



Stabsstelle Gesetzgebung, Mai 2014

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)

Zusammenfassung

Am 4. Februar 2009 reichte der Kanton Bern eine Standesinitiative (09.300) ein, die forderte, Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden (insbesondere Sozialhilfeleistungen), im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichbehandlung gänzlich der Einkommenssteuer zu unterstellen. Anlässlich der Behandlung der Standesinitiative wurde verlangt, dass die Besteuerung von Unterstützungsleistungen mit der Steuerbefreiung des Existenzminimums zu kombinieren sei. Die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-S) hat daher eine Motion mit dieser Ergänzung eingereicht (10.3340). Die Standesinitiative wurde sistiert.

Ziel der Standesinitiative und der Motion der WAK-S ist es, die sich aus dem Steuerrecht ergebenden Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize zu beseitigen.

Die Motion der WAK-S wurde am 14. März 2011 mit folgender Änderung an den Bundesrat überwiesen:

"Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, welche Auswirkungen eine Revision der Bundesgesetzgebung (namentlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und das Steuerharmonisierungsgesetz) mit folgenden Revisionspunkten hat: Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden (insbesondere Sozialhilfeleistungen), werden im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichbehandlung gänzlich der Einkommenssteuer unterstellt. Gleichzeitig wird das Existenzminimum (im DBG und StHG) steuerbefreit."

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) beauftragte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit der Analyse der Auswirkungen der Steuerbarkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen und der Steuerbefreiung des Existenzminimums.

Die Untersuchung der SKOS zeigt auf, dass die Beseitigung der steuerlich bedingten Schwelleneffekte und der negativen Erwerbsanreize auf verschiedene Arten möglich ist: sowohl die Steuerbarkeit der Leistungen der Sozialhilfe in Kombination mit der Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums wie auch einzig die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums würden zur Beseitigung der Schwelleneffekte und der negativen Erwerbsanreize führen.

Die Steuerbarkeit der Unterstützungsleistungen wäre steuersystematisch richtig und würde eine horizontal gerechte Besteuerung gewährleisten. Die Kantone (und gegebenenfalls auch der Bund) müssten mit zielgerichteten, auf ihr jeweiliges Steuer-/Transfersystem abgestimmten Korrekturmassnahmen sicherstellen, dass das soziale Existenzminimum trotz Steuerbarkeit der Unterstützungsleistungen gewährleistet bleibt.

Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bestehen andere Voraussetzungen und Rahmenbedingungen als bei den Sozialhilfe- und übrigen Transferleistungen, denen Rechnung zu tragen wäre.

Die Steuerbefreiung des Existenzminimums setzt eine Definition des Existenzminimums voraus. Dieses Existenzminimum müsste mindestens den Unterstützungsleistungen entsprechen, auf die in den verschiedenen Bereichen Anspruch besteht. Liegt es darunter, würden die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize nicht beseitigt. Da Unterstützungsleistungen wie die Sozialhilfe- oder die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV die individuelle Situation der Betroffenen berücksichtigen, insbesondere bei den Wohn- oder allfälligen Gesundheitskosten, besteht kein allgemein gültiger Wert, auf den das Steuerrecht Bezug nehmen könnte. Das von den Steuern zu befreiende Existenzminimum müsste daher betragsmässig hoch angesetzt werden, damit die sich aus der steuerlichen Ungleichbehandlung der Unterstützungsleistungen und der Erwerbseinkommen ergebenden Effekte vermieden werden könnten. Eine Berücksichtigung des individuell konkreten Existenzminimums in jedem Einzelfall durch die Steuerbehörden wäre administrativ nicht durchführbar.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Am 4. Februar 2009 reichte der Kanton Bern eine Standesinitiative (09.300) ein, die forderte, Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden (insbesondere Sozialhilfeleistungen), im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichbehandlung gänzlich der Einkommenssteuer zu unterstellen. Anlässlich der Behandlung der Standesinitiative wurde verlangt, dass die Besteuerung von Unterstützungsleistungen mit der Steuerbefreiung des Existenzminimums zu kombinieren sei. Die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-S) hat daher eine Motion mit dieser Ergänzung eingereicht (10.3340). Die Standesinitiative wurde sistiert.

Die Motion der WAK-S wurde am 14. März 2011 mit folgender Änderung an den Bundesrat überwiesen:

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, welche Auswirkungen eine Revision der Bundesgesetzgebung (namentlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und das Steuerharmonisierungsgesetz) mit folgenden Revisionspunkten hat: Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden (insbesondere Sozialhilfeleistungen), werden im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichbehandlung gänzlich der Einkommenssteuer unterstellt. Gleichzeitig wird das Existenzminimum (im DBG und StHG) steuerbefreit.

Der Bundesrat übertrug die Federführung für den Bericht dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD. Die zuständige Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) beauftragte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit der Analyse der Auswirkungen der Steuerbarkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen und der Steuerbefreiung des Existenzminimums (vgl. Ziff. 1.6). Der Bericht der SKOS bildet die Grundlage des vorliegenden Bundesratsberichts. Er findet sich im Anhang und wird im Folgenden als "Bericht SKOS" bezeichnet.

1.2 Geltendes Recht

1.2.1 Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen

Gemäss Artikel 24 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer¹ sind Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln steuerfrei. Die entsprechende Bestimmung im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden² vom 14. Dezember 1990 findet sich in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe f StHG.

Als steuerfreie Unterstützungsleistungen im Sinne dieser Bestimmungen gelten Leistungen, die einer bedürftigen Person unentgeltlich zur Bestreitung des notwendigen (minimalen) Lebensunterhalts gewährt werden. Als Gründe für die Bedürftigkeit kommen insbesondere Erwerbsunfähigkeit (Krankheit, Invalidität), Erwerbslosigkeit infolge Erfüllung von Elternpflichten (alleinstehender Elternteil mit Kindern) oder Erwerbslosigkeit infolge Ausbildung (Schule, Lehre, Studium) in Betracht. Unterstützungsleistungen sind nicht gänzlich, sondern nur insoweit steuerfrei, als sie nicht mit einem Erwerbsverhältnis in Zusammenhang stehen und zusammen mit den übrigen Einkünften den notwendigen Lebensbedarf des Empfängers und

¹ SR 642.11 (DBG)

² SR 642.14 (StHG)

der von ihm unterhaltenen Familienangehörigen sowie allfällige Ausbildungskosten nicht übersteigen.

Die Steuerfreiheit der Unterstützungsleistungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln ist im Wesentlichen sozialpolitisch motiviert. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, dass die vom Gemeinwesen zur Behebung einer Notlage gewährte Unterstützung dem Bedürftigen ungeschmälert zukommen soll. Für private Unterstützungsleistungen gilt dieselbe Privilegierung. Private Unterstützungsleistungen spielen in der Praxis eine untergeordnete Rolle. Sie werden im Folgenden nicht mehr explizit erwähnt, die Ausführungen zu den öffentlichen Unterstützungsleistungen gelten aber auch für sie.

