

FD / Motion Fäh-Kaltbrunn / Kohler-Sargans (29 Mitunterzeichnende) vom 27. November 2019

## Unterstützungspflichtige Eltern fair besteuern

Antrag der Regierung vom 21. Januar 2020

### Nichteintreten.

Begründung:

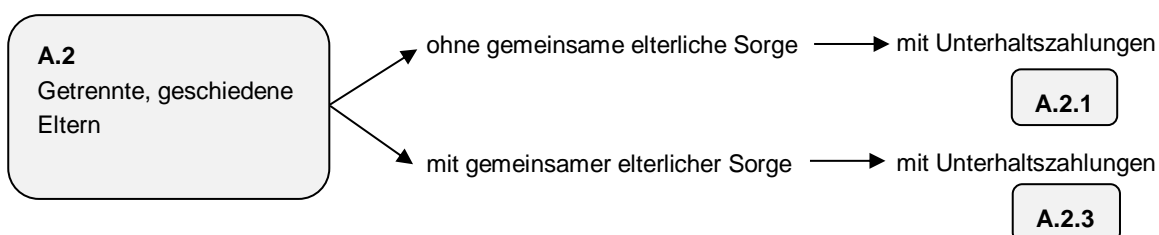
Die Motionäre verlangen eine Änderung des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG). Sie nehmen Bezug auf getrenntlebende oder geschiedene Eltern und beantragen eine steuerliche Entlastung für denjenigen Elternteil, der nach wie vor für einen Teil des Unterhalts eines *volljährigen* Kinds in Ausbildung aufkommt, jedoch nach geltendem Recht keinen Anspruch auf den Kinderabzug mehr hat. Die steuerliche Entlastung erblicken sie (vorab) in der Gewährung eines Unterstützungsabzugs, den das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG) kennt und der in solchen Konstellationen in Betracht kommen kann.

Die Motionäre verlangen damit eine Anpassung im Bereich der Familienbesteuerung. Diese erweist sich als äusserst komplex. Die Komplexität zeigt sich nur schon daran, dass dazu ein 58-seitiges Kreisschreiben des Bundes besteht (Kreisschreiben Nr. 30 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 21. Dezember 2010) und die einschlägigen kantonalen Weisungen nochmals 23 Seiten umfassen (Steuerbuch 48 Nr. 1 und Nr. 2). Die Motion hat freilich nur eine ganz spezifische Konstellation, nämlich diejenige von getrenntlebenden oder geschiedenen Eltern mit einem volljährigen Kind in Ausbildung im Visier, wobei das Kind bei einem Elternteil lebt und der andere Elternteil Unterhaltsbeiträge von Fr. 1'000.– oder weniger je Monat für das Kind leistet.

Eine Beurteilung erfordert vorab eine Darstellung der Besteuerungssituation der beiden Elternteile in Bezug auf Unterhaltsbeiträge, Kinderabzug und Tarif in Steuerperioden, in denen das Kind noch minderjährig war (Bst. a). Daraufhin ist auf die Besteuerung der beiden Elternteile und ihres volljährigen, in Ausbildung befindlichen Kindes einzugehen (Bst. b). Im Anschluss daran erfolgt die Beurteilung der Motion (Bst. c).

- a) *Besteuerung der Kinderunterhaltsbeiträge, Gewährung des Kinderabzugs und anwendbarer Tarif bei geschiedenen oder getrenntlebenden Eltern mit minderjährigem Kind*

In Steuerbuch (StB 48 Nr. 2) werden zahlreiche Familienkonstellationen dargestellt. Relevant ist hier die Situation von getrenntlebenden oder geschiedenen Eltern mit gemeinsamem, noch minderjährigem Kind, für das ein Elternteil Unterhaltsbeiträge leistet – mithin die Konstellationen A.2.1 und A.2.3 (vgl. StB 48 Nr. 2, S. 2):



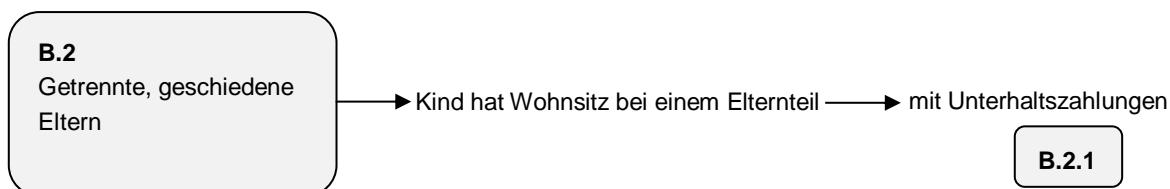
Die steuerliche Behandlung der Kinderunterhaltsbeiträge, die Zuteilung von Kinderabzug und Tarif sieht in diesen Konstellationen wie folgt aus (vgl. StB 48 Nr. 2, S. 4 f.):

<b>Unterhaltszahlungen für das minderjährige Kind</b>	<b>Kinderabzug</b>	<b>Tarif</b>
<p>Unterhaltszahlungen, die ein Elternteil für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder erhält, sind vom Empfänger vollständig zu versteuern.</p> <p>Die Unterhaltszahlungen können vom leistenden Elternteil vollumfänglich in Abzug gebracht werden.</p>	<p>Der Elternteil, der die Unterhaltszahlungen erhält.</p>	<p>Der Elternteil, der mit dem Kind zusammenlebt und dessen Unterhalt (unter Einbezug der erhaltenen Kinderunterhaltszahlungen) zur Hauptsache bestreitet, erhält den Vollsplitting-/Elterntarif.</p> <p>Der andere Elternteil wird zum Alleinstehenden-/Grundtarif besteuert.</p>

Somit können bis zur Volljährigkeit des Kindes die Unterhaltszahlungen vom leistenden Elternteil abgezogen werden, während sie vom anderen Elternteil zu versteuern sind. Letzterer erhält den Kinderabzug und – unter der Voraussetzung, dass er mit dem Kind im gleichen Haushalt zusammenlebt – den Verheiratetentarif. Das gilt für die Kantons- und Gemeindesteuern und die direkte Bundessteuer gleichermaßen.

*b) Besteuerung der Kinderunterhaltsbeiträge, Gewährung des Kinderabzugs und anwendbarer Tarif bei geschiedenen oder getrenntlebenden Eltern mit volljährigem Kind*

Relevant ist die Situation von getrenntlebenden oder geschiedenen Eltern mit gemeinsamem, volljährigem Kind, für das ein Elternteil Unterhaltszahlungen leistet – mithin die Konstellation B.2.1 (vgl. StB 48 Nr. 2, S. 7):



<b>Unterhaltszahlungen für das volljährige Kind</b>	<b>Kinderabzug</b>	<b>Tarif</b>
<p>Die Unterhaltszahlungen an das volljährige Kind sind bei diesem steuerfrei.</p> <p>Die Unterhaltszahlungen können vom leistenden Elternteil ab Erreichen des 18. Altersjahrs des Kindes nicht mehr in Abzug gebracht werden.</p>	<p>Der Elternteil, der zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes aufkommt. Diese Voraussetzung ist im Normalfall erfüllt, wenn er Unterhaltszahlungen von wenigstens Fr. 1'000.– je Monat und Kind leistet.</p> <p>Leisten beide Elternteile Unterhaltszahlungen an das Kind und kommt dieses eventuell durch eigene Erwerbseinkünfte oder Stipendien zum Teil auch selber für seinen Unterhalt auf (z.B. Beteiligung 40/30/30 Prozent), erhält derjenige Elternteil den</p>	<p>Der Elternteil, bei dem das Kind lebt und dessen Unterhalt (durch eigene Unterhaltszahlungen, Kostenübernahme oder Naturalien) zur Hauptsache bestreitet, erhält den Vollsplitting-/Elterntarif.</p> <p>Der andere Elternteil wird zum Alleinstehenden-/Grundtarif besteuert.</p> <p>Kommt derjenige Elternteil zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes auf (i.d.R. mit Unterhaltszahlungen von wenigstens Fr. 1'000.– je Monat), der nicht</p>

Kinderabzug, der im Vergleich zu den übrigen Quellen den höheren bzw. höchsten Anteil an den Unterhaltskosten trägt.	mit dem volljährigen Kind zusammenlebt, werden beide Elternteile zum Alleinstehenden-/Grundtarif besteuert.
--	---

Der Eintritt der Volljährigkeit des Kindes hat also zur Folge, dass der zu Unterhaltszahlungen verpflichtete Elternteil diese nicht mehr abziehen kann. Im Gegenzug sind sie vom volljährigen Kind nicht zu versteuern. Sofern jedoch der zu Unterhaltszahlungen verpflichtete Elternteil zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes aufkommt, was bei Unterhaltszahlungen von monatlich wenigstens Fr. 1'000.– vermutet wird, kann er (neu) den Kinderabzug beanspruchen. Diesfalls steht dem anderen Elternteil, bei dem das Kind wohnt, kein Kinderabzug (mehr) zu, und auch der Verheiratetentarif wird nicht (mehr) gewährt, weil der entsprechende Elternteil nicht zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes aufkommt.

Kommt hingegen derjenige Elternteil, bei dem das volljährige Kind wohnt, zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes auf, steht ihm (weiterhin) der Kinderabzug und der Verheiratetentarif zu. Der zu Unterhaltszahlungen verpflichtete Elternteil kann diese nicht mehr abziehen; auch steht ihm der Kinderabzug nicht zu, eben weil er nicht zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes aufkommt.

Das soeben Gesagte gilt für die Kantons- und Gemeindesteuern. Bei der direkten Bundessteuer verhält es sich ähnlich. Auf Stufe Bund ist jedoch im Unterschied zu den Kantons- und Gemeindesteuern noch ein Unterstützungsabzug vorgesehen. Ein solcher Abzug kann auch bei einem volljährigen Kind, das aufgrund seiner Ausbildung von den Eltern finanziell unterstützt werden muss, in Betracht kommen (obschon es objektiv betrachtet weder erwerbsunfähig noch beschränkt erwerbsfähig ist). Dies ermöglicht, demjenigen Elternteil, dem der Kinderabzug nicht zu steht, den Unterstützungsabzug zu gewähren. Voraussetzung ist jedoch nach dem klaren Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 Bst. b DBG, dass der Umfang der Unterstützung mindestens der Höhe des Abzugs, also Fr. 6'500.–, entspricht.

### c) *Beurteilung der Motion*

Die veränderte steuerliche Situation nach Eintritt der Volljährigkeit (Bst. b) des Kindes in Ausbildung (gegenüber derjenigen bei Minderjährigkeit, vgl. Bst. a) hat ihre Ursache darin, dass der zu Unterhaltszahlungen verpflichtete Elternteil die Zahlungen nicht mehr vom Einkommen abziehen kann. Das ist im DBG und auch harmonisierungsrechtlich so vorgesehen; Zahlungen an ein nicht mehr unter elterlicher Sorge stehendes Kind stellen steuerfreie Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen dar (Art. 24 Bst. e DBG; Art. 7 Abs. 4 Bst. g des eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetzes [SR 642.14; abgekürzt StHG] und entsprechend Art. 37 Bst. f StG). Ein Spielraum für andere Lösungen besteht aufgrund des Bundesrechts nicht. Mit dem Wegfall der Abzugsfähigkeit der Kinderunterhaltszahlungen erhöht sich aber nicht in jedem Fall die Steuerlast für den leistenden Elternteil:

- Sofern er zur Hauptsache für den Unterhalt des volljährigen Kindes aufkommt, steht ihm (neu) der Kinderabzug in Höhe von Fr. 10'200.– zu. Dieser wiegt den Wegfall der Abzugsfähigkeit der Unterhaltszahlungen, der mit der Volljährigkeit des Kindes einhergeht, auf. Der andere Elternteil kann zwar den Kinderabzug nicht mehr geltend machen, dafür hat er die Unterhaltszahlungen auch nicht mehr zu versteuern, was sich ebenfalls aufhebt; jedoch gelangt der Verheiratetentarif nicht mehr zur Anwendung. Das Kind hat die ihm zustehenden Unterhaltszahlungen nicht zu versteuern.
- Kommt der zu Unterhaltszahlungen verpflichtete Elternteil nicht zur Hauptsache für den Unterhalt des volljährigen Kindes auf, ist er im Vergleich zur Situation vor Eintritt der Volljährigkeit des Kindes insofern schlechter gestellt, als er weder die Unterhaltsbeiträge abziehen kann noch den Kinderabzug erhält. Dem anderen Elternteil steht wie bisher der Kinderabzug und der

Verheiratetentarif (wenn das Kind bei ihm wohnt) zu. Das Kind hat die ihm zustehenden Unterhaltszahlungen nicht zu versteuern.

Es zeigt sich somit, dass im ersten Fall derjenige Elternteil, bei dem das Kind wohnt, tariflich schlechter gestellt ist gegenüber der Situation vor Eintritt der Volljährigkeit des Kindes; im zweiten Fall entfällt hingegen für den zu Unterhaltszahlungen verpflichteten Elternteil der Abzug für die geleisteten Unterhaltsbeiträge. In beiden Fällen hat jedoch das Kind ihm zufließende Einkünfte, die Unterhaltszahlungen, nicht zu versteuern. Dies darf nicht ausser Acht gelassen werden. Es greift zu kurz, wenn weiterhin nur auf die beiden Elternteile geschaut und entsprechend festgestellt wird, dass für einen der beiden Elternteile eine höhere Steuerlast resultiert. Vielmehr muss auch die Wertung des Gesetzgebers beachtet werden, den Einkommenszufluss beim volljährigen Kind *steuerfrei* zu belassen. In die steuerliche Beurteilung ist nun eine dritte Partei, das volljährige und damit selbständig steuerpflichtige Kind, miteinzubeziehen.

Nach den Motionären soll es bei getrenntlebenden oder geschiedenen Eltern mit einem volljährigen Kind in Ausbildung möglich sein, dass ein Elternteil den Kinderabzug und der andere Elternteil einen Unterstützungsabzug erhält. Das wäre jedoch eine Bevorzugung gegenüber intakten Ehen, denen je Kind nur ein Kinderabzug zusteht. Freilich kommt bei ihnen noch der Verheiratetentarif zur Anwendung. Dieser dient aber nur dazu, die Progressionswirkung zu brechen, die sich aus der Zusammenrechnung der beiden Ehegatteneinkommen ergibt. Getrenntlebende oder geschiedene Eltern werden hingegen getrennt veranlagt.

Es trifft zwar zu, dass das Recht der direkten Bundessteuer auch einen Unterstützungsabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. b DBG) kennt, der in der Praxis demjenigen Elternteil, bei dem mit Eintritt der Volljährigkeit des Kindes der Verheiratetentarif oder der Abzug für geleistete Unterhaltsbeiträge entfällt, gewährt wird. Der Kanton St.Gallen hat jedoch die (nicht harmonisierten) Sozialabzüge wesentlich anders ausgestaltet als der Bund. Das StG stuft bei der Höhe der Kinderabzüge ab; diese betragen Fr. 7'200.– für noch nicht schulpflichtige Kinder und Fr. 10'200.– für Kinder in schulischer oder beruflicher Ausbildung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 2 StG). Weiter sieht es im Gegensatz zum Bund einen zusätzlichen, sehr grosszügig ausgestalteten Ausbildungskostenabzug von höchstens Fr. 13'000.– vor (Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 StG). Der Kanton St.Gallen gehört zu den Kantonen mit den schweizweit höchsten Kinderabzügen. Der Kinderabzug im DBG (Art. 35 Abs. 1 Bst. a DBG) beträgt demgegenüber durchwegs Fr. 6'500.– und ist gleich hoch wie der Unterstützungsabzug.

Ein Anspruch auf einen Unterstützungsabzug besteht im Recht der direkten Bundessteuer nicht nur dann, wenn es sich bei der unterstützten Person um ein volljähriges Kind in Ausbildung handelt. Der Anwendungsbereich geht darüber hinaus. Voraussetzung ist, dass eine Person unterstützt wird, die unterstützungsbedürftig und erwerbsunfähig oder beschränkt erwerbsfähig ist. Nach den Abklärungen des Kantonalen Steueramtes wurde in den Steuerperioden 2016 und 2017 in gerade einmal rund 700 Bundessteuerveranlagungen ein Unterstützungsabzug gewährt. Die meisten davon entfielen zudem auf Verwandtenunterstützung, gehen also nicht auf die Unterstützung von volljährigen Kindern in Ausbildung zurück. Mit Blick auf die weit über 300'000 Steuerpflichtigen im Kanton St.Gallen ist das eine verschwindend kleine Zahl. Auch aus diesem Grund erblickt die Regierung keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Die von den Motionären ebenfalls erwähnte Möglichkeit einer Aufteilung des Kinderabzugs sieht die Regierung nicht. Zu beachten ist, dass der zusätzliche Ausbildungskostenabzug (Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 StG) vom Kinderabzug abhängt, also nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn der Kinderabzug zusteht. Bei einer Aufteilung des Kinderabzugs müsste auch die Regelung über den zusätzlichen Ausbildungskostenabzug neu geregelt werden. Eine Vereinfachung wäre dessen Abschaffung, mithin eine vollständige Angleichung an das DBG. Sollte der

zusätzliche Ausbildungskostenabzug hingegen auch noch aufgeteilt werden, wäre die Verkomplizierung noch grösser als bei der zusätzlichen Einführung eines Unterstützungsabzugs.

Zusammenfassend lehnt die Regierung die Motion aus den folgenden Gründen ab:

- Hauptursache des von den Motionären georteten Missstands ist, dass Unterhaltsbeiträge für ein volljähriges Kind nicht abgezogen werden können. Das ist aber vom Bundesrecht so vorgegeben; eine Änderung der Besteuerung von Unterhaltsbeiträgen nur im kantonalen Recht ist von daher nicht möglich.
- Der Kanton St.Gallen hat im gesamtschweizerischen Vergleich bereits hohe Sozialabzüge.
- Eine Bevorzugung von getrenntlebenden oder geschiedenen Elternteilen gegenüber intakten Ehen ist zu vermeiden.
- Von der von den Motionären angesprochenen Problematik sind wohl weniger als 300 Steuerpflichtige der insgesamt weit über 300'000 Steuerpflichtigen betroffen. Aufgrund der geringen Zahl von Betroffenen lehnt es die Regierung ab, gesetzgeberisch aktiv zu werden und das Steuerrecht noch mehr zu verkomplizieren.