

Antrag des Regierungsrates vom 30. April 2013

4982

A. Steuergesetz

(Änderung vom; Besteuerung bei gemeinsamer elterlicher Sorge)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. April 2013,

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

- § 31. ¹ Von den Einkünften werden abgezogen:
- lit. a–f unverändert;
- g. die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 5200 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 2600 für die übrigen Steuerpflichtigen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss lit. d und e erhöhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese Abzüge um Fr. 1300 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug gemäss § 34 Abs. 1 geltend machen kann. Wird bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern der Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a hälftig aufgeteilt, gilt dies auch für die Erhöhung der Abzüge für jedes Kind um Fr. 1300,
- lit. h–j unverändert.
- Abs. 2 unverändert.
5. Allgemeine Abzüge
a. Von der Höhe des Einkommens unabhängige Abzüge

- IV. Sozialabzüge § 34. ¹ Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:
- a. als Kinderabzug:
für minderjährige Kinder unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Erstausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, je Fr. 9000
Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern wird der Kinderabzug hälftig aufgeteilt, wenn das Kind unter gemeinsamer elterlicher Sorge steht und keine Unterhaltsbeiträge nach § 31 Abs. 1 lit. c für das Kind geltend gemacht werden.
- lit. b unverändert.
Abs. 2 und 3 unverändert.
- V. Steuerberechnung § 35. Abs. 1 und 2 unverändert.
1. Steuertarife ^{2bis} Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern, die mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge zusammenleben und denen der Kinderabzug je zur Hälfte zusteht, hat derjenige Elternteil Anspruch auf den Verheiratetentarif, der aus seinen versteuerten Einkünften den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestreitet.
Abs. 3 und 4 unverändert.
- VI. Lebens- und Rentenversicherungen § 45. Lebensversicherungen unterliegen der Vermögenssteuer mit ihrem Rückkaufswert. Ihnen gleichgestellt sind rückkaufsfähige Rentenversicherungen.
- VIII. Steuertarif § 47. Abs. 1 und 2 unverändert.
^{2bis} Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern, die mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge zusammenleben und denen der Kinderabzug je zur Hälfte zusteht, hat derjenige Elternteil Anspruch auf den Verheiratetentarif, der den Unterhalt des Kindes aus seinen versteuerten Einkünften zur Hauptsache bestreitet.
Abs. 3 unverändert.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Höhere Beträge infolge Ausgleichs der kalten Progression in § 31 Abs. 1 lit. g und § 34 Abs. 1 lit. a im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... bleiben vorbehalten.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. April 2013,

beschliesst:

I. Es wird zur Kenntnis genommen, dass mit dieser Gesetzesvorlage die Motion KR-Nr. 333/2010 betreffend Anpassung des Steuergesetzes an das gemeinsame elterliche Sorgerecht erledigt ist.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Gemäss § 34 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1), in der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Fassung vom 17. September 2012 (OS 68, 44), werden vom Reineinkommen für die Steuerberechnung abgezogen:

«als Kinderabzug:

für minderjährige Kinder unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Erstausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, je Fr. 9000.

Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt der Kinderabzug demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.»

Die Regelung für Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern in Alinea (Al.) 2 von § 34 Abs. 1

lit. a StG geht auf eine Änderung des Steuergesetzes vom 11. September 2000, in Kraft seit 1. Januar 2001, zurück (OS 56, 416). Anlass zu dieser Regelung gab die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Revision des Scheidungsrechts vom 26. Juni 1998 (AS 1999 1118). Damit wurde im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) unter anderem der Begriff der elterlichen Gewalt durch jenen der elterlichen Sorge ersetzt.

Zudem wurde mit der Revision des Scheidungsrechts vom 26. Juni 1998 die Möglichkeit der gemeinsamen elterlichen Sorge bei nicht miteinander verheirateten Eltern geschaffen. Voraussetzung dafür ist, dass die nicht miteinander verheirateten Eltern einen gemeinsamen Antrag stellen und der Vormundschaftsbehörde eine genehmigungsfähige Vereinbarung über die Betreuung und den Unterhalt der Kinder einreichen (Art. 298a ZGB). Unter den gleichen Voraussetzungen können seither auch scheidungswillige Eltern dem Scheidungsgericht die gemeinsame elterliche Sorge beantragen (Art. 133 Abs. 3 ZGB).

Vor der Revision des Scheidungsrechts vom 26. Juni 1998 wurde bei nicht miteinander verheirateten Eltern die elterliche Gewalt in der Regel der Mutter oder ausnahmsweise dem Vater zugesprochen. Dementsprechend konnte bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern derjenige Elternteil den Kinderabzug geltend machen, der die elterliche Gewalt hatte. § 34 Abs. 1 lit. a StG in der ursprünglichen Fassung vom 8. Juni 1997 lautete daher: Vom Reineinkommen wird abgezogen: «als Kinderabzug: für minderjährige Kinder unter der elterlichen Gewalt oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, je Fr. 5400».

Schliesslich kann angefügt werden, dass der Bundesrat in seiner Botschaft «zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elterliche Sorge)» vom 16. November 2011 vorschlägt, die gemeinsame elterliche Sorge zum Regelfall zu erklären, unabhängig vom Zivilstand der Eltern. Einzig wenn dies zum Schutz der Interessen des Kindes nötig ist, soll die elterliche Sorge einem Elternteil vorenthalten werden können. Diese Vorlage vom 16. November 2011 ist vor den eidgenössischen Räten hängig (BB1 2011 9077-9120).

2. Übernahme der Regelung der direkten Bundessteuer in das kantonale Steuergesetz

Die geltende Regelung für die Zuweisung des Kinderabzugs bei Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern gemäss § 34 Abs. 1 lit. a Al. 2 StG beruhte auf der Auffassung, wie

sie auch für die direkte Bundessteuer und in anderen Kantonen vertreten wurde, dass bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern immer nur ein Elternteil den Kinderabzug geltend machen und dieser nicht aufgeteilt werden könne.

Mit dem Bundesgesetz vom 25. September 2009 über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern (AS 2009 455) wurde jedoch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) für die Zuweisung des Kinderabzugs bei Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuelter Eltern eine andere Regelung eingeführt. Gemäss Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG in der Fassung vom 25. September 2009, unter Berücksichtigung der Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 28. September 2010 über die kalte Progression, in Kraft seit 1. Januar 2012 (AS 2011 4503), können als Kinderabzug abgezogen werden:

«6500 Franken für jedes minderjährige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt; werden die Eltern getrennt besteuert, so wird der Kinderabzug hälftig aufgeteilt, wenn das Kind unter gemeinsamer elterlicher Sorge steht und keine Unterhaltsbeiträge nach Art. 33 Abs. 1 Bst. c für das Kind geltend gemacht werden.»

Unterhaltsbeiträge für das Kind nach Art. 33 Abs. 1 Bst. c DBG sind Beiträge (Alimente), die bei nicht miteinander verheirateten Eltern der eine an den anderen Elternteil für die unter dessen elterliche Sorge stehenden Kinder entrichtet. Solche Beiträge können steuerlich abgezogen werden (so auch Art. 9 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG, SR 642.14] sowie § 31 Abs. 1 lit. c StG). Der Elternteil, der die Unterhaltsbeiträge für das Kind erhält, muss sie seinerseits als Einkommen versteuern (Art. 23 Bst. f DBG, Art. 7 Abs. 4 Bst. g StHG und § 23 lit. f StG); dafür steht ihm der ungekürzte Kinderabzug zu (Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG [e contrario] und § 34 Abs. 1 lit. a Al. 2 StG).

Die neue Regelung gemäss Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG in der Fassung vom 25. September 2009 führt zu einer Differenz gegenüber jener in § 34 Abs. 1 lit. a Al. 2 StG: Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht miteinander verheirateter und damit nicht gemeinsam besteuelter Eltern und werden keine Unterhaltsbeiträge für das Kind geleistet, so kann der Kinderabzug geltend gemacht werden:

- bei der direkten Bundessteuer: von den Eltern je zur Hälfte,
- bei den Staats- und Gemeindesteuern: von jenem Elternteil, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.

Eine solche Differenz zwischen der direkten Bundessteuer und den Staats- und Gemeindesteuern führt zu einer Verkomplizierung bei der Umsetzung. Dies spricht für eine Übernahme der Regelung der direkten Bundessteuer in das kantonale Steuergesetz.

Eine solche Übernahme der Regelung der direkten Bundessteuer liegt auch im Sinn der Motion KR-Nr. 333/2010, mit der der Regierungsrat eingeladen wird, das kantonale Steuergesetz an die Möglichkeit des gemeinsamen elterlichen Sorgerechts nach einer tatsächlichen oder rechtlichen Trennung anzupassen. Wie aus der Begründung der Motion zu schliessen ist, trägt das geltende Steuergesetz nach Meinung der Motionäre der gemeinsamen elterlichen Sorge bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern zu wenig Rechnung.

3. Rückkauffähige Lebensversicherungen

Gemäss § 45 StG unterliegen Lebensversicherungen mit ihrem Rückkaufswert der Vermögenssteuer (Satz 1). «Ihnen gleichgestellt sind rückkauffähige Rentenversicherungen, solange der Bezug der Rente aufgeschoben ist» (Satz 2). Gemäss einem Urteil des Bundesgerichts vom 1. Mai 2012 verstösst die letztere Bestimmung gegen das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes (Art. 13 und 14 StHG); danach ist das Rentenstammrecht rückkauffähiger Leibrenten auch während der Laufzeit von Bundesrechts wegen mit der Vermögensbesteuerung zu erfassen. § 45 StG ist daher entsprechend anzupassen.

4. Zu den einzelnen Änderungen

§ 31 Abs. 1 lit. g E-StG

Bei dieser Bestimmung geht es um den Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen. Gemäss § 31 Abs. 1 lit. g StG in der geltenden Fassung, unter Berücksichtigung der Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommens- und Vermögenssteuer ab 1. Januar 2012 vom 22. Juni 2011 (OS 66, 508), können Verheiratete einen Abzug von höchstens Fr. 5200 und Alleinstehende einen solchen von höchstens Fr. 2600 geltend machen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge an die berufliche Vorsorge (Säulen 1, 2 und 3a) erhöhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese um Fr. 1300 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die ein Kinder- oder Unterstützungsabzug geltend gemacht werden kann.

Neu soll die bisherige Bestimmung gemäss § 31 Abs. 1 lit. g StG um einen weiteren Satz ergänzt werden:

«Wird bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern der Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a hälftig aufgeteilt, gilt dies auch für die Erhöhung der Abzüge für jedes Kind um Fr. 1300.»

Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Abzug – bzw. die Erhöhung des Abzugs – der Versicherungsprämien und Sparzinsen für Kinder stets der Berechtigung des Kinderabzugs folgt. Wer mit anderen Worten den Kinderabzug geltend machen kann, dem steht auch der Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen für das Kind zu. Wenn bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge der Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a Al. 2 E-StG hälftig aufzuteilen ist, so gilt dies demnach auch für den Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen für das Kind. Die gleiche Regelung gilt im Übrigen auch bei der direkten Bundessteuer.

§ 34 Abs. 1 lit. a E-StG

In Anlehnung an Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG wird neu auch in § 34 Abs. 1 lit. a Al. 2 E StG vorgesehen, dass der Kinderabzug hälftig aufzuteilen ist, wenn die Eltern getrennt besteuert werden, sie jedoch die gemeinsame elterliche Sorge haben und keine Unterhaltsbeiträge für das Kind zum Abzug geltend gemacht werden. Damit wird die bestehende Differenz gegenüber der direkten Bundessteuer behoben.

§ 35 Abs. 2^{bis} E-StG

Gemäss § 35 Abs. 2 StG können den (milderen) Verheiratetentarif bei der Einkommenssteuer geltend machen:

- Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben
- sowie verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a StG, d. h. mit Kindern zusammenleben, für die ein Kinderabzug geltend gemacht werden kann.

In § 35 Abs. 2^{bis} E-StG wird nunmehr ergänzend präzisiert, dass bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern, die mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge zusammenleben und denen der Kinderabzug je hälftig zusteht, der Verheiratetentarif gemäss § 35 Abs. 2 StG demjenigen Elternteil zusteht, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird. Dies entspricht – bezüglich der Zuweisung des Verheiratetentaris – dem geltenden Recht sowie sinngemäss der Regelung bei der direkten Bundessteuer. Damit wird sichergestellt, dass bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern, die mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge zusammenleben, nur ein Elternteil den Verheiratetentarif geltend machen kann. Eine Regelung, wonach in solchen Fällen beide Elternteile den Verheiratetenta-

rif beanspruchen könnten, ginge zu weit; jeder Elternteil wird separat für sein Einkommen besteuert.

Der neue Absatz wird unter «2^{bis}» eingeschoben. Die bisherige Absatznummerierung bleibt somit unverändert, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass auf Art. 35 Abs. 4 StG (Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung) in zahlreichen Dokumenten Bezug genommen wird (Ziff. 151 Richtlinien der Rechtsetzung [www.ji.ktzh.ch]).

§ 45 E-StG

Wie in Ziffer 3 erwähnt, verstösst § 45 Satz 2 StG gegen das Harmonisierungsrecht des Bundes, indem diese Bestimmung vorsieht, dass der Rückkaufswert einer rückkaufsfähigen Rentenversicherung nur der Vermögenssteuer unterliegt, «solange der Bezug der Rente aufgeschoben ist». Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts unterliegt das Rentenstammrecht rückkaufsfähiger Leibrenten auch während der Laufzeit der Vermögenssteuer (BGE 138 II 311). In § 45 Satz 2 StG ist daher der zweite Satzteil wegzulassen. Somit lautet § 45 E-StG neu: «Lebensversicherungen unterliegen der Vermögenssteuer mit ihrem Rückkaufswert. Ihnen gleichgestellt sind rückkaufsfähige Rentenversicherungen.»

§ 47 Abs. 2^{bis} E-StG

Nach § 47 Abs. 2^{bis} E-StG gilt bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern, die mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge zusammenleben, für die Zuweisung des Verheiratetentarifs der Vermögenssteuer gemäss § 47 Abs. 2 StG die gleiche Regelung wie bei der Einkommenssteuer (siehe Erläuterungen zu § 35 Abs. 2^{bis} E-StG).

Übergangsbestimmung

In der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung wird ausdrücklich vorgesehen, dass höhere Beträge infolge des Ausgleichs der kalten Progression für den Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen gemäss § 31 Abs. 1 lit. g StG und den Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a StG im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderung vorbehalten bleiben. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die infrage stehenden Abzüge wegen Ausgleichs der kalten Progression bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Änderung erhöhen können. Massgeblich sind die Beträge, wie sie bei Inkrafttreten der vorliegenden Änderung gelten.

5. Finanzielle Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen

Die vorgeschlagenen Änderungen sind kaum mit spürbaren Auswirkungen auf den Steuerertrag verbunden. So werden weder der Kinderabzug noch der Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen für Kinder inhaltlich oder betragsmässig geändert. Lediglich die Verteilung dieser Abzüge kann sich bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge ändern. Weiter ist eine Schätzung der Mehreinnahmen aus der Ausdehnung der Vermögenssteuer auf das Rentenstammrecht laufender Renten nicht möglich, da dafür statistische Grundlagen fehlen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass es sich um wenige Einzelfälle handelt und die Mehreinnahmen in solchen Einzelfällen gering sein werden.

6. Erledigung der Motion KR-Nr. 333/2010 betreffend Anpassung des Steuergesetzes an das gemeinsame elterliche Sorgerecht

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. Februar 2011 folgende von Kantonsrat Kaspar Bütikofer, Zürich, Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, und Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) an die Möglichkeit des gemeinsamen elterlichen Sorgerechts nach einer tatsächlichen oder rechtlichen Trennung anzupassen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Steuergesetzes wird auch das Anliegen der Motion KR-Nr. 333/2010 erfüllt. Der Motion liegt die Meinung zugrunde, dass das geltende Steuergesetz der zivilrechtlichen Möglichkeit der gemeinsamen elterlichen Sorge bei nicht miteinander verheirateten und damit nicht gemeinsam besteuerten Eltern nicht bzw. zu wenig Rechnung trägt. Dies gilt offensichtlich auch für die geltende Regelung in § 34 Abs. 1 lit. a Al. 2 StG, wonach der Kinderabzug bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge demjenigen Elternteil zusteht, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.

Mit der vorliegenden Änderung wird der gemeinsamen elterlichen Sorge bei nicht miteinander verheirateten Eltern Rechnung getragen, soweit dies im Rahmen des vorgegebenen Bundesrechts möglich ist. In dieser Hinsicht ist insbesondere auf folgende Vorgaben hinzuweisen:

- Nicht miteinander verheiratete Eltern können, auch bei gemeinsamer elterlicher Sorge, nicht gemeinsam besteuert werden (e contrario aus Art. 40 Abs. 1 StHG).
- Nach dem Bundesrecht ist zwingend vorgegeben, dass Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Sorge stehenden Kinder abgezogen werden können (Art. 9 Abs. 2 Bst. c StHG). Andererseits muss der Elternteil die Unterhaltsbeiträge für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder als Einkommen versteuern (Art. 7 Abs. 4 Bst. g StHG). Diese Regelung ist auch bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge zu beachten. Zudem können nicht gleichzeitig ein Abzug von Unterhaltsbeiträgen für Kinder und ein Kinderabzug zugelassen werden; denn dies hätte, in der Höhe des Kinderabzugs, zur Folge, dass das Gleiche zweimal abgezogen werden könnte, was gegen den verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstiesse (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung).

Schliesslich ist erneut darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Regelung durch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vorgezeichnet ist.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der vorliegenden Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Kägi

Der Staatsschreiber:
Husi