1.2.2 Steuerbarkeit von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Die Ergänzungsleistungen (EL) sollen die Vorsorgeleistungen der ersten und zweiten Säule, die das Existenzminimum nicht decken, bis zu dieser Höhe ergänzen. Um einen Anspruch auf EL zu erhalten, muss eine Person grundsätzlich einen Anspruch auf eine Rente der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) oder der Invalidenversicherung (IV) oder eine Hilflosenentschädigung der IV haben, oder ununterbrochen während mindestens sechs Monaten ein Taggeld der IV beziehen.

Die EL entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Durch die *anerkannten Ausgaben* wird dabei gleichzeitig das Existenzminimum definiert, welches durch die EL gesichert werden soll. Dieses Existenzminimum ist nicht identisch mit dem Existenzminimum im Rahmen der Sozialhilfe und wird individuell festgelegt. Berücksichtigt werden auch Krankheits- und Behinderungskosten, Heimkosten und Pflege und Betreuung zu Hause.

Die EL zur AHV/IV sind ebenso wie die öffentlichen Unterstützungsleistungen steuerfrei (Art. 24 Bst. h DBG, Art. 7 Abs. 4 Bst. k StHG).

1.2.3 Kein Anspruch auf Steuerbefreiung des grundrechtlichen Existenzminimums gemäss Art. 12 BV

Die Bundesverfassung garantiert in Artikel 12 ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Demnach besteht ein Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind.³ Wie viel ein Mensch für ein menschenwürdiges Dasein benötigt, ist damit jedoch nicht gesagt. Nach dem Bundesgericht folgt aus dem Grundrecht auf Existenzsicherung kein Anspruch auf steuerliche Befreiung im Umfang des Existenzminimums⁴. Der verfassungsrechtliche Schutz beschränkt sich auf die Garantie, dass niemand durch eine staatliche Abgabeforderung effektiv in seinem Recht auf Existenzsicherung verletzt wird. Der Schutz im Abgabebereich kann damit sowohl über eine Entlastung bei der Bemessungsgrundlage (Tarif-Freibetrag, persönlicher Abzug oder beides) als auch über eine allfällige Nichtdurchsetzung von Abgabeforderungen (Steuererlass) realisiert werden. Betreibungsrechtlich besteht mit Artikel 93 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) bereits ein entsprechendes Sicherungsinstrument. Danach können Erwerbseinkommen jeder Art, Nutzniessungen und ihre Erträge, Leibrenten sowie Unterhaltsbeiträge, Pensionen und Leistungen jeder Art, die einen Erwerbsausfall oder Unterhaltsanspruch abgelden, namentlich Renten und Kapitalabfindungen, die nicht nach Artikel 92 unpfändbar sind, nur so weit gepfändet werden, als sie nach dem Ermessen des Betreibungsbeamten für den Schuldner und seine Familie nicht unbedingt notwendig sind.

³ BGE 121 I 367 E. 2c

⁴ BGE 122 I 101

Die Steuerbefreiung des Existenzminimums ist heute weder im Bund noch in den Kantonen explizit vorgeschrieben. Beim Bund wird die Freistellung des Existenzminimums faktisch durch die hohen (Tarif-)Freibeträge und die Abzüge gewährt. Auch in den Kantonen wird dem Existenzminimum durch eine Kombination von steuerfreien Einkünften, Steuerabzügen und der Möglichkeit des Steuererlasses Rechnung getragen.

1.3 Begriffe

Unterstützungsleistungen / Sozialtransfers

Unterstützungsleistungen sind Leistungen, die an Bedürftige zur Deckung ihres Existenzminimums gezahlt werden. Sozialtransfer ist der Oberbegriff für geldwerte Leistungen aus öffentlichen Mitteln zugunsten einer bestimmten (bedürftigen) Person. Darunter fallen insbesondere Sozialhilfeleistungen, die Individuelle Prämienverbilligung (IPV), Alimentenbevorschussung, Mietzinszuschüsse, EL zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-AHV/IV), EL für Familien etc.

Im Bericht SKOS werden lediglich die Sozialhilfeleistung aus öffentlichen Mitteln und die IPV berücksichtigt.

Frei verfügbares Einkommen

Das frei verfügbare Einkommen ist jenes Einkommen eines Haushalts⁵, das nach Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohneinkommen und Sozialtransfers) und nach Abzug der Fixkosten (Miete, Krankenversicherungsprämie und allfällige Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung) sowie der Steuern übrig bleibt. Mit dem frei verfügbaren Einkommen werden die Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr finanziert. Ausgangspunkt auf der Einkommenseite bildet das steuerbare Einkommen, das sich aus dem Bruttolohn, den Sozialtransfers und den Familienzulagen abzüglich der Beiträge für die Sozialversicherungen ergibt. Auf der Ausgabenseite werden die fixen Lebenshaltungskosten (Miete, Prämie für die obligatorische Krankenversicherung, evtl. Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung) und die Steuern berücksichtigt. Im Bericht SKOS werden alle Beträge für ein Jahr berechnet und ausgewiesen.

Schwelleneffekt und negativer Erwerbsanreiz⁶

Ein *Schwelleneffekt* tritt dann ein, wenn das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts infolge einer geringfügigen Einkommenssteigerung abrupt verringert wird. Dies kann der Fall sein, wenn das zusätzliche Einkommen dazu führt, dass ein Haushalt den Anspruch auf eine Transferleistung verliert oder seine Fixkosten (bspw. Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung) und Steuern sprunghaft ansteigen.

Ein *negativer Erwerbsanreiz* bezeichnet die über eine bestimmte Lohnspanne stetige Abnahme des frei verfügbaren Einkommens trotz steigendem Bruttolohn. Dies kann der Fall sein, wenn eine Unterstützungsleistung aufgrund einer Lohnerhöhung reduziert wird und/oder die Fixkosten (bspw. Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung) und Steuern ansteigen, so dass die Lohnerhöhung überkompensiert wird.

Existenzminimum

Das Existenzminimum ist in der Schweiz nicht einheitlich definiert. Verschiedene Zweige der sozialen Sicherheit haben je eigene Existenzminima festgelegt. Am meisten werden das betriebsrechtliche Existenzminimum, das Existenzminimum der Sozialhilfe und das Existenzminimum gemäss EL zur AHV/IV verwendet.

⁵ Im Folgenden wird die Terminologie des SKOS-Berichts verwendet, bei dem als Rechnungsgrösse nicht die einzelne Person, sondern das Total der Einnahmen und Ausgaben aller in einem Haushalt zusammen lebenden Personen verwendet wird.

⁶ Schwelleneffekte haben immer auch negative Erwerbsanreize zur Folge. Der Grundlagenbericht "Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize" des Bundesrates (siehe Fn 8) verwendet daher den Oberbegriff "Einkommenseinbussen". Vorliegend werden analog zum Bericht SKOS die präziseren Begriffe Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize verwendet.

