

Bericht  
des Regierungsrats  
an den Landrat

---

23. Juni 2020

**Nr. 2020-407 R-270-13 Bericht zur Beseitigung von Steuerungerechtigkeiten zwischen Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen und Sozialhilfebezüglern (Postulat Céline Huber, Altdorf)**

**I. Zusammenfassung**

*Am 22. Mai 2013 reichte Landrätin Céline Huber, Altdorf, mit vier weiteren Landrätinnen und Landräten als Zweitunterzeichnende ein Postulat zu Beseitigung von Steuerungerechtigkeiten zwischen Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen und Sozialhilfebezüglern ein. Mit dem parlamentarischen Vorstoss werden dem Regierungsrat verschiedene Fragen zur Beantwortung vorgelegt. Der Landrat überwies das Postulat auf Antrag des Regierungsrats am 23. Oktober 2013.*

*Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass Sozialhilfeleistungen im Gegensatz zu Erwerbseinkünften nicht besteuert werden. Diese steuerliche Ungleichbehandlung ist auf übergeordnetes Bundesrecht zurückzuführen. Alle politischen Versuche in Bundesbern zur Besteuerung der Sozialhilfeleistungen bei gleichzeitiger Freistellung des sozialen Existenzminimums scheiterten bisher. Die Gründe sind vielfältig und können unter anderem auf die fehlende einheitliche Definition des Existenzminimums, aber auch auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und deren Verneinung eines generellen Anspruchs auf Steuerfreiheit des Existenzminimums und die Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen zurückgeführt werden. Eine ebenso wichtige Rolle spielen die sozialpolitischen Überlegungen. Niemand will wirklich von der Sozialhilfe unterstützte Personen zusätzlich mit Steuerrechnungen belasten.*

*Der Kanton muss sich bei der Ausgestaltung seiner rechtlichen Grundlagen an die Bundesvorgaben halten. Mit der Einführung der Flat-Rate Tax beseitigte er mit gezielten Massnahmen in der Sozialhilfe die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize durch die Anpassung der Eintritts- und Austrittsschwellen gestützt auf die Empfehlungen von SKOS-(Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe)-Studien. Und das Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri (Steuergesetz [StG]; RB 3.2211) trägt dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung und befreit das soziale Existenzminimum durch die Kombination von Tarifgestaltung, Abzügen und Steuererlass. Vor diesem Hintergrund erkennt er keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.*

## Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i> .....	1
II.	Ausführlicher Bericht .....	4
1.	Auftrag.....	4
2.	Einleitung.....	4
2.1.	Vorbemerkungen .....	4
2.2.	Steuerfreie Unterstützungsleistungen .....	5
2.3.	Politische Bestrebungen zur Revision des Bundesrechts .....	5
2.4.	Fehlende Rechtsgrundlage für die Steuerbefreiung des Existenzminimums .....	7
2.5.	Vergleich der Steuereintrittsschwelle aller Kantone .....	8
2.6.	Möglichkeit für die Gewährung eines Steuererlasses in Härtefällen.....	10
2.7.	Studien zur Sozialpolitik .....	11
3.	Beantwortung der Fragen .....	12
3.1.	Wie beurteilt der Regierungsrat die Problematik von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen im Kanton Uri seit der Revision des Steuergesetzes? .....	12
3.2.	Wie rechtfertigt der Regierungsrat den Umstand, dass Sozialhilfebezüger/innen keine Steuern bezahlen müssen, hingegen alleinstehende Erwerbstätige in der vergleichbaren Einkommenssituation schon? .....	13
3.3.	Wie steht der Regierungsrat zu einer Ergänzung des Steuergesetzes, wobei Haushalte mit Einkommen im Niedriglohnbereich bis hin zur Sozialhilfeanspruchsgrenze (oder sogar wenig darüber hinaus) von den Steuern befreit werden sollen? .....	13
3.4.	Sieht der Regierungsrat weitere Lösungsansätze um eine steuerliche Gleichbehandlung zwischen 1-Personen-Haushalten mit Niedrigeinkommen und denjenigen mit Sozialhilfeleistungen zu erzielen? .....	14
3.5.	Was ist der Regierungsrat bereit zu tun, um solche Ungleichbehandlungen zu verhindern? ..	14
III.	Antrag.....	15

## Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

<i>Abbildung 1 Vergleich der Steuereintrittsschwelle im Jahr 2018</i> .....	9
<i>Abbildung 2 Steuereintrittsschwelle vor Einführung der Flat-Rate Tax</i> .....	10

## Verzeichnis der Tabellen

<i>Tabelle 1 Unterschiedliche Bemessung des Existenzminimums alleinstehender Personen</i> .....	7
---	---

## Glossar

### ***Existenzminimum***

Das Existenzminimum ist in der Schweiz nicht einheitlich definiert. Am meisten werden das betriebsrechtliche nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, das sozialhilferechtliche nach den Richtlinien der SKOS sowie das nach der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV genannt.

### ***Frei verfügbares Einkommen***

Als frei verfügbares Einkommen wird jenes Einkommen bezeichnet, das nach Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohneinkünfte und Sozialtransfers) und nach Abzug der Fixkosten (Miete, Krankenversicherungsprämien) sowie der Steuern übrigbleibt.

### ***Horizontale Steuergerechtigkeit***

Das Gebot der horizontalen Steuergerechtigkeit verlangt die Gleichbehandlung sämtlicher steuerpflichtiger Personen mit einer vergleichbaren Einkommenssituation. Danach sind steuerpflichtige Personen bei gleicher Leistungsfähigkeit unabhängig von der Einkommensquelle (z. B. Erwerbseinkommen und Sozialtransfers) gleich hoch zu besteuern. Mit der Steuerbarkeit sämtlicher Einkommen würde die horizontale Steuergerechtigkeit von (teil)erwerbstätigen und unterstützten Personen erreicht.

### ***Schwelleneffekt und negativer Erwerbsanreiz***

Ein Schwelleneffekt tritt ein, wenn das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts infolge einer geringfügigen Einkommenssteigerung verringert wird. Dies kann der Fall sein, wenn das zusätzliche Einkommen dazu führt, dass ein Haushalt den Anspruch auf eine Transferleistung (z. B. Verbilligung der Krankenkassenprämie) verliert und/oder die Steuern ansteigen. Schwelleneffekte widersprechen dem Grundsatz «Arbeit muss sich lohnen».

Ein negativer Erwerbsanreiz liegt vor, wenn das frei verfügbare Einkommen trotz steigendem Lohn reduziert wird. Dieser Fall kann eintreten, wenn die Unterstützungsleistung infolge einer Lohnerhöhung reduziert wird und die Steuern ansteigen, sodass die Lohnerhöhung überkompensiert wird.

### ***Sozialtransfer***

Sozialtransfer ist der Oberbegriff für Leistungen aus öffentlichen Mitteln zugunsten einer unterstützungsbedürftigen Person. Darunter fallen insbesondere die Sozialhilfe, die individuelle Prämienverbilligung (IPV), Alimentenbevorschussung, Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung usw.

## **II. Ausführlicher Bericht**

### **1. Auftrag**

Am 22. Mai 2013 reichte Landrätin Céline Huber, Altdorf, mir vier weiteren Landrätinnen und Landräten als Zweitunterzeichnende ein Postulat zu Beseitigung von Steuerungerechtigkeiten zwischen Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen und Sozialhilfebezügern ein.

Der vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) veröffentlichte Forschungsbericht über Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize hielt fest, dass der Kanton Uri im Zuge der durchgeführten Steuergesetzrevision das Existenzminimum von den Steuern befreit und damit die Schwelleneffekte sowie negativen Erwerbsanreize eliminiert habe. Nach Auffassung der Postulanten könne der Beurteilung des EDI nicht vollends gefolgt werden. Weiterhin bestünden Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize für alleinstehende, kinderlose Erwerbstätige mit Niedrigeinkommen.

Die Ungleichbehandlung zeige sich insbesondere darin, dass Personen mit tiefen Erwerbseinkommen für ihre Einkünfte steuerpflichtig würden, während dem Sozialhilfebezüger auf den gewährten Unterstützungslösungen keine Steuern entrichten müssten. Erwerbstätige würden bei gleich hohem Einkommen wegen dieser steuerlichen Ungleichbehandlung gegenüber Sozialhilfebezügern schlechter gestellt.

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Landrat zu folgenden Fragen Bericht zu erstatten und gegebenenfalls eine Anpassung des Steuergesetzes zu unterbreiten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Problematik von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen im Kanton Uri seit der Revision des Steuergesetzes?
2. Wie rechtfertigt der Regierungsrat den Umstand, dass Sozialhilfebezüger/innen keine Steuern bezahlen müssen, hingegen alleinstehende Erwerbstätige in der vergleichbaren Einkommenssituation schon?
3. Wie steht der Regierungsrat zu einer Ergänzung des Steuergesetzes, wobei Haushalte mit Einkommen im Niedriglohnbereich bis hin zur Sozialhilfeanspruchsgrenze (oder sogar wenig darüber hinaus) von den Steuern befreit werden sollen?
4. Sieht der Regierungsrat weitere Lösungsansätze, um eine steuerliche Gleichbehandlung zwischen 1-Personen-Haushalten mit Niedrigeinkommen und denjenigen mit Sozialhilfeleistungen zu erzielen?
5. Was ist der Regierungsrat bereit zu tun, um solche Ungleichbehandlungen zu verhindern?

Der Landrat überwies das Postulat auf Antrag des Regierungsrats am 23. Oktober 2013, damit er dem Landrat zu den vorstehenden Fragen einen Bericht verfasst.

### **2. Einleitung**

#### **2.1. Vorbemerkungen**

Der Landrat beauftragte den Regierungsrat bereits im August 2013, einen Bericht zu den im Postulat

gestellten Fragen zu verfassen. Die Berichterstattung verzögerte sich, weil der Regierungsrat zum einen die Ergebnisse aus den parlamentarischen Debatten auf Bundesebene zu ähnlich gelagerten Fragestellungen berücksichtigen und zum andern erste Erfahrungen aus der Bearbeitung von Steuererlassgesuchen in den vorliegenden Bericht aufnehmen wollte. Bereits in seiner Antwort an den Landrat vom 20. August 2013 hatte der Regierungsrat bekanntgegeben, mit der Beantwortung der Fragen noch zu warten zu wollen, bis das eidgenössische Parlament das weitere Vorgehen festgelegt hat.

Die politischen Beratungen auf Bundesebene führten in der Herbstsession 2015 zu keinen neuen Erkenntnissen. Folglich fokussierte man sich auf das Instrument des Steuererlasses, das nach Lehre und Rechtsprechung ein mögliches Instrument sein kann, um im Einzelfall das Existenzminimum zu gewährleisten. Schon in einer frühen Phase zeichnete sich im Projekt URTax ab, dass die Gesuche um Steuererlass künftig durch den Kanton, konkret durch das Amt für Steuern bearbeitet werden sollen. Begründet wurde diese Aufgabenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton vornehmlich mit der Gleichbehandlung von erlasssuchenden Personen. Das Amt für Steuern übernahm diese Aufgabe auf den 1. Januar 2019. Im Erlassverfahren wird jedes Gesuch aufgrund einer Einzelfallbetrachtung eingehend geprüft. Die seither daraus gewonnenen Erkenntnisse sind in die Gesamtbeurteilung dieses Berichts eingeflossen.

## **2.2. Steuerfreie Unterstützungsleistungen**

Nach Artikel 24 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe f des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz [StHG]; SR 642.14) sind Unterstützungsleistungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln steuerfrei. Im kantonalen Recht befindet sich die gleichlautende Bestimmung in Artikel 29 Buchstabe d des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri.

Die Steuerfreiheit von Unterstützungsleistungen aus öffentlichen und privaten Mitteln ist im Wesentlichen sozialpolitisch motiviert. Eine Unterstützungsleistung des Gemeinwesens dient in erster Linie der Behebung einer Notlage und soll nur den notwendigen Lebensbedarf decken. Eine Unterstützung aus öffentlichen oder privaten Mitteln liegt vor, wenn es sich um eine unentgeltliche Leistung mit Unterstützungsabsicht an eine bedürftige Person<sup>1</sup> handelt. Als Gründe für die Bedürftigkeit kommen insbesondere Erwerbsunfähigkeit (Krankheit, Invalidität) oder Erwerbslosigkeit infolge Ausbildung (Schule, Lehre, Studium) in Betracht. Der unterstützungsbedürftigen Person soll deshalb die Unterstützung ungeschmälert zukommen. Dieselbe Privilegierung gilt im Übrigen auch für private Unterstützungsleistungen.

## **2.3. Politische Bestrebungen zur Revision des Bundesrechts**

In den vergangenen Jahren wurden auf Bundesebene verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, die eine Steuerbefreiung des Existenzminimums bei der direkten Bundessteuer und im Steu-

---

<sup>1</sup> Vgl. BGE 137 II 328 E. 4.3

erharmonisierungsgesetz verlangten. Am 5. Mai 2006 reichte die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) eine parlamentarische Initiative<sup>2</sup> ein, die eine Steuerbefreiung des Existenzminimums verlangte. Der Bundesrat unterstützte diese Initiative nicht, weil die Kommission bei den Kantonen keine Vernehmlassung durchgeführt hatte. Der Ständerat folgte der Auffassung des Bundesrats und trat auf das Geschäft nicht ein.

Am 4. Februar 2009 reichte der Kanton Bern eine Standesinitiative<sup>3</sup> ein, die - im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichbehandlung - eine Besteuerung von Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln forderte. Anlässlich der Beratungen dieser Standesinitiative verlangte die ständerätliche Kommission für Steuern und Abgaben (WAK-S), dass die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen mit der Steuerbefreiung des Existenzminimums zu kombinieren sei. Die WAK-S reichte daher am 14. März 2011 eine Motion<sup>4</sup> mit der entsprechenden Ergänzung ein und beauftragte den Bundesrat, in einem Bericht die Auswirkungen einer Revision der Bundesgesetzgebung (namentlich die Bestimmungen über die direkte Bundessteuer und das Steuerharmonisierungsgesetz) mit folgenden Revisionspunkten zu prüfen: *Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden (insbesondere Sozialhilfeleistungen), werden im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichstellung gänzlich der Einkommenssteuer unterstellt. Gleichzeitig wird das Existenzminimum (im DBG und StHG) befreit.* Derweil wurde die Standesinitiative vom Kanton Bern sistiert.

Der Bundesrat publizierte in Erfüllung des Auftrags der ständerätlichen Kommission im Mai 2014 den Bericht zur «*Steuerbarkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen und Steuerbefreiung des Existenzminimums. Auswirkungen auf die frei verfügbaren Einkommen*». Grundlage für diesen Bericht bildete eine Analyse der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)<sup>5</sup>, die am Beispiel der Kantone Bern und Neuenburg aufzeigte, dass die Beseitigung der steuerlich bedingten Schwelleneffekte und der negativen Erwerbsanreize durch den Einbezug aller Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage beseitigt werden könnte. Zum gleichen Ziel könnte auch die Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums führen. In seinem Bericht kam er zum Schluss, dass die Besteuerung von Unterstützungsleistungen steuersystematisch richtig wäre und damit gleichzeitig auch die horizontale Steuergerechtigkeit hergestellt würde. Folglich müssten die Kantone mit zielgerichteten Korrekturmassnahmen das soziale Existenzminimum steuerlich entlasten. Die fehlende allgemein gültige Definition des Existenzminimums wirkt sich jedoch in der Praxis nachteilig aus. Für die Steuerbehörden wäre die Berücksichtigung des individuell ermittelten Existenzminimums in jedem Einzelfall administrativ nicht durchführbar.

Der Ständerat sah sich nach Kenntnisnahme des Berichts in seiner Meinung bestärkt, die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize durch die Besteuerung aller Einkommensquellen einschliesslich der Sozialhilfe, der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV und der individuellen Prämienverbilligungen (IPV) sowie anderer Sozialtransfers zu beseitigen. Die gewünschte Gleichstellung zwischen Personen mit tiefen Einkommen und Sozialhilfebeziehenden schien in greifbare Nähe zu rücken. Die

<sup>2</sup> 05.471 Palv SGK-N: Steuerbefreiung des Existenzminimums

<sup>3</sup> 09.300 Standesinitiative Kanton Bern: Besteuerung von Sozialhilfeleistungen

<sup>4</sup> 10.3340 Motion WAK-S: Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Entlastung des Existenzminimums

<sup>5</sup> SKOS-Studie zu «Auswirkungen der Besteuerung von Unterstützungsleistungen auf die frei verfügbaren Einkommen. Am Beispiel der Kantone Bern und Neuenburg», Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV): SKOS, Bern, Dezember 2012

Motion beabsichtigte denn auch, Personen mit tiefen Einkommen denjenigen gleichzustellen, die Sozialhilfe beziehen. Im Nationalrat wurden jedoch die Debatten zur ständerätlichen Motion kontrovers geführt. Eine Mehrheit befürchtete, dass bei Umsetzung der Motion die bereits vom Existenzminimum lebenden, ergänzungsleistungs- oder sozialhilfebeziehenden Personen zusätzlich mit Steuern finanziell belastet und damit die sozial Schwächsten «drangsaliert» würden. Mit diesem gewichtigen Argument lehnten sie die gutgemeinte Motion der WAK-S ab. Das Begehren wurde mangels Einigung der beiden Kammern nicht mehr weiterverfolgt.

Bislang sind alle politischen Versuche zur steuerlichen Entlastung des Existenzminimums bei gleichzeitiger Besteuerung der Sozialhilfeleistungen in den politischen Debatten gescheitert.

#### 2.4. Fehlende Rechtsgrundlage für die Steuerbefreiung des Existenzminimums

Das Bundesgericht äusserte sich verschiedentlich zur Frage der Steuerbefreiung des Existenzminimums. In einem im Jahr 1995 ergangenen Entscheid anerkannte es ein Grundrecht auf Existenzsicherung<sup>6</sup>. Das ungeschriebene verfassungsmässige Recht umfasst das Recht auf Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach. Gemäss Bundesgericht kann aber aus Artikel 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101) nicht abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber verpflichtet wäre, einen bestimmten Betrag in der Höhe eines irgendwie definierten Existenzminimums von vornherein steuerfrei zu belassen. Zudem könne aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung gefolgert werden, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit einen Beitrag an staatliche Leistungen zu bezahlen haben. Und schliesslich könnte ein einheitlich festgelegter Abzug sogar mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Konflikt geraten.

Die Rechtsordnung der Schweiz kennt indes verschiedene Bemessungsregeln zur Festsetzung des Existenzminimums, so namentlich das betreibungsrechtliche nach Artikel 93 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) 1'200 Franken pro Monat, das sozialhilferechtliche nach den Richtlinien der SKOS von 997 Franken pro Monat oder dasjenige nach der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV für Rentnerinnen und Rentnern von 1'621 Franken pro Monat. Die nachfolgende Übersicht zeigt die unterschiedlich hohen Ansätze pro Jahr für alleinstehende Personen ab 1. Januar 2020 auf:

<b>Sozialhilfe nach Richtlinien der SKOS</b>	<b>Betreibungsrechtliches Existenzminimum nach SchKG</b>	<b>Ergänzungsleistungen zur AHV und IV</b>
Grundbedarf: <b>Fr. 11'964</b>	Grundbedarf: <b>Fr. 14'400</b>	Allgemeiner Lebensbedarf: <b>Fr. 19'452</b>

**Tabelle 1**      *Unterschiedliche Bemessung des Existenzminimums alleinstehender Personen*

Bislang konnte auf politischer Ebene schweizweit kein gemeinsamer Nenner für die Steuerbefreiung des Existenzminimums gefunden werden. Die Schwierigkeit liegt darin, das Existenzminimum in einer konkreten Zahl auszudrücken, die den unterschiedlichsten Existenzminima aller Personen nur einigermaßen gerecht wird. Hinzu kommt, dass die Steuerbehörden ein wie auch immer umschriebenes

<sup>6</sup> Vgl. BGE 121 I 367, Erw. 2b

Existenzminimum nur feststellen könnten, wenn sie alle Einkommensquellen (insbesondere Unterstützungsleistungen und Ergänzungsleistungen) und alle entscheidenden Ausgabenpositionen (Wohn- oder Heimkosten) im Einzelfall auflisten würden. Solche Abklärungen wären mit einem zusätzlichen Erhebungs- und Kontrollaufwand verbunden. Aus gutem Grund nehmen die Steuerbehörden solche Abklärungen nicht bereits im Rahmen des ordentlichen Steuerveranlagungsverfahrens, sondern erst bei der Beurteilung eines entsprechenden Steuererlassgesuchs vor.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Bundesgericht einen generellen Anspruch auf eine steuerliche Freistellung des Existenzminimums verneinte. Das Bundesgericht<sup>7</sup> überlässt es dem Gesetzgeber, wie er durch die Festlegung des Steuertarifs, der Steuerfreibeträge und Abzüge oder im Einzelfall mittels Gewährung eines Steuererlasses in Fällen von Bedürftigkeit genügen will.

## **2.5. Vergleich der Steuereintrittsschwelle aller Kantone**

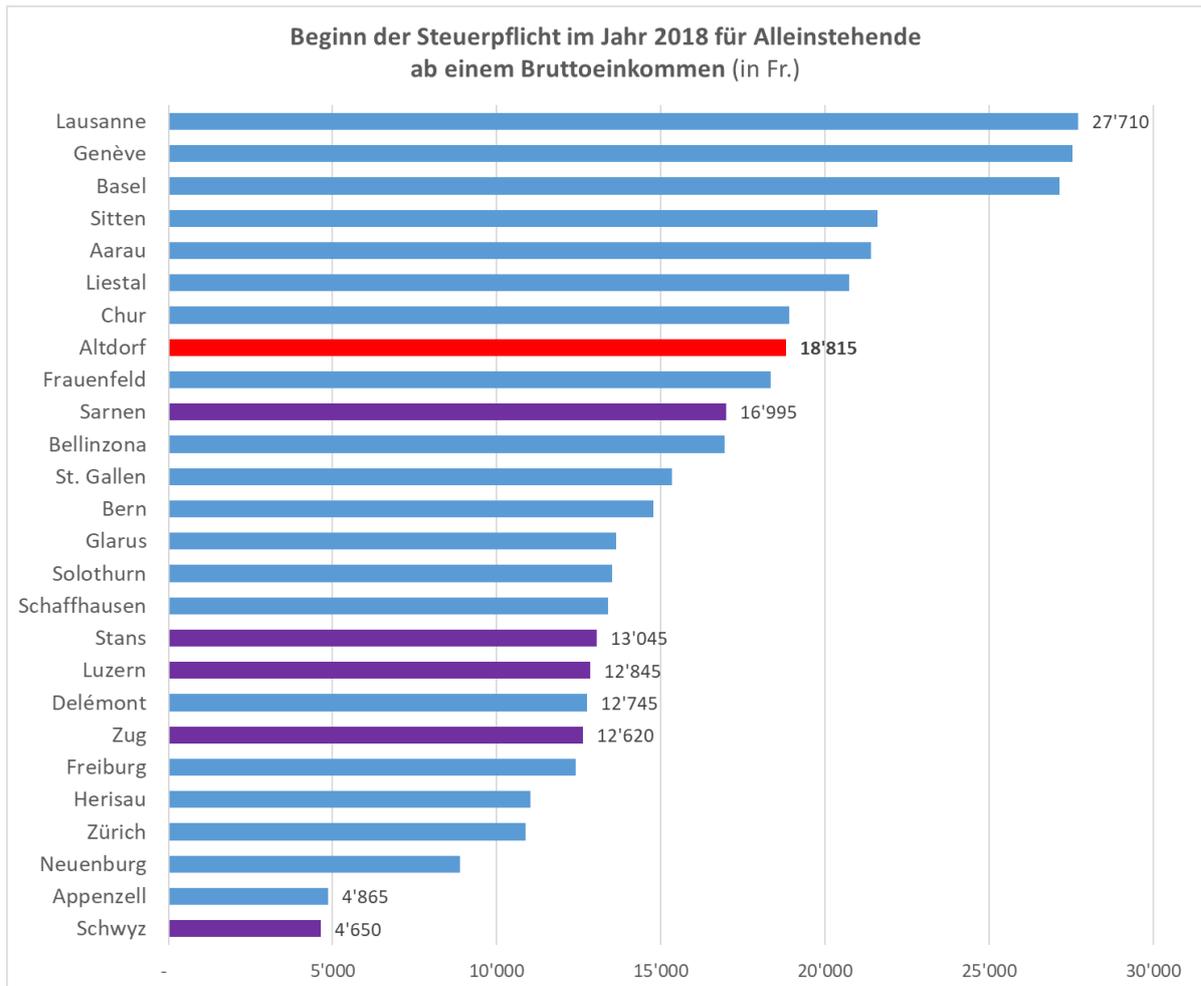
In jedem Kanton beginnt die Steuerpflicht ab einem bestimmten steuerbaren Einkommen. Die sogenannte «Steuereintrittsschwelle» hängt massgebend von den persönlichen Verhältnissen der steuerpflichtigen Person ab. Einen aktuellen Überblick gibt der jährlich publizierte Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zur «Steuerbelastung der Schweiz». Diese rechnet für die Kantonshauptorte aus, ab welchem Bruttoeinkommen eine Person Steuern bezahlen muss.

Die Steuerpflicht beginnt für eine alleinstehende Person im Kanton Schwyz im Jahr 2018 bereits bei einem Jahreseinkommen von 4'650 Franken, in Appenzell Innerrhoden bei 4'865 Franken (vgl. Abbildung 1). In Zürich, Zug, Luzern, Schaffhausen und Solothurn liegt die Eintrittsschwelle zwischen 10'000 Franken und 15'000 Franken. Zum Vergleich: Im Kanton Uri bezahlt eine alleinstehende Person erst ab einem Jahreseinkommen von 18'815 Franken<sup>8</sup> Steuern.

---

<sup>7</sup> BGE 122 I 101, Erw. 3b

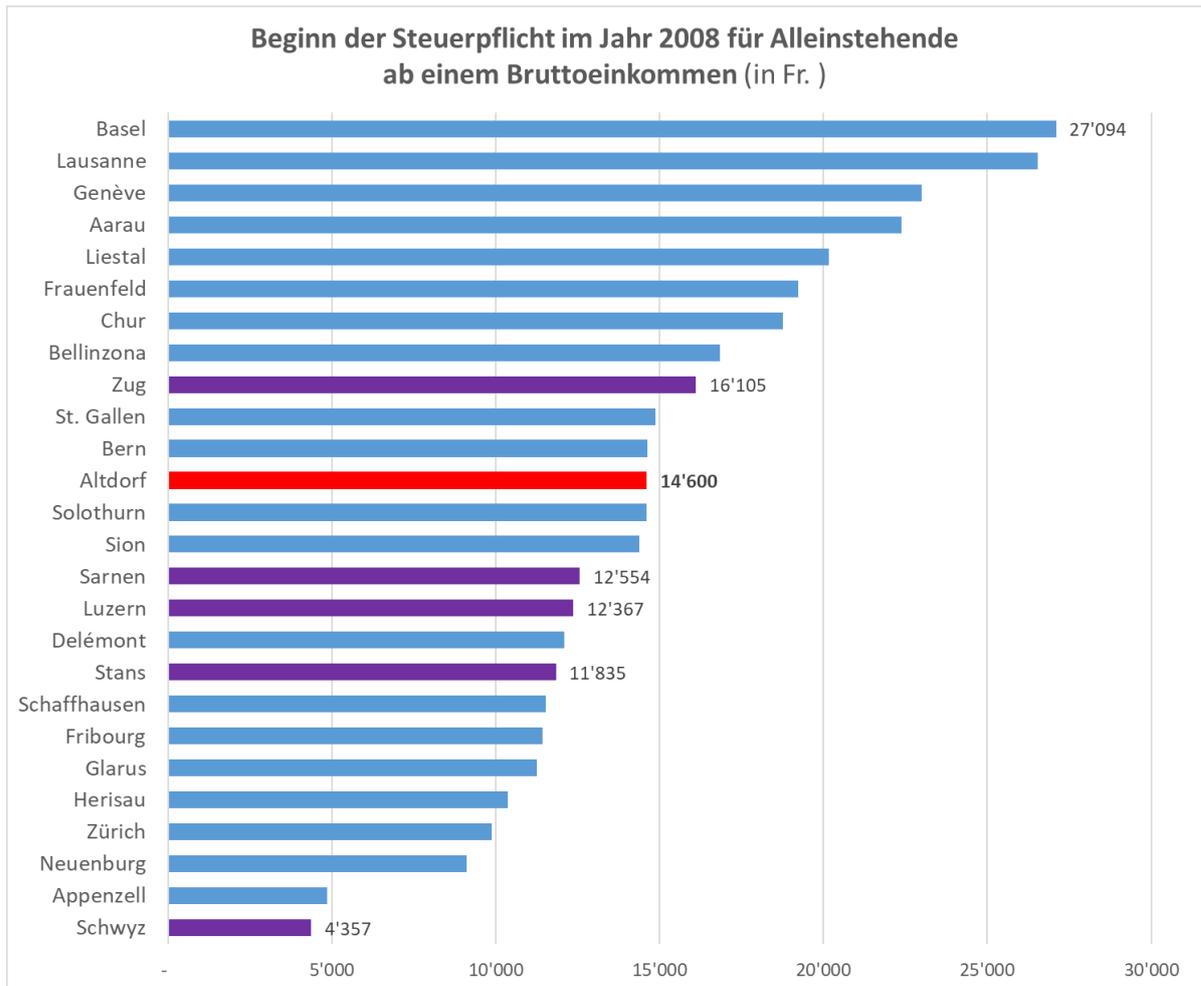
<sup>8</sup> In dieser Betrachtung ist die Kopfsteuer (Art. 59 Steuergesetz [StG]; RB 3.2211) ausgeklammert.



**Abbildung 1** Vergleich der Steuereintrittsschwelle im Jahr 2018<sup>9</sup>

Vor Umsetzung der Flat-Rate Tax musste eine alleinstehende Person bereits ab einem Bruttoeinkommen von 14'600 Franken Steuern entrichten. Mit Umsetzung der Flat-Rate Tax wurde in Uri der Eintritt in die Steuerpflicht massgeblich erhöht. Uri setzte sich mit dem höchsten Freibetrag an die Spitze der Zentralschweizer Kantone. Zudem sind die Lebenshaltungskosten in Uri generell tiefer als in städtisch geprägten Kantonen.

<sup>9</sup> Darstellung Amt für Steuern, gestützt auf die Publikation ESTV; Steuerbelastung in der Schweiz 2018, Kantonshauptorte, Seite 8



**Abbildung 2** Steuereintrittsschwelle vor Einführung der Flat-Rate Tax<sup>10</sup>

## 2.6. Möglichkeit für die Gewährung eines Steuererlasses in Härtefällen

Im Steuerrecht erfolgt die Besteuerung nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Gestützt darauf sollte grundsätzlich jede steuerpflichtige Person in der Lage sein, ihre Steuern zu bezahlen. Falls die Bezahlung der Steuern für die steuerpflichtige Person eine grosse Härte bedeutet, können die Steuerbehörden auf ein begründetes Gesuch hin die geschuldeten Steuern ganz oder teilweise erlassen.

Der Steuererlass wird nur in Ausnahmefällen und nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt. Eine Notlage ist gegeben, wenn das Einkommen den Lebensbedarf der steuerpflichtigen Person nicht zu decken vermag (Existenzminimum) und keine Vermögenswerte vorhanden sind. Eine grosse Härte ist gegeben, wenn die Steuerschuld trotz Einschränkung der Lebenshaltungskosten auf das Existenzminimum in absehbarer Zeit nicht vollumfänglich beglichen werden kann. Bei der Beurteilung der Steuererlassgesuche ist zu beachten, dass mit dem Steuererlass der Wille des Gesetzgebers nicht umgangen werden darf, wonach auch steuerpflichtige Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen einen finanziellen Beitrag an das Gemeinwesen zu leisten haben. Ist die steuerpflichtige Person

<sup>10</sup> Darstellung Amt für Steuern, gestützt auf die Publikation ESTV; Steuerbelastung in der Schweiz 2008, Kantonshauptorte, Seite 8

überschuldet, kann ein Steuererlass nur gewährt werden, wenn auch die übrigen Gläubiger im gleichen Masse wie die Steuerbehörden auf ihre Forderungen verzichten. Auch hier gilt es zu beachten, dass eine Steuerforderung grundsätzlich nicht vollstreckbar ist, wenn sie in das betriebsrechtliche Existenzminimum eingreift.

## 2.7. Studien zur Sozialpolitik

Die Schweiz verfügt über ein engmaschiges Netz der sozialen Sicherheit und gewährleistet jeder Person einen angemessenen Lebensunterhalt. Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherheit kommt erst zum Tragen, wenn der Anspruch auf sämtliche vorgelagerte Sozialleistungen (Sozialversicherungen und kantonale Bedarfsleistungen) ausgeschöpft ist und der Haushalt seine Existenz nicht aus eigenen Mitteln sichern kann. Der Anspruch auf Sozialhilfe kann unter anderem auch durch niedriges, unzureichendes oder nicht vorhandenes Einkommen begründet werden. Die im Postulat angeführten Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize entstehen, wenn die Sozialtransfers nicht richtig aufeinander abgestimmt sind. Diese Problematik wurde in den Kantonen aufgrund verschiedener Studien der SKOS erkannt und während der letzten Jahre mit Hilfe mehrerer Reformen weitgehend beseitigt.

Die SKOS publizierte im 2007 zwei Studien, welche die Problematik der Schwelleneffekte im System der kantonalen Bedarfsleistungen in allen 26 Kantonshauptorten untersuchte. Die erste Studie<sup>11</sup> untersuchte die Auswirkungen von Steuern, Krankenkassenprämien, Mieten und Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung auf das frei verfügbare Einkommen von idealtypischen Haushalten in der Schweiz. Die zweite Studie<sup>12</sup> dokumentierte die frei verfügbaren Einkommen von sozialhilfebeziehenden Haushalten und schliesst die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe in die Analyse mit ein, die in der ersten Studie ausgeklammert wurden. Im Fokus stand die Frage, in welchem Ausmass mehr Lohn zu einem höheren frei verfügbaren Einkommen führt.

Das Ergebnis dieser beiden Studien veranlasste den Kanton Uri, die Bedarfsleistungen als Ganzes einer detaillierten Prüfung zu unterziehen und entsprechende Reformen durchzuführen. Die SKOS realisierte im Auftrag des Kantons Uri eine Folgestudie<sup>13</sup>. Die am 14. April 2008 veröffentlichte Studie zeigt, wie sich die getroffenen Massnahmen und die Einführung der Flat-Rate Tax insgesamt auf das verfügbare Einkommen auswirken. Dabei wurden die frei verfügbaren Einkommen wiederum für die in der Sozialhilfe am häufigsten auftretenden Falltypen anhand von Modellen berechnet:

- die «Eielfernfamilie mit einem Kind»,
- die «Zweieifernfamilie mit zwei Kinder» und
- die «alleinstehende Person mit Alimenterverpflichtung».

Der Kanton Uri befreit nach diesem Bericht unter Simulation der Flat-Rate Tax in allen Falltypen das Existenzminimum. Zudem zeigt das frei verfügbare Einkommen eine spürbare Verbesserung infolge

<sup>11</sup> SKOS-Studie zu «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz»; Caroline Knupfer, Oliver Bieri, Bern

<sup>12</sup> SKOS-Studie zu «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz»; Caroline Knupfer, Natalie Pfister, Oliver Bieri, Bern

<sup>13</sup> SKOS-Studie zu «Aktualisierung der Daten von Altdorf (Uri) aus der Studie, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz und Simulation der Flat-Rate Tax»; Bern, 14. April 2008

der tieferen Steuerbelastung und der höheren IPV. Vom neuen System profitierten aufgrund der Modellberechnungen auch die tieferen Einkommensschichten. Gleichzeitig passte Uri die Eintritts- und Austrittsschwellen der Sozialhilfe an und beseitigte damit die Ungerechtigkeiten zwischen nicht unterstützten Niedriglohnverdienenden und Sozialhilfebeziehenden. Einzig die problematischen Schwelleneffekte blieben weiterhin bestehen.

Der Regierungsrat beauftragte die SKOS, weitere Analysen und Optimierungsvorschläge zu erarbeiten, um die negativen Schwelleneffekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe zu eliminieren. Zudem setzte er sich zum Ziel, mit der Einführung der Flat-Rate Tax das Existenzminimum vollständig von der Steuer zu befreien. Der Grundlagenbericht der SKOS zu «Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize» vom Juni 2012<sup>14</sup> hält auf Seite 41 fest, dass Uri den Schwelleneffekt gänzlich eliminiert hat. Wird der Grundbedarf für den Lebensaufwand nach dem Gesichtspunkt der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV als Mindesteinkommen angenommen, hat der Regierungsrat dieses Ziel mit der Einführung der Flat-Rate Tax tatsächlich erreicht. Ab 1. Januar 2009 wurde einer alleinstehenden Person nach der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen von AHV und IV ein Mindesteinkommen von 18'720 Franken garantiert. Im gleichen Zeitraum lag die Steuereintrittsschwelle im Kanton Uri bei einem Bruttoeinkommen von 18'663 Franken. Damit befreit Uri das soziale Existenzminimum durch die Kombination von Tarifgestaltung und weiteren steuerlichen Abzügen sowie durch eine allfällige Nichtdurchsetzung von Abgabebeforderungen (Steuererlass) weitgehend.

### **3. Beantwortung der Fragen**

#### **3.1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Problematik von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen im Kanton Uri seit der Revision des Steuergesetzes?**

Der Regierungsrat passte die Eintritts- und Austrittsschwellen der Sozialhilfe an und beseitigte damit die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize. Die Ungerechtigkeiten zwischen nicht unterstützten Niedriglohnverdienenden und sozialhilfebeziehenden Personen mit Kindern bestehen nicht mehr, wie die Berichte der SKOS-Studien belegen. Die Untersuchungen beschränkten sich jeweils auf die in der Praxis am häufigsten anzutreffenden Falltypen. Es kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass nicht unterstützte Niedriglohnverdienende in Einzelfällen gegenüber alleinstehenden sozialhilfebeziehenden Personen mit ähnlichen Einkommensverhältnissen schlechter gestellt werden. In der Sozialhilfe werden nach den SKOS-Richtlinien Selbstbehalte der Krankenkasse, Franchise, Zahnarzt, Brille usw. zusätzlich zum Grundbedarf bezahlt. Dies kann zu einer finanziellen Besserstellung von Sozialhilfebeziehenden gegenüber Niedriglohnverdienenden führen. Die Sozialhilfe gewährt auch Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen, die Anstrengungen zur beruflichen und sozialen Integration honorieren und damit einen Anreiz setzen sollen. Würden nun solche Leistungen der Sozialhilfe besteuert, hätte dies für die sozialhilfebeziehenden Personen, die solche Freibeträge und Zulagen erhalten, zwar keinen Eingriff ins soziale Existenzminimum zur Folge. Aber sie müssten einen beachtlichen Anteil dieser Freibeträge und Zulagen für die Begleichung der Steuern aufwenden. Damit würden diese Leistungen der Sozialhilfe ihren ursprünglichen Zweck der Anreizsetzung nur noch bedingt erfüllen. Die Sozialhilfe, wie sie im kantonalen Sozialhilfegesetz (RB 20.3421) geregelt ist, ver-

---

<sup>14</sup> SKOS-Studie zu «Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize», Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme; Franziska Ehrler, Caroline Knupfer, Yann Bochsler, Bern, Juni 2012

folgt weitergehende Ziele als nur die Sicherung des Existenzminimums. Neben der physischen Existenzsicherung sollen unterstützten Personen auch die Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglicht sowie ihre berufliche und soziale Integration gefördert werden. Die Sozialhilfebezüge sind ausserdem rückerstattungspflichtig gegenüber den Gemeinden. Wegen all dieser Gründe ist die Situation einer alleinstehenden erwerbstätigen Person mit der einer alleinstehenden sozialhilfebeziehenden Person mit vergleichbarem Einkommen nicht gleichzusetzen

### **3.2. Wie rechtfertigt der Regierungsrat den Umstand, dass Sozialhilfebezügler/innen keine Steuern bezahlen müssen, hingegen alleinstehende Erwerbstätige in der vergleichbaren Einkommenssituation schon?**

Der Regierungsrat hat grundsätzlich Verständnis für das Anliegen des Postulats, das in den letzten Jahren auch in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen aufgegriffen wurde (vgl. Ziffer 2.3). Heute wird jeder Franken aus Erwerbstätigkeit als Einkommen besteuert, währenddem jeder Franken aus der Sozialhilfe steuerfrei bleibt. Diese steuerliche «Ungleichbehandlung» zwischen Sozialhilfebezüglern und Erwerbstätigen ist nach geltendem Recht auf übergeordnetes Bundesrecht zurückzuführen. Alle Bestrebungen zur Beseitigung dieser «Ungleichbehandlung» auf Bundesebene sind gescheitert. Der Bundesgesetzgeber erachtet diese «Ungleichbehandlung» als gerechtfertigt, weil Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in verschiedenen Kantonen zur Rückzahlung der Sozialhilfe verpflichtet werden können, sobald sie wieder zu Einkommen und Vermögen kommen. Zudem soll die Situation der Sozialhilfe- oder der Ergänzungsleistungsabhängigen - die bereits vom Existenzminimum leben - nicht durch eine Besteuerung von Sozialtransfers gegenüber heute noch weiter verschlechtert werden.

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass im Kanton Uri keine «Ungleichbehandlung» besteht, weil das Urner Steuergesetz den verfassungsrechtlichen Grundsätzen durch das Zusammenspiel von Einkünften, Abzügen und Steuerfreibeträgen Rechnung trägt und damit die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gewährleistet ist. Im Einzelfall kann auch mittels Gewährung von Steuererlass das Recht auf Existenzsicherung garantiert werden.

### **3.3. Wie steht der Regierungsrat zu einer Ergänzung des Steuergesetzes, wobei Haushalte mit Einkommen im Niedriglohnbereich bis hin zur Sozialhilfeanspruchsgrenze (oder sogar wenig darüber hinaus) von den Steuern befreit werden sollen?**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht kein genereller Anspruch auf eine Steuerbefreiung des Existenzminimums. Ebenso könnte ein einheitlich festgelegter Abzug für das Existenzminimum mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Konflikt treten. So könnte zum Beispiel bei steuerpflichtigen Personen mit stark schwankenden Einkommen und grossem Vermögen oder mit relativ geringem Einkommen aber mit erheblichen steuerfreien Vermögenszugängen (z. B. Schenkung, Erbschaft, Kapitalgewinne usw.) eine solche Befreiung dazu führen, dass Einkommensbestandteile steuerbefreit würden, obwohl die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Grundsatz erfüllt wäre.

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass in Uri die Eintrittsschwelle in die Steuerpflicht im Vergleich mit den umliegenden Kantonen der Zentralschweiz bereits hoch angesetzt ist. Gleichzeitig wird

das soziale Existenzminimum durch die Kombination von Tarifgestaltung und weiteren steuerlichen Abzügen sowie durch den Steuererlass befreit. Vor diesem Hintergrund erkennt er keinen Handlungsbedarf, noch höhere Steuerfreibeträge festzulegen. Ausserdem wäre es falsch, einen höheren Betrag von den Steuern zu befreien. Die Realität im Steuerbezug zeigt, dass auch Personen mit bescheideneren finanziellen Mitteln bereit sind, ihren Beitrag an den Staatshaushalt zu leisten. In diesem Sinne wäre es falsch, durch eine generelle Anhebung von Steuerfreibeträgen falsche Anreize zu schaffen und den Anteil der «Nicht-Steuerzahler» weiter zu erhöhen. Für die Frage der Steuerpflicht sollen die individuellen Verhältnisse weiterhin bei der Prüfung des Steuererlasses massgebend sein.

#### **3.4. Sieht der Regierungsrat weitere Lösungsansätze um eine steuerliche Gleichbehandlung zwischen 1-Personen-Haushalten mit Niedrigeinkommen und denjenigen mit Sozialhilfeleistungen zu erzielen?**

Nein. Der Regierungsrat ist überzeugt, mit der gegenwärtigen Steuerstrategie auf dem richtigen Weg zu sein. Nach den statistischen Auswertungen durch das Amt für Steuern hat sich in den letzten Jahren die Quote der steuerpflichtigen Personen, deren steuerbares Einkommen null Franken beträgt, von 3'179 (16,2 Prozent aller Steuerpflichtigen) im Jahr 2009 auf 2'721 (13,5 Prozent aller Steuerpflichtigen) im Jahr 2018 reduziert. Ausserdem bestätigt die geringe Anzahl der jährlich zu behandelnden Steuererlassgesuche, dass die im Postulat erwähnte Problematik nur sehr wenige Einzelfälle betrifft, für die in aller Regel gute und sozialverträgliche Lösungen gefunden werden können. Auch vor diesem Hintergrund lässt sich eine Gesetzesänderung nicht rechtfertigen.

#### **3.5. Was ist der Regierungsrat bereit zu tun, um solche Ungleichbehandlungen zu verhindern?**

Der Regierungsrat beseitigte mit gezielten Massnahmen in der Sozialhilfe die Schwelleneffekte und negativen Fehlanreize durch die Anpassung der Eintritts- und Austrittsschwelle gestützt auf die Empfehlungen von SKOS-Studien. Das kantonale Steuergesetz trägt zum einen dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung und befreit zum andern - wie bereits andernorts erwähnt - das soziale Existenzminimum durch die Kombination von Tarifgestaltung, Abzügen und Steuererlass. Der vorliegende Bericht zeigt die vielen Anstrengungen der letzten Jahre auf, die zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen vorgenommen wurden. Eine absolute Steuergerechtigkeit für jeden Einzelfall - wie im Postulat gefordert - wird es heute und auch in Zukunft nicht geben!

Eine Reduzierung auf rein finanzielle Aspekte (pekuniäre Anreize) vermögen nicht darüber hinweg zu täuschen, dass Arbeit im Allgemeinen ein zufriedeneres und befriedigenderes Leben begünstigen kann, als nur von der Sozialhilfe zu leben und davon abhängig zu sein. Die Arbeit fördert neben sozialen Kontakten und Freundschaften auch die Selbstachtung und schafft ein Zugehörigkeitsgefühl. Viele sehen in der Arbeit auch eine Chance zur Selbstverwirklichung. Der ausgeübte Beruf kann zudem mit Ansehen, Status und Reputation verbunden sein. Gerade in der Schweiz ist die soziale Norm, zu arbeiten und nicht auf Kosten der Allgemeinheit zu leben, relativ stark ausgeprägt<sup>15</sup>. Deshalb sollten bei einer Globalbetrachtung grundsätzlich auch die nicht-pekuniären Arbeitsanreize berücksichtigt werden.

---

<sup>15</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft SECO; Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit, Patrick Leisibach, Christoph A. Schaltegger, Lukas A. Schmid, Luzern, Februar 2018

Der Regierungsrat ist überzeugt, alles Mögliche unternommen zu haben, um die im Postulat angeführten Ungleichbehandlungen zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund erkennt er keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

### **III. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen.

1. Der vorliegende Bericht des Regierungsrats wird zur Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Céline Huber, Altdorf, zu Beseitigung von Steuerungerechtigkeiten zwischen Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen und Sozialhilfebezüglern wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.