuersenkungsmassnahmen der vergangenen Jahre hatten einen entlastenden Einfluss auf die Sozialleistungen, die NSL stiegen tendenziell.

In der Schweiz, mit einem Steueranteil der Kantone von beinahe 50 %, ist die **kantonale Perspektive** zentral. Dazu ein Beispiel: Die schweizweit einheitlich geregelten Taggelder einer Sozialversicherung werden von den

Im Zusammenhang mit den Nettosozialleistungen können sich dem BSV beispielsweise folgende Fragen stellen:

- a) Werden Altersrenten von **AHV und BV** unterschiedlich belastet? In welchem Ausmass?
- b) Welche Unterschiede gibt es zwischen den **Kantonen** bei der steuerlichen Behandlung bestimmter Leistungen?
- c) Welche Nettosozialleistungen ergeben sich für **Einzelpersonen, Paare und Familien**?
- d) Gibt es Unterschiede in der Behandlung **Schlecht- bzw. Gutverdienender**?
- e) Wie werden **Taggelder** der IV, UV, KV, ALV auf nationaler oder kantonaler Ebene belastet?

Kantone unterschiedlich behandelt. Im Kanton A verlieren die TaggeldbezügerInnen einen bedeutenden Teil der Bruttosozialleistung, sagen wir 25 %, durch fiskalische Massnahmen. Im Kanton B sind es nur 5 %. Von einer identischen (Brutto)Sozialleistung von 1000 Franken verbleiben dem Taggeldempfänger in A demnach 750 Franken, während es in B 950 Franken sind. Die effektiv verfügbare Leistung ist – bei sonst gleichen Verhältnissen – im Kanton B um fast 27 % grösser als im Kanton A. Dies kann, je nach den sonst geltenden Verhältnissen in diesen beiden Kantonen, sozialpolitisch unerwünscht sein.

Derselbe Vergleich kann für die Volkswirtschaft als Ganzes auf der Ebene der **Sozialversicherungsträger** angestellt werden: Werden AHV- und BV-Leistungen unterschiedlich belastet? In welchem Ausmass? Im Sinne von Beispielen zeigt die Machbarkeitsstudie, dass AHV wie BV Nettosozialleistungsquoten von rund 80 % aufweisen. Über alle Sozialversicherungen variiert die NSL-Quote zwischen 66 % für die Arbeitslosenversicherung und 100 % für die Krankenversicherung.

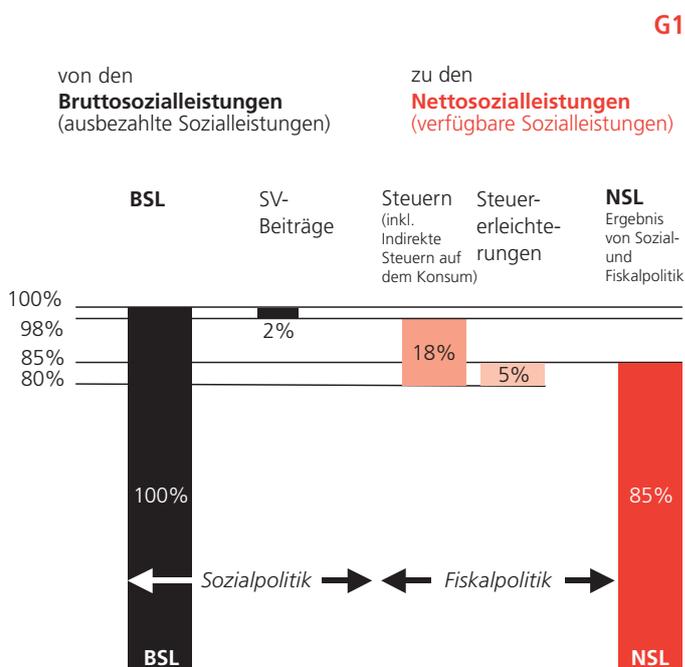
Natürlich ist auch der **Zeitvergleich**, d.h. die Entwicklung der NSL, von Interesse. Man könnte beispielsweise die Vermutung überprüfen, dass in Zeiten steigender Sozialleistungen das Verhältnis zwischen BSL und NSL, die NSL-Quote, zurückgeht. Das würde heissen, dass der Staat durch Besteuerung mit der linken Hand wieder nimmt, was er mit der rechten Hand gegeben hat.