- *Betriebsrechtliches Existenzminimum*: Beim betriebsrechtlichen Existenzminimum geht es nicht um eine Existenzsicherung im Sinne einer Leistungsausrichtung, sondern um den Betrag, den eine verschuldete Person für den Lebensunterhalt benötigt und der daher nicht gepfändet werden darf (Fr. 1200 für eine Person im Jahr 2013).
- *Existenzminimum der Sozialhilfe*: Die SKOS unterscheidet zwischen dem absoluten und dem sozialen Existenzminimum. Das absolute Existenzminimum bezieht sich auf die minimale materielle Grundsicherung (Fr. 977 für eine Person im Jahr 2013). Das soziale Existenzminimum umfasst neben der materiellen Grundsicherung auch situationsbedingte Leistungen, die sich aus der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Situation der betroffenen Personen ergeben (z.B. Kinderbetreuungskosten, krankheitsbedingte Auslagen).
- *Existenzminimum gemäss EL zur AHV/IV*: Die EL sichern die Existenz von Menschen mit einer AHV- oder IV-Rente. Das Existenzminimum ist etwas höher als das Existenzminimum der Sozialhilfe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass EL-Beziehende keine situationsbedingten Leistungen erhalten. Die Versicherten werden nicht beraten, Leistungen nicht mit Auflagen belegt und es gibt keine zusätzlichen Entschädigungen für ein bestimmtes Verhalten. Der etwas höhere Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf (1600 Fr. für eine Person im Jahr 2013) soll die Besteuerung der AHV- und IV- Renten ausgleichen sowie Rückstellungen für Unvorhergesehenes ermöglichen.

Wenn im vorliegenden Bericht vom Existenzminimum die Rede ist, ist damit das soziale Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien gemeint.

1.4 Bisherige Vorstösse

1.4.1 Sozialhilfeleistungen

Zu den Themen Existenzsicherung, soziale Sicherheit und insbesondere der Koordination zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe (Stichwort Beseitigung der Schwelleneffekte) sind in den letzten Jahren zahlreiche Vorstösse eingereicht worden.⁷

Forderungen nach Steuerbarkeit der Sozialhilfeleistungen gab es in den letzten Jahren hingegen keine.

1.4.2 Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Hêche (09.3161)

Einen engen Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema weist das am 4.6.2009 an den Bundesrat überwiesene Postulat Hêche Claude auf. In Erfüllung dieses Postulats hat der Bundesrat am 21. November 2012 den Grundlagenbericht "Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize" verabschiedet.⁸

Gemäss diesem Bericht sind systembedingte Einkommenseinbussen soweit als möglich zu vermeiden. Haushalte mit ähnlichen Voraussetzungen sollen über ein ähnliches Einkommen frei verfügen können und sie sollen bei einem höheren Erwerbseinkommen auch nach Berücksichtigung allfälliger Bedarfsleistungen und Abgaben über ein höheres Einkommen verfügen können. Damit können auch negative Arbeitsanreize, welche unter Umständen die Ablösung von Haushalten von Bedarfsleistungen verhindern, vermieden werden.

Der Bericht zeigt auf, dass die Mehrheit der Kantone Massnahmen zur Eliminierung von systembedingten Einkommenseinbussen ergriffen haben. In mehreren Kantonen werden zudem Anpassungen geprüft, sind geplant oder befinden sich in der Umsetzungsphase.

⁷ Siehe z.B. Motion Heim Bea (09.3567): Altersarmut. Schwelleneffekte; abgelehnt am 13.4.2011; Postulat Goll Christine (09.3281): Koordination im Bereich Existenzsicherung auf nationaler Ebene; abgeschrieben am 18. März 2011; Postulat Schenker Silvia (09.3655): Allgemeine Erwerbsversicherung; überwiesen am 25. September 2009

⁸ www.bsv.admin.ch > themen > Alter, Generationen + Gesellschaft > Sozial- und Gesellschaftspolitik: ausgewählte Themen > Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben

Die im Bericht entwickelten Grundsätze (good practices) wurden von den Kantonen begrüsst und können ihnen als Anregungen dienen, wenn sie die Bedarfsleistungen und die Abgaben so anpassen wollen, dass diese zu keinen Einkommenseinbussen führen. Am konsequentesten können systembedingte Einkommenseinbussen beseitigt werden, wenn das System der Bedarfsleistungen und Abgaben ganzheitlich analysiert und reformiert wird.

1.4.3 Bericht des Bundesrates "Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf"

Mit dem Postulat Humbel Ruth „Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV“⁹ wird der Bundesrat beauftragt, den Bereich der EL zur AHV/IV zu prüfen und Bericht zu erstatten über die Gründe der Zunahme von EL-Bezügern. Gleichzeitig sind Massnahmen vorzuschlagen, um problematische Fehlanreize abzubauen und die Kostenentwicklung in diesem wichtigen Sozialwerk im Griff zu halten.

Der Bericht gibt Aufschluss über die Kostenentwicklung der Jahre 1998–2012 sowie die Gründe, welche zu dieser Entwicklung geführt haben, und zeigt Szenarien für die weitere Kostenentwicklung bis ins Jahr 2020 auf. Ferner werden die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von EL sowie die wichtigsten Elemente der Berechnung der EL analysiert und mögliche Massnahmen zur Kosteneinsparung und der Optimierung des EL-Systems aufgezeigt. Dabei wird unter anderem auch auf die Problematik der Schwelleneffekte im EL-System und den vorliegenden Bericht hingewiesen.

Der Bundesrat hat den Bericht am 20. November 2013 verabschiedet und das EDI beauftragt, ihm im Verlauf des Jahres 2014 ein Aussprachepapier zu unterbreiten, welches den Handlungsbedarf für eine mögliche ELG-Revision sowie das weitere Vorgehen aufzeigt.¹⁰

1.4.4 Steuerbefreiung des Existenzminimums

Bestrebungen auf Bundesebene, in den Kantonen niedrige Einkommen von der Besteuerung auszunehmen, sind in den letzten Jahren gescheitert:

- Mit dem Steuerpaket 2001 (01.021) wollte das Parlament im StHG den Grundsatz verankern, dass das Existenzminimum jeder steuerpflichtigen Person steuerfrei ist. Die Kantone stimmten dieser Regelung anlässlich der parlamentarischen Beratung des Geschäfts zu, *"sofern es keine Bestimmung geben wird, wie das Existenzminimum zu definieren sei, resp. "solange man nicht vorschreibt, wie das Existenzminimum ermittelt werden muss"*. Das Steuerpaket 2001 wurde jedoch von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern an der Urne abgelehnt.
- Der Ständerat verwarf im Jahr 2007 eine Gesetzesvorlage mit gleicher Zielsetzung, die aufgrund einer parlamentarischen Initiative der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit erarbeitet worden war¹¹. Der Ständerat vertrat die Ansicht, dass in den Kantonen bereits heute durch die Festlegung des Steuertarifs und der Abzüge (einige Kantone sehen beispielsweise einen besonderen Abzug für Steuerpflichtige mit tiefen Einkommen vor) sowie durch die Gewährung des Steuererlasses im Einzelfall der Forderung nach Steuerbefreiung des Existenzminimums Rechnung getragen werde.

1.5 Problembereich und Zielsetzung

In der Schweiz bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Sozialleistungen, die ausgerichtet werden, sofern ein finanzieller Bedarf nachgewiesen werden kann (Sozialhil-

⁹ www.parlament.ch > dokumentation > curia vista > 12.3602 Po Humbel

¹⁰ www.bsv.admin.ch > themen > Ergänzungsleistungen > Bericht "Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf"

¹¹ 05.471 Palv SGK-N: Steuerbefreiung des Existenzminimums

fe, IPV, Alimentenbevorschussung, EL für Familien etc.). Das frei verfügbare Einkommen von Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln wird massgeblich dadurch beeinflusst, ob der Haushalt Sozialleistungen erhält und wie hoch bestimmte (oft lohnabhängige) Aufwände (Steuern, Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung) sind.

Zwei Studien¹² der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) aus dem Jahre 2007 zeigen auf, dass die Art und Weise, wie die Bedarfsleistungen und Abgaben ausgestaltet sind, zu systembedingten Einkommenseinbussen führen kann. Erhöht demnach ein Haushalt das Erwerbseinkommen, kann es sein, dass er am Ende über weniger Geld frei verfügt als vorher, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder zusätzliche Ausgaben hinzukommen. Damit können zwei Haushalte in sehr ähnlichen Situationen bei fast identischem Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung der staatlichen Transferleistungen und Abgaben über unterschiedliche Einkommen verfügen.

Gemäss dem Bericht¹³ des Bundesrates in Erfüllung des bereits erwähnten Postulats Hêche Claude (09.3161) haben die Kantone die Problematik der systembedingten Einkommenseinbussen und der dadurch verursachten negativen Erwerbsanreize erkannt. Der Bericht gibt einerseits einen Überblick über den Stand der Entwicklung in den Kantonen und stellt andererseits für die wichtigsten Sozialleistungen exemplarisch dar, wie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize entstehen und wie sie beseitigt werden können. Bei der Sozialhilfe kann z.B. ein Schwelleneffekt entstehen, wenn in einem Kanton aufgrund der gesetzlichen Vorgaben bei der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfeleistungen das soziale Existenzminimum massgebend ist, beim Austritt aus der Sozialhilfe jedoch das soziale Existenzminimum plus Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibeträge, Integrationszulagen).

Ziel der vorliegend zur Diskussion stehenden Motion WAK-S (10.3340) ist es, negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte im Bereich der Steuern zu beseitigen. Dadurch sollen Sozialhilfeempfänger einen Anreiz erhalten, vermehrt erwerbstätig zu sein. Mit dem vorliegenden Bericht soll geprüft werden, ob das Ziel erreicht werden kann, wenn die Unterstützungsleistungen steuerbar werden und das Existenzminimum steuerbefreit wird.

1.6 Mandat SKOS

Die ESTV hat die SKOS mit der Analyse der Auswirkungen der Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen und der Steuerbefreiung des Existenzminimums beauftragt. Die SKOS verfügt über detaillierte Kenntnisse des Zusammenspiels von Transfer- und Steuersystemen. Sie stützt sich dabei auf methodische Grundlagen und Instrumente, die im Zusammenhang mit früheren Studien zu den frei verfügbaren Einkommen gemeinsam mit Interface Politikstudien entwickelt wurden¹⁴.

Gegenstand des Auftrags war, die Auswirkungen der Steuerbarkeit von Sozialhilfeleistungen auf das frei verfügbare Einkommen darzulegen und die Möglichkeiten und Auswirkungen einer Steuerbefreiung des Existenzminimums zu prüfen. Der im Anhang beigelegte "Bericht SKOS" beantwortet folgende Fragen:

- Wie wirkt sich die Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen auf das frei verfügbare Einkommen verschiedener Haushaltssituationen aus?
- Wie wirkt sich die Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen auf systembedingte Ungerechtigkeiten wie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize aus?
- Wie wirkt sich die Steuerbarkeit verschiedener Unterstützungsleistungen auf das Zusammenspiel der Leistungen untereinander aus?

¹² Knapfer, Pfister, Bieri (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe und Knapfer, Bieri (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

¹³ Bericht in Erfüllung des Postulats Hêche: www.bsv.admin.ch > themen > Alter, Generationen + Gesellschaft > Sozial- und Gesellschaftspolitik: ausgewählte Themen > Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben

¹⁴ Knapfer, Pfister, Bieri (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe / Knapfer, Bieri: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

- Welche Auswirkungen hat die Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen auf die Höhe des Existenzminimums?
- Welche Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe erzielen Massnahmen zur Steuerbefreiung des Existenzminimums?
- Welche Haushaltssituationen profitieren in welchem Ausmass von einer Massnahme zur Steuerbefreiung des Existenzminimums?

Die Analyse der Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen bezieht sich auf die Leistungen der Sozialhilfe und auf die IPV am Beispiel der Kantone Bern und Neuenburg.

Die Kantone Bern und Neuenburg wurden ausgewählt, weil zu diesen beiden Kantonen bereits aktuelles Datenmaterial vorhanden war und der interkantonale Vergleich 2006 gezeigt hat, dass beide Kantone die tiefen Einkommen vergleichsweise stark besteuern (Knupfer/Bieri 2007)¹⁵. Beim Kanton Bern handelt es sich ausserdem um den Verfasser der eingangs erwähnten Standesinitiative.¹⁶

Die Untersuchung wurde in beiden Kantonen jeweils für den Kantonshauptort durchgeführt. Es wurden drei für idealtypisch erachtete Haushaltssituationen untersucht (Alleinerziehende mit Kind, Zweielternfamilie mit zwei Kindern und geschiedener Mann mit Unterhaltspflicht)¹⁷. Dabei wurde zuerst die aktuelle Situation beschrieben, bevor die Auswirkungen einer allfälligen Steuerbarkeit von Leistungen der IPV und der Sozialhilfe aufgezeigt werden. Schliesslich wurde eine Möglichkeit zur Steuerbefreiung des Existenzminimums genauer analysiert.

Nicht Gegenstand der Untersuchung waren die EL zur AHV/IV. Da der Fokus der Motion bei den Sozialhilfeempfängern liegt und der Grund für das Entstehen von Schwelleneffekten bei den EL zur AHV/IV der Gleiche ist wie bei Sozialhilfeleistungen - nämlich die Nichtbesteuerung dieser Einkommen - wurde auf die Untersuchung der EL zur AHV/IV verzichtet.

2. Ergebnisse der SKOS-Studie

2.1 Aktuelle Situation

Die Analyse der aktuellen Situation ergibt, dass in den Kantonen Bern und Neuenburg Working-Poor-Haushalte mit Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe Einkommenssteuern entrichten müssen. Die Steuerbelastung ist unterschiedlich hoch je nach Kanton und Haushaltssituation. Dabei sind rund zwei Drittel der Steuern an den Kanton zu entrichten und ein Drittel an die Gemeinde. An den Bund müssen alle drei idealtypischen Haushalte in beiden Kantonen keine oder nur sehr geringe Steuerbeträge entrichten. Die bei der Untersuchung nicht berücksichtigte per 1. Januar 2011 in Kraft getretene steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern (Elterntarif, Fremdbetreuungskostenabzug) verstärkt diesen Effekt auf Ebene Bund noch zusätzlich. Die (Steuer)Erlasspraxis verursacht in den beiden untersuchten Kantonen keine Ungleichheiten zwischen Working-Poor-Haushalten mit und ohne Sozialhilfe.

Kanton Bern

- Im Kanton Bern verursacht die Steuerbelastung einen negativen Erwerbsanreiz für Haushalte, die Sozialhilfe erhalten und in denen mindestens eine Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht.
- Weitere Schwelleneffekte sind auf die Ausgestaltung der Sozialtransfers zurückzuführen und stehen nicht in Zusammenhang mit der Steuerbelastung.

¹⁵ Knupfer, Bieri (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

¹⁶ 09.300 Kt.Iv: Besteuerung von Sozialhilfeleistungen

¹⁷ Details zu den untersuchten Haushaltstypen sind im Bericht SKOS, S. 7 ff ersichtlich

- Alle untersuchten Haushaltssituationen erzielen ein frei verfügbares Einkommen über dem sozialen Existenzminimum, da sie in der Sozialhilfe zusätzlich Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibeträge, Integrationszulagen) erhalten.

Kanton Neuenburg

- Im Kanton Neuenburg verursacht die Steuerbelastung für Haushalte in der Sozialhilfe keinen negativen Erwerbsanreiz. Jedoch ergibt sich aufgrund der Steuerbelastung ein Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe. Dieser Schwelleneffekt fällt mit einem zweiten Schwelleneffekt zusammen, der sich aus dem Zusammenspiel von Sozialhilfe und Prämienverbilligung ergibt und durch die Steuerbelastung nicht beeinflusst wird.
- Die Schwelleneffekte ausserhalb der Sozialhilfe sind auf die Ausgestaltung von Transferleistungen zurückzuführen und haben nichts mit der Steuerbelastung zu tun.
- Alle untersuchten Haushaltssituationen erzielen in der Sozialhilfe ein frei verfügbares Einkommen über oder am sozialen Existenzminimum.
- Ausserhalb der Sozialhilfe ergibt sich aufgrund des Schwelleneffekts nach Austritt aus der Sozialhilfe, der teilweise auf die Steuerbelastung zurückzuführen ist, für einen Haushaltstyp ein Eingriff ins soziale Existenzminimum.

2.2 Auswirkungen der Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe und der IPV

Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Mit der Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen können nicht alle systembedingten Ungerechtigkeiten verhindert werden. Im Kanton Bern werden die Schwelleneffekte und die negativen Erwerbsanreize innerhalb der Sozialhilfe durch die Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen beseitigt. Die Schwelleneffekte können aber auch im Fall einer Steuerbarkeit der Unterstützungsleistungen weiterbestehen, wenn beispielsweise die Sozialhilfe - wie im Fall des Kantons Neuenburg - die Steuern für ihre Klientinnen und Klienten übernimmt. Auch diejenigen Schwelleneffekte, die auf die Ausgestaltung anderer Sozialtransfers (z.B. Alimentenbevorschussung) zurückzuführen sind, können durch die Steuerbarkeit der Sozialhilfe und der IPV-Leistungen nicht beseitigt werden. Dazu bedarf es einer adäquaten Ausgestaltung dieser Sozialtransfers.

Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen: Die Steuerbarkeit der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV stellen teilweise einen Eingriff ins soziale Existenzminimum gemäss SKOS dar. Im Kanton Bern wäre das der Fall für sozialhilfebeziehende Haushalte ohne oder mit sehr kleinem Erwerbseinkommen. Dies ist eine nicht zu vernachlässigende Gruppe, hatten doch 2010 rund ein Drittel aller Privathaushalte in der Sozialhilfe kein Erwerbseinkommen¹⁸. Sozialhilfebeziehende Haushalte mit höheren Erwerbseinkommen erhalten in der Regel Einkommensfreibeträge, die ihnen auch im Falle einer Steuerbarkeit der Unterstützungsleistungen ein Leben über dem sozialen Existenzminimum ermöglichen. Diese sind aber dazu gedacht, Anstrengungen zur beruflichen Integration zu honorieren. Diesen Zweck können sie nicht mehr erfüllen, wenn sie für die Begleichung von Steuerschulden aufgewendet werden müssen. Im Kanton Neuenburg ergibt sich keine Wirkung auf die frei verfügbaren Einkommen der Haushalte, weil die Sozialhilfe die Steuern übernimmt.

2.3 Auswirkungen der Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums

Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums kann über eine Anpassung der Tarife in den Steuergesetzen oder über die Einführung bzw. Erhöhung von Abzügen erreicht werden. Abzüge können von der

¹⁸ BFS 2011, Sozialhilfestatistik 2010, Standardtabelle Einkommensquellen im Stichmonat nach Fallstruktur. Neuenburg.

Bemessungsgrundlage oder vom Steuerbetrag gemacht werden. Sie können pauschal oder degressiv ausgestaltet sein und auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet werden. Die SKOS hat die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums mittels eines Abzugs vom Steuerbetrag am Beispiel des Kantons Bern aufgezeigt. Dabei hat sich gezeigt, dass der negative Erwerbsanreiz korrigiert wird, auch wenn die Leistungen der Sozialhilfe und der IPV nicht besteuert werden.

Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen: Das frei verfügbare Einkommen bleibt bei der Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums immer über dem sozialen Existenzminimum.

2.4 Auswirkungen der Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV in Kombination mit der Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums

Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Wenn die beiden Massnahmen (Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV; Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums) kombiniert werden, ergeben sich im Kanton Bern keine negativen Erwerbsanreize. Es ist davon auszugehen, dass auch ein steuerlicher Schwelleneffekt wie er im Kanton Neuenburg vorliegt, korrigiert würde.

Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen: Die Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen ist dieselbe, unabhängig davon, ob nur das soziale Existenzminimum von den Steuern befreit wird oder ob die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums mit der Steuerbarkeit der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV kombiniert wird.

3. Stellungnahmen der Kantone Bern und Neuenburg

Der SKOS-Bericht wurde den kantonalen Steuerverwaltungen Bern und Neuenburg zur Stellungnahme übermittelt.

3.1 Stellungnahme der Steuerverwaltung des Kantons Bern

Die Steuerverwaltung des Kantons Bern teilte mit, dass die Aussagen und Berechnungen der SKOS-Studie aus ihrer Sicht korrekt erscheinen.

Gemäss der Steuerverwaltung des Kantons Bern gehe aus dem Bericht hervor, dass die *steuerliche Gleichbehandlung von Unterstützungsleistungen und Erwerbseinkünften* in doppelter Hinsicht Wirkung zeige:

1. Negative Erwerbsanreize des Steuerrechts würden vermieden. Würden Unterstützungsleistungen beim Erzielen von Erwerbseinkünften im entsprechenden Umfang gekürzt, bleibe das frei verfügbare Einkommen gleich hoch. Da Unterstützungsleistungen und Erwerbseinkünfte steuerlich gleich behandelt würden, komme es nicht zu einer Verminderung des frei verfügbaren Einkommens.
2. Schwelleneffekte aufgrund des Steuerrechts fielen weg. Würden Unterstützungsleistungen beim Erzielen von Erwerbseinkünften im entsprechenden Umfang gekürzt, bleibe das steuerbare Einkommen gleich hoch. Wo Transferleistungen an das steuerbare Einkom-

men anknüpfen würden, gehe der Anspruch auf Transferleistungen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht mehr verloren.

Die Steuerverwaltung des Kantons Bern weist darauf hin, dass das Bundesgericht ein Grundrecht auf Existenzsicherung anerkenne.

Bei Personen mit tiefem Einkommen dürfe es nicht darauf ankommen, ob Unterstützungsleistungen oder Erwerbseinkommen erzielt würden. Mit der steuerlichen Gleichbehandlung von Unterstützungsleistungen und Erwerbseinkommen sei die Grundlage geschaffen für eine **rechtsgleiche Umsetzung** dieses Grundrechts.

Es müsse den Kantonen überlassen bleiben, wie das Grundrecht konkret verwirklicht werden solle:

- Im Rahmen der Veranlagung (Tarife, Abzüge)
- Im Rahmen des Steuererlasses
- Über das betriebsrechtliche Existenzminimum

Eine Verwirklichung im Rahmen der Veranlagung mache nur Sinn, wenn neben den neu „steuerfreien tiefen Einkünften“ nicht noch steuerfreie Einkünfte erzielt werden könnten. Mit anderen Worten: *Erst die steuerliche Gleichbehandlung von Unterstützungsleistungen und Erwerbseinkünften erlaube eine rechtsgleiche Behandlung und eine bedarfsgerechte Freistellung des Existenzminimums.*

3.2 Stellungnahme der Steuerverwaltung des Kantons Neuenburg

Die Steuerverwaltung des Kantons Neuenburg nahm den Bericht zur Kenntnis und hielt fest, dass es im Fall eines Einbezugs der Sozialhilfeleistungen in die Bemessungsgrundlage eine neue Ausgangslage gäbe, die Anpassungen bei den Sozialtransfers nötig machen würde.

4. Schlussfolgerungen

4.1 Aussagekraft des SKOS-Berichts

- *Bedingte Übertragbarkeit auf andere Kantone:* Der SKOS-Bericht zeigt, dass es zwischen den untersuchten Kantonen Bern und Neuenburg beträchtliche Unterschiede gibt, sowohl in Bezug auf die Ausgestaltung der verschiedenen Sozialleistungen und des Steuersystems, als auch hinsichtlich der Abstimmung der verschiedenen Leistungen und der Steuern. Dementsprechend unterschiedlich ist auch die Wirkung der untersuchten Massnahmen. Die Ergebnisse des Berichts können somit nicht 1:1 auf andere Kantone übertragen werden.
- *Beschränkung auf steuerlich bedingte Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize:* Nicht alle Schwelleneffekte und/oder negativen Erwerbsanreize entstehen auf Grund steuerlicher Regelungen. Einige davon haben ihren Ursprung auch in der Ausgestaltung der kantonalen oder kommunalen Transferzahlungen (IPV, Subvention der Kinderfremdbetreuung etc.). Um alle Schwelleneffekte und/oder negativen Erwerbsanreize in einem Kanton vermindern oder beseitigen zu können, empfiehlt sich vorgängig jeweils eine vertiefte Analyse aller kantonalen Transfer- und Steuersysteme. Vorliegend geht es einzig um die Vermeidung resp. Beseitigung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen, die aufgrund des Steuerrechts entstehen.

- *Zur Übertragbarkeit auf andere staatliche Unterstützungsleistungen:* Die Untersuchung der SKOS bezieht sich einzig auf die Leistungen der Sozialhilfe und der IPV. Dadurch kann keine konkrete Aussage gemacht werden zu weiteren Leistungen wie den EL zur AHV/IV oder den Stipendien, die für viele Haushalte von grosser Bedeutung sind.
- *Keine Schätzung der finanziellen Auswirkungen:* Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone war nicht Gegenstand der SKOS-Studie.

4.2 Steuerbefreiung des Existenzminimums

Eine mögliche Massnahme besteht in der Steuerbefreiung des Existenzminimums ohne Einbezug von Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage. Diese Massnahme wird im Folgenden kurz dargestellt.

Steuerbefreiung des Existenzminimums und Beseitigung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen: Wie der SKOS-Bericht aufzeigt, wäre es möglich, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, die sich aufgrund des Steuerrechts ergeben, durch die Freistellung des Existenzminimums zu beseitigen. Dies könnte, wie auch bereits im Bericht "Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize"¹⁹ beschrieben, auf verschiedene Weise geschehen, z.B. durch Anpassung der Tarife in den Steuergesetzen oder über die Einführung bzw. Erhöhung von Abzügen.

Zur Problematik der Befreiung des sozialen Existenzminimums im Steuerrecht: Es bestehen heute in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Definitionen des Existenzminimums (vgl. Ziff. 1.3). Die Steuerbefreiung des Existenzminimums setzt somit eine Definition voraus. Dieses Existenzminimum müsste - in den Fällen, in denen Personen Sozialhilfe- oder Ergänzungsleistungen beziehen - mindestens den Leistungen entsprechen, die im Bereich der Sozialhilfe oder der Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden. Liegt es darunter, würden die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize nicht beseitigt. Da die Sozialhilfe- und die Ergänzungsleistungen die individuelle Situation der Betroffenen berücksichtigen, insbesondere bei den Wohn- oder allfälligen Gesundheitskosten, besteht kein allgemein gültiger Wert, auf den das Steuerrecht Bezug nehmen könnte. Das von den Steuern zu befreiende Existenzminimum müsste daher betragsmässig hoch angesetzt werden, damit die sich aus der steuerlichen Ungleichbehandlung der Unterstützungsleistungen und der Erwerbseinkommen ergebenden Effekte vermieden werden könnten.

Eine Berücksichtigung des individuell konkreten Existenzminimums in jedem Einzelfall durch die Steuerbehörden wäre administrativ nicht durchführbar.

Steuerbefreiung des Existenzminimums und Finanzautonomie der Kantone: Bei einer Steuerbefreiung des Existenzminimums wäre die Finanzautonomie der Kantone zu berücksichtigen. Nach Artikel 129 Absatz 2 BV erstreckt sich die Steuerharmonisierung - und damit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes - auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Ausgenommen von der Harmonisierung bleiben die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.

Sofern sich der Bundesgesetzgeber damit begnügen würde, im DBG und StHG den Grundsatz zu verankern, dass das Existenzminimum von den Steuern zu befreien sei, die Definition des Existenzminimums und die Art und Weise von dessen Steuerbefreiung jedoch den Kantonen überlässt, bliebe die Finanzautonomie der Kantone gewahrt. Eine darüber hinausgehende Regelung mit einer Definition des Existenzminimums und/oder einer Vorschrift, wie dieses von der Steuer zu befreien wäre, ginge über den Harmonisierungsauftrag hinaus und würde die Finanzautonomie der Kantone verletzen.

Grenzen einer rein formellen Vorschrift zur Steuerbefreiung des Existenzminimums: Bisherige Erfahrungen mit Vorstössen zur Steuerbefreiung des Existenzminimums (vgl. Ziff. 1.4.4)

¹⁹ Bericht in Erfüllung des Postulats Hêche: www.bsv.admin.ch > themen > Alter, Generationen + Gesellschaft > Sozial- und Gesellschaftspolitik: ausgewählte Themen > Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, S. 107ff; SKOS-Bericht, S. 36 ff

lassen vermuten, dass sich die Kantone einer materiellen Harmonisierung in diesem Bereich widersetzen würden. Würde aus diesem Grund im StHG lediglich der Grundsatz verankert, dass das Existenzminimum steuerlich zu befreien sei, würde sich gegenüber dem Status quo faktisch nichts ändern. Es wäre wie bereits im geltenden Recht den Kantonen überlassen, wie sie das Existenzminimum definieren und von den Steuern befreien.

Finanzielle Auswirkungen einer Freistellung des Existenzminimums in Kombination mit der Beseitigung von Schwelleneffekten: Bei der direkten Bundessteuer ist das soziale Existenzminimum aufgrund der Tarifgestaltung in Kombination mit verschiedenen Abzügen aktuell gewährleistet. Die Freistellung des Existenzminimums würde somit beim Bund derzeit keinen Anpassungsbedarf auslösen und hätte keine finanziellen Auswirkungen.

In Kantonen, welche zwecks Beseitigung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei der Steuerbefreiung des Existenzminimums Anpassungen vornehmen müssten (z.B. in Form eines höheren Steuerfreibetrages oder über die Einführung oder Erhöhung eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage oder eines Abzugs vom Steuerbetrag), würden Mindereinnahmen resultieren. Die Höhe der Mindereinnahmen hängt insbesondere vom Anpassungsbedarf und von den konkret gewählten Massnahmen ab. Mangels Kenntnis dieser Faktoren lassen sich die Mindereinnahmen nicht quantifizieren. Die Mindereinnahmen wären substantiell, falls der Anpassungsbedarf gross ist und falls Massnahmen gewählt würden, die alle Steuerpflichtigen betreffen würden (z.B. eine deutliche Erhöhung des Steuerfreibetrags).

Verteilungswirkungen: Von einer Erhöhung des Steuerfreibetrages oder Abzügen von der Bemessungsgrundlage würden Steuerpflichtige mit hohem Einkommen frankenmässig am meisten profitieren, sofern die Steuerprogression unverändert bleibt und die Abzüge nicht auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet werden.

4.3 Einbezug von Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage und Steuerbefreiung des Existenzminimums

Eine andere mögliche Massnahme besteht im Einbezug von Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage in Kombination mit der Steuerbefreiung des Existenzminimums. Diese Massnahme wird im Folgenden kurz dargestellt.

Grundsatz der Reineinkommensbesteuerung bedingt Besteuerung sämtlicher Einkommen, einschliesslich der Sozialhilfeleistungen und der übrigen Sozialtransfers: Beim Einkommenssteuerrecht gilt der Grundsatz der Reineinkommensbesteuerung. Sämtliche während der Bemessungsperiode zufließenden Einkünfte sind in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Es bestehen aber gesetzlich vorgesehene Ausnahmen von diesem Prinzip (Art. 24 DBG, Art. 7 StHG), darunter die von der Steuerpflicht befreiten Unterstützungsleistungen aus öffentlichen und privaten Mitteln und die EL zur AHV/IV. Die Steuerbarkeit von Sozialhilfeleistungen und den übrigen Sozialtransfers wäre jedoch steuersystematisch richtig.

Steuerbarkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen als Voraussetzung für horizontale Steuergerechtigkeit: Im Status quo werden Pflichtige mit und ohne staatliche Unterstützungsleistungen steuerlich ungleich behandelt. Mit der Steuerbarkeit sämtlicher Einkommen, d.h. auch der Sozialhilfeleistungen und der übrigen Sozialtransfers würde die horizontale Steuergerechtigkeit, das heisst die steuerrechtliche Gleichstellung von (teil)erwerbstätigen und unterstützten Personen erreicht (Gleichbehandlung der Einkünfte aus Erwerb und Sozialtransfers).

Steuerbarkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen und Beseitigung von Schwelleneffekten und negativen Leistungsanreizen: Die steuerliche Ungleichbehandlung von Einkünften aus Erwerb und staatlichen Unterstützungsleistungen im Status quo kann zu unerwünschten Verzerrungen in Form von Schwelleneffekten und negativen Leistungsanreizen führen. Die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize entstehen insbesondere bei jenen Perso-

nen, die sowohl zum Teil ein Erwerbseinkommen haben wie auch Sozialhilfe beziehen. Durch den Einbezug von staatlichen Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage würden steuerlich bedingte Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize beseitigt.

Korrektur von Eingriffen ins soziale Existenzminimum als Folge der Steuerbarkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen: Der SKOS-Bericht untersuchte die Auswirkungen einer Besteuerung der Sozialhilfeleistungen und der individuellen Prämienverbilligung auf das frei verfügbare Einkommen. Er zeigt auf, dass die Besteuerung dieser Leistungen zu einem Eingriff ins soziale Existenzminimum führen kann. Ein solches Ergebnis ist weder beabsichtigt noch erwünscht. Der Einbezug dieser Leistungen in die Bemessungsgrundlage würde aber den ersten Schritt zur horizontalen Steuergerechtigkeit und zur Beseitigung der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize darstellen. In einem zweiten Schritt wären, wo nötig, Korrekturmassnahmen zu ergreifen um zu verhindern, dass durch die Besteuerung dieser Leistungen ein Eingriff ins soziale Existenzminimum erfolgt. Solche Korrekturmassnahmen könnten sowohl im Steuerrecht wie auch im Bereich der Sozialhilfe und der übrigen Sozialtransfers erfolgen. Der Gestaltungsspielraum ist dabei gross (vgl. Ziffer 5 des SKOS-Berichts); der Handlungsbedarf der Kantone (und des Bundes) unterschiedlich.

Vorteil von zielgerichteten Korrekturmassnahmen: Die Steuerverwaltung des Kantons Bern beabsichtigt beispielsweise, den bestehenden Abzug für Steuerpflichtige mit tiefen (Erwerbs)Einkommen so anzupassen, dass für diese Steuerpflichtigen im Vergleich zu den Sozialhilfeempfängern ein höheres frei verfügbares Einkommen resultiert. Damit werden die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize beseitigt. Es handelt sich um eine zielgerichtete Massnahme, die vertretbare und geringere Mindereinnahmen verursacht als beispielsweise die alleinige Steuerbefreiung des pauschalen Existenzminimums für alle Steuerpflichtigen (also auch für Steuerpflichtige mit höheren Einkommen).

Abstimmung auf das jeweilige Steuer-/Transfersystem: Einnahmen- und ausgabenseitige Massnahmen müssen sorgfältig aufeinander abgestimmt werden, um Ungerechtigkeiten und unerwünschte Verzerrungswirkungen zu vermeiden. Die Steuerbarkeit der staatlichen Unterstützungsleistungen und Massnahmen zur Korrektur von Eingriffen ins soziale Existenzminimum können deshalb Anpassungen bei anderen Sozialtransfers erforderlich machen.

Finanzielle Auswirkungen: Die finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone lassen sich nicht quantifizieren: Jeder Kanton hat ein spezifisches Steuer-/Transfersystem mit unterschiedlichem Anpassungsbedarf. Die Kantone verfügen zudem über verschiedene Anpassungsmöglichkeiten. Sie können z.B. ihr Steuer-/Transfersystem so anpassen, dass insgesamt weder Mehr- noch Mindereinnahmen resultieren.

Bei der direkten Bundessteuer kann aktuell davon ausgegangen werden, dass das Existenzminimum aufgrund der bestehenden Freibeträge und Abzüge auch bei der Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen gewährleistet wäre, so dass derzeit kein Anpassungsbedarf bestünde und keine Mindereinnahmen entstehen würden.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass eine rein statische Betrachtungsweise, also die Vernachlässigung von Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen, zu kurz greift. Die Beseitigung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen, aber auch die Milderung von negativen Anreizen der privaten Altersvorsorge (also negativen Sparanreizen; vgl. Ausführungen zu den EL) dürfte bei einer relativ grossen Zahl von Steuerpflichtigen zu Verhaltensanpassungen führen, welche letztlich auch die öffentlichen Finanzen über Mehreinnahmen und Minderausgaben günstig beeinflussen würden.

Exkurs zu den Ergänzungsleistungen

Die obigen Ausführungen zum steuersystematisch richtigen Einbezug jeglichen Einkommens in die Bemessungsgrundlage treffen auch auf die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zu. Es ist jedoch auf folgende Besonderheiten hinzuweisen:

Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben Personen mit einer Altersrente und Personen mit einer IV-Rente. Zahlenmässig stehen Personen mit einer Altersrente im Vordergrund (109 141 EL-Bezüger mit Altersrente, 73 548 EL-Bezüger mit IV-Rente im Jahr 2012).

Verzerrungswirkungen der Ergänzungsleistungen: Bei Personen mit einer EL zur Altersrente stellt sich die Frage des negativen Erwerbsanreizes nicht. In diesen Fällen würde die Besteuerung der EL nur zu einer Kürzung derselben führen. Auch bei den IV-Rentenbeziehenden liegt nicht in jedem Fall ein Schwelleneffekt mit einem negativen Erwerbsanreiz vor, da nicht alle IV-Rentenbeziehenden eine Resterwerbsfähigkeit aufweisen. Des Weiteren spielen bei der Frage des Schwelleneffektes in der EL auch andere Faktoren wie die Mindestgarantie und die Höhe der EL in bestimmten Konstellationen eine Rolle (vgl. dazu den Bericht des Bundesrates Kostenentwicklung und Reformbedarf in den Ergänzungsleistungen).

Erforderliche Korrekturmassnahmen: Die Besteuerung von Ergänzungsleistungen greift ins Existenzminimum der ersten Säule ein, daher müsste eine Korrektur erfolgen. Das Existenzminimum könnte trotz Besteuerung der Ergänzungsleistungen gewährleistet werden, indem

1. der Steuerbetrag auf den Unterstützungsleistungen zusätzlich zu den Unterstützungsleistungen ausgerichtet wird und diese entsprechend höher ausfallen oder
2. das Existenzminimum von den Steuern befreit wird oder
3. die Kantone steuerliche Abzüge gewähren.

Finanzielle Auswirkungen: Die Massnahme, die Ausgaben der Ergänzungsleistungen um den Steuerbetrag zu erhöhen, würde höhere Kosten bei den EL nach sich ziehen. Wird davon ausgegangen, dass EL-Beziehende je nach Lebensform (Alleinstehend, Ehepaare, Familien) zwischen 6 und 10 Prozent Steuern bezahlen müssten und auch die individuelle Prämienverbilligung der Besteuerung unterliegt, würde eine solche Korrektur gemäss einer Schätzung des BSV Kosten in der Höhe von insgesamt 540 Mio. Franken nach sich ziehen. Der Steuerbetrag auf den Ergänzungsleistungen würde überwiegend den Kantonen zufließen. Da sich der Bund zu 5/8 an den Ergänzungsleistungs-Kosten beteiligt (Kosten Bund 338 Mio. Fr.), würde der Bund in diesem Umfang neu quasi die Kantone subventionieren. Um diesen Effekt zu kompensieren, müssten in einem solchen Fall die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen neu definiert werden (Erhöhung des Kantonsanteiles).

4.4 Fazit

Der Einbezug aller Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage wäre steuersystematisch richtig und würde eine horizontal gerechte Besteuerung gewährleisten. Diese Auffassung wird im Übrigen auch von der Lehre weitgehend geteilt.²⁰ Die steuerlich bedingten Schwelleneffekte und die negativen Erwerbsanreize würden durch den Einbezug aller Unterstützungsleistungen (Sozialhilfeleistungen, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, IPV, weitere Sozialtransfers) in die Bemessungsgrundlage beseitigt. Um zu verhindern, dass durch die steuerliche Mehrbelastung ein Eingriff in das soziale Existenzminimum erfolgt, wären auf kantonaler Ebene - und gegebenenfalls auch beim Bund - gezielte Korrekturmassnahmen vorzunehmen. Aus diesem Grund wäre im StHG der Grundsatz festzulegen, dass das Existenzminimum steuerlich zu befreien ist. Die Höhe des Existenzminimums und die konkrete Ausgestaltung der Steuerbefreiung müsste jedoch angesichts der unterschiedlichen kantonalen Steuererlasse den Kantonen überlassen werden. Sie könnten mit zielgerichteten, auf ihr

²⁰ Markus Reich, Steuerrecht, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, § 13 N 236.

jeweiliges Steuer-/Transfersystem abgestimmten Korrekturmassnahmen das soziale Existenzminimum gewährleisten. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bestehen andere Voraussetzungen und Rahmenbedingungen als bei den Sozialhilfe- und übrigen Transferleistungen (negative Erwerbsanreize nur bei noch teilerwerbsfähigen IV-Rentenbeziehenden, gemeinsame Finanzierung durch Bund und Kantone), denen Rechnung zu tragen wäre.

Anhang:

Bericht der SKOS "Auswirkungen der Besteuerung von Unterstützungsleistungen auf die frei verfügbaren Einkommen am Beispiel der Kantone Bern und Neuenburg" vom Dezember 2012