**Zeitschrift:** Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
**Band:** 98 (2001)
**Heft:** 11

**Artikel:** Die steuerliche Belastung des Existenzminimums : Problemfelder in der Sozialhilfe und im Betreibungsrecht

**Autor:** Knöpfel, Carlo

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-840733

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 10.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Die steuerliche Belastung des Existenzminimums

## Problemfelder in der Sozialhilfe und im Betreibungsrecht

*Der folgende Beitrag[1] beruht auf dem Referat von Carlo Knöpfel «Umverteilung von unten nach oben? Die Zukunft des Schweizer Steuersystems», gehalten an der Jubiläumstagung der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik SVSP, am 7. September 2001, in Bern. Carlo Knöpfel geht darin auf die spezifischen Probleme der Besteuerung von einkommensschwachen Personen und Haushalten ein. Je nachdem, ob sie von der Sozialhilfe unterstützt werden, Betreibungen laufen oder sich mit einem Einkommen knapp über oder unter dem Existenzminimum durchschlagen müssen, droht die Steuerlast zu einer Armutsfalle zu werden.*

In seinem Referat beschränkte sich Carlo Knöpfel auf die Existenzminima in der Sozialhilfe und im Betreibungsrecht. Ein anerkannter Grundsatz im Steuerrecht besagt, dass die Steuern sich nach der persönlich-individuellen Leistungsfähigkeit zu richten haben. Dennoch gibt es in der Schweiz, wie der Autor festhält, kein grundsätzliches Recht auf Steuerbefreiung, «auch nicht, wenn der Haushalt mit seinem Einkommen nur das soziale Existenzminimum erreicht». Die Besteuerung tiefer Lohneinkommen werde in der Schweiz äusserst uneinheitlich gehandhabt und die Unterschiede zwischen den Kantonen seien in Bezug auf den Beginn der Besteuerung und die Höhe des Steuersatzes enorm. Allerdings führten Vergleiche, die nur auf diese beiden Indikatoren abstellten und die Abzugsmöglichkeiten ausser Acht liessen, in die Irre. Vergleiche seien nur dann aussagekräftig, wenn sie auf möglichst konkret beschriebenen Lebenslagen beruhten.

Drei Fallbeispiele zeigen die Unterschiede auf:

- Fall 1: Alleinerziehende mit einer Tochter von 6 Jahren. Sie ist voll erwerbstätig als gelernte Verkäuferin im Detailhandel.
- Fall 2: traditionelle Kleinfamilie mit zwei Kindern im Alter von 5 und 8 Jahren. Die Ehefrau besorgt den Haushalt und die Kinderbetreuung, der Ehemann ist zu 100 Prozent erwerbstätig im Gastgewerbe.
- Fall 3: allein lebender Mann im Alter von 35 Jahren. Er ist alimentenpflichtig gegenüber seiner von ihm geschiedenen Frau und den gemeinsamen Kindern. Der Mann ist zu 100 Prozent erwerbstätig im Reinigungsgewerbe.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie unterschiedlich die steuerliche Belastung für diese Personen oder Haushalte je nach Wohnort ausfällt. Verglichen werden die Zahlen zwischen Luzern und Aarau.

Die Berechnung der tatsächlichen steuerlichen Belastung für die drei Working-Poor-Haushalte fördert gewaltige Unterschiede zu Tage. Selbst im Blick auf den viel gepriesenen Steuerstandortwettbewerb müssten diese, so Carlo Knöpfel, zu denken geben.

[1] Carlo Knöpfel ist Leiter der Stabsstelle Grundlagen und Evaluation bei Caritas Schweiz und Mitglied der Geschäftsleitung der SKOS. Das Referat wurde gekürzt und bearbeitet von der ZeSo-Redaktion.

| steuerpflichtige Person/Haushalt | Einkommen pro Monat brutto in Fr. | Jahressteuern in Fr. Aarau | Luzern | Differenz in Franken | Differenz in Prozent |
|---|---|---|---|---|---|
| Fall 1: Alleinerziehende | 3'400.– | 1'444.– | 2'820.– | 1'376.– | 95% |
| Fall 2: Familie mit 2 Kindern | 4'100.– | 1'713.– | 3'481.– | 1'768.– | 103% |
| Fall 3: geschiedener Mann | 3'800.– | 4'905.– | 5'860.– | 955.– | 19% |

## Sozialhilfe und Steuern

Sozialhilfegelder aus öffentlichen Mitteln werden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nicht besteuert. Dies ist im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden im Artikel 7 Absatz 4 geregelt. Ebenso sind Unterstützungen aus privaten Mitteln (Verwandtenunterstützung, Unterstützung durch Hilfswerke wie die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft oder Caritas) auf allen drei Ebenen mehrheitlich steuerfrei. So sehr diese Regelungen zu begrüssen sind, sie führen zu einer ungleichen Behandlung von Haushalten immer dort, wo der eine Haushalt von der Sozialhilfe lebt, während der andere in gleicher Höhe ein Erwerbseinkommen erzielt, das voll versteuert werden muss. Dieser Sachverhalt ist von besonderer Brisanz, ist doch die Zahl der Working-Poor-Haushalte die trotz sehr tiefen Einkommen keine Sozialhilfe beziehen hoch. Eine grosse Zahl von Haushalten erzielt zudem Einkommen, die nur wenig über dem sozialen Existenzminimum nach SKOS liegen.

## Steuerliche Belastung des betreibungsrechtlichen Minimums

Besonders problematisch ist die steuerliche Belastung des Lohnes, der bis zum betreibungsrechtlichen Existenzminimum gepfändet wird. Im Unterschied zur Rechtslage in anderen Staaten werden die laufenden Steuern – abgesehen von den als Quellensteuer erhobenen Steuern – grundsätzlich nicht in das betreibungsrechtliche Existenzminimum eingerechnet. Vom Steueramt werden die Steuern gestützt auf das ganze Reineinkommen berechnet und trotz bestehenden Pfändungen in Rechnung gestellt. Es ist offensichtlich, dass es dem Schuldner oder der Schuldnerin dann gänzlich unmöglich ist, den laufenden Steueranfall aus dem nicht gepfändeten Betrag zu bestreiten. Konkret heisst das, dass die Steuern wiederum zu neuen Schulden führen. Die betroffenen Personen können die Neuverschuldung auch nicht mit den Mitteln des Steuerrechts verhindern. Die Tatsache der Zwangsvollstreckung wird in der Steuergesetzgebung allgemein nicht als Grund für einen Steuererlass angesehen.

Die ungleiche Behandlung von Lohneinkommen und Sozialhilfegeldern wird zur «Armutsfalle». Ein Steuererlass sollte auch bei Lohnpfändung steuerrechtlich möglich sein.

## Folgen der Besteuerung tiefer Einkommen

Von der unterschiedlichen steuerlichen Belastung der tiefen Lohneinkommen, der Sozialhilfegelder und des betreibungsrechtlichen Minimums gehen

ganz eindeutig negative Anreize zur Erwerbstätigkeit aus, sofern sich die Arbeitnehmenden nicht gleich ganz in die Schwarzarbeit zurückziehen. Wer erwerbstätig ist, ein niedriges Haushaltseinkommen erzielt und brav seine Steuern zahlt, wird immer wieder erleben, dass andere, die nur von der Sozialhilfe leben, am Schluss mehr Geld zur Verfügung haben.

Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass die Sozialhilfe zu hoch ist. Vielmehr handelt es sich hier um ein lohnpolitisches Problem, wie die Studien über die wachsende Zahl von Working Poor zeigen. Ein ähnlicher Zusammenhang ist auch im Vergleich zwischen der Sozialhilfe und dem betreibungsrechtlichen Minimum herzustellen. Auch hier wird sich so mancher fragen müssen, warum er und eher selten sie überhaupt noch einer Erwerbsarbeit nachgeht.

In diesem Kontext stellt sich übrigens noch ein spezifisches Problem bei der Sozialhilfe selber. Bekanntlich wird das erzielte Erwerbseinkommen zum allergrössten Teil mit der Sozialhilfe verrechnet.

Die am häufigsten vorkommende Gläubigergruppe in der Schweiz sind die Steuerämter. Bei jeder vierten Betreibung geht es auch um Steuerschulden. Mit einem durchschnittlichen Haushaltseinkommen (verfügbares Einkommen aller Familienmitglieder inklusive aller Sozialabzüge) von 31'973 Franken pro Jahr liegen die betroffenen Personen deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt von 71'587 Franken pro Jahr.

