

Sitzung vom 11. September 2013

989. Anfrage (Schwelleneffekt des Steuersystems in der Sozialhilfe)

Kantonsrat Kaspar Bütikofer, Zürich, Kantonsrätin Ornella Ferro, Uster, und Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, haben am 17. Juni 2013 folgende Anfrage eingereicht:

In der Sozialhilfe bestehen diverse Schwelleneffekte, die dazu führen können, dass Sozialhilfeberechtigte gegenüber wirtschaftlich Unabhängigen ein höheres verfügbares Einkommen haben können. Aktuell wird viel diskutiert über die Schwellen, die durch die Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige (EFB), die Integrationszulage für nicht Erwerbstätige (IZU) und die minimale Integrationszulage (MIZ) im Sozialhilfesystem entstehen können. Der Bericht der econcept AG hat diese Schwellen aufgearbeitet und Lösungsvorschläge vorgelegt.

Eine vermutlich bedeutende Schwelle besteht beim Austritt aus der Sozialhilfe und der einsetzenden vollen Steuerpflicht. Es besteht einerseits das Problem, dass mit der einsetzenden Steuerpflicht ein negativer Anreiz zum Verlassen der wirtschaftlichen Abhängigkeit gesetzt wird. Andererseits besteht das Problem, dass das frei verfügbare Einkommen bei vergleichbaren Haushalten, mit und ohne Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe, spürbar divergieren kann.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Freibeträge und Zulagen gemäss SKOS-Richtlinien sind steuerbefreit?
2. Bestehen statistische Angaben oder lassen sich Modellrechnungen darüber anstellen, wie gross der Schwelleneffekt beim Übergang von der Sozialhilfe in die wirtschaftliche Unabhängigkeit durch die Steuerpflicht (für einen Einpersonenhaushalt sowie für eine alleinerziehende Person mit zwei Kindern) wird?
3. Wie weit kann maximal bei vergleichbaren Haushaltungen mit und ohne Sozialhilfeanspruch das frei verfügbare Einkommen infolge der Steuerpflicht divergieren?
4. Würde bei der Festsetzung einer unterschiedlichen Ein- und Austrittsschwelle in die Sozialhilfe der Schwelleneffekt im Steuersystem grösser, kleiner oder besteht kein Einfluss?
5. Wie viele Haushaltungen sind heute von diesem Schwelleneffekt betroffen?

6. Ist eine Beseitigung des Schwelleneffektes im Steuergesetz machbar? Würden anderswo neue Schwellen entstehen?
7. Gibt es andere Kantone, die den steuerlichen Schwelleneffekt beim Übergang zwischen der Sozialhilfe und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit beheben bzw. korrigieren? Wie sehen diese Modelle aus?
8. Mit welchen Steuerausfällen wäre bei einer teilweisen oder ganzen Beseitigung des Schwelleneffektes allenfalls zu rechnen?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kaspar Bütikofer, Zürich, Ornella Ferro, Uster, und Ralf Margreiter, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Von einem Schwelleneffekt wird gesprochen, wenn eine Einkommenserhöhung zu einer Verkleinerung der frei verfügbaren Mittel führt. Dies kann einen negativen Arbeitsanreiz schaffen. Die Beseitigung solcher Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem gehört zu den Massnahmen der Legislaturziele des Regierungsrates.

Unter Federführung des Kantonalen Sozialamts sowie unter Einbezug verschiedener Behörden, Direktionen und Amtsstellen hat die econcept AG, Zürich, 2010 einen umfassenden Bericht über Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem erarbeitet. Mit Beschluss Nr. 1311/2010 beauftragte der Regierungsrat die betroffenen Direktionen, Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen und für den Fall ihrer Eignung umzusetzen. Mit Beschluss Nr. 1194/2012 nahm der Regierungsrat sodann Kenntnis vom Schlussbericht der econcept AG aus dem Jahre 2012, der über den Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung informiert. Bezüglich Steuern und Sozialhilfe ergibt sich zusammenfassend Folgendes:

Das Steuersystem allein schafft keine Fehlanreize. Solche können indessen in Kombination mit staatlichen Leistungen wie der Sozialhilfe entstehen. Gemäss § 24 lit. d des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) sind Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln steuerfrei, dies in Übereinstimmung mit Art. 7 Abs. 4 Bst. f des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14). Unter diese Steuerbefreiung fallen auch Leistungen aus der Sozialhilfe. Eine Leistung aus der Sozialhilfe bleibt steuerfrei, während ein gleich hohes bzw. vergleichbares Erwerbseinkommen der Besteuerung unterliegt.

