

**Regierungsrat**

*Rathaus/Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch*

Eidg. Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

9. Januar 2007

**05.471 n Parlamentarische Initiative SGK-NR; Steuerbefreiung des Existenzminimums**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR) vom 22. November 2006. Für die Gelegenheit, zur vorgeschlagenen Bestimmung im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), mit der das Existenzminimum jeder steuerpflichtigen Person steuerfrei erklärt werden soll, Stellung nehmen zu können, danken wir der SGK-SR bestens. Zugleich geben wir unserem Erstaunen darüber Ausdruck, dass die Kantone zu einer gesetzlichen Regelung, die ausschliesslich sie in ihrer Steuerhoheit betrifft, erst in diesem weit fortgeschrittenen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens angehört werden.

In materieller Hinsicht empfehlen wir, auf die vorgeschlagene Bestimmung zu verzichten. Eine offene Formulierung, wie sie jetzt im Gesetzesentwurf steht, soll den Kantonen offenbar den von Art. 129 Abs. 2 BV gewährleisteten Freiraum bei der Ausgestaltung der Steuerfreibeträge und der Steuertarife respektieren. Das anerkennen wir ausdrücklich. Wenn sich die Bestimmung an diese verfassungsmässige Beschränkung hält, kommt ihr aber bloss deklamatorischer Charakter zu. Sie besagt nicht mehr als das, was die Bundesverfassung mit dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) den Kantonen ohnehin vorschreibt. Eine gesetzliche Regelung, die zwar Erwartungen weckt, aber letztlich doch nichts aussagt, ist überflüssig und deshalb nicht zu erlassen.

Will man der vorgeschlagenen Bestimmung aber einen konkreten Inhalt geben und das Existenzminimum auf eine bestimmte Weise definieren und von Mindestanforderungen ausgehen, beschränkt sie die Kantone bei der Ausgestaltung der Steuerfreibeträge und Steuertarife. Damit verletzt der Bundesgesetzgeber Art. 129 Abs. 2 BV, wonach die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge von der Harmonisierung ausgenommen bleiben. Vom Bundesgesetzgeber erwarten wir aber, dass er sich an die Verfassung hält.

Dieses Problem will man offenbar umgehen, indem den Kantonen die Umschreibung des Existenzminimums überlassen wird. Selbst unter dieser Voraussetzung bleibt die Bestimmung heikel oder gar fragwürdig. Denn sie verpflichtet die Kantone, das Existenzminimum in irgend einer Weise zu definieren. Dieses stellt aber eine recht individuelle Grösse in beträchtlicher Höhe dar, namentlich wenn die unumgänglichen Wohnkosten mitberücksichtigt werden. Als Extreme können wir den Lehrling, der unentgeltlich bei seinen Eltern wohnt, und den Rentner mit Aufenthalt im Altersheim nennen. Das so definierte Existenzminimum kann von der Steuer nur befreit werden, indem die Einkünfte bis zu diesem Betrag durch persönliche Abzüge oder Nullstufen in den Tarifen oder mit einer Kombination beider Massnahmen von der Einkommenssteuer ausgenommen werden. Namentlich wenn die gesetzliche Regelung die überwiegende Zahl der Fälle erfassen soll, müssen recht hohe Einkünfte generell von der Einkommenssteuer befreit werden. Das wird wegen der grossen Anzahl Betroffener bedeutende Mindererträge zur Folge haben. Zudem kann eine solche gesetzliche Regelung im Massenfallrecht, das das Steuerrecht nun einmal ist, den individuellen Verhältnissen kaum genügend Rechnung tragen. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt, dass verschiedene Einkünfte steuerfrei sind (private Kapitalgewinne, Leistungen aus rückkaufsfähigen Lebensversicherungen, Ergänzungsleistungen usw.; vgl. die Liste in Art. 24 DBG) oder nur teilweise der Steuer unterworfen werden (z.B. Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen gemäss Unternehmenssteuerreform II). Zudem lässt sich das Reineinkommen auch von leistungsfähigen Personen, mit verschiedenen Abzügen (Liegenschaftsunterhalt, Einkauf in die 2. Säule, Beiträge an die Säule 3a, freiwillige Zuwendungen) oft auf ein Mass reduzieren, das bei Normalverdienern das Existenzminimum nicht übersteigt.

Angesichts dieser Zusammenhänge erachten wir eine Verpflichtung der Kantone im StHG, das Existenzminimum von der Steuer zu befreien, als überflüssig bzw. als ungeeignet, Armut zu bekämpfen und Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu unterstützen. Wirksam ist eine solche Massnahme garantiert nicht, da sie nach dem Giesskannenprinzip ausgestaltet ist und die Streuverluste viel zu gross sind. Wir ziehen deshalb die bisherige Lösung vor, die mit Abzügen und deutlich tieferen Nullstufen in den Tarifen als die direkte Bundessteuer Personen in wirklich ungünstigen finanziellen Verhältnissen von der Steuer befreit. Dort wo es darum geht, die individuellen Verhältnisse zu berücksichtigen, die eine Bezahlung der veranlagten Steuer verunmöglichen, steht das Institut des Steuererlasses zur Verfügung. Dieses wird ab diesem Jahr insofern aufgewertet, als Erlassentscheide gestützt auf Art. 29a BV generell gerichtlich überprüft werden können (was für die kantonalen Steuern in Solothurn schon seit Jahrzehnten möglich ist).

Abschliessend beantworten wir die im Schreiben vom 22. November 2006 gestellten Fragen wie folgt:

1. Wie wird heute dem Existenzminimum im kantonalen Steuerrecht Rechnung getragen?

Neben den Abzügen für Gewinnungskosten und den allgemeinen Abzügen, die das StHG vorschreibt, haben Personen mit ungenügendem Reineinkommen (Alleinstehende bis Fr. 24'000.—, Verheiratete bis Fr. 32'000.—), die eine AHV- oder IV-Rente beziehen, Anspruch auf einen Abzug von Fr. 5'000.—. Dieser Abzug reduziert sich mit jedem zusätzlichen Franken Reineinkommen um einen Franken. Weitere Sozialabzüge sind möglich für jedes minderjährige oder in Ausbildung befindliche Kind (Fr. 6'000.—), für jedes Kind, das durch Dritte betreut werden muss (Fr. 2'500.—), für unterstützte Personen (Fr. 2'000.—) und für Werkstudenten (Fr. 4'200.—). Bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 6'884.— (Alleinstehende) bzw.

Fr. 13'768.— (Verheiratete) beträgt der Steuersatz im Tarif 0 %. Bei der laufenden Teilrevision des Steuergesetzes ist geplant, die Nullstufen im Tarif auf Fr. 10'000.— bzw. auf Fr. 19'000.— zu erhöhen. Im Übrigen wird bei der Beurteilung von Steuererlassgesuchen auf das betriebsrechtliche Existenzminimum abgestellt.

2. Wie schätzen Sie die finanziellen und personellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Bestimmung ein?

Beides hängt davon ab, wie das Existenzminimum definiert und wie individuell es konkretisiert wird. Werden Freibeträge und Tarif-Nullstufen grosszügig und unabhängig von der konkreten persönlichen Situation der Steuerpflichtigen ausgestaltet, um möglichst alle Personen unter dem Existenzminimum auf einfache Weise von der Besteuerung zu befreien, werden die Ausfälle gross sein. Aufgrund einer groben Schätzung rechnen wir mit einer Verminderung des Steuerertrages um bis zu 2 %. Im Gegenzug reduziert sich der Aufwand für die Beurteilung von Erlassgesuchen beträchtlich und geringfügig auch bei der Veranlagung, was aber insgesamt bloss etwa einen Zehntel des Ertragsausfalls ausmachen dürfte. Wird eine differenziertere Lösung getroffen, werden die Mindererträge sicher geringer ausfallen. Auf der andern Seite wird sich die Entlastung bei Veranlagung und Prüfung von Erlassgesuchen in Grenzen halten.

Wir danken noch einmal für die Gelegenheit zu Stellungnahme und ersuchen Sie, unserer Beurteilung der Gesetzesvorlage Rechnung zu tragen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Peter Gomm  
Landammann

sig.  
Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber