

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Roman Schmid
betreffend Aufhebung Steuerbefreiung
aus öffentlichen Mitteln**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 30. Mai 2017,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 300/2014 von Roman Schmid wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Stefan Schmid, Beat Huber (in Vertretung von Franco Albanese), Roger Liebi, Hans Heinrich Raths, Urs Waser:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 300/2014 von Roman Schmid wird geändert und gestützt auf Art. 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Zürich folgende Standesinitiative ein:

Der Bundesrat wird beauftragt, die Bundesgesetzgebung (namentlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes) dahingehend zu revidieren, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen und privaten Mitteln und die Einkünfte aufgrund der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Sinne der Gleichbehandlung der Einkommenssteuer unterstellt werden.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Roger Liebi, Zürich (Präsident); Ruth Ackermann, Zürich; Franco Albanese, Winterthur; Judith Bellaiche, Kilchberg; Hans-Jakob Boesch, Zürich; Stefan Feldmann, Uster; Alex Gantner, Maur; Andreas Geistlich, Schlieren; Benedikt Gschwind, Zürich; Max Homberger, Wetzikon; Beat Monhart, Gossau; Hans Heinrich Raths, Pfäffikon; Stefan Schmid, Niederglatt; Birgit Tognella, Zürich; Urs Waser, Langnau a. A.; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Eine allfällige Steuerbefreiung oder Steuerentlastung als Kompensationsmassnahmen für die untersten Einkommen sollen unter Anwendung von Art. 129 der Bundesverfassung Sache der Kantone bleiben.

Begründung: Wie es sich in diversen öffentlichen Diskussionen gezeigt hat, sind Personen welche einer ordentlichen Arbeit nachgehen, gegenüber Empfängern von Unterstützungsbeiträgen in Bezug auf das frei verfügbare Einkommen oftmals schlechter gestellt. Es besteht ein negativer Arbeitsanreiz, weil der Erwerbsfranken steuerbar ist und der Sozialtransferfranken nicht. Diese Situation fördert natürlich einen Anreiz, den gleichen Franken lieber aus Sozialtransferleistungen zu erhalten als aus Erwerbs- oder dem Renteneinkommen. Dieser Fehlanreiz ist zu beheben.

Der Einbezug sämtlicher Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage wäre steuersystematisch richtig und würde eine horizontal gerechte Besteuerung gewährleisten. Die steuerlich bedingten Schwelleneffekte und die negativen Erwerbsanreize würden durch den Einbezug aller Unterstützungsleistungen (Sozialhilfeleistungen, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, IPV, weitere Sozialtransfers) in die Bemessungsgrundlage beseitigt.

Bei der direkten Bundessteuer kann davon ausgegangen werden, dass das Existenzminimum aufgrund der bestehenden Freibeträge und Abzüge auch bei einer neuen Steuerbarkeit von Transferleistungen gewährleistet bleibt. Insofern kann auf Bundesebene auf allfällige Massnahmen zur Kompensation verzichtet werden.

Artikel 129 der Bundesverfassung legt fest, dass der Bund die Harmonisierung der Steuerpflicht regelt. Von der Harmonisierung ausgenommen und in der Kompetenz der Kantone bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge. Insofern soll es den Kantonen individuell überlassen werden, allfällig nötige Kompensationsmassnahmen zu treffen.

II. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Standesinitiative beim Bund einzureichen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 30. Mai 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Roger Liebi

Der Sekretär:
Andreas Schlagmüller

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 10. November 2014 von Roman Schmid und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 29. Februar 2016 mit 97 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit des Finanzdirektors an ihrer Sitzung vom 14. Juni 2016 auf. Dabei erhielt der Erstunterzeichner Gelegenheit, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 28. Juni 2016 fortgesetzt und am 4. Oktober 2016 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird folgende Änderung des Steuergesetzes (StG) verlangt:

- § 24. Der Einkommenssteuer sind nicht unterworfen:
- lit. a–c unverändert.
 - d. die Unterstützung aus ~~öffentlichen oder~~ privaten Mitteln,
 - lit. e–k unverändert.

II. Steuerfreie
Einkünfte

3. Beratung in der Kommission

Ursprüngliche und geänderte parlamentarische Initiative (Standesinitiative)

Anlässlich ihrer Sitzung vom 4. Oktober 2016 hat die Kommission, vorbehaltlich der Schlussabstimmung, die parlamentarische Initiative mit 8:6 Stimmen abgelehnt. Weil den Kantonen gemäss Art. 7 Abs. 4 Bst. f des StHG zwingend vorgegeben ist, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen (z. B. Sozialhilfe, EL zur AHV/IV) oder privaten Mitteln steuerfrei sind, besteht kein Spielraum für eine anderslautende Bestimmung im kantonalen Steuergesetz. Vor diesem Hintergrund wurde eine geänderte parlamentarische Initiative eingereicht, wie sie im Minderheitsantrag enthalten ist. Sie wurde von der WAK ebenfalls am 4. Oktober 2016 vorbehaltlich der Schlussabstimmung mit 8:6 Stimmen abgelehnt.

Die Kommissionsmehrheit lehnt die Änderung der parlamentarischen Initiative in eine Standesinitiative ab, auch wenn sie anerkennt, dass die steuerliche Ungleichbehandlung von Sozialhilfebeziehenden

und Haushalten mit tiefen Einkommen ohne Anspruch auf Sozialhilfe systembedingte Ungerechtigkeiten und negative Erwerbsanreize verursachen kann.

Auf Bundesebene haben sich die eidgenössischen Räte in den letzten Jahren mehrfach mit dem Thema auseinandergesetzt. Letztlich wurden jedoch alle Vorstösse verworfen. So hat der Nationalrat beispielsweise am 24. September 2015 eine sehr ähnliche Standesinitiative des Kantons Bern aus dem Jahre 2009 mit dem Titel «Besteuerung von Sozialhilfeleistungen» (Curia-Vista-Geschäftsdatenbank: 09.300) sowie gleichentags die ständerätliche Motion «Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen und steuerliche Entlastung des Existenzminimums» (14.4004) abgelehnt. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb zu diesem Thema erneut mittels einer Standesinitiative eine politische Debatte angestossen werden soll. Hinzu kommt, dass Standesinitiativen bei den Eidgenössischen Räten auf sehr wenig Gegenliebe stossen und praktisch nie zu einem Erlass führen.¹

Für die Kommissionsminderheit ist es angebracht, das Thema erneut aufzugreifen, zumal auch der Bundesrat einen Handlungsbedarf sieht. Er hält in seiner Stellungnahme vom 28. November 2014 zur vorgenannten Motion fest, dass der Einbezug aller Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage steuersystematisch richtig ist und eine horizontal gerechte Besteuerung gewährleistet. Dadurch würden steuerlich bedingte Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize beseitigt. Mit der vorliegenden Standesinitiative werden die Überlegungen des Bundesrates aufgenommen und darin nicht mehr lediglich die Besteuerung von öffentlichen Mitteln, sondern auch von privaten Unterstützungsleistungen verlangt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 12. April 2017 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 26. Oktober 2016 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 300/2014 betreffend Aufhebung Steuerbefreiung aus öffentlichen Mitteln sowie die geänderte PI (Standesinitiative) im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG, LS 171.1) wie folgt Stellung:

¹Von den 212 Standesinitiativen, die seit Dezember 2003 erledigt wurden, mündeten bis heute drei Geschäfte in einem Erlass: www.nzz.ch/schweiz/kantonale-initiativen-von-der-amtsstube-in-den-papierkorb-ld.118976

Mit der PI KR-Nr. 300/2014 wird eine Änderung von § 24 lit. d des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) verlangt. Gemäss dieser Bestimmung sind Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln steuerfrei. Die PI KR-Nr. 300/2014 verlangt die Aufhebung der Steuerbefreiung für Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln. Die Steuerfreiheit von Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln wird auch in Art. 24 Bst. d des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) und in Art. 7 Abs. 4 Bst. f des gleich datierten Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) festgehalten. Aufgrund der Regelung von Art. 7 Abs. 4 Bst. f StHG ist daher die Steuerfreiheit von Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln für die Kantone durch das Bundesrecht zwingend vorgegeben.

Die geänderte PI (Standesinitiative) verlangt die Einreichung einer Standesinitiative durch den Kanton Zürich, nach der die Bundesgesetzgebung dahingehend zu ändern sei, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen und privaten Mitteln und Einkünfte nach der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung der Einkommenssteuer unterstellt werden. Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL zur AHV/IV) sind ebenso wie die öffentlichen und privaten Unterstützungsleistungen nach § 24 lit. i StG, Art. 7 Abs. 4 Bst. k StHG und Art. 24 Bst. d DBG im Kanton sowie auf Bundesebene der Einkommenssteuer nicht unterworfen.

Als steuerfreie Unterstützungsleistungen im Sinne von § 24 lit. d StG und der genannten bundesrechtlichen Bestimmungen gelten Leistungen, die einer bedürftigen Person unentgeltlich zur Bestreitung des notwendigen (minimalen) Lebensunterhalts gewährt werden. Als Gründe für die Bedürftigkeit kommen insbesondere Erwerbsunfähigkeit (Krankheit, Invalidität), Erwerbslosigkeit infolge Erfüllung von Elternpflichten (alleinstehender Elternteil mit Kindern) oder Erwerbslosigkeit infolge Ausbildung (Schule, Lehre, Studium) in Betracht. Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln umfassen insbesondere die Sozialhilfeeleistungen. Die Steuerfreiheit der Unterstützungsleistungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln ist im Wesentlichen sozialpolitisch motiviert. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, dass die vom Gemeinwesen oder von Privaten zur Behebung einer Notlage gewährte Unterstützung der bedürftigen Person ungeschmälert zukommen soll. Private Unterstützungsleistungen spielen in der Praxis eine untergeordnete Rolle.

Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) sowie nach dem Zusatzleistungsgesetz

vom 7. Februar 1971 (ZLG, LS 831.3) sollen die Vorsorgeleistungen der ersten und zweiten Säule, die das Existenzminimum nicht decken, bis zur Höhe des Existenzminimums ergänzen. Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben grundsätzlich nur Personen, die Anspruch auf eine Rente der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) oder der Invalidenversicherung (IV) oder auf eine Hilflosenentschädigung der IV haben oder während mindestens sechs Monaten ununterbrochen ein Taggeld der IV beziehen. Die Steuerfreiheit der Ergänzungsleistungen ist im Zweck der Ergänzungsleistungen begründet, die Differenz bis zum Existenzminimum zu decken.

Die Aufhebung der Steuerbefreiung von Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln wurde auf Bundesebene schon mehrfach gefordert. Der Kanton Bern hat 2009 eine entsprechende Standesinitiative (Geschäft Nr. 09.300) eingereicht. Der Bundesrat erfüllte in der Folge eine Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S; Geschäft Nr. 10.3340) und erstattete zur Steuerbarkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen und zur Steuerbefreiung des Existenzminimums einen ausführlichen Bericht. Die WAK-S verlangte dann mit einer Motion (Geschäft Nr. 14.4004), dass Unterstützungsleistungen der Einkommenssteuer unterliegen. Gleichzeitig sollte gemäss dieser Motion aber das Existenzminimum steuerlich entlastet werden. Schliesslich gaben die eidgenössischen Räte der Standesinitiative keine Folge und der Nationalrat lehnte am 24. September 2015 auch die Motion der WAK-S ab. Es wurde zwar allgemein anerkannt, dass es steuersystematisch richtig wäre, auch Unterstützungsleistungen in die steuerliche Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Weiter bringe das heutige System Ungleichbehandlungen und negative Arbeitsanreize mit sich, die auszumerzen seien. Die Besteuerung der öffentlichen Unterstützungsleistungen würde aber gemäss der WAK des Nationalrates zu einem gewaltigen administrativen Mehraufwand führen. Zudem sei es wenig zielführend, wenn die Steuern auf den Sozialhilfeleistungen wiederum durch höhere Sozialhilfeleistungen bezahlt werden müssten, was ein Nullsummenspiel ergäbe. Der Nationalrat folgte seiner WAK, die keinen Bedarf für eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes und des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer sah.

Wie die Mehrheit Ihrer Kommission lehnen wir sowohl die PI KR-Nr. 300/2014 als auch die geänderte PI (Standesinitiative) ab. Aufgrund der bundesrechtlichen Regelung von Art. 7 Abs. 4 Bst. f StHG ist die Steuerfreiheit von Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln für die Kantone zwingend vorgegeben. Die Umsetzung der PI KR-Nr. 300/2014 würde somit dazu führen, dass die kantonale Regelung bundesrechtswidrig und damit in der Praxis nicht anzuwenden wäre. Die PI KR-Nr. 300/2014 ist daher abzulehnen.

Auch die geänderte PI, die eine Standesinitiative zur Aufhebung der Steuerbefreiung von öffentlichen und privaten Unterstützungsleistungen und von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Bundesrecht verlangt, ist abzulehnen. Wir teilen zwar die Meinung, dass die Besteuerung von Unterstützungsleistungen unter dem Blickwinkel der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an sich sachgerecht wäre und dass durch den Nichteinbezug von Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage steuerlich bedingte Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize entstehen können. Da – wie dargelegt – die eidgenössischen Räte sich erst kürzlich ausführlich mit dieser Thematik befasst haben und zum Schluss gekommen sind, dass die Steuergesetze nicht zu ändern seien, ist jedoch zu erwarten, dass eine erneute Standesinitiative kaum erfolgreich wäre. Weiter sprechen praktische und finanzielle Gründe gegen die Besteuerung der Unterstützungsleistungen. Die Besteuerung der öffentlichen Unterstützungsleistungen würde zu einem grossen administrativen Mehraufwand für die Steuer- und die Sozialbehörden führen. Da die Sozialhilfeleistungen grundsätzlich nur das Existenzminimum abdecken sollen, würde zudem die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen wahrscheinlich dazu führen, dass die Sozialhilfeleistungen im Umfang der Steuern erhöht werden müssten, woraus sich für den Staat wie für die Empfängerinnen und Empfänger der Leistungen grundsätzlich ein Nullsummenspiel ergäbe. Da Sozialhilfeleistungen grundsätzlich durch die Gemeinden zu tragen sind, könnte sich zudem eine Lastenverschiebung zu den Gemeinden ergeben. Aufgrund des administrativen Mehraufwands durch die Besteuerung und auch im Hinblick auf den Umstand, dass die geschuldeten Steuern bei den betreffenden Personen wohl nicht immer eingebracht werden könnten, würde aber die Besteuerung der öffentlichen Unterstützungsleistungen höchstwahrscheinlich insgesamt sogar zu einer finanziellen Mehrbelastung des Gemeinwesens führen.

Betreffend die privaten Unterstützungsleistungen ist damit zu rechnen, dass eine Besteuerung bei der Empfängerin oder beim Empfänger aufgrund des steuerlichen Korrespondenzprinzips dazu führen würde, dass gefordert würde, dass beim Leistenden – anstelle des heute im Kanton auf Fr. 2700 beschränkten Unterstützungsabzugs – ein vollständiger steuerlicher Abzug der Unterstützungsleistung zu gewähren sei. Aufgrund der unterschiedlichen steuerlichen Progressionsstufen von Leistenden und Empfängerinnen und Empfängern und auch wegen der von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz an Empfängerinnen und Empfänger im Ausland überwiesenen Unterstützungsleistungen würde dies Steuerausfälle für das Gemeinwesen verursachen. Insbesondere bei privaten Unterstützungsleistungen an Empfängerinnen und Empfänger im Ausland sind zudem das Vorliegen ihrer Unterstützungsbedürftig-

keit sowie die tatsächlichen Geldflüsse im steuerlichen Einschätzungsverfahren nur schwierig nachzuprüfen. Aus all diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen ebenfalls den Antrag, die PI KR-Nr. 300/2014 und auch die geänderte PI (Standesinitiative) abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 16. Mai 2017 hat die Kommission die ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates vom 12. April 2017 zur Kenntnis genommen. Die Kommissionsmehrheit sieht sich in ihrer ablehnenden Haltung durch die regierungsrätliche Stellungnahme bestätigt. Die Kommissionsmehrheit hält an der beantragten Standesinitiative fest.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 9:5 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.