

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 238/2008

Sitzung vom 22. Oktober 2008

1611. Motion (Jetzt ist die breite Bevölkerung am Zug; Steuerliche Entlastung für Familien sowie tiefe und mittlere Einkommen im Kanton Zürich)

Kantonsrat Raphael Golta, Zürich, und die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, haben am 30. Juni 2008 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Änderung des Steuergesetzes mit folgenden Eckwerten zu unterbreiten:

1. Steuerbare Einkommen bis 120000 Franken (Grundtarif) bzw. 170000 Franken (Verheiratetentarif) sollen entlastet werden.
2. Der Kinderabzug vom steuerbaren Einkommen ist durch eine Kindergutschrift auf den geschuldeten Steuerbetrag zu ersetzen (ohne Rückzahlung bei negativer Steuerrechnung). Die Höhe der Kindergutschrift soll so bemessen werden, dass mindestens 80% der Kinder im Kanton Zürich durch den Systemwechsel entlastet werden.
3. Das Total der Entlastungen ist so auszugestalten, dass die Steuerausfälle für den Kanton Zürich im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung tragbar sind.

Begründung:

Von den Steuersenkungen der letzten 10 Jahre haben in erster Linie die höchsten Einkommen und Vermögen profitiert, jetzt ist die breite Bevölkerung am Zug:

1. Die Entlastung für tiefe und mittlere Einkommen kommt dem Teil der Bevölkerung zugute, der bei den bisherigen Steuersenkungen ausgelassen wurde.
2. Mit der Umstellung vom Kinderabzug hin zur Kindergutschrift sollen Familien mit tiefen und mittleren Einkommen zusätzlich entlastet werden. Kinder dürfen nicht weiter als Armutsrisiko akzeptiert werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Raphael Golta, Zürich, Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat am 12. Juni 2008 die Vorlage 4516 beschlossen hat, mit der dem Kantonsrat eine Änderung des Steuergesetzes zur Entlastung der natürlichen Personen beantragt wird. Neben dem Ausgleich der Teuerung auf den Einkommens- und Vermögenssteuertarifen und den Beträgen für die Abzüge – dieser Ausgleich kommt allen Steuerpflichtigen zugute – sieht die Vorlage 4516 gezielte Entlastungen für den unteren und oberen Einkommensbereich sowie die Streichung der obersten Progressionsstufe im Vermögenssteuertarif vor. Weitere gezielte Massnahmen sollen den Familien zugute kommen.

2. Vorliegend wird eine Entlastung der steuerbaren Einkommen bis Fr. 120 000 für Alleinstehende und bis Fr. 170 000 für Verheiratete verlangt.

Wie aus dem Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2007 von BAK Basel Economics vom Januar 2008 (BAK-Bericht; www.steuern.ch) hervorgeht und in der Vorlage 4516 dargelegt wird, schneidet der Kanton Zürich, auch im Vergleich mit seinen Nachbarkantonen, bei den mittleren bis hohen Einkommen gut ab. Im BAK-Bericht wird hervorgehoben: «Der Kanton Zürich zeichnet sich im Schweizer Vergleich durch eine mittelstandsfreundliche Besteuerung aus.»

Gemäss den Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die Steuerperiode 2006 gehört der Kanton Zürich, bezogen auf die Kantonshauptorte, zu den sieben steuergünstigsten Kantonen:

- bei Ledigen mit einem Bruttoarbeitseinkommen zwischen Fr. 30 000 und Fr. 200 000,
- bei Verheirateten ohne Kinder mit einem Bruttoarbeitseinkommen zwischen Fr. 50 000 und Fr. 300 000,
- bei Verheirateten mit zwei Kindern und einem Bruttoarbeitseinkommen zwischen Fr. 60 000 und Fr. 400 000.

Dagegen fällt der Kanton Zürich – im interkantonalen Steuervergleich – bei den niedrigen und den ganz hohen Einkommen stark zurück.

In der Vorlage 4516 beantragt daher der Regierungsrat, neben dem Ausgleich der Teuerung bzw. der kalten Progression, der allen Steuerpflichtigen zugute kommt, folgende gezielte Änderungen im Einkommenssteuertarif:

- Anpassungen im unteren Einkommensbereich: Die Nullstufe im Einkommenssteuertarif – d. h. der im Einkommenssteuertarif integrierte persönliche Abzug – soll über den Ausgleich der Teuerung hinaus von bisher Fr. 6200 auf Fr. 11 300 für Alleinstehende und von bisher Fr. 12 400 auf Fr. 22 600 für Verheiratete erhöht werden. Die nachfolgenden Progressionsstufen sollen so angepasst werden, dass diese Erhöhung der Nullstufe nur den tiefen Einkommen zugute kommt.
- Anpassungen im oberen Einkommensbereich: Neu soll die höchste Progressionsstufe bei 12% (einfache Staatssteuer) liegen; bis anhin betrug diese 13%. Weiter sollen Einkommensteile über Fr. 253 700 bei Alleinstehenden und Fr. 352 500 bei Verheirateten neu zu 11% (einfache Staatssteuer) erfasst werden; diese Einkommensteile unterlagen bis anhin der höchsten Progressionsstufe von 13%. Mit diesen Änderungen soll die Wettbewerbsfähigkeit bei sehr hohen Einkommen verbessert werden.

Mit dem Begehren nach einer Entlastung der steuerbaren Einkommen bis Fr. 120 000 für Alleinstehende und bis Fr. 170 000 für Verheiratete sollen demgegenüber neben den tiefen gezielt auch die mittleren Einkommen, nicht jedoch die hohen bzw. sehr hohen Einkommen entlastet werden. Ein solches Begehren zielt aber – angesichts der gegenwärtigen Positionen, die der Kanton Zürich im interkantonalen Belastungsvergleich einnimmt – in die falsche Richtung und ist daher abzulehnen.

3. Weiter wird verlangt, den Kinderabzug durch «eine Kindergutschrift auf den geschuldeten Steuerbetrag», d. h. durch einen Abzug vom Steuerbetrag, zu ersetzen. Einer solchen Lösung stehen jedoch vorab steuersystematische Überlegungen entgegen.

Nach dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101] und Art. 125 Abs. 2 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [LS 101]) hat sich der Betrag der Einkommenssteuer nicht nur nach der Höhe des nach Abzug der Gewinnungskosten – und unter Berücksichtigung weiterer zulässiger Abzüge – verbleibenden Reineinkommens zu richten. Bei der Berechnung der Einkommenssteuer ist auch jener nicht verfügbare (nicht disponible) Teil des Einkommens zu berücksichtigen, den jemand notwendigerweise für sich und seine Familie verwenden muss (soweit solche Aufwendungen nicht schon im Rahmen der sogenannten allgemeinen Abzüge geltend gemacht werden können).

Aus diesem Grund werden, neben den Abzügen für die Gewinnungskosten und den sogenannten allgemeinen Abzügen, die Sozialabzüge, auch als Steuerfreibeträge bezeichnet, gewährt. Zu diesen gehören nach

dem zürcherischen Steuergesetz der persönliche Abzug – in Form einer entsprechenden Nullstufe im Einkommenssteuertarif –, der Kinderabzug, der Unterstützungsabzug und auch der Kinderbetreuungskostenabzug (§§ 34 und 35 Abs. 1 und 2 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG; LS 631.1]).

Die Sozialabzüge werden vom Reineinkommen, d. h. vom Einkommen, das nach den Abzügen für die Gewinnungskosten und den allgemeinen Abzügen verbleibt, abgezogen. Sie haben bei einem höheren Einkommen wegen des höheren Grenzsteuersatzes frankenmässig grössere Auswirkungen als bei einem tieferen Einkommen mit einem tieferen Grenzsteuersatz. Diese Konsequenz ist jedoch in einem progressiv verlaufenden Tarifsysteem unvermeidbar. Dies gilt, gleich wie für die übrigen Sozialabzüge, auch für den Kinderabzug.

In der Steuerrechtslehre besteht einhellige Auffassung, dass ein Kinderabzug in Form eines Sozialabzugs – und damit eines Abzugs vom Einkommen – dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Demgegenüber stösst ein Kinderabzug vom Steuerbetrag in der Steuerrechtslehre überwiegend auf Ablehnung; ein solcher Abzug steht im Widerspruch zur herkömmlichen Auffassung zum Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Es wird geltend gemacht (so, unter Hinweis auf die Steuerrechtslehre, Gerhard Hauser-Schönbächler, *Kinderabzüge vom Steuerbetrag?*, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA], 70 [2001/2002], S. 381): «Ein Abzug vom Steuerbetrag ist steuerrechtlich ein Unding. Er widerspricht dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Nach steuerrechtlichen Kriterien lässt sich ein solcher Abzug nicht rechtfertigen.»

Weiter wird in der Lehre darauf hingewiesen, dass es aus sozialpolitischer Sicht zwar denkbar sei, dass der Staat ein Kindergeld leiste, das mit dem Steuerbetrag verrechnet werden könne. Ein solches Kindergeld stelle jedoch keine fiskalische, sondern eine sozialpolitische Massnahme dar. Wenn der Steuerbetrag kleiner sei als das Kindergeld, sei der Negativsaldo (= Differenz zwischen höherem Kindergeld und tieferem Steuerbetrag) auszuführen. Wenn das Kindergeld zudem unter dem Existenzminimum des Kindes liege, sei weiterhin ein Kinderabzug in Form eines Sozialabzugs zu gewähren, während das Kindergeld als steuerbares Einkommen aufzurechnen sei (so Gerhard Hauser-Schönbächler, a. a. O., S. 392–395).

Es kann zwar auf den Kanton Genf hingewiesen werden, der für die Berechnung des Steuerbetrags ein System vorsieht, das Elemente eines Abzugs vom Steuerbetrag hat. Danach können grundsätzlich alle Steuerpflichtigen einen allgemeinen, AHV-Rentnerinnen und -Rentner und Personen mit Unterstützungspflichten noch einen zusätzlichen sogenannten «rabais d'impôt» geltend machen. Dieser ist unabhängig vom Einkommen und wird vom Steuerbetrag abgezogen, wobei ein negativer Betrag nicht ausbezahlt wird. Beim Genfer Modell handelt es sich jedoch um eine singuläre Lösung, die in andern Kantonen keine Nachahmung gefunden hat. Seit Neuestem kennt der Kanton Basel-Landschaft einen Kinderabzug vom Steuerbetrag in der Höhe von Fr. 750 je Kind; auch hier handelt es sich jedoch um eine singuläre Lösung.

Selbst wenn es möglich sein mag, einen Kinderabzug vom Steuerbetrag einzuführen, der mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit noch vereinbar ist, führte eine solche Änderung zu einem tief greifenden Systemwechsel, bei dem nicht nur der Kinderabzug, sondern auch die übrigen Sozialabzüge ersetzt werden. Zudem hätte ein solcher Wechsel zur Folge, dass für die kantonalen Steuern und die gleichzeitig zu veranlagende direkte Bundessteuer unterschiedliche Systeme anzuwenden wären.

Auch in der Botschaft des Bundesrates zum Steuerpaket 2001 wurden, gestützt auf die Empfehlungen einer Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung (Kommission Locher), Sozialabzüge vom Steuerbetrag ausdrücklich abgelehnt. Dabei wurde ausgeführt (BBl 2001, S. 3019):

«Sozialabzüge auf dem Steuerbetrag würden das bisherige Gefüge von Tarif und Sozialabzügen radikal ändern und eine völlige Neugestaltung dieser für die Steuerbelastung massgebenden Elemente voraussetzen. Neue Eckwerte festzulegen wäre sehr schwierig. Vor allem aber würden Sozialabzüge vom Steuerbetrag dem bisherigen Verständnis nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widersprechen. (...)»

Aus diesen Gründen ist ein Systemwechsel beim Kinderabzug, wie er vorliegend verlangt wird, abzulehnen. Demgegenüber ist der Vorschlag in der Vorlage 4516 vorzuziehen, wonach sowohl der Kinderabzug als auch der Kinderbetreuungskostenabzug – d. h. der Abzug für die Kosten der Betreuung von minderjährigen Kindern während der Erwerbstätigkeit der Eltern – über die Teuerung hinaus von bisher Fr. 6800 auf Fr. 8300 je Kind bzw. von bisher Fr. 6000 auf Fr. 7500 je betreutes Kind erhöht werden sollen. Damit schliesst der Kanton Zürich zu jenen Kantonen auf, welche die höchsten Abzüge für Kinder vorsehen.

4. Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 238/2008 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli