

Steuerbelastung von Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezügern

Bericht der Regierung vom 29. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Auftragsanalyse.....	2
2. Vorgeschichte.....	3
3. Rechtliche Ausgangslage	4
3.1. Verfassungsmässige und steuerrechtliche Grundsätze	4
3.1.1. Recht auf Existenzsicherung	4
3.1.2. Allgemeinheit der Besteuerung	4
3.1.3. Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.....	4
3.2. Geltendes Steuerrecht.....	5
3.2.1. Steuerfreiheit.....	5
3.2.2. Steuererlass.....	5
3.2.3. Krankheits- und behinderungsbedingte Kosten	7
3.3. Ergänzungsleistungsrecht des Bundes und der Kantone	8
3.3.1. Jährliche Ergänzungsleistungen nach altem Recht	8
3.3.2. Jährliche Ergänzungsleistungen nach neuem Recht	9
3.3.3. Entschädigung von Krankheits- und Behinderungskosten	9
3.3.4. Kantonales Ergänzungsleistungsgesetz	9
4. Steuerliche Auswirkungen	10
4.1. Verhältnis zum Existenzminimum	10
4.2. Verhältnis zu reinen AHV-Bezügern und Erwerbstätigen mit gleichem verfügbarem Einkommen	10
5. Wertung.....	12
6. Mögliche Handlungsfelder	12
6.1. Erhöhung der Null-Stufe	13
6.2. Freistellung des Existenzminimums / Steuerbarkeit von Ergänzungs- und Sozialhilfeleistungen	13
7. Antrag	15

Zusammenfassung

Das Postulat 43.06.06 «Steuerbelastung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern» hat zum Ziel, Grundlagen über die steuerliche Situation von Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezügern darzustellen und gegebenenfalls Verbesserungen vorzuschlagen. Die steuerliche Besserstellung soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass – wenigstens für Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger – beim Erlass der Steuern nicht wie bisher das betriebsrechtliche Existenzminimum, sondern das Anspruchsminimum des Ergänzungsleistungsrechts als Besteuerungsschwelle definiert wird.

Bei allem Verständnis für die Anliegen des Postulanten sowie der Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger verhindern doch verschiedene, im Steuerrecht allgemein gültige Grundsätze die erwartete Umsetzung des Postulats. Nach den Prinzipien der Allgemeinheit der Besteuerung, des Gleichbehandlungsgebots im Steuerrecht und der Besteuerung nach der wirt-

schaftlichen Leistungsfähigkeit gibt es keinen Grund, die Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger gegenüber den Erwerbstätigen und Rentnern ohne Ergänzungsleistungen, die über dasselbe Einkommen verfügen, steuerlich zu privilegieren. Die Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger profitieren bereits von einer problematischen Besserstellung gegenüber den anderen erwähnten Kategorien von Steuerpflichtigen, indem die Ergänzungsleistungen von der Besteuerung ausgenommen sind. Eine weitere Verbesserung der steuerlichen Situation darf nach Ansicht der Regierung nur allen Steuerpflichtigen, nicht aber ausschliesslich den Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezügern zugute kommen.

Eine allfällige steuerliche Freistellung des Existenzminimums – wie auch immer dieses berechnet würde – wäre nur möglich, wenn auf der anderen Seite auch alle Einkünfte in die Bemessungsgrundlage des steuerbaren Einkommens einfließen, mit anderen Worten, wenn die Ergänzungsleistungen sowie die Sozialhilfeleistungen durch eine Gesetzesänderung auf Bundes- und Kantonsebene für steuerpflichtig erklärt würden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. Februar 2006 reichte Christoph Bürgi-St.Gallen das Postulat 43.06.06 «Steuerbelastung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern» ein. Der Postulant verweist darauf, dass mit der Totalrevision des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) 1999 hinsichtlich der Besteuerung von Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezügern ein Problem geschaffen worden sei. Während Ergänzungsleistungen steuerfrei seien, würden AHV-Renten voll besteuert. Diese Rechtslage habe bei gleich bleibendem Gesamteinkommen eine unterschiedliche Besteuerung zur Folge, je nachdem wie hoch der Anteil der AHV bzw. der Ergänzungsleistungen (EL) am Gesamteinkommen sei. Je höher der Anteil der AHV sei, umso höher werde der Steuerbetrag und dementsprechend kleiner der Betrag für die Bestreitung des Lebensunterhalts. Dieses Problem bleibt gemäss Postulant trotz Anhebung der Null-Stufe des Tarifs mit dem II. Nachtrag zum StG (nGS 41-85) bestehen. Es zeige sich nämlich, dass kaum ein Ergänzungsleistungsbezüger in den Genuss des Null-Tarifs komme, obwohl er mit dem Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungsgesetz leben müsse. Verschärft werde die Situation durch eine unvernünftige Erlasspraxis der Steuerbehörde, die sich am deutlich tieferen betriebsrechtlichen Existenzminimum orientiere.

Die Regierung zeigte grundsätzlich Verständnis für die Sorgen der EL-Bezügerinnen und -Bezüger sowie für das Postulat. Insbesondere stellte auch sie wie der Postulant fest, dass die bisherigen Massnahmen zur Verbesserung der steuerlichen Situation der EL-Bezügerinnen und -bezüger, insbesondere die Anhebung der Null-Stufe des Tarifs mit dem II. Nachtrag zum StG, die EL-Bezügerinnen und -Bezüger noch nicht in gewünschtem Umfang entlasten.

Aus diesen Gründen beantragte die Regierung am 14. März 2006 die Gutheissung des Postulats. Der Kantonsrat beschloss am 4. April 2006, das Postulat mit folgendem geänderten Wortlaut gutzuheissen: «Die Regierung wird deshalb beauftragt, Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Antrag zu stellen, wie die steuerliche Situation von EL-Bezügern, insbesondere mit Ersparnissen unter der Vermögensgrenze der ausserordentlichen EL, verbessert werden kann.»

1. Auftragsanalyse

Das Ziel des Postulats besteht darin, die steuerliche Situation der EL-Bezügerinnen und -Bezüger zu verbessern. Insbesondere will der Postulant erreichen, dass mit der Besteuerung der übrigen Einkünfte (insbesondere der AHV-Rente) nicht in das Anspruchsminimum gemäss Ergänzungsleistungsgesetz eingegriffen wird, ansonsten die Ziele der Ergänzungsleistungen unterwandert würden.

Dieses Ziel soll mitumfassen, dass ein allfälliger Steuererlass der EL-Bezügerin bzw. des EL-Bezügers nicht nach dem betriebsrechtlichen Existenzminimum beurteilt wird, sondern für den Steuererlass – anders als bei den übrigen Steuerpflichtigen – die auch für die Ergänzungsleistungen anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden. Das Postulat geht sinngemäss von der Prämisse aus, dass EL-Bezügerinnen und -Bezüger steuerlich benachteiligt sind und ihre Steuerbelastung nicht ihren wirtschaftlichen Verhältnissen entspricht.

Der Postulatsbericht soll daher nach einem kurzen Abriss der Vorgeschichte die Rechts- und Sachlage klären. Darunter fällt einerseits die Darlegung der massgebenden Grundsätze des Steuerrechts und der konkreten steuergesetzlichen Regelungen, die zur Anwendung gelangen. Andererseits wird das Ergänzungsleistungsrecht von Bund und Kanton aufgezeigt. In der Folge werden die konkreten steuerlichen Auswirkungen auf die EL-Bezügerinnen und -Bezüger sowie die vergleichbaren Steuerpflichtigen-Kategorien dargelegt.

Nach einer Wertung der aufgezeigten steuerrechtlichen Folgen für die EL-Bezügerinnen und -Bezüger wird das Augenmerk zum Schluss auf die möglichen Handlungsfelder zur Verbesserung ihrer steuerlichen Situation gelegt.

2. Vorgeschichte

Das kantonale Steueramt hat sich während Jahren bemüht, in der Frage der Besteuerung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern eine Praxis zu finden, die einerseits gerecht und andererseits einfach zu handhaben ist.

Diese Bemühungen haben jedoch bis heute zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt; dies aus folgenden Gründen:

- Die Ergänzungsleistungen und die Steuern haben unterschiedliche Stossrichtungen und Rechtsgrundlagen, insbesondere auch bezüglich des Existenzminimums.
- Es bestehen unterschiedliche Erwartungshaltungen verschiedener Gruppen (EL-Bezügerinnen und -Bezüger, Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, «working poors»).
- Der Grundsatz der Steuergerechtigkeit enthält die Sicherstellung der rechtsgleichen Behandlung aller Gruppen von Steuerpflichtigen.
- Es fehlen Daten zu den EL-Bezügerinnen und -Bezügern. Da die Ergänzungsleistungen steuerfrei sind und in der Steuererklärung nicht angegeben werden müssen, sind der Steuerbehörde weder die EL-Bezügerinnen und -Bezüger noch die Höhe der ausgerichteten Ergänzungsleistungen bekannt. Gestützt auf das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) dürfen die entsprechenden Daten von EL-Bezügerinnen und -bezügern Dritten, einschliesslich der Steuerbehörde auch nicht bekanntgegeben werden. Immerhin besteht seit 1. Dezember 2007 im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) eine Rechtsgrundlage, wonach den Steuerbehörden im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin Daten bekannt gegeben werden, welche für die Anwendung der Steuergesetze erforderlich sind (Art. 50a Abs. 1 Bst. e Ziff. 5 AHVG). Listen von EL-Bezügerinnen und -Bezügern sind jedoch auch gestützt auf diese neue Gesetzesgrundlage nicht erhältlich.
- Die kantonalen Daten zu den Bezügerinnen und Bezügern von ausserordentlichen Ergänzungsleistungen können zwar aufgrund einer eigens dafür geschaffenen Rechtsgrundlage im kantonalen Ergänzungsleistungsgesetz (sGS 351.5) beschafft werden. Sie sind jedoch wegen der geringen Zahl von Bezügerinnen und Bezügern von ausserordentlichen Ergänzungsleistungen nicht repräsentativ. Aufgrund des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2) zwischen Bund und Kantonen werden ab 1. Januar 2008 nämlich für Heimbewohner bei der Festlegung der Ergänzungsleistungen höhere Ausgaben anerkannt (vgl. Ziff. 3.3.2. dieses Berichts), so dass die Zahl der ausserordentlichen Ergänzungsleistungsbezüger – bisher häufig Heimbewohner – auf rund einen Zehntel der früheren Fallzahl schrumpfte (2008: AHV 867 Fälle, IV 940 Fälle; 2009: AHV 986 Fälle, IV 1009 Fälle).

3. Rechtliche Ausgangslage

3.1. Verfassungsmässige und steuerrechtliche Grundsätze

3.1.1. *Recht auf Existenzsicherung*

Die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) enthält ein ungeschriebenes Recht auf Existenzsicherung (BGE 121 I 367 ff.). Daraus abzuleiten ist ein Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen in die zur Deckung der elementaren Lebensbedürfnisse unabdingbaren finanziellen Mittel (BGE 122 I 101 ff. = StE 1997 A 21.16 Nr. 6).

3.1.2. *Allgemeinheit der Besteuerung*

Bereits aus dem Gleichheitsartikel der alten Bundesverfassung (Art. 4 aBV) hat das Bundesgericht den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung hergeleitet. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung wurde dieser Grundsatz am 1. Januar 2000 explizit in Art. 127 Abs. 2 BV verankert. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung soll sicherstellen, dass möglichst alle Bürgerinnen und Bürger bzw. Einwohnerinnen und Einwohner für den Finanzaufwand des Staates aufkommen. Seine tiefere Legitimation findet dieser Grundsatz im Rechtsgleichheitsprinzip (Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, N 8 zu Art. 127). Aus Art. 4 aBV bzw. Art. 127 Abs. 2 BV kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet wäre, einen bestimmten Betrag in der Höhe eines irgendwie definierten Existenzminimums von vornherein steuerfrei zu belassen (BGE 122 I 101 ff.).

Die beiden genannten Grundsätze des Rechts auf Existenzsicherung und der Allgemeinheit der Besteuerung stehen derart zueinander, dass verfassungsrechtlich einzig verlangt werden kann, dass niemand durch eine staatliche Abgabeforderung effektiv in seinem Recht auf Existenzsicherung verletzt wird. Es ist jedoch dem Gesetzgeber überlassen, auf welche Weise er dieser Vorgabe genügen will (BGE 122 I 101 ff.).

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung weist zwei Ausprägungen auf: Zum einen wirkt er als *Privilegierungsverbot*, zum anderen als *Diskriminierungsverbot* (Reich, Steuerrecht, Zürich/Basel/Genf 2009, S. 83).

Das *Privilegierungsverbot* verbietet sachlich unbegründete Ausnahmen einzelner Personen oder Personengruppen von der Besteuerung. Ausnahmen vom Prinzip der Allgemeinheit der Besteuerung sind mithin nur zulässig, sofern sie sachlich begründet sind, d.h. wenn sie entweder auf wesentlichen Unterschieden in den wirtschaftlichen Verhältnissen basieren oder wenn die Steuerbefreiung mit der Art der Zweckverfolgung (öffentliche oder soziale Funktion im Dienst der Allgemeinheit) oder mit fundierten steuersystematischen Überlegungen (z.B. Mehrfachbelastung des gleichen wirtschaftlichen Substrates) gerechtfertigt werden kann.