Ergebnisse der Machbarkeitsstudie

Mit der Machbarkeitsstudie beauftragt war Ecoplan, Bern. Die Studie zeigt, dass unter bestimmten Bedingungen Nettosozialleistungen für die Schweiz berechnet werden können. Eine erste Analyse konnte aber – mangels genügend detaillierter Daten – nur unvollständige und statistisch nicht zuverlässige Resultate liefern. Insbesondere konnte die Höhe der Steuererleichterungen nicht bestimmt werden. Ergebnisse aus der Studie werden deshalb hier nur **als Beispiel** verwendet (vgl. Grafik G1). Danach stehen den LeistungsbezügerInnen **85 % der ursprünglich ausbezahlten Bruttosozialleistungen als Nettosozialleistungen** zur Verfügung. Diese Nettosozialleistungsquote umfasst die Leistungen aller Sozialversicherungen der GRSV (AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV und FZ) sowie die Sozialhilfe. Fiskalische Massnahmen und Sozialversicherungsbeiträge (netto) reduzieren somit die Bruttosozialleistungen um 15%. Dieser Effekt könnte (immer im Sinne eines Beispiels) zu 2 Prozentpunkten aus der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen resultieren und zu 13 Prozentpunkten aus fiskalischen

Massnahmen. Der fiskalische Effekt ist als Saldo aufzufassen, d.h. die Belastung durch Steuern könnte beispielsweise 18 % ausmachen, die Entlastung durch Steuerabzüge 5 %. Daraus ergibt sich eine Nettobelastung von 13 Prozentpunkten durch Steuermassnahmen (vgl. Grafik G1).

Derartige Verhältnisse vorausgesetzt könnte die Abgabelast mit sozialversicherungsrechtlichen Massnahmen (vollständige Beitragsbefreiung) von 15 % auf 13 % gedrückt werden. Der Grossteil der Belastung (13 %) geht also auf steuerliche Massnahmen zurück: Ohne fiskalische Erleichterungen (Abzüge, usw.) würde die Belastung der Sozialleistungen 20 % betragen (18 % Steuern + 2 % Sozialabgaben).



Quelle: BSV

Im internationalen Vergleich werden die (umfangreicher definierten) NSL ins Verhältnis zum BIP gesetzt. In 24 Ländern der OECD betrug diese (ungegewichtete) Quote 2003 im Mittel 25,4 % (OECD, Stand 2007). Für die mit der Schweiz vergleichbaren Länder schwankte der Wert zwischen 21,4 % (USA) und 35,5 % (Deutschland). Die Berechnungen basieren auf den «öffentlichen Sozialausgaben». Die enger definierten Sozialversicherungsausgaben der Schweiz betragen 2003 rund 108 Mrd. Franken. Vermindert um den NSL-Effekt von geschätzten 15 % ergäbe dies knapp 92 Mrd. Franken. Diese Nettoausgaben hätten 2003 als BIP-Anteil 21,0 % betragen. Die Zahlen zeigen die Richtung an, in die ein internationaler Vergleich für die Schweiz gehen könnte: Der Ausgabenanteil am BIP,

gemäss dem weiter definierten OECD-Ansatz, wird in der Nähe des internationalen «Durchschnitts» liegen, eher etwas darüber.

Dank der **Machbarkeitsstudie von Ecoplan** konnte wertvolles datentechnisches Wissen zur Ermittlung der NSL gewonnen werden. Eine empirische Untersuchung anhand detaillierter kantonaler Steuerdaten rückt damit in Reichweite. Sie setzt jedoch voraus, dass zuvor der begriffliche Rahmen und das Untersuchungskonzept genau festgelegt werden.

Hauptproblem des Untersuchungsansatzes

Die fiskalischen Massnahmen bestehen grob gesagt

1. aus der Belastung der Bruttonozialleistungen durch **Steuern** (direkte und indirekte);
2. aus der Entlastung durch Abzüge, Freibeträge, Rabatte, **Steuerbefreiungen** usw., **die im Zusammenhang mit dem eingetretenen Risiko stehen**. D.h. berücksichtigt werden Steuermassnahmen, die nur und erst beim Eintritt des von der Sozialversicherung (SV) versicherten Risikos wirksam werden;
3. aus der Entlastung durch steuerliche Massnahmen **zugunsten allgemeiner sozialpolitischer Zwecke**. D.h. berücksichtigt werden alle Steuermassnahmen, die den von SV-Leistungen Begünstigten mit denselben oder ähnlichen Zielsetzungen gewährt werden wie die Sozialversicherungsmassnahmen;
4. aus allgemeinen Entlastungsmassnahmen, die allen Steuersubjekten, **ohne sozialpolitische Zweckbestimmung**, zukommen.

Das Problem liegt nun darin, die entlastenden Massnahmen eindeutig den Kategorien 2 bis 4 zuzuteilen. Die OECD löst das Problem, indem sie sämtliche Massnahmen der Kategorien 2 und 3 berücksichtigt, auch wenn sie nicht direkt mit den Sozialleistungen zusammenhängen («net current public social expenditure», Adema, 159). Dies vermeidet Probleme bei der Zuordnung von Entlastungsmassnahmen zu Sozialleistungen/Risiken und erleichtert den internationalen Vergleich. Eine derartige Gesamtbetrachtung überspringt aber sozialpolitisch höchst relevante Fragen wie jene nach der effektiven materiellen Lage der von bestimmten Risiken Betroffenen (z.B. Pensionierte, bei der Arbeit Verunfallte). Dies geschieht zugunsten einer international vergleichbaren Totalbetrachtung, die sämtliche sozialpolitischen und fiskalischen Massnahmen einbezieht.

Dazu zwei Beispiele für die **Abgrenzung zwischen den Entlastungsmassnahmen**, anhand der Verhältnisse in der Schweiz:

Abgrenzung zwischen den Punkten 2 und 3 oben: Sind die allgemeinen Kinderabzüge bei der Einkom-

mensbesteuerung in der Berechnung der NSL (Familienzulagen) zu berücksichtigen? Die Abzüge werden auch bei Abwesenheit von Kinderzulagen gewährt. Die OECD berücksichtigt diese Kinderabzüge trotzdem vollumfänglich bei der Berechnung der Netto-Kinderzulagen.

Beispiel zur Abgrenzung zwischen 3 und 4: Wohin gehört der allgemeine Abzug für Paare? Ist er eine familienpolitische Massnahme oder berücksichtigt er die höhere Belastung des erzielten Einkommens?

Neben der schwierigen Definition der Steuererleichterungen bewegt sich die OECD noch auf einem zweiten Problemfeld: **Welche sozialen Leistungen sind zu berücksichtigen?** Bei der Suche nach einer Antwort auf diese Frage beziehen Adema bzw. die OECD neben vielen Massnahmen staatlicher Sozialpolitik (welcher Teil staatlicher Agrarpolitik ist sozialpolitisch motiviert?) auch «private» sozialpolitische Massnahmen in die Berechnungen ein. Damit wird unterschiedlichen nationalen Strukturen der Sozialpolitik Rechnung getragen, die eigentliche NSL erhält aber einen eher diffusen Charakter.

Den Ausweg aus dem fast unüberblickbaren Massnahmenkatalog ihrer Mitgliedsländer findet die OECD, indem sie den Fokus gewissermassen auf das grösstmögliche Ganze richtet: In der Totalbetrachtung stellt sich die Frage nach den relevanten sozialpolitischen und fiskalischen Massnahmen kaum mehr. Es werden ganz einfach alle sozialpolitischen Massnahmen einbezogen, auch die staatlich vorgeschriebenen privaten und die staatlich induzierten privaten (wie die steuerlich begünstigte 3. Säule). Dieser Untersuchungsansatz kann weder die Behandlung der von bestimmten Risiken Betroffenen (z.B. Invalidisierte) noch die fiskalischen Effekte für bestimmte Sozialversicherungsträger (z.B. AHV) darstellen. Mit ihrem «globalen» Ansatz erreicht die OECD aber ihr vorrangiges Ziel, den internationalen Vergleich – und dies auf einem mehr oder weniger aussagekräftigen Niveau (Kemmerling, 6).

Wo liegen die Probleme einer schweizerischen NSL-Studie?

Um die NSL nach Sozialversicherungszweigen, Risiken, Empfängergruppen oder nach Kantonen auszuweisen empfiehlt sich ein sequenzielles Vorgehen, indem zuerst Entlastungsmassnahmen des Typs 2 und erst dann solche nach Typ 3 einbezogen werden. Mit Typ 2 gelangt man zu Aussagen, welche die Optimierung des Sozialversicherungsbereichs erleichtern. Der Schritt 3 erlaubt die Darstellung einer sozialpolitischen Gesamtposition des Landes. Diese ist im internationalen Vergleich nützlich (Berichterstattung des BFS für Euro-

stat), dürfte aber für die nationale Massnahmenentwicklung wenig Neues bringen.

Der entscheidende Faktor einer schweizerischen NSL-Studie liegt aber im **Vorhandensein genügend detaillierter Steuerdaten**, die insbesondere die Messung der Steuererleichterungen erlauben. Auf diesen Aspekt konzentrieren sich die künftigen Bemühungen. Das BFS wird voraussichtlich, im Rahmen der Erarbeitung des Schweizer Beitrags zum internationalen Vergleich, die Verwendbarkeit der Steuerdaten weiter untersuchen. Neben der Arbeit an den Daten sind die oben angesprochenen konzeptionellen Fragen zu lösen.

Das Wissen um Höhe und Struktur der NSL kann die Koordination von Finanz- und Sozialpolitik fördern und die Sozialpolitik effizienter und effektiver machen.

Literatur

Kemmerling Achim (2002), Die Messung sozialstaatlicher Leistungen. Zu den Folgen der Nettosozialleistungsquote Willem Ademas für die Diskussion um staatliche Sozialpolitik. Wiesbaden

Adema Willem (1997), What do countries really spend on social policies? A comparative note. Paris

Stefan Müller, Dr. rer. pol., Bereich Statistik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.

E-Mail: stefan.mueller@bsv.admin.ch

Salome Schüpbach, lic. rer. pol., Bereich Statistik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.

E-Mail: salome.schuepbach@bsv.admin.ch