Im Bereich der Sozialhilfe besteht ein Schwelleneffekt namentlich aufgrund des Einkommensfreibetrages für Erwerbstätige (EFB), der Integrationszulage für nicht Erwerbstätige (IZU) und der minimalen Integrationszulage (MIZ). Diese Instrumente bilden einen Anreiz für sozialhilfeabhängige Personen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und sich um ihre soziale und/oder berufliche Integration zu bemühen. Dazu werden sie finanziell bewusst bessergestellt als Sozialhilfeabhängige, die keine solchen Leistungen erbringen. Dem positiven Gesichtspunkt der Förderung der Rückkehr in die wirtschaftliche Selbstständigkeit steht der Nachteil gegenüber, dass sozialhilfeabhängige Personen bessergestellt sein können als Personen mit tiefem Einkommen, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Im erwähnten Beschluss Nr. 1194/2012 hat der Regierungsrat allerdings darauf hingewiesen, dass sich Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem nie vollständig beseitigen lassen und dass sich von negativen Arbeitsanreizen betroffene Personen nicht allein von ökonomischen Vorteilen leiten lassen. In Verbindung mit der Abschreibung des Postulats KR-Nr. 83/2008 betreffend SKOS-Richtlinien hat der Kantonsrat dem Regierungsrat ergänzende Fragen zum Anreizsystem in der Sozialhilfe und zu den Schwelleneffekten sowie deren Verminderung unterbreitet. Diese werden im Zusammenhang mit dem Bericht zum am 11. März 2012 überwiesenen Postulat KR-Nr. 227/2012 betreffend EFB, IZU und MIZ unter Beizug der econcept AG behandelt werden.

Zu Frage 1:

Nach dem Steuerrecht von Kanton und Bund sind sämtliche Leistungen aus der Sozialhilfe einschliesslich Zulagen steuerfrei. Vorbehältlich der steuerrechtlichen Abzüge und des im Einkommenssteuertarif integrierten steuerfreien Betrags ist ein ergänzend zur Sozialhilfe erzieltetes Erwerbseinkommen dagegen steuerbar. Der EFB stellt bloss eine rechnerische Grösse bzw. den Höchstbetrag dar, bis zu dem ein Erwerbseinkommen zugelassen wird, ohne dass es bei der Bemessung des Sozialhilfeanspruchs angerechnet wird. Steuerrechtlich hat der EFB keine Bedeutung.

Zu Fragen 2–5:

Gemäss econcept-Schlussbericht von 2012 waren im Kanton Zürich im Bereich Sozialhilfe 232 Haushalte vom Schwelleneffekt namentlich aufgrund des EFB betroffen. Weder diesem Bericht noch demjenigen aus dem Jahr 2010 lassen sich aber im Sinne der gestellten Fragen konkrete zahlenmässige Aussagen zum Zusammenhang zwischen Steuerpflicht, frei verfügbarem Einkommen und Schwelleneffekt in der Sozialhilfe entnehmen. Hingegen wird in den Berichten in allgemeiner Form das Zusammenwirken zwischen Steuern und Sozialhilfe dargelegt. Selbst

aufwendige Modellrechnungen würden allgemeine Aussagen nicht zulassen, weil es den «typischen» Haushalt nicht gibt. Dies hängt damit zusammen, dass zum einen die Höhe der Sozialhilfeleistungen bedarfsabhängig und einzelfallbezogen ist und zum anderen mit dem Ausstieg aus der Sozialhilfeabhängigkeit dank höherem sonstigem Einkommen vielfach auch höhere steuerrechtlich relevante Abzugsmöglichkeiten (z. B. für Barauslagen) verbunden sind. Das Kantonale Steueramt verfügt seinerseits über keine Grundlagen, um zu den Fragen 2 bis 5 weitere Aussagen machen zu können.

Zu Fragen 6–8:

Da das Erwerbseinkommen vorbehältlich der steuerrechtlichen Abzüge und des im Einkommenssteuertarif integrierten steuerfreien Betrags im Gegensatz zur steuerfreien Sozialhilfe steuerbar ist, kann sich unter Umständen die Situation ergeben, dass Personen mit einem Erwerbseinkommen wegen der darauf lastenden Steuer im Ergebnis schlechter fahren als Personen, die Sozialhilfeleistungen in gleicher oder ähnlicher Höhe beziehen. Zumindest bei theoretischer Betrachtung würde die einfachste Lösung zur Vermeidung von entsprechenden Fehlanreizen in der Aufhebung der Steuerbefreiung der Sozialhilfeleistungen bestehen. Dem steht jedoch das Steuerharmonisierungsgesetz und damit das Bundesrecht entgegen. Sozialhilfeleistungen sind denn auch in allen anderen Kantonen steuerfrei.

Den erwähnten Fehlanreizen kann jedoch auch dadurch entgegengewirkt werden, dass kleinere steuerbare Einkommen tarifmässig tief belastet oder über steuerfreie Beträge gänzlich von der Besteuerung ausgenommen oder dass grosszügige Steuerabzüge insbesondere für Familien gewährt werden. Bezüglich dieser Steuerabzüge kann für den Kanton Zürich erwähnt werden, dass der Kinderabzug auf den 1. Januar 2013 auf Fr. 9000 erhöht wurde. Zudem können seither zusätzlich berufsbedingte Kinderbetreuungskosten bis zu Fr. 10 100 abgezogen werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi