



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

20. April 2010

Nr. 2010-212 R-270-13 Motion Max Baumann, Spiringen, zur Gleichstellung der steuerlichen Abzüge für alle Familien mit Kindern; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 31. März 2010 hat Landrat Max Baumann, Spiringen, eine Motion zur Gleichstellung der steuerlichen Abzüge für alle Familien mit Kindern eingereicht. Die Motion wurde von Landrat Thomas Kempf, Seedorf, mitunterzeichnet. Sie bezieht sich im Wesentlichen auf die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs für traditionelle Familien, die ihre Kinder im eigenen Familienkreis betreuen und keine bezahlte Drittleistungen in Anspruch nehmen. Nach Auffassung der Motionäre unterstützt das heutige Steuersystem in Bezug auf die Eigenbetreuung der Kinder eine verfehlte Familienpolitik. Sie bestraft die traditionelle Familie und belohne diejenigen, welche die Betreuung der Kinder an Dritte übergeben. Familien, die ihre Kinder selbst betreuen, seien damit klar benachteiligt. Traditionelle Familien nähmen sogar einen Einkommensausfall in Kauf und subventionierten über die Steuern staatliche Betreuungseinrichtungen. Diese Ungerechtigkeit sei im Steuergesetz zu korrigieren. Deshalb wird der Regierungsrat ersucht, entsprechende Anpassungen des Steuergesetzes und allfällige weitere Erlasse zu unterbreiten, damit Familien, die ihre Kinder selbst betreuen und keine Drittleistung in Anspruch nehmen, im gleichen Umfang steuerlich entlastet werden.

II. Antwort des Regierungsrats

Bevor auf die Beantwortung der Motion eingegangen wird, ist vorweg zu prüfen, ob der Kanton, gestützt auf das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG), überhaupt die Kompetenz hat, einen Eigenbetreuungsabzug einzuführen und ob dieser den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Besteuerung standhält. Weiter ist zu prüfen, ob aufgrund des fehlenden Abzugs für die Eigenbetreuung von Kindern eine Ungleichbehandlung zwischen Einver-

dienerhepaaren und anderen Kategorien von steuerpflichtigen Personen (Zweierdienerhepaare, Alleinerziehende usw.) besteht, die einen Fremdbetreuungsabzug in Anspruch nehmen.

Einführung des Eigenbetreuungsabzugs - Prüfung der Harmonisierungs- und Verfassungskonformität

a) Harmonisierungskonformität

Nach der Bundesverfassung (Art. 19 BV) legt der Bund die Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden fest. Das StHG regelt in Form eines Rahmengesetzes die Steuerpflicht, das Steuerobjekt, die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahren und das Steuerstrafrecht. In Bezug auf die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge steht dem Bund keine Harmonisierungskompetenz zu. Somit ist zu prüfen, welcher Abzugsart der Eigenbetreuungsabzug zugewiesen wird.

Im Steuerrecht wird zwischen organischen Abzügen, den anorganischen Abzügen sowie den Sozialabzügen unterschieden. Die organischen und anorganischen Abzüge sind der sachlichen Steuerbemessungsgrundlage zuzuordnen und im StHG abschliessend geregelt. Bei den organischen Abzügen handelt es sich um Abzüge, die unmittelbar mit der Erzielung des Einkommens in Verbindung stehen. Im Gegensatz dazu stellen anorganische Abzüge häufig Abzüge für Lebenshaltungskosten dar, weil der Gesetzgeber damit eine Besteuerung der steuerpflichtigen Personen nach ihrer subjektiven Leistungsfähigkeit sicherstellen möchte oder ein bestimmtes Verhalten fördern will. Die steuerpflichtigen Personen haben für beide steuerlichen Abzüge den Nachweis bestimmter Aufwendungen zu erbringen. Die Sozialabzüge haben - wie die anorganischen Abzüge - zum Zweck, die Besteuerung der steuerpflichtigen Personen nach ihrer subjektiven Leistungsfähigkeit zu gewährleisten. Allerdings werden die Sozialabzüge nicht vom Nachweis effektiver Aufwendungen abhängig gemacht. Letztlich soll mit der Gewährung von Sozialabzügen eine gerechte Steuerbelastung verschiedener Gruppen von steuerpflichtigen Personen mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen resultieren.

In einem Rechtsgutachten¹ ist Professorin Dr. Madeleine Simonek zum Schluss gekommen, dass gestützt auf die von der herrschenden Lehre vertretene Auffassung, der Eigenbetreuungsabzug als Sozialabzug zu qualifizieren wäre. In der Festsetzung von Sozialabzügen sind die Kantone frei. Die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs würde

¹ Rechtsgutachten betreffend die verfassungs- und bundesrechtliche Zulässigkeit der Initiative der SVP Schwyz zur Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons Schwyz vom 29. August 2008

demnach nicht gegen das Steuerharmonisierungsgesetz verstossen. Indessen müssen auch Sozialabzüge verfassungskonform ausgestaltet werden. Insbesondere müssen sie mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbar sein.

b) Verfassungskonformität

Die Kantone sind im Rahmen des ihnen zustehenden Gestaltungsspielraums nicht völlig frei. Vielmehr müssen sie die verfassungsmässigen Grundrechte, insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 Absatz 1 BV sowie die in Artikel 127 Absatz 2 BV festgehaltenen Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip gilt im Steuerrecht als Fundamentalprinzip unserer Steuerordnung. Eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird, vereinfacht dargestellt, wie folgt konkretisiert²:

Nettoeinkommen (nach Sozialversicherungsbeiträgen)

- abzgl. notwendige Aufwendungen für Einkommenserzielung (organische Abzüge)
 - abzgl. Aufwendungen für persönliche Verhältnisse (anorganische Abzüge)
 - abzgl. Sozialabzüge
- = steuerbares Einkommen (subjektive Leistungsfähigkeit).

Die Haushaltarbeit wie auch die Betreuung von eigenen Kindern stellt so genanntes Schatteneinkommen dar, das nach der geltenden Rechtsordnung nicht zum steuerbaren Einkommen gezählt wird³. Damit wird dem Einverdienerehepaar steuerlich nicht noch die Familienarbeit als Einkommen aufgerechnet. Folglich kann auch die Auffassung der Motionäre widerlegt werden, wonach traditionelle Familien infolge des Einkommensausfalls über Steuern staatliche Betreuungseinrichtungen subventionierten.

Die horizontale Steuergerechtigkeit besagt, dass Personen und Personengruppen der gleichen Einkommensschicht gleich viel Steuern zu bezahlen haben. Personen mit verschieden hohen Einkommen sind steuerlich unterschiedlich hoch zu belasten. Bei einem Vergleich zwischen zwei Zweiverdienerehepaaren, die dasselbe Einkommen erzielen, muss somit die steuerliche Belastung gleich hoch sein. Bei einem Vergleich zwischen einem Einverdienerehepaar und einem Zweiverdienerehepaar müsste die steuerliche Belastung unterschiedlich hoch sein, da gestützt auf die vorstehenden Ausführungen derje-

² Reich Markus in: Zweifel Martin/Athanas Peter (Hrsg.), Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), Artikel 1 bis 82, Band I/2a, 2. Auflage, Basel/Genf, München 2008, Artikel 25 N 5, 12, 18 f.

³ Peter Böckli, Von Schatteneinkommen und Einkommensbindung, Gedanken zur Ehegattenbesteuerung, in: Steuer Revue 33/1978, Seite 98, 105 ff.

