

Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Entlastung des Existenzminimums

Die Position der SKOS

- Die SKOS spricht sich unabhängig von der Besteuerung jeglicher Bedarfsleistungen für die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums aus.
- Die SKOS lehnt die Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe ab.

Ausgangslage

Die steuerliche Ungleichbehandlung von Sozialhilfebeziehenden und Haushalten mit tiefen Einkommen ohne Anspruch auf Sozialhilfe kann systembedingte Ungerechtigkeiten und negative Erwerbsanreize verursachen. Um diesem Problem zu begegnen, hat sich der Regierungsrat des Kantons Bern für die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen bei gleichzeitiger Steuerbefreiung des Existenzminimums ausgesprochen. Ersteres verlangt allerdings eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), da dieses die Steuerfreiheit von Sozialhilfeleistungen vorschreibt. Aus diesem Grund hat der Kanton Bern im Februar 2009 eine Standesinitiative eingereicht. Er fordert darin die Revision der Bundesgesetzgebung mit dem Ziel, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden, von den Kantonen der Einkommenssteuer unterstellt werden können¹. Die Standesinitiative wurde vom Eidg. Parlament aufgenommen und diskutiert. Im März 2011 wurde das Anliegen in Form einer Motion, die von der Kommission des Ständerats für Wirtschaft und Abgaben formuliert wurde, mit folgendem Wortlaut verabschiedet:

«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) steuerbefreit².»

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat in der Folge den Auftrag erhalten, einen entsprechenden Bericht zu verfassen. Die ESTV wiederum hat die SKOS beauftragt, einen Grundlagenbericht zur Auswirkung der Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Leistungen der Prämienverbilligung auf die frei verfügbaren Einkommen zu erarbeiten. Die SKOS hat ihren Bericht im Dezember 2012 eingereicht. Der Schlussbericht der ESTV wird voraussichtlich im Sommer 2013 vorliegen. Da dieses Geschäft grosse Auswirkungen auf die Sozialhilfe als Institution und auf ihre Klientinnen und Klienten haben würde, beteiligt sich die SKOS mit diesem Positionspapier an der Diskussion. In der Motion ist einerseits von Unterstützungsleistungen und andererseits von

¹ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2009). Besteuerung von Sozialhilfeleistungen (09.300). Stellungnahme zur Standesinitiative des Kantons Bern vom 4. Februar 2009.

² Curia Vista – Geschäftsdatenbank (2011). Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Entlastung des Existenzminimums (Motion 10.3340). www.parlament.ch – 12.10.2011.

Sozialhilfeleistungen die Rede. Es bleibt dabei unklar, ob damit Sozialhilfeleistungen im engeren oder im weiteren Sinn gemeint sind. Die Position der SKOS bezieht sich primär auf die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen im engeren Sinn. Auf die Besteuerung weiterer Bedarfsleistungen wird nur am Rande eingegangen.

Argumentation

Die aktuelle Situation der Einkommensbesteuerung verursacht in einer Mehrheit der Kantone in Zusammenhang mit der Sozialhilfe negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte. Diese Effekte betreffen Working-Poor-Haushalte und gefährden die Effizienz und Legitimation des Sozialleistungssystems. Es ist deshalb notwendig, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu beheben. Um derartige Effekte zu korrigieren, die sich aus dem Zusammenspiel von Steuer- und Sozialtransfersystem ergeben, kombiniert die Motion zwei Lösungen (Steuerbefreiung des Existenzminimums, Besteuerung von Unterstützungsleistungen), die sich in ihrer Logik unterscheiden, in der Wirkung aber teilweise überschneiden. Im Folgenden werden die beiden Lösungen einzeln diskutiert. Bei der Besteuerung von Unterstützungsleistungen beschränken sich die Ausführungen auf die Leistungen der Sozialhilfe, da die Motion in ihren Begrifflichkeiten unklar bleibt und für die SKOS primär die Sozialhilfe von Interesse ist.

1. Steuerbefreiung Existenzminimum

Wenn Haushalte mit Einkommen unter dem sozialen Existenzminimum – unabhängig davon, ob sie Sozialhilfe beziehen oder nicht – keine Steuern bezahlen müssen, ergeben sich auch keine Abstimmungsprobleme zwischen dem Steuersystem und der Sozialhilfe. Zehn Kantone haben sich bereits für diesen Weg entschieden³. Sie haben die tiefen Einkommen steuerlich entlastet und dadurch Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize eliminiert. Einige Kantone streben dabei explizit die Steuerbefreiung des Existenzminimums an, in anderen wurde die Steuerbefreiung des Existenzminimums faktisch im Rahmen von Steuerreformen zur Entlastung der tiefen und mittleren Einkommen erreicht.

Aus Sicht der SKOS ist die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums gemäss SKOS-Richtlinien⁴ sinnvoll, da Haushalte mit Einkommen unter dem sozialen Existenzminimum auf Leistungen des Staats angewiesen sind, um ihre Existenz zu sichern. Sie sind also offensichtlich finanziell nicht in der Lage, Steuern zu bezahlen. Ausserdem werden dadurch Haushalte mit einem Erwerbseinkommen knapp über dem sozialen Existenzminimum steuerlich entlastet, weil sie auf dem existenzsichernden Anteil ihres Erwerbseinkommens keine Steuern mehr entrichten müssen. Sie haben demzufolge einen finanziellen Anreiz, ihre Erwerbstätigkeit beizubehalten. Die Lösung kommt in einigen Kantonen bereits zur Anwendung und wird mit Rücksicht auf kantonale Gegebenheiten auf pragmatische Weise umgesetzt. Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, die sich aus dem Zusammenspiel von Sozialhilfe und Steuern ergeben, werden eliminiert.

Nicht zwingend eliminiert werden Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, die sich aus dem Zusammenspiel von Steuern und anderen Bedarfsleistungen ergeben. Dazu müsste aber geprüft werden, inwiefern sich derartige Effekte in der heutigen Situation ergeben und wie sich die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums gemäss SKOS auswirken würde. Dies dürfte insbesondere für die Ergänzungsleistungen und gegebenenfalls Ergänzungsleistungen für Familien relevant sein.

³ Vgl. dazu: Ehrler, Franziska, Caroline Knapfer und Yann Bochsler (2012). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen. <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&lnr=14/12#pubResult> – 28.11.2012

⁴ Das soziale Existenzminimum gemäss SKOS umfasst die materielle Grundsicherung (Wohnkosten, medizinische Grundversorgung, Grundbedarf für den Lebensunterhalt) sowie situationsbedingte Leistungen (Berufsauslagen, Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung etc.). Siehe dazu SKOS-Richtlinie A.6 und das Grundlagenpapier der SKOS «Armut und Armutsgrenze». http://www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagendokumente/Armutsgrenze.pdf – 29.11.2012.

2. Besteuerung von Sozialhilfeleistungen

Aus Sicht der steuerlichen Gleichbehandlung leuchtet die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen ein, weil dadurch alle Einkommen, unabhängig ob sie aus Erwerb oder staatlichen Leistungen stammen, gleichbehandelt werden. Dies ist allerdings nur der Fall, wenn alle Bedarfsleistungen gleichermaßen besteuert werden. Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, die sich aus dem Zusammenspiel von Steuern und Sozialhilfeleistungen ergeben, können dadurch eliminiert werden. Die Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe ist aber mit einer Reihe von Problemen verbunden:

Eingriff ins Existenzminimum: Die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen führt für einige Haushalte zu einem Eingriff ins Existenzminimum. Dies würde vor allem Haushalte ohne oder mit einem sehr tiefen Erwerbseinkommen und einem entsprechend hohen Anteil an Sozialhilfeleistungen betreffen. Es müssten entsprechend höhere Leistungen entrichtet werden.

Der Staat gibt, nimmt, nimmt doch nicht: Der Staat entrichtet Sozialhilfeleistungen an Privathaushalte. Für die Festlegung der Höhe dieser Leistungen wird der effektive Bedarf des Haushalts berechnet. Bei der Besteuerung der Sozialhilfeleistungen würde der Staat nun einen Teil dieser Leistungen in Form von Steuern wieder zurückfordern. Damit stellt er seine eigene Bedarfsrechnung in Frage. Der Haushalt hat anschliessend auf dem Vollstreckungsweg die Möglichkeit, einen Steuererlass zu beantragen. Dabei wird wiederum eine Bedarfsrechnung erstellt und, falls die Steuerforderung in das Existenzminimum eingreift, werden die Steuern erlassen. Dadurch ergibt sich ein Nullsummenspiel für den Staat, das mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden ist und die Legitimation des Systems gefährdet. Denn diese Logik dürfte für Mitarbeitende der Sozialhilfe und der Steuerbehörde sowie deren Klientinnen und Klienten nur schwer nachvollziehbar sein.

Neue Ungleichheiten aufgrund der Steuererlasspraxis: Eine Person kann einen Antrag auf Steuererlass stellen, wenn eine dauerhafte Notlage gegeben ist, die die Person in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet. Dabei gibt es verschiedene Ausschlusskriterien. Wer beispielsweise Schulden hat, hat keinen Anspruch auf einen Erlass der Steuerschuld, weil dies einer Privilegierung der anderen Gläubiger gleich käme. Die Steuererlasspraxis führt damit zu neuen Ungleichheiten und kann nicht als allgemeines Instrument zur Wahrung des Existenzminimums im Fall einer Besteuerung der Sozialhilfeleistungen genutzt werden.

Die Gemeinden finanzieren den Kanton: Die Leistungen der Sozialhilfe werden in verschiedenen Kantonen von der Gemeinde entrichtet. Müssen die Beziehenden einen Teil der Leistungen in Form von Steuern an den Kanton entrichten, kommt es zu einem Finanztransfer von den Gemeinden zu den Kantonen. Falls die Gemeinden ausserdem höhere Leistungen auszurichten hätten, damit die Klientinnen und Klienten ihre Steuern bezahlen können, ohne unter dem sozialen Existenzminimum leben zu müssen, wäre dieser Finanztransfer umso grösser.

Freibeträge und Zulagen der Sozialhilfe für die Steuern: Eine besondere Situation ergibt sich für die Sozialhilfe. Die Sozialhilfe gewährt Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen, die Anstrengungen zur beruflichen und sozialen Integration honorieren und damit einen Anreiz setzen sollen. Werden die Leistungen der Sozialhilfe besteuert, stellt dies für Klientinnen und Klienten, die solche Freibeträge und Zulagen erhalten, zwar keinen Eingriff ins soziale Existenzminimum dar. Aber sie brauchen einen beträchtlichen Teil der Freibeträge und Zulagen für die Begleichung der Steuern, womit diese ihren ursprünglichen Zweck der Anreizsetzung nur noch bedingt erfüllen.

Abstimmung Steuern und Sozialhilfe: Gemäss SKOS-Richtlinie C.1.5 bezahlt die Sozialhilfe weder laufende Steuern noch Steuerrückstände. Weichen die Kantone von dieser Richtlinie ab, um den Eingriff ins Existenzminimum infolge der Steuerbelastung zu verhindern, bleibt der Schwelleneffekt bestehen. In diesem Fall wäre die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen wirkungslos. Dass die Sozialhilfe die Steuern ihrer Klientinnen und Klienten übernimmt, dürfte überdies in der Praxis nur schwierig bis unrealistisch umzusetzen sein.

Um diese Probleme zu lösen, müsste zwingend das soziale Existenzminimum gemäss SKOS von den Steuern befreit werden. Allerdings wird dadurch auch die Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe hinfällig, weil es für die Sozialhilfe und Sozialhilfebeziehende keine Rolle spielt, ob nur die Steuerbefreiung des Existenzminimums oder die Kombination Leistungsbesteuerung/Steuerbefreiung Existenzminimum umgesetzt wird.

Fazit

Die SKOS fordert die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums gemäss SKOS-Richtlinien. Dadurch können auch Haushalte mit einem Einkommen knapp über dem sozialen Existenzminimum steuerlich entlastet und so das Armutsrisiko für diese Personengruppe verringert werden. Ausserdem werden Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize vermieden.

Die Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe lehnt die SKOS ab, weil dadurch ins Existenzminimum eingegriffen und die Steuergerechtigkeit verletzt wird. Steuergerechtigkeit bedeutet vor allem Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit. Wer am Existenzminimum lebt, soll keine Steuern zahlen, unabhängig davon, ob das verfügbare Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder aus Sozialhilfeleistungen stammt. Mit Blick auf das Steueraufkommen bleibt die Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe in jedem Fall ein Nullsummenspiel, wenn die Existenzsicherung armutsbetroffener Haushalte weiterhin garantiert werden soll. Es ergäbe sich allerdings ein nicht zu rechtfertigender administrativer Mehraufwand und ein erhebliches Inkassorisiko für die Steuerbehörden.

Aus Gründen der Gleichbehandlung wäre es nicht zulässig, einzig Sozialhilfeleistungen zu besteuern. Es müssten vielmehr sämtliche Bedarfsleistungen neu steuerpflichtig sein, also auch die Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen, Stipendien etc. Die Steuerbefreiung des Existenzminimums kann nicht auf derselben gesetzlichen Grundlage geregelt werden wie die Besteuerung der Sozialhilfeleistungen. Es ist deshalb zu befürchten, dass die Massnahme der Besteuerung einseitig umgesetzt und auf die Steuerbefreiung des Existenzminimums verzichtet wird. Auch aus diesem Grund lehnt die SKOS die Besteuerung der Sozialhilfeleistungen ab und setzt sich für die Steuerbefreiung des Existenzminimums ein.

Bern, im Februar 2013