

Auswirkungen der Besteuerung von Unterstützungsleistungen auf die frei verfügbaren Einkommen

Am Beispiel der Kantone Bern und Neuenburg

Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)

Bern, Dezember 2012

Inhalt

1.	AUSGANGSLAGE UND DEFINITION DES MANDATS	4
2.	METHODOLOGIE	6
2.1	Definition des frei verfügbaren Einkommens	6
2.2	Definition der Falltypen	7
2.3	Definition Schwelleneffekt und negativer Erwerbsanreiz	9
2.4	Definition Existenzminimum	9
2.5	Daten	10
3.	AUSWIRKUNGEN DER AKTUELLEN STEUERGESETZGEBUNG AUF DIE FREI VERFÜGBAREN EINKOMMEN	11
3.1	Kanton Bern	11
3.2	Kanton Neuenburg	15
3.3	Zusammenfassung	18
4.	AUSWIRKUNGEN DER BESTEUERUNG VON LEISTUNGEN DER SOZIALHILFE UND DER INDIVIDUELLEN PRÄMIENVERBILLIGUNG	19
4.1	Besteuerung der Leistungen der Individuellen Prämienvverbilligung	20
4.2	Auswirkungen der Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe	24
4.3	Auswirkungen der Besteuerung beider Leistungen	29
4.4	Zusammenfassung	34
5.	STEUERBEFREIUNG DES EXISTENZMINIMUMS	36
5.1	Möglichkeiten zur Steuerbefreiung des Existenzminimums	36
5.2	Wirkung der Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums	38
5.3	Zusammenfassung	48
6.	SCHLUSSFOLGERUNG	49

1. Ausgangslage und Definition des Mandats

Die steuerliche Ungleichbehandlung von Sozialhilfebeziehenden und Haushalten mit tiefen Einkommen ohne Anspruch auf Sozialhilfe verursacht systembedingte Ungerechtigkeiten und negative Erwerbsanreize. 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) und des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG), da diese die Steuerfreiheit von Sozialhilfeleistungen vorschreiben. Aus diesem Grund hat der Kanton Bern im Februar 2009 eine Standesinitiative eingereicht, mit der Forderung nach einer Revision der Bundesgesetzgebung, so dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden, von den Kantonen der Einkommenssteuer unterstellt werden können. Die Standesinitiative wurde vom Parlament aufgenommen und diskutiert. Schliesslich wurde das Anliegen in Form einer Motion der Kommission des Ständerats für Wirtschaft und Abgaben im März 2011 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) steuerbefreit¹.»

Infolge dessen hat die Eidgenössische Steuerverwaltung als Teil des Eidgenössischen Finanzdepartements den Auftrag erhalten, einen Bericht zu verfassen. In diesem Zusammenhang hat sich die Eidgenössische Steuerverwaltung entschieden, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit der Analyse der Auswirkungen der Besteuerung von Unterstützungsleistungen und der Steuerbefreiung des Existenzminimums zu beauftragen.

Die SKOS hat bereits für die Kantone Neuenburg, Obwalden, Uri, Schwyz, Solothurn und Zug die Auswirkungen von geplanten Revisionen der Steuergesetze für die tiefen Einkommen analysiert. Ausserdem hat sie den Kantonen Solothurn und Schwyz Möglichkeiten zur Steuerbefreiung des Existenzminimums aufgezeigt. Die SKOS verfügt damit über profunde 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 wurden².

¹Curia Vista – Geschäftsdatenbank [2011]. Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Entlastung des Existenzminimums (Motion 10.3340). www.parlament.ch – 12.10.2011.

²Knupfer, Pfister, Bieri (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. Und: Knupfer, Bieri: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung interessiert sich einerseits für die Auswirkungen der Besteuerung von Unterstützungsleistungen und andererseits für Möglichkeiten zur Steuerbefreiung des Existenzminimums und deren Auswirkungen. Die vorliegende Studie beantwortet folgende Fragen:

- Wie wirkt sich die Besteuerung von Unterstützungsleistungen auf das frei verfügbare Einkommen verschiedener Haushaltssituationen aus?
- Wie wirkt sich die Besteuerung von Unterstützungsleistungen auf systembedingte Ungerechtigkeiten wie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize aus?
- Wie wirkt sich die Besteuerung verschiedener Unterstützungsleistungen auf das Zusammenspiel der Leistungen untereinander aus?
- Welche Auswirkungen hat die Besteuerung 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 Besteuerung von Unterstützungsleistungen bezieht sich auf die Leistungen der Sozialhilfe sowie auf die Individuelle Prämienverbilligung. Die Studie hat exemplarischen Charakter, indem am Beispiel der Kantone Bern und Neuenburg aufgezeigt wird, wie sich die Besteuerung der Individuellen Prämienverbilligung und der Sozialhilfeleistungen auf das frei verfügbare Einkommen auswirkt.

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 besteuert haben (Knutfer/Bieri 2007)³. Beim Kanton Bern handelt es sich ausserdem um den Verfasser der Standesinitiative.

Die Untersuchung wird in beiden Kantonen jeweils für den Kantonshauptort und drei Haushaltssituationen aufgezeigt (Alleinerziehende mit Kind, Zweielternfamilie mit zwei Kindern und geschiedener Mann mit Unterhaltspflicht). Dabei wird zuerst die aktuelle Situation beschrieben, bevor die Auswirkungen einer allfälligen Besteuerung von Leistungen der Individuellen Prämienverbilligung und der Sozialhilfe aufgezeigt werden. Schliesslich wird eine Möglichkeit zur Steuerbefreiung des Existenzminimums genauer analysiert.

³ Knupfer, Bieri: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

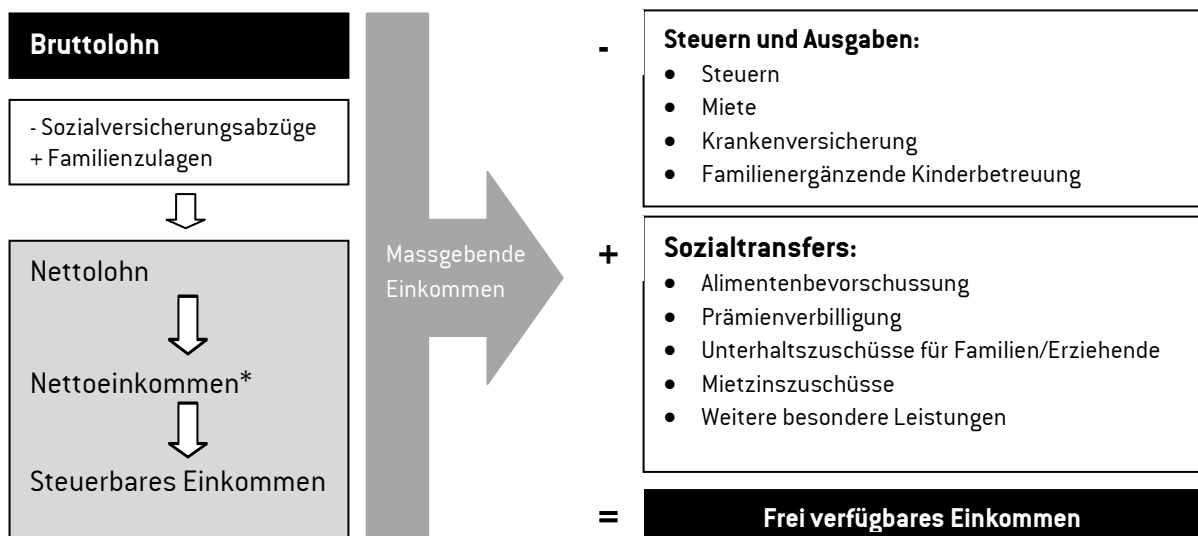
2. Methodologie

Um die Auswirkungen der Besteuerung von Unterstützungsleistungen auf die finanzielle Situation der unterstützten Haushalte zu prüfen, eignet sich das Simulationsmodell der SKOS. Das Modell wurde zusammen mit Interface Politikstudien für zwei Studien⁴ im Jahr 2007 entwickelt und ermöglicht die Darstellung des frei verfügbaren Einkommens eines bestimmten Haushalts in einem Bruttolohnbereich von 0-120'000 Franken. Durch die grafische Darstellung dieses Verlaufs können auch Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize visualisiert werden. Für die Analyse wird das frei verfügbare Einkommen für verschiedene Haushaltssituationen, so genannte Falltypen berechnet. Im Folgenden werden zuerst die in diesem Bericht verwendeten Begriffe und Konzepte definiert, bevor einige Hinweise zu den verwendeten Daten gegeben werden.

2.1 Definition des frei verfügbaren Einkommens

Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet jenes Einkommen eines Haushalts, 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.

G1 Methodisches Vorgehen zur Berechnung des frei verfügbaren Einkommens



Quelle: Knapfer/Bieri (2007)⁵

*Für die Berechnung des frei verfügbaren Einkommens wird der Nettolohn verwendet, also jener Lohn, den der Haushalt effektiv ausbezahlt erhält. Als Basis für die Berechnung der einzelnen Sozialtransfers sind aber teilweise andere Einkommen massgeblich. Das Nettoeinkommen gemäss Steuererklärung umfasst die Gesamteinkünfte (Einkünfte aus unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit usw.) nach allen allgemeinen Abzügen (Berufsauslagen, Schuldzinsen usw.) ohne Sozialabzüge.

⁴ Knapfer, Pfister, Bieri (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. Und: Knapfer, Bieri: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

⁵ Knapfer, Bieri: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

Mit dem frei verfügbaren Einkommen müssen Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr finanziert werden. Alle Beiträge wurden für ein Jahr berechnet und bilden damit die jährlich vorhandenen Mittel des betrachteten Haushalts ab. Als Stichdatum wird jeweils der 01. Januar gewählt. Da für diese Analyse mit bestehenden Daten der Kantone Bern und Neuenburg gearbeitet wird, ist der Stichtag gegeben (Bern: 01.01.2010, Neuenburg: 01.01.2011). Ursprünglich wurde bei der Berechnung der frei verfügbaren Einkommen vom erstmaligen Bezug aller Leistungen ausgegangen, um zu verhindern, dass es zu Endlosberechnungen kommt, weil immer wieder die steuerpflichtigen Leistungen aus dem Vorjahr relevant sind für die Berechnung der Leistungen im Folgejahr. Dadurch sind die Leistungen aber auch nicht steuerrelevant, weil ein Haushalt im aktuellen Jahr die Steuerrechnung für das vorherige Jahr bezahlen muss. Da sich diese Analyse für die Besteuerung der Leistungen interessiert, musste diese Annahme angepasst werden. Damit Endlosberechnungen dennoch verhindert werden können, werden die unter der Annahme des erstmaligen Bezugs berechneten Leistungen bei den Steuern einbezogen und auf der Basis der dadurch errechneten steuerbaren Einkommen werden dann die aktuellen Leistungen berechnet.

2.2 Definition der Falltypen

Für die Simulation der frei verfügbaren Einkommen wird mit drei idealtypischen Haushaltssituationen gearbeitet. Dazu müssen verschiedene Annahmen getroffen werden. Für alle Falltypen werden die wichtigsten Faktoren der Lebenshaltungskosten berücksichtigt, indem die ortsübliche Miete, die durchschnittliche Prämie für die obligatorische Krankenversicherung sowie die allfälligen Kosten für die Kinderbetreuung im Haushaltsbudget berücksichtigt werden. Die ortsübliche Miete wird mittels Mietpreisstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik ermittelt und mit dem Mietpreisindex indiziert. Für die Krankenkassenprämie werden die Durchschnittsprämien nach Prämienregion des Bundesamts für Gesundheit verwendet. Bezüglich Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung wird in Bern das kantonale Tarifreglement berücksichtigt. Im Kanton Neuenburg wird das städtische Tarifreglement für Neuenburg verwendet. Es ergeben sich folgende Haushaltssituationen:

T1 Allgemeine Situation und Fixkosten (Bern 2010, Neuenburg 2011)

Falltyp, Zusammensetzung des Haushalts	Einkommenssituation	Grösse der Wohnung/ Mietkosten	Prämie Krankenkasse (inkl. Unfall)	Betreuung der Kinder
Falltyp 1: Alleinerziehende Frau mit einem Kind (3½ Jahre)	1 Lohneinkommen Anspruch auf Alimente in der Höhe von 9'079 Franken, die vom Pflichtigen nicht bezahlt werden.	3 Zimmer BE: 15'631 CHF NE: 12'270 CHF	BE: 6'332 CHF NE: 5'756 CHF	Familienergänzende Kinderbetreuung (proportional zum Pensum der Erwerbstätigkeit)
Falltyp 2: Familie mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre)	1 Lohneinkommen	4 Zimmer BE: 18'783 CHF NE: 15'324 CHF	BE: 12'664 CHF NE: 11'513 CHF	Kinder werden durch Elternteil betreut
Falltyp 3: Alleinstehender geschiedener Mann mit Unterhaltspflicht	1 Lohneinkommen Alimentenzahlung an Ex-Ehefrau und gemeinsames Kind von monatlich 1'200 Franken bzw. 14'400 Franken im Jahr.	2 Zimmer BE: 13'145 CHF NE: 10'437 CHF	BE: 5'110 CHF NE: 4'680 CHF	–

Um die Wirkung der verschiedenen Bedarfsleistungen, Ausgaben und Steuern auf das frei verfügbare Einkommen zu analysieren, müssen auch Annahmen bezüglich Arbeitspensum und Erwerbseinkommen getroffen werden. Das Modell bildet sowohl die Situation ohne Erwerb ab, als auch Working-Poor-Situationen mit Teil- und Vollzeitpensen. Die Annahmen zu den Erwerbspensen dienen auch der Plausibilisierung, da es zu weit von der Realität entfernt wäre anzunehmen, dass jemand im untersten Bruttolohnbereich 100% arbeitet. Die Löhne für ein Vollzeitpensum sind niedrig gewählt, weil die Situation von einkommensschwachen Familien aufgezeigt werden soll. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die angenommenen Arbeitspensen und die damit verbundenen Einkommen. Diese sind für beide Kantone identisch. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Falltypen über kein Vermögen verfügen und keine Schulden haben.

T2 Arbeitspensen und Einkommen

Erwerbspensum in Prozent	Erwerbspensum in Tagen pro Woche	Einkommensbereiche für	
		Haushalte mit einer erwachsenen Person (Falltyp 1)	Haushalte mit zwei erwachsenen Personen (Falltyp 2 und 3)
Keine Erwerbstätigkeit	Keine Erwerbstätigkeit	Kein Einkommen (Fr. 0)	Kein Einkommen (Fr. 0)
20 %	1 Tag	Fr. 8'400 bis Fr. 16'799 pro Jahr	Fr. 9'600 bis Fr. 19'199 pro Jahr
40 %	2 Tage	Fr. 16'800 bis Fr. 25'199 pro Jahr	Fr. 19'200 bis Fr. 28'799 pro Jahr
100 %	5 Tage	Fr. 25'200 bis Fr. 120'000 pro Jahr	Fr. 28'800 bis Fr. 120'000 pro Jahr

Neben dem Lohn werden je nach Falltyp unterschiedliche Transferleistungen bezogen, welche die Übergänge zwischen Sozialhilfe und vorgelagertem Sozialtransfer- und Steuersystem beeinflussen. Da der Anspruch auf Bedarfsleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind, häufig einer Karenzfrist hinsichtlich Wohndauer unterliegt, wird bei allen Falltypen angenommen, dass diese seit mindestens fünf Jahren im jeweiligen Kanton Wohnsitz haben. Somit werden allfällige Karenzfristen irrelevant.

Die Berechnung der Sozialhilfeleistung basiert auf den SKOS-Richtlinien wie sie in den beiden Kantonen angewendet werden. Diese sehen zur Förderung von beruflicher und sozialer Integration Einkommensfreibeträge (EFB) und Integrationszulagen (IZU) vor. Für die Berechnung der gewährten Zulagen bzw. Freibeträge sowie der Sozialhilfeleistung als Ganzes berücksichtigen wir die Praxis im Kantonshauptort. Die Berechnung der Prämienverbilligung und der Alimenterbevorschussung basiert auf der kantonalen Gesetzgebung.

Für die Berechnung der Steuern wird die am Stichtag geltende Steuergesetzgebung verwendet. Für jeden Haushalt werden die Steuern auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde berechnet, sowie die Kirchensteuern. Für die Kirchensteuern wurde aufgrund der geringen Unterschiede zwischen katholischen und protestantischen Kirchensteuern der Einfachheit halber davon ausgegangen, dass die Haushalte römisch-katholisch sind.

2.3 Definition Schwelleneffekt und negativer Erwerbsanreiz

Negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte stellen systembedingte Ungerechtigkeiten dar, die entstehen, wenn das frei verfügbare Einkommen in Folge eines zunehmenden Einkommens nicht steigt, sondern stagniert oder zurückgeht.

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

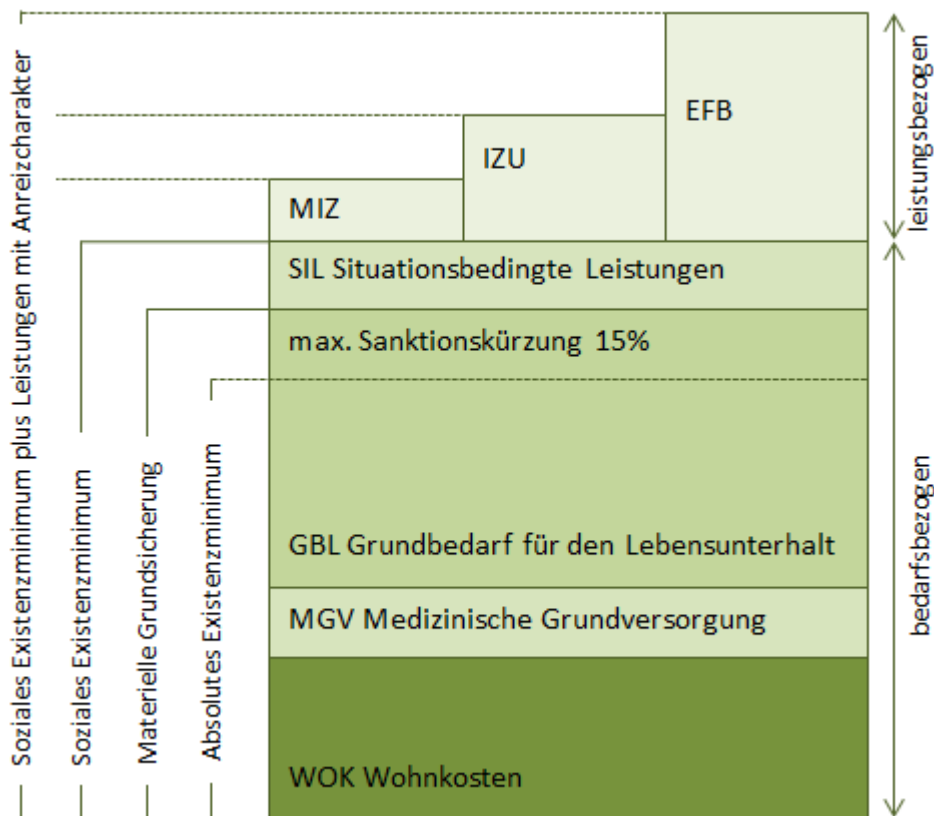
Negativer Erwerbsanreiz: Ein negativer Erwerbsanreiz hingegen bezeichnet die über eine bestimmte Lohnspanne stetige Abnahme des frei verfügbaren Einkommens trotz steigendem Bruttolohn. Dies kann der Fall sein, wenn eine Leistung aufgrund einer Lohnerhöhung reduziert wird und/oder die Zwangsausgaben ansteigen, so dass die Lohnerhöhung überkompensiert wird.

2.4 Definition Existenzminimum

Das Existenzminimum ist in der Schweiz nicht einheitlich definiert. Verschiedene Zweige der sozialen Sicherheit haben je eigene Existenzminima festgelegt. Die am meisten verwendeten sind das Existenzminimum der Sozialhilfe, das betreibungsrechtliche Existenzminimum und das Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungen zur AHV/IV⁶.

Wenn in der vorliegenden Studie vom Existenzminimum die Rede ist, ist damit das soziale Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien (Richtlinie A.6) gemeint. Die SKOS-Richtlinien unterscheiden zwischen dem absoluten und dem sozialen Existenzminimum. Das absolute Existenzminimum bezieht sich auf die minimale materielle Grundsicherung, die ein Haushalt zum Leben braucht. Das soziale Existenzminimum umfasst neben der materiellen Grundsicherung auch situationsbedingte Leistungen, die sich aus der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Situation einer Unterstützungseinheit ergeben (z.B. Kinderbetreuungskosten, Erwerbsunkosten, krankheitsbedingte Auslagen) (SKOS-Richtlinie C.1). Es wird davon ausgegangen, dass die idealtypischen Haushalte Anspruch auf das soziale Existenzminimum haben. Sie werden aus der Sozialhilfe abgelöst, wenn sie den Bedarf gemäss sozialem Existenzminimum selber tragen können. Ob dabei auch die Leistungen mit Anreizcharakter berücksichtigt werden, hängt vom Kanton ab. Die Leistungen mit Anreizcharakter werden in den Kantonen unterschiedlich umgesetzt und nicht in allen Kantonen in der Eintritts- und Austrittsberechnung der Sozialhilfe berücksichtigt.

⁶ Für weitere Informationen zu den Armutsdefinitionen und Armutsgrenzen vgl. SKOS 2012, Grundlagenpapier Armut und Armutsgrenze, www.skos.ch – 15.10.2012.



MIZ: Minimale Integrationszulage, IZU: Integrationszulage, EFB: Einkommensfreibetrag.

Quelle: SKOS (2012, Richtlinie A.6)⁷

2.5 Daten

Die SKOS hat für die Kantone Bern und Neuenburg in den letzten Jahren Aktualisierungen durchgeführt (Bern 2010, Neuenburg 2011). Dadurch kann mit bestehendem Datenmaterial gearbeitet werden. Die beiden Kantone können aber nicht direkt miteinander verglichen werden, weil die Daten aus unterschiedlichen Jahren stammen. Ausserdem ist nicht auszuschliessen, dass die beiden Kantone inzwischen Anpassungen in ihrer Steuergesetzgebung vorgenommen haben. Da die Steuergesetzgebung und auch die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen in den Kantonen allgemein sehr unterschiedlich sind, hätte die Analyse auch mit Datenmaterial aus dem Jahr 2012 exemplarischen Charakter.

Nicht abgebildet ist die Steuerreform im Rahmen des Bundesgesetzes über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern. Die Reform trat per 01.01.2011 in Kraft. Da die Haushalte im untersuchten Jahr jeweils die Steuern für das Vorjahr bezahlen müssen, war die Steuerreform in beiden Kantonen im Referenzjahr der Untersuchung noch nicht relevant. Die Untersuchung zeigt, dass die Steuerbelastung infolge der Bundessteuern für die Einkommen am Existenzminimum sehr tief war. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Steuern nach der Reform für dieses Einkommenssegment noch weniger ins Gewicht fallen und die Besteuerung von Unterstützungsleistungen keinen oder nur einen minimalen Einfluss auf die Bundessteuer hätte.

⁷ SKOS 2012. Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. www.skos.ch – 15.10.2012.

3. Auswirkungen der aktuellen Steuergesetzgebung auf die frei verfügbaren Einkommen

Dieses Kapitel beschreibt die Ausgangslage in den beiden untersuchten Kantonen, indem die Auswirkungen der aktuellen Steuergesetzgebung auf die frei verfügbaren Einkommen für die drei idealtypischen Haushaltssituationen dargelegt werden. Ein spezifisches Augenmerk wird dabei auf das Zusammenspiel mit der Sozialhilfe und daraus resultierende Schwelleneffekte gelegt, wie sie in der Begründung für die geplante Reform genannt werden. Die frei verfügbaren Einkommen können grafisch dargestellt werden:

Interpretation der Grafiken

Rote Linie: Frei verfügbares Einkommen im Bereich des Sozialhilfeanspruchs

Roter Punkt: Situation ohne Erwerbstätigkeit (Bruttolohn = 0)

Gestrichelte rote Linien (senkrecht): Erwerbspensum. Zwischen zwei Linien bleibt das Pensum konstant.

Blaue Linie: Frei verfügbares Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe

Gestrichelte orange Linie: Soziales Existenzminimum für den jeweiligen Haushalt gemäss SKOS-Richtlinien.

Das soziale Existenzminimum variiert mit dem Erwerbspensum aufgrund von situationsbedingten Leistungen, die an den Erwerb geknüpft sind (Erwerbsunkosten).

Violette Linie: Gesamtsteuerbelastung des Haushalts (Bundes-, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer)

Dunkelgrüne Linie: Steuerbelastung infolge der Kantonssteuer

Hellgrüne Linie: Steuerbelastung infolge der Bundessteuer

3.1 Kanton Bern

Ein Vergleich der Steuerbelastung 2006 in den Kantonen hat gezeigt, dass der Kanton Bern die tiefen Einkommen im Vergleich zu anderen Kantonen relativ stark besteuert, insbesondere jene von Familienhaushalten (Knapfer/Bieri 2007:17⁸). Der Kanton Bern hat seither die Steuern gesenkt, die Steuerbelastung am Existenzminimum, d.h. bei Ablösung aus der Sozialhilfe (Ende der roten Linie) bleibt aber auch 2010 vergleichsweise hoch. Die Grafiken G3 bis G4 zeigen, dass die Steuerbelastung am Existenzminimum nach Haushaltssituation variiert.

Ausserdem zeigen die Grafiken auch, dass erwerbstätige Personen in der Sozialhilfe ein frei verfügbares Einkommen über dem sozialen Existenzminimum gemäss SKOS erreichen, weil ihnen zusätzlich Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen) gewährt werden, um einen finanziellen Anreiz zur Aufnahme oder Aufrechterhaltung einer Erwerbsarbeit zu setzen.

Wer seine Steuern nicht bezahlen kann, hat die Möglichkeit einen Steuererlass zu beantragen. Im Kanton Bern werden Erlassgesuche von Sozialhilfebeziehenden nicht anders behandelt als die

⁸ Knapfer, Caroline und Oliver Bieri (2007), Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Erlassgesuche anderer Personen. Das betreibungsrechtliche Existenzminimum⁹ wird berechnet und im Verhältnis zur Steuerschuld wird entschieden, ob der antragsstellende Steuerschuldner Anspruch auf einen Steuererlass hat. Bei der Berechnung des Existenzminimums für den Steuererlass werden im Gegensatz zur Steuererklärung Sozialhilfeleistungen ebenfalls als Einnahme angerechnet. Sozialhilfebeziehende haben demnach die genau gleichen Chancen auf einen Steuererlass wie ein Haushalt der dasselbe Einkommen aus Erwerbsarbeit generiert. Allerdings gibt es Ausschlusskriterien, die dazu führen können, dass auch Haushalte deutlich unter dem Existenzminimum keinen Steuererlass erhalten. Ein Kriterium, das für viele Haushalte eine Hürde darstellen dürfte, ist die Schuldenfreiheit. Nur wer keine anderen Schulden hat, kann von einem Steuererlass profitieren. Die Sozialhilfe unterstützt die Klienten bei der Antragsstellung, aber im Fall einer Ablehnung des Erlassgesuchs werden die Steuern nicht von der Sozialhilfe übernommen. In der nachfolgenden Analyse wird die Situation ohne Steuererlass gezeigt, da für eine Simulation der Steuererlasspraxis des Kantons Bern zusätzliche Annahmen getroffen werden müssten und die Behörden über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen.

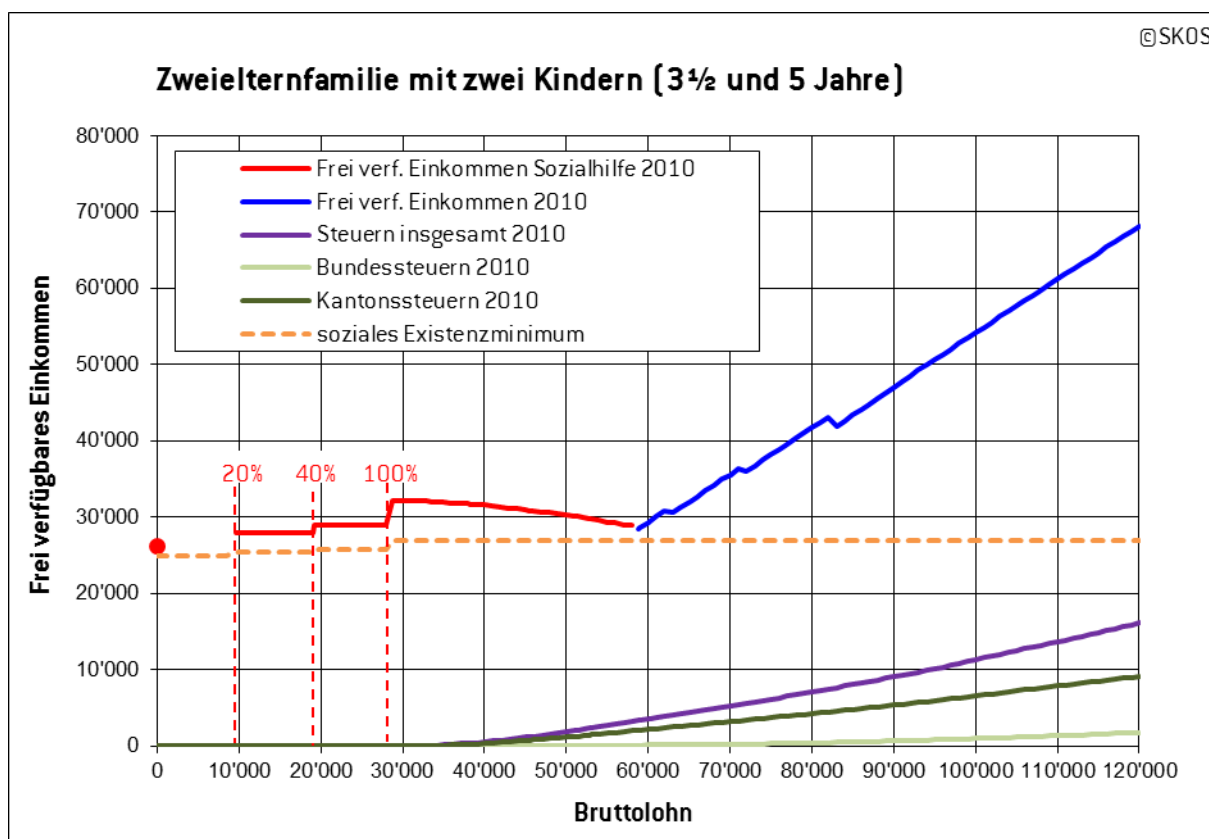
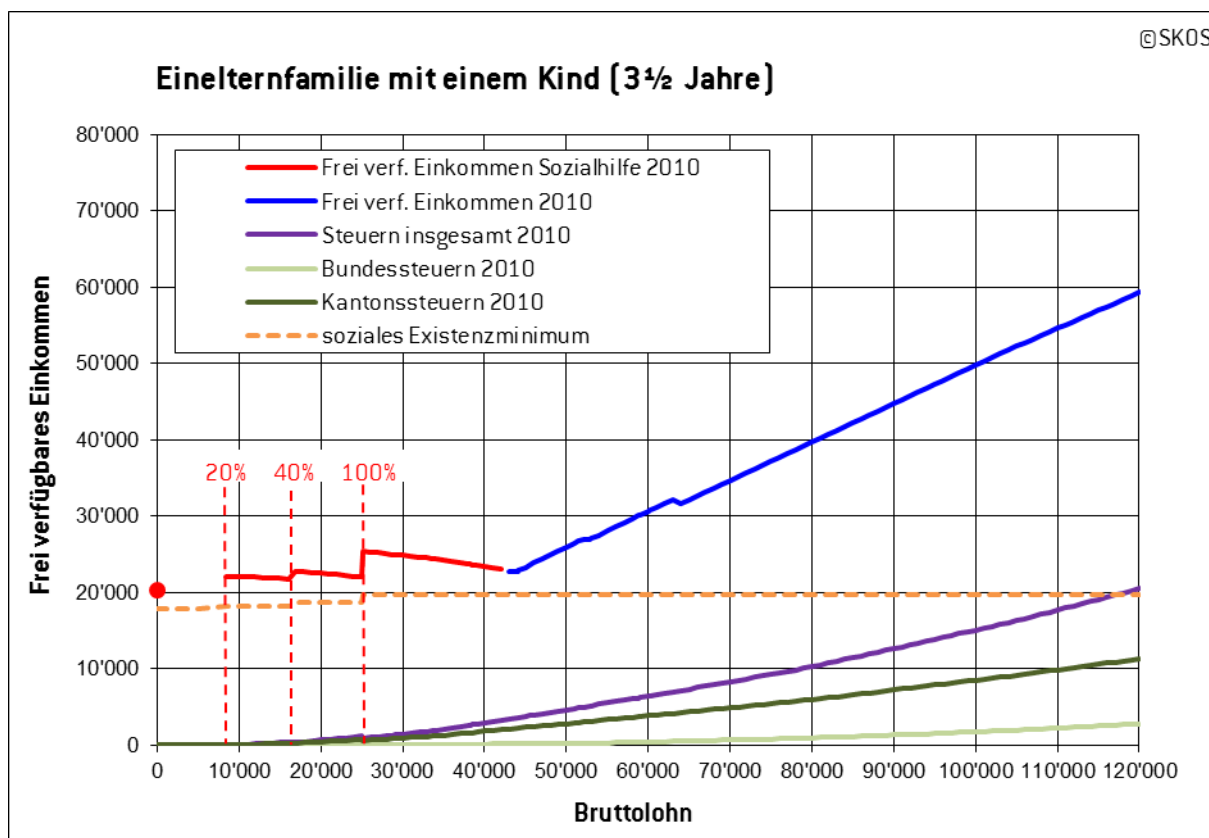
Grafik G3 zeigt das frei verfügbare Einkommen der idealtypischen Einelternfamilie mit einem Kind. Die Steuerbelastung setzt bei einem Bruttolohn von weniger als 10'000 Franken ein, weil die Familie Leistungen der Alimentenbevorschussung erhält, die steuerpflichtig sind. Bei einem Bruttolohn von 43'000 Franken wird die Familie aus der Sozialhilfe abgelöst, da sie ihr Existenzminimum (soz. Existenzminimum inkl. Leistungen mit Anreizcharakter) selbstständig zu decken vermag. Bei diesem Einkommen fallen bereits 3'400 Franken Steuern an, wobei rund zwei Drittel davon an den Kanton entrichtet werden müssen. Die anfallenden Bundessteuern am Existenzminimum sind mit 140 Franken pro Jahr vernachlässigbar¹⁰.

Die Sozialhilfe rechnet keine Steuern an. Mit steigendem Bruttolohn steigt der Anteil des Erwerbseinkommens (der versteuert werden muss) an den Gesamteinnahmen, während der Anteil der Sozialleistungen (die von den Steuern ausgenommen sind) sinkt. Der Grenzsteuersatz auf jedem zusätzlich erwirtschafteten Franken beträgt mehr als 100%, weil ein Franken zusätzliches Einkommen zu einer Reduktion der Sozialhilfeleistung um einen Franken führt und andererseits auch noch Steuern auf den zusätzlich erwirtschafteten Franken erhoben werden. Das frei verfügbare Einkommen sinkt, die rote Linie weist in diesen Einkommensbereichen eine negative Steigung auf. Es ergibt sich demzufolge ein negativer Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe. Der negative Erwerbsanreiz setzt bei dieser Familie schon bei einem sehr tiefen Erwerbseinkommen an, weil sie zusätzlich Einkommen aus der Alimentenbevorschussung hat, das ebenfalls besteuert wird.

Nach Ablösung aus der Sozialhilfe steigt das frei verfügbare Einkommen kontinuierlich an, weil das zusätzliche Einkommen zwar höher besteuert wird, aber nicht mehr mit einer anderen Leistung verrechnet wird. Die kleinen Stufen in der blauen Linie sind auf die Prämienverbilligung zurückzuführen.

⁹ Das betreibungsrechtliche Existenzminimum ist nicht identisch mit dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum. Welches von beiden höher ist, hängt von der individuellen Haushaltssituation ab (siehe dazu auch SKOS 2012, Grundlagenpapier Armut und Armutsgrenze, www.skos.ch – 15.10.2012)

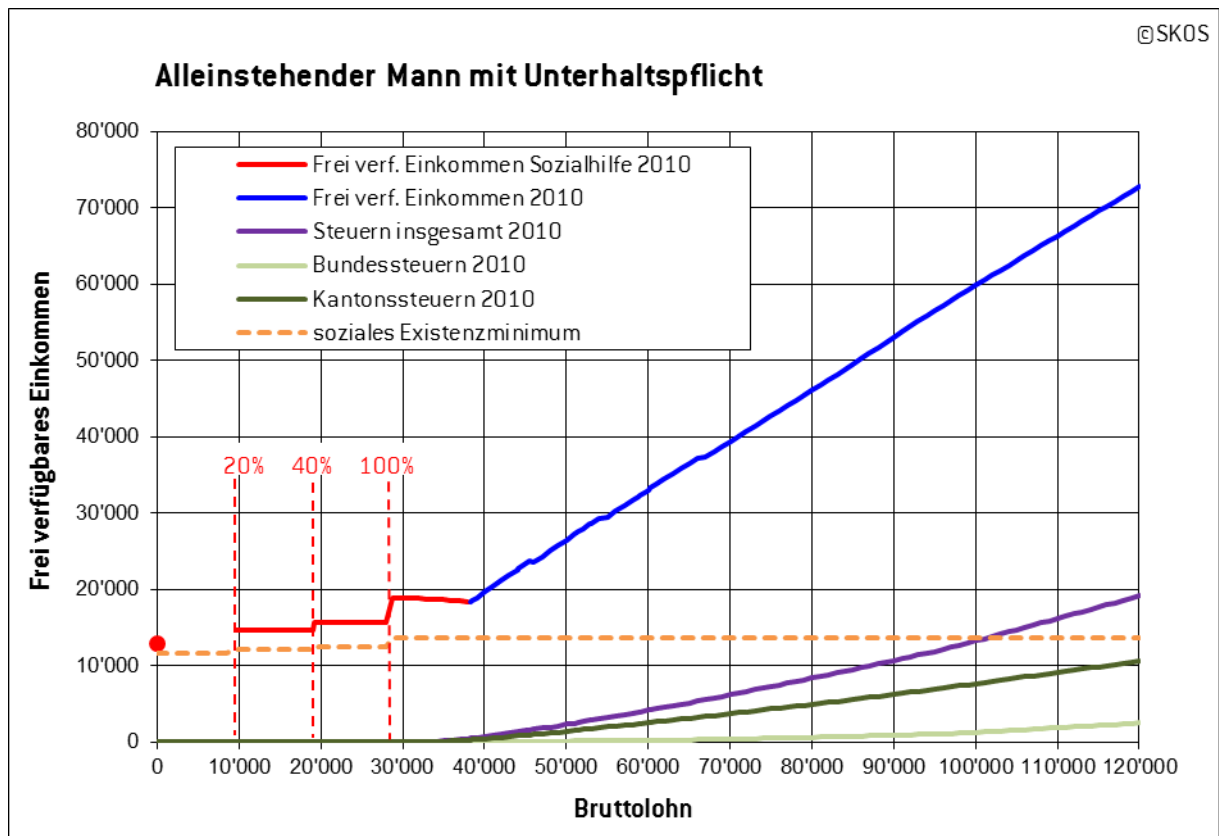
¹⁰ Die Steuerreform auf Bundesebene im Rahmen des Bundesgesetzes über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern wurde per 01.01.2011 in Kraft gesetzt und sieht einen Abzug vom Steuerbetrag von 250 Franken pro Kind vor. Damit wäre das Existenzminimum für diesen Haushaltstyp steuerfrei in Bezug auf die Bundessteuer.



Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Zweielternfamilie mit zwei Kindern (Grafik G4). Bei diesem Falltyp setzt die Steuerbelastung ab einem Bruttolohn von 33'000 Franken ein. Infolge der zunehmenden Steuerbelastung bei steigendem Einkommen ergibt sich auch hier ein negativer Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe. Bei einem Bruttolohn von 61'000 Franken wird der Haushalt aus der Sozialhilfe abgelöst. Die Steuerbelastung beträgt bei diesem Lohn 3'700 Franken jährlich, wobei auch hier rund zwei Drittel vom Kanton belastet werden, während die Bundessteuer mit 128 Franken pro Jahr sehr gering ausfällt. Die Stufe im frei verfügbaren Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe ergibt sich aufgrund der Prämienverbilligung.

Beim alleinstehenden Mann mit Alimentenverpflichtung (Grafik G5) zeigt sich der negative Erwerbsanreiz nur sehr minim. Da er die bezahlten Alimente bei den Steuern abziehen kann, setzt seine Steuerbelastung erst bei einem Bruttolohn von 33'000 Franken ein. Bei Ablösung aus der Sozialhilfe bei einem Bruttolohn von 38'000 Franken beträgt die Steuerbelastung 430 Franken pro Jahr.

G5 Frei verfügbares Einkommen und Steuerbelastung, Bern 2010



3.2 Kanton Neuenburg

Der Kanton Neuenburg hat 2007 die Haushalte am Existenzminimum im interkantonalen Vergleich auch eher stark besteuert¹¹. Seither wurde die Steuerbelastung am Existenzminimum für alle analysierten Haushaltsformen reduziert, jedoch in unterschiedlichem Umfang. Die Grafiken G6 bis G8 zeigen, dass ähnlich wie im Kanton Bern der alleinstehende Mann mit Alimentenverpflichtung am Existenzminimum weniger Steuern bezahlen muss als die beiden anderen Haushaltstypen.

Alle Haushalte mit einem Erwerbseinkommen innerhalb der Sozialhilfe haben ein frei verfügbares Einkommen über dem sozialen Existenzminimum, weil Ihnen zusätzlich Leistungen mit Anreizcharakter gewährt werden. Im Kanton Neuenburg ist das soziale Existenzminimum für die Haushalte mit Kindern höher als im Kanton Bern, unter anderem weil der Kanton Neuenburg eine Haushaltszulage gewährt. Diese Zulage ist an die Existenz von Kindern und nicht an die Erwerbstätigkeit gebunden und wurde deshalb in der vorliegenden Studie dem sozialen Existenzminimum zugerechnet.

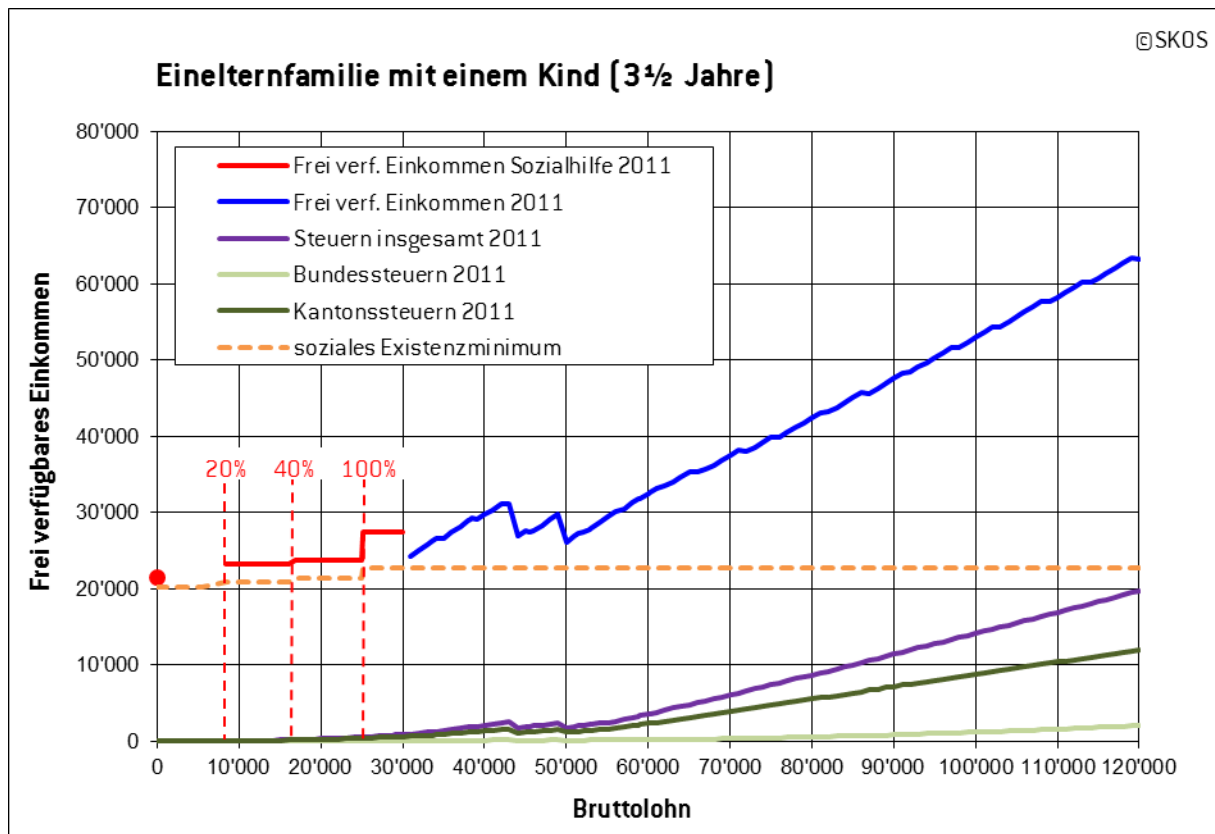
Die Steuererlasspraxis im Kanton Neuenburg ist mit jener im Kanton Bern vergleichbar. Die Erlassgesuche von Sozialhilfebeziehenden werden gleich behandelt wie alle anderen Gesuche, auch wenn sie direkt von den Sozialdiensten eingereicht werden. Die Leistungen der Sozialhilfe werden wie alle anderen Sozialleistungen als Einnahme berücksichtigt, womit auch in dieser Hinsicht im Kanton Neuenburg Sozialhilfebeziehende den anderen Erlasssuchenden gleichgestellt sind. Im Falle einer Ablehnung des Erlassgesuchs werden im Kanton Neuenburg im Gegensatz zum Kanton Bern die Steuern von der Sozialhilfe übernommen. Dabei wird jener Teil der Steuern übernommen, der während der Dauer des Sozialhilfebezugs anfällt. Es werden also weder zurückliegende noch zukünftige Steuerschulden übernommen.

Die Analyse des frei verfügbaren Einkommens der Einelternfamilie mit einem Kind (Grafik G6) zeigt, dass auch Einkommen unter dem Existenzminimum besteuert werden, jedoch in geringem Ausmass. Die Steuerbelastung setzt bei einem Bruttolohn von 11'000 Franken ein. Bei Ablösung aus der Sozialhilfe bei einem Bruttolohn von 31'000 Franken, fallen für diesen Falltyp 950 Franken Steuern pro Jahr an, wovon auch in Neuenburg rund zwei Drittel zuhanden des Kantons gehen. Diesen Betrag muss der Haushalt in der Sozialhilfe nicht selber bezahlen, da er entweder erlassen oder von der Sozialhilfe übernommen wird. Wird der Haushalt allerdings aus der Sozialhilfe abgelöst, muss er seine Steuern im Falle einer Ablehnung des Erlassgesuchs selber bezahlen. Dadurch ergibt sich ein Schwelleneffekt bei Ablösung aus der Sozialhilfe (Ende der roten Linie). Der Schwelleneffekt in der Grafik ist allerdings nur teilweise auf diesen Sachverhalt zurückzuführen. Aufgrund der anfallenden Steuerlast hat ein Haushalt knapp ausserhalb der Sozialhilfe rund 1000 Franken weniger zur Verfügung als innerhalb der Sozialhilfe. Der restliche Teil des Schwelleneffekts (rund 2000 Franken) ist auf die Handhabung der Krankenkassenprämie beziehungsweise der Prämienverbilligung im Eintritt/Austritt der Sozialhilfe zurückzuführen, die dazu führt, dass Sozialhilfebeziehende in der Sozialhilfe die volle Prämie verbilligt erhalten und bei Ablösung aus der Sozialhilfe nur noch eine Teilverbilligung geltend machen können, obwohl ihr zusätzliches Erwerbseinkommen für das Bezahlen der verbleibenden Prämienbelastung nicht ausreichend ist. Es sind also zwei

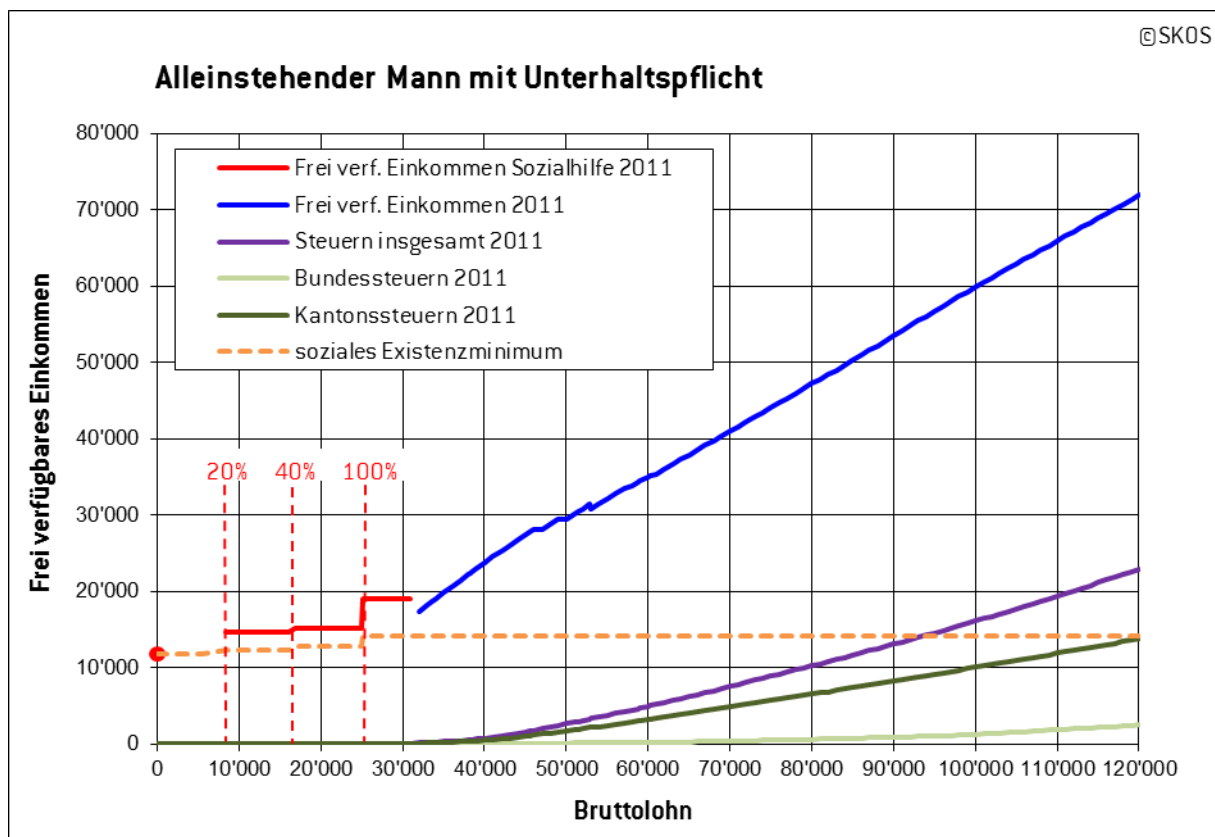
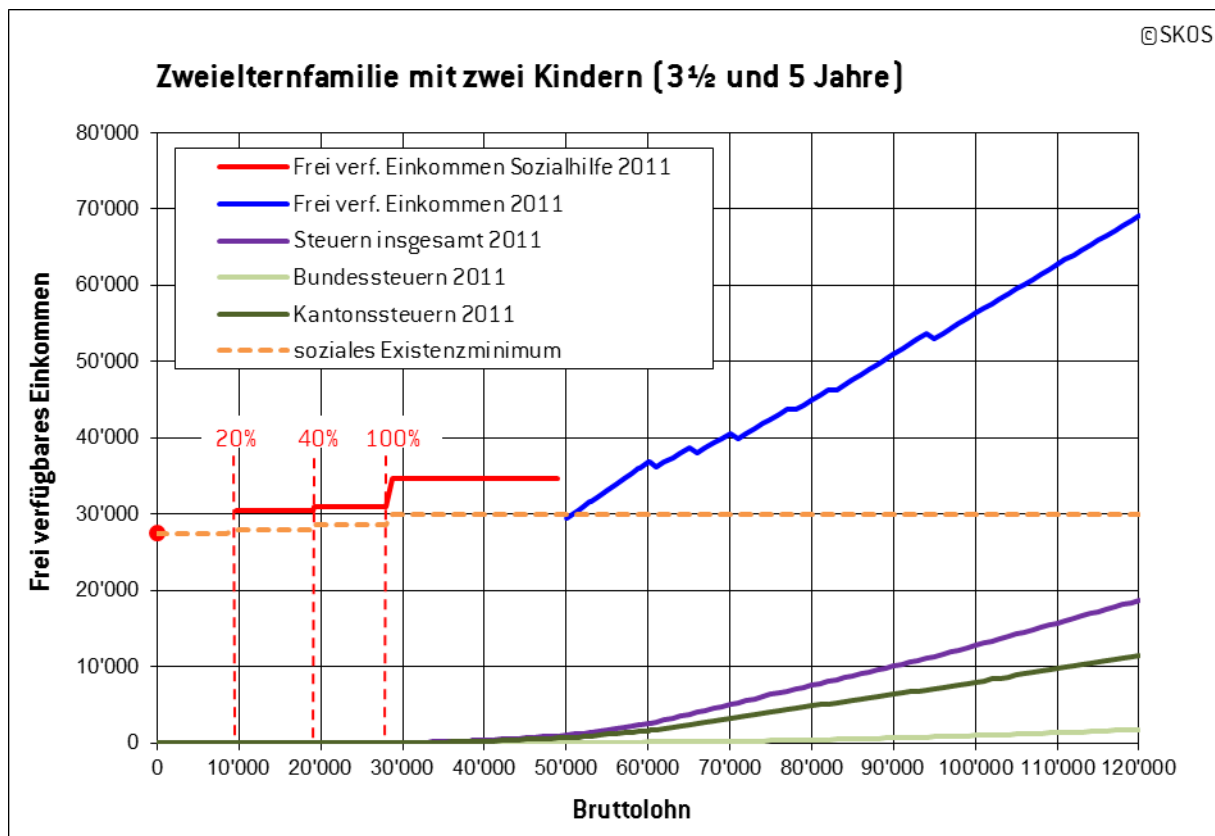
¹¹ Knpfer, Caroline und Oliver Bieri (2007), Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Schwelleneffekte die zusammenfallen, so dass sich ein grosser Schwelleneffekt ergibt. Die weiteren Schwelleneffekte ausserhalb der Sozialhilfe werden durch die Alimentenbevorschussung, die Prämienverbilligung und die Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung verursacht und haben keinen Zusammenhang mit den Steuern.

G6 Frei verfügbares Einkommen und Steuerbelastung, Neuenburg 2011



Auch bei der Zweielternfamilie mit zwei Kindern in Grafik G7 wird der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe teilweise durch die Steuern verursacht. Die Steuerbelastung setzt bei einem Einkommen von 31'000 Franken pro Jahr ein und beträgt bei Ablösung aus der Sozialhilfe bei einem Bruttolohn von 50'000 Franken 1000 Franken, wovon rund 700 Franken vom Kanton erhoben werden. Bei Austritt aus der Sozialhilfe fällt dieser Haushalt sogar unter das soziale Existenzminimum. Wie im vorherigen Abschnitt beschrieben, hat dies zwei Gründe. Einerseits führt die mangelnde Abstimmung zwischen Sozialhilfe und Prämienverbilligung zu einem Schwelleneffekt. Andererseits verursacht die einsetzende Steuerbelastung einen Schwelleneffekt. Der Schwelleneffekt aufgrund der Prämienverbilligung (rund 4'500 Franken) ist auch bei diesem Haushaltstyp deutlich grösser als jener aufgrund der Steuerbelastung (rund 1000 Franken). Weil die beiden Schwelleneffekte zusammenkommen ergibt sich ein grosser Schwelleneffekt und demzufolge der Eingriff ins soziale Existenzminimum. Die Schwellen im frei verfügbaren Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe sind auf die Prämienverbilligung zurückzuführen, weil der Kanton Neuenburg die Prämienverbilligung mittels eines Stufenmodells umsetzt.



Beim alleinstehenden Mann mit Unterhaltspflicht ist der Schwelleneffekt infolge der Steuerbelastung kleiner (Grafik G8). Da dieser Falltyp die Alimentenzahlung abziehen kann, bezahlt er bei Ablösung aus der Sozialhilfe bei einem Bruttolohn von 32'000 Franken nur 100 Franken Steuern. Auch bei diesem Haushalt sind die Schwellen ausserhalb der Sozialhilfe auf die Prämienverbilligung zurückzuführen.

3.3 Zusammenfassung

Die Analyse der aktuellen Situation hat gezeigt, dass in beiden Kantonen 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 Steuerbelastung an den Kanton zu entrichten, ein Drittel an die Gemeinde. An den Bund müssen alle drei idealtypischen Haushalte in beiden Kantonen keine oder nur sehr geringe Steuerbeträge entrichten. In den beiden untersuchten Kantonen verursacht die Erlasspraxis keine Ungleichheiten zwischen Working-Poor-Haushalten mit und ohne Sozialhilfe.

Bern

- Im Kanton Bern verursacht die Steuerbelastung einen negativen Erwerbsanreiz für die Haushalte in der Sozialhilfe.
- Die restlichen Schwelleneffekte sind auf die Ausgestaltung der Sozialtransfers zurückzuführen und stehen nicht in Zusammenhang mit der Steuerbelastung.
- Alle untersuchten Haushaltssituationen erzielen ein frei verfügbares Einkommen über dem sozialen Existenzminimum, da sie in der Sozialhilfe zusätzlich Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibeträge, Integrationszulagen) erhalten.

Neuenburg

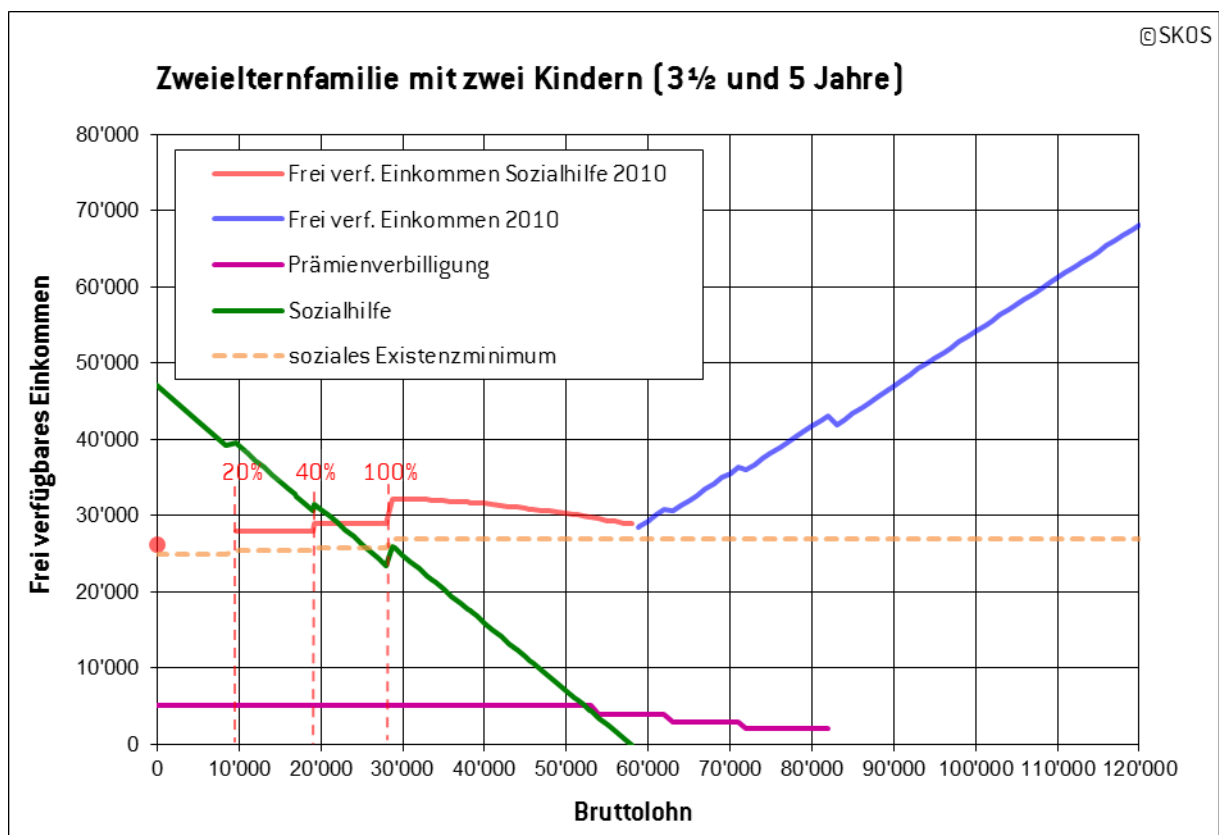
- Im Kanton Neuenburg verursacht die Steuerbelastung keinen negativen Erwerbsanreiz wie im Kanton Bern. Jedoch ergibt sich aufgrund der Steuerbelastung ein Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe. Dieser Schwelleneffekt fällt mit einem zweiten Schwelleneffekt zusammen, der sich aus dem Zusammenspiel 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 bei Austritt aus der Sozialhilfe, der teilweise auf die Steuerbelastung zurückzuführen ist, für einen Haushaltstyp ein Eingriff ins soziale Existenzminimum.

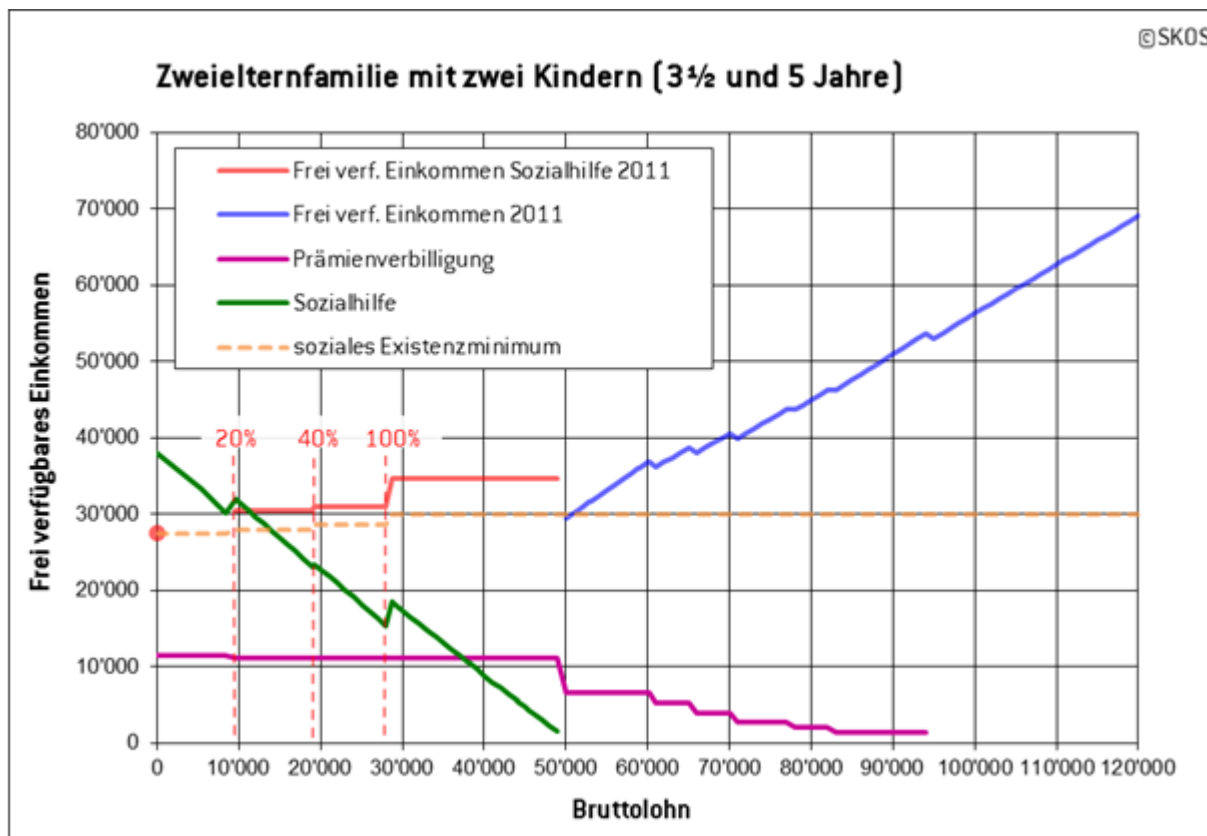
4. Auswirkungen der Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe und der Individuellen Prämienvverbilligung

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der Besteuerung von Leistungen der Individuellen Prämienvverbilligung (IPV) und der Sozialhilfe (SH) analysiert. In einem ersten Schritt wird die Wirkung der Besteuerung pro Leistung untersucht, bevor in einem zweiten Schritt die kumulierte Wirkung der Besteuerung beider Leistungen aufgezeigt wird. In der Legende zu den Grafiken wird jeweils in Klammern darauf hingewiesen, welche Leistung besteuert wird, bspw. (IPV) bedeutet «Besteuerung der Leistungen der Prämienvverbilligung».

Als erstes lohnt sich aber ein Blick auf die Ausgestaltung und die effektive Höhe der Leistungen in beiden Kantonen (Grafiken G9 und G10). Die Ausgestaltung der Prämienvverbilligung sowie jene der Sozialhilfe liegen in der Kompetenz der Kantone, so dass es erhebliche kantonale Unterschiede gibt, wie nur schon der Vergleich der Kantone Bern und Neuenburg zeigt. Ausserdem ist die Höhe der Sozialhilfeleistungen für einen Haushalt direkt von der Höhe der Prämienvverbilligung abhängig. Im Kanton Neuenburg erhalten Haushalte in der Sozialhilfe höhere Beiträge der Prämienvverbilligung als in Bern. Dafür sind die Haushalte in Neuenburg auf weniger Leistungen der Sozialhilfe angewiesen.

G9 Leistungen der Sozialhilfe und der Prämienvverbilligung, Bern 2010





Die beiden Grafiken zeigen, dass sowohl der Kanton Neuenburg als auch der Kanton Bern bei der Prämienverbilligung ein Stufenmodell anwenden. Der Kanton Bern hatte 2010 ein Modell mit vier Einkommensstufen. Beim Kanton Neuenburg ergibt sich die erste grosse Stufe aufgrund des Zusammenspiels von Sozialhilfe und Prämienverbilligung (G10). Ansonsten verfügt das Stufenmodell des Kantons Neuenburg über sechs Stufen für Familien mit Kindern, über fünf Stufen für Haushalte ohne Kinder.

4.1 Besteuerung der Leistungen der Individuellen Prämienverbilligung

In Bezug auf die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, sowohl was die Höhe der Leistung anbelangt, als auch bezüglich der Geltendmachung der Leistung. In einigen Kantonen muss ein Antrag gestellt werden, in anderen Kantonen wird die Leistung automatisch an die anspruchsberechtigten Haushalte ausbezahlt. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Ausgangslagen für die Besteuerung. Dieser Bericht beschränkt sich auf die finanzielle Wirkung für die leistungsbeziehenden Haushalte. Bei der Analyse der Besteuerung der Leistungen der IPV interessiert einerseits die Wirkung auf die Steuerbelastung der Haushalte und andererseits die Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen.

Auswirkung auf die Steuerbelastung

Werden die Leistungen der IPV besteuert, setzt die Steuerbelastung früher ein und die besteuerten Haushalte im Anspruchsbereich der IPV müssen höhere Steuern bezahlen. Aber wie stark diese

Effekte sind, hängt von der kantonalen Ausgestaltung der IPV und des Steuersystems ab. Ausserdem spiegeln sich Schwelleneffekte der IPV in der Steuerbelastung.

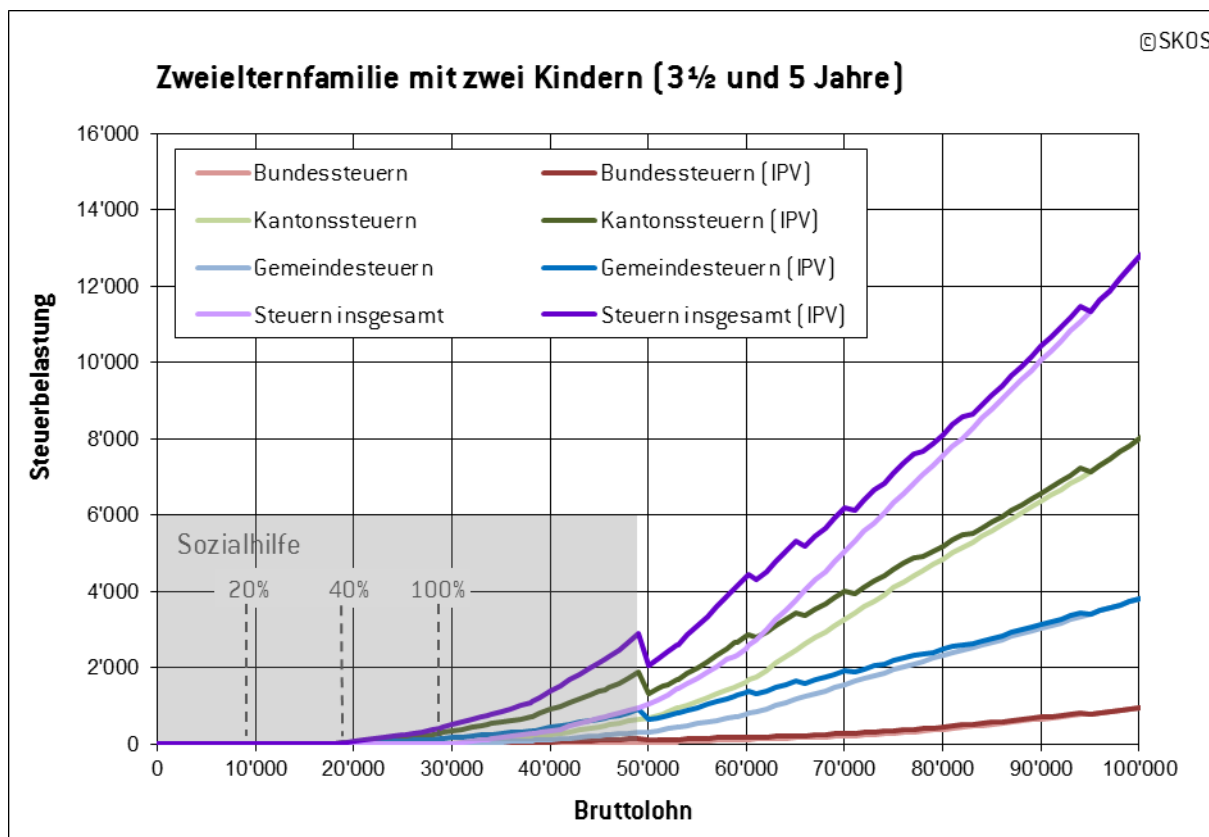
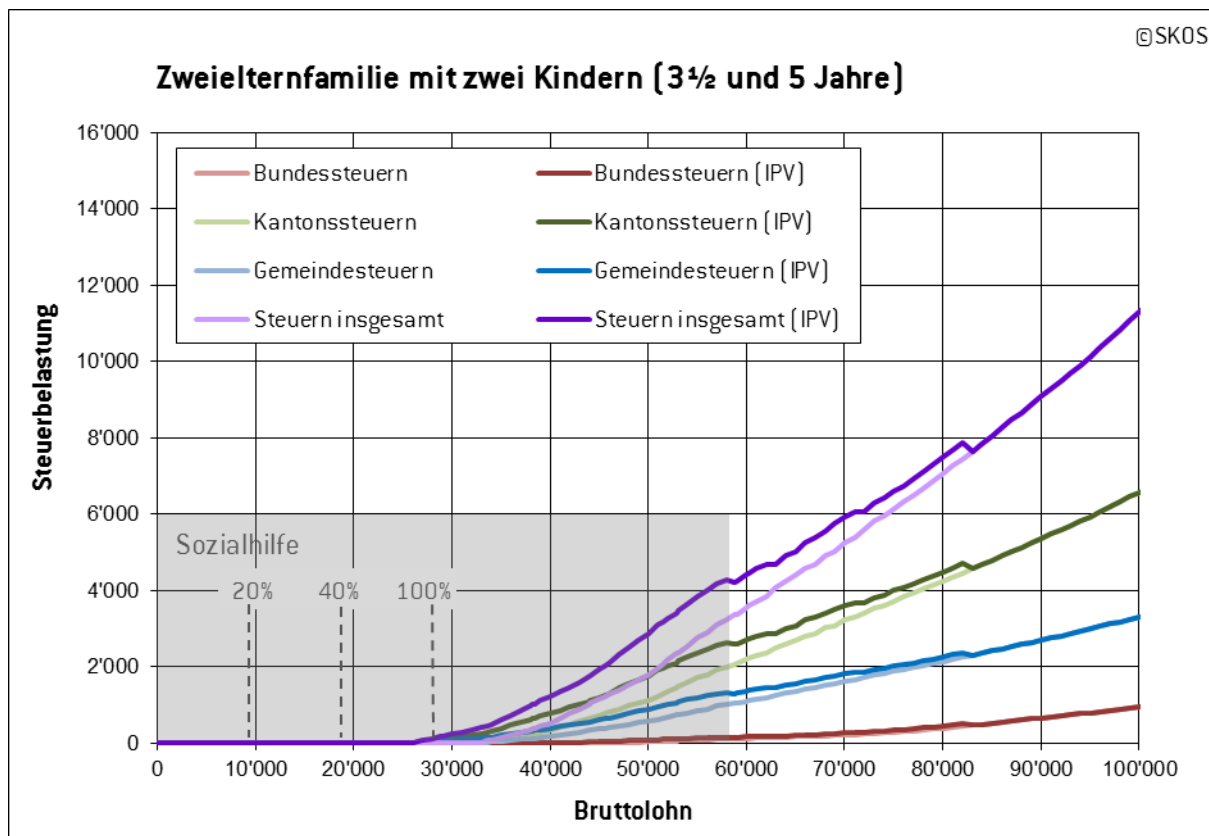
Grafik G11 zeigt am Beispiel der Zweielternfamilie wie sich die Besteuerung der IPV auf die Steuerbelastung auswirkt¹². Auf die Bundessteuer hat es praktisch keinen Einfluss, jedoch auf die Kantons- und Gemeindesteuer.

Für die gesamte Steuerbelastung zeigt sich, dass der Haushalt bereits ab einem Bruttolohn von 26'000 Franken Steuern bezahlen muss, während ohne die Besteuerung von Leistungen der IPV die Steuerbelastung erst ab einem Bruttolohn von 33'000 Franken einsetzte. Anschliessend steigt die Steuerbelastung stärker an und ist bis zu 1'100 Franken pro Jahr höher als vor der Besteuerung. Am stärksten betroffen von der Mehrbelastung sind bei diesem Falltyp die Einkommen zwischen 40'000 und 60'000 Franken. Bei einem Bruttolohn von 82'000 Franken verliert die Familie den Anspruch auf IPV und muss durch den Einbruch im frei verfügbaren Einkommen auch weniger Steuern bezahlen. Der Schwelleneffekt bei der IPV spiegelt sich in der Steuerbelastung. Für Haushalte ohne IPV ändert sich die Steuerbelastung nicht.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich im Kanton Neuenburg (Grafik G12). Im Kanton Neuenburg wird in der Sozialhilfe die gesamte Prämienbelastung von der IPV vergütet. Im Gegensatz dazu erhalten die Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern einen Teil von der IPV vergütet und die restliche Prämie wird von der Sozialhilfe übernommen. Dadurch ergibt sich für Sozialhilfebeziehende in Neuenburg im Falle einer Besteuerung der IPV eine wesentlich höhere Steuerbelastung, die für die Zweielternfamilie bereits bei einem Bruttolohn von 18'000 Franken einsetzt. Bei Ablösung aus der Sozialhilfe bei einem Bruttolohn von 50'000 Franken erhält die Familie nur noch einen Teil der Prämie verbilligt. Auch hier spiegelt sich der Schwelleneffekt der IPV in der Sozialhilfe.

Dadurch, dass die IPV-Leistungen im Kanton Neuenburg grosszügiger ausgelegt sind als im Kanton Bern, ist auch die Wirkung auf die Steuerbelastung stärker. Im Falle einer Besteuerung der IPV muss der Haushalt bis zu 1'900 Franken pro Jahr mehr Steuern bezahlen als vorher. Am stärksten betroffen sind bei diesem Haushaltstyp die Bruttolöhne zwischen 35'000 und 77'000 Franken. Im Kanton Neuenburg hat der Haushalt bis zu einem Bruttolohn von 94'000 Franken Anspruch auf Leistungen der Prämienverbilligung und deshalb auch eine erhöhte Steuerlast im Falle einer Besteuerung der Leistungen zu tragen.

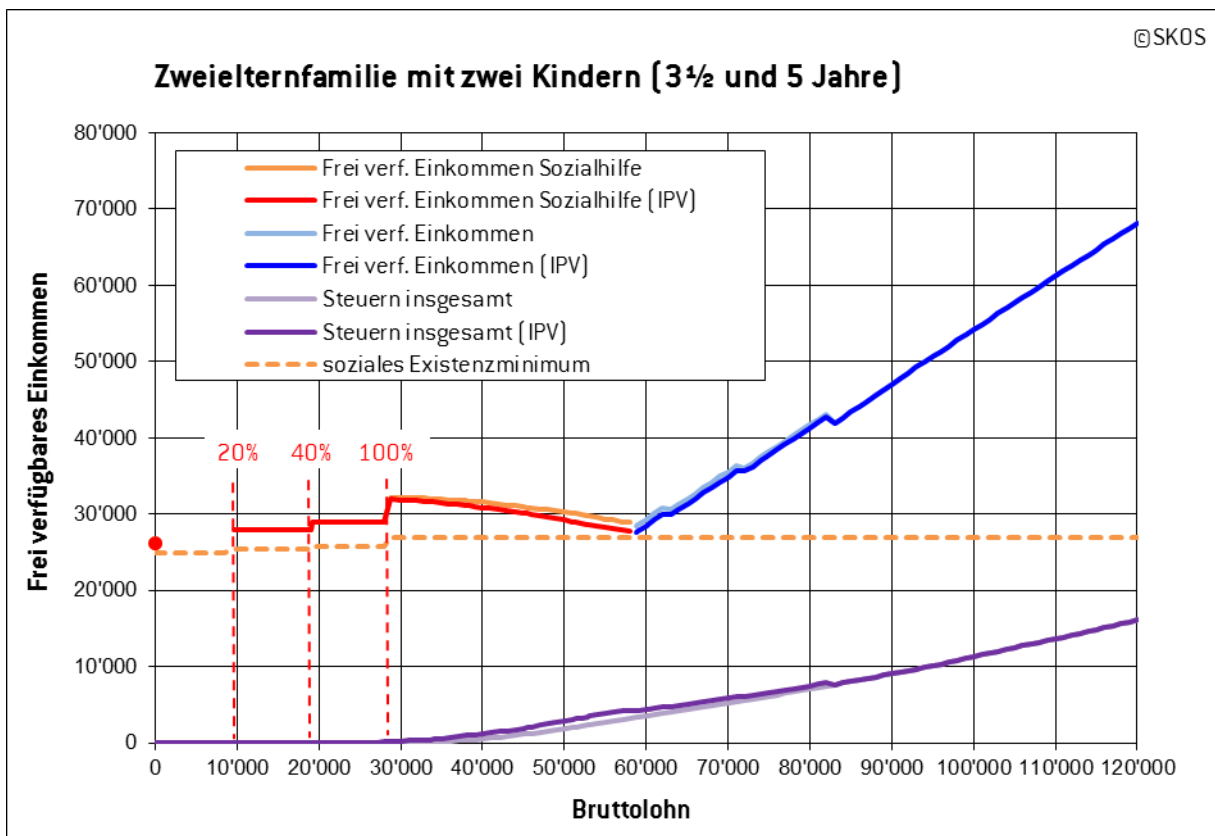
¹² Bei der Zweielternfamilie mit zwei Kindern ist der Effekt stärker als bei den anderen beiden untersuchten Haushaltssituationen, weil sie am meisten Personen und damit die höchste Prämienbelastung aufweist. Grundsätzlich ist die Wirkung bei den anderen Haushaltssituationen aber analog, sowohl in Bern als auch in Neuenburg.

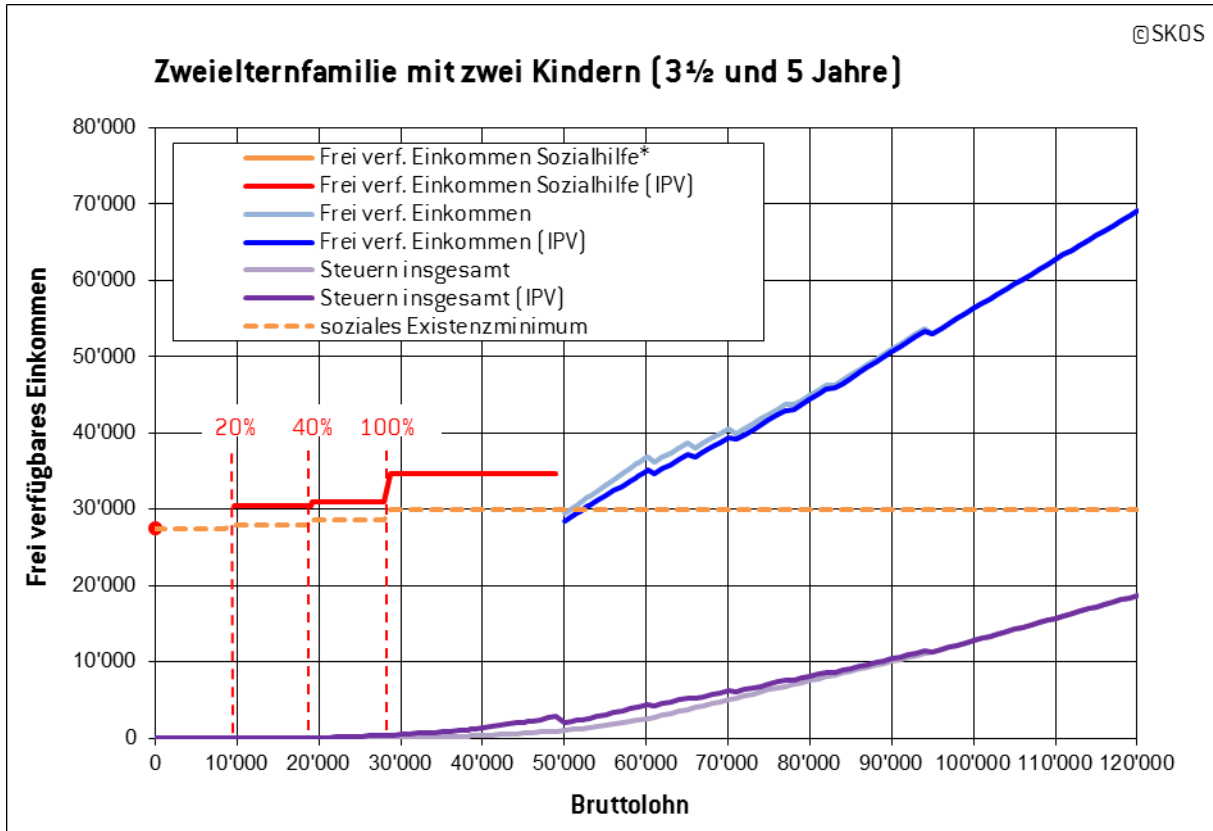


Auswirkung auf die frei verfügbaren Einkommen

Die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Steuerbelastungen führen zu unterschiedlichen Wirkungen auf das frei verfügbare Einkommen. Im Anspruchsbereich der Sozialhilfe spielt aber auch der Umgang mit den Steuern bei der Leistungsberechnung eine Rolle. Im Kanton Neuenburg (G14) wirkt sich die erhöhte Steuerbelastung nicht auf das frei verfügbare Einkommen von Sozialhilfebeziehenden aus, weil die Steuern von der Sozialhilfe übernommen werden. In Bern (G13) hingegen wird das frei verfügbare Einkommen der sozialhilfebeziehenden Haushalte geschmälert, der negative Erwerbsanreiz verstärkt. Ausserhalb der Sozialhilfe sinkt das frei verfügbare Einkommen infolge der höheren Steuerbelastung in beiden Kantonen. Der Effekt ist im Kanton Neuenburg stärker, weil die IPV und die daraus folgende Steuerbelastung höher sind. Der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe im Kanton Neuenburg verstärkt sich (G14). Im Kanton Neuenburg sinkt das Einkommen der Familie mit zwei Kindern knapp ausserhalb der Sozialhilfe unter das soziale Existenzminimum gemäss SKOS, die Steuerbelastung ist aber nur teilweise für diesen Effekt verantwortlich, hauptsächlich ist es das Zusammenspiel von Prämienverbilligung und Sozialhilfe (vgl. Erläuterungen S.15).

G13 Auswirkungen der Besteuerung der IPV auf das frei verfügbare Einkommen, Bern 2010





*Die orange und die rote Linie [frei verf. Einkommen in der Sozialhilfe] fallen zusammen, so dass nur die rote Linie sichtbar ist.

4.2 Auswirkungen der Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe

Auch die Besteuerung der Sozialhilfeleistungen wirkt sich je nach Kanton anders aus, einerseits weil die Leistung anders ausgestaltet ist, andererseits weil sich die Steuersysteme unterscheiden. Im Folgenden wird wieder zuerst die Auswirkung auf die Steuerbelastung untersucht, bevor die Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen analysiert wird.

Auswirkung auf die Steuerbelastung

Die Wirkung der Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe beschränkt sich logischerweise auf den Anspruchsbereich der Sozialhilfe. Wer Sozialhilfe bezieht, muss höhere Steuern bezahlen, weil nicht mehr nur das Erwerbseinkommen, sondern auch die Leistungen der Sozialhilfe besteuert werden. Die Analyse zeigt in beiden Kantonen, dass die Steuerbelastung nicht mehr bei einem bestimmten Einkommen einsetzt und nachher stetig und progressiv ansteigt, sondern auch im Falle ohne Erwerbseinkommen Steuern anfallen und die Steuerbelastung mehr oder weniger für alle Einkommen in der Sozialhilfe konstant ist.

Eigentlich wäre davon auszugehen, dass die Steuerbelastung für alle Einkommen in der Sozialhilfe gänzlich konstant ist, weil die Sozialhilfe einen Haushalt ergänzend zum Erwerbseinkommen unterstützt und demnach die Sozialhilfe mit steigendem Einkommen im gleichen Masse reduziert wird. Das zu versteuernde Gesamteinkommen würde also konstant bleiben. Dies ist aber nicht unbedingt der Fall. In beiden Kantonen erhalten erwerbstätige Sozialhilfebeziehende einen

Einkommensfreibetrag (EFB) in Abhängigkeit des Erwerbspensums. Je höher das Pensum, desto höher der EFB. Wer ein Vollzeitpensum innehat, erhält im Kanton Bern einen EFB von 400 Franken pro Monat (500 Franken für Alleinerziehende), im Kanton Neuenburg sind es ebenfalls 400 Franken pro Monat¹³. Dieser Betrag wird nicht mit der Sozialhilfe verrechnet, müsste gemäss neuer Regelung aber auch zusätzlich versteuert werden. Wie die Grafiken G15 bis G18 zeigen, steigt deshalb die Steuerbelastung an, wenn das Pensum erhöht wird. Ausserdem sind die Sozialhilfeleistungen im Kanton Bern höher als im Kanton Neuenburg, weil in Bern ein Teil der Krankenkassenprämie über die Sozialhilfe vergütet wird, während im Kanton Neuenburg die gesamte Krankenkassenprämie von der IPV übernommen wird.

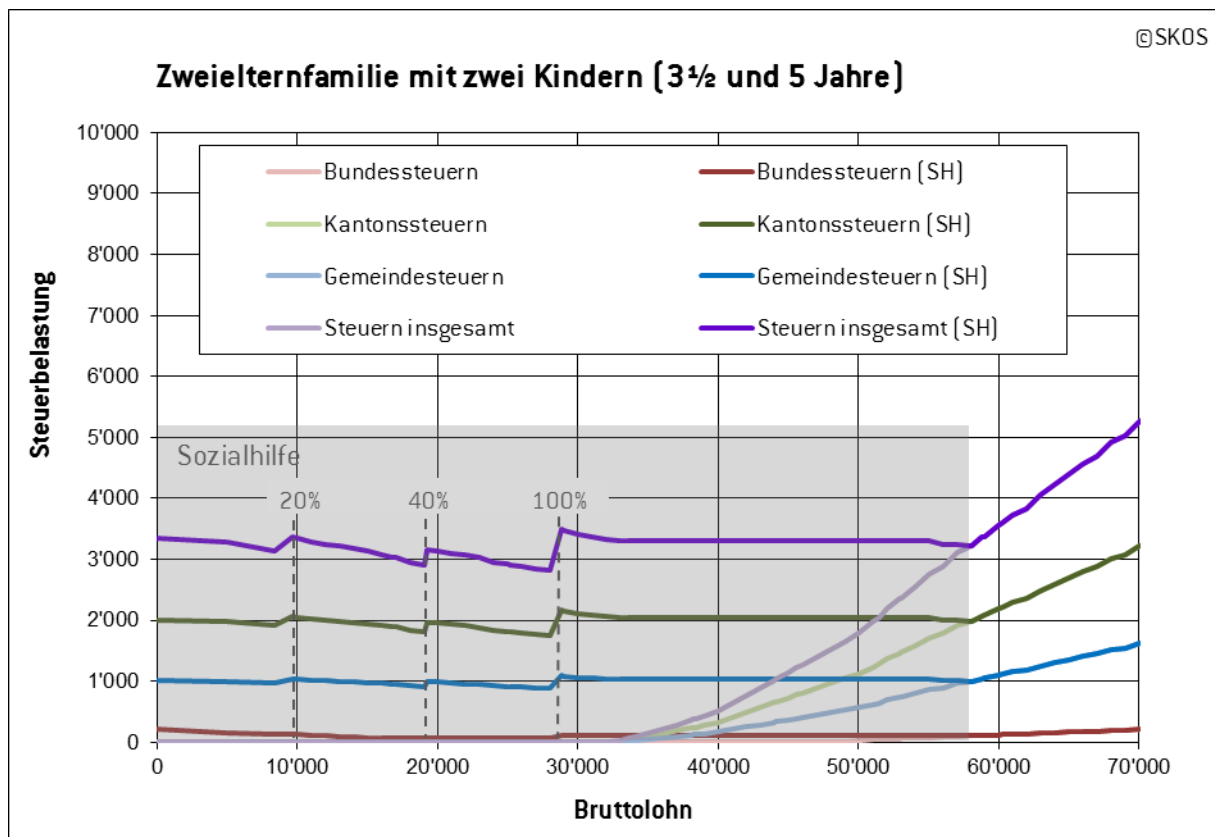
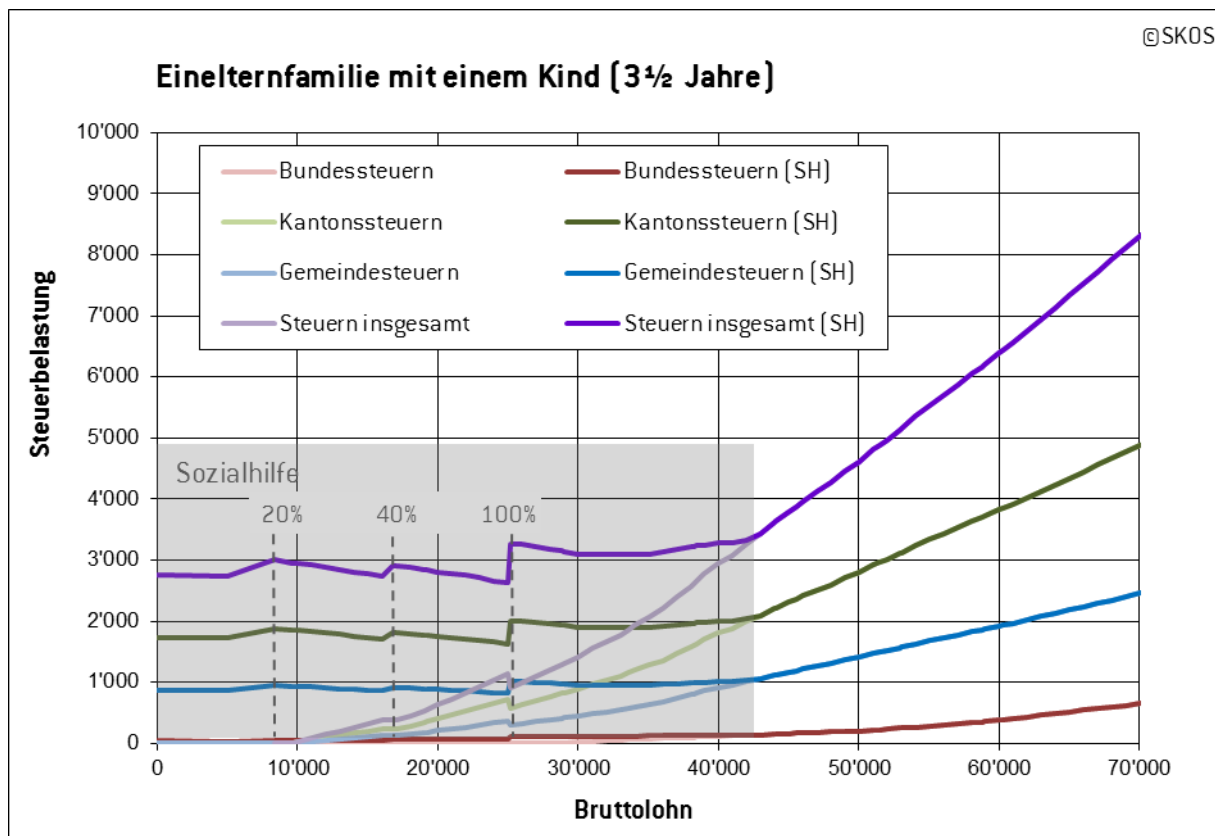
Neben der unterschiedlichen Berechnung der Sozialhilfeleistungen gibt es in den beiden untersuchten Kantonen aber auch Unterschiede im Steuersystem, die sich auf die Steuerbelastung im Falle einer Besteuerung der Sozialhilfeleistungen auswirken würden. Die Grafiken zeigen, dass die Steuerbelastung im Kanton Bern höher ausfallen würde im Falle einer Besteuerung der Sozialhilfeleistungen als im Kanton Neuenburg. Dies ist auf die höheren Steuersätze im Kanton und in der Stadt Bern für die tiefen Einkommen zurückzuführen. Im Kanton Bern hätte die Besteuerung der Sozialhilfeleistungen im Jahr 2010 für die idealtypische Einelternefamilie und Zweielternefamilie eine jährliche Steuerbelastung von mehr als 3000 Franken zur Folge gehabt, während es im Kanton Neuenburg im Jahr 2011 für beide Haushaltssituationen weniger als tausend Franken gewesen wären.

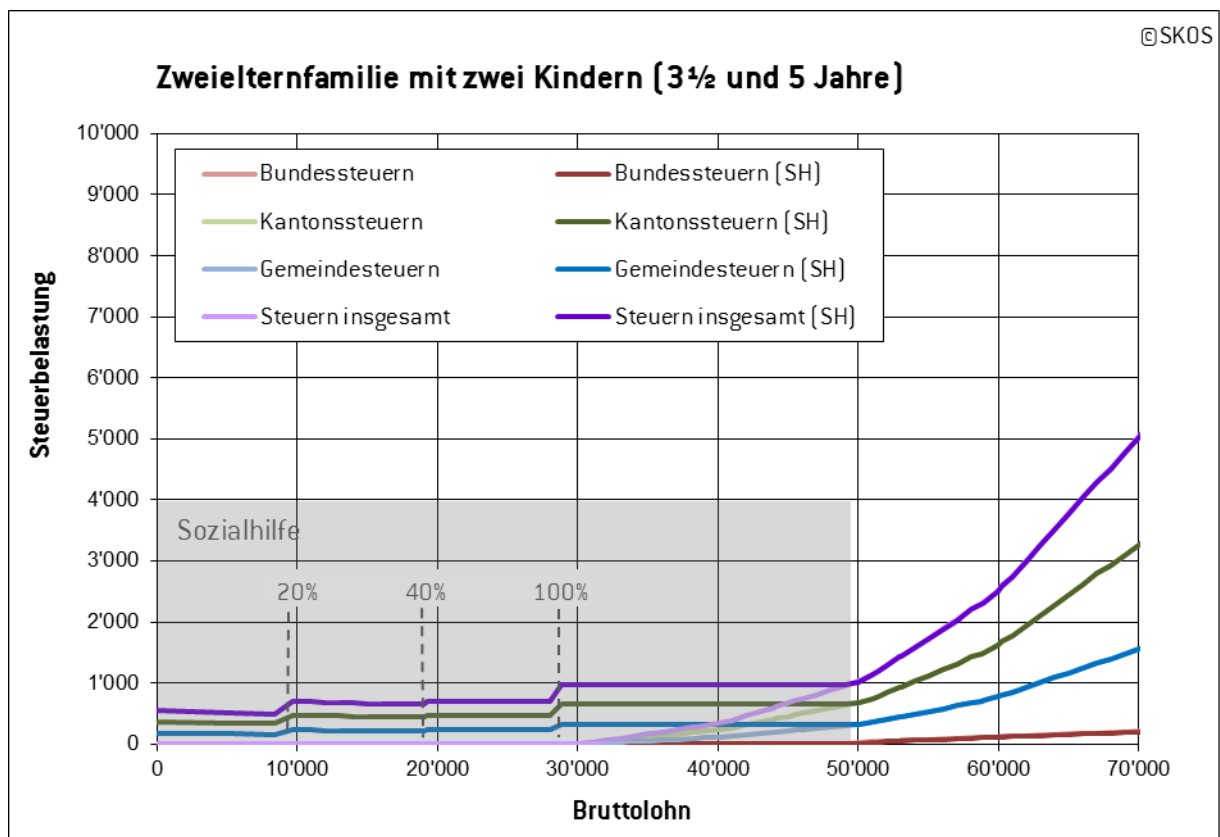
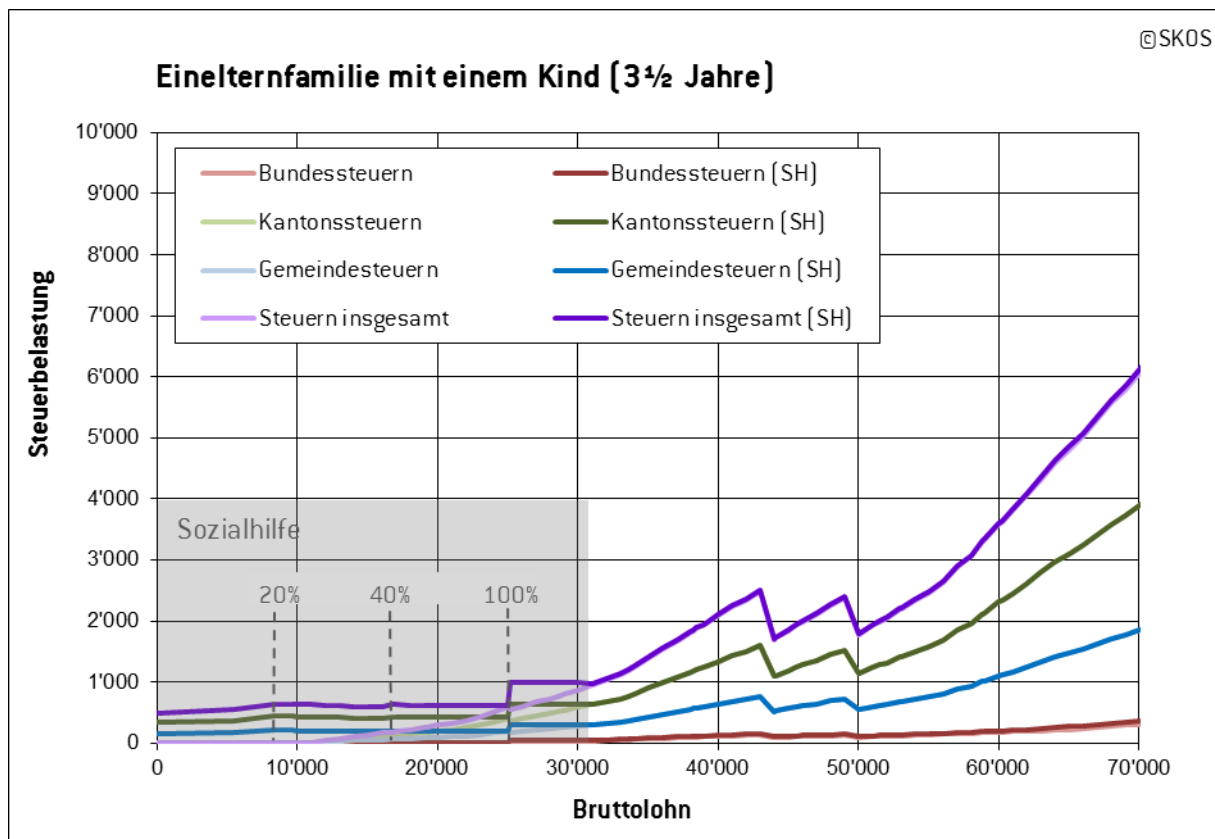
Im Kanton Bern sinkt die Steuerbelastung bei konstantem Erwerbspensum und steigendem Einkommen. Dies ist auf den Abzug für die Berufsauslagen zurückzuführen. Im Kanton Bern können 20% des Nettolohns für Berufsauslagen abgezogen werden zwischen einem Minimum von 2'000 und einem Maximum von 7'200 Franken. Der Kanton Neuenburg kennt zwar auch einen Abzug für Berufsauslagen, dieser ist aber wesentlich tiefer und wirkt sich deshalb nur geringfügig auf die Steuerbelastung der tiefen Einkommen aus.

Für beide Kantone wurde auch der idealtypische Haushalt des alleinstehenden Mannes mit Alimentenverpflichtung untersucht. Dieser muss auch im Falle einer Besteuerung der Sozialhilfeleistungen keinen oder nur einen geringen Steuerbetrag entrichten, weil er die geleisteten Alimente bei den Steuern abziehen kann. Wobei allerdings angenommen werden kann, dass seine Alimentenpflicht im Falle eines sehr tiefen oder inexistenten Erwerbseinkommens herabgesetzt oder ganz gestrichen würde.

Die Auswirkung auf die Steuerbelastung müsste auch in Zusammenhang mit der Erlasspraxis geprüft werden. Gemäss heutiger Praxis ist davon auszugehen, dass die Haushalte einen Steuererlass geltend machen könnten. Diese Option wurde in der Analyse nicht geprüft.

¹³ Die SKOS-Richtlinien (Richtlinie E.1.2) empfehlen einen Einkommensfreibetrag zwischen 400 und 700 Franken auf Erwerbseinkommen aus dem regulären Arbeitsmarkt. Die Umsetzung in den Kantonen ist sehr unterschiedlich und variiert zwischen 0 und 600 Franken.

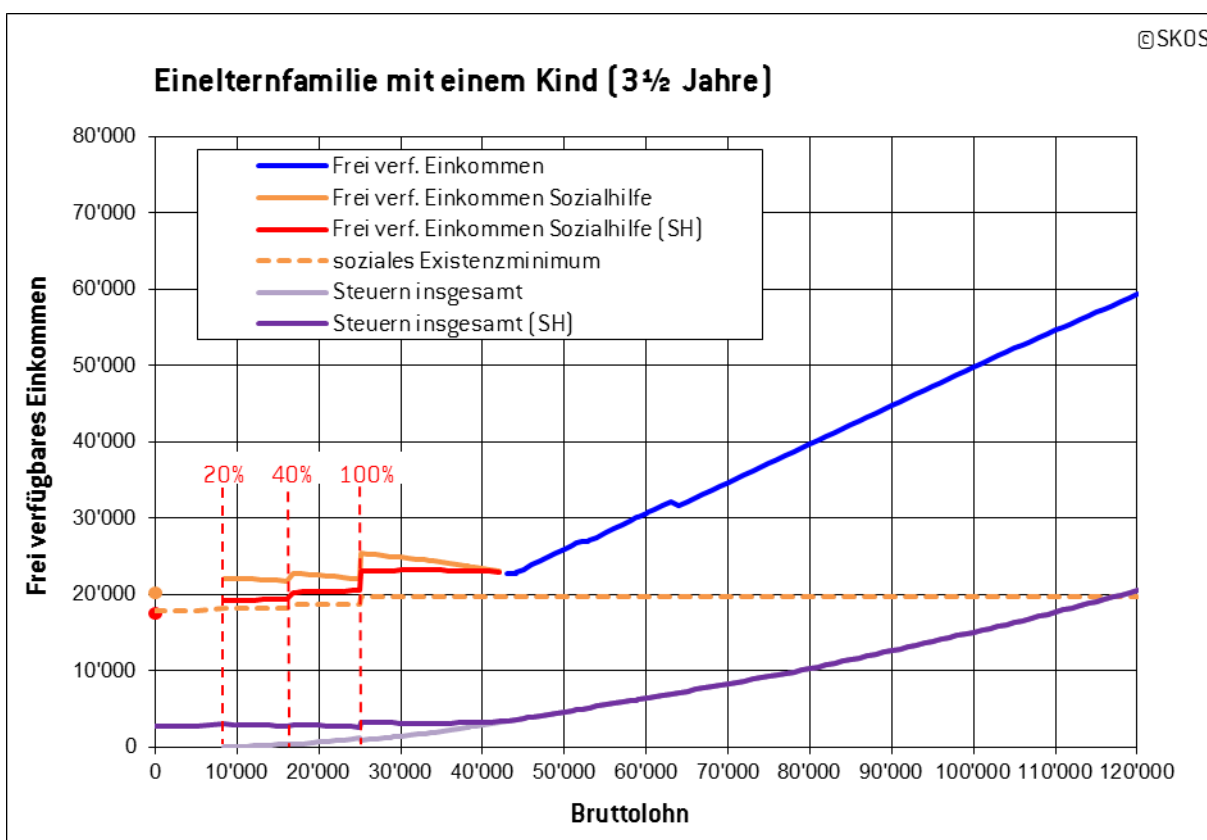


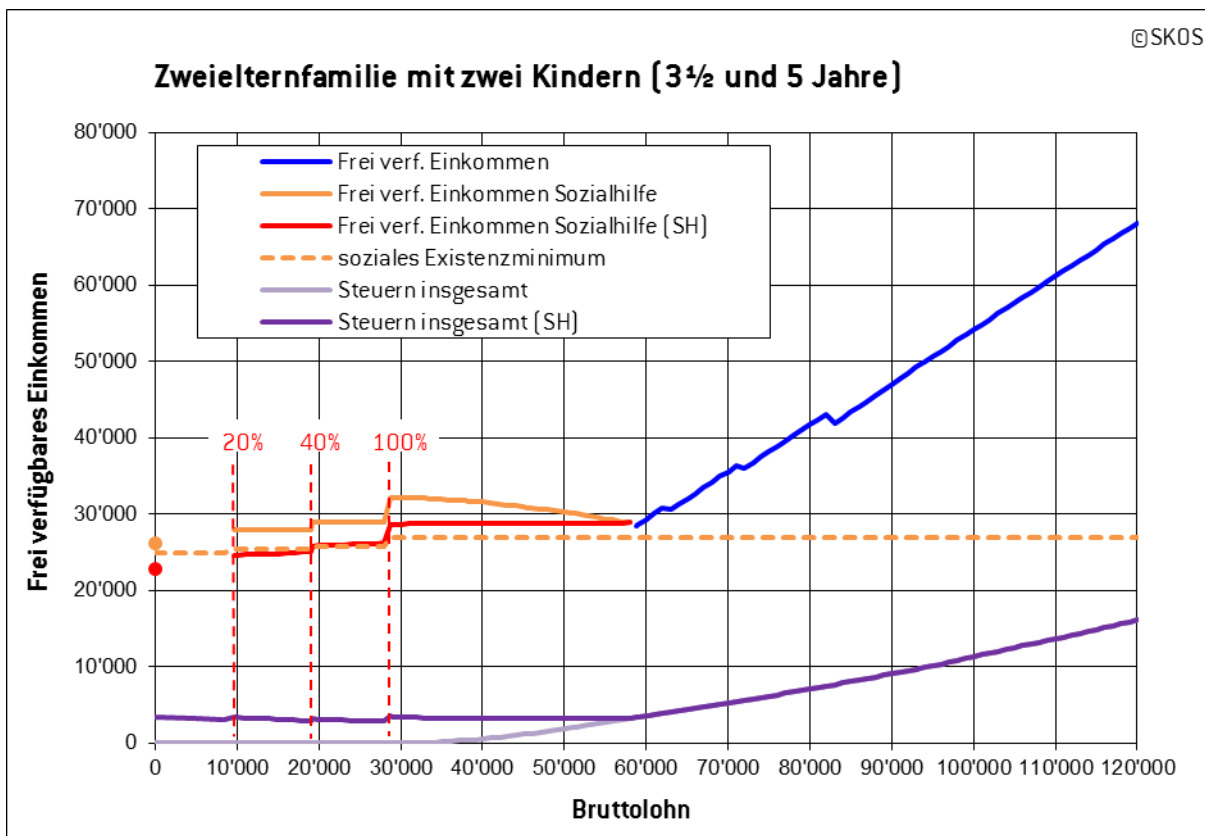


Auswirkung auf das frei verfügbare Einkommen

Im Kanton Bern verringert sich das frei verfügbare Einkommen der sozialhilfebeziehenden Haushalte infolge der höheren Steuerbelastung. Bei den Haushalten ohne oder mit einem sehr geringen Erwerbseinkommen verringert sich das frei verfügbare Einkommen stärker, als für sozialhilfebeziehende Haushalte, die ein höheres Erwerbseinkommen selber erzielen. Dies deshalb, weil bei Letzteren der Anteil der Sozialhilfe am Gesamteinkommen geringer ist. Der negative Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe wird behoben, aber das frei verfügbare Einkommen als solches sinkt. Die Einelternfamilie mit einem Kind (Grafik G19) hat trotzdem noch ein Einkommen über dem sozialen Existenzminimum, wenn sie ein eigenes Erwerbseinkommen hat. Im Falle von Erwerbslosigkeit liegt ihr frei verfügbares Einkommen leicht unter dem sozialen Existenzminimum.

G19 Auswirkungen der Besteuerung der Sozialhilfe auf das frei verfügbare Einkommen, Bern 2010





Für die Zweielternfamilie in Grafik G20 stellt die Besteuerung der Sozialhilfeleistungen im Kanton Bern einen grösseren Eingriff ins soziale Existenzminimum dar. Die Familie erreicht im Falle von Erwerbslosigkeit ein frei verfügbares Einkommen, das pro Monat rund 180 Franken unter dem sozialen Existenzminimum liegt. Auch bei einem kleinen Erwerbspensum liegt das frei verfügbare Einkommen aufgrund der Steuerbelastung unter dem sozialen Existenzminimum. In der idealtypischen Situation liegt das frei verfügbare Einkommen ab einem 40%-Pensum über dem sozialen Existenzminimum, weil ab diesem Pensum der Einkommensfreibetrag ausreicht, um die zusätzliche Steuerbelastung zu kompensieren und so den Eingriff ins soziale Existenzminimum zu verhindern.

Im Kanton Neuenburg wirkt sich die Besteuerung der Sozialhilfeleistungen nicht auf die frei verfügbaren Einkommen aus, weil die Steuern im Falle einer Ablehnung des Steuererlassgesuchs von der Sozialhilfe übernommen werden. Jedoch wird auch der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe nicht verringert.

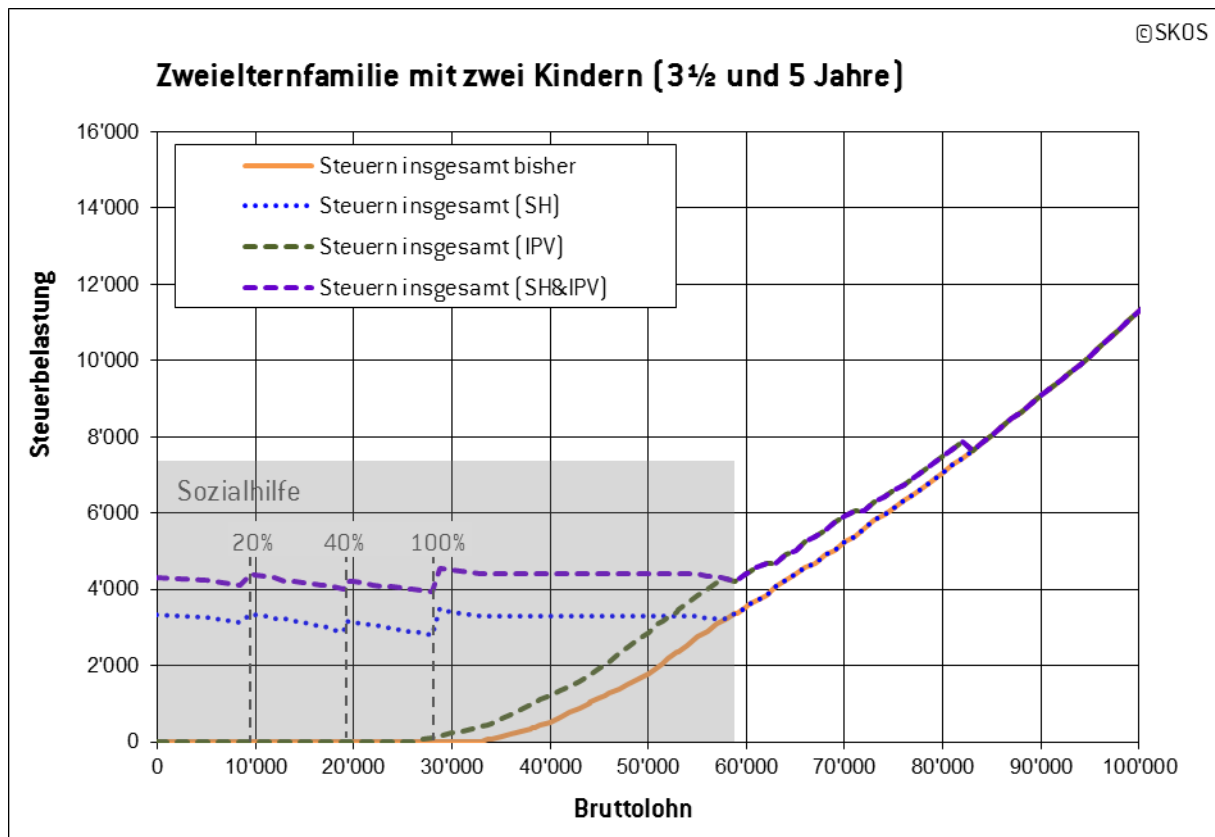
4.3 Auswirkungen der Besteuerung beider Leistungen

Wenn die Leistungen der Sozialhilfe und jene der Prämienverbilligung gleichzeitig besteuert werden, kumulieren sich die in den vorherigen Abschnitten beschriebenen Effekte wie der Blick auf die Veränderung der Steuerbelastung der verschiedenen Varianten zeigt (G21 und G23).

Im Kanton Bern führt die Besteuerung beider Leistungen dazu, dass der idealtypischen Haushalt der Zweielternfamilie im Anspruchsbereich der Sozialhilfe mehr als 4'000 Franken Steuern pro Jahr

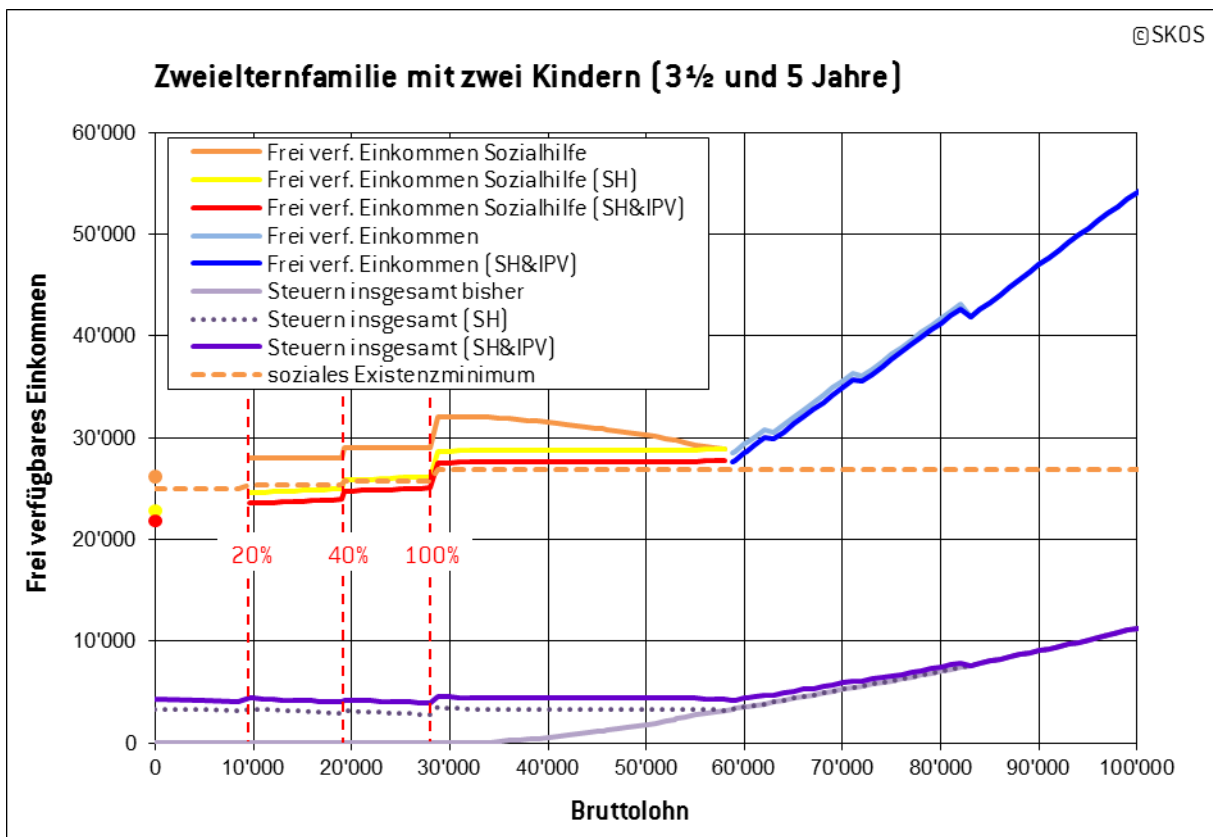
entrichten muss, während insbesondere Haushalte ohne oder mit sehr tiefem Erwerbseinkommen bisher keine Steuern bezahlen mussten.

G21 Steuerbelastung mit Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV, Bern 2010



Diese erhebliche steuerliche Mehrbelastung führt zu einem Eingriff ins soziale Existenzminimum dieses Haushalts, wenn er keiner Erwerbstätigkeit nachgeht oder nur ein geringes Erwerbsspensum innehat (Grafik G22). Im Fall ohne Erwerbseinkommen führt die zusätzliche Steuerbelastung dazu, dass dem Haushalt rund 250 Franken pro Monat fehlen für ein Leben am sozialen Existenzminimum. Nur dank dem Erwerbsfreibetrag erreichen Working Poor Haushalte in der Sozialhilfe das soziale Existenzminimum. Ohne den Einkommensfreibetrag wäre dieser idealtypische Haushalt infolge der Besteuerung beider Leistungen durchgehend gezwungen unter dem sozialen Existenzminimum zu leben, trotz dem Bezug von Sozialhilfeleistungen. Die Grafik zeigt auch, dass der grösste Teil dieses Effekts auf die Besteuerung der Sozialhilfeleistung zurückzuführen ist und durch die Besteuerung der IPV zusätzlich verstärkt wird.

Dafür kann der negative Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe behoben werden. Knapp ausserhalb der Sozialhilfe hat der Haushalt infolge der Besteuerung der IPV ein tieferes Einkommen. Dadurch ergibt sich aber kein Schwelleneffekt, weil der Haushalt auch innerhalb der Sozialhilfe infolge der Besteuerung ein leicht tieferes frei verfügbares Einkommen hat als vorher.

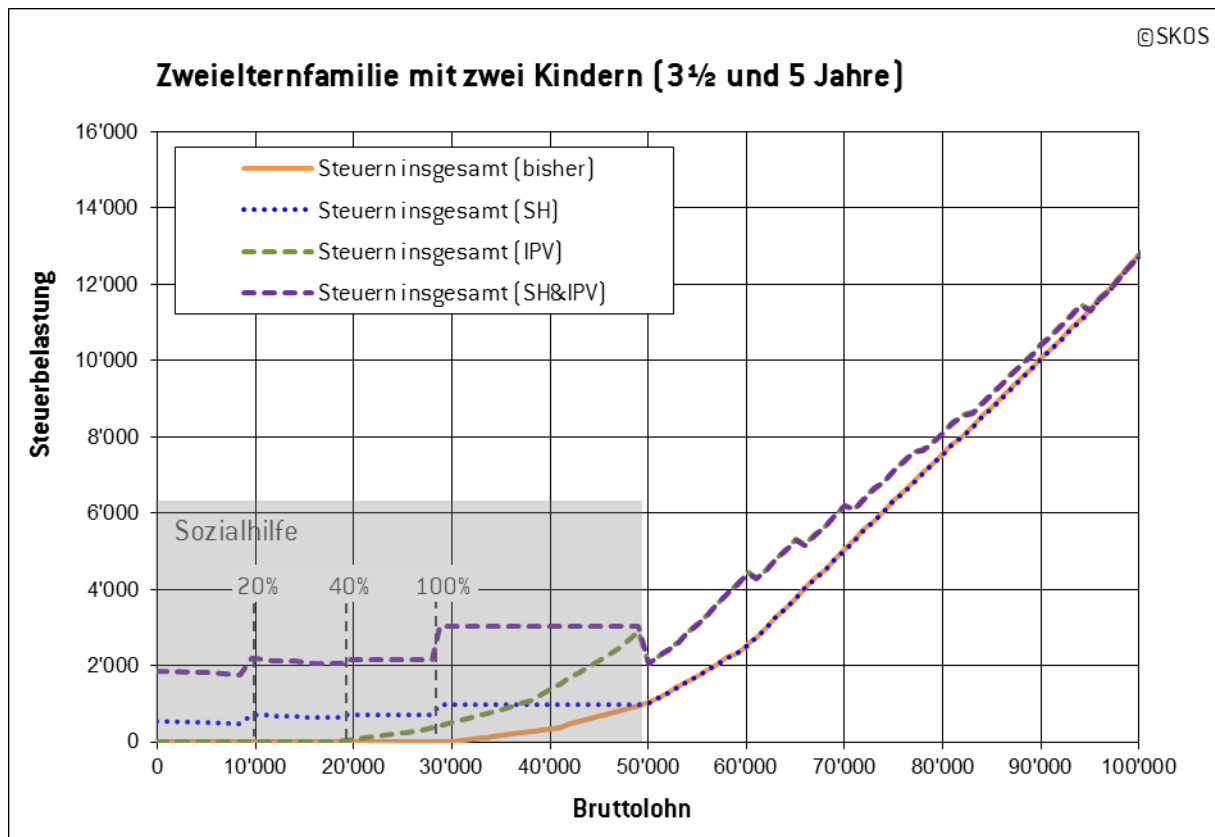


Bei den anderen idealtypischen Haushaltssituationen (Einelternfamilie, alleinstehender Mann) zeigen sich im Kanton Bern grundsätzlich die gleichen Effekte, jedoch in etwas abgeschwächter Form, weil es sich um Haushalte mit weniger Personen handelt. Das soziale Existenzminimum ist rein aufgrund der Haushaltsgrösse in der Regel kleiner und dadurch ist der Haushalt auf weniger Leistungen angewiesen, wodurch die Auswirkung auf die Steuerlast geringer ist. Die Einelternfamilie erhält ausserdem Leistungen der Alimentenbevorschussung, die zum heutigen Zeitpunkt bereits besteuert werden. Der alleinstehende Mann kann die Alimente, die er bezahlt, bei den Steuern abziehen und hat deshalb eine geringere Steuerbelastung. Die Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der Prämienverbilligung führt bei der Einelternfamilie im Fall ohne Erwerbseinkommen zu einem Eingriff ins Existenzminimum. Dem alleinstehenden Mann wird infolge der Besteuerung nicht ins soziale Existenzminimum eingegriffen, solange er Alimente bezahlt und diese entsprechend bei den Steuern abziehen kann.

Im Kanton Neuenburg ergäbe sich im Fall der Besteuerung beider Leistungen eine steuerliche Mehrbelastung von 2000 bis 3000 Franken pro Jahr für die Zweielternfamilie im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (Grafik G23). Im Kanton Neuenburg fällt dabei die steuerliche Mehrbelastung infolge der Besteuerung der IPV stärker ins Gewicht als im Kanton Bern, weil die IPV im Kanton Neuenburg grosszügiger ausgestaltet ist. Die steuerliche Mehrbelastung in der Sozialhilfe wirkt sich aber nicht auf das frei verfügbare Einkommen der Haushalte aus, weil die Steuern von der Sozialhilfe übernommen werden, falls der Haushalt keinen Steuererlass erhält. Bei Ablösung aus der Sozialhilfe sinkt die Steuerbelastung (Grafik G24), weil der Haushalt deutlich weniger Prämienverbilligung erhält. Trotzdem hat der Haushalt noch eine Steuerbelastung von rund 2000 Franken, die nun nicht

mehr von der Sozialhilfe übernommen wird. Dadurch vergrössert sich infolge der Besteuerung beider Leistungen der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe (Grafik G24).

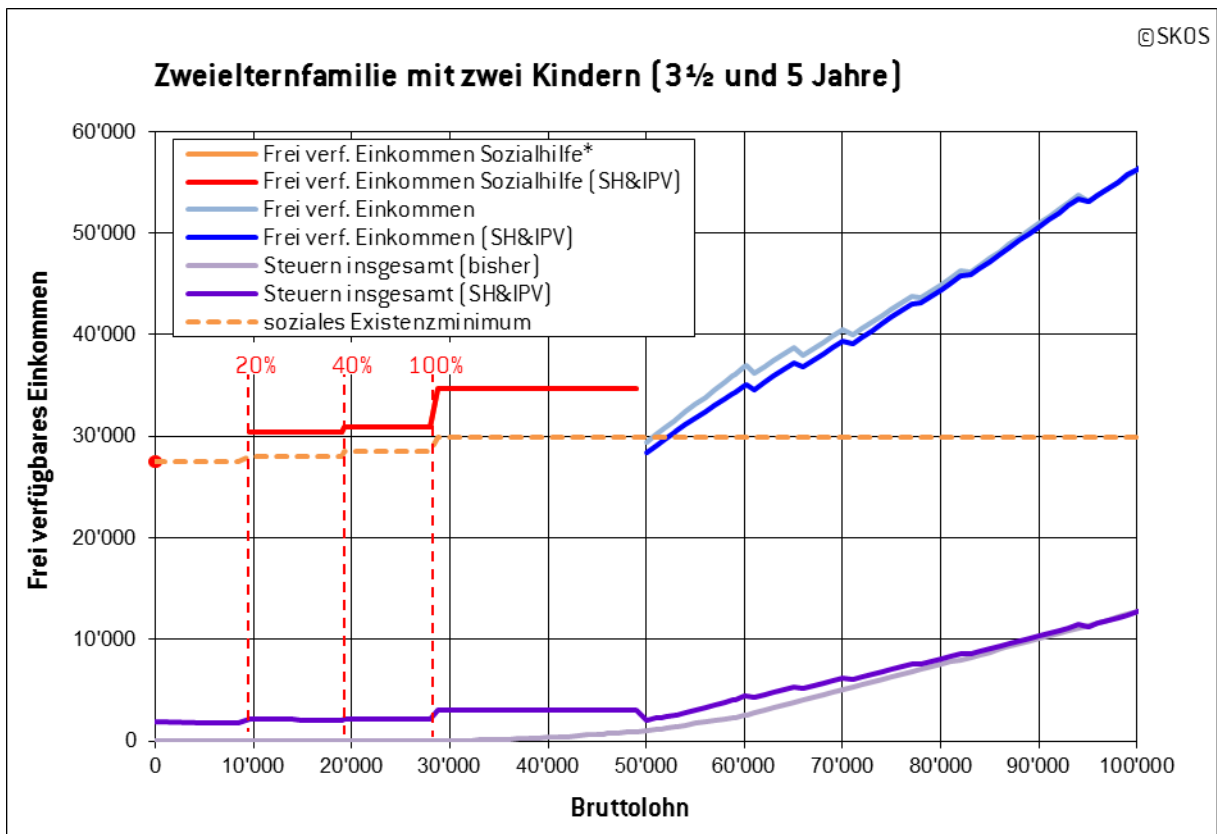
G23 Steuerbelastung mit Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV, Neuenburg 2011



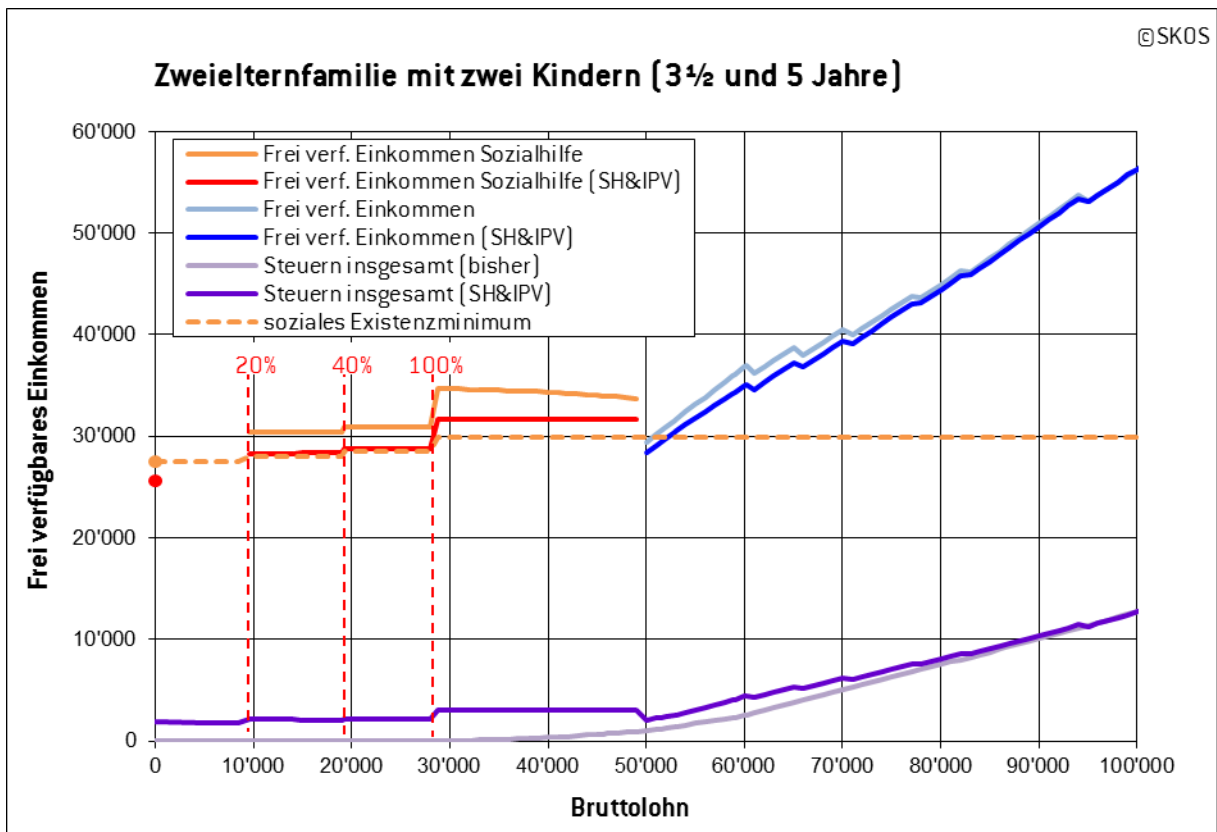
Da sich im Kanton Neuenburg das frei verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe nicht verändert, ergibt sich auch kein Eingriff ins soziale Existenzminimum. Bei der idealtypischen Haushaltssituation lebt der Haushalt knapp ausserhalb der Sozialhilfe geringfügig unter dem sozialen Existenzminimum. Dieser Effekt verstärkt sich mit der Besteuerung der beiden Leistungen. Grundsätzlich ist der Effekt aber zum grössten Teil auf das Zusammenspiel von Sozialhilfe und IPV zurückzuführen (vgl. S.15)

Die Effekte wie sie am Beispiel der Zweielternfamilie aufgezeigt wurden, zeigen sich analog für die anderen idealtypischen Haushaltssituationen im Kanton Neuenburg. Die Steuerbelastung steigt sowohl für die Einelternfamilie als auch für den alleinstehenden Mann in geringerem Umfang als bei der Zweielternfamilie. Deshalb verstärkt sich der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe auch in geringerem Ausmass.

Wenn im Kanton Neuenburg die Steuern nicht von der Sozialhilfe übernommen würden und der Haushalt die Steuern bezahlen müsste analog zur Handhabung im Kanton Bern, ergäbe sich bei der Besteuerung beider Leistungen für die Zweielternfamilie bei Erwerbslosigkeit ein Eingriff ins soziale Existenzminimum (Grafik G25). Für die beiden anderen Haushaltstypen und wenn die Zweielternfamilie ein Erwerbseinkommen realisiert, würde die Besteuerung von IPV und Sozialhilfe keinen Eingriff ins soziale Existenzminimum darstellen.



*Die orange und die rote Linie (frei verf. Eink. in der Sozialhilfe) fallen zusammen, so dass nur die rote Linie sichtbar ist.



4.4 Zusammenfassung

Die Besteuerung der Unterstützungsleistungen der IPV und der Sozialhilfe führt dazu, dass Haushalte ohne oder mit sehr geringem Einkommen eine höhere Steuerbelastung haben. Inwiefern sich die Besteuerung der beiden Leistungen auf das frei verfügbare Einkommen und negative Erwerbsanreize/Schwelleneffekte auswirkt, hängt jedoch auch stark von der Steuererlasspraxis und vom Umgang der Sozialhilfe mit der Steuerbelastung ab.

Bern

	Besteuerung IPV (Grafiken G11 und G13)	Besteuerung Sozialhilfe (Grafiken G15, G16, G19, und G20)	Besteuerung beider Leistungen (Grafiken G21 und G22)
Auswirkung auf die Steuerbelastung	Steuerbelastung setzt in tieferen Einkommensbereichen ein und es gibt eine steuerliche Mehrbelastung für alle Haushalte mit IPV.	Die Haushalte in der Sozialhilfe haben eine steuerliche Mehrbelastung von mehreren tausend Franken pro Jahr zu tragen.	Die steuerliche Mehrbelastung infolge Sozialhilfe und IPV kumuliert sich.
Auswirkung auf Schwelleneffekte/negative Erwerbsanreize	Die Besteuerung der IPV verstärkt den negativen Erwerbsanreiz in der Sozialhilfe. Auf die Schwelleneffekte aufgrund der Ausgestaltung der IPV hat die Besteuerung der Leistung keinen Einfluss.	Der negative Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe wird behoben.	Der negative Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe wird behoben. Die Schwelleneffekte ausserhalb der Sozialhilfe sind auf die Ausgestaltung der IPV zurückzuführen und bleiben bestehen
Auswirkung auf das soziale Existenzminimum	Das frei verfügbare Einkommen wird aufgrund der zusätzlichen Steuerbelastung geschmälert, aber alle Haushalte leben weiterhin über dem sozialen Existenzminimum.	Infolge der steuerlichen Mehrbelastung ergibt sich für einige Haushaltssituationen, insbesondere solche ohne Erwerbseinkommen, ein Eingriff ins soziale Existenzminimum.	Durch die Kumulierung der steuerlichen Mehrbelastung erweitert sich der Kreis der Working Poor Haushalte, die trotz Sozialhilfe unter dem sozialen Existenzminimum leben.

Neuenburg

	Besteuerung IPV (Grafiken G12 und G14)	Besteuerung Sozialhilfe (Grafiken G17 und G18)	Besteuerung beider Leistungen (Grafiken G23, G24 und G25)
Auswirkung auf die Steuerbelastung	Steuerbelastung bereits in tieferen Einkommensbereichen, steuerliche Mehrbelastung für alle Haushalte mit IPV. Haushalte in der Sozialhilfe müssen die Mehrbelastung nicht selber tragen.	Die Steuerbelastung für Haushalte in der Sozialhilfe steigt, aber die Steuern werden von der Sozialhilfe übernommen.	Steuerliche Mehrbelastung für alle Haushalte mit Sozialhilfe und IPV. Allerdings werden für Haushalte mit Sozialhilfe die Steuern von der Sozialhilfe übernommen.
Auswirkung auf Schwelleneffekte/negative Erwerbsanreize	Die Besteuerung der IPV verstärkt den Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe. Auf die anderen Schwelleneffekte hat die Besteuerung der IPV keinen Einfluss.	Die Besteuerung der Sozialhilfe hat keinen Einfluss auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, wenn die Steuern weiterhin von der Sozialhilfe übernommen werden.	Geringfügige Verstärkung des Schwelleneffekts bei Austritt aus der Sozialhilfe. Dieser Schwelleneffekt ist aber grösstenteils auf das Zusammenspiel IPV/Sozialhilfe zurückzuführen und dieses wird durch die Besteuerung

			nicht beeinflusst. Auch die weiteren Schwelleneffekte bleiben bestehen.
Auswirkung auf das soziale Existenzminimum	Da der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe verstärkt wird, geraten einige zusätzliche Haushalte knapp unter das soziale Existenzminimum. Für die Haushalte in der Sozialhilfe hat die Besteuerung der IPV keine Auswirkungen auf das frei verf. Einkommen.	Keine Auswirkung auf das frei verfügbare Einkommen, demzufolge auch kein Eingriff ins soziale Existenzminimum.	Kein Eingriff ins soziale Existenzminimum für Haushalte in der Sozialhilfe. Einige zusätzliche Haushalte knapp ausserhalb der Sozialhilfe unter dem soz. Existenzminimum.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Wirkung sehr unterschiedlich ausfallen kann, je nach Ausgestaltung der einzelnen Leistungen und der Abstimmung der Leistungen untereinander. Im Kanton Neuenburg würde die Wirkung erheblich anders ausfallen, wenn die Steuern nicht von der Sozialhilfe übernommen würden. Gleichzeitig ist im Kanton Neuenburg die Individuelle Prämienvverbilligung grosszügiger ausgestaltet als im Kanton Bern und dementsprechend grösser wäre auch die Wirkung, wenn diese Leistung besteuert würde.

5. Steuerbefreiung des Existenzminimums

Die Motion der Kommission des Ständerats für Wirtschaft und Abgaben sieht vor, die Besteuerung der Unterstützungsleistungen mit der Steuerbefreiung des Existenzminimums zu kombinieren. In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie sich die Steuerbefreiung des Existenzminimums auf die frei verfügbaren Einkommen der Haushalte auswirken würde. Dazu werden zuerst die verschiedenen Möglichkeiten zur Steuerbefreiung des Existenzminimums kurz erläutert, bevor anschliessend eine Variante am Beispiel des Kantons Bern genauer analysiert wird.

5.1 Möglichkeiten zur Steuerbefreiung des Existenzminimums¹⁴

Wenn das Existenzminimum von den Steuern befreit werden soll, gilt es zuerst das Existenzminimum zu definieren. In der Schweiz gibt es kein einheitlich definiertes Existenzminimum. Verschiedene Zweige der sozialen Sicherheit haben je eigene Existenzminima festgelegt. Zu den am häufigsten verwendeten gehören das betriebsrechtliche Existenzminimum, das Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und das soziale Existenzminimum gemäss SKOS. Ausserdem sind diese Existenzminima immer abhängig von den konkreten Einnahmen und Ausgaben eines Haushalts und damit für jeden Haushalt bei einem anderen Erwerbseinkommen erreicht¹⁵.

In diesem Bericht wurde bisher das soziale Existenzminimum gemäss SKOS als Richtgrösse verwendet. Demzufolge ist auch in diesem Kapitel das soziale Existenzminimum gemäss SKOS gemeint, wenn die Wirkung der Steuerbefreiung des Existenzminimums untersucht wird. Die kantonalen Steuergesetze kennen bereits persönliche Steuerfreibeträge, einen Abzug für die Berufsauslagen und für die Krankenkassenprämien, Kinderabzüge sowie Abzüge für die familien- und schulergänzende Betreuung. In einzelnen Kantonen kommen noch weitere spezifische Abzüge, beispielsweise für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen hinzu. Diese Abzüge und Freibeträge sind heute jedoch an vielen Orten zu bescheiden angesetzt, um eine Besteuerung der Einkünfte, die für die Existenzsicherung notwendig sind, zu vermeiden.

Für die Steuerbefreiung des Existenzminimums gilt es, die Steuerfreigrenze in höhere Einkommensbereiche zu verschieben. Dies kann entweder über eine **Anpassung der Tarife in den Steuergesetzen** oder über die **Einführung bzw. Erhöhung von Abzügen** erreicht werden.

Die Anpassung der Tarife ist aufwendiger und betrifft stets alle Bereiche des Steuergesetzes. Sie geht in der Regel mit einer weitergehenden Revision des Steuergesetzes einher. Die Abzugslösung hingegen erlaubt ein zielgruppenspezifisches Vorgehen bei einer Erhaltung des Gesamtsystems. Sie ist tendenziell einfacher umsetzbar und kann häufig über eine Teilrevision gelöst werden. Die Lösung der Freistellung des Existenzminimums über Abzüge hat den Vorteil, dass eine spezifische Ausgestaltung der steuerlichen Entlastung vorgenommen werden kann.

¹⁴ Die Angaben in diesem Abschnitt wurden weitgehend dem Kapitel Good Practice Steuern entnommen, das im folgenden Bericht erschienen ist: Ehrler Franziska, Caroline Knupfer und Yann Bochsler (2012). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen. Das Kapitel kann einzeln heruntergeladen werden unter: <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/schwelleneffekte/>

¹⁵ Vgl. dazu auch: SKOS 2012, Armut und Armutsgrenze, Grundlagenpapier. www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagendokumente/Armutsgrenze.pdf

Die Steuerbefreiung des Existenzminimums mittels Abzügen kann unterschiedlich umgesetzt werden. Grundsätzlich kann sie entweder über die Einführung oder Erhöhung eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage (steuerbares Einkommen) oder eines Abzugs vom Steuerbetrag erreicht werden.

Abzug von der Bemessungsgrundlage

Bei einem Abzug von der Bemessungsgrundlage (steuerbares Einkommen) ist die Erhöhung bestehender Sozialabzüge eine mögliche Lösung zur Steuerbefreiung des Existenzminimums oder die Einführung neuer Abzüge. Abzüge von der Bemessungsgrundlage können pauschal oder degressiv ausgestaltet sein. Ausserdem können Abzüge von der Bemessungsgrundlage auf bestimmte Zielgruppen beschränkt werden, so wie beispielsweise der Kinderabzug gezielt Familien entlastet.

Pauschale Abzüge von der Bemessungsgrundlage führen dazu, dass alle Steuerpflichtigen davon profitieren und die effektive Steuerreduktion bis zu einem bestimmten Einkommen steigt. Folglich würden höhere Einkommen durch einen entsprechenden Abzug stärker entlastet als tiefste Einkommen. Damit wird das steuerethische Prinzip der vertikalen Gerechtigkeit nicht erfüllt, denn die tiefsten Grenzsteuersätze kämen nicht den tiefsten Einkommenskategorien zu Gute. Zudem kann die Steuerbefreiung des Existenzminimums je nach kantonaler Steuergesetzgebung nur über namhafte Sozialabzüge erreicht werden. In der praktischen Umsetzung erweisen sich Steuerabzüge zur Befreiung des Existenzminimums folglich tendenziell als teuer, da sie bedeutende Steuerausfälle bewirken können.

Bei der Lösung des Abzugs von der Bemessungsgrundlage ist zu beachten, dass diese die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen abbildet. Dies kann beispielsweise erreicht werden, wenn die Beurteilungsbasis für den Steuerabzug nicht das steuerbare Einkommen ist, sondern auf dieses abstützt, zusätzlich jedoch die Kosten für den Liegenschaftsunterhalt, Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln, Einkäufe in die 2.Säule, Beiträge in die 3.Säule etc. aufgerechnet werden.

In der konkreten Umsetzung der Steuerbefreiung mittels Einführung oder Erhöhung von Sozialabzügen muss überdies auf das Problem der Verzerrung der Steuerprogression hingewiesen werden. Wird nämlich die Steuerfreigrenze in höhere Einkommensregionen verschoben, ist auch die Progressionsstufe bereits höher. Diesbezüglich empfiehlt es sich, vorgängig zu analysieren, welche Wirkung die Einsetzung der Besteuerung auf das frei verfügbare Einkommen hat. Zu vermeiden ist eine übermässige Progressionsstufe, die zur Schaffung eines neuen Schwelleneffekts führen würde.

Zielführender als allgemeine Sozialabzüge wäre die Beschränkung der Abzüge auf tiefe Einkommen. Das heisst, Abzüge wären nur bis zu einem bestimmten Grenzeinkommen zulässig. Unter Umständen könnte dies aber zu unerwünschten Nebeneffekten bei anderen Transferleistungen führen, die auf der Basis des steuerbaren Einkommens berechnet werden. Bei Erreichen der definierten Einkommensgrenze würde das steuerbare Einkommen sprunghaft ansteigen, weil ein bestimmter Abzug nicht mehr getätigt werden kann. In Abhängigkeit davon reduzierte sich auch die jeweilige Transferleistung abrupt. Gleichzeitig würde auch die sprunghaft ansteigende Steuerbelastung einen Schwelleneffekt im frei verfügbaren Einkommen verursachen.

Eine Variante zu pauschalen Sozialabzügen bilden **degressive Abzüge**. Der Abzug würde mit steigendem Einkommen graduell reduziert und müsste mit der Steuerprogression im Detail austariert werden. Die Ausgestaltung dieses Instruments stellt jedoch grosse Herausforderungen an den Gesetzgeber, insbesondere bezüglich der zu wählenden Degressionsrate. Eine zu starke Reduktion des Abzugs über einen kurzen Einkommensbereich riskiert nämlich negative Erwerbsanreize hervorzurufen, die durch eine allfällige Verringerung von Sozialtransferleistungen im gleichen Einkommenssegment noch verstärkt würden.

Abzug vom Steuerbetrag

Als Alternative zum Sozialabzug kann die Steuerbefreiung des Existenzminimums über einen **Abzug vom Steuerbetrag** gelöst werden¹⁶. Dieser kann ebenfalls pauschal oder degressiv ausgestaltet sein und auf gewisse Zielgruppen (z.B. Familienkonstellationen) beschränkt werden.

Als **pauschaler Abzug** käme der Abzug vom Steuerbetrag allen Haushalten zu Gute, würde jedoch tiefere Einkommen zusätzlich entlasten, da die Steuerbelastung dadurch erst ab einem höheren Grenzeinkommen einsetzen würde. Die Einführung eines Abzugs vom Steuerbetrag würde hohe Kosten verursachen, weil er allen Einkommen zu Gute käme und folglich beträchtliche Steuerausfälle bedingen würde. Das Instrument des Abzugs vom Steuerbetrag könnte jedoch in seiner Anwendung ebenfalls auf tiefe und mittlere Einkommen beschränkt werden, d.h. in dem der Abzug die Form eines **degressiven Abzugs** annimmt und mit steigendem Einkommen reduziert wird. Dabei wäre eine prozentuale Abstufung des Abzugs vom Steuerbetrag in Abhängigkeit der Einkommenshöhe zu empfehlen, um Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu vermeiden¹⁷.

5.2 Wirkung der Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums

Im Folgenden wird anhand eines degressiven Abzugs vom Steuerbetrag die Wirkung der Steuerbefreiung des Existenzminimums analysiert. Dies wird am Beispiel des Kantons Bern gezeigt, weil der Kanton Bern die Einkommen am Existenzminimum stärker besteuert als der Kanton Neuenburg. Abzüge vom Steuerbetrag existieren sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene. So kennt beispielsweise der Bund aktuell einen Abzug vom Steuerbetrag für Familien von 250 Franken pro Kind. Auf kantonaler Ebene wird beispielsweise der Kanton Neuenburg ebenfalls einen Abzug vom Steuerbetrag für Familien einführen von 500 Franken pro Kind.

Für diese Studie wurde ein degressiver Abzug vom Steuerbetrag gewählt, um gezielt das Existenzminimum von den Steuern zu befreien, ohne gleichzeitig auch die mittleren und hohen Einkommen steuerlich zu entlasten und dadurch hohe Steuerausfälle zu verursachen. Der angewendete Abzug ist eine theoretische Lösung und wurde gezielt für die Situation der drei untersuchten Haushaltsformen im Kanton Bern entwickelt. Um die Steuerbefreiung des

¹⁶ Der Abzug vom Steuerbetrag würde sich auf einen maximalen pauschalen Abzug vom effektiven Steuerbetrag beschränken und keine Auszahlung des negativen Betrags vorsehen, sofern der Abzug grösser als die geschuldete Steuer wäre.

¹⁷ In der Praxis wird der Abzug vom Steuerbetrag insofern kritisch betrachtet, als er die statistische Berichterstattung, welche auf Steuerdaten basiert, erschwert. Die effektiv geschuldeten Steuerbeträge wären nur schwierig mit den effektiven Einkommensverhältnissen koppelbar. Steuerabzüge auf der Bemessungsgrundlage führten zu einer saubereren Definition des steuerbaren Einkommens, welche auch für die Berechnung weiterer Transferleistungen verwendet werden könnten.

Existenzminimums in einem Kanton praktisch umzusetzen, muss die Ausgestaltung des kantonalen Steuersystems sowie die Gesamtheit der Haushaltskonstellationen berücksichtigt werden.

Ausgangslage für die Entwicklung des hier verwendeten Abzugs vom Steuerbetrag ist die Steuerbelastung am Existenzminimum im Kanton Bern. Tabelle T3 zeigt für alle drei Falltypen die Höhe der Steuerbelastung kurz vor Ablösung von der Sozialhilfe.

T3 Steuerbelastung in der Stadt Bern kurz vor Austritt aus der Sozialhilfe (Situation 2010)

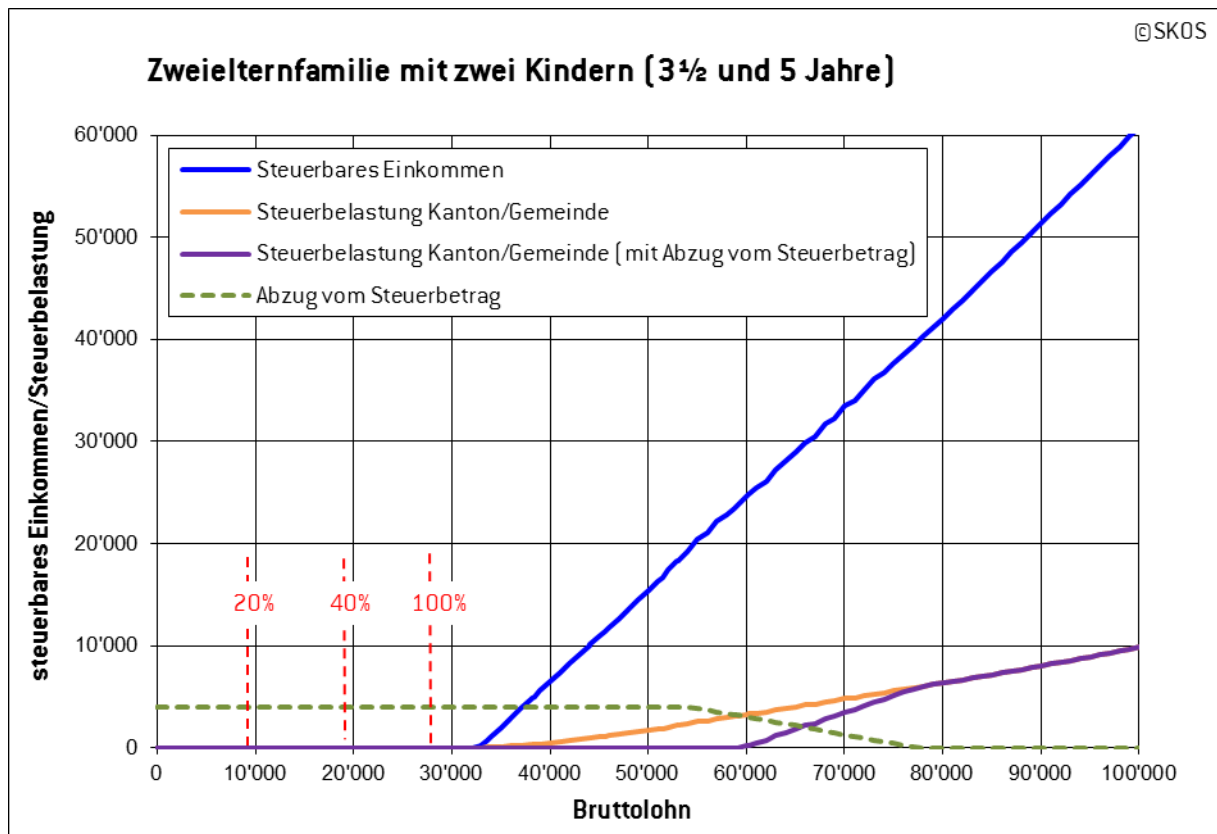
	Besteuerung gemäss Status quo (ohne Besteuerung von Sozialhilfe und IPV)		Besteuerung von Sozialhilfe und IPV	
	Steuerbelastung insgesamt	Steuerbelastung Kanton & Gemeinde	Steuerbelastung insgesamt	Steuerbelastung Kanton & Gemeinde
Einelternfamilie mit einem Kind (3½ Jahre)	3271 Franken	3005 Franken	3840 Franken	3522 Franken
Familie mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre)	3224 Franken	2987 Franken	4284 Franken	3954 Franken
Alleinstehender geschiedener Mann mit Unterhaltspflicht	433 Franken	389 Franken	742 Franken	669 Franken

Damit der Abzug vom Steuerbetrag das soziale Existenzminimum auch wirklich von den Steuern befreit, muss er hoch genug sein, um die Steuerbelastung zu eliminieren. Da die Besteuerung der Sozialhilfeleistungen sowie die Steuerbefreiung des Existenzminimums auf Kantonsebene ansetzen, beschränkt sich die Analyse auf die Kantons- und Gemeindesteuern. Diese sind von den untersuchten Haushaltssituationen für die Zweielternfamilie am höchsten und betragen im Falle einer Besteuerung der Leistungen rund 4'000 Franken am Existenzminimum (d.h. kurz vor Ablösung aus der Sozialhilfe)¹⁸. Deshalb wurde ein Steuerrabatt von maximal 4'000 Franken gewählt. Dieser wird in Abhängigkeit vom steuerbaren Einkommen gewährt. Im Fall der Situation ohne Besteuerung von Sozialhilfe und IPV wird der Abzug bis zu einem steuerbaren Einkommen von 10'000 Franken gewährt. Für Haushalte mit Kindern erhöht sich die Grenze des steuerbaren Einkommens um 10'000 Franken. Die Zweielternfamilie erhält den vollen Abzug also bis zu einem steuerbaren Einkommen von 20'000 Franken pro Jahr. Wenn die Leistungen der Sozialhilfe und der IPV besteuert werden, ist das steuerbare Einkommen der einkommensschwachen Haushalte höher und der Abzug muss für die beiden idealtypischen Haushalte mit Kindern bis zu einem höheren steuerbaren Einkommen gewährt werden, wenn dadurch das Existenzminimum von den Steuern befreit werden soll. In diesem Fall wird der Abzug für die Einelternfamilie bis zu einem steuerbaren Einkommen von 25'000 Franken gewährt und für die Zweielternfamilie bis zu einem steuerbaren Einkommen von 30'000 Franken. Anschliessend wird der Abzug mit steigendem steuerbarem Einkommen proportional reduziert. Wenn der Steuerbetrag geringer ist als der gewährte Abzug, kann der ganze Steuerbetrag abgezogen werden. Eine Auszahlung des negativen Steuerbetrags ist hingegen nicht vorgesehen.

¹⁸ Die Zweielternfamilie hat einen höheren Bedarf als die beiden anderen untersuchten Haushaltstypen und wird deshalb auch bei einem höheren Erwerbseinkommen (und auch steuerbarem Einkommen) aus der Sozialhilfe abgelöst.

Die Grafiken G26 und G27 zeigen, wie sich der Abzug von maximal 4'000 Franken auf die Steuerbelastung auswirkt. Dazu lohnt sich auch ein Blick auf das steuerbare Einkommen, das sich in den beiden Situationen sehr deutlich unterscheidet. Für die Zweielternfamilie ist im Fall ohne Besteuerung der Leistungen das steuerbare Einkommen bis zu einem Bruttolohn von 32'000 Franken null, steigt dann aber stetig an. Der maximale Rabatt von 4'000 Franken wird bei Weitem nicht ausgeschöpft, weil die Steuerbelastung der Haushalte darunter liegt. Die degressive Reduktion führt dazu, dass Haushalte dieses Typs bis zu einem Bruttolohn von 77'000 Franken steuerlich entlastet werden.

G26 Wirkung des degressiven Abzugs vom Steuerbetrag (4'000 Fr.) auf die Steuerbelastung im Fall ohne Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV

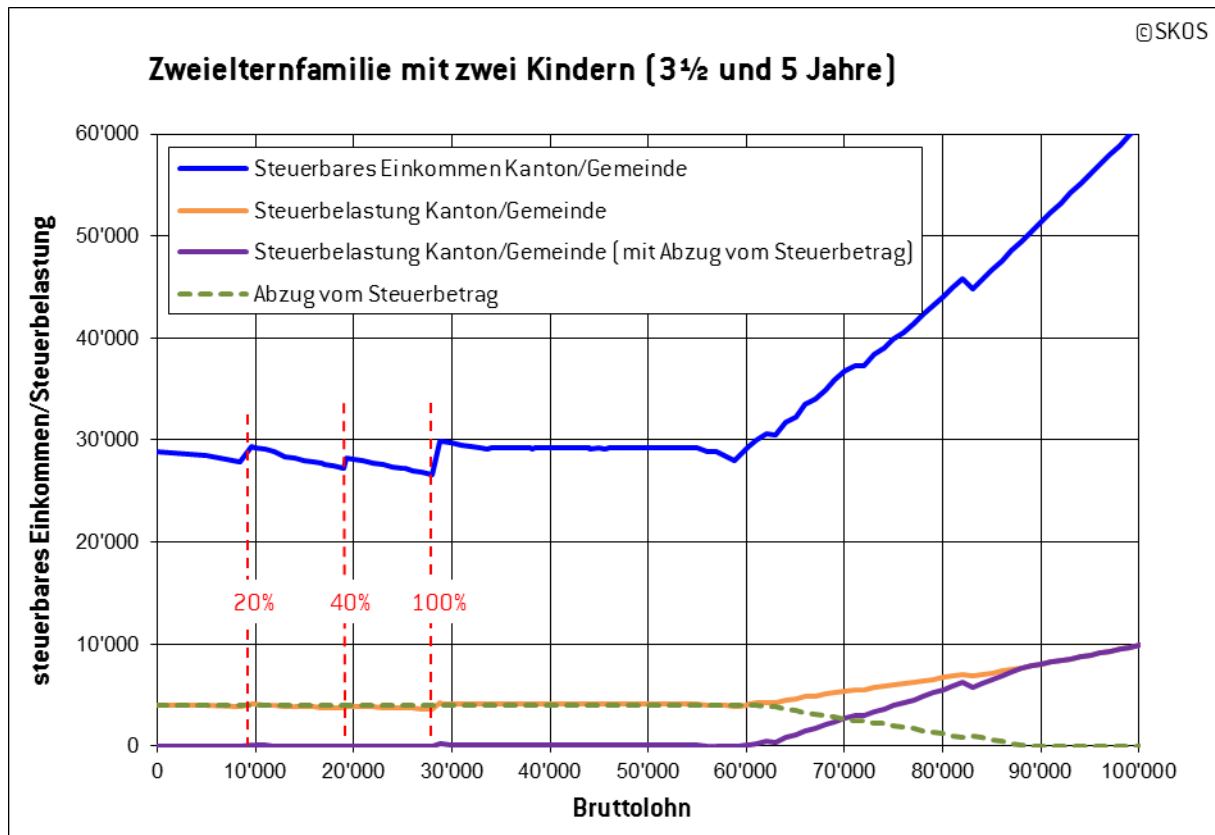


Ein erheblich anderes Bild zeigt sich in der Situation der Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe und der IPV (G27). Das steuerbare Einkommen beträgt bei diesem Haushaltstyp schon im Fall ohne Erwerbseinkommen rund

28'000 Franken. Hier wird der Abzug von maximal 4'000 Franken von den Haushalten in der Sozialhilfe vollumfänglich ausgeschöpft. Die Stufen im steuerbaren Einkommen bei einer Erhöhung des Erwerbseinkommens sind auf die Einkommensfreibeträge zurückzuführen. Wenn ein Haushalt sein Pensum erhöht, erhält er einen höheren Einkommensfreibetrag in der Sozialhilfe, so dass sein addiertes Einkommen aus Erwerb und Sozialhilfeleistungen und damit auch das steuerbare

Einkommen sprunghaft ansteigt. Insgesamt wird infolge des Abzugs vom Steuerbetrag die steuerliche Belastung reduziert bis zu einem Bruttolohn von 88'000 Franken¹⁹.

G27 *Wirkung des degressiven Abzugs vom Steuerbetrag (4'000 Fr.) auf die Steuerbelastung im Fall mit Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV*

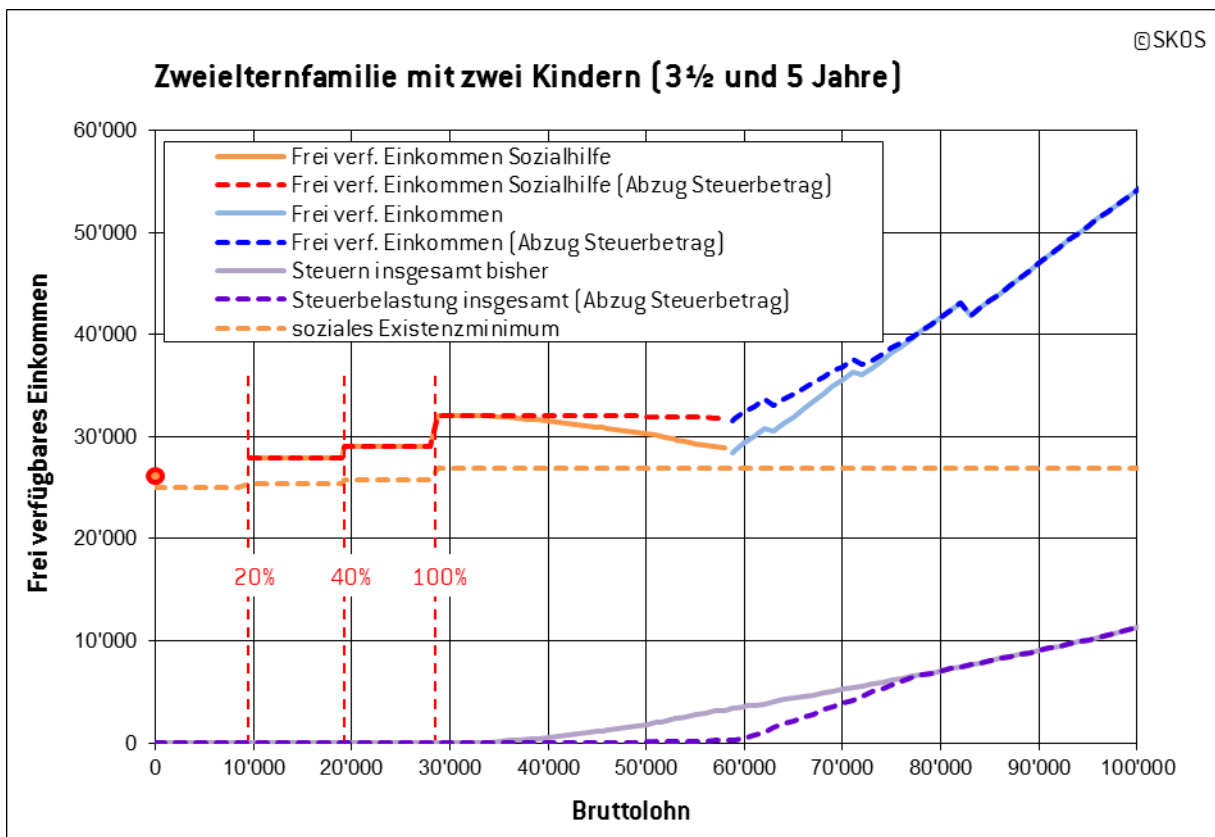


Im Folgenden wird gezeigt, wie sich der beschriebene Abzug von maximal 4'000 Franken auf das frei verfügbare Einkommen auswirkt, bevor im Vergleich dazu die Variante eines reduzierten Abzugs vom Steuerbetrag von maximal 2'000 Franken analysiert wird.

Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums mittels eines Abzugs vom Steuerbetrag in der Höhe von 4000 Franken

Grafik G28 zeigt die Wirkung des Abzugs vom Steuerbetrag in der Situation ohne Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe und der Prämienverbilligung. Die orange Linie zeigt den in den vorhergehenden Kapiteln diskutierten negativen Erwerbsanreiz für Working-Poor-Haushalte in der Sozialhilfe, der sich aufgrund der Steuerbelastung ergibt. Wird nun der beschriebene Abzug vom Steuerbetrag gewährt, bezahlen Beziehende von Sozialhilfeeleistungen keine Steuern mehr. Das soziale Existenzminimum gemäss SKOS ist von den Steuern befreit.

¹⁹ Dass im Fall der Besteuerung der Haushalt der Zweielternfamilie bis zu einem Bruttolohn von 88'000 Franken entlastet wird, im Gegensatz zu 77'000 Franken im Fall ohne Besteuerung, hängt mit der notwendigen Gewährung des Steuerabzugs bis zu einem höheren steuerbaren Einkommen zusammen. Eine Anpassung der Degressionsrate könnte dies ändern.



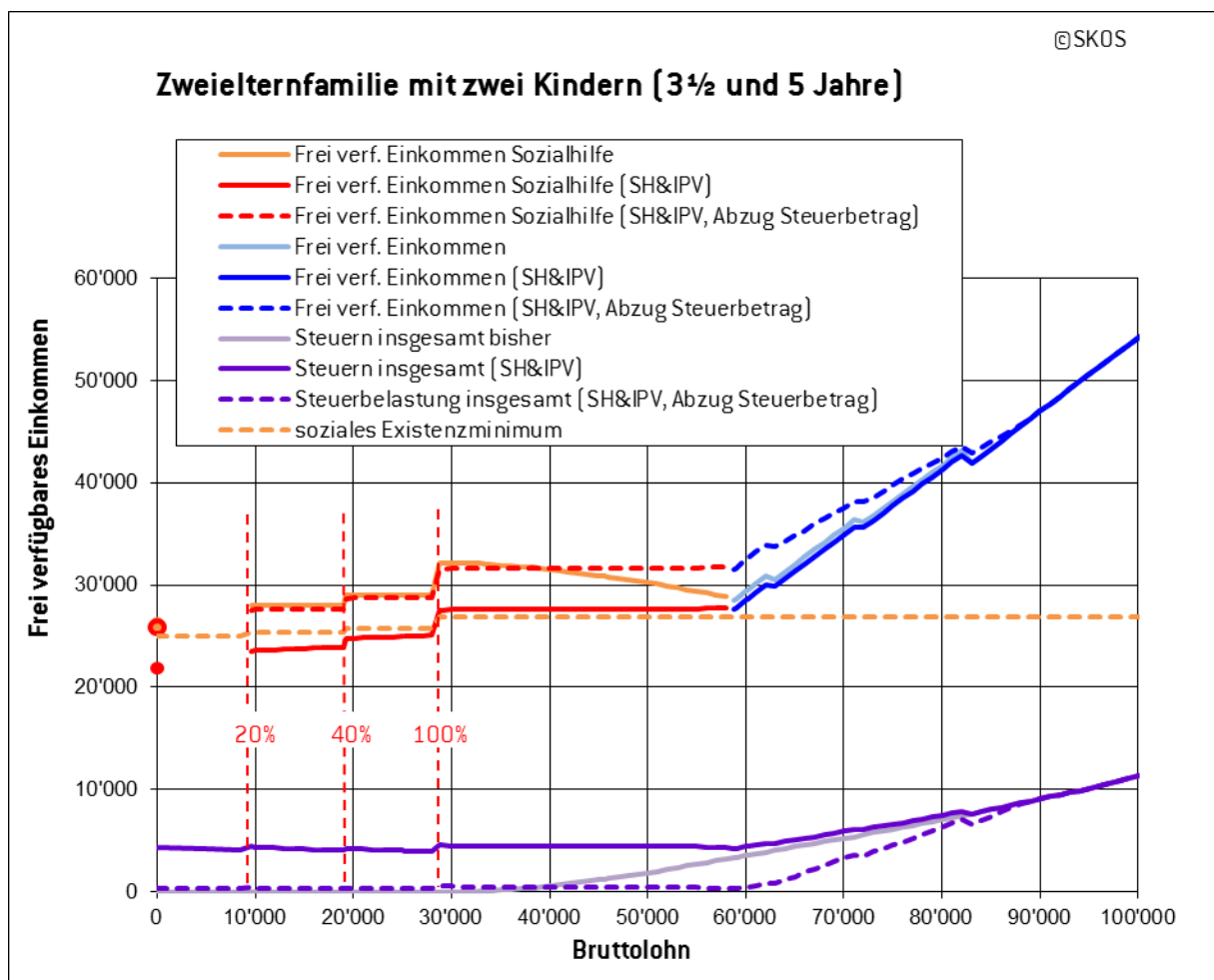
Die gestrichelte violette Linie zeigt den Verlauf der Steuerbelastung. Infolge des Abzugs vom Steuerbetrag setzt die Steuerbelastung erst nach Austritt aus der Sozialhilfe ein. Die Progression ist dann aber für Einkommen zwischen 60'000 und 77'000 Franken stärker als vorher, weil der Abzug stetig reduziert wird. Ab einem Bruttolohn von 78'000 Franken pro Jahr fällt der Abzug gänzlich weg, die Steuerbelastung ist gleich hoch wie vorher. Durch die degressive Ausgestaltung entlastet der Abzug gezielt die Einkommen zwischen 33'000 und 77'000 Franken. Der maximale Abzug von 4000 Franken wird dabei aber nie ausgeschöpft, weil die Steuerbelastung bei jenen Haushalten, die Anspruch auf den maximalen Abzug hätten, deutlich darunter liegt.

Der Verlauf der frei verfügbaren Einkommen zeigt, dass die Familie auch im Falle der Steuerbefreiung des Existenzminimums beim selben Bruttolohn aus der Sozialhilfe abgelöst wird wie vorher. Der negative Erwerbsanreiz kann korrigiert werden, ohne dass ein neuer Schwelleneffekt entsteht, weil durch den Abzug vom Steuerbetrag sowohl die tiefen Einkommen in der Sozialhilfe als auch jene ausserhalb entlastet werden.

Wenn der Abzug vom Steuerbetrag nun auf die Situation mit Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV angewendet wird, zeigt sich ein sehr ähnliches Bild (Grafik G29). Die Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV hat für diese Haushaltssituation einen Eingriff ins Existenzminimum zur Folge für alle Haushalte ohne Erwerbeinkommen oder mit tiefen Arbeitspensen. Der Blick auf die Steuerbelastung zeigt, dass der Abzug vom Steuerbetrag die Einkommen in der Sozialhilfe vollständig von den Steuern entlastet. Auch hier ist also das Existenzminimum von den Steuern befreit. Genau wie in der Situation ohne Besteuerung der

Leistungen, ist nach Austritt aus der Sozialhilfe die Steuerprogression stärker infolge des neuen Abzugs. Ab einem Bruttolohn von 89'000 Franken ist die Steuerbelastung dieselbe wie in der Situation ohne den Abzug. Im Gegensatz zur vorherigen Grafik wird in diesem Fall der maximale Abzug aber ausgeschöpft, weil die Haushalte in der Sozialhilfe infolge der Besteuerung der Sozialhilfeleistungen und der IPV eine deutlich höhere Steuerbelastung haben. Dies erstaunt wenig, da der Abzug auf 4000 Franken angesetzt wurde, weil die Steuerbelastung diese Höhe erreicht. Die steuerliche Entlastung ist höher als in der Situation ohne Besteuerung der Leistungen und betrifft alle Einkommen zwischen 0 und 88'000 Franken Bruttolohn. Die Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen ist innerhalb der Sozialhilfe derselbe wie in Situation ohne Leistungsbesteuerung. Der negative Erwerbsanreiz in der Sozialhilfe wurde bereits durch die Besteuerung der Leistungen behoben. Infolge des Abzugs vom Steuerbetrag wird das ganze frei verfügbare Einkommen angehoben, alle Haushalte befinden sich wieder über dem sozialen Existenzminimum. Ausserhalb der Sozialhilfe sind der Effekt und der Bruttolohnbereich der profitierenden Haushalte grösser. Dieser Effekt könnte aber mittels Anpassung der Degressionsrate an jenen der Situation ohne Besteuerung angeglichen werden.

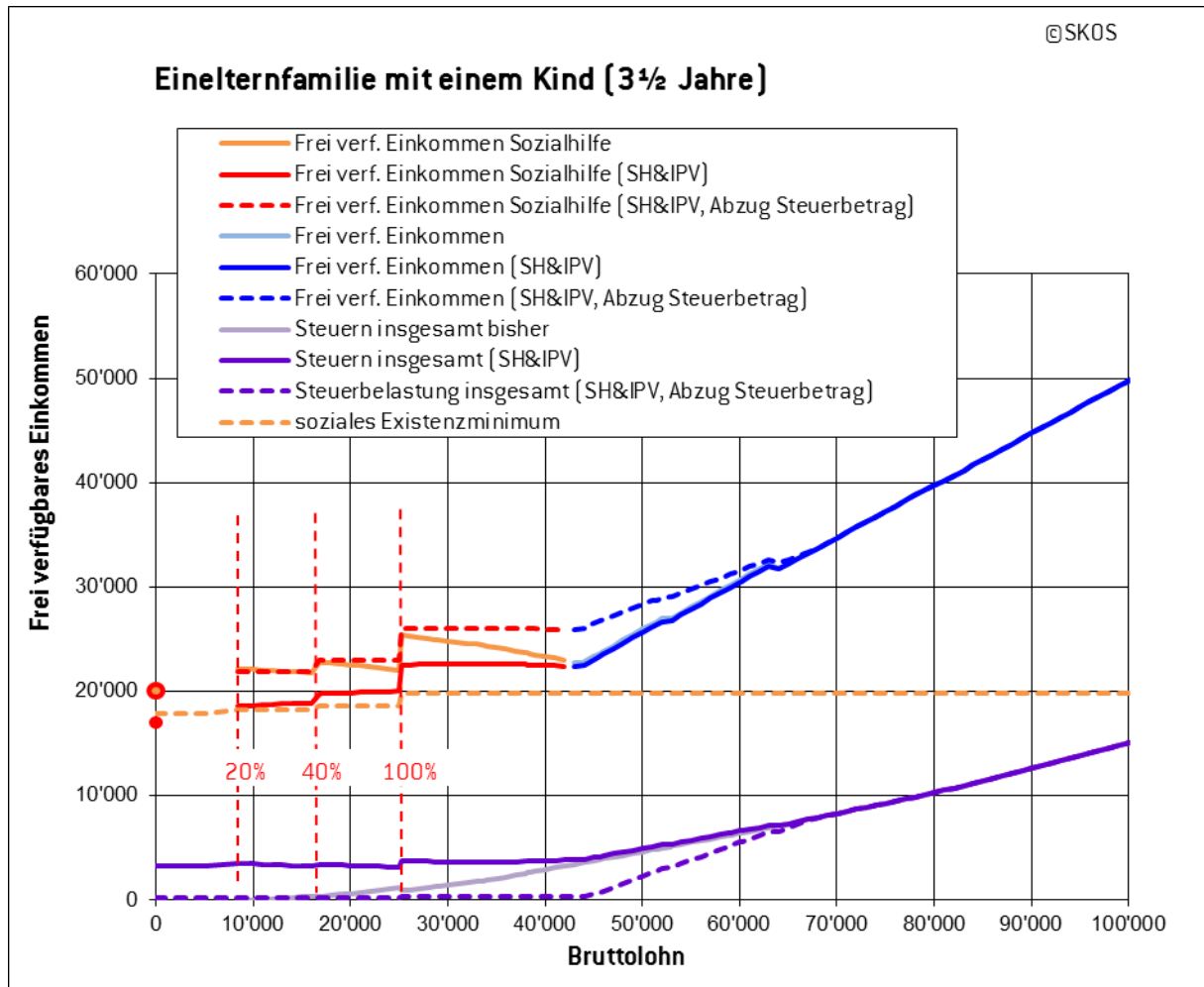
G29 Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums in der Situation mit Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV, Bern 2010



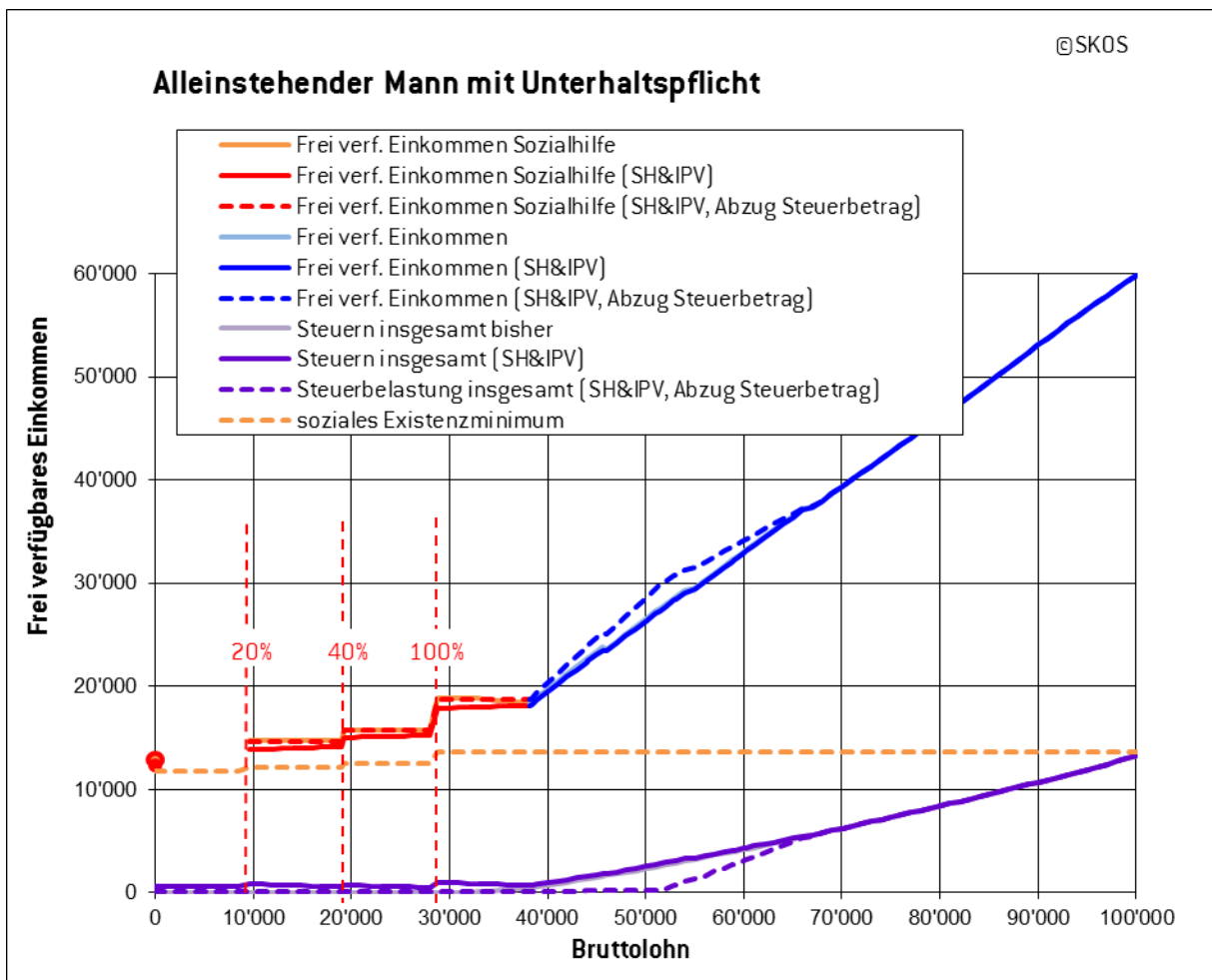
Dieselbe Wirkung zeigt sich auch bei den beiden anderen analysierten Haushaltssituationen in den Grafiken G30 und G31. Sowohl die Einelternfamilie als auch der Alleinstehende Mann mit Unterhaltspflicht schöpfen den Steuerabzug nicht vollständig aus, weil ihre Steuerbelastung bei

einem Einkommen unter dem sozialen Existenzminimum geringer ist als bei der Zweielternfamilie. Bei der Einelternfamilie setzt die Steuerbelastung knapp nach Ablösung aus der Sozialhilfe ein. Steuerlich entlastet werden im Fall der Besteuerung von Leistungen der Sozialhilfe und der IPV Einkommen bis zu einem Bruttolohn von 67'000 Franken. Der Abzug führt also ebenfalls zu einer gezielten Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums.

G30 Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums in der Situation mit Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV, Bern 2010



Beim Alleinstehenden Mann mit Unterhaltspflicht (Grafik G31) sind auch Einkommen über dem Existenzminimum von den Steuern befreit. Dies ist aber vertretbar, weil in der Ausgangslage angenommen wird, dass der Alleinstehende Mann auch bei einem sehr tiefen Einkommen die vollen Alimente bezahlt für seine Kinder und die ehemalige Ehefrau und diese demzufolge bei den Steuern abziehen kann. In der Realität dürfte seine Unterhaltspflicht deutlich reduziert oder sogar gänzlich ausgesetzt werden. Somit wäre auch sein steuerbares Einkommen höher und der Abzug vom Steuerbetrag würde sich ebenfalls nur auf das Existenzminimum beschränken.



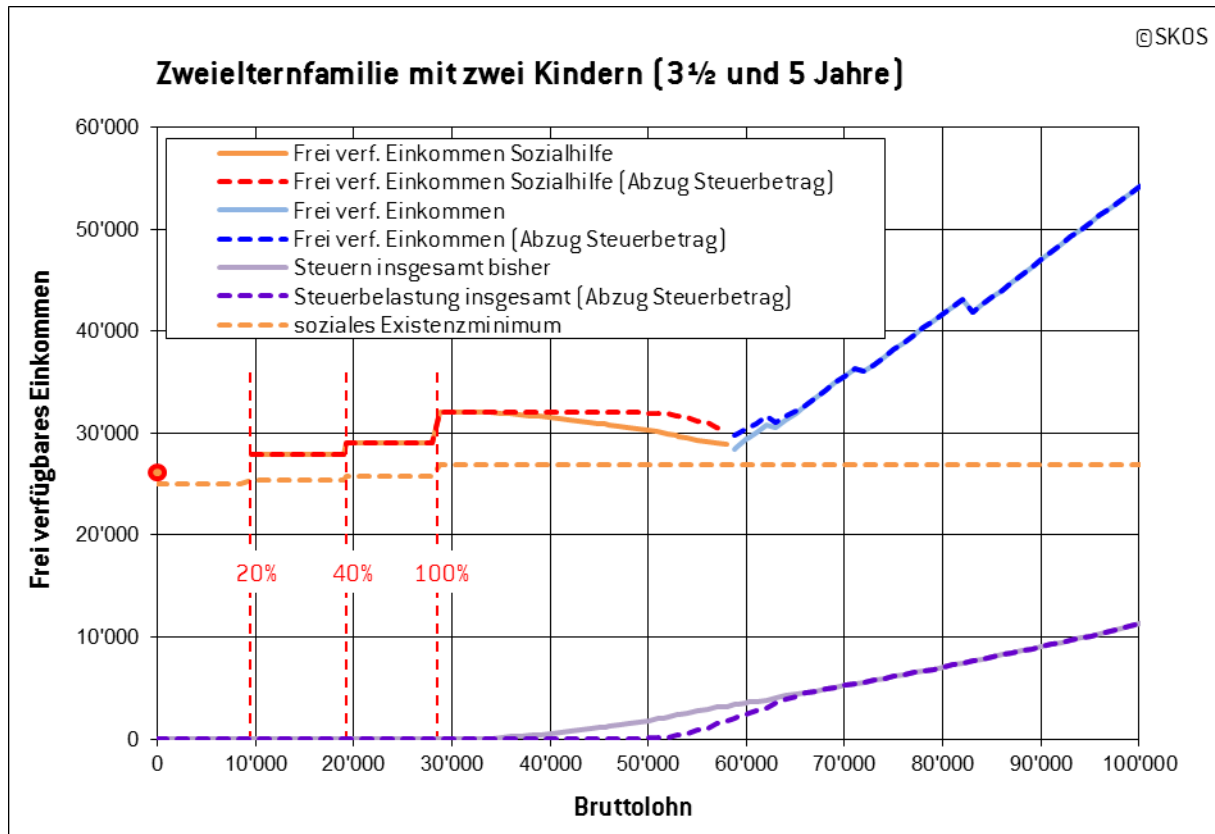
Es kann damit festgehalten werden, dass im Falle der vollständigen Steuerbefreiung des Existenzminimums mittels des gewählten Abzugs vom Steuerbetrag, die Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen dieselbe ist, unabhängig davon ob die Leistungen der Sozialhilfe oder der IPV besteuert werden.

Teilweise Steuerbefreiung des Existenzminimums mittels eines Abzugs vom Steuerbetrag in der Höhe von 2000 Franken

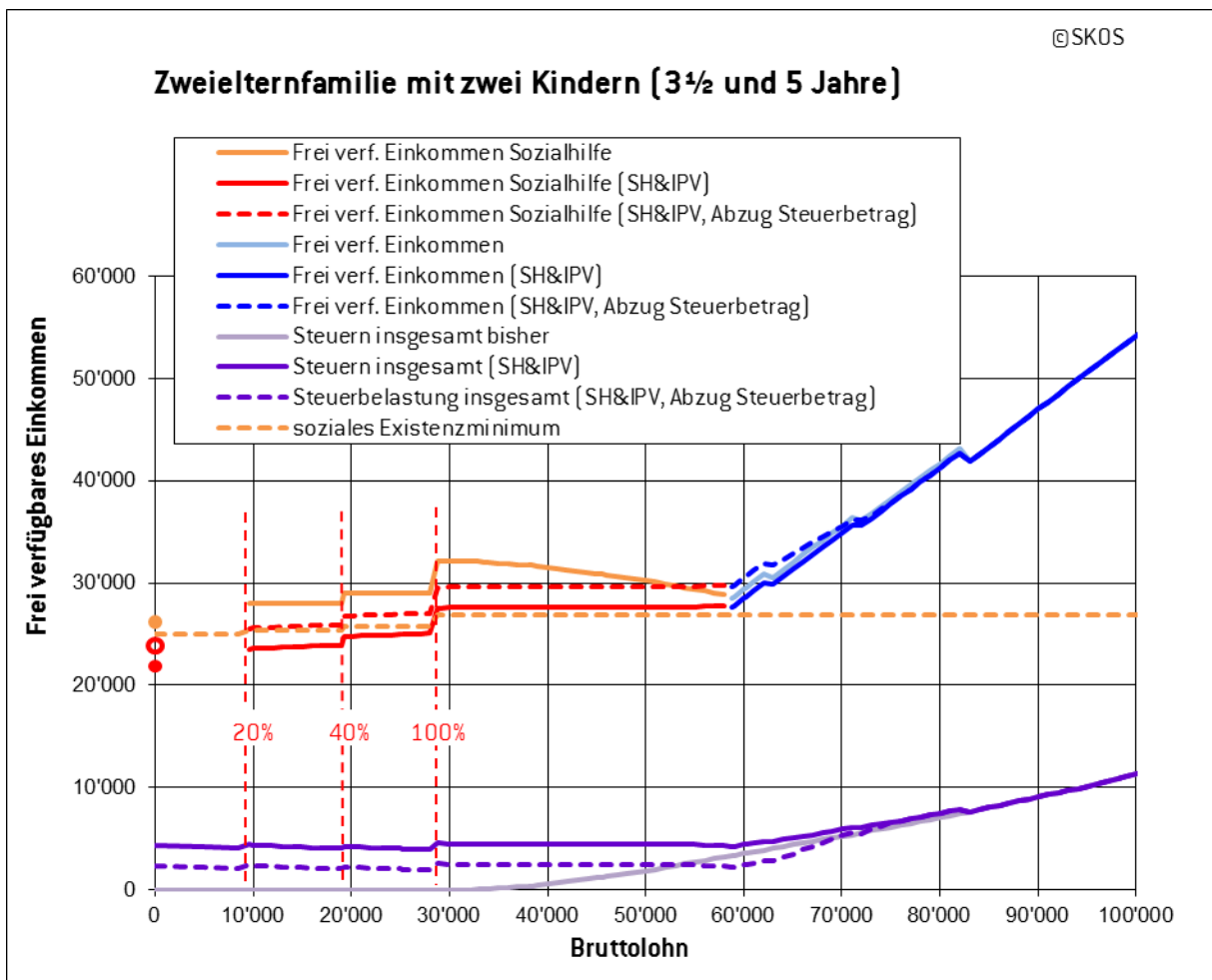
Theoretisch wäre auch eine teilweise steuerliche Entlastung der Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe denkbar, wenn dadurch kein Eingriff ins soziale Existenzminimum stattfindet. Ausserdem lohnt sich der Blick auf die teilweise Steuerbefreiung des Existenzminimums, um den Mechanismus der Steuerbefreiung des Existenzminimums über einen Abzug vom Steuerbetrag noch besser zu verstehen. Dazu wird der maximale Abzug vom Steuerbetrag auf 2000 Franken reduziert. Damit wird für die Haushaltssituationen der Einzelternfamilie und der Zweielternfamilie das soziale Existenzminimum nicht mehr vollständig von den Steuern befreit (vergleiche die Höhe der Steuerbelastung in Tabelle T3). Der Alleinstehende Mann mit Unterhaltspflicht hat eine wesentlich tiefere Steuerbelastung. Sein soziales Existenzminimum ist auch bei einem Abzug von 2000 Franken vollständig von den Steuern befreit. Deshalb wird diese Haushaltssituation im Folgenden nicht betrachtet.

In der Situation ohne Besteuerung der Sozialleistungen, setzt die Steuerbelastung der Zweielternfamilie (Grafik G32) infolge des reduzierten Steuerabzugs bereits bei einem Bruttolohn von 52'000 Franken ein, also vor Ablösung aus der Sozialhilfe. Der negative Erwerbsanreiz wird im Vergleich zur Situation ohne den Abzug deutlich reduziert, bleibt aber teilweise bestehen. Steuerlich entlastet werden die Einkommen zwischen einem Bruttolohn von 33'000 und 66'000 Franken.

G32 Teilweise Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums in der Situation ohne Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV, Bern 2010

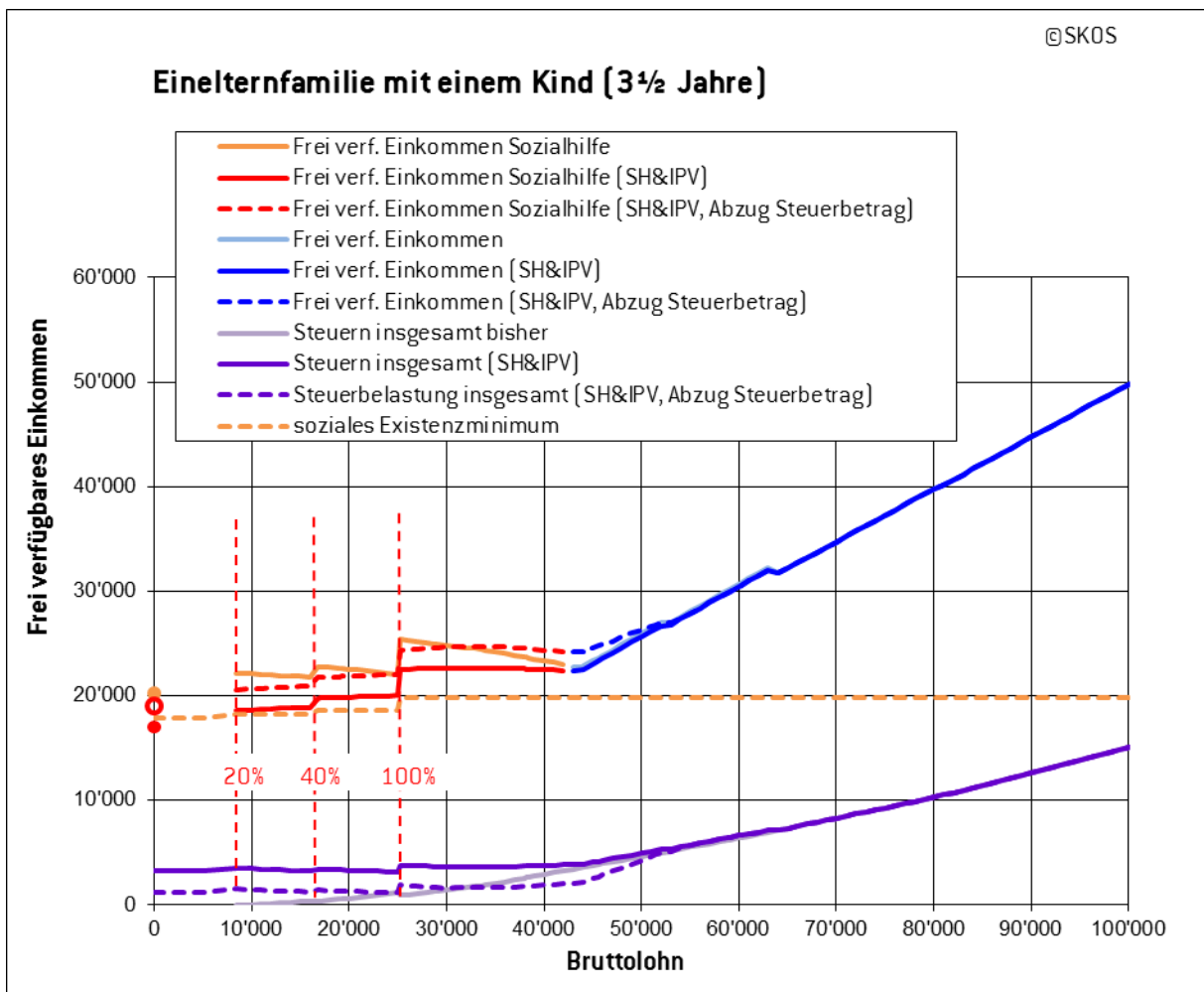


Wenn die Leistungen der Sozialhilfe und der IPV besteuert werden, kann kein negativer Erwerbsanreiz bestehen bleiben, weil dieser bereits durch die Besteuerung der Leistungen eliminiert wurde (Grafik G33). Allerdings wird das frei verfügbare Einkommen infolge des reduzierten Abzugs vom Steuerbetrag in geringerem Ausmass erhöht. Grafik G33 zeigt, dass das frei verfügbare Einkommen der Zweielternfamilie auch mit dem reduzierten Abzug keinen negativen Erwerbsanreiz aufweist. Der Eingriff ins soziale Existenzminimum infolge der Besteuerung der Sozialhilfe und der IPV kann aufgehoben werden für erwerbstätige Haushalte. Für Haushalte ohne Erwerbseinkommen kann der Eingriff ins soziale Existenzminimum reduziert werden, bleibt aber teilweise bestehen. Auch die Integrationszulage, die der Haushalt im Fall ohne Erwerbstätigkeit in Bern erhält, reicht nicht aus, um die verbleibende Steuerschuld auszugleichen. Die Betrachtung der Steuerbelastung (violette Linie) zeigt, dass dem Haushalt in der Sozialhilfe eine Steuerbelastung von rund 2000 Franken verbleibt. Bei Ablösung aus der Sozialhilfe wird auch der Abzug degressiv reduziert und damit die Progression verstärkt. Ab einem Bruttolohn von 76'000 Franken fällt der Abzug gänzlich weg, der Haushalt bezahlt wieder gleich viele Steuern wie in der Situation ohne den Abzug vom Steuerbetrag. Steuerlich entlastet werden dementsprechend alle Einkommen mit einem Bruttolohn zwischen 0 und 75'000 Franken pro Jahr.



Bei der Einelternefamilie in Grafik G34 zeigt sich eine ähnliche Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen, jedoch mit dem entscheidenden Unterschied, dass hier auch mit dem reduzierten Abzug vom Steuerbetrag der Eingriff ins soziale Existenzminimum gänzlich vermieden werden kann. Dies ist der Fall, weil der Haushalt im Fall ohne Erwerbseinkommen ebenfalls eine Integrationszulage erhält und die verbleibende Steuerlast geringer ist als bei der Zweielternfamilien. Dadurch kann die Einelternefamilie die verbleibende Steuerlast tragen, ohne unter das soziale Existenzminimum zu geraten. Die verbleibende Steuerlast beträgt im Fall ohne Erwerbstätigkeit rund 1'000 Franken, die Integrationszulage 2'400 Franken. Der Haushalt der Einelternefamilie wird im Fall der Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV für Bruttolöhne zwischen 0 und 54'000 Franken steuerlich entlastet. Ab einem Bruttolohn von 55'000 Franken bezahlt der Haushalt wieder gleich viele Steuern wie in der Situation ohne Abzug. In der Situation ohne Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV verbliebe auch für diesen Haushalt ein negativer Erwerbsanreiz.

Die Analyse der beiden Haushaltssituationen zeigt, dass bei einer teilweisen Entlastung des Existenzminimums die Steuerausfälle geringer ausfallen als bei einer vollständigen Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums. Gleichzeitig können aber auch negative Effekte (Eingriff ins Existenzminimum im Fall der Besteuerung oder negativer Erwerbsanreiz im Fall ohne Besteuerung) nicht gänzlich vermieden werden.



5.3 Zusammenfassung

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 Bemessungsgrundlage oder vom Steuerbetrag gemacht werden. Sie können pauschal oder degressiv ausgestaltet sein und auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet werden. In diesem Kapitel wurde die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums mittels eines Abzugs vom Steuerbetrag am Beispiel des Kantons Bern aufgezeigt. Dabei hat sich gezeigt, dass es in Bezug auf das frei verfügbare Einkommen im Falle einer vollständigen Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums keine Rolle spielt, ob die Leistungen der Sozialhilfe und der IPV besteuert werden oder nicht. In beiden Fällen wird der negative Erwerbsanreiz korrigiert. Wird das soziale Existenzminimum nur teilweise von den Steuern befreit, sind die Steuerausfälle geringer. Allerdings kann im Fall ohne Besteuerung der Sozialhilfe und der IPV der negative Erwerbsanreiz nicht gänzlich vermieden werden und im Fall der Besteuerung der beiden Leistungen ergibt sich immer noch ein Eingriff ins soziale Existenzminimum für die Zweielternfamilie, wenn sie kein Erwerbseinkommen hat.

6. Schlussfolgerung

Ausgangspunkt der Motion zur Besteuerung von Unterstützungsleistungen sind systembedingte Ungerechtigkeiten und negative Erwerbsanreize, die sich für Working-Poor-Haushalte aufgrund der Steuerbelastung ergeben. Um diese negativen Effekte zu beheben, fordert die Motion den Bundesrat auf, die Kombination zweier Lösungen zu prüfen, nämlich die Besteuerung von Unterstützungsleistungen einerseits bei gleichzeitiger Steuerbefreiung des Existenzminimums andererseits. Die vorliegende Studie hat anhand der Kantone Bern und Neuenburg beide Lösungen unabhängig und in Kombination miteinander geprüft hinsichtlich ihrer Wirkung auf die frei verfügbaren Einkommen²⁰. Dabei wurden exemplarisch die Leistungen der Sozialhilfe und jene der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) untersucht.

Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV

Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Die Besteuerung von Unterstützungsleistungen verhindert nicht per se systembedingte Ungerechtigkeiten. Schwelleneffekte aufgrund der Steuerbelastung können auch im Fall einer Besteuerung der Unterstützungsleistungen weiterbestehen, wenn beispielsweise die Sozialhilfe wie im Fall des Kantons Neuenburg die Steuern für ihre Klientinnen und Klienten übernimmt. Ein negativer Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe wie er sich im Kanton Bern zeigt, könnte allerdings behoben werden. Die Schwelleneffekte, die sich bei der IPV ergeben, stehen nicht in Zusammenhang mit der Steuerbelastung und können demnach auch nicht via Steuern behoben werden.

Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen: Die Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der Individuellen Prämienverbilligung stellt 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 Erwerbseinkommen (BFS 2012)²¹. Sozialhilfebeziehende Haushalte mit höheren Erwerbseinkommen erhalten in der Regel Einkommensfreibeträge, die ihnen auch im Falle einer Besteuerung 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.

Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums

Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Ein negativer Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe, wie er im Kanton Bern auftritt, könnte behoben werden. Es ist davon auszugehen, dass auch der Schwelleneffekt wie er im Kanton Neuenburg vorliegt behoben werden könnte. Zehn Kantone haben das soziale Existenzminimum bereits vollständig oder zumindest weitgehend von

²⁰ Die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums wurde nur am Beispiel des Kantons Bern geprüft.

²¹ BFS 2011, Sozialhilfestatistik 2010, Standardtabelle Einkommensquellen im Stichmonat nach Fallstruktur. Neuenburg.

den Steuern befreit und dadurch negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte, die sich im Zusammenhang von Steuerbelastung und Sozialhilfe ergeben, behoben²².

Wirkung auf das frei verfügbare Einkommen: Die Haushalte, die steuerlich entlastet werden, haben ein höheres frei verfügbares Einkommen, wenn das soziale Existenzminimum von den Steuern befreit wird und die Leistungen der Sozialhilfe und der IPV nicht besteuert werden. Für alle anderen Haushalte ändert sich das frei verfügbare Einkommen nicht.

Kombination der Leistungsbesteuerung und der Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums

Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Wenn die beiden Lösungen kombiniert werden, ergeben sich keine negativen Erwerbsanreize und es ist davon auszugehen, dass auch ein 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 Besteuerung der Leistungen der Sozialhilfe und der IPV kombiniert wird.

Die hier gemachten Aussagen beziehen sich nur auf die Kantone Bern und Neuenburg. Die Analyse hat gezeigt, dass es bereits zwischen diesen beiden Kantonen 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. Möchte also ein Kanton Unterstützungsleistungen besteuern oder das soziale Existenzminimum von den Steuern befreien, ist eine vertiefte Analyse des kantonalen Transfer- und Steuersystems unabdingbar. Des Weiteren bezieht sich die Untersuchung einzig auf die Leistungen der Sozialhilfe und der IPV. Dadurch kann keine Aussage gemacht werden zu weiteren Leistungen wie der Ergänzungsleistungen oder der Stipendien, die für viele Haushalte von grosser Bedeutung sind für die Sicherung der Existenz.

Nicht explizit Gegenstand dieser Untersuchung war die Steuererlasspraxis in den Kantonen. Einen Antrag auf Steuererlass können Haushalte mit oder ohne Sozialhilfebezug stellen. Damit kann auch die Steuererlasspraxis je nach Ausgestaltung dazu beitragen, systembedingte Ungerechtigkeiten zu verhindern. Dies dürfte in den beiden untersuchten Kantonen teilweise der Fall sein, da Gesuche von Haushalten innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe grundsätzlich gleich behandelt werden und den sozialhilfebeziehenden Haushalten die Sozialhilfeleistungen ebenfalls als Einkommen berücksichtigt werden. Andererseits kann die Steuererlasspraxis auch neue Ungleichheiten schaffen, indem beispielsweise in beiden Kantonen Haushalte mit Schulden keinen Anspruch auf einen Steuererlass geltend machen können. Da der Steuererlass im Falle einer Besteuerung von Unterstützungsleistungen an Bedeutung gewinnen dürfte, wäre eine Prüfung der Revision in Zusammenhang mit der Steuererlasspraxis in den Kantonen zentral.

²² 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> – 28.11.2012