nige Ehepartner, der zu Hause die Haushaltsarbeit verrichtet, ein so genanntes Schatteneinkommen erzielt. Damit wäre die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einverdienerehepaars infolge des *'nicht besteuerten Schatteneinkommens'* höher, als diejenige des Zweiverdienerehepaars. Ebenso ist beim Vergleich zwischen einem Einverdienerehepaar mit Eigenbetreuung der Kinder und einem Zweiverdienerehepaar mit Fremdbetreuung der Kinder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einverdienerehepaars höher als diejenige des Zweiverdienerehepaares, soweit beide dasselbe Einkommen erzielen. Denn das Zweiverdienerehepaar hat die aus der Fremdbetreuung entstehenden Kosten selbst zu bezahlen. Dies schmälert seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenüber dem Einverdienerehepaar, bei dem diese Kosten nicht entstehen. Zusätzlich erzielt das Einverdienerehepaar mit Eigenbetreuung ein Schatteneinkommen, das sich positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirkt. Das Bundesgericht quantifizierte zwar dieses Schatteneinkommen nicht, kommt aber in seinem Entscheid vom 3. März 2010 zur folgenden Schlussfolgerung:

- Erstens resultiert aus der Eigenbetreuung der Kinder ein Schatteneinkommen, das steuerlich zwar nicht erfasst wird, sich aber positiv auf die Leistungsfähigkeit des Einverdienerehepaars auswirkt.
- Zweitens verursacht die Fremdbetreuung der Kinder zusätzliche Kosten für das Zweiverdienerehepaar, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Zweiverdienerehepaars vermindern.

Aus diesen Überlegungen kann gefolgert werden, dass der Kanton Uri gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossen würde, falls das Zweiverdienerehepaar keinen Fremdbetreuungsabzug geltend machen könnte. Der Gesetzgeber des Kantons Uri hat diesen Umstand frühzeitig erkannt und bereits auf 1. Januar 2007 einen entsprechenden Abzug für die Fremdbetreuungskosten von Kindern eingeführt. Damit steht das Urner Steuergesetz im Einklang mit der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung und ist in Bezug auf die Gewährung des Fremdbetreuungsabzugs verfassungskonform. Die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs ist, gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, abzulehnen.

Öffentliches Interesse zur Gewährung eines Eigenbetreuungsabzugs

Die Motionäre sind der Auffassung, dass die geltende Rechtsordnung eine verfehlte Familienpolitik fördere und traditionelle Familien bestrafe. Das Bundesgericht hat im Entscheid vom 3. März 2010 die Frage geprüft, ob sich aus der Verfassung ein Förderungsziel der familieneigenen Betreuung ableiten lässt. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein, wenn davon auszugehen wäre, dass familieneigene Betreuung von Kindern hinsichtlich deren

Entwicklung familienergänzender Betreuung vorzuziehen ist. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung erscheint eine generalisierende Aussage, wonach die vollzeitliche familieneigene der familienergänzenden Betreuung vorzuziehen sei, nicht möglich. *"Die steuerrechtliche Anerkennung des Förderungsziels würde aber eine solche voraussetzen."*⁴ Zudem ermöglicht die angestrebte Gleichstellung der Geschlechter beiden Elternteilen erwerbstätig zu sein und sich beruflich zu verwirklichen. Das Bundesgericht⁵ kommt zu folgendem Schluss: *"Insgesamt ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen kein überwiegendes öffentliches Interesse ersichtlich, das die steuerrechtliche Bevorzugung der familieneigenen Kinderbetreuung mittels eines Eigenbetreuungsabzugs rechtfertigen würde."*

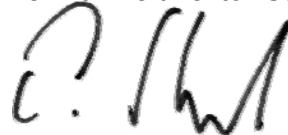
III. Empfehlung des Regierungsrats

Die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs würde nach erwähnter bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine gezielte Beeinflussung der Gestaltung des Familienlebens zugunsten der Einverdienerehepaare darstellen. Daraus erhellt, dass der von den Motionären geforderte Eigenbetreuungsabzug nicht verfassungskonform ist. Der Regierungsrat erkennt im Lichte dieser Rechtsprechung keinen Handlungsbedarf, eine verfassungswidrige Bestimmung ins Gesetz aufzunehmen. Vielmehr bestätigen die vorstehenden Ausführungen die Verfassungskonformität des geltenden Steuergesetzes und der Steuervorlage 2010.

Der Regierungsrat empfiehlt, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Finanzdirektion; Amt für Steuern und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor-Stv.



⁴ BGE 1C.161/2009, E. 5.6.2

⁵ BGE 1C.161/2009, E. 5.6.3