

Antrag der Kommission für Wirtschaft  
und Abgaben\* vom 19. Juni 2012

KR-Nr. 217a/2011

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative von Hedi Strahm  
betreffend Einführung einer Kindergutschrift im  
Steuergesetz**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und  
Abgaben vom 19. Juni 2012,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 217/2011 von Hedi  
Strahm wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Julia Gerber, Heidi Bucher, Stefan Feldmann,  
Lilith Claudia Hübscher, Thomas Marthaler:***

*1. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 217/  
2011 von Hedi Strahm wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. Juni 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Heinrich Rath

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Heinrich Rath, Pfäffikon (Präsident); Judith Bellaiche, Kilchberg; Heidi Bucher, Zürich; Stefan Feldmann, Uster; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Martin Haab, Mettmenstetten; Lilith Claudia Hübscher, Winterthur; Thomas Marthaler, Zürich; Peter Preisig, Hinwil; Regine Sauter, Zürich; Beni Schwarzenbach, Zürich; Arnold Suter, Kilchberg; Silvia Steiner, Zürich; Hans-Ueli Vogt, Zürich; Beat Walti, Zollikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

## **Steuergesetz**

**(Änderung vom .....; Einführung einer Kindergutschrift)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 19. Juni 2012,

beschliesst:

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

IV. Sozialabzüge § 34. Abs. 1 lit. a wird aufgehoben.

V. Steuerberechnung § 35 a. <sup>1</sup> Der gemäss § 35 ermittelte Steuerbetrag (einfache Staatssteuer) ermässigt sich um 850 Franken pro Steuerjahr für jedes minderjährige Kind unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen 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.

<sup>2</sup> Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt die Ermässigung demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.

<sup>3</sup> Die Ermässigung kann pro Kind nur einmal geltend gemacht werden. Sofern das Einkommen des Kindes die Steuerfreigrenze übersteigt, entfällt der Abzug.

<sup>4</sup> Für die Gewährung der Ermässigung sind die Verhältnisse am Ende der Steuerperiode beziehungsweise der Steuerpflicht massgebend.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 24. Oktober 2011 unterstützte der Kantonsrat die von Hedi Strahm am 22. August 2011 eingereichte parlamentarische Initiative mit 65 Stimmen vorläufig.

### **2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat**

#### **2.1 Inhalt der parlamentarischen Initiative (PI)**

Die parlamentarische Initiative verlangt, das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wie folgt zu ändern:

§ 34. Abs. 1 lit. a wird aufgehoben.

§ 35 a. <sup>1</sup> Der gemäss § 35 ermittelte Steuerbetrag (einfache Staatssteuer) ermässigt sich um 850 Franken pro Steuerjahr für jedes minderjährige Kind unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen 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.

<sup>2</sup> Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt die Ermässigung demjenigen Eltern teil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.

<sup>3</sup> Die Ermässigung kann pro Kind nur einmal geltend gemacht werden. Sofern das Einkommen des Kindes die Steuerfreigrenze übersteigt, entfällt der Abzug.

<sup>4</sup> Für die Gewährung der Ermässigung sind die Verhältnisse am Ende der Steuerperiode beziehungsweise der Steuerpflicht massgebend.

#### **2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis**

Anlässlich ihrer Sitzung vom 3. April 2012 hat die Kommission die parlamentarische Initiative mit 10:4 Stimmen abgelehnt.

### 2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit lehnt einen Wechsel weg von Abzügen hin zu Gutschriften ab. Die Kindergutschrift verschärft indirekt die Progression, führt zu Steuerausfällen bei der Staatssteuer von etwa 84 Mio. Franken für 2013 und zu rund 27 800 Steuerpflichtigen, die neu gar keine Steuern mehr entrichten. Dies ist hinsichtlich des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit problematisch.

Die Kommissionsminderheit stimmt der PI zu, weil Steuerpflichtige mit hohen Einkommen, bedingt durch die Progression, stärker von den bisherigen Kinderabzügen profitieren. Kinder reicher und armer Eltern sind jedoch gleich viel Wert, weshalb auch der Abzug für jedes Kind gleich hoch sein soll. Für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen ist eine Gutschrift von Fr. 850/Kind zudem ein hoher Betrag.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 18. April 2012 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 217/2011 betreffend Einführung einer Kindergutschrift im Steuergesetz im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG, LS 171.1) wie folgt Stellung:

Mit der PI wird verlangt, den geltenden Kinderabzug – als Abzug vom steuerbaren Einkommen – durch eine Kindergutschrift – als Abzug von der einfachen Staatssteuer – zu ersetzen. Dabei wird die gleiche Kindergutschrift verlangt, wie sie im zur Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 betreffend Steuerentlastungen für natürliche Personen (Steuerpaket) eingereichten Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Tiefere Steuern für Familien» (Gegenvorschlag) vorgesehen war. Dieser Gegenvorschlag wurde zusammen mit der Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 sowie einem weiteren Gegenvorschlag von Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 abgelehnt.

Der mit der PI vorgeschlagene § 35a stimmt mit § 35a des Gegenvorschlags überein. Die beiden Bestimmungen unterscheiden sich lediglich in Abs. 1, und zwar insoweit, als § 35a Abs. 1 gemäss PI – bezüglich der Voraussetzungen für die Gewährung der Kindergutschrift – an die Voraussetzungen für den geltenden Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes vom 8. Juni 1977 (StG, LS 631.1) anknüpft, während § 35a Abs. 1 gemäss Gegenvorschlag auf die Voraus-

setzungen für den Kinderabzug in § 34 Abs. 1 lit. a E StG gemäss Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 abstellte.

Nachstehend werden einander die beiden Fassungen gegenübergestellt:

§ 35a E StG gemäss PI	§ 35a E StG gemäss Gegenvorschlag
<p><sup>1</sup> Der gemäss § 35 ermittelte Steuerbetrag (einfache Staatssteuer) ermässigt sich um 850 Franken pro Steuerjahr für jedes minderjährige Kind unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen 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.</p>	<p><sup>1</sup> Der gemäss § 35 ermittelte Steuerbetrag (einfache Staatssteuer) ermässigt sich um 850 Franken pro Steuerjahr für jedes minderjährige Kind unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für jedes volljährige Kind, das in der beruflichen Ausbildung steht und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet.</p>
<p><sup>2</sup> Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuert Eltern, kommt die Ermässigung demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.</p>	<p><sup>2</sup> Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuert Eltern, kommt die Ermässigung demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.</p>
<p><sup>3</sup> Die Ermässigung kann pro Kind nur einmal geltend gemacht werden. Sofern das Einkommen des Kindes die Steuerfreigrenze übersteigt, entfällt der Abzug.</p>	<p><sup>3</sup> Die Ermässigung kann pro Kind nur einmal geltend gemacht werden. Sofern das Einkommen des Kindes die Steuerfreigrenze übersteigt, entfällt der Abzug.</p>
<p><sup>4</sup> Für die Gewährung der Ermässigung sind die Verhältnisse am Ende der Steuerperiode beziehungsweise der Steuerpflicht massgebend.</p>	<p><sup>4</sup> Für die Gewährung der Ermässigung sind die Verhältnisse am Ende der Steuerperiode beziehungsweise der Steuerpflicht massgebend.</p>

Die vorgeschlagene Kindergutschrift gemäss PI hat – nicht anders als jene gemäss dem Gegenvorschlag – zur Folge, dass zunächst in einem ersten Schritt die einfache Staatssteuer ohne die Kindergutschrift zu ermitteln ist; in einem zweiten Schritt ist davon die Kindergutschrift abzuziehen. Aufgrund des so ermittelten Betrags der einfachen Staatssteuer kann der massgebliche Einkommenssteuersatz der einfachen Staatssteuer ermittelt werden (= einfache Staatssteuer in Prozenten des massgeblichen Einkommens). Schliesslich kann aufgrund der so ermittelten einfachen Staatssteuer und der Steuerfüsse für Kanton und Gemeinden der Steuerbetrag berechnet werden.

Ihre Kommission hat die PI am 3. April 2012 – vorbehältlich von Rückkommensanträgen und der Schlussabstimmung – mit 10 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Nachdem wir die Kindergutschrift schon im Rahmen des Gegenvorschlags abgelehnt haben (Antrag des Regierungsrates vom 30. September 2009 zur Vorlage 4516c betreffend «Beschluss des Kantonsrates über die Gegenvorschläge von Stimmberechtigten zum Steuergesetz [Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen]»; ABl 2009, S. 2100–2122; zur Kindergutschrift insbesondere S. 2118–2119), lehnen wir auch die PI ab und schliessen uns damit der Mehrheit Ihrer Kommission an.

Nachstehend werden nochmals die Gründe aufgeführt, die gegen die Kindergutschrift – als Abzug von der einfachen Staatssteuer – und für die Beibehaltung des Kinderabzugs – als Abzug vom steuerbaren Einkommen – sprechen:

- Der Kinderabzug ist ein Sozialabzug; es ist, vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit her, nicht einzusehen, dass gerade dieser Abzug anders zu behandeln ist als alle anderen Abzüge.
- In der Steuerrechtslehre besteht die einhellige Auffassung, dass der Kinderabzug in Form eines Sozialabzugs vom steuerbaren Einkommen dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Dagegen steht ein Kinderabzug vom Steuerbetrag im Widerspruch zur herkömmlichen Auffassung zu diesem Grundsatz.
- Wie alle anderen Abzüge hat auch der Kinderabzug in Form eines Abzugs vom steuerbaren Einkommen bei einem höheren Einkommen wegen des höheren Grenzsteuersatzes frankenmässig grössere Auswirkungen als bei einem tieferen Einkommen mit einem tieferen Grenzsteuersatz.
- Von den Kantonen kennt denn nur gerade der Kanton Basel-Landschaft einen vergleichbaren Kinderabzug vom Steuerbetrag.
- Ein Kinderabzug bzw. eine Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer führt zu Ungleichbehandlungen, solange in den Fällen, in denen keine einfache Staatssteuer geschuldet oder diese kleiner als die Kindergutschrift ist, ein Überschuss nicht ausbezahlt wird.
- Gerade die Eltern, bei denen keine oder nur eine kleine, unter der Höhe der Kindergutschrift liegende einfache Staatssteuer anfällt, werden benachteiligt, weil sie die Kindergutschrift nicht ausschöpfen können.

- Andererseits werden bei einer Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer die hohen Einkommen mehr belastet als bei einem Kinderabzug vom steuerbaren Einkommen.
- Die vorgeschlagene Kindergutschrift von Fr. 850 je Kind hat weiter zur Folge, dass Verheiratete mit zwei Kindern und mit einem Bruttoarbeitseinkommen von Fr. 0 bis Fr. 75 000 allesamt steuerfrei würden, was in Bezug auf den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ebenfalls fragwürdig wäre.
- Die mit der Kindergutschrift verbundene Zunahme der Zahl der Steuerpflichtigen, die keine Steuern entrichten, wäre zudem staatspolitisch bedenklich.

Hinzu kommt, dass eine Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer mit einer ganz wesentlichen Verkomplizierung des Steuerrechts bzw. der Berechnung der Steuern verbunden wäre.

Weiter müssten auch jene Regelungen, die in anderen Bereichen – wie z. B. bei den Prämienverbilligungen für die Krankenversicherungen – an das steuerbare Einkommen anknüpfen, angepasst werden, weil die Kindergutschrift auf der einfachen Staatssteuer in der Höhe des damit wegfallenden Kinderabzugs vom steuerbaren Einkommen zu einem Anstieg des steuerbaren Einkommens führt.

Zudem ist anzumerken, dass bei Einführung der Kindergutschrift nicht nur die Bestimmung über den geltenden Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a StG aufzuheben wäre, sondern es müssten auch andere steuergesetzliche Bestimmungen angepasst werden (es geht insbesondere um die §§ 7 Abs. 3, 31 Abs. 1 lit. g, 34 Abs. 3, 35 Abs. 2, 47 Abs. 2, 48 Abs. 1, 52 Abs. 2 und 283 StG). In dieser Hinsicht kann wiederum auf den Gegenvorschlag «Weniger Steuern für Familien» verwiesen werden. Bei der Anpassung dieser anderen steuergesetzlichen Bestimmungen wäre zudem darauf zu achten, dass sich keine Widersprüche ergeben zu den ebenfalls vor Ihrer Kommission hängigen Vorlagen 4847 betreffend Ausgleich der kalten Progression und 4870 betreffend Kinderdrittbetreuungskostenabzug (hier geht es um die in diesen Vorlagen vorgesehenen Änderungen zu den §§ 34 Abs. 3 und 4, 48 und 283 StG).

Schliesslich ist auf die Steuerausfälle hinzuweisen, die mit der Einführung der vorgeschlagenen Kindergutschrift verbunden wären. Wie mit Schreiben der Finanzdirektion an Ihre Kommission vom 13. April 2012 mitgeteilt wurde, sind die Staatssteuer-Ausfälle – in Anlehnung an neueste Berechnungen des Statistischen Amtes aufgrund der Komponentenstatistik 2007 und ausgehend von den für den Koordinierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2012–2015 geschätzten Einkommenssteuern für 2013 – auf insgesamt 84 Mio. Franken zu schätzen. Hinzu kämen entsprechende Ausfälle bei den Gemeindesteuern.

Aus all diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen Ihnen den Antrag, dem Kantonsrat zu beantragen, die PI KR-Nr. 217/2011 abzulehnen.

#### **4. Antrag der Kommission**

An der Sitzung vom 19. Juni 2012 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. Mai 2012 zur Kenntnis. Die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat – übereinstimmend mit dem Regierungsrat – mit 10:5 Stimmen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 217/2011 abzulehnen.

Die Kommissionsminderheit hält an ihrem Antrag fest.