Das *Diskriminierungsverbot* verbietet ferner, einer kleinen Gruppe von Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit erheblich grössere Lasten aufzuerlegen als der Masse der übrigen Steuerpflichtigen. Das Diskriminierungsverbot schützt im Gegensatz zum Privilegierungsverbot eher die wohlhabenden Steuerpflichtigen. Es soll nicht zulässig sein, wirtschaftlich leistungsfähige Minderheiten in rechtsungleicher und sachwidriger Weise für die Ziele der Gesamtgesellschaft zu vereinnahmen.

3.1.3. *Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*

Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) ist eine weitere steuerrechtsspezifische Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes. Er bildet den zentralen Massstab für eine rechtsgleiche und willkürfreie Besteuerung. Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt, dass jeder Steuerpflichtige im Verhältnis zu den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln an die gesamten Lasten des Gemeinwesens beiträgt. Dabei muss aber das Praktikabilitätskriterium beachtet werden.

Das Einkommenssteuerrecht ist ein Massenfallrecht. Deshalb billigt das Bundesgericht dem Gesetzgeber zu, bis zu einem gewissen Grad schematische, auf die Durchschnittserfahrung abstellende Normen, die leicht zu handhaben sind, zu schaffen (BGE 110 Ia 7 E. 2b = StE 1984 A 21.11 Nr. 3).

Eine Schranke setzt das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung namentlich dort, wo besteuert würde, ohne dass der Steuerpflichtige wirtschaftlich leistungsfähig ist oder wo die Besteuerung die vorhandene Leistungsfähigkeit geradezu zerstören würde. In Extremfällen gewährt daher das Leistungsfähigkeitsprinzip Schutz vor exzessiver Besteuerung (Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, a.a.O., N 20 zu Art. 127).

Hingegen kann aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip wiederum nicht abgeleitet werden, dass generell ein einheitlicher Abzug für das Existenzminimum festgelegt werden müsse. Vielmehr könnte eine solche Vorgehensweise nach Meinung des Bundesgerichtes mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip sogar in Konflikt geraten: «In manchen Fällen, zum Beispiel bei Steuerpflichtigen mit stark schwankendem Einkommen, mit grossem Vermögen und relativ geringem Einkommen oder mit erheblichen steuerfreien Vermögenszugängen (etwa aus Vermögensgewinnen auf Privatvermögen) könnte eine solche Befreiung dazu führen, dass Einkommensbestandteile steuerbefreit würden, obwohl wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegeben wäre» (BGE 122 I 105).

3.2. Geltendes Steuerrecht

3.2.1. Steuerfreiheit

In Abweichung von der Reinvermögenszugangstheorie¹ werden im geltenden schweizerischen Steuersystem die steuerbaren Einkünfte nicht einheitlich umschrieben. Vielmehr kennt das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes (SR 642.14; abgekürzt StHG), das in gewissen Bereichen eine materielle Steuerharmonisierung unter den Kantonen erreicht, nicht nur steuerpflichtige (z.B. Erwerbseinkünfte oder AHV-/IV-Renten), sondern auch steuerfreie Einkünfte, darunter namentlich die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Art. 7 Abs. 4 Bst. k StHG; Art. 37 Bst. i StG; Art. 24 Bst. h des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11; abgekürzt DBG]) und die Sozialhilfeleistungen (Art. 7 Abs. 4 Bst. f StHG, Art. 37 Bst. e StG, Art. 24 Bst. d DBG).

Die Steuerfreiheit der Ergänzungsleistungen ist wie diejenige der Sozialhilfeleistungen sozialpolitisch motiviert, nach rechtlichen und steuersystematischen Gesichtspunkten aber nicht unproblematisch. Sie hat zur Folge, dass die Steuerbelastung bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich ausfällt je nachdem, wie hoch der Anteil der steuerfreien Ergänzungsleistungen oder anderer steuerfreien Einkünfte am Gesamteinkommen ist (Reich, a.a.O., S. 310 f.; vgl. dazu Beispiele unter Ziff. 5.2).

3.2.2. Steuererlass

Natürliche Schwankungen des Einkommens, objektive Ausnahmen von der Steuerpflicht (z.B. Ergänzungsleistungen), nicht steuerbare Schenkungen und Erbschaften auf der Einkommenseite und individuell verschiedene, nicht abzugsfähige finanzielle Verpflichtungen von Steuerpflichtigen auf der Ausgabenseite führen im Ergebnis dazu, dass es kein allgemeines, betragslich fixes Existenzminimum geben kann, das bei der Ermittlung der steuerbaren Einkünfte berücksichtigt werden könnte. Das steuerbare Einkommen stellt deshalb keinen absoluten Massstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und folglich auch keine taugliche Grundlage für die Festlegung eines Existenzminimums dar.

¹ Die Reinvermögenszugangstheorie besagt, dass das Einkommen die Gesamtheit derjenigen Wirtschaftsgüter umfasst, die einem Individuum während bestimmten Zeitabschnitten zufließen, und die es ohne Schmälerung seines Vermögens zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse und für seine laufende Wirtschaft verwenden kann (BGer 23.12.1996 in: StE 1997 B 72.11 Nr. 5 E. 3a m.w.Hw.).

Dagegen stellt das Instrument des Erlasses, das auf jeden Steuerpflichtigen individuell anwendbar ist, ein hinlängliches Korrektiv dar. Die Besteuerung der Steuerpflichtigen erfolgt – wie bereits erwähnt – nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Demzufolge darf davon ausgegangen werden, dass AHV- und IV-Bezüger grundsätzlich in der Lage sind, die veranlagten Steuern zu bezahlen. Der Erlass soll im Sinn der Rechtsgleichheit und in Anwendung einer einheitlichen Praxis eine Ausnahme sein. Ein Erlass ist immer dann möglich, wenn die steuerpflichtige Person nachweist, dass die Bezahlung der Steuer für sie infolge einer Notlage eine grosse Härte bedeuten würde (Art. 224 StG; Art. 167 DBG). Das Erlassverfahren ist ein Institut des Steuerbezugs und dient nicht dazu, rechtskräftige Veranlagungen abzuändern, Steuertarife zu unterlaufen oder etwaige Rechtsmittelverfahren zu ersetzen. Im Erlassverfahren darf folglich nicht geprüft werden, ob die Steuerschuld materiell richtig festgesetzt worden ist. Grundsätzlich ist ein Steuererlass erst zu gewähren, wenn bei gebotener und zumutbarer Einschränkung der Lebenshaltungskosten Zahlungserleichterungen nicht ausreichen.

Die Erlassbehörde berücksichtigt bei ihrem Entscheid die gesamten wirtschaftlichen Verhältnisse der steuerpflichtigen Person. Massgebend ist dabei in erster Linie die Situation im Zeitpunkt des Entscheides, daneben auch die Entwicklung seit der Veranlagung, auf die sich das Erlassbegehren bezieht, sowie die Aussichten für die Zukunft (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Behandlung von Erlassgesuchen für die direkte Bundessteuer, SR 642.121).

Konkret werden sämtliche effektiv erzielten Einkünfte (einschliesslich steuerfreie Einkünfte) der steuerpflichtigen Person den notwendigen Ausgaben gegenüber gestellt und die verfügbare Quote zur Bezahlung der ausstehenden Steuern berechnet. Die Erlassbehörde prüft dabei, ob für die steuerpflichtige Person Einschränkungen in der Lebenshaltung geboten und zumutbar sind oder gewesen wären. Einschränkungen gelten grundsätzlich als zumutbar, wenn die Ausgaben die nach den Ansätzen für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums sich ergebenden Lebenshaltungskosten übersteigen (Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über die Behandlung von Erlassgesuchen für die direkte Bundessteuer; Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums nach Art. 93 SchKG; sachliche Begründung vgl. Ziff. 5.1 dieses Berichts).

Ergibt die Rechnung einen Einnahmenüberschuss (verfügbare Quote grösser Null), so kann ein Erlass nicht oder nur teilweise gewährt werden. Bei einem Ausgabenüberschuss oder einer verfügbaren Quote von Null wird ein vollständiger Erlass gewährt.

Es ist bekannt, dass die Ansätze der Wohnkosten sowie des Grundbedarfs beim betriebsrechtlichen Existenzminimum unter denjenigen des Ergänzungsleistungsgesetzes (ELG; vgl. Ziff. 4.3 dieses Berichts) liegen. Im Kreisschreiben der kantonalen Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs über die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) vom Dezember 2008 wird in Ziff. 3.1.1 der monatliche Grundbetrag für alleinstehende Schuldner mit Fr. 1'230.00 (ergibt Fr. 14'760.00 je Jahr) beziffert. Im Grundbetrag sind Aufwendungen enthalten für Nahrung, Kleidung und Wäsche (einschliesslich deren Instandhaltung), Körper- und Gesundheitspflege, Unterhalt der Wohnungseinrichtung, Auslagen für Beleuchtung, Kochenergie, Radio-, TV- und Telefongebühren sowie für kulturelle Bedürfnisse und Freizeitgestaltung (BGE 132 III 484; 129 III 243 f. mit weiteren Hinweisen; BISchK 65/2001 S. 12 ff.). Als Zuschlag zum (monatlichen) Grundbetrag sind in Ziff. 4.1. des Kreisschreibens die Wohnkosten und in Ziff. 4.3. die Sozialbeiträge festgehalten. Die anrechenbaren Wohnkosten enthalten den effektiven Mietzins für eine Wohnung oder ein Zimmer, ohne die Kosten für Beleuchtung und Kochenergie (weil im Grundbetrag inbegriffen), wobei die Ortsüblichkeit nicht unberücksichtigt gelassen werden darf. Als Sozialbeiträge sind zusätzlich zu berücksichtigen die nicht bereits vom Lohn abgezogenen Beiträge für AHV, IV, EO, ALV, Pensionskassenbeiträge, Berufshaftpflichtversicherungsbeiträge sowie die Beiträge für Kranken- und Unfallversicherung (nach Abzug von Prämienverbilligungen).

Eine entsprechende monatliche Grundbedarfsrechnung des Betreibungsamtes sieht z.B. folgendermassen aus:

Nettoeinkommen des Schuldners		Fr.	3'000.–
Monatlicher Grundbetrag	Fr.	1'230.–	
Wohnungsmiete (einschliesslich Nebenkosten)	Fr.	1'000.–	
Krankenkasse	Fr.	200.–	
Existenzminimum, anrechenbar		Fr.	2'430.–
Pfändbare Quote		Fr.	570.–

Ein teurer, den Verhältnissen nicht angepasster Wohnaufwand (Mietzins, Hypothekarzins- und Liegenschaftsunterhalt) darf nicht dazu Anlass geben, dass Staat und Gemeinden auf ihre Steuerforderungen verzichten müssen. Nach Auffassung des Bundesgerichtes haben bei der Berechnung des Existenzminimums die mit den finanziellen Möglichkeiten des Schuldners unvereinbaren Ansprüche, die an den Wohnkomfort gestellt werden, gegenüber dem Anspruch der Gläubigerinnen und Gläubiger auf Befriedigung ihrer Forderungen zurückzutreten (BGE 114 III 12 ff.). Das bedeutet, dass solche Steuerpflichtige zwar nicht zur Aufgabe ihres Eigenheims oder ihrer teuren Mietwohnung angehalten werden können, ihnen jedoch bei der Berechnung des Notbedarfs bloss ein angemessener ortsüblicher Mietzins zugestanden wird. Dabei ist die regionale Lage auf dem Wohnungsmarkt (Wohnungsnot) in die Erwägungen mit einzubeziehen. Es wird diesbezüglich auf die Mietpreiserhebungen der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen abgestellt (www.statistik.sg.ch/home/themen/b09/Preise.Par.0005.DownloadList-Par.0005.File.tmp/Mietpreis_gemeinden-regio-sg-2000.xls).

In ihrem neuesten Entscheid vom 10. Dezember 2009 zu diesem Thema hat die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St.Gallen diese Erlasspraxis und insbesondere die Anwendung des betriebsrechtlichen Existenzminimums beim anrechenbaren Wohnaufwand bestätigt (VKE I/2-2009/4 und 27).

3.2.3. Krankheits- und behinderungsbedingte Kosten

Seit der Totalrevision des kantonalen Steuergesetzes und in Umsetzung des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes sind Krankheitskosten seit dem 1. Januar 1999 unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes von 2 Prozent (im Bund: 5 Prozent) der Nettoeinkünfte nach oben unbeschränkt abzugsfähig (Art. 46 Bst. a StG; Art. 33 Abs. 1 Bst. h DBG).

In Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (SR 151.3) sind seit 1. Januar 2005 in Kanton und Bund behinderungsbedingte Kosten zudem ohne Selbstbehalt abzugsfähig, sofern sie selber bezahlt wurden. Als behinderte Person gelten u.a. Heimbewohnerinnen und -bewohner sowie Spitex-Patienten, für die ein Pflege- und Betreuungsaufwand von wenigstens 60 Minuten je Tag anfällt (vgl. dazu Kreisschreiben Nr. 11 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 31. August 2005, Ziff. 4.1 Bst. d; St.Galler Steuerbuch StB 46 Nr. 2 Ziff. 2 Bst. d). Zu den unbeschränkt abzugsfähigen behinderungsbedingten Kosten gehören neben den Kosten für die ambulante Pflege, Betreuung und Begleitung (Assistenzkosten) auch die Kosten, Taxen und Gebühren für den Aufenthalt in einem Wohnheim für Behinderte oder in einem Alters- und Pflegeheim (ab 20 BESA-Punkten).

