

MOTION DER SP-FRAKTION
BETREFFEND ABZÜGE VOM STEUERBETRAG STATT VOM
STEUERBAREN EINKOMMEN
(VORLAGE NR. 1025.1 - 10895)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 6. Mai 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 21. Mai 2002 eine Motion (Vorlage Nr. 1025.1 - 10895) mit folgendem Antrag eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat folgende Änderung der Sozialabzüge gemäss StG 33 zu unterbreiten: Künftig soll für Sozialabzüge (für Eheleute sowie für allein stehende Personen, die Kinderabzüge geltend machen können), ein Teil des persönlichen Abzuges nicht vom Reineinkommen, sondern vom Steuerbetrag abgezogen werden. Der Abzug vom Steuerbetrag ist für einen Steuerfuss von 100 festzulegen, er variiert mit dem Steuerfuss. Die Höhe dieses festen Abzuges ist so festzusetzen, dass die Revision kostenneutral ausfällt.

Die beantragte Änderung des Steuergesetzes wird damit begründet, dass aufgrund der Steuerprogression Steuerpflichtige mit höheren Einkommen von Abzügen vom steuerbaren Einkommen frankenmässig mehr als Steuerpflichtige mit mittleren und kleineren Einkommen profitierten. Die Grundkosten für Erwachsene mit unterstützungspflichtigen Kindern entstünden aber unabhängig vom Einkommen. Im Verhältnis zum Einkommen belasteten diese Kosten tiefere Einkommen sogar eindeutig mehr. Dieser neue Ansatz, der im Kanton Genf bereits eingeführt sei und demnächst im Kanton Basel-Land umgesetzt werde, dürfe als sehr wirkungsvolle familienfördernde Massnahme betrachtet werden. Mit dem Abzug vom Steuerbetrag erhielten bei gleichem Gesamtmiteinsatz diese Familien mehr Entlastungen.

Wenn der Abzug erst nach der Berechnung des Steuerbetrages vorgenommen werde, würden alle in Franken gleich stark entlastet. Damit könnte das Steuersystem einen wesentlichen Beitrag zu einer Besserstellung der Mittelstandsfamilien und der Familien und Alleinerziehenden mit tiefen Einkommen leisten. Kinder haben hiesse heutzutage auch einem Armutsrisiko ausgesetzt zu sein.

Die Umsetzung der Motion würde folgende Anliegen mitberücksichtigen:

- gezielte Hilfe für Working Poors mit Familien
- Besserstellung der Mittelstandsfamilien und Alleinerziehenden mit tiefen Einkommen
- Milderung von extrem hohen Lebenshaltungskosten (Mieten etc.) im Kanton Zug

Am Schluss der Motion führt die Motionärin ein Beispiel an, in dem der bisherige Sozialabzug von Fr. 13'000.- in einen Abzug vom Steuerbetrag von Fr. 1'500.- umgewandelt wird. Die Höhe der Steuergutschrift müsse vom Regierungsrat so definiert werden, dass die Revision kostenneutral ausfalle. Die Motionärin betont, dass sie bewusst nur die Sozialabzüge für Eheleute sowie für allein stehende Personen, die Kinderabzüge geltend machen können, gewählt habe. Hier sähe sie den dringendsten Handlungsbedarf im Kanton Zug. Sie hätte jedoch auch nichts dagegen einzuwenden, wenn die anderen Sozialabzüge (übrige Steuerpflichtige, Kinderabzüge, fremdbetreute Kinder, Rentner etc.) in den von ihr gewünschten Ablauf integriert würden bei einer Umsetzung der Motion.

An seiner Sitzung vom 27. Juni 2002 hat der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir nehmen zum Motionsbegehren wie folgt Stellung:

1. Sozialabzüge und progressiver Steuertarif

1.1. Wesen der Sozialabzüge

Die Funktion der Sozialabzüge bzw. Freibeträge im Steuerrecht ist es, der persönlich-wirtschaftlichen Situation des Steuerpflichtigen Rechnung zu tragen, um damit der subjektiven Leistungsfähigkeit möglichst nahe zu kommen. Im Unterschied zu den sogenannten organischen und anorganischen Abzügen, welche ganz bestimmte Aufwendungen in teilweise beschränktem Umfang einkommensschmälernd berücksichtigen, wird mit den Sozialabzügen schematisch bestimmten individuellen

Verhältnissen seitens des Steuerpflichtigen Rechnung getragen (Familienstand, Kinderzahl, Unterstützungsverpflichtungen usw.). Wesentlich ist, dass die tatsächlichen Auslagen des Pflichtigen dabei nicht im Vordergrund stehen. Deshalb könnte dasselbe Ergebnis auch mittels eines speziellen Tarifs erzielt werden. Da ein solches Vorgehen der Transparenz aber nicht förderlich wäre (Vielzahl von verschiedenen Tarifen), beschränkt sich das Steuerrecht in der Regel darauf, die bestehenden Tarife mit Hilfe derartiger Korrekture (Sozialabzüge) zu verfeinern. Daraus ergibt sich, dass die Sozialabzüge nicht isoliert vom Steuertarif zu betrachten sind, da es sich dabei um ein gesamtheitliches System handelt.

1.2. Progressiver Steuertarif

Der Grundgedanke einer Progression auf dem Steuerobjekt (hier steuerbares Einkommen) beruht darin, dass mit zunehmendem Umfang des Objektes der anwendbare Steuersatz steigt. Damit wird erreicht, dass nicht eine absolute Gleichheit des Steuermasses - was bei der Anwendung eines Proportionalsatzes der Fall wäre - sondern eine wirtschaftlich gleichmässige Belastung aus der Besteuerung der einzelnen Steuerpflichtigen resultiert.

Bei den Einkommenssteuertarifen kommt in der Regel der sogenannte Tarif mit überschüssender Progression zur Anwendung. Dies bedeutet, dass der zu bezahlende Steuerbetrag erst aus der Addition der Steuerbeträge für die einzelnen Teilmengen ersichtlich wird. Bei dieser Art von Tarifen ist der Grenzsteuersatz in den höheren Einkommensschichten (Marginalbelastung – Steuersatz für das letzte hinzukommende Einkommen) höher als die maximale Gesamtsteuerbelastung.

Die allgemein anerkannte progressive Ausgestaltung der Einkommenssteuertarife – wie im Übrigen auch der Vermögenssteuertarife – gelangt in der Schweiz bei den natürlichen Personen flächendeckend zur Anwendung und widerspiegelt damit den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Gleichbehandlung. Dieser Grundsatz ist vom Bundesgericht überprüft und festgehalten worden (BGE 38 I S. 378).

Die progressive Ausgestaltung der Einkommenssteuertarife bringt es mit sich, dass alle Abzüge vom Einkommen (nicht nur die Sozialabzüge) je nach Einkommenshöhe zu unterschiedlichen Reduktionen beim absoluten Steuerbetrag führen. Aus dem

Grundsatz der Besteuerungen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist dies absolut gerechtfertigt und vom Gesetzgeber gewollt.

Würde das Abzugssystem nun im Sinne der Motion geändert und wäre der Sozialabzug nicht mehr als Abzug vom Reineinkommen ausgestaltet, stellte dies einen Eingriff in die Progressionskurve dar. Eine Änderung des Progressionstarifes ist aber nach Ansicht des Regierungsrates nicht angezeigt. Das gesamtheitliche, sozial ausgestaltete System von gestrecktem Progressionstarif ergänzt mit hohen Sozialabzügen von der Bemessungsgrundlage, das anlässlich der Steuergesetzrevision per 1.1.2001 erarbeitet wurde, würde dadurch verschoben.

1.3. Einfluss des Bundesrechts auf die Ausgestaltung der Progression und der Sozialabzüge

Die Einführung eines Abzuges vom Steuerbetrag widerspricht auch dem Gedanken der Steuerharmonisierung. Obwohl die Kantone in der Gestaltung ihrer Tarife frei sind und damit auch in der Gestaltung der tarifsteuernden Sozialabzüge, so entspricht ein direkter Abzug vom Steuerbetrag nicht dem Sinn und Geist der Harmonisierung, wie die Botschaft des Bundesrates zum Steuerharmonisierungsgesetz ausdrücklich zu verstehen gibt (BBl 1983 III 34). So laufen die Gesetzesänderungen der Kantone Genf und Basel-Land der formellen Steuerharmonisierung deutlich entgegen.

Nach herrschender Steuerrechtslehre widerspricht ein Abzug vom Steuerbetrag auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Solange bei einem solchen System negative Steuern nicht ausbezahlt werden, ist ein Abzug vom Steuerbetrag für steuerpflichtige Personen in tiefen Einkommensbereichen genauso ungerecht wie ein Kinderabzug, der sich für diese wenig bis gar nicht auswirkt. Auch wäre ein Abzug direkt vom Steuerbetrag gar keine Massnahme steuertariflicher Art mehr. Es geht eigentlich um nichts anderes als um die Gewährung eines Sozialunterstützungsbeitrages, welcher dann mit der geschuldeten Steuer verrechnet werden kann. Wenn dies gewollt ist, soll die Diskussion nicht auf der Ebene des Steuergesetzes, sondern auf der Ebene der Sozialunterstützung (Kinderrenten usw.) geführt werden.

Aus dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird auch abgeleitet, dass die Steuerprogression einen gleichmässigen, von

Sprüngen, Ausschlägen und anderen Unregelmässigkeiten freien Verlauf haben muss. Auch dies ist bei einem Abzug vom Steuerbetrag nicht hinreichend gewährleistet.

1.4. Steuertarif im Kanton Zug

Bei der Totalrevision des Zuger Steuergesetzes (in Kraft seit 1.1.2001) wurden auch die Tarife neu gestaltet. Bei der Neugestaltung des Einkommenssteuertarifes wurde die Progression insbesondere für untere und mittlere Einkommen gestreckt. So beträgt unter anderem der tiefste Grenzsteuersatz 0.5 Prozent, nach altem Steuergesetz belief sich dieser auf 1 Prozent. Die Aussage der Motionärin, dass im Kanton Zug bei der Entlastung der Eheleute sowie für alleinstehende Personen, die Kinderabzüge geltend machen können, ein dringender Handlungsbedarf bestehe, ist deshalb zu relativieren. Durch die Einführung des neuen Zuger Steuergesetzes wurden insbesondere steuerpflichtige Ehepaare mit Kindern bzw. Alleinstehende mit Kindern und einem Reineinkommen von Fr. 20'000 bis Fr. 80'000 prozentual am meisten entlastet. So bezahlt ein Ehepaar bzw. eine alleinstehende Person mit zwei Kindern bis zu einem Reineinkommen von ca. Fr. 30'000.- keine Kantons- und Gemeindesteuern.

Zudem wurde mit der Einführung des neuen Zuger Steuergesetzes auf die einkommensunabhängige Erhebung der Personalsteuer verzichtet.

Mit dem von der Motionärin verlangten Systemwechsel fiele eine weitere grosse Anzahl von Steuerpflichtigen aus der Steuerzahlpflicht. Dies könnte den falschen Eindruck verschaffen, staatliche Leistungen seien gratis zu bekommen. Besser ist ein System, in welchem jeder nach seinen finanziellen Möglichkeiten einen Beitrag leistet, möge er noch so klein sein. Als schlecht erweist sich andererseits, wenn wenige Steuerzahlerinnen und Steuerzahler den Eindruck erhalten, sie finanzierten den gesamten Staat, und in der Folge zur Haltung neigen: Wer zahlt, befiehlt.

Insgesamt betrachtet, kann festgehalten werden, dass der Einkommenssteuertarif im Kanton Zug sehr sozial ausgestaltet ist. Dies etwa im Gegensatz zu den Steuertarifen der von der Motionärin erwähnten Kantone Genf und Basel-Land, deren Progression bei den unteren und mittleren Einkommen wesentlich steiler ist. Dies kommt insbesondere auch darin zum Ausdruck, dass rund 50 % des Steueraufkommens der Einkommenssteuer von lediglich ca. 10 % der Steuerpflichtigen bestritten wird. Für

diese einkommensstarken Bevölkerungsschichten führt der von der SP-Fraktion vorgeschlagene Wechsel im Abzugssystem zu einer Steuererhöhung.

1.5. Sozialabzüge im Kanton Zug

Die im Vergleich zu anderen Kantonen bereits früher hohen Sozialabzüge wurden im Kanton Zug mit dem seit 1.1.2001 in Kraft stehendem Steuergesetz nochmals wesentlich erhöht. So beträgt der persönliche Abzug für Ehepaare sowie für alleinerziehende Eltern mit Kindern heute Fr. 13'000.- (alt Fr. 11'000.-) und der Kinderabzug Fr. 8'000.- (alt Fr. 5'000.- für minderjährig und Fr. 6'400.- für volljährige Kinder). Auch der zusätzlich mögliche Versicherungsabzug pro Kind - welcher zwar nicht zu den Sozialabzügen zu rechnen ist, jedoch das steuerbare Einkommen merklich schmälert - wurde auf Fr. 1'000.- pro Kind erhöht (alt Fr. 500 - Fr. 600). Diese hohen Sozialabzüge haben zur Folge, dass bei einer Familie mit zwei Kindern und vollem Versicherungsabzug das Reineinkommen bis zu einer Höhe von Fr. 31'000.- unbesteuert bleibt. Es kann daher festgehalten werden, dass einkommensschwache Steuerpflichtige im Kanton Zug bereits sehr viel stärker entlastet werden als in anderen Kantonen.

1.6. Interkantonale Steuerauscheidung

Wenig sinnvoll erscheint die Einführung eines Abzuges vom Steuerbetrag auch unter praktischen Aspekten.

Ist eine steuerpflichtige Person aufgrund von wirtschaftlichen Zugehörigkeiten (Grundbesitz, Betriebsstätte bei Selbständigerwerbenden) in mehreren Kantonen oder auch im Ausland steuerpflichtig – was im Kanton Zug auf rund 30 % oder ca. 18'000 der Steuerpflichtigen zutrifft – so muss zur Verhinderung einer Doppelbesteuerung eine interkantonale bzw. internationale Steuerauscheidung vorgenommen werden.

Im Rahmen dieser Steuerauscheidungen wird das steuerbare Einkommen auf die betroffenen Steuerhoheiten nach den Grundsätzen des Bundesrechts über das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung aufgeteilt. Diese Grundsätze halten unter anderem fest, dass die Sozialabzüge im Verhältnis zum Reineinkommen auf die betroffenen Hoheitsgebiete aufgeteilt werden. Diese Aufteilung erfolgt im Rahmen

der Veranlagungstätigkeit. Die Steuerauscheidungen werden den betroffenen Kantonen und Gemeinden jeweils zugestellt.

Würden nun die Sozialabzüge oder ein Teil davon in absoluten Beträgen vom Steuerbetrag in Abzug gebracht, ergäbe dies insbesondere bei den Steuerpflichtigen mit interkantonalen oder internationalen Anknüpfungspunkten massive Vollzugsprobleme. So könnte die Steuerauscheidung und die Aufteilung der Sozialabzüge nicht mehr in einem Arbeitsgang vorgenommen werden. Die Aufteilung eines absoluten Abzuges von der Steuerbelastung wäre im Verhältnis der den einzelnen Kantonen zugeteilten Reineinkommen aufzuteilen. Um dies zu ermöglichen, müsste in einem ersten Schritt das dem Kanton Zug zugeteilte Einkommen berechnet werden. In einem weiteren Schritt wäre die anteilige Steuerbelastung im Kanton Zug zu berechnen. Danach ist der absolut zu gewährende Betrag im Verhältnis zu dem dem Kanton Zug zugeteilten Reineinkommen in der Steuerberechnung zu berücksichtigen.

Für die beteiligten Kantone würde sich die Transparenz der vorgenommenen Auscheidungen massiv reduzieren, da die gewährten Sozialabzüge nicht mehr der interkantonalen Steuerauscheidung entnommen werden könnten.

2. Weitere Vollzugsschwierigkeiten

Da das Veranlagungs- und das Inkassoverfahren voneinander getrennt sind, das Inkassoverfahren jedoch vom Veranlagungsverfahren abhängt, müssten bei der Gewährung der Sozialabzüge als fixem Abzug vom Steuerbetrag im Informatikbereich massive Umprogrammierungen an den bestehenden Applikationen vorgenommen werden. Dies würde sehr hohe zusätzliche Informatikkosten verursachen.

Mit der Gewährung der Sozialabzüge als Steuergutschrift würde das Veranlagungsverfahren mit dem Inkassoverfahren vermischt, was sich negativ auf die Veranlagungsökonomie auswirken würde. Zudem wird damit eine Differenz zur Systematik bei der direkten Bundessteuer geschaffen, was der Transparenz und der Handhabbarkeit dieses Abzuges abträglich ist. Das Bundessteuerrecht kennt zwei Sozialabzüge, nämlich den Kinder- und den Unterstützungsabzug. Beide Sozialabzüge sind methodisch als Abzüge vom Reineinkommen ausgestaltet. Auch im Rahmen der laufenden Beratungen im Bundesparlament zum Steuerpaket 2001 wird an dieser Konzeption mit Sicherheit festgehalten werden.

3. Beurteilung der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahme

Auch die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahme muss hinterfragt werden. Aus der Aufstellung 3 der Motionärin ergibt sich, dass bei einem steuerbaren Einkommen zwischen Fr. 10'000.- und Fr. 50'000.-, was bei einem Ehepaar mit zwei Kindern (und vollem Versicherungsabzug) einem Reineinkommen zwischen Fr. 41'000.- und Fr. 81'000.- entspricht, lediglich eine Ersparnis zwischen Fr. 55.60 und Fr. 589.40 im Jahr (Fr. 4.65 bis Fr. 49.10 pro Monat) resultiert. Auch die Höhe dieser Einsparungen zeigt klar, dass der Einkommenssteuertarif im Kanton Zug sehr sozial ausgestaltet ist.

Die geringen Einsparungen rechtfertigen den zusätzlichen Aufwand, der insbesondere ein komplizierteres Veranlagungsverfahren für alle Steuerpflichtigen nach sich zieht, nicht.

4. Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Die Gewährung einer Steuergutschrift für den persönlichen Abzug für verheiratete und allein stehende Personen mit Kindern ist aus folgenden Gründen nicht sinnvoll:

- Widerspruch zum Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Ein direkter Abzug vom Steuerbetrag entspricht nicht dem Sinn und Geist der Steuerharmonisierung
- Die Sozialabzüge stehen in engem Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Steuertarifes. Daher müsste auch der Tarif neu ausgestaltet werden.
- Aufwendungen, die das Einkommen einer Person mindern, sind von der Bemessungsgrundlage in Abzug zu bringen und sollten nicht durch Abzüge vom Steuerbetrag berücksichtigt werden, da dies systemfremd ist.
- Abzüge vom Steuerbetrag sind aus praktischen und fiskalischen Gründen nicht zweckmässig.
- Die Progressionswirkung wird bei der Gewährung eines Sozialabzuges vom Steuerbetrag ausgeschaltet, was einer Vermischung zweier Systeme gleichkommt.
- Der Kanton Zug hat mit der bei kleinen und mittleren Einkommen flach ansteigenden Progression bereits einen sehr sozial ausgestalteten Steuertarif.

- Attraktivitätsschmälerung für potente Steuerzahler. Je mehr potente Steuerzahler in einem Gemeinwesen vorhanden sind, desto geringer kann die Steuerbelastung der unteren und mittleren Einkommensschichten gehalten werden.
- Schaffung von Systemdifferenzen bei den Kantons- und Gemeindesteuern gegenüber der direkten Bundessteuer.
- Eine gezielte Hilfe für Working Poors mit Familien, die Besserstellung der Mittelsstandsfamilien und Alleinerziehenden mit tiefem Einkommen, die Milderung von extrem hohen Lebenshaltungskosten (Mieten etc.) im Kanton Zug kann mit der vorgeschlagenen Massnahme nicht erreicht werden.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellen wir Ihnen den **A n t r a g**,

die Motion der SP-Fraktion (Vorlage-Nr. 1025.1 - 10895) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 6. Mai 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio