

Antrag des Regierungsrates vom 21. Juli 2004

4110 a

A. Beschluss des Kantonsrates über die Volksinitiative «Verdoppelung der Kinderabzüge zur Entlastung der Familien»

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Juli 2004,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Verdoppelung der Kinderabzüge zur Entlastung der Familien» wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

II. Die nachstehende Vorlage für eine Änderung von § 34 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 wird als Gegenvorschlag den Stimmberechtigten zur Annahme empfohlen.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Volksinitiative «Verdoppelung der Kinderabzüge zur Entlastung der Familien» hat folgenden Wortlaut:

«I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:
§ 34. IV. Sozialabzüge

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 Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet,
je Fr. 10 800

2. Teil von Abs. 1 lit. a unverändert. Abs. 1 lit. b unverändert, Abs. 2–4 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung tritt mit der Annahme in der Volksabstimmung auf die nächste Steuerperiode in Kraft.»

Begründung:

«Die Familien sichern unseren Wohlstand!

Die Familie ist eine der tragenden Säulen unserer Gesellschaft. Sie ist der zentrale Ort, an dem die Entfaltung von Kindern geschieht, soziale Verantwortung und Solidarität erlebt, gelehrt und gelernt sowie Erfahrungen und Traditionen weitergegeben werden.

Indem sich Paare für Kinder entscheiden, tragen sie zur nachhaltigen Sicherung unseres Wohlstandes und unserer Sozialwerke bei. Sie ermöglichen der Wirtschaft von morgen, über die Schaffenskraft der kommenden Generation zu verfügen.

Der ausserordentlichen Bedeutung der Familie für unsere Gesellschaft entsprechend, sollten möglichst günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Menschen weiterhin Familien gründen.

Kinder dürfen nicht zum Armutsrisiko werden!

Unter den aktuellen Belastungen haben Familien besonders zu leiden. Steuerpflichtige mit Kindern werden durch Steuern, Abgaben und Krankenkassenprämien, aber auch durch die allgemein höheren Lebenshaltungskosten immer mehr in die Armut getrieben.

Mit einer Verdoppelung der Kinderabzüge (gemäss § 34 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997), wie es die vorliegende Volksinitiative vorsieht, kann die Belastung wenigstens bei den Steuern entscheidend gesenkt werden. So können die Familien der Armutsfalle entrinnen!»

B. Steuergesetz (Änderung; Kinderabzug)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Juli 2004,

beschliesst:

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

§ 34. Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung IV. Sozialabzüge abgezogen:

a) als Kinderabzug:

1. für Kinder unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen, die das 16. Altersjahr noch nicht erreicht haben, je Fr. 6100

2. für Kinder unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen, die das 16. Altersjahr erreicht haben, sowie für volljährige Kinder, die das 25. Altersjahr noch nicht erreicht haben, in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, je Fr. 8100

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.

b) als Unterstützungsabzug:

für erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Personen, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige mindestens in der Höhe des Abzugs beiträgt, je Fr. 2500

Der Abzug kann nicht beansprucht werden für den Ehegatten und für Kinder, für die ein Abzug gemäss lit. a oder § 31 Abs. 1 lit. c gewährt wird.

Abs. 2–4 unverändert.

Weisung

1. Formelles

Der Kantonsrat hat am 24. November 2003 dem Regierungsrat die am 21. Juli 2003 eingereichte und mit 10 057 Unterschriften zu Stande gekommene Volksinitiative «Verdoppelung der Kinderabzüge zur Entlastung der Familien» zu Bericht und Antrag überwiesen. Die Volksinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und verlangt eine Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1): In § 34 StG, der Bestimmung über die Sozialabzüge, soll der Betrag des Kinderabzugs von Fr. 5400 gemäss heute geltendem Steuergesetz bzw. Fr. 6100 gemäss Teilrevision des Steuergesetzes vom 25. August 2003 (OS 59, S. 3) auf Fr. 10 800 erhöht werden (§ 34 Abs. 1 lit. a StG).

2. Entlastungen für Kinder im geltenden Steuergesetz

Gemäss § 34 Abs. 1 lit. a StG in der geltenden Fassung vom 8. Juni 1997 können als Kinderabzug abgezogen werden:

«Für minderjährige Kinder unter elterlicher Sorge 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.

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

Sodann können nach § 31 Abs. 1 lit. g StG in der Fassung vom 19. November 2001 (in Kraft seit 1. Januar 2003) «die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter (§ 31 Abs. 1) lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien» für jedes Kind bis zum Betrag von Fr. 1200 abgezogen werden.

Schliesslich sieht § 34 Abs. 3 StG in der Fassung vom 8. Juni 1997 bei so genannten Drittbetreuungskosten vor:

«Im Weiteren können für jedes am Ende der Steuerperiode weniger als 15 Jahre alte Kind, für das ein (Kinder-)Abzug gemäss (§ 34) Abs. 1 lit. a geltend gemacht werden kann, höchstens Fr. 3000 abgezogen werden, wenn Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, weil

- a) die in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd invalid ist;
- b) der verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder dauernd invalid ist.»

Sodann ist auf die Steuergesetzrevision vom 25. August 2003 hinzuweisen (OS 59, S. 3). Im Rahmen dieser Revision wurde zum einen die Teuerung auf den Progressionsstufen der Einkommens- und Vermögenssteuertarife sowie den betragsmässig festgelegten Abzügen ausgeglichen; zum anderen wurden, neben einer zusätzlichen Erhöhung der persönlichen Abzüge bzw. Nullstufen im Einkommenssteuertarif, auch der Kinderabzug im Sinne von § 34 Abs. 1 lit. a StG und der Abzug von Drittbetreuungskosten im Sinne von § 34 Abs. 3 StG über den Ausgleich der Teuerung hinaus erhöht. Nach der Steuergesetzrevision vom 25. August 2003 betragen nunmehr der Kinderabzug Fr. 6100 und der Höchstbetrag, bis zu dem Drittbetreuungskosten im Sinne von § 34 Abs. 3 StG geltend gemacht werden können, Fr. 6000. Der Regierungsrat hat die geänderten Bestimmungen des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt.

3. Vergleich mit den anderen Kantonen und dem Bund

Werden die Kinderabzüge, die Abzüge für Versicherungsprämien und Sparzinsen für Kinder sowie die Abzüge für Drittbetreuungskosten in den anderen Kantonen mit jenen des Kantons Zürich verglichen, so zeigt sich zwar, dass es einzelne Kantone gibt, die höhere allgemeine Kinderabzüge haben als der Kanton Zürich. Werden jedoch die Abzüge für Versicherungsprämien und Sparzinsen sowie für Drittbetreuungskosten in den Vergleich miteinbezogen, erweist sich die zürcherische Ordnung im Ergebnis nicht als ungünstiger. In diesem Zusammenhang kann auf folgende Kantone hingewiesen werden (Stand Steuerperiode 2004):

- Aargau: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 6400 je Kind, jedoch kein zusätzlicher Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug für Kinder.
- Basel-Stadt: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 6500 je Kind, jedoch kein zusätzlicher Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug für Kinder.
- Tessin: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 10 400 je Kind, jedoch für Versicherungsprämien- und Sparzinsen und für Kinderbetreuungskosten keine zusätzlichen Abzüge.

- Zug: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 8000 je Kind, der Abzug für Drittbetreuungskosten beträgt jedoch lediglich Fr. 3000 je fremdbetreutes Kind und setzt zudem voraus, dass das Reineinkommen Fr. 50 000 nicht übersteigt.

Andere Kantone haben insoweit eine günstigere Lösung, als sie speziell für Kinder in Ausbildung Abzüge vorsehen, die höher ausfallen als der allgemeine Kinderabzug im Kanton Zürich von Fr. 6100 (ab Steuerperiode 2006). In diesem Zusammenhang können erwähnt werden (Stand Steuerperiode 2004):

- Appenzell Ausserrhoden: abgestufter Abzug. Der Abzug beträgt für jedes minderjährige Kind Fr. 4000, für jedes Kind in beruflicher oder schulischer Ausbildung Fr. 5500, für jedes Kind in auswärtiger Ausbildung Fr. 10 000. Der Abzug wird um die erhaltenen Stipendien bis mindestens Fr. 4000 gekürzt.
- Appenzell Innerrhoden: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 4000 je Kind. Bei auswärtiger Ausbildung wird der Abzug um Fr. 3000 erhöht. Stipendien und andere nicht rückzahlbare Ausbildungsbeiträge sind von den Ausbildungskosten abzuziehen.
- Bern: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 4400 je Kind. Bei auswärtiger Ausbildung oder für nachgewiesene zusätzliche Ausbildungskosten wird der Abzug um bis zu Fr. 4400 erhöht.
- Graubünden: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 3200 je Kind. Bei auswärtiger Ausbildung erhöht sich der Abzug um Fr. 1600 bzw. um Fr. 7800 bei ständigem auswärtigem Ausbildungsaufenthalt.
- Luzern: abgestufter Abzug. Der Abzug beträgt für jedes noch nicht in schulischer Ausbildung stehende Kind Fr. 4500, für jedes in schulischer oder beruflicher Ausbildung stehende Kind Fr. 5000 bzw., bei ständigem auswärtigem Studienaufenthalt, Fr. 9000.
- Nidwalden: Für das erste minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind beträgt der Kinderabzug Fr. 5000; für die weiteren Kinder wird ein Abzug von je Fr. 2500 gewährt. Die Abzüge erhöhen sich um je Fr. 1500 bei ausserkantonaler Ausbildung oder um Fr. 5000 für das erste bzw. um je Fr. 7000 für die weiteren Kinder bei ständigem auswärtigem Ausbildungsaufenthalt.
- Obwalden: allgemeiner Kinderabzug von Fr. 3800 je Kind. Der Abzug erhöht sich bei Studium oder anderer nicht obligatorischer Vollzeit-Schulbildung um Fr. 1500 bzw. um Fr. 7000, wenn das Kind auswärts wohnen muss.
- St. Gallen: abgestufter Abzug. Der Abzug beträgt für jedes noch nicht schulpflichtige Kind Fr. 4000, für jedes Kind in schulischer oder beruflicher Ausbildung Fr. 6000 bzw., bei auswärtigem Ausbildungsort, Fr. 10 000.

Allerdings darf bei der Würdigung dieser höheren Abzüge für in Ausbildung stehende Kinder nicht ausser Acht gelassen werden, dass auch die Ausbildungsmöglichkeiten und Stipendien usw. in den einzelnen Kantonen unterschiedlich ausfallen.

Schliesslich kann darauf hingewiesen werden, dass der Kinderabzug bei der direkten Bundessteuer Fr. 4700 je Kind beträgt; zudem kann ein zusätzlicher Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug von Fr. 600 je Kind geltend gemacht werden.

4. Ablehnung der Volksinitiative

Die Annahme der Volksinitiative hätte zur Folge, dass sich der Kinderabzug von Fr. 6100 (ab Steuerperiode 2006) auf Fr. 10 800 erhöhen würde. Eine solche Erhöhung ist jedoch insbesondere aus den folgenden Gründen abzulehnen:

- Neben einem allgemeinen Kinderabzug von Fr. 10 800 je Kind könnten weiterhin, wie erwähnt, zusätzlich für Versicherungsprämien und Sparzinsen ein Abzug von Fr. 1200 je Kind sowie für Drittbetreuungskosten, vorbehaltlich der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen, ein Abzug von bis zu Fr. 6000 je Kind (ab Steuerperiode 2006) geltend gemacht werden. Insoweit könnten bis Fr. 18 000 je Kind in Abzug gebracht werden. Insbesondere unter Berücksichtigung der zusätzlichen Abzugsmöglichkeiten für Versicherungsprämien und Sparzinsen sowie für Drittbetreuungskosten erscheint daher ein Kinderabzug von Fr. 10 800 je Kind als zu hoch.
- Auch die anderen Kantone kennen keine Kinderabzüge in der mit der Volksinitiative verlangten Höhe, die unabhängig davon, ob das Kind ein bestimmtes Alter überschritten oder in einer Ausbildung steht, geltend gemacht werden können.
- Ein Kinderabzug von Fr. 10 800 stünde auch in einem Missverhältnis zur Höhe der so genannten persönlichen Abzüge von Fr. 6200 für alleinstehende bzw. Fr. 12 400 für verheiratete Steuerpflichtige (ab Steuerperiode 2006), die als Nullstufen in den Einkommenssteuertarif eingebaut sind.

Schliesslich wären auch die mit einer Erhöhung des Kinderabzugs von Fr. 6100 (ab Steuerperiode 2006) auf Fr. 10 800 verbundenen Steuerausfälle von rund 71 Mio. Franken allein für die Staatssteuer und von rund 81 Mio. Franken für die Gemeindesteuern, insgesamt somit über 152 Mio. Franken, zu hoch. Solche Ausfälle, die zusätzlich zu jenen aus der Steuergesetzrevision betreffend die natürlichen Personen vom 25. August 2003 hinzu kämen, sind angesichts der aktuellen Finanzlage des Kantons nicht vertretbar.

5. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat schlägt jedoch im Sinne eines Gegenvorschlags vor, den Kinderabzug für Kinder, die das 16. Altersjahr erreicht haben, sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, um Fr. 2000 auf Fr. 8100 zu erhöhen. Mit dieser gezielten Erhöhung soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich die Kosten für in Ausbildung stehende Kinder gegenüber jenen von jüngeren Kindern erhöhen. Wie dargestellt, kennen auch andere Kantone ähnliche Lösungen. Gleichzeitig soll jedoch der Kinderabzug auf Kinder beschränkt werden, die das 25. Altersjahr noch nicht überschritten haben. Abgesehen von diesen Änderungen entspricht die vorgeschlagene Neufassung von § 34 Abs. 1 dem geltenden Steuergesetz; dies gilt insbesondere für § 34 Abs. 1 lit. a al. 2 («Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuert Eltern, ...») sowie für § 34 Abs. 1 lit. b (Unterstützungsabzug).

Der Gegenvorschlag führt zu Ausfällen von rund 8,7 Mio. Franken bei der Staatssteuer und von rund 9,9 Mio. Franken bei den Gemeindesteuern; insgesamt betragen die Steuerausfälle somit rund 18,6 Mio. Franken.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat,

- in der Volksabstimmung über die Volksinitiative «Verdoppelung der Kinderabzüge zur Entlastung der Familien» gleichzeitig die vorgeschlagene Änderung von § 34 Abs. 1 des Steuergesetzes als Gegenvorschlag zu unterbreiten
- und den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber i.V.:
Jeker	Hirschi

Anhang

Vom kantonalen Steueramt berechnete Steuerausfälle

Variante 1: Erhöhung der Kinderabzüge für alle Kinder

Bisher ¹	Erhöhung	Neu	Steuerausfälle		Total
Fr.	Fr.	Fr.	Staats- steuer (100%) ² Fr.	Gemeinde- steuern (113%) ³ Fr.	Fr.
6 100	500	6 600	7 725 000	8 729 000	16 454 000
6 100	1 000	7 100	15 450 000	17 458 000	32 908 000
6 100	2 000	8 100	30 900 000	34 917 000	65 817 000
6 100	3 000	9 100	46 338 000	52 361 000	98 699 000
6 100	4 700	10 800	71 491 000	80 784 000	152 275 000

Variante 2: Erhöhung der Kinderabzüge für Kinder ab dem 16. Altersjahr sowie für Kinder in Ausbildung (maximal bis zum 25. Altersjahr)

Bisher ¹	Erhöhung	Neu	Steuerausfälle		Total
Fr.	Fr.	Fr.	Staats- steuer (100%) ² Fr.	Gemeinde- steuern (113%) ³ Fr.	Fr.
6 100	1 000	7 100	4 385 000	4 955 000	9 340 000
6 100	2 000	8 100	8 770 000	9 910 000	18 680 000

¹ Gemäss Steuergesetzrevision vom 25. August 2003, die auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt wurde.

² Staatssteuerfuss.

³ Mittlerer Gemeindesteuerfuss.