Diese Steuerschulden verursachen dem Staat hohe Folgekosten, durch Stundungen, Bearbeitung von Erlassgesuchen und Betreibungen. Die Sanierung einer Schuldensituation ist ebenfalls höchst aufwendig. Die wenigen Schuldenberatungsstellen sind chronisch überlastet. Auch die Hilfswerke sind nicht mehr ohne weiteres bereit, private Unterstützung zu gewähren, wo der Staat selber keine Hand zum Schuldenerlass oder zumindest zur Stundung bietet. Eine solche Hilfe liefe auf eine Subvention der öffentlichen Hand mit privaten Spendengeldern hinaus. So hat die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft entschieden, dass ihre Zuwendungen in der Einzelfallhilfe an einen Steuererlass oder eine Steuerbefreiung der im Gesuch begünstigten Menschen gebunden wird[2].

## Sozialhilfeabhängig infolge Steuerlast

Haushalte können durch die Steuern in eine Situation geraten, in der sie eigentlich Anspruch auf Unterstützung durch das Sozialamt hätten. Allerdings halten die SKOS-Richtlinien in Punkt C.6 eindeutig fest, dass «weder laufende Steuern noch Steuerrückstände (...) aus Sozialhilfegeldern bezahlt werden (dürfen). Die SKOS empfiehlt in diesen Situationen, für längerfristig unterstützungsbedürftige Personen einen Steuererlass zu erwirken. Bei nur vorübergehend Unterstützten «ist zumindest auf eine Stundung, unter Umständen verbunden mit einem Teilerlass, zu drängen»!

Der SKOS ist die unterschiedliche Rechtslage und Praxis der kantonalen Steuerämter bekannt, die von einem faktischen Automatismus bis zu einer höchst restriktiven Praxis, verbunden mit einer peinlich genauen nochmaligen Prüfung der Lebenssituation des betroffenen Haushaltes reicht: «Weil die Erlasspraxis unterschiedlich ist, kann solchen Gesuchen seitens der So-

[2] Vgl. ZeSo 2/2001.

zialhilfeorgane mehr oder weniger Erfolg beschieden sein. Zum vorneherein auf die Einreichung von Gesuchen zu verzichten, liegt aber weder im Interesse der Hilfesuchenden noch im Interesse der öffentlichen Hand», heisst es in den Erläuterungen zur entsprechenden Richtlinie der SKOS.

**Steuerflucht**

Schliesslich ist zuletzt auch noch auf einen standortbezogenen Effekt hinzuweisen. Die unterschiedlich hohe Besteuerung von tiefen Einkommen führt natürlich genau gleich wie bei hohen Einkommen zu Wanderungsbewegungen. Eine besonders raffinierte Variante des Steuerstandortwettbewerbs wäre natürlich die vergleichsweise hohe Besteuerung tiefer Einkommen bei gleichzeitiger milder Belastung hoher Einkommen. Aber so etwas wollen wir keinem Kanton und keiner Gemeinde unterstellen.

**Entlastung tiefer Einkommen**

Naheliegenderweise wäre die Forderung nach einer generellen Steuerbefreiung des Existenzminimums aufzustellen, schreibt Carlo Knöpfel. Allerdings habe diese Forderung so ihre Tücken, weil das Existenzminimum sich in der Schweiz nicht nur am Einkommen und der Haushaltsgrösse orientiere, sondern auch am Bedarf. Die Kantone zeigten sich gegenüber ihren Steuersubjekten mit tiefen Einkommen längst nicht so grosszügig wie der Bund. Darum sei mit Nachdruck nicht nur für die meisten Kantone eine deutliche Erhöhung des Freibetrages zu fordern, sondern auch eine interkantonale Vereinheitlichung. Neben der Erhöhung und Vereinheitlichung der Freibeträge müssten grosszügigere Abzugsmöglichkeiten auch für tiefe Einkommen geschaffen werden. Hier ist etwa an Sozialabzüge für Familien mit Kindern, aber auch an die Abzugsmöglichkeiten für Auslagen zur Familien ergänzenden Kinderbetreuung zu erinnern.

Schliesslich aber werde, so Carlo Knöpfel, in diesem System der Steuererlass zum zentralen Instrument der Steuerbefreiung, so lange auf eine Steuerbefreiung des Existenzminimums verzichtet werde.

Insbesondere gelte es, das offenbar da und dort vorhandene Misstrauen der Steuerbehörde gegenüber den Sozialämtern abzubauen und auf eine weitere Prüfung der finanziellen Situation von Haushalten zu verzichten, die bereits in irgendeiner Weise von der öffentlichen Hand unterstützt werden.

**Ausblick**

Zur Entlastung von Haushalten mit tiefem Einkommen sollten, so Carlo Knöpfel, vier Spuren gleichzeitig verfolgt werden:

- die Erhöhung und interkantonale Vereinheitlichung der Steuerfreigrenzen;
- die Erhöhung der Abzugsmöglichkeiten, die auch für Haushalte mit tiefen Einkommen von Bedeutung sind;
- der generelle Steuererlass auf Antrag für all jene Haushalte, die Sozialhilfe beziehen:
- der Einbezug der laufenden Steuern in die Berechnung des betreibungsrechtlichen Minimums.

Damit wären selbstredend noch längst nicht alle Probleme der steuerlichen Be-

lastung tiefer Einkommen gelöst, doch die Schweiz wäre ein deutliches Stück sozialer geworden.

Letztlich machen sich die betroffenen Haushalte nicht nur über die steuerliche Belastung Gedanken, sondern stellen sich eine ganz andere Frage: «Wie hoch ist mein verfügbares Einkommen und reicht es mir und meiner Familie zum Leben?» Die Höhe des verfügbaren Einkommens ist allerdings nicht nur von der steuerlichen Belastung beeinflusst, sondern ebenso von den kantonalen und kommunalen Sozialtransfers, vom sozialen Wohnungsbau, vom Zugang zu günstigen Angeboten für die familienexterne Kinderbetreuung, der Regelung der Alimentenbevorschussung und vielem Mehr abhängig. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS trägt einen Forschungsauftrag mit, der diesem Sachverhalt minutiös nachgehen wird. Die Wirkung der vielen kantonalen und kommunalen Leistungen und Belastungen für die eingangs erwähnten drei typischen Working Poor-Haushalte wird für alle 26 Kantonshauptstädte untersucht werden. Mit den Ergebnissen ist in einem Jahr zu rechnen. Das Interesse an der Studie ist aber bereits heute recht gross, was die Brisanz der Fragestellung unterstreicht. In einer Machbarkeitsstudie wurde bereits eine erste Berechnung für die beiden Kantonshauptstädte Aarau und Luzern vorgenommen.

Unter Berücksichtigung nicht nur der Steuern, sondern auch aller in Frage kommender kantonaler und kommunaler Transferleistungen ergibt sich ein Bild, das überrascht. Die Differenzen zwischen den verfügbaren Einkommen der drei Musterhaushalte betragen zwischen Aarau und Luzern nur noch 1,2 bis 3,2 Prozent.

Die deutliche Annäherung der materiellen Situation ist im Wesentlichen auf das in Aarau höhere Mietzinsniveau und geringere Sozialtransfers zurückzuführen. Ganz offenbar verfolgen die Kantone und Gemeinden sehr unterschiedliche Strategien der Be- und Entlastung von Haushalten. Ob das verfügbare Einkommen dann zum Leben genügt, das ist, so der Autor, eine andere Frage.

*Carlo Knöpfel/Bearbeitung: cab*

## Kommt die Steuerbefreiung des Existenzminimums?

*Ende September hat der Nationalrat im Rahmen der Diskussion um das Steuerpaket überraschend für die Steuerbefreiung des Existenzminimums gestimmt. Bei der Familienbesteuerung wird ein Teilsplitting eingeführt.*

Carlo Knöpfels Referat zur SVSP-Tagung ist vor der Nationalratsdebatte um das Steuerpaket entstanden. Der Nationalrat hat sich dabei, wie die Presse einhellig feststellte, in einen «Steuersenkungsrausch» für Besserverdienende und Unternehmen hineingesteigert: Die dem Bund entstehenden Steuerausfälle würden mit seinen Beschlüssen von 1,3 auf 2,2 Mio. Franken steigen. Sogar Finanzminister Villiger qualifizierte ein-