

Initiative «Steuergerechtigkeit für Familien!»

Bericht und Antrag der Regierung vom 3. Oktober 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
I. Initiativbegehren	2
1. Wortlaut des Initiativbegehrens.....	2
2. Begründung.....	2
3. Feststellung der Zulässigkeit	3
4. Zustandekommen.....	3
5. Volksabstimmung	3
II. Ausgangslage.....	3
1. Harmonisierungsrecht.....	3
2. Kinderabzüge im Kanton St.Gallen	4
3. Kinderabzüge in andern Kantonen.....	4
4. Politische Vorstösse auf Bundesebene.....	6
III. Beurteilung der Initiative	7
1. Verfassungsrechtliche Bedenken.....	7
2. Systematische Bedenken	9
3. Steuerpolitische Bedenken	10
4. Umsetzung der Initiative und deren Auswirkungen	11
5. Ablehnung ohne Gegenvorschlag.....	15
IV. Antrag	15
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Initiative «Steuergerechtigkeit für Familien».).....	16

Zusammenfassung

Die Initiative will den Kinderabzug vom Reineinkommen durch einen Kinderabzug vom Steuerbetrag ersetzen. Gegen diesen Systemwechsel sprechen verfassungsrechtliche, systematische und steuerpolitische Bedenken. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen von wissenschaftlicher Seite begründete Zweifel, ob ein fixer Abzug vom Steuerbetrag mit dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbart werden kann. Kinderlasten schmälern die massgebliche, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Familie. Ihnen ist daher mit einem Abzug von der Bemessungsgrundlage, d.h. vom Reineinkommen, Rechnung zu tragen. Mit dieser Begründung sind denn auch bisher sämtliche Versuche, auf Bundesebene das Gefüge von Sozialabzügen durch Steuerbetragsabzüge zu ersetzen, abgewiesen worden. Ein einziger Kanton kennt Kinderabzüge vom Steuerbetrag. Ein zweiter wird voraussichtlich auf 2007 folgen.

Mit dem Abzug vom Steuerbetrag werden die Kinderlasten von einem Element des Steuersystems zu einer Sozialmassnahme. Der Kinderabzug wird zum eigentlichen Kindergeld umfunktioniert. In einem Kindergeldmodell müssten die «Zulagen» konsequenterweise aber nicht nur mit einer Gegenforderung des Staates – den Einkommenssteuern – verrechnet, sondern allenfalls auch bar ausbezahlt werden. Andernfalls ist das Subventionssystem inkonsequent und rechtsungleich. Die Initiative schliesst aber laut Begründung solche Negativsteuern ausdrücklich aus.

Systematisch diskrepanz wäre sodann auch die unterschiedliche Behandlung von besonderen und allgemeinen Kinderlasten – einerseits mit Abzügen von der Bemessungsgrundlage und andererseits mit solchen vom Steuerbetrag. Kinderabzüge vom Steuerbetrag verschärfen die Progression der Einkommenssteuer. Untere Einkommen werden zu Lasten der oberen Einkommensbereiche begünstigt. Steuerpolitisch ist diese Umverteilung, die nur Familien mit Kindern, nicht aber Alleinstehende und kinderlose Ehepaare trifft, abzulehnen.

Das Initiativbegehren lässt sich gesetzgeberisch und verwaltungsmässig ohne weiteres umsetzen. Mit dem Systemwechsel müsste jedoch der soeben wieder eingefügte Ausbildungs-kostenabzug wegen offensichtlicher Harmonisierungswidrigkeit aufgehoben werden. Ein dem Kinderabzug für 2007 adäquater Abzug vom Steuerbetrag könnte sich auf Fr. 340.– für noch nicht schulpflichtige Kinder und Fr. 510.– für Kinder in Ausbildung belaufen (einfache Steuer).

Die Initiative ist aus grundsätzlichen Überlegungen, die rechtlicher, systematischer und politischer Natur sind, klar abzulehnen. Ein Systemwechsel wäre auch steuertechnisch nicht sachgerecht. Auf einen Alternativvorschlag will die Regierung in Anbetracht der soeben abgeschlossenen Gesetzesrevision, in der die Kinderabzüge neu geregelt werden, verzichten.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit vorschriftsgemäss Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens «Steuergerechtigkeit für Familien!».

I. Initiativbegehren

1. Wortlaut des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren «Steuergerechtigkeit für Familien!» hat folgenden Wortlaut: «Im Steuergesetz wird der Kinderabzug vom Reineinkommen nach Art. 49 durch einen Kinderabzug vom Steuerbetrag ersetzt. Der Abzug vom Steuerbetrag soll gemäss der heutigen Regelung in Art. 49 Abs. 1 Bst. a bis c abgestuft erfolgen. Er soll Familien im Vergleich zum heute geltenden System (Stand 2005) insgesamt stärker entlasten.»

Das Initiativkomitee, bestehend aus 23 Personen, ist ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen (ABI 2005, 2176).

2. Begründung

Zur Begründung bringen die Initianten vor, weil heute der Kinderabzug vom Reineinkommen gewährt werde, steige mit wachsendem Einkommen die Steuerreduktion. Dies bewirke, dass hohe Einkommen durch den Kinderabzug stärker entlastet würden als mittlere und tiefe Einkommen. Dies sei ungerecht. Demgegenüber wolle die Initiative die Familien mit Kindern stärker entlasten. Sie setze ein Zeichen für eine gerechtere Steuerpolitik, denn sie berücksichtige den Grundsatz: Ein Kind – ein Abzug, egal wie hoch das Familieneinkommen sei. So sollen vor allem Familien mit mittleren und tiefen Einkommen gegenüber heute spürbar entlastet werden. Ausgeschlossen bleibe dabei bei negativen Beträgen die Auszahlung von Steuergutschriften.

Den Zeitpunkt der Initiative begründen die Initianten wie folgt: «Die finanzielle Belastung für Familien und Menschen mit Kindern hat die Grenze des Tragbaren erreicht. Seit Jahren unbremst steigende Krankenkassenprämien, Gebühren und Abgaben überfordern immer mehr Haushalte. Gerade in tiefen und mittleren Einkommensbereichen leben überdurchschnittlich

viele Familien. Sie brauchen eine Entlastung jetzt. Blosser Steuersenkungen sind fehl am Platz. Davon profitieren nur die hohen Einkommen. Es gibt keinen besseren Zeitpunkt für den Systemwechsel beim Kinderabzug. Die Kantonsfinanzen sind nicht nur im Lot. Der Kanton St.Gallen erhält vom Bund auch noch über Fr. 800 Mio. aus dem Nationalbankgold. Der Wechsel ist daher ohne weiteres finanzierbar. Es sollen sich in Zukunft nicht nur wohlhabende Paare Kinder leisten können. Steuergerechtigkeit für Familien ist ein Anliegen, dass jetzt umzusetzen ist.»

3. Feststellung der Zulässigkeit

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Initiative «Steuergerechtigkeit für Familien!» nach Art. 36 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) am 11. Oktober 2005 fest (ABI 2005, 2176). Es handelt sich um eine Einheitsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Die Behandlung solcher Initiativen richtet sich sachgemäss nach den für die Gesetzesinitiative geltenden Bestimmungen des RIG (Art. 122 Abs. 2 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]).

4. Zustandekommen

Für das Zustandekommen einer Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung sind die Unterschriften von 4'000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 43 Abs. 1 KV). Diese Zahl wurde mit 4'304 gültigen Unterschriften überschritten. Die Unterschriftenbogen erfüllen die in Art. 39 RIG festgelegten Vorschriften. Das Departement des Innern hat deshalb mit Verfügung vom 24. April 2006 (ABI 2006, 1198) festgestellt, dass die Initiative zu Stande gekommen ist. Nach Art. 43 RIG hat die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Die am 1. Mai 2006 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative ist am 15. Mai 2006 rechtsgültig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis 15. November 2006 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu stellen. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

5. Volksabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst, ob er dem Initiativbegehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will (Art. 44 Abs. 1 RIG). Stimmt der Kantonsrat einem als einfache Anregung gestellten Initiativbegehren zu, so hat er innert einem Jahr einen dem Begehren entsprechenden Erlass zu verabschieden (Art. 46 Abs. 1 RIG). Lehnt er hingegen das Initiativbegehren ab, so hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will (Art. 48 Abs. 1 RIG). Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 44 Abs. 2 RIG). Das ist auch dann der Fall, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen, das heisst bis 15. April 2007, keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 44 Abs. 3 RIG).

II. Ausgangslage

1. Harmonisierungsrecht

Mit wenigen Ausnahmen werden in der Schweiz die Kinderlasten steuerlich über Sozialabzüge (Freibeträge) vom Reineinkommen berücksichtigt (vgl. Ziffer 3 hiernach).

Die Abzüge von der Bemessungsgrundlage werden harmonisierungsrechtlich in Art. 9 und 10 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) geregelt. Nach Art. 9 Abs. 4 StHG sind andere als die in die-

ser Bestimmung genannten organischen und anorganischen Abzüge nicht zulässig. Vorbehalten sind die Kinderabzüge und andere Sozialabzüge. Letztere fallen bereits von verfassungswegen vollumfänglich in die Zuständigkeit der Kantone. Nach Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) bleiben von der Harmonisierung insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und Steuerfreibeträge ausgenommen. Bei den Steuerfreibeträgen oder Sozialabzügen handelt es sich um Elemente der Tarifgestaltung. Technisch betrachtet könnten sie in den Steuertarif eingebaut werden (Markus Reich, Kommentar zum StHG, 2. Auflage, Basel / Genf / München 2002, N. 67 zu Art. 9; Peter Locher, Kommentar zum DBG, I. Teil, Therwil / Basel 2001, N. 34 zu Art. 25). Abzüge vom Steuerbetrag sind im StHG nicht geregelt. Sie fallen von vornherein nicht in den Kompetenzbereich des Harmonisierungsgesetzgebers.

Das Recht der direkten Bundessteuer kennt zwei Sozialabzüge vom Einkommen, den Kinderabzug und den Unterstützungsabzug (Art. 213 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11; abgekürzt DBG]). Der Kinderabzug beträgt ab der Steuerperiode 2006 Fr. 6'100.– «für jedes minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt der Steuerpflichtige sorgt» (Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG; Verordnung des Bundesrates vom 6. April 2005 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression, SR 642.119.2, AS 2005, 1937). Mit diesem Abzug werden steuerrechtlich die direkten Kosten abgegolten, die ein Kind den unterhaltspflichtigen Eltern jährlich verursacht. Die effektiven Kosten für ein Kind belaufen sich in der Schweiz durchschnittlich auf mehr als das Doppelte (Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Kommission Locher, Bern 1998, S. 20 und 34). In der steuerlichen Einkommensbemessung wird jedoch nur dem Existenzminimum des Kindes Rechnung getragen (Locher, DBG-Kommentar a.a.O., N. 7 zu Art. 35).

2. Kinderabzüge im Kanton St.Gallen

Der Kinderabzug ist im Kanton St.Gallen ab der Steuerperiode 2007 zweistufig ausgestaltet (Art. 48 StG [sGS 811.1] in der Fassung gemäss II. Nachtrag zum Steuergesetz, ABl 2006, 1142). Er beträgt Fr. 4'800.– «für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende Kind, das noch nicht schulpflichtig ist» (Abs. 1 Bst. a Ziff. 1) und Fr. 6'800.– für jedes, auch volljährige Kind, «das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht» (Ziff. 2). Die zweite Stufe (Kind in Ausbildung) wird ausserdem ergänzt mit einem Ausbildungskostenabzug von höchstens Fr. 13'000.–, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt und diese den (im Abzug von Fr. 6'800.– enthaltenen) Betrag von Fr. 2'000.– übersteigen (Ziff. 3). Negative Voraussetzung ist zudem, dass der Steuerpflichtige seine Unterhaltsaufwendungen nicht als Unterhaltsbeiträge nach Art. 45 Abs. 1 Bst. c StG in Abzug bringen kann.

Die Verknüpfung von Kinderabzug und Ausbildungskostenabzug ist – wie die Regierung in den Gesetzesberatungen deutlich gemacht hat – insofern problematisch, als für die Kosten der Ausbildung nach StHG und DBG kein allgemeiner Abzug zur Verfügung steht. In Kombination mit dem Kindersozialabzug berücksichtigen jedoch bereits einige Kantone mehr oder weniger grosszügig und pauschal auch die Ausbildungskosten für Kinder.

3. Kinderabzüge in andern Kantonen

In 24 Kantonen werden die Kinderabzüge als Sozialabzüge von der Bemessungsgrundlage vorgenommen. Die Abzüge variieren nicht nur in der Höhe, sondern auch nach Anzahl oder Alter der Kinder. Vermehrt festzustellen ist die Tendenz, Kinderabzüge nach dem Ausbildungsstatus der Kinder abzustufen. Auf diese Weise werden die nach Harmonisierungsrecht nicht abziehbaren Ausbildungskosten (im DBG explizit in Art. 34 Bst. b) wenigstens teilweise über den Sozialabzug berücksichtigt.

Der Kanton Waadt berücksichtigt die Kinderlasten mit einer aus dem französischen Recht stammenden Tarifmassnahme. Dabei handelt es sich um ein dynamisches Splitting nach Kon-

sumeinheiten (Quotient familial; ein Kind = Splittingdivisor 0,5). Die Besteuerung nach Konsumeinheiten nimmt Rücksicht darauf, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen nicht nur von seinem Einkommen, sondern ebenso von der Grösse und Zusammensetzung seiner Familie abhängig ist. Dabei nimmt die effektive Steuerentlastung (in Franken) mit steigendem Einkommen in Abhängigkeit vom Tarif progressiv zu.

Kinderabzüge vom Steuerbetrag sind dem schweizerischen Steuerrecht jedoch nicht völlig fremd. Der Kanton Genf hat im Jahr 2001 einen Wechsel vollzogen zu einem System von Steuerabzügen, das sich nicht nach der Bemessungsgrundlage, sondern allein an den persönlichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen orientiert. Die steuerbaren Einkünfte werden nicht durch Subtraktion von diversen Abzügen auf «das steuerbare Einkommen» reduziert. Auf dem gesamten Einkommen wird vielmehr nach einem bestimmten Tarif eine Steuer (l'impôt totale de base) berechnet. Die dem Steuerpflichtigen nach seinen persönlichen Verhältnissen zustehenden, konstanten Steuerabzüge (rabais d'impôt) für sich selbst (nach dem Familienstand), als AHV-Rentner, als Person mit Unterstützungspflichten oder für jedes Kind werden gesamthaft nach dem gleichen Tarif in einen Steuerbetrag umgerechnet. Dieser Steuerbetrag wird vom «impôt total de base» in Abzug gebracht. Ein negativer Saldo wird nicht ausbezahlt (Art. 10 ff. Loi sur l'imposition des personnes physiques, détermination du revenu net et calcul de l'impôt; LIPP-V). «Ein Kind – ein Abzug» trifft im Kanton Genf insofern nicht zu, als die Steuerentlastung in Franken für ein Kind in einer Einelternfamilie geringer ausfällt, als für ein Kind in einer Zweielternfamilie. Weil die Addition der Sozialabzüge im ordentlichen Einkommenssteuertarif progressiv wirkt, werden für das zweite und jedes weitere Kind sogar höhere Steuerbeträge abgezogen als für das erste Kind. Die Sozialabzüge setzen nicht an der Bemessungsgrundlage an und reduzieren den massgebenden Steuersatz, sondern werden nach einem progressiven Tarif – unabhängig von der Höhe des Einkommens – vom Steuerbetrag abgezogen. Der Genfer Steuerrechtsprofessor Xavier Oberson führt dazu in der Semaine judiciaire 2001 S. 16 ff. aus, dass das Genfer Abzugssystem im StHG nicht explizit vorgesehen sei. Die Konformität mit dem StHG müsse trotzdem aus wenigstens zwei Gründen anerkannt werden. Zum einen sei der «rabais d'impôt» definitionsgemäss Bestandteil des Steuertarifs, dessen Ausgestaltung von Gesetzes wegen Sache der Kantone sei. Zum andern liege es in der Kompetenz der Kantone, die Höhe der Kinderabzüge und der weiteren Sozialabzüge festzusetzen. Das StHG regle nicht, wie die kantonalen Gesetzgeber den kantonal zu regelnden Sozialabzügen Rechnung tragen müssten.

Im Kanton Schwyz hat das Volk am 17. April 2005 die Initiative der SP «Gerechte Kinderabzüge (weniger Steuern für Familien)» abgelehnt. Die Initiative wollte den Kinderabzug vom Reineinkommen durch einen Abzug vom Steuerbetrag ersetzen. Die Regierung des Kantons Schwyz hatte die Initiative aus grundsätzlichen Überlegungen abgelehnt. Staatliche Leistungen wie Kinderzulagen und Subventionen sollten den Empfängern direkt überwiesen und nicht mit den dem Staat geschuldeten Steuern vermischt werden.

Im Kanton Basel-Land sind die Kinderabzüge vom Steuerbetrag Ende 2000 wegen harmonisierungsrechtlicher Bedenken abgeschafft worden. Seither werden die Kinderlasten über Sozialabzüge von der Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Am 4. September 2003 ist im Kanton Basel-Land jedoch eine Gesetzesinitiative für die Wiedereinführung des Kinderabzuges vom Steuerbetrag eingereicht worden. Die Behandlung dieser Initiative, die vom Regierungsrat für rechtmässig erklärt wurde ([www.baselland.ch/Geschäfte des Landrats 2004 – 171](http://www.baselland.ch/Geschäfte%20des%20Landrats%202004%20-%20171)), ist mit Blick auf eine umfassendere Teilrevision des Steuergesetzes aufgeschoben worden. Am 14. April 2006 hat der Regierungsrat dazu eine Gesetzesvorlage verabschiedet (www.baselland.ch; a.a.O. 2006 – 108). Er schlägt darin einen Kinderabzug vom Steuerbetrag in der Höhe von Fr. 750.– je Kind vor (§ 34 Abs. 4; unter Einbezug der Gemeindesteuern entspricht dies einer gesamten steuerlichen Entlastung von rund 1'100 Franken je Kind; keine negativen Steuergutschriften und kein Minus-Vortrag). Der Steuerabzug liege zwar nicht im Rahmen der Bestrebungen zur Steuerharmonisierung, folge aber dem politischen Wunsch. Da sich ein solcher Abzug nicht progressionswirksam verhalte, komme er unabhängig von der Höhe des steuerbaren Einkommens zum Tragen. Dies führe – so der Regierungsrat – im Ergebnis dazu, dass der

Abzug vor allem Personen mit tieferen Einkommen deutlicher entlastet. In der vorberatenden Kommission wurde ein Antrag, beim Sozialabzug zu bleiben, grossmehrheitlich abgelehnt. Der Systemwechsel hat im Landrat am 7. September 2006 in erster Lesung Zustimmung gefunden und soll auf 2007 in Kraft treten. Es wird mit dem Rückzug der Gesetzesinitiative gerechnet.

Im Kanton Freiburg wurde von der SP am 20. August 2003 eine Gesetzesinitiative mit dem Titel «Steuerrabatt für Familien» eingereicht. Sie zielte darauf ab, den Kinderabzug direkt vom Steuerbetrag vorzunehmen (IFF-Forum für Steuerrecht, abgekürzt FStR, 2003, Gesetzgebungsagenda, S. 315). Beantragt wurde ein Abzug von Fr. 700.– je Kind (Fr. 850.– ab dem dritten Kind). Eine Negativsteuer sollte ausgeschlossen sein. Gross- und Staatsrat lehnten die Gesetzesinitiative ab (Dekret vom 21. Juni 2005). Durch Gesetzesrevision wurde jedoch der Kinder-Sozialabzug in dem Sinne umgestaltet, dass dieser ab einer bestimmten Einkommensgrenze (Fr. 60'000.–) schrittweise von Fr. 7'000.– auf wenigstens Fr. 5'500.– abnimmt (ab 2006). Die Initianten sahen mit diesen sozial abgestuften Kinderabzügen ihr Ziel erreicht und zogen die Initiative zurück (www.ps-fribourg.ch).

Im Kanton Basel-Stadt ist eine Motion zur Einführung eines vom Steuerbetrag abziehbaren Familienbonus von Fr. 1'000.– je Person mit Kindern im Jahr 2001 beschrieben worden. Basel-Stadt kennt heute einen Kinderabzug als Sozialabzug vom Einkommen, der sich unterhalb einer bestimmten Reineinkommensgrenze (Fr. 73'500.–) bis zu einem Höchstbetrag erhöht (von Fr. 6'800.– auf Fr. 9'500.–).

4. Politische Vorstösse auf Bundesebene

Im Vorfeld zum Steuerpaket 2001 sind Kinderabzüge vom Steuerbetrag wiederholt gefordert, geprüft und klar verworfen worden (BBI 2001, 3019):

- *98.3388 – Motion Hafner/Goll «Sozialabzüge bei der Einkommenssteuer» vom 23. September 1998 (alle Vorstösse siehe: Curia Vista Geschäftsdatenbank unter <http://search.parlament.ch>).*
Mit dieser Motion wurde verlangt, das DBG und StHG so zu ändern, dass die Sozialabzüge neu nicht vom Einkommen, sondern vom Steuerbetrag abgezogen werden. In seiner Stellungnahme vom 17. Februar 1999 verwies der Bundesrat auf das Leistungsfähigkeitsprinzip, das durch einen Sozialabzug vom Steuerbetrag verletzt werde. Die Progression werde auf diese Weise weiter verschärft. Die Motion wurde schliesslich am 6. März 2000 vom Nationalrat abgelehnt.
- *99.3613 – Interpellation Fehr «Armut in Familien muss nicht sein» vom 21. Dezember 1999.*
Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 5. Juli 2000 die Unterschiede zwischen Kinderabzügen vom Einkommen und Kinderabzügen vom Steuerbetrag dargelegt und sich unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kritisch zu letzteren geäussert.
- *00.3679 – Motion der Sozialdemokratischen Fraktion «Wirtschaftliche Stärkung der Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen» vom 13. Dezember 2000.*
In seiner Stellungnahme vom 9. März 2001 wiederholt der Bundesrat seine ablehnende Haltung gegenüber Sozialabzügen vom Steuerbetrag. Die Motion wurde nach zwei Jahren abgeschlossen.
- *03.3616 – Motion der Sozialdemokratischen Fraktion «Gerechtes und finanziell tragbares Steuerpaket II» vom 17. Dezember 2003.*
Zu dieser – schliesslich abgelehnten – Motion stellte der Bundesrat am 25. Februar 2004 fest, er lehne einen Systemwechsel nach wie vor ab. Er wertete ihn als Verstoss gegen die Verfassungsgarantie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Auch nach der Abstimmung über das Steuerpaket 2001 (16. Mai 2004) gab es weitere Vorstösse zu einem Systemwechsel bei den Sozialabzügen:

- *04.3263 – Motion Donzé «Selbständige Vorlage für die Ehepaar- und Familienbesteuerung» vom 1. Juni 2004.*
Die Motion verlangte, dass im Rahmen einer neuen Familienbesteuervorlage, ein Kinderabzug vom Steuerbetrag geprüft werde. Der Bundesrat stellte sich erneut gegen solche Abzüge (Stellungnahme vom 3. November 2004). Die Motion wurde aber in beiden Räten angenommen.
- *05.1134 – Anfrage Fehr «Wann kommen die Steuergutschriften?» vom 5. Oktober 2005.*
Die Fragestellerin bezeichnete die Wirkung der geltenden Kinderabzüge als pervers. Steuergutschriften würden hingegen die Einführung der Individualbesteuerung erleichtern. Der Bundesrat bestätigte in seiner Antwort vom 2. Dezember 2005 seine ablehnende Haltung zur Frage der Abzüge vom Steuerbetrag. Er verwies mit Bezug auf Transferzahlungen in Form einer negativen Einkommenssteuer auf ein Expertengutachten, das er in Auftrag gegeben hatte und das im Herbst 2006 vorliegen sollte.
- *06.5005 – Anfrage Genner «Jedes Kind soll vom Bund gleich behandelt werden» vom 13. März 2006.*
Bundesrat Merz bezeichnete in seiner Antwort einen Abzug vom Steuerbetrag als systemfremd und progressionsverschärfend.

III. Beurteilung der Initiative

1. Verfassungsrechtliche Bedenken

Nach Art. 127 Abs. 2 BV sind in der Steuergesetzgebung insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt, dass jeder Steuerpflichtige im Verhältnis der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und der seine Leistungsfähigkeit beeinflussenden, persönlichen Verhältnisse zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beitragen soll (BGE 114 I a 221). Die steuerlich relevante Leistungsfähigkeit wird einerseits an den finanziellen Mitteln gemessen und andererseits an den persönlichen Verhältnissen (Ernst Höhn/Robert Waldburger, Steuerrecht, 9. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2001, N. 76 zu § 4). Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit natürlicher Personen ist das Einkommen. Es besteht aus der Summe aller Vermögenswerte, die einem Steuerpflichtigen während eines bestimmten Zeitraums netto zufließen. Die Steuerlast hat sich deshalb nach der Gesamtheit aller Nettoeinkünfte zu richten, welche seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöhen und zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person festzustellen, sind vom Roheinkommen verschiedene Abzüge zu tätigen: Organische Abzüge, anorganische Abzüge und Sozialabzüge (Peter Locher, Kommentar zum DBG a.a.O., N. 7 zu Art. 25). Das steuerbare Einkommen bemisst sich unter Berücksichtigung dieser Abzüge nach dem so genannten subjektiven Nettoprinzip. Die persönlich-/wirtschaftliche (subjektive) Leistungsfähigkeit umfasst alles, was jemand nicht notwendigerweise für sich, seine Familie oder für unterstützungsbedürftige Personen verwenden muss. Aus der Bemessungsgrundlage sind der notwendige Existenzbedarf und die gesetzlichen Unterhaltsverpflichtungen auszuklammern (Markus Reich, Neuordnung der Familienbesteuerung, in FStR, 2001, S. 251 ff.). Mit den Sozialabzügen vom Reineinkommen wird schematisch bestimmten, individuellen Verhältnissen auf Seiten des Steuerpflichtigen Rechnung getragen. Dazu zählen insbesondere die Kinderabzüge. Das Leistungsfähigkeitsprinzip sorgt mit anderen Worten dafür, dass die Steuerbelastung erst jenseits des Existenzminimums einsetzt und nur das so genannte disponible Einkommen nach Massgabe der Höhe dieses disponiblen Einkommens als Steuerbemessungsgrundlage herangezogen wird. Nur aus dem disponiblen Einkommen können überhaupt Steuern bezahlt wer-

den, ohne dass konsolidiertes Vermögen konfisziert wird. Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) als steuerrechtlicher Ausfluss der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) verlangt, dass Steuerpflichtige mit gleich hohem disponiblen Einkommen gleich besteuert werden (sog. horizontaler Belastungsvergleich; Gerhard Hauser-Schönbächler, Kinderabzüge vom Steuerbetrag?, in ASA 70, S. 381; Reich, Neuordnung a.a.O., S. 264; Klaus Tipke, Steuerrecht: Ausgewählte Probleme am Ende des 20. Jahrhunderts, Festschrift Ernst Höhn, Bern/Stuttgart/Wien, 1995, S. 412). Folgerichtig ist unterschiedlichen Verhältnissen wie den Kinderlasten, die sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirken, durch eine unterschiedliche Steuerbelastung Rechnung zu tragen (vgl. Blumenstein/Locher, System des Steuerrechts, Zürich 1995, S. 145; ASA 61, 835).

Unter dem steuerbaren Einkommen im Sinne des subjektiven Nettoprinzips versteht man die Summe der Einkünfte, vermindert um bestimmte, unvermeidbare private Aufwendungen. Zu den unvermeidbaren Aufwendungen gehören u.a. die gesetzlichen Unterhaltsleistungen zu Gunsten der Kinder. Wenn ein Steuerpflichtiger nicht nur sich selbst zu unterhalten, sondern auch für den notwendigen Lebensunterhalt seiner Kinder aufzukommen hat, vermindert sich dadurch seine steuerliche Leistungsfähigkeit (Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Köln 1993, S. 502, 592 und 693). Der Kinderabzug als Sozialabzug oder Steuerfreibetrag trägt dem sozialen Status «mit Kind» pauschal Rechnung. Er ist deshalb als Abzug vom Reineinkommen (Einkommensbemessung) und nicht als Abzug vom Steuerbetrag auszugestalten.

Nach Hauser-Schönbächler ist ein Abzug vom Steuerbetrag steuerrechtlich ein Unding. Er widerspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip (a.a.O. S. 381). Für Reich läuft ein Kinderabzug vom Steuerbetrag dem bisherigen Verständnis der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit diametral zu wider. «Alles, was jemand notwendigerweise für sich, seine Familienangehörigen oder für unterstützungsbedürftige Personen verwendet,» steht «zur Steuerzahlung nicht zur Verfügung und darf deshalb auch nicht als Massstab steuerlicher Leistungsfähigkeit herangezogen werden» (Markus Reich, Kommentar zum StHG a.a.O., N. 63 a zu Art. 9; Reich, Neuordnung a.a.O. S. 274). Tipke schliesslich wertet es nach deutschem Recht nicht als verfassungskonform, «Familien mit Kindern zunächst so zu besteuern, als hätten sie keine Kinder, um ihnen nachher als Sozialleistung Kindergeld zu gewähren» (Steuerrechtsordnung a.a.O. S. 695). Für die Steuerrechtslehre sind Kinderabzüge vom Steuerbetrag nicht sachgerecht. Sie stehen im Widerspruch zur traditionellen Vorstellung vom Leistungsfähigkeitsprinzip. Das Bundesgericht hatte sich mit der Frage bisher nicht zu befassen.

Im Jahr 1998 hat sich die Kommission Locher intensiv mit der Abzugsordnung auseinander gesetzt. Sie lehnt Sozialabzüge vom Steuerbetrag ausdrücklich ab (V. Grundsatzfragen, Ziff. 4.3, S. 50). Gemäss Botschaft zum Steuerpaket 2001 vom 28. Februar 2001 würden Abzüge vom Steuerbetrag das bisherige Gefüge von Tarif- und Sozialabzügen radikal ändern und eine völlige Neugestaltung dieser für die Steuerbelastung massgebenden Elemente voraussetzen. Insbesondere würden sie dem bisherigen Verständnis der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widersprechen (BBl 2001, 3019).

Die Regierung teilt die verfassungsrechtlichen Bedenken der Wissenschaft gegenüber einem Kinderabzug vom Steuerbetrag. Sie ist aber der Auffassung, dass die Initiative «Steurgerechtigkeit für Familien!» nicht eindeutig und offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstösst. Nach der Praxis des Bundesgerichts sind Volksbegehren, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft ist, den Stimmbürgern zum Entscheid vorzulegen, sofern eine verfassungs- und bundesrechtskonforme Interpretation derselben irgendwie denkbar ist. Ungültig zu erklären sind nur Initiativen mit offensichtlich verfassungswidrigem Inhalt. Die Vermutung der Rechtsgültigkeit ist insbesondere gegenüber kantonalen Volksinitiativen berechtigt, können doch vom Volk angenommene Gesetzesänderungen im Verfahren der abstrakten und konkreten Normenkontrolle nachträglich in umfassender Weise überprüft werden (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBl 1982, S. 1 ff.; derselbe: Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», in ZBl 1992, S. 420 ff.). Die Regierung hält es deshalb trotz der erwähnten Bedenken

für angezeigt, die Initiative «Steuergerechtigkeit für Familien!» dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten (ABI 2005, 2176). Die verfassungsrechtlichen Vorbehalte sind aber Grund genug, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

2. Systematische Bedenken

In der deutschen Steuerrechtslehre wird bemängelt, dass mit dem Abzug vom Steuerbetrag die Kinderlasten vom Steuer- in den Sozialbereich verschoben werden. Wenn für jedes Kind ein fixer Abzug von der Steuerschuld zugelassen werde, handle es sich materiell um nichts anderes als ein Kindergeld, das technisch zwar nicht in Form einer Transferzahlung ausgerichtet werde, sondern durch Verrechnung mit der veranlagten Einkommenssteuer (Tipke, Steuerrechtsordnung, a.a.O. S. 695).

Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz (ABI 2006, 1139) sind die Kinderabzüge von Fr. 4'000.– auf Fr. 4'800.– und von Fr. 6'000.– auf Fr. 6'800.– erhöht worden. Unter Berücksichtigung dieser erhöhten Abzüge werden auf der Datenbasis für die Steuerperiode 2003 (neuester, statistisch auswertbarer Datensatz) von insgesamt 62'692 steuerpflichtigen Eltern deren 818 überhaupt keine Einkommenssteuern bezahlen. Weitere 723 Eltern können wegen zu geringem Reineinkommen nur teilweise von den Kinderabzügen profitieren. Würde im Jahr 2007 der Kinder-Sozialabzug durch einen adäquaten Abzug vom Steuerbetrag (Fr. 340.– / 510.–; vgl. Ziff. 4 hiernach) ersetzt, könnte dieser bei rund 3'800 Familien überhaupt nicht angerechnet werden, weil diese gar keine Einkommenssteuern schulden. Bei weiteren rund 5'000 Eltern könnte das «Kindergeld» nur unvollständig durch Verrechnung mit Einkommenssteuern vergütet werden.

Die vorliegende Initiative fordert faktisch ein Kindergeldmodell; nämlich je Kind ein Kindergeld, das mit dem Steuerbetrag verrechnet wird. Nach hiesiger Rechtsauffassung liesse sich ein solches Kindergeldmodell, das sich konsequent an sozialpolitischen Zielen ausrichtet, zwar verfassungskonform ausgestalten. Aus Gründen der Gleichbehandlung aller Kinder und der Geschlossenheit der Systematik müsste jedoch grundsätzlich sichergestellt werden, dass ein negativer Betrag (Abzug grösser als Steuer) ausbezahlt wird. Ohne negative Einkommenssteuer wäre das System sozialpolitisch inkonsequent und rechtsungleich (Hauser-Schönbächler a.a.O. S. 389 und 392). In der Begründung der Initiative wird jedoch ausdrücklich postuliert, dass bei negativen Beträgen keine Steuergutschriften ausbezahlt werden dürften. Ob die Motive für diesen Verzicht rechtlicher Natur oder bloss taktisches Kalkül der politischen Akzeptanz sind, kann dahingestellt bleiben. Ein Verrechnungssystem ohne Vergütung von Überschüssen ist als soziales Ausgleichsinstrument nicht abgeschlossen. Dabei wird nicht verkannt, dass auch nach geltendem Recht Steuerpflichtige mit sehr tiefem Einkommen vom Sozialabzug von der Bemessungsgrundlage nur teilweise oder gar nicht profitieren können. Nach beiden Systemen ist die Wirkung eines negativen Saldos höchstens Null. In diesem Sinne hat auch die Kommission Locher (a.a.O. V. Grundsatzfragen Ziff. 4.3, S. 50) festgehalten, ein Abzug vom Steuerbetrag für steuerpflichtige Personen in tiefen Einkommensbereichen ohne Negativsteuer sei genauso ungerecht wie ein Kinderabzug, der sich für diese wenig bis gar nicht auswirkt. Der Unterschied besteht aber darin, dass es sich beim geltenden Recht um ein Steuersystem handelt, in dem die progressive Ausgestaltung des Einkommenssteuertarifs mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, d.h. mit Überlegungen zur gerechten Ausgestaltung der Einkommenssteuerbelastung, begründet wird. Bei den Kinderabzügen vom Steuerbetrag handelt es sich dagegen nicht um eine Ausgestaltung des Einkommenssteuertarifs nach anerkannten Besteuerungsgrundsätzen, sondern um ein soziales Subventionssystem, in dem der Staat allen Personen mit Kindern das gleiche Kindergeld zukommen lassen muss. Dass das Kindergeld mit dem Steuerbetrag verrechnet wird, erscheint nur im Zusammenhang mit der Streichung der Sozialabzüge nahe liegend, ist aber keineswegs Bedingung für das Funktionieren dieses Kindergeldsystems. Das Volksbegehren «Steuergerechtigkeit für Familien!» verlangt einen eigentlichen Systemwechsel und nicht bloss eine Änderung in der Steuerbelastung von Eltern mit Kindern. Kinderlasten können auf unterschiedliche Weise ausgeglichen werden (vgl. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Forschungsbericht 16. Oktober 2000 «Modelle

des Ausgleichs von Familienlasten»). Im Vordergrund steht ein duales System von Steuerabzügen einerseits und Kinderzulagen andererseits. Dagegen visieren die Initianten im Grunde ein monistisches System von Kinderzulagen an, in dem Leistungen auch in Form von Kindergeldern erbracht werden, die mit geschuldeten Steuern verrechnet werden. Für jedes Kind ein Kindergeld. Zu diesem Zweck soll der Kinderabzug aus der Bemessungsgrundlage herausgenommen und durch einen Sozialbeitrag ersetzt werden. In der Einkommensbemessung werden aber weiterhin Kinderlasten berücksichtigt. So können die Aufwendungen für den Kinderunterhalt von dem Elternteil zum Abzug gebracht werden, der sie dem andern Elternteil für die unter dessen elterlicher Sorge oder Obhut stehenden Kinder leistet (Art. 45 Abs. 1 Bst. c StG). Beim Empfänger der Leistungen, der die Unterhaltsbeiträge als Einkommen zu versteuern hat (Art. 36 Bst. f StG) würde demnach mit Bezug auf die Kinderlasten das Einkommen ganz anders bemessen, als beim Leistenden. Das erscheint nicht nur systematisch unpassend, sondern unter dem Aspekt der rechtsgleichen Behandlung auch fragwürdig. Kinderlasten werden ausserdem über den Versicherungsprämienabzug (Art. 45 Abs. 1 Bst. g StG) und über den Abzug von Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten (Art. 46 Bst. a StG) bemessungstechnisch berücksichtigt. Kinderbetreuungskosten können neu bis zu Fr. 5'000.– je Kind von den Einkünften abgezogen werden (Art. 45 Abs. 1 Bst. h StG; bisher Sozialabzug nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b StG). Auf der andern Seite wird das Einkommen (und Vermögen) der Kinder steuerrechtlich dem oder den Inhabern der elterlichen Gewalt zugerechnet, wie wenn es ihr eigenes wäre (Art. 20 Abs. 2 StG). Nach Auffassung der Regierung ist es systematisch inkonsequent und sachwidrig, das Kindeseinkommen, die Versicherungsprämien, die Krankheitskosten und die Kinderbetreuungskosten bei den Eltern einkommens- und progressionswirksam zu berücksichtigen, die allgemeinen, existenznotwendigen Kinderkosten aber nicht.

3. Steuerpolitische Bedenken

Am bisherigen Abzugssystem bemängeln die Initianten, dass hohe Einkommen durch den Kinderabzug stärker entlastet werden als mittlere und tiefe Einkommen. Sie halten dies für ungerecht. Nach dem Willen der Initianten soll der Kinderabzug vom Steuerbetrag Familien im Vergleich zum heute geltenden System insgesamt stärker entlasten. Den Initianten geht es demnach bei sachgemässer Lesart nicht darum, durch einen Systemwechsel beim Kinderabzug jede einzelne Familie im Vergleich zu heute stärker zu entlasten. Ziel ist, dass Familien «insgesamt» stärker entlastet werden. Das heisst, dass die steuerlichen Verbesserungen nicht allen Familien gleichermassen zu Gute kommen müssen. In den Erläuterungen zur Initiative wird denn auch präzisiert, dass «vor allem Familien mit mittleren und tiefen Einkommen» spürbar zu entlasten sind.

Eine insgesamt stärkere Entlastung der Familie durch einen Steuerabzug nach dem Grundsatz «ein Kind – ein Abzug» hat wegen der Tarifprogression für die tieferen Einkommen zwangsläufig zur Folge, dass die finanzielle Steuerentlastung mehr ausmacht, als durch den bisherigen Sozialabzug für den Lebensunterhalt des Kindes steuerlich ausgeklammert wurde. Der Leistungsfähigkeit wird – allerdings mit anderen Mitteln – insofern Rechnung getragen, als die Steuerentlastung in etwa dem Einkommensbetrag entspricht, der nach mehrheitlicher Auffassung für ein Kind steuerlich angerechnet werden soll. Über das richtige Mass dieser steuerrelevanten Kinderlasten gehen die Meinungen in Wissenschaft und Politik erwartungsgemäss auseinander. Es ist nicht zu verschweigen, dass man sich der Frage nach der Relevanz der Kinderkosten im Leistungsfähigkeitsprinzip in der Schweiz nur ungern stellt und die Höhe des Kinderabzugs «mehr oder weniger in der Willkür des Gesetzgebers liegt» (Hauser-Schönbächler a.a.O. S. 390). Das liegt wohl daran, dass der existenzsichernde Lebensaufwand einer Person, insbesondere wenn diese im Familienverband lebt, steuerrechtlich nicht eindeutig definiert ist. Die steuerbaren Einkünfte sind nicht konsistent normiert, und die lebensnotwendigen Mittel hängen sehr stark von den individuellen Lebensverhältnissen ab (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 2. November 2005; ABI 2005, 2433). Deshalb nimmt der Kinderabzug in der Schweiz nicht Mass an einem theoretischen Existenzminimum.

Der Gesetzgeber hat die Frage nach der Angemessenheit in st. gallischen Verhältnissen soeben neu beantwortet und die Kinderabzüge ab 2007 auf Fr. 4'800.– bzw. Fr. 6'800.– angehoben (Art. 48 StG in der Fassung gemäss II. Nachtrag zum Steuergesetz; ABI 2006, 1142). Diesen politischen Entscheid über die für angemessen gehaltene Steuerentlastung gilt es zu respektieren. Andernfalls hätten die Initianten eine noch stärkere Entlastung ausdrücklich fordern müssen. Die Kinderabzüge sind gegenüber dem geltenden Recht immerhin um 20 Prozent bzw. 13,3 Prozent erhöht worden.

Steuerpflichtige mit Kindern weisen eine tiefere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf als Steuerpflichtige ohne Kinder in den gleichen Einkommensverhältnissen. Über die zur angemessenen Berücksichtigung der Kinderlasten erforderliche Höhe der Kinderabzüge mögen die Ansichten zwar auseinander gehen. Der Grundsatz an sich darf jedoch als unbestritten gelten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit findet ihren Niederschlag in der politisch festzulegenden Steuerprogression. Einmal festgelegt, muss diese aber in beide Richtungen, d.h. für höheres oder tieferes Einkommen ihre Wirkungen entfalten. Kinderabzüge vom Reineinkommen tragen der verminderten Leistungsfähigkeit der Eltern Rechnung und ergeben eine Entlastung bis genau auf den Steuerbetrag, der für das entsprechende steuerbare Einkommen in der Steuerprogression definiert ist. Es ist daher sachgerecht, wenn in einem progressiv tarifierten Einkommenssteuersystem die Kinderabzüge von der Bemessungsgrundlage vorgenommen werden (Locher, DBG-Kommentar a.a.O. N. 11 zu Art. 35).

«Ein Kind – ein Abzug» soll die Feststellung verankern, dass das Existenzminimum eines Kindes unabhängig vom Einkommen der Eltern gleich gross ist. Diese Forderung kann aber nur erheben, wer die Progression nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründet. Wer – wie zweifellos auch die Initianten – für höhere Einkommen eine Progression vertritt, muss umgekehrt gelten lassen, dass alle Abzüge degressiv wirken. Die Initiative will aber diesen logischen Reflex der Progression durchbrechen. Das ist inkonsequent. Indem den Kinderabzügen die degressive Wirkung entzogen werden soll, zeigt sich der ideologische Anspruch an die Steuerprogression als politisches Umverteilungsinstrument. Die Progression verkommt zur Schröpfungstechnik.

Durch einen Kinderabzug vom Steuerbetrag anstelle eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage würde die Steuerbelastung im unteren und mittleren Einkommensbereich im Vergleich mit den höheren Einkommen überproportional gemildert. Das ist eine logische Folge der Steuerprogression. Umgekehrt würde die auch dem st. gallischen Einkommenssteuertarif immanente Progressionswirkung weiter verschärft. Die Steuerbelastung für die oberen Einkommensbereiche würde noch zusätzlich angehoben. Locher (DBG-Kommentar a.a.O. N. 11 zu Art. 35) spricht daher von einer «verkappten Tarifverschärfung» für Gutverdienende. Die Regierung ist der festen Überzeugung, dass es steuerpolitisch nicht erwünscht ist, diejenigen (Familien) zusätzliche Steuerlasten aufzubürden, die jetzt schon – als Folge der Progression – den Hauptteil der Steuerlast tragen. Es ist zudem sachlich nicht begründbar und unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit sogar juristisch fragwürdig, weshalb diese Tarifverschärfung nur Eltern mit Kindern treffen sollte, Alleinstehende und kinderlose Ehepaare aber nicht.

4. Umsetzung der Initiative und deren Auswirkungen

Soll die Initiative im Falle einer Annahme durch das Volk normativ umgesetzt werden, sind nach dem Wortlaut und der Begründung folgende Eckwerte zu berücksichtigen:

- Die Kinderabzüge nach Art. 49 StG (neu Art. 48) sind zu streichen.
- Die Kinderabzüge vom Steuerbetrag (voraussichtliche Regelung in einem neuen Art. 50bis StG) sind analog der geltenden Regelung nach dem Status der Kinder abzustufen.
- Insgesamt stärkere Entlastung der Familien im Vergleich mit 2005.
- Entlastung vor allem für Familien mit mittlerem und tiefem Einkommen.
- Keine Auszahlung von Steuergutschriften bei negativen Beträgen.

Der Kinderabzug nach Art. 49 StG ist im geltenden Recht als reiner Sozialabzug dreistufig ausgestaltet, nämlich:

- Fr. 4'000.– für das noch nicht schulpflichtige Kind,
- Fr. 6'000.– für das Kind in Ausbildung,
- Fr. 10'000.– für das Kind mit auswärtigem Ausbildungsort.

Mit der Gesetzesnovelle des II. Nachtrags zum Steuergesetz wird der Kinderabzug ab 2007 in Art. 48 StG geregelt und auf zwei Stufen reduziert. Der Abzug für Kinder in Ausbildung wird ausgeweitet auf effektive Ausbildungskosten, die einen Mindestbetrag überschreiten:

- Fr. 4'800.– für das noch nicht schulpflichtige Kind,
- Fr. 6'800.– für das Kind in Ausbildung,
zusätzlich höchstens Fr. 13'000.– für Ausbildungskosten bei einem Selbstbehalt von Fr. 2'000.– je Kind.

Werden die Kinder-Sozialabzüge gestrichen, entfallen nicht nur die Abzüge von Fr. 4'800.– und Fr. 6'800.–, sondern auch der zusätzliche Ausbildungskostenabzug von höchstens Fr. 13'000.– je Kind. Als variabler Abzug kann er nicht durch einen Abzug vom Steuerbetrag ersetzt werden. Das wäre rechtlich und vollzugstechnisch ein wahres Unding. Ohne Anbindung an einen fixen Kinderabzug können die Ausbildungskosten aber auch nicht mehr als Sozialabzug weiter bestehen. Effektiven Ausbildungskosten kann nach der Steuersystematik nur über einen allgemeinen Abzug Rechnung getragen werden (Reich, Kommentar zum StHG, a.a.O. N. 23 und N. 70 zu Art. 9). Harmonisierungsrechtlich ist aber kein allgemeiner Abzug für Ausbildungskosten vorgesehen. Die Aufzählung der allgemeinen Abzüge in Art. 9 StHG ist abschliessend. Andere Abzüge sind nicht zulässig (Art. 9 Abs. 4 StHG).

