
Neuenburg, 24. März 2021

Eingabe des Kantons Neuenburg an den Ethikrat betreffend Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Steuerbelastung

Übersetzung der französischen Originalversion

1. Einleitung, Mandat des Ethikrates

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) veröffentlicht jedes Jahr Statistiken zur Steuerbelastung in der Schweiz. Dabei wird für den Kanton Neuenburg jeweils eine vergleichsweise hohe Steuerbelastung ausgewiesen, in Rankings auf Kantonsebene schneidet er schlecht ab. Der Kanton Neuenburg ist überrascht, dass die in den vorangegangenen Jahren gemachten Reformen der Einkommenssteuer mit dem Ziel, die Belastung der Steuerzahlenden zu verringern, in dieser Statistik kaum zum Ausdruck kommen. Er stellt daher die von der ESTV angewandte Methodik in Frage und ist diesbezüglich an die ESTV gelangt. Im Speziellen bemängelt er das Nichtberücksichtigen gewisser Kategorien von Steuerabzügen, die von Kanton zu Kanton stark variieren können. Aufgeführt werden die Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort, der Kinderabzug sowie die Kosten für die Drittbetreuung der Kinder. Der Kanton Neuenburg bezieht sich auf die Publikationen der ESTV zu den Steuerjahren 2018 («Steuerbelastung in der Schweiz – Kantonshauptorte – Kantonszahlen 2018») und 2019 (Ergebnisse gemäss Steuerrechner der ESTV).

Die ESTV weist in ihrer Antwort darauf hin, dass die Wahl der Annahmen für die Berechnung der Steuerbelastung auf Kriterien basiert, die es ermöglichen, ein möglichst repräsentatives Bild der steuerlichen Situation aller Kantone zu erhalten, um aussagekräftige Vergleiche anstellen zu können. Alle kantonalen Besonderheiten können daher nicht berücksichtigt werden. Es werden folglich im Modell sämtliche gesetzlichen Abzüge berücksichtigt, die ohne Kostenbegründung zulässig sind. Zur Berechnung der individuellen Steuerbelastung verweist die ESTV auf jenen Teil ihres Steuerrechners, der weitergehende Angaben und Abzüge wie u.a. die hier zur Diskussion stehenden gemäss kantonalen Steuergesetzgebung berücksichtigt.

Zur Klärung dieses Sachverhalts ist der Kanton Neuenburg am 23. Dezember 2020 an den Ethikrat der öffentlichen Statistik der Schweiz (Ethikrat) gelangt.

Das Mandat des Ethikrates umfasst das Prüfen aller schriftlichen Eingaben, die ihm im Zusammenhang mit der Anwendung der Grundprinzipien der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz (Charta) eingereicht werden. Der Handlungsspielraum beschränkt sich auf Abgaben von Empfehlungen an Statistikproduzenten der öffentlichen Statistik. Sanktionen kann der Ethikrat keine erlassen.

Die ESTV ist keine Unterzeichnerin der Charta. Da sie überdies keine Daten an Eurostat liefert, ist sie nicht Teil des Europäischen statistischen Systems (ESS) und untersteht nicht dessen Peer Reviews zur Einhaltung des Verhaltenskodex «Code of Practice». Als Verwaltungseinheit im Sinne des Bundesstatistikgesetzes, die regelmässig statistische Informationen publiziert und veröffentlicht, ist sie Mitglied von FEDESTAT. Da den statistischen Informationen der Steuerverwaltung landesweit grosse Bedeutung zukommt und ihnen Daten zugrunde liegen, die wie im vorliegenden Fall von einem Kanton stammen, welcher die Charta unterzeichnet hat, fühlt sich der Ethikrat berechtigt, sich der Anfrage des Kantons Neuenburg anzunehmen.

Der Schriftverkehr zwischen dem Kanton Neuenburg und der ESTV wurde dem Ethikrat zugestellt. Das ermöglichte ihm, die dargelegten Fakten zu begutachten sowie die Methodik und die Publikationsform zu untersuchen. Dabei wurde im Speziellen die korrekte Anwendung der Grundprinzipien der Charta beachtet. Der Stellungnahme des Ethikrates voran geht im Folgenden eine Begutachtung der Anfrage des Kantons Neuenburg und der Antwort der ESTV.

2. Anfrage des Kantons Neuenburg

Abzug der Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort (Fahrkosten)

Für die Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort ist im Kanton Neuenburg in den Steuerjahren 2018 und 2019 auf kantonaler Ebene ein unbegrenzter Steuerabzug möglich (unter Berücksichtigung der Anzahl gefahrener Kilometer). Da dies in beiden Steuerperioden auch in zwölf weiteren Kantonen der Fall ist und die Abzugsmöglichkeit für Autofahrten bei hoher gefahrener Kilometerzahl im Kanton Neuenburg im kantonalen Vergleich im tieferen Bereich liegt, bietet er hier wohl gute, aber nicht überdurchschnittlich hohe Abzugsmöglichkeiten. Im Detail sieht das so aus:

In sämtlichen Kantonen, abgesehen von Genf mit einem jährlichen Abzug von Fr. 500.-, basiert die Berechnung für Autos auf kantonal vorgegebenen Entschädigungen pro gefahrenem Kilometer. Diese Entschädigung sinkt im Kanton Neuenburg wie in vielen anderen Kantonen mit steigender, jährlich gefahrener Kilometerzahl. Mit Abstufungen von Fr. 0,70 bis 10'000 gefahrenen km/Jahr, Fr. 0,50 bei 10'001 bis 15'000 km/Jahr sowie Fr. 0,35 bei mehr km/Jahr liegt der Kanton Neuenburg bei hoher Gesamtkilometerzahl mit Fr. 0,35 im kantonalen Vergleich gar im hinteren Bereich.

Kinderabzug

Der Kinderabzug wird ohne Kostennachweis vorgenommen. Die Familienverhältnisse wie Kinderzahl, deren Altersstruktur und allenfalls deren berufliche Ausbildung bestimmen den gesamten Kinderabzug eines Haushalts. Für Kinder bis 4 Jahre kann im Kanton Neuenburg in beiden Steuerperioden Fr. 6'000.- abgezogen werden. Für Kinder zwischen 4 und 14 Jahren beläuft sich der Abzug auf Fr. 6'500.-, für ältere Kinder oder für volljährige Kinder in Ausbildung auf Fr. 8'000.-. Im Vergleich mit den anderen Kantonen, von denen viele ähnlich gestaltete Tarife je nach Alter und darüber hinaus vereinzelt zusätzliche Abzugsmöglichkeiten bei auswärtiger Ausbildung kennen, sind die Abzüge im Kanton Neuenburg hier keineswegs überdurchschnittlich. Die Bandbreite der kantonalen Unterschiede ist, von wenigen Ausnahmen abgesehen, allerdings deutlich geringer als beim Abzug der Drittbetreuungskosten.

Abzug der Kosten für Drittbetreuung der Kinder

Der steuerliche Abzug der Drittbetreuungskosten beschränkt sich gemäss Steuerharmonisierungsgesetz auf Kinder unter 14 Jahren und ist nachzuweisen. Die Abzugsmöglichkeiten sind 2018 im Kanton Neuenburg mit maximal Fr. 20'400.- je Kind im kantonalen Vergleich die höchsten. Seit 2019 ist in den Kantonen St.Gallen und Genf mit jeweils Fr. 25'000.- pro Kind ein höherer maximaler Abzug möglich. Diese Anpassungen erfolgten auch im Hinblick auf die vorgesehene Erhöhung auf Fr. 25'000.- für die direkte Bundessteuer, die jedoch im September 2020 an der Urne verworfen wurde. Neben den drei genannten Kantonen mit hoher Abzugsmöglichkeit liegen acht weitere mit jeweils um Fr. 10'000.- im Bereich des maximalen Abzugs bei der

Bundessteuer (Fr. 10'100.-). Zwei weitere Kantone können aufgrund der effektiv anzurechnenden Betreuungskosten bzw. aufgrund einkommensabhängiger Maximalwerte ebenfalls in diesen Bereich kommen. Dreizehn Kantone sehen geringere Maximalwerte im Bereich von Fr. 3'000.- bis 8'000.- vor.

Der jeweiligen kantonalen Steuergesetzgebung folgend, resultiert einkommensabhängig der von den Eltern bzw. dem Kanton oder der Gemeinde zu übernehmende Kostenanteil. Generell steigt dabei mit zunehmendem Einkommen der Elternanteil. Die Bandbreite der den Elternanteil bestimmenden Einkommen variiert von Kanton zu Kanton wie auch die Kosten der Betreuungsangebote. Die Berechnung des von den Eltern zu übernehmenden Anteils beruht im Kanton Neuenburg auf drei Alterskategorien der Kinder sowie auf mehreren Arten der Betreuung, von ganztags bis zu Stundenblöcken vor- oder nachmittags, mit oder ohne Mittagessen usw. All diese Möglichkeiten können von einem bis fünf Tage pro Woche in Anspruch genommen werden. Die Kostenberechnung folgt einer einkommensabhängigen Skala, die z.B. bei Einkommen Fr. 50'000.- (Total der Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Renten und Pensionen) einen Elternanteil von 23,2%, bei Fr. 80'000.- einen solchen von 33,5% und bei Fr. 140'000.- von 70,0% vorsieht. Die volle Kostenübernahme durch die Eltern erfolgt ab Einkommen von Fr. 169'000.-.

Zusammenfassung

Der Einwand der Kantons Neuenburg bezieht sich auf jene Statistiken der ESTV, die vergleichend Auskunft geben zur Steuerbelastung auf diversen räumlichen Ebenen bis hinunter zur Gemeinde oder über die Zeit. Das sind die sog. **Steuerbelastungsstatistiken**. Dass hierzu im Modell die Fahrkosten nicht berücksichtigt werden und der Kinderabzug gemäss den vorgegebenen Familienkonstellationen übernommen wird, dürfte sich für den Kanton Neuenburg im Vergleich mit anderen Kantonen nicht besonders nachteilig auswirken. Der Kinderabzug wird denn auch im Schreiben zum Steuerjahr 2019 vom Kanton Neuenburg an die ESTV nicht mehr aufgeführt. Mit dem Nichtbeachten der Drittbetreuungskosten hingegen könnte für einzelne Familienkonstellationen eine etwas zu hohe Steuerbelastung ausgewiesen werden. Es sei angefügt, dass im Modell bis 2018 ausschliesslich bei Alleinerziehenden ein Abzug für Drittbetreuungskosten für Kinder berücksichtigt wurde, und zwar immer der Höchstansatz der jeweils geltenden Gesetzgebung. Die realen Ausgaben dürften aber aufgrund der einkommensabhängigen Kostenbeteiligung im Kanton Neuenburg oft deutlich unter dem Höchstansatz von Fr. 20'400 pro Kind gelegen haben.

3. Argumentation der ESTV

Steuerbelastungsstatistiken

Die Steuerbelastungsstatistiken wurden bis zum Steuerjahr 2018 jährlich als Print publiziert, ab Steuerjahr 2019 können sie interaktiv auf dem Steuerrechner der ESTV generiert werden. Sie umfassen u.a. die Einkommens- und Vermögenssteuern.

Für die Berechnung der Steuerbelastung stehen im Modell zwanzig verschiedene Familienkonstellationen als Steuersubjekte zur Auswahl. Sie basieren auf Annahmen – Alter der Steuerpflichtigen (abhängig von der Kinderzahl) und Einkommensverteilung bei Ehepaaren – und geben die Steuerbelastung nach ausgewählten Einkommenskategorien im räumlichen Vergleich oder über mehrere Steuerjahre wieder. Im Hinblick auf ein möglichst breites und verständliches Bild der steuerlichen Situation aller Kantone werden im Modell sämtliche gesetzlichen Abzüge berücksichtigt, die ohne Nachweis vorgenommen werden können. Die in den einschlägigen kantonalen und kommunalen Steuergesetzen vorgesehenen Personal-, Haushalts- bzw. Kopfsteuern werden gemäss ESTV in die Belastungen einbezogen, Gebühren und Taxen bleiben unbeachtet. Die Fahrkosten und die Drittbetreuungskosten (Ausnahme: Alleinerziehende bis Steuerjahr 2018) werden somit nicht berücksichtigt, der Kinderabzug hingegen wird gemäss den vorgegebenen Familienkonstellationen und den kantonalgesetzlichen Vorgaben folgend in die Berechnung übernommen.

Berechnung der individuellen Steuerbelastung

Die ESTV weist in ihrer Antwort an den Kanton Neuenburg darauf hin, dass der Steuerrechner zusätzlich das Berechnen der individuellen Steuerbelastung für verschiedene Steuerarten wie u.a. Einkommens- und Vermögenssteuer ermöglicht. Kantonale Besonderheiten wie z.B. die Fahrkosten oder die Kosten der Drittbetreuung von Kindern können hier individuell eingegeben werden oder sie fließen, den individuellen Angaben der Haushaltsmitglieder und den kantonalen Vorgaben folgend wie z.B. beim Kinderabzug direkt in die Berechnung ein.

Die so berechnete individuelle Steuerbelastung kann nicht vergleichend mit mehreren anderen Konstellationen familiärer oder räumlicher Art und auch nicht mit anderen Kantonen gleichzeitig angezeigt werden. Vergleiche können aber durch das gezielte Abändern von Parametern (z.B. der Familienstruktur oder der Gemeinde) der zuvor erfolgten Dateneingabe einfach erstellt werden.

Metainformation

Sowohl zu den Steuerbelastungsstatistiken als auch zur Statistik der individuellen Steuerbelastung finden sich auf der Website der ESTV zahlreiche Metainformationen. Die ESTV sichert dem Kanton Neuenburg in ihrer Antwort zu, künftig in den Erläuterungen zu den Steuerbelastungsstatistiken ausführlicher darauf hinzuweisen, dass die Abzüge, deren Höhe von den tatsächlichen Kosten abhängt, nicht berücksichtigt werden und dass es zwischen den Kantonen bezüglich solcher Abzüge (z.B. Kinderbetreuung durch Dritte oder Fahrkosten) zum Teil erhebliche Unterschiede gibt, welche die Steuerbelastung in den verschiedenen Kantonen beeinflussen.

4. Stellungnahme des Ethikrates

Summary

Wie dargelegt könnte v.a. durch das Nichtbeachten der Drittbetreuungskosten im Kanton Neuenburg für bestimmte Familienkonstellationen eine etwas überhöhte Steuerbelastung ausgewiesen werden. Der Ethikrat kann die diesbezüglich vorgebrachten Bedenken durchaus nachvollziehen, misst allerdings der beim Modell der Steuerbelastungsstatistiken von der ESTV angewandten Methodik insgesamt die grössere Bedeutung zu. Die ESTV ist berechtigt, hier so zu modellieren: Es handelt sich im Hinblick auf ein gesamtschweizerisches Bild um ein einheitliches, gleichberechtigtes Vorgehen, das in sich stimmig ist, indem es sämtliche gesetzlichen Abzüge berücksichtigt, die ohne Kostenbegründung vorgenommen werden können. Als wichtiges Argument kommt hinzu, dass die individuelle Steuerbelastung im gleichen Steuerrechner der ESTV ausgewiesen werden kann und dass gezielte Vergleiche der so errechneten Belastung möglich sind. Durch Hinweise auf die jeweils andere Berechnungsart, allenfalls verbunden mit ein paar Fallbeispielen, könnte die Metainformation durch die ESTV verbessert und so die Akzeptanz dieser Statistiken erhöht werden.

Diese Stellungnahme basiert im Einzelnen auf folgenden Überlegungen:

Details

Drittbetreuung von Kindern wird in unterschiedlichen Formen und nicht von allen Haushalten in Anspruch genommen. Bedingungen und Kosten variieren von Kanton zu Kanton, teilweise von Gemeinde zu Gemeinde. Das Berücksichtigen dieser Abzüge in den Steuerbelastungsstatistiken wäre aufgrund der kantonalen Unterschiede äusserst aufwändig und kostenintensiv, auch wenn wie im Kanton Neuenburg Abzüge der möglichen Betreuungsarten aufgrund des Einkommensniveaus errechnet werden könnten. Es bliebe allerdings bei der Vielfalt der Betreuungsmöglichkeiten das Problem der exemplarischen Familienkonstellation(en) im Modell.

Durch das Berücksichtigen lediglich dieses einen Abzugs mit Kostennachweis würde zudem das methodisch einheitliche Vorgehen aufgegeben, solche Abzüge generell nicht zu berücksichtigen. Es kommt hinzu, dass allgemeine Abzüge wie jene der Drittbetreuung wohl zusammen mit den Sozialabzügen in breiterem Kontext zu sehen sind. So gibt es z.B. Kantone mit höherem Kinderabzug als Neuenburg oder es können – meist nicht in allen Kantonen und dann zu unterschiedlichen Konditionen – weitere Abzüge geltend gemacht werden wie Unterstützungsabzug, Abzug für AHV oder IV-Rentner, für bescheidene Einkommen, Mieterabzug usw. All diesen Möglichkeiten ist durch Vergleich von individuell berechneter Steuerbelastung besser nachzukommen als im Rahmen eines Modells, das auf gewissen Vorgaben wie z.B. den Haushaltskonstellationen beruhen muss.

Dass sich die vom Kanton Neuenburg gemachten Anstrengungen im Ranking der Kantone kaum niederschlagen, muss nicht alleine auf das Nichtbeachten der erwähnten Steuerabzüge zurückzuführen sein. Auch andere Faktoren wie z.B. Steuersenkungen in anderen Kantonen mögen dazu beigetragen haben. Dennoch ist hier auf die zunehmende Bedeutung der Drittbetreuung von Kindern hinzuweisen. Die Zahl der entsprechenden Angebote z.B. von Kitas nimmt derzeit landesweit stark zu. Gefördert u.a. durch das bis zum 31. Januar 2023 verlängerte Impulsprogramm des Bundes soll dem inländischen Fachkräftemangel entgegengewirkt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden. Der Ethikrat empfiehlt der ESTV, diese Entwicklung aufmerksam zu verfolgen und in der Metainformation zu den Steuerbelastungsstatistiken zu berücksichtigen. So könnte z.B. das eine oder andere Ergebnis unter Berücksichtigung des Drittbetreuungskostenabzugs als Fallbeispiel in die Metainformation übernommen werden. Damit verbunden könnte deutlicher als bisher auf die Möglichkeit der individuellen Berechnung der Steuerlast hingewiesen und so generell Verständnis und Zugänglichkeit für unterschiedliche Betrachtungsweisen gefördert werden.

Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz

Abschliessend sei festgehalten, dass von der ESTV im Rahmen der Steuerbelastungsstatistiken und der Statistiken der individuellen Steuerbelastung keine Prinzipien der Charta verletzt werden. Durch Verbesserung der Metainformation könnten die Prinzipien 4 «Transparenz» und 17 «Kohärenz und Vergleichbarkeit» mustergültig ohne jegliche Einschränkung umgesetzt werden.

Im Namen des Ethikrates

Peter Laube
Präsident