Die zum Abzug zugelassenen Krankheits- und behinderungsbedingten Kosten, welche die EL-Bezügerinnen und -Bezüger erfahrungsgemäss besonders belasten, reduzieren deren steuerbares Einkommen in massgeblichem Umfang, z.T. gar vollumfänglich. Die Neuregelung der abzugsfähigen Krankheits- und behinderungsbedingten Kosten bedeutet eine massgebliche Verbesserung im Vergleich zur steuergesetzlichen Regelung bis 31. Dezember 1998, als die Krankheitskosten im Kanton nur bis zu einer Obergrenze von jährlich Fr. 15'000.– je kranke oder pflegebedürftige Person abzugsfähig waren. Das DBG kennt seit jeher keine Abzugsobergrenze.

3.3. Ergänzungsleistungsrecht des Bundes und der Kantone

Die ordentlichen Ergänzungsleistungen des Bundes zur AHV und IV dienen der Unterstützung von AHV- und IV-Rentnern in dem Umfang, in dem deren Renten und übrige Einkünfte die minimalen Lebenskosten gemäss Ergänzungsleistungsgesetz (ELG) nicht decken.

Als die Ergänzungsleistungen im Jahr 1966 eingeführt wurden, waren sie nur als Übergangslösung gedacht, bis die Renten eine existenzsichernde Höhe erreichen. In der Zwischenzeit hat sich die Annahme, es könne sich dabei um ein Provisorium handeln, als unrealistisch erwiesen. Die steigenden Mietzinse und die wachsenden Kosten für Langzeitpflege erhöhten im Gegenteil sogar das Bedürfnis nach Ergänzungsleistungen. Seit 1. Januar 2008 besteht nun mit Art. 112a BV eine Verfassungsbasis für die Ergänzungsleistungen.

Gut ein Drittel der EL-Berechtigten leben heute in einem Pflegeheim. Sie benötigen zusätzliche Mittel, um die hohen Betreuungskosten finanzieren zu können (vgl. Grundlageninformationen des Bundesamtes für Sozialversicherung zur EL unter www.bsv.admin.ch/themen/ergaenzung/00030/index.html?lang=de).

Die Ergänzungsleistungen werden durch die Kantone ausgerichtet und bestehen aus zwei Kategorien: einerseits den jährlichen Leistungen, die monatlich ausbezahlt werden, und andererseits der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Ergänzungsleistungen können Personen erhalten, die einen Anspruch auf eine Rente der AHV oder der IV, eine Hilflosenentschädigung der IV haben, oder während wenigstens sechs Monaten ein Taggeld der IV erhalten. Die jährlichen Ergänzungsleistungen entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den Einnahmen, die angerechnet werden können. Dabei wird unterschieden zwischen Personen, die zu Hause leben, und Personen, die in einem Heim wohnen.

3.3.1. Jährliche Ergänzungsleistungen nach altem Recht²

a) Im Jahr 2007 wurden für *zu Hause lebende Personen* folgende Ausgaben anerkannt:

- für allgemeinen Lebensbedarf je Jahr:

für Alleinstehende	Fr. 18'140.–
für Verheiratete	Fr. 27'210.–
- der jährliche Mietzins und die damit zusammenhängenden Nebenkosten, max.:

für Alleinstehende	Fr. 13'200.–
für Verheiratete oder Personen mit Kindern	Fr. 15'000.–

Der maximale jährliche Betrag der Ergänzungsleistung einer Person, die zu Hause lebt, lag beim Vierfachen der minimalen AHV- oder IV-Rente (Art. 3a Abs. 2 aELG) zuzüglich des Pauschalbetrages der individuellen Prämienverbilligung (IPV). 2007 betrug der Höchstbetrag der ordentlichen Ergänzungsleistung demnach Fr. 53'040.– (4 x 13'260.–) zuzüglich rund 3'000 Franken (durchschnittlicher Pauschalbetrag IPV Region 1 bis 3 für Erwachsene).

b) Für Personen, die in einem Heim wohnen, wurden folgende Ausgaben anerkannt:

- Heimtaxe, vom Kanton auf Fr. 270/Tag begrenzt;
- Taschengeld (Alters- und Kinderheim: Fr. 6'048.–; Pflegeheim: Fr. 4'536.–).

Der maximale jährliche Betrag der Ergänzungsleistung an eine in einem Heim wohnende Person betrug 175 Prozent des Maximalbetrages für die allgemeinen Lebenskosten d.h. im Jahr 2007 Fr. 31'740.– (175 Prozent von Fr. 18'140.–) zuzüglich des Pauschalbetrages IPV.

² Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV, gültig bis 31. Dezember 2007 (SR 831.30; abgekürzt a-ELG), und dazu gehörende Verordnung (SR 831.301; abgekürzt aELV).

3.3.2. *Jährliche Ergänzungsleistungen nach neuem Recht*³

Seit der Revision von ELG und ELV gibt es zwar noch eine Heimkostenbegrenzung, die der Kanton vornehmen darf. Diese ist jedoch abgestuft nach Pflegebedürftigkeit. Die abgestuften Taxbegrenzungen (zwischen Fr. 240.– und 360.– je Tag) für Alters- und Pflegeheime sowie (höchstens Fr. 270.– je Tag) für Behindertenheime sind in der Regel kostendeckend.

Es gelten weiter dieselben Höchstlimiten für den Lebensbedarf und die anrechenbaren Mietzinse (Fr. 13'200.– / Fr. 15'000.–). Mit der Totalrevision wurde jedoch die obere Grenze der jährlichen Ergänzungsleistung abgeschafft.

3.3.3. *Entschädigung von Krankheits- und Behinderungskosten*

Sowohl nach altem als auch nach neuem ELG können zusätzlich zu den jährlichen Ergänzungsleistungen Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden, wenn sie nicht bereits durch eine Versicherung gedeckt sind. Es sind dies insbesondere Kosten für zahnärztliche Behandlung, für Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen, Mehrkosten für eine lebensnotwendige Diät, Transportkosten, Kosten für Hilfsmittel, Beteiligung an Kosten der Krankenkasse sowie Kosten für ärztlich angeordnete Bade- und Erholungskuren. Der Maximalbetrag für Krankheits- und Behinderungskosten beträgt:

- | | |
|----------------------|--------------|
| – für Alleinstehende | Fr. 25'000.– |
| – für Verheiratete | Fr. 50'000.– |
| – für Heimbewohner | Fr. 6'000.– |
| – für Vollwaisen | Fr. 10'000.– |

Selbst wenn keine jährlichen Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden können, ist trotzdem die Rückerstattung von Krankheits- und Behinderungskosten möglich, wenn nur wegen dieser Kosten die Ausgaben die Einnahmen überschreiten.

3.3.4. *Kantonales Ergänzungsleistungsgesetz*

Das kantonale Ergänzungsleistungsgesetz regelt insbesondere die *ausserordentlichen Ergänzungsleistungen*, die zusätzlich zu den ordentlichen Ergänzungsleistungen vom Kanton geleistet werden, wenn

- die ordentlichen Ergänzungsleistungen die ausgewiesenen und anerkannten Ausgaben nicht decken und
- die Vermögensgrenzen für Alleinstehende von Fr. 18'750.– und für Ehepaare von Fr. 30'000.– nicht überschritten werden.

Da nun mit der Totalrevision des eidgenössischen ELG keine obere Limite der ordentlichen Ergänzungsleistungen mehr besteht und die anrechenbaren Heimtaxen in der Regel kostendeckend sind, hat neu nur noch ein Bruchteil der früheren Anspruchsberechtigten Anspruch auf ausserordentliche Ergänzungsleistungen. Insbesondere die vielen Heimbewohner, welche früher aufgrund der tieferen Limite der anrechenbaren Heimkosten ausserordentliche Ergänzungsleistungen beanspruchten, fallen heute aus den ausserordentlichen Ergänzungsleistungen.

Ausserordentliche Ergänzungsleistungen werden in der Praxis nur noch für Nichtheimbewohner geleistet in Fällen, wo deren effektive Wohnkosten die immer noch bestehende obere Limite der anrechenbaren Mietzinse überschreiten.

³ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV, gültig ab 1. Januar 2008 (SR 831.30; abgekürzt ELG), und dazu gehörende Verordnung (SR 831.301; abgekürzt ELV).

4. Steuerliche Auswirkungen

4.1. Verhältnis zum Existenzminimum

Es gibt kein absolutes, in jedem Rechtsbereich geltendes Existenzminimum. So liegt das betriebsrechtliche Existenzminimum tiefer als dasjenige, das für die Sozialhilfe massgebend ist (vgl. die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe; abgekürzt SKOS-Richtlinien). Die Richtlinien für die Ergänzungsleistungen sind noch einmal verschieden von den beiden erwähnten Existenzminima, und innerhalb des Ergänzungsleistungsrechts unterscheiden sich die Richtlinien des Bundes für die ordentlichen Ergänzungsleistungen von den Richtlinien des Kantons für die ausserordentlichen Ergänzungsleistungen. Diese verschiedenen bemessenen Existenzminima sind Ausfluss der unterschiedlichen Stossrichtungen der Leistungen.

Der steuerliche Erlass orientiert sich – wie erwähnt – am betriebsrechtlichen Existenzminimum. Dies ist für den Erlass der direkten Bundessteuer in Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über die Behandlung von Erlassgesuchen für die direkte Bundessteuer geregelt. Begründet werden kann die Anlehnung an das betriebsrechtliche Existenzminimum damit, dass mit dem Erlass ein Betreibungsverfahren verhindert wird, welches wegen des Schutzes des Existenzminimums erfolglos bliebe. Die übrigen Steuerpflichtigen müssen indessen ihre Steuern, notfalls nach Durchsetzung auf dem Betreibungsweg, entrichten, soweit ihr betriebsrechtliches Existenzminimum nicht tangiert ist.

Für alle Steuerpflichtigen hat aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung das gleiche Existenzminimum zu gelten, das zu einem Steuererlass berechtigt. Es gibt keine sachliche Rechtfertigung, Bezüglern von Ergänzungsleistungen einen Erlass bereits zu gewähren, wenn das (grosszügigere) Existenzminimum nach ELG verletzt ist, in allen anderen Fällen aber nur bis zum betriebsrechtlichen Existenzminimum.

4.2. Verhältnis zu reinen AHV-Bezüglern und Erwerbstätigen mit gleichem verfügbaren Einkommen

Die Ergänzungsleistungen sind steuerfrei, während die AHV- und weiteren Renten und die Erwerbseinkünfte zu 100 Prozent steuerbar sind. Bei gleichem Einkommen verbleibt der EL-Bezüglern bzw. dem EL-Bezüglern daher nach Bezahlung der Steuern mehr als dem AHV-Bezüglern oder Erwerbstätigen, da letztere trotz gleichem Einkommen aufgrund der höheren Bemessungsgrundlage höhere Steuern zu tragen haben. Dazu folgende Beispiele für das Steuerjahr 2008, welche die Steuerbelastungsunterschiede deutlich aufzeigen:

Beispiel 1:

AHV-Minimalrente: Fr. 1'140.–, Vermögen: Fr. 0.–; Wohnort: St.Gallen

	EL-Bezüglern	Normalverdiener
min. AHV-Rente (alleinstehend)	Fr. 13'680.–	
EL nach konkreter Bedarfsrechnung (steuerfrei)	Fr. 18'384.–	
Nettolohn		Fr. 32'064.–
<i>verfügbares Einkommen</i>	Fr. 32'064.–	Fr. 32'064.–
Versicherungsprämienabzug	Fr. 2'900.–	Fr. 2'400.–
<i>steuerbares Einkommen</i>	Fr. 10'780.–	Fr. 29'664.–
Steuerbelastung Kanton und Gemeinde	Fr. 101.60	Fr. 2'956.55
Steuerbelastung Bund	Fr. 0.00	Fr. 123.20
Steuerbelastung 2008 total	Fr. 101.60	Fr. 3'079.75

Beispiel 2:

AHV-Maximalrente: Fr. 2'280, Vermögen: Fr. 0; Wohnort: St.Gallen

max. AHV-Rente (alleinstehend)	Fr.	27'360.–	
EL nach konkreter Bedarfsrechnung (steuerfrei)	Fr.	6'264.–	
Nettolohn			Fr. 33'624.–
<i>verfügbares Einkommen</i>	Fr.	33'624.–	Fr. 33'624.–
Versicherungsprämienabzug	Fr.	2'900.–	Fr. 2'400.–
<i>steuerbares Einkommen</i>	Fr.	24'460.–	Fr. 31'224.–
Steuerbelastung Kanton + Gemeinde	Fr.	2'049.80	Fr. 3'241.05
Steuerbelastung Bund	Fr.	83.15	Fr. 137.00
Steuerbelastung 2008 total	Fr.	2'132.95	Fr. 3'378.05

Aus Beispiel 1 ist ersichtlich, dass ein alleinstehender Rentner mit einer Minimalrente der AHV und Ergänzungsleistungen von Fr. 18'384.– aufgrund des höheren Versicherungsprämienabzuges von Rentnern (Art. 45 Abs. 1 Bst. g StG) und der Steuerfreiheit der Ergänzungsleistungen einer massiv tieferen Steuer-Gesamtbelastung ausgesetzt ist als ein erwerbstätiger Alleinstehender mit gleichem verfügbarem Einkommen. Mitverantwortlich für die grosse Differenz ist auch die steile Progression bereits im unteren Einkommensbereich des Tarifs der Kantons- und Gemeindesteuern sowie die hohe Null-Stufe im Bundessteuertarif.