Die Annahme der Initiative hätte somit zur Folge, dass die eben erst eingeführte Erweiterung des Kinderabzugs um Ausbildungskosten wieder ersatzlos gestrichen werden müsste. Die übrigen Anforderungen an den Systemwechsel sind legislativ und verwaltungsmässig erfüllbar. Die geforderte, stärkere Entlastung der Familien im Vergleich zum Stand von 2005 ist durch die erwähnte Erhöhung der Kinderabzüge nach dem II. Nachtrag bereits realisiert worden. Im Folgenden wird deshalb eine Lösung gesucht, in der die Kinderabzüge vom Steuerbetrag den neuen, erhöhten Kinder-Sozialabzügen nach Art. 48 StG adäquat sind. Für die Abstufung wird in den nachstehenden Modellrechnungen das Verhältnis 2 : 3 gewählt (Kinderabzüge im Jahr 2005 Fr. 4'000.– / 6'000.–; die Abzüge der weggefallenen dritten Stufe von Fr. 10'000.– werden der zweiten Stufe von Fr. 6'000.– / 6'800.– zugerechnet).

Im Kanton St.Gallen kamen im Jahre 2003 rund 120'000 Kinderabzüge vom Reineinkommen zur Anwendung:

Kinderabzüge vom Reineinkommen	Abzüge
– für noch nicht schulpflichtige Kinder zu Fr. 4'000.–	32'170
– für Kinder in Ausbildung zu Fr. 6'000.–	84'217
– für Kinder in Ausbildung auswärts zu Fr. 10'000.–	<u>5'147</u>
Total Kinderabzüge vom Reineinkommen	121'534

Das entspricht nach dem Recht gemäss dem II. Nachtrag im Jahr 2007 einer Steuerverkürzung von 48,5 Mio. Franken einfache Steuer (statische Betrachtung auf Grund der Datenbasis 2003). Dieser Betrag verteilt sich nach der neuen Abzugsregelung wie folgt auf die verschiedenen Stufen:

Steuerausfälle durch Kinderabzüge	Fr.
– für noch nicht schulpflichtige Kinder zu Fr. 4'800.–	9,6 Mio.
– für Kinder in Ausbildung zu Fr. 6'800.– (einschliesslich Fälle mit Ausbildung auswärts)	<u>38,9 Mio.</u>
Total Steuerausfälle durch Kinderabzüge	48,5 Mio.

Darin eingeschlossen sind auch die Ertragsausfälle, die im II. Nachtrag für die Erhöhung der Kinderabzüge veranschlagt wurden (vgl. Botschaft a.a.O. ABI 2005, 2457).

Auf Grund dieser Prämissen hat die Fachstelle für Statistik die von der Initiantin geforderte Ersatzlösung ermittelt, d.h. Kinderabzüge vom Steuerbetrag, die wie die gegenwärtigen Kinderabzüge von der Bemessungsgrundlage abgestuft sind (im Verhältnis 2 : 3). Die Kinderabzüge der bisher höchsten Stufe (Fr. 10'000.– bei auswärtiger Ausbildung) werden neu der zweiten Stufe (Fr. 6'800.– für Kinder in Ausbildung) zugerechnet. Ertragsneutral verhalten sich Kinderabzüge vom Betrag der einfachen Steuer von Fr. 340.– für Kinder, die noch nicht schulpflichtig sind, und Fr. 510.– für Kinder in Ausbildung (Variante 340/510). Bei einem durchschnittlichen Steuerfuss entspricht dies einer effektiven Steuerentlastung von Fr. 970.– bzw. Fr. 1'455.– (gewogenes Mittel Kanton/politische Gemeinden/Kirchgemeinden 285 Prozent im Jahr 2005). Die Initianten erwarten laut ihrem Argumentarium einen Abzug von durchschnittlich etwa Fr. 1'400.–, wobei sie sich nicht dazu äussern, für welche Stufe (Ausbildungsstatus) ihre Vorstellungen gelten sollen (www.sp-sg.ch). Zusätzliche Simulationsrechnungen haben gezeigt, dass eine Variante 400/600 Steuerausfälle von 8,1 Mio. Franken einfache Steuer und eine Variante 440/660 sogar solche von 13,1 Mio. Franken einfache Steuer zur Folge hätten.

Die Zielsetzung der Initianten lautet, dass Familien im unteren und mittleren Einkommensbereich stärker entlastet werden. Dies ist tatsächlich der Fall, wahrscheinlich aber nicht in dem Masse, wie es sich die Initianten erhofft haben. Es ist nämlich zu beachten, dass die Familien mit Kindern nach einem Systemwechsel ein höheres steuerbares Einkommen versteuern, weil die Kinderabzüge nicht mehr vom Einkommen erfolgen. Dies führt wiederum zu einer höheren einfachen Steuer, womit der Entlastungseffekt durch einen Kinderabzug von der geschuldeten Steuer geschmälert wird. Insgesamt würden von den neuen Abzügen nach Variante 340/510 37'600 Familien oder 60 Prozent in Form einer Steuerreduktion profitieren. Eine Steuererhöhung müssten dagegen 25'100 Familien oder 40 Prozent hinnehmen. Umverteilt würden 3 Mio. Franken einfache Steuer.

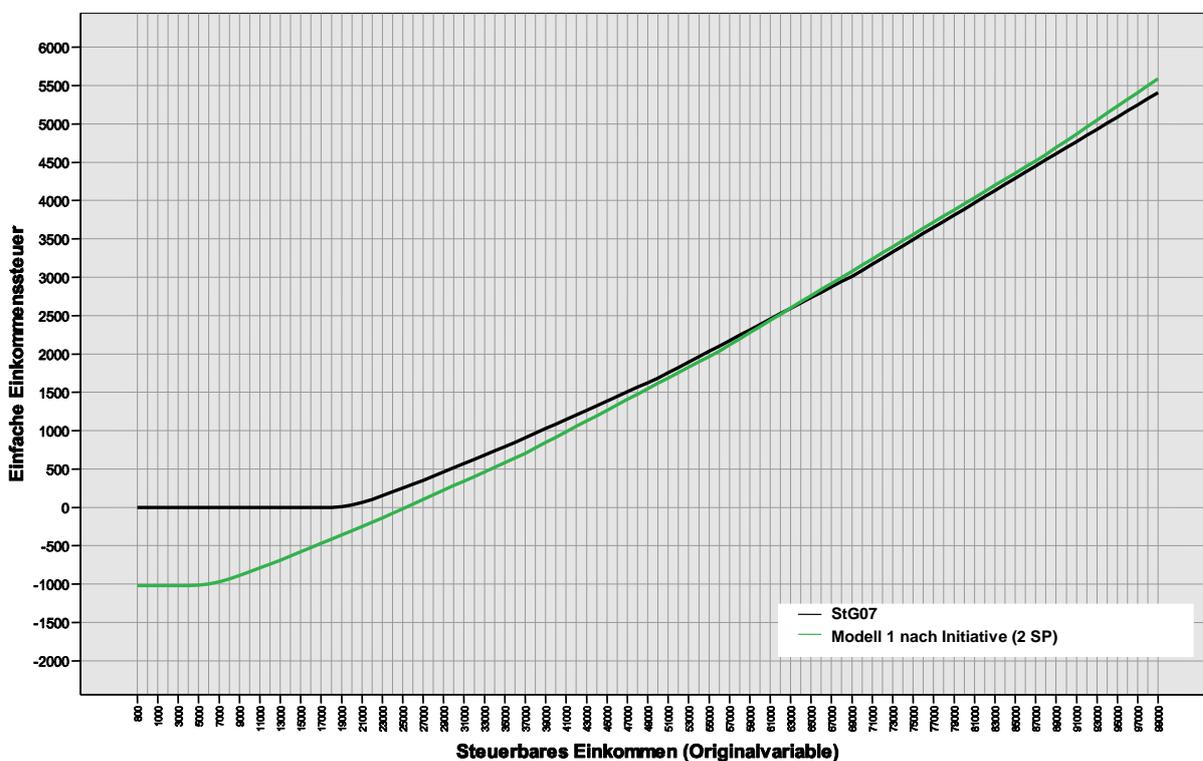
Zu den Gewinnern eines Systemwechsels gehören – je nach Familienzusammensetzung (vgl. analysierte Modellfamilien gemäss nachstehender Tabelle) – Steuerpflichtige mit steuerbarem Einkommen von weniger als Fr. 60'000.– bis Fr. 66'000.– bzw. einem Reineinkommen (= steuerbares Einkommen neu) von Fr. 70'000.– bis Fr. 80'000.–. Die Familien mit höheren Einkommen gehören zu den Verlierern – sie bezahlen höhere Steuern. Zwischen den sechs geprüften Familienmodellen gibt es keine signifikanten Unterschiede in der Verteilung von Gewinnern und Verlierern.

Steuerentlastung für Modellfamilien						
Modellrechnung	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Familienform	2 SK	1 SK	1 VK	3 SK	2 VK	1 VS, 1 SK
Häufigkeiten (Steuerperiode 03)	16'782	15'305	7'045	6'387	5'546	4'026
Kinderabzüge vom Einkommen (gemäss II. Nachtrag)	6'800.– 6'800.–	6'800.–	4'800.–	6'800.– 6'800.– 6'800.–	4'800.– 4'800.–	4'800.– 6'800.–

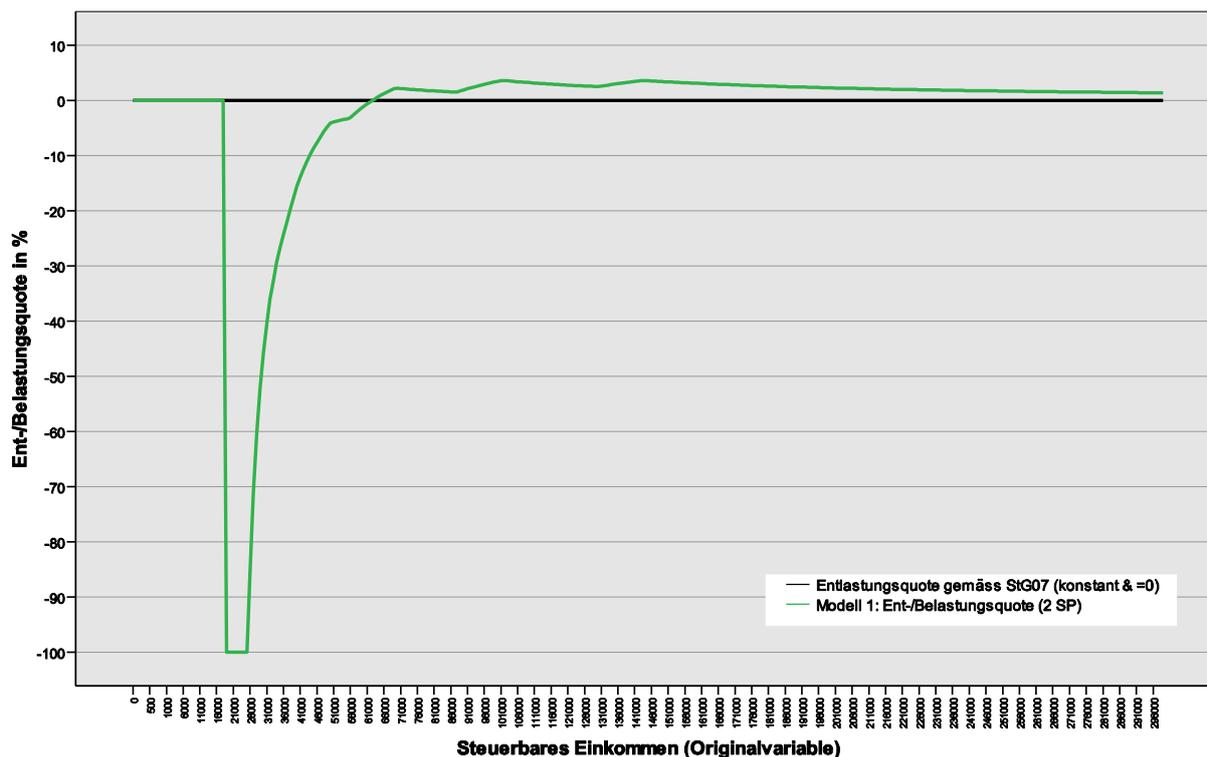
VK: Kind im Vorschulalter / SK: schulpflichtiges Kind

Steuerentlastung für Modellfamilien						
Kinderabzüge von der einfachen Steuer (gemäss Volksinitiative)	510.– 510.–	510.–	340.–	510.– 510.– 510.–	340.– 340.–	340.– 510.–
Break even (steuerbares Einkommen bzw. Reineinkommen)	63'000.– bzw. 76'600.–	66'000.– bzw. 72'800.–	65'000.– bzw. 69'800.–	60'000.– bzw. 80'400.–	61'000.– bzw. 70'600.–	62'000.– bzw. 73'600.–
Gewinner/Verlierer	9'239 / 7'543 55 / 45 Prozent	8'980 / 6'325 59 / 41 Prozent	4'736 / 2'309 67 / 33 Prozent	3'538 / 2'849 55 / 45 Prozent	3'509 / 2'037 63 / 37 Prozent	2'543 / 1'483 63 / 37 Prozent

Die Belastungsveränderungen verhalten sich je nach Familienmodell leicht unterschiedlich. Anhand des Modells 1 mit zwei schulpflichtigen Kindern (mit 26,8 Prozent aller Familien die häufigste Kinderkombination im Kanton) kann die Mehr- oder Minderbelastung sowie der Break even anhand nachstehender Abbildung exemplarisch aufgezeigt werden:



Damit die unterschiedlichen steuerbaren Einkommen in der gleichen Grafik dargestellt werden können, ist die Modellkurve nach Initiative um den Betrag der Kinderabzüge (2 x Fr. 6'800.– = Fr. 13'600.–) nach links verschoben abgebildet. Die prozentuale Entlastung oder Mehrbelastung kann für steuerbare Einkommen bis Fr. 300'000.– anhand folgender Abbildung veranschaulicht werden:



Die Abbildung zeigt, dass Familien mit zwei schulpflichtigen Kindern, die über ein steuerbares Einkommen bis höchstens Fr. 63'000.– bzw. ein Reineinkommen bis Fr. 76'600.– verfügen, vom Initiativbegehren profitieren würden (mit Ausnahme jener, die bereits zuvor keine Einkommenssteuern bezahlt haben). Familien mit einem höheren Einkommen müssten mit einer bis zu 3,6 Prozent höheren einfachen Steuer rechnen.

5. Ablehnung ohne Gegenvorschlag

Die Regierung beantragt, die Initiative abzulehnen und ihr keinen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz werden Familien mit Kindern im Vergleich zu 2005 insgesamt und in jedem Einzelfall stärker entlastet. Insoweit ist das Initiativbegehren im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt worden. In der Hauptsache, dem Systemwechsel vom Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage zum Kinderabzug vom Steuerbetrag, lehnt die Regierung nach den vorstehenden Erwägungen das Begehren jedoch vorbehaltlos ab. Sie erkennt – ausser dem geltenden Recht – keine Alternative, die dem Initiativbegehren in der Volksabstimmung gegenüber gestellt werden könnte. Von einem Gegenvorschlag ist angesichts der unvereinbaren Standpunkte abzusehen.

IV. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Initiative «Steuer-gerechtigkeit für Familien!» dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten und zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Kantonsratsbeschluss über die Initiative «Steuergerechtigkeit für Familien»

Entwurf der Regierung vom 3. Oktober 2006

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 3. Oktober 2006 zur Initiative «Steuergerechtigkeit für Familien»¹ Kenntnis genommen

und erlässt

gestützt auf Art. 44 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967²

als Beschluss:

1. Die Verfassungsinitiative «Steuergerechtigkeit für Familien» wird abgelehnt.³
2. Auf einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative wird verzichtet.⁴

1 ABI 2006, ●.

2 sGS 125.1.

3 Art. 44 Abs. 1 RIG.

4 Art. 48 Abs. 1 RIG.