



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

1. April 2008

Nr. 2008-169 R-270-13- Motion Toni Moser, Bürglen, für eine wirksame steuerliche Entlastung von Familien mit kleinen und mittleren Einkommen; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 24. September 2007 reichte Landrat Toni Moser, Bürglen, zusammen mit 26 mitunterzeichnenden Ratsmitgliedern eine Motion ein. Sie verlangt, dass im Rahmen der aktuellen Steuergesetzrevision für Kinder ein Steuerabzug vom Steuerbetrag (anstelle des Kinderabzugs vom steuerbaren Einkommen) eingeführt wird. Der Motionär erläutert, dass beim geltenden System der progressiv ausgestalteten Grenzsteuersätze vor allem Familien mit hohen Einkommen profitierten. Aus sozialpolitischer Sicht seien jedoch Familien mit kleinen und mittleren Einkommen zu entlasten, was mit einem Steuerabzug vom Steuerbetrag besser verwirklicht werden könne.

II. Antwort des Regierungsrats

Der Regierungsrat sieht im Rahmen der aktuellen Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) einen Einheitssteuersatz in Verbindung mit hohen Sozialabzügen vor. Die entsprechenden Überlegungen sind im Bericht und Antrag an den Landrat ausführlich dargestellt.

Ein Einheitssteuersatz zeichnet sich durch einen einheitlichen Grenzsteuersatz aus. Dieser hat zur Folge, dass sämtliche Steuerpflichtigen mit Kindern unabhängig von der Höhe des Einkommens vom Kinderabzug im gleichen Ausmass profitieren. Somit werden in der Wirkung für die steuerpflichtige Person die Kinderabzüge gemäss geltendem Recht einem Steuerabzug vom Steuerbetrag gleichgesetzt. Aus *finanziellen* Überlegungen spielt es für die steuerpflichtige Person somit keine Rolle, ob das Gesetz einen Kinderabzug oder einen Steuerabzug vorsieht. Das nachfolgende Beispiel verdeutlicht diese Überlegung:

Annahmen:

Familie mit einem Kind

Kinderabzug 7'500 Franken pro Kind

Einheitssteuersatz 15 Prozent (durchschnittliche Urner Gemeinde)

steuerbares Einkommen	20'000	50'000	80'000	100'000
Kinderabzug	7'500	7'500	7'500	7'500
Einheitssteuersatz	15%	15%	15%	15%
finanzielle Entlastung pro Kind	1'125	1'125	1'050	1'125

Gegen den Wechsel vom Kinderabzug vom steuerbaren Einkommen zum Steuerabzug vom Steuerbetrag sprechen jedoch verfassungsrechtliche, systematische und steuerpolitische Bedenken. Vier der wichtigsten Begründungen für diese Grundhaltung lauten:

a. Harmonisierungsrecht

Mit wenigen Ausnahmen werden in der Schweiz die Kinderlasten steuerlich über Sozialabzüge (Freibeträge) vom Reineinkommen berücksichtigt. Die Abzüge von der Bemessungsgrundlage werden harmonisierungsrechtlich in Artikel 9 und 10 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) geregelt. Nach Artikel 9 Absatz 4 StHG sind andere als die in dieser Bestimmung genannten Abzüge nicht zulässig. Vorbehalten sind Sozialabzüge, zu denen auch die Kinderabzüge gehören. Diese fallen bereits von Verfassung wegen vollumfänglich in die Zuständigkeit der Kantone, denn nach Artikel 129 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) bleiben von der Harmonisierung insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und Steuerfreibeträge - zu denen auch die Sozialabzüge gehören - ausgenommen. Abzüge vom Steuerbetrag sind im StHG nicht geregelt, womit sie nicht dem übergeordneten Bundesrecht entsprechen.

b. Verfassungsrechtliche Bedenken

Nach Artikel 127 Absatz 2 BV sind in der Steuergesetzgebung insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt, dass jeder Steuerpflichtige im Verhältnis der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und der seine Leistungsfähigkeit beeinflussenden, persönlichen Verhältnisse zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beitragen soll (BGE 114 I a 221). Die steuerlich relevante Leistungsfähigkeit wird einerseits an den finanziellen Mitteln gemessen und andererseits an den persönlichen Verhältnissen. Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit natürlicher Personen ist das Einkommen. Es besteht

aus der Summe aller Vermögenswerte, die einem Steuerpflichtigen während eines bestimmten Zeitraums netto zufließen. Die Steuerlast hat sich deshalb nach der Gesamtheit aller Nettoeinkünfte zu richten, welche seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöhen und zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person festzustellen, sind vom Roheinkommen verschiedene Abzüge zu tätigen.

Mit den Sozialabzügen vom Reineinkommen wird bestimmten individuellen Verhältnissen auf Seiten des Steuerpflichtigen Rechnung getragen. Dazu zählen insbesondere die Kinderabzüge. Das Leistungsfähigkeitsprinzip sorgt mit anderen Worten dafür, dass die Steuerbelastung erst jenseits des Existenzminimums einsetzt und nur das so genannte disponible Einkommen als Steuerbemessungsgrundlage herangezogen wird. Nur aus dem disponiblen Einkommen können überhaupt Steuern bezahlt werden, ohne dass konsolidiertes Vermögen belastet wird. Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) als steuerrechtlicher Ausfluss der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) verlangt, dass Steuerpflichtige mit gleich hohem disponiblen Einkommen gleich besteuert werden. Folgerichtig ist unterschiedlichen Verhältnissen wie den Kinderlasten, die sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirken, durch eine unterschiedliche Steuerbelastung Rechnung zu tragen.

Aus Sicht der Steuerrechtslehre sind Kinderabzüge vom Steuerbetrag somit nicht sachgerecht. Sie stehen im Widerspruch zur traditionellen Vorstellung vom Leistungsfähigkeitsprinzip. Abzüge vom Steuerbetrag würden das bisherige Gefüge von Tarif- und Sozialabzügen radikal ändern und eine völlige Neugestaltung dieser für die Steuerbelastung massgebenden Elemente voraussetzen.

c. Steuerpolitische Bedenken

Wie unter Buchstabe b erwähnt, wird die steuerliche Leistungsfähigkeit nicht nur an den finanziellen Mitteln gemessen, sondern auch an den persönlichen Verhältnissen. Beispielsweise ist bei einer am Einkommen orientierten Leistungsfähigkeitsbesteuerung die Antwort auf die Frage relevant, für wie viele Personen ein bestimmtes Einkommen wirtschaftlich zur Verfügung steht bzw. verwendet werden muss. Nicht nur die Zahl der Kinder, sondern auch ihr Alter, beispielsweise kombiniert mit dem Stadium ihrer Berufsbildung, können etwa als Kriterium herangezogen werden. Steuerpflichtige mit gleichem Nominaleinkommen können aber auch in Bezug auf den eigenen Gesundheitszustand oder den Gesundheitszustand eines Familienmitgliedes differieren.

Kinderabzüge vom Reineinkommen tragen der verminderten Leistungsfähigkeit der Eltern Rechnung und ergeben eine steuerliche Entlastung gemäss dem politisch festgelegten Einkommenssteuertarif. Es ist daher sachgerecht, die Kinderabzüge von der Bemessungsgrundlage vorzunehmen. Die Umstellung auf Abzüge vom Steuerbetrag würde bei progressiv ausgestalteten Grenzsteuersätzen zu einer Tarifverschärfung für mittlere und hohe Einkommen führen. Dabei ist sachlich nicht begründet, weshalb diese Tarifverschärfung nur Eltern mit Kindern treffen sollte, Alleinstehende und kinderlose Ehepaare aber nicht.

Die Abzüge von der Bemessungsgrundlage sind keine Sozialleistungen für Bedürftige, sondern negativer Bestandteil der Bemessungsgrundlage "Leistungsfähigkeit" oder "disponibles Einkommen". Wäre es anders und denkt man die Vorstellungen des Motionärs zu Ende, so müsste man sie auf Kinderbetreuungskosten, Unterhaltsabzüge, Sonderausgaben, Betriebsausgaben oder Werbekosten ausdehnen. Für den grössten Teil der Steuerpflichtigen würde man dann mangels Abzügen absurderweise bei einer Besteuerung des Bruttoeinkommens enden, gewiss ein Verstoss gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip, allerdings bei hohem Einkommen keine Gefährdung des Existenzminimums. Der Abzug eines Freibetrages von der Bemessungsgrundlage ist keine Steuervergünstigung, keine Sozialleistung, sondern der Ausdruck reduzierter steuerlicher Leistungsfähigkeit, dem die Reduktion der Bemessungsgrundlage durch Abzüge Rechnung trägt.

d. Steuersystematische Bedenken

Die vorliegende Motion fordert faktisch ein Kindergeldmodell; nämlich je Kind ein Kindergeld, das mit dem Steuerbetrag verrechnet wird. Aus Gründen der Gleichbehandlung aller Kinder und der Geschlossenheit der Systematik müsste jedoch grundsätzlich sichergestellt werden, dass ein allenfalls negativer Betrag (Abzug grösser als Steuer) ausbezahlt wird. Ohne negative Einkommenssteuer wäre das System sozialpolitisch inkonsequent und rechtsungleich, denn für Steuerpflichtige mit tiefem Einkommen wirkt sich allein der Abzug vom Steuerbetrag nur wenig oder gar nicht aus. In diesem Sinne ist ein Abzug vom Steuerbetrag für steuerpflichtige Personen in tiefen Einkommensbereichen ohne Negativsteuer genauso ungerecht wie ein Kinderabzug, der sich für diese wenig bis gar nicht auswirkt. Der Unterschied besteht aber darin, dass es sich beim geltenden Recht um ein Steuersystem handelt. Bei den Kinderabzügen vom Steuerbetrag handelt es sich dagegen nicht um eine Ausgestaltung des Einkommenssteuertarifs nach anerkannten Besteuerungsgrundsätzen, sondern um ein soziales Subventionssystem, in dem der Staat allen Personen mit Kindern das gleiche Kindergeld zukommen lassen muss. Dass das Kindergeld mit dem Steuerbetrag verrechnet wird, erscheint nur im Zusammenhang mit der Streichung der Sozialabzüge naheliegend, ist aber keineswegs Bedingung für das Funktionieren dieses Kindergeldsystems. Die Motion verlangt

einen eigentlichen Systemwechsel und nicht bloss eine Änderung der Steuerbelastung von Eltern mit Kindern.

Kinderlasten können auf unterschiedliche Weise ausgeglichen werden (vgl. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Forschungsbericht 16. Oktober 2000 "Modelle des Ausgleichs von Familienlasten"). Im Vordergrund steht ein duales System von Steuerabzügen einerseits und Kinderzulagen andererseits. Dagegen visiert der Motionär im Grunde ein monistisches System von Kinderzulagen an, in dem Leistungen auch in Form von Kindergeldern erbracht werden, die mit geschuldeten Steuern verrechnet werden. Für jedes Kind ein Kindergeld. Zu diesem Zweck soll der Kinderabzug aus der Bemessungsgrundlage herausgenommen und durch einen Sozialbeitrag ersetzt werden. In der steuerlichen Einkommensbemessung werden aber mittels anderer Abzüge weiterhin Kinderlasten berücksichtigt. So können die Aufwendungen für den Kinderunterhalt von dem Elternteil zum Abzug gebracht werden, der sie dem andern Elternteil für die unter dessen elterlicher Sorge stehenden Kinder leistet (Art. 38 StG). Beim Empfänger der Leistungen, der die Unterhaltsbeiträge als Einkommen zu versteuern hat (Art. 27 Bst. f StG) würde demnach mit Bezug auf die Kinderlasten das Einkommen ganz anders bemessen als beim Leistenden. Das erscheint nicht nur systematisch unpassend, sondern unter dem Aspekt der rechtsgleichen Behandlung auch fragwürdig. Kinderlasten werden ausserdem über den Versicherungsprämienabzug (Art. 39 Bst. d StG) und über den Abzug von Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten (Art. 40 StG) bemessungstechnisch berücksichtigt. Kinderbetreuungskosten können bis zu Fr. 8'000 je Kind von den Einkünften abgezogen werden (Art. 46 Abs. 1 Bst. g StG). Auf der andern Seite wird das Einkommen (und Vermögen) der Kinder steuerrechtlich dem oder den Inhabern der elterlichen Sorge zugerechnet, wie wenn es ihr eigenes wäre (Art. 12 Abs. 2 StG). Nach Auffassung der Regierung ist es systematisch inkonsequent und sachwidrig, das Kindeseinkommen, die Versicherungsprämien, die Krankheitskosten und die Kinderbetreuungskosten bei den Eltern einkommens- und (zumindest unter dem geltenden Recht) progressionswirksam zu berücksichtigen, die allgemeinen, existenznotwendigen Kinderkosten aber nicht.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Die Motion ist aus grundsätzlichen Überlegungen, die rechtlicher, systematischer und politischer Natur sind, klar abzulehnen. Ein Systemwechsel wäre auch steuersystematisch nicht sachgerecht. Er führt beim vorgesehenen Einheitssteuersatz in der finanziellen Wirkung für die steuerpflichtigen Personen zum selben Ergebnis wie die herkömmlichen Kinderabzüge. Gestützt auf diese Bemerkungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion nicht als erheblich zu erklären.

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

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor-Stv.