Da im Beispiel 2 die (steuerfreien) Ergänzungsleistungen des Rentners aufgrund seiner AHV-Maximalrente kleiner sind als in Beispiel 1, fällt auch der Steuerbelastungsunterschied zum Erwerbstätigen mit gleichem verfügbarem Einkommen weniger gross aus. Er beträgt aber immer noch über Fr. 1'200.

Interessant an diesen beiden Beispielen ist auch der vertikale Vergleich zwischen den beiden Rentnern mit Minimal- und Maximalrente. Obwohl sie aufgrund der Ergänzungsleistungen über ein praktisch gleich hohes Einkommen verfügen, zahlt Rentner 2 massiv höhere Steuern als Rentner 1; dies allein aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung des Einkommens bzw. der unterschiedlichen Höhe der steuerfreien Ergänzungsleistungen.

Werden die Beispiele 1 und 2 noch ergänzt mit Krankheitskosten (z.B. einer notwendigen Zahn-sanierung), werden die Unterschiede zwischen der Steuerbelastung des EL-Bezügers und derjenigen des Normalverdieners noch grösser. Dem EL-Bezüger werden die Krankheitskosten vollumfänglich durch die steuerfreien Ergänzungsleistungen entschädigt, während der Normalverdiener für die Krankheitskosten, die nicht durch eine Versicherung gedeckt sind, selber aufkommen muss und diese sein verfügbares Einkommen schmälern. Die Krankheitskosten können vom Normalverdiener steuerlich nur insoweit zum Abzug gebracht werden, als sie 2 Prozent (Kanton) bzw. 5 Prozent (Bund) der Nettoeinkünfte übersteigen.

Beispiel 3:

AHV-Maximalrente: Fr. 2'280, Vermögen: Fr. 0; Wohnort: St.Gallen; Kosten Zahnsanierung: Fr. 10'000

max. AHV-Rente (alleinstehend)	Fr.	27'360.–	
EL nach konkreter Bedarfsrechnung (steuerfrei)	Fr.	6'264.–	
EL für Kosten Zahnsanierung (steuerfrei)	Fr.	10'000.–	
Nettolohn			Fr. 43'624.–
Kosten Zahnsanierung (steuerlich nicht relevant)			Fr. 10'000.–

<i>verfügbares Einkommen</i>	Fr.	33'624.–	Fr.	33'624.–
Versicherungsprämienabzug	Fr.	2'900.–	Fr.	2'400.–
Abzug Krankheitskosten Zahnsanierung (Kanton)			Fr.	9'375.–
Abzug Krankheitskosten Zahnsanierung (Bund)			Fr.	7'940.–
<i>steuerbares Einkommen (Kanton)</i>	Fr.	24'460.–	Fr.	31'849.–
<i>steuerbares Einkommen (Bund)</i>	Fr.	24'460.–	Fr.	33'284.–
Steuerbelastung Kanton + Gemeinde	Fr.	2'049.80	Fr.	3'347.70
Steuerbelastung Bund	Fr.	83.15	Fr.	154.60
Steuerbelastung 2008 total	Fr.	2'132.95	Fr.	3'502.30

5. Wertung

Das Postulat steht unter der Prämisse, dass die EL-Bezügerinnen und -Bezüger im heutigen Steuersystem benachteiligt seien. Dies ist jedoch nicht der Fall, im Gegenteil: Die Tatsache, dass Ergänzungsleistungen steuerfrei sind, während die AHV-Renten und Erwerbseinkünfte zu 100 Prozent versteuert werden müssen, bedeutet für sich allein bereits eine Besserstellung der EL-Bezügerinnen und -Bezüger sowohl im Vergleich mit reinen AHV-Bezügerinnen und -Bezügern als auch im Vergleich zu erwerbstätigen Steuerpflichtigen mit gleichem verfügbarem Einkommen. Dies zeigen die obigen Beispiele deutlich auf.

Aus der Tatsache, dass Ergänzungsleistungen per Gesetz steuerfrei sind, darf nicht gefolgert werden, dass alle anderen Einkünfte bis zur Höhe des Ergänzungsleistungsanspruchs auch steuerfrei sein müssen (BGE 122 I 107 f., E. 5).

Das steuerbare Einkommen stellt – wie bereits erwähnt – keinen absoluten Massstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit nicht die Grundlage für die Festlegung eines Existenzminimums dar. Letzteres ist individuell verschieden je nach Verhältnis von steuerbarem und nicht steuerbarem Einkommen bzw. von abzugsfähigen und nicht abzugsfähigen Kosten. Die Freistellung eines betraglich fixen Existenzminimums ist daher nicht möglich.

Der Erlass stellt hingegen ein taugliches Korrektiv im Einzelfall dar. Die Erlasspraxis behandelt vom Grundsatz her alle Steuerpflichtigen-Kategorien gleich.

6. Mögliche Handlungsfelder

Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Grundsatz der Steuergerechtigkeit zwingen die Steuerbehörden:

- die EL-Bezügerinnen und -Bezüger nicht grundsätzlich von der Steuerpflicht auszunehmen, sondern gleich wie alle übrigen Steuerpflichtigen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern;
- für den Steuererlass im Einzelfall das betriebsrechtliche Existenzminimum anzuwenden.

Soll die steuerliche Situation der EL-Bezügerinnen und -Bezüger verbessert werden, muss diese Verbesserung gleichermassen den reinen AHV-Rentnern und Erwerbstätigen mit gleichem verfügbarem Einkommen zu Gute kommen. Die alleinige Privilegierung von EL-Bezügerinnen und -Bezüger widerspricht der verfassungsmässig gebotenen Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen.

6.1. Erhöhung der Null-Stufe

Eine steuerliche Verbesserung für EL-Bezügerinnen und -Bezüger und andere Steuerpflichtige mit geringem Einkommen könnte zwar mit einer weiteren Erhöhung der Null-Stufe erreicht werden. Mit dem II. Nachtrag zum StG wurde die Null-Stufe per 1. Januar 2007 bereits auf ein steuerbares Einkommen von Fr. 9'200 für Alleinstehende bzw. Fr. 18'400 für Verheiratete erhöht. Eine weitere Erhöhung der Null-Stufe erfolgt mit dem III. Nachtrag zum StG (in Vollzug ab 1. Januar 2010, vorgezogen durch den VI. Nachtrag zum StG) auf Fr. 11'000 für Alleinstehende bzw. Fr. 22'000 für Verheiratete. Auch eine nochmalige Erhöhung der Null-Stufe löst aber das Problem der EL-Bezügerinnen und -Bezüger nicht grundsätzlich. Das steuerbare Einkommen von EL-Bezügerinnen und -Bezügern umfasst zwar das Renteneinkommen und die Vermögenserträge, nicht jedoch die Ergänzungsleistungen. Diese bleiben auch für die Null-Stufe unberücksichtigt.

Beispiel:

alleinstehender EL-Bezüger mit max. AHV-Rente

Max. AHV-Rente	Fr.	27'360.–
Vermögensertrag	Fr.	200.–
EL (steuerfrei)	Fr.	6'064.–
Verfügbares Einkommen	Fr.	33'624.–

Steuerbares Einkommen	Fr.	27'560.–
Nullstufe ab 1.1.2010	./.	Fr. 11'000.–
besteuert	Fr.	16'560.–

Bei allfälliger Erhöhung der Null-Stufe auf z.B. Fr. 20'000.– für Alleinstehende verbleibt immer noch ein zu besteuern des steuerbares Einkommen von Fr. 7'560.–.

Einer weiteren Erhöhung der Null-Stufe sind zudem steuerpolitische Grenzen gesetzt. Je höher diese Grenze angesetzt wird, desto höher wird die Zahl der sogenannten «Gratisbürger», d.h. der natürlichen Personen, die dem Kanton und der Gemeinde keine Einkommenssteuern zu entrichten haben, obwohl sie Einkünfte erzielen, die insgesamt das Existenzminimum übersteigen. Im Jahr 2006 zahlten bereits 28'000 Alleinstehende (18 Prozent) und mehr als 8'000 Ehepaare (6,7 Prozent) keine Einkommenssteuern. Mit dem II. und VI. Nachtrag zum StG, mit denen die Null-Stufe deutlich erhöht wurde, werden diese Zahlen noch ansteigen.

Weitere Korrekturen lässt das geltende Recht kaum zu. Den Kantonen ist indessen auch verwehrt, eine Privilegierung der EL-Bezügerinnen und -Bezüger im kantonalen Recht vorzusehen. Dem stehen sowohl verfassungsrechtliche Grundsätze, aber auch die übergeordneten Normen des Steuerharmonisierungsrechts entgegen.

6.2. Freistellung des Existenzminimums / Steuerbarkeit von Ergänzungs- und Sozialhilfeleistungen

Auf Bundesebene könnte allerdings eine gesetzliche Ordnung geschaffen werden, wonach ein gesetzlich umschriebenes Minimaleinkommen von der Besteuerung auszunehmen wäre. Diese Neuordnung müsste indessen zwingend voraussetzen, dass auf der anderen Seite alle Wertzuflüsse an den Steuerpflichtigen als steuerbare Einkünfte gelten würden, d.h. die objektiven Ausnahmen von der Steuerpflicht, namentlich auch für Ergänzungs- und Sozialhilfeleistungen, eliminiert und in die Besteuerung mit einbezogen würden.

Eine solche Ordnung strebt namentlich eine Standesinitiative des Kantons Bern an, welche dessen Grosser Rat am 20. Januar 2009 auf Antrag der Regierung nahezu einstimmig mit folgendem Wortlaut beschlossen hat:

- «1. Der Kanton Bern beantragt der Bundesversammlung, Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden (insbesondere Sozialhilfeleistungen), im Interesse der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichbehandlung gänzlich der Einkommenssteuer zu unterstellen. Die gesetzlichen Grundlagen, namentlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer sowie des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, sind entsprechend anzupassen.
2. Der Regierungsrat wird beauftragt, diese Standesinitiative bei den Bundesbehörden einzureichen.»

Hintergrund dieser Standesinitiative ist die Studie «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) aus dem Jahr 2007, die das Zusammenspiel von Sozialhilfe, Steuersystem und den sogenannten Transferleistungen, wie zum Beispiel die Verbilligung der obligatorischen Krankenversicherungsprämie, die Alimentenbevorschussung und die abgestuften Kinderkrippentarife aufzeigt. Bei Personen an der Armuts- grenze kann das Erzielen zusätzlicher Einkünfte zu «Schwelleneffekten» führen, so dass vom Mehrverdienst im Ergebnis nichts mehr vorhanden ist oder gar eine Abnahme des gesamten Einkommens resultiert (sog. Armutsfalle).

Konkret heisst dies, dass es sich für einen Sozialhilfeempfänger, der über ein knapp vor der Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe liegendes Einkommen verfügt, unter Umständen nicht lohnt, eine Arbeit aufzunehmen bzw. den Beschäftigungsgrad zu erhöhen. Umgekehrt werden Erwerbstätige mit bescheidenem Einkommen bestraft, da sie in speziellen Konstellationen mit der Unterstützung durch die Sozialhilfe über mehr Geld verfügen würden. Diese negativen Effekte rühren einerseits daher, dass gewisse Transferleistungen bei zunehmendem Einkommen eingestellt oder reduziert werden. Andererseits können zusätzliche Einkünfte auch zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führen.

Die Regierung des Kantons Bern hat deshalb ein Kombinationsmodell mit zwei Massnahmen vorgeschlagen: Zum einen will sie das Existenzminimum von der Besteuerung ausnehmen, zum anderen die Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungen der Steuerpflicht unterstellen. Für die Umsetzung der grundsätzlichen Unterstellung dieser Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln unter die Steuerpflicht bedarf es einer Änderung von Bundesrecht, nämlich des Steuerharmonisierungsgesetzes. Dieses schreibt den Kantonen verbindlich die Steuerfreiheit von Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln (Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungen) vor (Art. 7 Abs. 4 Bst. f StHG).

Zwischenzeitlich hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) aufgrund einer Anhörung von Vertretern des Kantons Bern am 29./30. März 2010 beschlossen, eine Motion einzureichen, die entsprechend der Standesinitiative des Kantons Bern fordert, dass künftig Sozialhilfeleistungen (und damit auch Ergänzungsleistungen) zu besteuern sind und im Gegenzug das Existenzminimum von den Steuern befreit wird. Der Ständerat als Erstrat hat diese Motion am 31. Mai 2010 gutgeheissen. Die Motion geht nun an den Nationalrat. Auch der Bundesrat teilt das Anliegen der WAK-S und ist bereit, die Motion nicht nur anzunehmen, sondern auch dem Parlament zügig entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

Die Regierung des Kantons St.Gallen könnte sich ein solches Kombinationsmodell, wie es die Standesinitiative des Kantons Bern und die Motion WAK-S vorschlägt, gut vorstellen.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun