



09.300

**Standesinitiative Bern.
Besteuerung
von Sozialhilfeleistungen**

**Initiative cantonale Berne.
Imposition
des prestations d'aide sociale**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.14 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 24.09.15 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

14.4004

**Motion WAK-SR (09.300).
Steuerbarkeit
von Unterstützungsleistungen
und steuerliche Entlastung
des Existenzminimums**

**Motion CER-CE (09.300).
Imposition des prestations
d'aide sociale
et allègement fiscal
pour le minimum vital**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.14

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 24.09.15

09.300

Antrag der Kommission

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission

Ne pas donner suite à l'initiative

14.4004

Antrag der Mehrheit





Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit

(Caroni, Bertschy, Germanier, Müller Philipp, Noser)

Annahme der Motion

Proposition de la majorité

Rejeter la motion

Proposition de la minorité

(Caroni, Bertschy, Germanier, Müller Philipp, Noser)

Adopter la motion

Le président (Rossini Stéphane, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission pour ces deux objets.

Amstutz Adrian (V, BE), für die Kommission: Mit der Standesinitiative Bern wird verlangt, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden, im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichberechtigung gänzlich der Einkommenssteuer unterstellt werden. Auch die Motion der WAK-SR – das ist das zweite Geschäft – verlangt, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen und privaten Mitteln der Einkommenssteuer unterstellt werden. Gleichzeitig soll aber das Existenzminimum steuerlich entlastet werden.

Ihre Kommission beantragt einstimmig, der Standesinitiative keine Folge zu geben, und die Mehrheit beantragt mit 17 zu 5 Stimmen, die Motion abzulehnen. Die Minderheit Caroni beantragt, die Motion anzunehmen.

Ihre Kommission ist wie der Kanton Bern und die WAK-SR der Meinung, dass die Ungleichbehandlungen und Schwelleneffekte sowie die damit verbundenen negativen Arbeitsanreize, welche aufgrund einer ungünstigen Ausgestaltung des Steuer- und Sozialtransfersystems entstehen, auszumerzen sind. Sie bezweifelt aber – ich betone: sie bezweifelt aber – mehrheitlich, dass eine Besteuerung von Transferleistungen dieses Problem effektiv beheben kann. So dürfte ein solches System, das in der Theorie nachvollziehbar ist, in der Praxis zu einem enormen administrativen Aufwand führen. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass es wenig zielführend wäre, wenn die Steuern von Personen mit tiefen Einkommen wiederum über eine neue oder eine erhöhte Transferleistung bezahlt werden müssten, was also ein Nullsummenspiel ergäbe. Ausserdem besteht bei Bezügen von AHV- und IV-Ergänzungsleistungen das Problem der negativen Arbeitsanreize ohnehin nicht.

Die Kommissionsmehrheit ist vielmehr überzeugt, dass das Problem durch eine gute Abstimmung von Steuer- und Sozialtransfersystem auf kantonaler Ebene weitgehend behoben werden kann und auch soll. Sie sieht deshalb keinen Bedarf für eine Änderung der entsprechenden Bundesgesetze.

Die Kommissionsminderheit ist demgegenüber der Meinung, dass mit der Kombination der Besteuerung von Sozialtransfers und der Steuerbefreiung des Existenzminimums eine horizontale Steuergerechtigkeit erreicht werden könnte und gleichzeitig Härtefälle verhindert werden könnten. Die Kommissionsminderheit beantragt Ihnen deshalb, die Motion der WAK-SR anzunehmen.

de Buman Dominique (CE, FR), pour la commission: La motion que nous avons à traiter cet après-midi émane du Conseil des Etats, et plus exactement de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats. Apparemment, la motion, qui a passé le cap du Conseil des Etats, par 27 voix contre 9 et 6 abstentions, est attrayante, car elle consiste à placer tous les contribuables et tous les revenus sur un pied d'égalité. Elle s'inscrit dans la même logique que la "flat tax" ou que les systèmes de TVA à taux unique, bref de tous ceux qui se veulent simplificateurs. Toutefois, quand on examine la motion qui a été votée au Conseil des Etats, on se rend compte qu'elle pêche par un certain nombre de défauts.

D'abord, l'idée est de réduire l'attractivité de l'octroi de prestations sociales pour des gens qui sont en activité professionnelle, mais avec des revenus relativement faibles. Or, il faut savoir que la plupart des gens qui bénéficient d'une aide sociale n'ont pas d'attrait pour l'aide sociale. Je tiens à souligner, car cela est intervenu après les délibérations de la Commission de l'économie et des redevances, que la Conférence suisse des institutions d'actions sociales a revu à la baisse certains standards d'aide sociale, précisément pour éviter que le fait d'être à l'aide sociale soit "une affaire", notamment lorsqu'une famille a plusieurs enfants. Cette intervention des institutions d'aide sociale veut précisément garder le caractère supplétif de l'aide sociale par



rapport au marché du travail. Cela, c'est un point.

La deuxième catégorie de gens visés concerne les gens qui se trouvent dans des homes pour personnes âgées. Les personnes bénéficiant notamment des prestations complémentaires ne reçoivent pas un revenu en tant que tel des pouvoirs publics. Ce n'est pas comme si vous disposiez d'une sorte d'enveloppe que vous n'utilisez pas pour l'économiser et envoyer de l'argent ailleurs – entre parenthèses, c'est le débat que nous avons eu à propos de l'asile. Dans les homes pour personnes âgées, il ne s'agit pas de cela. Pour la main publique, il s'agit pratiquement de payer les factures du placement dans un home, parce que le placement dans un home peut coûter plus cher que le revenu dont bénéficie la personne qui est dans l'institution, pour les raisons que vous savez. Pour un placement lourd, on peut parfois

AB 2015 N 1841 / BO 2015 N 1841

atteindre un montant de 120 000 francs par an, alors même que les rentes de certains pensionnaires, premier, deuxième et troisième piliers additionnés n'arrivent pas forcément à cette somme.

Il s'agirait donc, par la motion qui nous est transmise par le Conseil des Etats, de pénaliser en quelque sorte des gens qui sont dans des homes, qui ne bénéficient pas de l'aide publique, de leur argent de poche. Il ne s'agit pas du tout de vouloir bien gérer l'argent, mais on pénalise certaines catégories de gens.

Certes, on a essayé en commission de séparer les deux aspects des prestations complémentaires et de l'aide sociale; cela n'a pas été possible. C'est pour cela qu'une très large majorité de la commission vous demande de rejeter cette motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats pour deux raisons. Premièrement, elle introduit une bureaucratie inutile, parce qu'il faudrait aller contrôler chaque personne concernée, et je m'étonne que certains qui soutiennent encore cette proposition appuient un projet entraînant de la bureaucratie. Deuxièmement, il s'agit d'une atteinte au fédéralisme. Les problèmes de minimum vital, les problèmes de traitement des petits et bas salaires sont une compétence cantonale dès le moment où l'impôt fédéral direct a déjà traité cela au niveau fédéral par un barème d'imposition qui épargne, avec les déductions combinées, les petits et bas salaires.

Nous sommes donc en train de créer une sorte d'usine à gaz avec cette motion et nous introduisons des immixtions dans les champs de compétence cantonaux. Autant vous dire que si vous prenez les questions de justice, les questions de fédéralisme et les questions de fonctionnement lié à la bureaucratie, vous n'avez aucun argument qui plaide pour cette motion.

Notre commission s'est beaucoup moins attardée sur l'initiative cantonale bernoise qui traite cette question pratiquement de la même manière. Ce que je tiens simplement à dire, c'est que la commission, à l'unanimité, vous recommande de rejeter l'initiative cantonale bernoise, et qu'elle vous recommande, par 17 voix contre 5, de rejeter la motion de la commission soeur.

On pourrait en rajouter encore beaucoup plus, mais je m'en réfère au rapport de la commission qui est à votre disposition.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich darf mein letztes Votum vor Ihnen dieser kleinen, aber feinen Minderheit widmen. Die Motion der WAK-SR will einen Systemfehler im Steuerrecht beheben, damit zur Steuergerechtigkeit beitragen und vor allem auch bessere Arbeitsanreize setzen. Nach heutigem Steuerrecht wird zwar grundsätzlich jeder Franken Einkommen besteuert, nicht jedoch ein Franken, der aus der Sozialhilfe oder dann aus Ergänzungsleistungen stammt. Das führt dann zu Ungleichbehandlungen, namentlich zwischen Working Poor auf der einen Seite und Sozialhilfeempfängern auf der anderen Seite. Verdient eine Familie z. B. 20 000 Franken und erhält dann als Working Poor ergänzend 20 000 Franken Sozialhilfe, so zahlt sie auf den 20 000 Franken Erwerbseinkommen Steuern. Würde sie aber die ganzen 40 000 Franken als Sozialhilfe beziehen, so bliebe sie bei genau gleichem Einkommen steuerfrei. Das ist eine horizontale Steuergerechtigkeit. Diese schafft aber als zweiten Nachteil auch negative Arbeitsanreize, denn weil der Erwerbsfranken steuerbar ist und der Transferfranken nicht, besteht natürlich ein Anreiz, den gleichen Franken lieber aus Transferleistungen zu erhalten als aus Erwerbseinkommen. Wenn also die Familie in meinem Beispiel die Wahl hat, etwas mehr oder etwas weniger zu arbeiten, wird sie in der Tendenz eher weniger arbeiten; denn verdient sie einen Franken mehr und erhält entsprechend weniger Sozialhilfe, so hat sie per saldo sogar weniger als zuvor, weil sie auf diesem zusätzlichen Einkommen ja Steuern zahlen muss.

Dieses Problem will die Motion beheben. Neu soll nebst dem Erwerbsfranken auch der Transferfranken rechnerisch zum steuerbaren Einkommen geschlagen werden. Damit ist dann die horizontale Steuergerechtigkeit hergestellt, und die Anreize stimmen wieder. Aber keine Sorge! Wir wollen den Sozialhilfeempfängern nicht ans Geld. Wir wollen sie auch nicht stärker besteuern als heute. Wir behandeln nur alle Quellen gleich und beziehen sie ein, danach aber wollen wir das Existenzminimum wieder ausnehmen. Die genaue Ausgestaltung



würde dann den Kantonen obliegen. Damit wäre auch das Föderalismus-Argument von Kollege de Buman etwas entkräftet. Die Kantone könnten dann entweder Abzüge, Freibeträge oder auch individuelle Lösungen vorsehen.

Das Resultat möchte ich gerne in ein Bild fassen: Stellen Sie sich das Konto einer Working-Poor-Familie als eine Badewanne vor: Aus einem Hahn fliesst Geld aus Erwerbseinkommen, aus dem andern Geld aus Transfereinkommen, zum Beispiel Sozialhilfe. Heute versteuert die Familie nur das Geld aus Erwerbseinkommen, entsprechend besteht ein Anreiz, diesen Hahn etwas zu- und dafür den Transferhahn etwas aufzudrehen. Neu würden wir das hereinfließende Geld gesamthaft betrachten, egal aus welchem Hahn es fliesst, dafür würden wir das Geld bis zum Existenzminimum, also bis zu einer bestimmten Höhe in der Badewanne, steuerlich entlasten.

Zwar schien die ganze Kommission dieses Problem zu erkennen, aber ausser den paar wenigen Mitstreitern meiner kleinen Minderheit wollte dann doch niemand zu dieser konkreten Lösung Hand bieten. Ich verhehle Ihnen nicht, dass sich bei der Umsetzung in der Tat einige Fragen stellen würden; manche wurden schon erwähnt, zum Beispiel die Frage, was man mit Realleistungen und mit Ergänzungsleistungen für Heimaufenthalte macht. Der Handlungsbedarf ist aber ausgewiesen, und die Stossrichtung stimmt. Alles Weitere würde der Bundesrat im Rahmen einer Vorlage für uns ausarbeiten. Ich bin derart zuversichtlich, weil uns die Verwaltung in der WAK bei all unseren Fragen eine plausible Lösung in Aussicht stellen konnte.

Ich bitte Sie also, dem Bundesrat zu folgen und damit auch dem Ständerat, der diese Motion mit einem relativ klaren Ergebnis, nämlich mit 27 zu 9 Stimmen, angenommen hat.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich möchte Sie auch bitten, diese Motion zu unterstützen.

Herr Nationalrat Caroni hat es gesagt: Es ist richtig, dass man im Steuerrecht alle Quellen gleich behandelt. Das würde man hier machen, wenn man alle Unterstützungsleistungen, die eben Einkommen sind – die Unterstützungsleistungen sind ja zum Teil auch Ersatz für Einkommen –, auch in die Bemessungsgrundlage einbeziehen würde. Das wäre steuersystematisch richtig und würde dann tatsächlich zu einer horizontal gerechten Besteuerung führen. Wir sprechen immer alle von Gerechtigkeit im Steuerrecht. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum gewisse "Einkommensbestandteile" anders behandelt werden sollen als andere.

Durch den Einbezug aller Unterstützungsleistungen würde dann auch die Möglichkeit geschaffen, die steuerlich bedingten Schwelleneffekte, die es heute gibt, und die negativen Erwerbsanreize zu beseitigen. Es ist so: Es braucht daneben auch Korrekturmassnahmen, es braucht dann Korrekturmassnahmen aufseiten der Kantone; diese müssen das Existenzminimum festlegen. Das ist aber auch in anderen Bereichen so. Die Kantone sind in verschiedenen Bereichen verpflichtet, mit dem Existenzminimum zu arbeiten, auch dort, wo es um das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht geht. Die Kantone haben bewiesen, dass sie das durchaus tun können. Sie sind auch in der Lage, mit zielgerichteten, auf ihr jeweiliges Steuer- und Transfersystem abgestimmten Korrekturmassnahmen das soziale Existenzminimum dann zu gewährleisten und sicherzustellen.

Der AHV-Bereich ist wieder etwas anderes, dort funktioniert es auch nach anderen Kriterien. Dort geht es dann um die Ergänzungsleistungen. Auch hier stellt sich dann die Frage, wie man diese mit einbeziehen soll. Wir haben jetzt eine Vernehmlassung in Erarbeitung. Den Bericht "Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf" haben wir verabschiedet. Aufgrund dieses Berichtes erarbeiten wir nun eine Vernehmlassung und werden diese dann zur Diskussion stellen.

AB 2015 N 1842 / BO 2015 N 1842

Birrer-Heimo Prisca (S, LU): Frau Bundesrätin, ich habe einfach noch eine Frage an Sie, beziehungsweise ich habe etwas aus all den Voten nicht gehört: Es gibt auch Widerstand gegen diese Motion, weil es nicht einfach um Einkommensbestandteile geht, die gleich behandelt werden. In verschiedenen Kantonen muss die Sozialhilfe zurückbezahlt werden, sobald man wieder zu Einkommen kommt. Das ist quasi ein Darlehen, nicht einfach ein fixes Einkommen. Wie wollen Sie die Frage lösen, dass die Sozialhilfe besteuert wird, dann aber zurückerstattet werden muss?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Schauen Sie, die kantonalen Systeme sind sehr unterschiedlich. Aber was in jedem Kanton berücksichtigt wird, ist das Existenzminimum, auch bei der Besteuerung. Ja, es ist so, dass jeder Kanton den Betrag für das soziale Existenzminimum unterschiedlich berechnet. Dieser Betrag ist im Kanton Genf ein anderer als im Kanton Graubünden, weil Sie einfach ganz verschiedene Parameter mit einrechnen müssen. Ich kann heute feststellen, dass die Kantone sehr gut damit umgehen können in den Bereichen, in denen sie das tun müssen. Ich bin wie Herr Caroni auch zuversichtlich, dass diese Fragen von den Kantonen selbstverständlich richtig behandelt werden würden.



Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Es ist ja nicht nur so, dass das Existenzminimum je nachdem unterschiedlich berechnet wird. Die Besteuerung des Existenzminimums ist ja sehr unterschiedlich. Im Kanton Schwyz beginnt es schon irgendwo bei 4000 Franken, in anderen Kantonen im Bereich von 12 000 Franken. Wenn Sie hier vorgeben, Sie würden mit dieser Vorlage eine gleiche Besteuerung sicherstellen, machen Sie den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern etwas vor. Teilen Sie meine Ansicht?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Nein, ich teile sie nicht, Frau Nationalrätin Leutenegger Oberholzer, weil es eben so ist, dass das ganze System in jedem Kanton sehr unterschiedlich ist. Sie können nicht nur einen Bestandteil anschauen und sagen, da sei ein Unterschied. Sie müssen das System insgesamt anschauen und beispielsweise die Besteuerung im Kanton Schwyz, inklusive Existenzminimum, mit dem Kanton Bern vergleichen. Dann sehen Sie, dass Sie eben nicht überall eins zu eins die gleiche Situation haben. Aber es muss im ganzen Produkt dann stimmen.

09.300

Le président (Rossini Stéphane, président): C'est à l'unanimité que la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative.

*Der Initiative wird keine Folge gegeben
Il n'est pas donné suite à l'initiative*

14.4004

Le président (Rossini Stéphane, président): La majorité de la commission propose de rejeter la motion. Une minorité Caroni propose de l'adopter.

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; 09.300/12546)
Für Annahme der Motion ... 28 Stimmen
Dagegen ... 136 Stimmen
(3 Enthaltungen)