

19. November 2002

Nr. 625 R-270-11 Motion Luzia Schuler, Bürglen, zur Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern; Beantwortung

I. Ausgangslage

Am 26. September 2001 hat Landrätin Luzia Schuler, Bürglen, zusammen mit 51 mitunterzeichnenden Ratsmitgliedern eine Motion eingereicht. Der Vorstoss wurde am gleichen Tag begründet.

Die Motion verlangt, das Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) so zu ändern, dass die durch die ersatzlose Streichung des Rentenabzuges entstandene Steuerbelastung von Rentnerinnen und Rentnern mit geringem Einkommen ab dem Steuerjahr 2003 reduziert wird.

Bereits bei der Behandlung der Steuergesetzrevision im Landrat im November 1999 sei die Mehrbelastung der Rentnerinnen und Rentner kritisiert, aber unter dem Titel der geforderten Steuerharmonisierung akzeptiert worden. Im ersten Steuerjahr habe sich jetzt aber gezeigt, dass Rentnerinnen und Rentner infolge des Wegfalls des Rentenabzuges mit bis zu 94 Prozent höheren Steuern belastet würden. Für Rentnerinnen und Rentner mit kleinem Einkommen gelte es, diese "unwürdige Last" trotz schlechter Finanzlage des Kantons und trotz Steuerharmonisierungsauftrag auszugleichen. An Beispielen, wie diese Belastung aufgefangen werden könne, mangle es nicht. So sollen 16 Kantone in ihren Steuergesetzen einen Sonderabzug für AHV-Rentner, Invalide oder arbeitsunfähige Steuerpflichtige aufgeführt haben. Dieser je nach Kanton ganz unterschiedlich ausgestaltete Sonderabzug könne die Auswirkungen des gestrichenen Rentenabzuges auffangen.

II. Antwort des Regierungsrates

1. Allgemeine Bemerkungen

Auf den 1. Januar 2001 trat das teilrevidierte Steuergesetz des Kantons Uri in Kraft, welches an das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz; StHG; SR 642.14) vom 14. Dezember 1990 angepasst worden war.

Das StHG schreibt den Kantonen, welche die AHV- und IV-Renten bis anhin nur zu 80 Prozent besteuerten, zwingend vor, diese Renten analog der direkten Bundessteuer (Artikel 22 Absatz 1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, DBG; SR 642.11) zu 100 Prozent zu besteuern. Der Kanton Uri führte in seiner alten Gesetzgebung anstelle der nur teilweisen Besteuerung der AHV- und IV-Renten einen Rentenabzug von maximal 10'000 Franken auf. Wenn nun der Kanton diesen Abzug in der gleichen Ausgestaltung ins revidierte Gesetz übernommen hätte, würde dies den Bestimmungen des StHG widersprechen.

2. Stellungnahme im Einzelnen

Das Begehren der Motion zielt darauf ab, im StG für Rentnerinnen und Rentner eine Entlastung bzw. dem Beispiel mehrerer Kantone folgend, wieder einen Sonderabzug für Rentnerinnen und Rentner einzuführen. Der Regierungsrat kann das Anliegen der Motion grundsätzlich nachvollziehen. Er erachtet jedoch die im revidierten StG vorgenommene Streichung des Altersabzuges nach wie vor als richtig, weil damit die sozialpolitisch nicht mehr gerechtfertigte steuerliche Besserstellung der Rentnerinnen und Rentner ausgeglichen wird. Der Regierungsrat begründet seinen Entscheid im Einzelnen wie folgt:

- Ein Abzug, der lediglich vom Erreichen eines bestimmten Alters abhängt, setzt voraus, dass für die betroffene Personengruppe höhere Lebenshaltungskosten anfallen als für jüngere Personen. Falls bei dieser Personengruppe, deren einziges Kriterium das Alter darstellt, tatsächlich höhere Lebenshaltungskosten anfallen, muss vor der Einführung eines Altersabzuges darauf geachtet werden, ob den höheren Lebenshaltungskosten nicht bereits mit einem bestehenden Abzug steuerlich Rechnung getragen wird. Wie nachfolgend aufgeführt, ist dies tatsächlich bei den im Alter vermehrt anfallenden Krankheits- und Versicherungskosten der Fall.
- Der bisherige Rentenabzug konnte mit der nur teilweisen Abzugsfähigkeit der Krankheitskosten begründet werden, die bei älteren steuerpflichtigen Personen vermehrt anfallen können. Der Krankheitskosten-Abzug war nämlich unter Einbezug

des Selbstbehaltes mit Ausnahme des Härtefalles auf 10'000 Franken beschränkt. Mit der Revision des StG wurde diese obere Limite aufgehoben. Das führt bei solchen Seniorinnen und Senioren, deren Lebensaufwand sich infolge fortgeschrittenem Alter durch Krankheits-, Unfall- oder Invaliditätskosten erhöht, zu einer stärkeren Entlastung, als dies nach dem alten Recht der Fall gewesen war. Hinzu kommt, dass der vom StHG geforderte Selbstbehalt, so wie er neu im StG ausgestaltet ist, die ins Auge gefasste Personengruppe mit geringem Einkommen begünstigt. Der Selbstbehalt besteht nämlich nicht mehr aus einem fixen Betrag von 2'000 Franken, sondern er beträgt lediglich noch 5 Prozent des Reineinkommens. Diese Abhängigkeit vom Reineinkommen bedeutet, dass die Personengruppe mit geringem Einkommen einen bescheideneren Selbstbehalt der Krankheitskosten tragen muss und der früher geltende fixe Betrag erst bei einem Reineinkommen von 40'000 Franken erreicht ist.

- Im Weiteren brachte das revidierte StG, in Anlehnung an das StHG, eine wesentliche Erhöhung des maximalen Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzuges für jene steuerpflichtigen Personen, die keine abzugsfähigen Beiträge an die berufliche und die gebundene Selbstvorsorge (Säulen 2 und 3a) mehr leisten. Der Abzug erhöht sich für diese Personengruppen um 50 Prozent, nämlich für Verheiratete von 3'100 Franken auf 4'650 Franken und für Alleinstehende von 1'500 Franken auf 2'250 Franken (Artikel 39 Absatz 2 StG). Von diesen zusätzlichen Abzügen in Höhe von 1'550 Franken (Verheiratete) bzw. 750 Franken (Alleinstehende) können in erster Linie Rentnerinnen und Rentner profitieren. Im Vergleich zu den übrigen Steuerpflichtigen können sie daher weiterhin einen zusätzlichen Abzug beanspruchen, wenn auch nicht in der Form eines Altersabzuges.
- Abgesehen von diesen beiden Arten von Abzügen, wie sie gemäss StHG im heutigen Steuergesetz realisiert sind, fehlen überzeugende Gründe, die für einen zusätzlichen Abzug allein aufgrund des Alters sprechen. Das Alter für sich allein darf heute jedenfalls keinen Grund mehr darstellen, um Rentnerinnen und Rentner gegenüber jüngeren Personen steuerlich zu bevorzugen. Studien belegen, dass Rentnerinnen und Rentner heute nicht mehr zu den wirtschaftlich Benachteiligten zählen, weil sich die sozialen und ökonomischen Verhältnisse in der Gesellschaft verändert haben. Vielmehr sind es kinderreiche Familien, junge Familien oder Alleinstehende mit Kindern. (Vgl. Streuli Elisa, Bauer Tobias: Working Poor. Definition, Deskription, Einflussfaktoren, Datenevaluation; Hrsg.: Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2001). Gegenüber diesen Bevölkerungsgruppen wäre ein genereller Abzug aufgrund des Alters stossend angesichts der vielen gut situierten Rentner und Rentnerinnen. Er verstösst gegen den Grundsatz, dass alle steuerpflichtigen Personen nach Massgabe ihrer Leis-

tungsfähigkeit zu besteuern sind.

- An dieser Tatsache ändert auch nichts, dass mit dem Inkrafttreten des revidierten StG viele Rentnerinnen und Rentner bei gleichem Einkommen wie früher jetzt höhere Steuern bezahlen. Denn dies ist eine Folge der Systemänderung, die ein altes, aber nicht mehr zu rechtfertigendes Privileg für Rentnerinnen und Rentner aus oben genannten Gründen abschaffte. Wenn allenfalls altersbedingte höhere Lebenshaltungskosten einen eigenen Abzug für Rentnerinnen und Rentner begründen könnten, wird ihnen mit dem Krankheitskostenabzug sowie dem Versicherungsabzug angemessen Rechnung getragen.
- In der Motion wird aufgeführt, dass infolge des Wegfalls des Rentenabzuges eine zusätzliche Steuerbelastung bis zu 94 Prozent erfolgen könne. Zumindest bei alleinstehenden Rentnerinnen und Rentnern mit Einkünften bis 12'300 Franken und verheirateten mit Einkünften bis 19'700 Franken kann dies nicht zutreffen, fallen sie doch infolge der ihnen zustehenden Abzüge aus der Besteuerung. Hingegen ist eine Zusatzbelastung in der oben genannten Höhe bei der Personengruppe möglich, die mit ihren Einkünften nur wenig über die erwähnten Grenzbeträge von 12'300 Franken (Alleinstehende) und 19'700 Franken (Verheiratete) zu liegen kommt. Mag die Belastung durch die Staatssteuer infolge des progressiven Tarifs noch bescheidene Ausmasse annehmen, sind es die Gemeindesteuern, die hier wegen des proportionalen Tarifs keine Entlastung der unteren Einkommen vorsehen. Dieses Problem ist erkannt und war seinerseits Gegenstand der in der Landratssession vom 15./17. April 2002 behandelten Motion von Landrat Alois Arnold, Unterschächen. Die Motion wurde in ein Postulat umgewandelt und überwiesen. Wie in der damaligen Antwort des Regierungsrates aufgeführt, besteht hier Handlungsbedarf. Nach Ansicht des Regierungsrates wäre es aber systemwidrig, dieses Tarifproblem über einen Abzug für sozial schwache Rentner und Rentnerinnen zu lösen.
- Ausserdem ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Zusatzleistungen zur AHV/IV wie Ergänzungsleistungen und Altersbeihilfen, auf welche Rentnerinnen und Rentner in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen Anspruch haben, weiterhin nicht der Einkommenssteuer unterliegen. Um einen Hinweis über die Grössenverhältnisse dieser Leistungen zu erhalten, sei aufgezeigt, dass bereits die nicht steuerpflichtigen Ergänzungsleistungen 31'740 Franken im Jahr ausmachen können. Der in der Verfassung verankerte Grundsatz der "Allgemeinheit der Besteuerung" macht auch aus dieser Optik Sinn. Er verlangt, dass grundsätzlich auch Personen mit kleinem Einkommen ihren Beitrag an das Gemeinwesen in der Form einer geringen

Steuer zu leisten haben. Allein dieser verfassungsmässige Auftrag verbietet es, die Steuer bei Rentnerinnen und Rentnern mit kleinen Einkünften als "unwürdige Last" zu bezeichnen.

- In der Motion wird im Weiteren entgegengehalten, dass 16 Kantone in ihren Steuergesetzen einen Sonderabzug "für AHV-Rentner, für Invalide oder arbeitsunfähige Steuerpflichtige" vorsehen. Von den Zentralschweizer Kantonen sind dies die Kantone Schwyz, Nidwalden, Glarus und Zug. Der Abzug wurde als Sozialabzug ausgestaltet und bewegt sich in den genannten Kantonen zwischen 1500 Franken (Zug) und 3500 Franken (Nidwalden). Voraussetzung für den Erhalt dieses Abzuges ist mit Ausnahme der Kantone Schwyz und Basel-Stadt nicht mehr nur das Alter und allenfalls die Invalidität, sondern die Arbeitsunfähigkeit und insbesondere die Höhe des Einkommens. Mit dem zusätzlichen Kriterium der Einkommensabhängigkeit kann dem Vorwurf der einseitigen, ungerechtfertigten Begünstigung einer Personengruppe begegnet werden. Hingegen ist es fraglich, ob der Sozialabzug, wie ihn die Kantone Schwyz und Basel-Stadt ausgestaltet haben, vor Artikel 8 der schweizerischen Bundesverfassung (Gleichbehandlung) standhält. Wie erwähnt, beschränkt sich dieser Sonderabzug richtigerweise nicht mehr nur auf die Rentnerinnen und Rentner. Er entlastet nämlich in jenen Kantonen genau diejenige Personengruppe, für die in Uri der Abzug für sozial Schwache in Höhe von 10'000 Franken eingeführt wurde (Artikel 46 Absatz 1 lit. h StG). Aber keiner unserer Nachbarkantone, die einen Sonderabzug für AHV- und IV-Rentner oder arbeitsunfähige Steuerpflichtige kennen, führt daneben einen weiteren Abzug für sozial Schwache wie der Kanton Uri. Nach einer Hochrechnung (Erhebungsumfang sind rund 52 Prozent der Steuerpflichtigen) kommen denn auch rund 1700 Personen in den Genuss dieses Abzuges, d.h. sie bezahlen infolge dieses Abzuges keine Einkommenssteuern. Ausserdem entspricht der Abzug gemäss der Hochrechnung einem theoretischen¹⁾ Steuersubstrat von rund 460'000 Franken, auf das der Kanton (rund 100'000 Franken) und die Gemeinden (rund 360'000 Franken) verzichten. Diese Sachlage soll aufzeigen, dass die Anliegen der Motion mit dem geltenden Gesetz weitgehend erfüllt sind.

- Wie vorgängig aufgeführt, würde die steuerliche Entlastung lediglich der Gruppe der Rentnerinnen und Rentner infolge der geänderten ökonomischen Verhältnisse den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzen. Kein Verstoß gegen diesen Grundsatz bedeutet die steuerliche Entlastung von Per-

¹⁾ Das tatsächliche Substrat dürfte geringer ausfallen, da eine Besteuerung dieser tiefen Einkommen überproportionale Steuerausfälle (Erlasse, Verlustscheine usw.) zur Folge haben dürfte.

sonen mit geringen Einkünften. Der Gesetzgeber trägt diesem Umstand in der Regel mit tarifarischen Massnahmen Rechnung, indem der Steuersatz bei den tiefsten Einkommensklassen sehr bescheiden ausfällt oder die Besteuerung gar erst ab einer gewissen Einkommenshöhe einsetzt. Da die proportionale Gemeindesteuer naturgemäss keine abweichende Belastung der tiefen Einkommen zulässt, musste die Entlastung mit dem oben erwähnten Abzug für sozial Schwache herbeigeführt werden. Dieser Sozialabzug scheint nach der in der Motion vertretenen Ansicht nicht auszureichen. Steuersystematisch denkbar wäre es, diesen Sozialabzug beziehungsweise die Limite für dessen Bezugsberechtigung zu erhöhen. Der Regierungsrat gibt jedoch zu bedenken, dass jede Erhöhung dieses Abzuges schnell zu beträchtlichen Steuerausfällen führt. So würde die Anhebung des Abzuges um 5'000 Franken nach der Hochrechnung bereits einen Steuerausfall von rund 900'000 Franken verursachen, wovon fast 600'000 Franken zu Lasten der Gemeinden gingen. Eine Anhebung des Abzuges auf 10'000 Franken führte gar zu einem Ausfall von rund 2,8 Mio. Franken (davon Gemeinden rund 1,7 Mio. Franken). Hinzu kommen die Auswirkungen auf den geltenden eidgenössischen Finanzausgleich, die nach Rücksprache mit der eidgenössischen Steuerverwaltung infolge der in Aussicht stehenden Systemänderung nicht zuverlässig ermittelt werden können. Der Regierungsrat erinnert in diesem Zusammenhang an den jährlichen Gesamtertragsausfall von 10 Mio. Franken für den Kanton Uri ab dem Jahr 1998, der schwergewichtig auf die Steuergesetzrevision im Jahr 1993 zurückzuführen war. Bekanntlich wurde damals der Abzug für Rentner und Rentnerinnen massiv erhöht, der neben der Einführung des Mieterabzuges die bedeutendste Änderung ausmachte. Zusammenfassend rät der Regierungsrat unter Berücksichtigung der angespannten Finanzlage des Kantons von einer merklichen Erhöhung dieses Sozialabzuges im Sinne der Motion ab.

- Falls sich trotz der aufgezeigten Steuererleichterungen für Personen mit geringem Einkommen Härten ergeben, steht immer noch das Instrument des vollständigen oder teilweisen Steuererlasses zur Verfügung (Artikel 201 StG). Es soll darauf hingewiesen werden, dass auch diese Möglichkeit im Sinne der Motion wirkt.

Zusammenfassend hält der Regierungsrat fest, dass für Rentnerinnen und Rentner in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen mit dem geltenden Steuerrecht ausreichend sozialpolitisch gerechtfertigte Vorkehrungen getroffen worden sind: Das Steuergesetz trägt sowohl der altersbedingten Erhöhung der Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten als auch der Versicherungskosten in genügendem Masse Rechnung. Ausserdem sind die Zusatzleistungen zur AHV/IV weiterhin von der Besteuerung ausgenommen. Es besteht demnach kein Anlass und ist finanzpolitisch kaum verantwortbar, den bestehenden Ab-

zug für sozial Schwache merklich zu erhöhen. Und zu allerletzt bietet das Steuergesetz mit dem Steuererlass die Möglichkeit, Härtefälle zu vermeiden.

In Würdigung dieser Erwägungen kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Anliegen der Motion weitgehend umgesetzt sind. Überzeugende Gründe, die Gruppe der Rentnerinnen und Rentner zusätzlich steuerlich zu entlasten, sind nicht erkennbar.

III. Empfehlung des Regierungsrates

Gestützt auf diese Bemerkungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrates; Mitglieder des Regierungsrates; Rathauspresse; Direktionssekretariat Finanzdirektion; Amt für Steuern und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrates
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor