

Steuerliche Entlastung von Familien: Kinder- und Betreuungsabzüge

- **Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!»**
- **V. Nachtrag zum Steuergesetz (Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!»)**

Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Gesetzesinitiative sowie Botschaft und Entwurf der Regierung zum V. Nachtrag zum Steuergesetz vom 4. November 2008

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung.....	1
1. Initiativbegehren	2
1.1. Wortlaut des Initiativbegehrens.....	2
1.2. Begründung	3
1.3. Feststellung der Zulässigkeit	3
1.4. Zustandekommen.....	3
1.5. Volksabstimmung	3
2. Kinderabzüge	4
2.1. Wesen und Aufgabe der Kinderabzüge	4
2.2. Bemessung der Kinderabzüge – Kinderlasten	4
2.3. Harmonisierungsrecht.....	6
2.4. Entwicklung der Kinderabzüge im Kanton St.Gallen	7
2.5. Kinderabzüge in andern Kantonen und beim Bund.....	7
3. Wertung der Initiative.....	8
3.1. Angemessenheit.....	8
3.2. Finanzielle Auswirkungen der Initiative	9
3.3. Ablehnung, Gegenvorschlag und finanzielle Auswirkungen des Gegenvorschlags	9
3.4. Verfahren.....	12
4. Anträge	12
Anhang: Kinderabzüge (Stand 1.1.2008).....	13
Entwürfe:	
– Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!»	18
– V. Nachtrag zum Steuergesetz (Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!»)	19

Zusammenfassung

Die Initiative «50% mehr Kinderabzüge!», die als Gesetzesinitiative in Form des ausformulierten Entwurfs abgefasst ist, will die Kinderabzüge vom Reineinkommen um 50 Prozent auf Fr. 7'200.– bzw. Fr. 10'200.– erhöhen. Kinderabzüge fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Nach dem Prinzip der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind der notwendige Existenzbedarf und die gesetzlichen Unterhaltsverpflichtungen aus der Bemessungsgrundlage auszuklammern. In den Kinderabzügen hat dieser Grundsatz bisher den adäquaten Niederschlag nicht in vollem Umfang gefunden. Die Abzüge wurden auch nach Massgabe der fiskalischen Ertragsausfälle bemessen. Die geltenden Kinderabzüge tragen dem

existenzsichernden Notbedarf nicht angemessen Rechnung und sind deshalb deutlich zu erhöhen. Die Initiative greift jedoch punktuell nur die Kinderabzüge auf und verlangt fest vorgegebene Abzugsbeträge. Sie lässt damit keinen Raum, die Kinderlasten insgesamt und in den Wechselwirkungen der steuerlichen Massnahmen zu beurteilen. Die Regierung will diese Frage in einen grösseren Zusammenhang stellen; namentlich soll die Erhöhung der Kinderbetreuungskosten im Sinn der Motion 42.08.29 «Kinderbetreuungskosten steuerlich mehr entlasten» miteinbezogen werden. Sie beantragt daher die Ablehnung der Initiative und unterbreitet einen Gegenvorschlag. Dieser sieht vor, die geltenden Kinderabzüge und den Kinderfremdbetreuungsabzug deutlich zu erhöhen und für die Eigenbetreuung von Kindern, für die kein Abzug für Drittbetreuung beansprucht wird, einen festen Zuschlag zum Kinderabzug zu gewähren.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens «50% mehr Kinderabzüge!».

1. Initiativbegehren

1.1. Wortlaut des Initiativbegehrens

Am 11. November 2007 unterbreitete das CVP-Initiativkomitee «50% mehr Kinderabzüge!» der Regierung eine Gesetzesinitiative in der Form eines ausformulierten Entwurfs unter dem Titel «50% mehr Kinderabzüge!» mit folgendem, im Zulassungsverfahren ergänzten Wortlaut:

«Art. 48 Abs. 1 Bst. a des Steuergesetzes vom 9. April 1998 ist wie folgt zu ändern:

Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:

- a) als Kinderabzug, wenn der Steuerpflichtige für den Unterhalt zur Hauptsache aufkommt und keinen Abzug nach Art. 45 Abs. 1 Bst. c dieses Erlasses beansprucht:
 - 1. **Fr. 7'200.–** für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende Kind, das noch nicht schulpflichtig ist;
 - 2. **Fr. 10'200.–** für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht;
 - 3. höchstens weitere Fr. 13'000.– für Ausbildungskosten für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht, soweit sie der Steuerpflichtige selbst trägt und sie **Fr. 3'000.–** übersteigen.

Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt der Kinderabzug jenem Elternteil zu, der für das Kind Unterhaltsbeiträge nach Art. 45 Abs. 1 Bst. c dieses Erlasses erhält. Werden keine Unterhaltsbeiträge geleistet, kommt der Kinderabzug jenem Elternteil zu, der für den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache aufkommt. Der Kinderabzug nach Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 dieser Bestimmung vermindert sich, soweit der Staat Stipendien gewährt, um den entsprechenden Betrag, jedoch höchstens auf den Abzug nach Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 dieser Bestimmung.»

Das Initiativkomitee, bestehend aus 22 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 2007, 3528).

1.2. Begründung

Zur Begründung bringen die Initianten vor, mit der Geburt des ersten Kindes verliere ein Paar 40 Prozent seiner Kaufkraft. Zwei Kinder würden die Kaufkraft um 50 Prozent mindern. Durch Kinder- und Ausbildungszulagen sowie Kinderabzüge würde der Kaufkraftverlust nur ungenügend ausgeglichen. Die durchschnittlichen monatlichen Haushaltsabgaben seien von 2000 bis 2004 um fast 4 Prozent gestiegen, das durchschnittliche Brutto-Haushaltseinkommen jedoch nur um knapp 1 Prozent. Rund 60 Prozent der Kinder würden in mittelständischen Familien leben, weshalb diese besonders stark belastet seien. Die Familien im Allgemeinen müssten dringend steuerlich entlastet werden. Kinder dürften kein Armutsrisiko bilden.

Mit der Erhöhung der Kinderabzüge – so die Initianten – könnten vor allem kinderreiche, einkommensschwache und mittelständische Familien gezielt und spürbar entlastet werden. Der Kanton St.Gallen könne sich damit als familienfreundlichster Ostschweizer Kanton profilieren.

Die Initianten halten die erwarteten Steuerausfälle von etwa Fr. 63 Millionen in Kanton und Gemeinden angesichts der vorhandenen Mittel (Nettovermögen des Kantons, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) und der Konjunkturaussichten für verkraftbar.

1.3. Feststellung der Zulässigkeit

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Initiative «50% mehr Steuerabzüge» nach Art. 36 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) mit ergänztem Wortlaut am 4. Dezember 2007 fest (ABI 2007, 3528). Es handelt sich um eine Gesetzesinitiative in der Form eines ausformulierten Entwurfs nach den Bestimmungen von Art. 32 ff. RIG.

1.4. Zustandekommen

Für das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative in der Form eines ausformulierten Entwurfs sind die Unterschriften von 6'000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 42 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Diese Zahl wurde mit 10'335 gültigen Unterschriften überschritten. Die Unterschriftenbogen erfüllen die in Art. 39 RIG festgelegten Vorschriften. Das Departement des Innern hat deshalb mit Verfügung vom 21. April 2008 (ABI 2008, 1549) 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 28. April 2008 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative ist am 12. Mai 2008 rechtsgültig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis 12. November 2008 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu stellen. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

1.5. 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 Initiativbegehren zu, untersteht der Erlass dem Gesetzesreferendum oder dem obligatorischen Finanzreferendum (Art. 47 RIG). Lehnt er das Initiativbegehren ab, hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will (Art. 48 Abs. 1 RIG). Der Gegenvorschlag ist nach Art. 49 Abs. 2 RIG in Form eines ausformulierten Entwurfs zu beschliessen. Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 44 Abs. 2 RIG). Dies ist auch dann der Fall, wenn der Kantonsrat innert 11 Monaten nach Rechtsgültigkeit des Be-

schlusses über das Zustandekommen, das heisst bis 12. Mai 2009, keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 44 Abs. 3 RIG).

2. Kinderabzüge

2.1. Wesen und Aufgabe der Kinderabzüge

Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) verlangt, dass jeder Steuerpflichtige nach Massgabe 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 und andererseits an den persönlichen Verhältnissen (Ernst Höhn / Robert Waldburger, Steuerrecht, 9. Auflage, Bern / Stuttgart / Wien 2001, N. 76 zu § 4) gemessen. 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, die 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, I. Teil, Therwil / Basel 2001, 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 grundsätzlich 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 (Bosshard / Bosshard / Lüdin, Sozialabzüge und Steuertarife im schweizerischen Steuerrecht, Zürich 2000, S. 95 ff). Nur aus dem disponiblen Einkommen können überhaupt Steuern bezahlt werden, 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 (sogenannter horizontaler Belastungsvergleich). 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).

2.2. Bemessung der Kinderabzüge – Kinderlasten

Über das richtige Mass der steuerrelevanten Kinderlasten gehen die Meinungen in Wissenschaft und Politik erwartungsgemäss auseinander. In der schweizerischen Steuerrechtslehre besteht insofern Einigkeit, als nach dem Nettoprinzip die subjektive Leistungsfähigkeit nur so weit reichen kann, als der Steuerpflichtige sein Einkommen nicht notwendigerweise für sich, seine Familienangehörigen oder für unterstützungsbedürftige Personen verwenden muss. Der Existenzbedarf dieser Personen ist aus der Bemessungsgrundlage auszuklammern (u.a. Reich,

Neuordnung a.a.O., S. 264; Höhn/Waldburger, a.a.O., N 109 zu § 4; Ivo P. Baumgartner, DBG-Kommentar Zweifel/Athanas, 2. Auflage, Basel 2008, N 1 zu Art. 35 und N 19 zu Art. 36). Auch das Bundesgericht bejaht wenigstens dem Grundsatz nach die Steuerbefreiung im Umfang des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Existenzsicherung (BGE 122 I 101 ff.). Im deutschsprachigen Ausland wird der Abzug der Kinderlasten noch deutlicher gefordert: «Würde der Kindesunterhalt nicht zum Abzug zugelassen, so handelt es sich unter dem Leistungsfähigkeitsaspekt um eine Diskriminierung» (für Deutschland: Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Köln 1993, S. 696; vgl. auch Gerhard Hauser-Schönbächler, Kinderabzüge vom Steuerbetrag?, in ASA 70, S. 385 und 390). Das österreichische Verfassungsgericht entschied bereits im Jahr 1991, auch das Existenzminimum von im Haushalt des Steuerpflichtigen lebenden Familienangehörigen ohne eigenes Einkommen sei durch einen Freibetrag in dessen Höhe zu berücksichtigen (Verfassungsgerichtshof vom 19. Dezember 1991, in Tipke a.a.O.).

Es ist eine Jahrzehnte alte Erfahrungstatsache, dass sich die Politik in der Schweiz der Frage nach der Relevanz der Kinderkosten im Leistungsfähigkeitsprinzip 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 einerseits daran, dass der existenzsichernde Lebensaufwand einer Person, insbesondere wenn diese im Familienverband lebt, weder steuerrechtlich eindeutig definiert noch statistisch hinreichend erfasst ist. Die steuerbaren Einkünfte sind steuerrechtlich 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. Die Angemessenheit des Abzugsbetrages wird nach sozial- und steuerpolitischem Gutdünken vielmehr danach beurteilt, welche fiskalischen Ertragsausfälle für tragbar gehalten werden. Der Gesetzgeber hat nach dieser unsachgemässen Methode auch in der Schweiz die «Kinderfreibeträge unreal limitiert» (Tipke, a.a.O., S. 697).

Es gibt in der Schweiz keine statistischen Erhebungen über den existenznotwendigen Aufwand für Kinder. Beispielsweise handelt es sich auch beim betriebsrechtlichen Existenzminimum nur um eine pauschalisierte Berechnung für den Einzelfall auf der Grundlage eines nach dem Alter des Kindes abgestuften Grundbetrages mit Zuschlägen (vgl. Kreisschreiben über die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums/Notbedarfs). Die tatsächlichen Kinderlasten können nach unterschiedlicher Methode empirisch geschätzt werden (Spycher / Bauer / Baumann, Die Schweiz und ihre Kinder, Chur / Zürich 1995, S. 151 ff. und 186). Letztmals sind die Kinderkosten im Jahr 1998 (mit Zahlen von 1995) vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS im Auftrag des EDI / BSV anhand von modellhaften Familien in unterschiedlichen Konstellationen ermittelt worden (Tobias Bauer: Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der 90er-Jahre. Bern 1998; Kurzfassung von Katharina Belser in Familie und Gesellschaft, Bulletin Familienfragen des BSV, 1. Februar 1998). Danach betragen die Zusatzkosten je Kind für eine alleinerziehende Person im Durchschnitt der ersten 20 Lebensjahre zwischen Fr. 15'250.– (tiefes Einkommen) und Fr. 34'400.– (hohes Einkommen), für ein Elternpaar zwischen Fr. 9'250.– und Fr. 22'950.–. Die Mehrbelastung je Kind verringert sich bei weiteren Kindern. Für Kinder, die noch nicht in der schulischen Ausbildung stehen, liegen die Kosten deutlich unter dem Durchschnitt, während jene für über 13-jährige rund ein Drittel höher liegen als der Durchschnitt. Berücksichtigt sind nur die direkten Kinderkosten, d.h. die Mehrauslagen. Steuerrechtlich nicht relevant und deshalb in diesem Zusammenhang nicht weiter zu beachten sind die oftmals viel gewichtigeren, indirekten oder Zeitkosten (Einkommensverluste, Karriereeinbussen, geringere Aus- und Weiterbildungschancen – auch als Opportunitätskosten bezeichnet; Spycher / Bauer / Baumann, a.a.O., S. 149).

Das Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich hat im Jahr 2003 in einer ergänzenden Berechnung die minimalen Unterhaltskosten ermittelt, die notwendig sind, um den existenziellen Bedarf eines Kindes zu decken (Familienbericht 2004 des EDI, S. 40). Für ein Ein-

zelkind sind hierbei zwischen Fr. 21'840.– und Fr. 23'100.– (je nach Alter) veranschlagt worden. Neuere Zahlen zur Berechnung des Notbedarfs liegen leider noch nicht vor. Das BASS hat zwar im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine neue Studie über die Kinderkosten verfasst und abgeliefert. Die Ergebnisse werden aber vom BFS erst am 27. November 2008 in der Publikation «Familien in der Schweiz – Statistischer Bericht 2008» veröffentlicht. Eine klare Aussage zu den existenziell notwendigen Kinderkosten ist auch von dieser Studie kaum zu erwarten. Vielmehr dürfte es sich um eine aktualisierte Version der auf empirischen Untersuchungen beruhenden Studie aus den 90er-Jahren handeln. Diese Schätzungsergebnisse variieren sehr stark um individuelle Parameter wie Familiengrösse, Alter des Kindes und Einkommensniveau.

2.3. Harmonisierungsrecht

Nach Art. 129 Abs. 2 BV bleiben von der Harmonisierung insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und Steuerfreibeträge ausgenommen. Die Kinderabzüge und andere Sozialabzüge oder Freibeträge fallen demnach bereits von Verfassungs wegen vollumfänglich in die Zuständigkeit der Kantone (Markus Reich, StHG-Kommentar Zweifel/Athanas, 2. Auflage, Basel / Genf / München 2002, N 58 ff. zu Art. 9). Diese geniessen bei der Festsetzung der Steuerfreibeträge einen erheblichen Gestaltungsspielraum, sind aber dennoch nicht völlig frei. Sie haben andere verfassungsrechtliche Grundsätze, namentlich die Rechtsgleichheit zu beachten (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997, 349). Dies müsste eigentlich den Freiraum der Kantone insofern klar begrenzen, als sich die Höhe des Kinderabzugs – wie erwähnt (Ziff. 1 hiavor) – nach dem Prinzip der Besteuerung auf Grund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am Existenzminimum der Kinder orientieren sollte (Hauser-Schönbächler, a.a.O., S. 390). Angesichts der grossen Unterschiede in Bund und Kantonen (vgl. hiernach Ziff. 5) tragen die Gesetzgeber diesen verfassungsmässigen Einschränkungen unterschiedlich Rechnung (Bosshard / Bosshard / Lüdin, a.a.O., S. 98).

Sozialabzüge wie die Kinderabzüge bezwecken, die Steuerbelastung, die im Wesentlichen durch das Steuermass bestimmt wird, zusätzlich für bestimmte Kategorien von Steuerpflichtigen auszubalancieren. Sie gleichen die im Bereich der notwendigen Einkommensverwendung bestehenden Unterschiede aus. Dabei muss der Gesetzgeber notwendigerweise typisieren. Berücksichtigt werden daher nicht – wie bei den organischen und anorganischen Abzügen – die tatsächlichen Auslagen. Vielmehr wird auf das Vorliegen bestimmter persönlicher Verhältnisse abgestellt.

Das Recht der direkten Bundessteuer kennt einen Kinderabzug von 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 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11; abgekürzt 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 pauschalierten Einheitsabzug werden die direkten Kosten steuerrechtlich 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).

2.4. Entwicklung der Kinderabzüge im Kanton St.Gallen

Die Kinderabzüge haben sich in den vergangenen 25 Jahren im Kanton St.Gallen wie folgt entwickelt:

Steuerjahre	Anzahl Jahre	Kinderabzug
1983 – 1986	4	Fr. 1'800.– ab 3. Kind Fr. 2'200.–
1987 – 1990	4	Fr. 2'300.– ab 3. Kind Fr. 2'700.–
1991 – 1992	2	Fr. 3'500.– ab 3. Kind Fr. 3'800.–
1993 bis 1998	6	Fr. 3'700.– ab 3. Kind Fr. 4'000.–
1999 bis 2000	2	Fr. 5'000.–
2001 bis 2006	6	Fr. 4'000.– im Vorschulalter Fr. 6'000.– in Ausbildung zu Hause Fr. 10'000.– in Ausbildung auswärts
2007 bis		Fr. 4'800.– im Vorschulalter Fr. 6'800.– während der Ausbildung + max. Fr. 13'000.– für Ausbildungskosten

Der Kinderabzug ist im Kanton St.Gallen seit der Steuerperiode 2007 zweistufig ausgestaltet (Art. 48 StG 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 Beratungen zum II. Nachtrag zum StG 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.

2.5. Kinderabzüge in andern Kantonen und beim Bund

Mit wenigen Ausnahmen werden in der Schweiz die Kinderlasten steuerlich über Sozialabzüge / Freibeträge vom Reineinkommen berücksichtigt. Ausgestaltung und Höhe der Kinderabzüge variieren sehr stark (vgl. Anhang). Ein direkter Vergleich ist deshalb nur unter Vorbehalten möglich. Neben dem klassischen Einheitsabzug finden sich mehrstufige Abzüge mit Unterscheidungen nach Alter des Kindes, Ausbildungsstatus und Ausbildungsort. In bestimmten Kantonen fällt der Kinderabzug mit steigendem Reineinkommen ab, in andern steigt er mit der Kinderzahl progressiv an.

Berücksichtigt man den blossen Kinderabzug, müsste der Kanton St.Gallen wohl in der unteren Hälfte der Kantonsrangliste eingeordnet werden. Das Ranking muss aber insofern relativiert werden, als der Ausbildungskostenabzug von höchstens Fr. 13'000.– die Eltern zusätzlich ganz wesentlich entlastet, soweit ihnen eben hohe Ausbildungskosten anfallen.

3. Wertung der Initiative

3.1. Angemessenheit

Im geltenden Recht wird den von Kindern verursachten Kosten auf unterschiedliche Weise Rechnung getragen, einerseits durch Abzüge von der Bemessungsgrundlage, andererseits durch tarifarische Massnahmen.

Die tatsächlichen Kosten von Versicherungsprämien und Sparzinsen sowie Betreuung der Kinder durch Drittpersonen können bis zu einem bestimmten Höchstbetrag über allgemeine Abzüge geltend gemacht werden. Allgemeine oder anorganische Abzüge berücksichtigen Kosten, die für die Einkommenserzielung nicht unbedingt kausal sein müssen, die aber der Gesetzgeber aus bestimmten ausserfiskalischen Gründen bei der Bemessung des steuerbaren Einkommens trotzdem anrechnen will. Nach Art. 45 Abs. 1 Bst. g StG erhöht sich der Maximalabzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen um Fr. 600.– für jedes Kind, für das der Steuerpflichtige einen Kinderabzug geltend machen kann. Gemessen an den Krankenkassenprämien der Grundversicherung erscheint dieser zusätzliche Abzugsbetrag wenigstens für unmündige Kinder nach wie vor sachgerecht. Im interkantonalen Vergleich liegt der Kanton St.Gallen bei diesem allgemeinen Abzug von Versicherungskosten durchaus im Mittelfeld. Eine Anpassung wäre allenfalls im Gleichschritt mit einer Erhöhung des Abzugs für Alleinstehende und Verheiratete zu prüfen.

Die Kosten der Betreuung von Kindern unter 15 Jahren durch Drittpersonen können nach Art. 45 Abs. 1 Bst. h StG bis höchstens Fr. 5'000.– für jedes Kind abgezogen werden, für das der Steuerpflichtige einen Kinderabzug nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 oder 2 StG beanspruchen kann. Der Abzug steht gemeinsam steuerpflichtigen Eltern mit beidseitiger Erwerbstätigkeit oder einseitiger Erwerbsunfähigkeit zu, sowie den ledigen, getrennt lebenden, geschiedenen oder verwitweten Steuerpflichtigen, wenn sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder dauernd erwerbsunfähig sind. Mit einer Motion fordert die FDP-Fraktion eine deutliche Erhöhung dieses Abzugs (42.08.29). Es geht ihr zunächst um eine Attraktivitätssteigerung des Kantons im interkantonalen Steuerwettbewerb und auch darum, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Die Regierung beantragt dem Kantonsrat Gutheissung der Motion.

Spezifische Kosten berücksichtigt im Weiteren der Ausbildungskostenabzug. Ausgestaltet ist er indessen nicht als allgemeiner Abzug, sondern als Sozialabzug, weil das Steuerharmonisierungsrecht einen Abzug für Ausbildungskosten nicht kennt und auch nicht zulässt. Als Sozialabzug fällt er jedoch in die Tarifautonomie der Kantone (Art. 9 Abs. 4 StHG). Nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 StG können Ausbildungskosten bis höchstens Fr. 13'000.– abgezogen werden für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selbst trägt und diese Fr. 2'000.– übersteigen. Beim Betrag von Fr. 2'000.– handelt es sich nicht um einen echten Selbstbehalt im Sinn eines nicht abziehbaren Minimalbetrages. Bis zu diesem Betrag sind Ausbildungskosten bereits in dem (gegenüber dem Kinderabzug für Vorschulkinder) um Fr. 2'000.– erhöhten Abzug für Kinder in Ausbildung berücksichtigt. In der Initiative wird der «Selbstbehalt» entsprechend der Differenz zwischen dem Kinderabzug für Vorschulkinder (Fr. 7'200.–) und für Kinder in Ausbildung (Fr. 10'200.–) folgerichtig auf Fr. 3'000.– angehoben. Der zusätzliche Abzug für Ausbildungskosten wird hingegen bei höchstens Fr. 13'000.– belassen. Insgesamt steigt jedoch der grösstmögliche Abzug für Ausbildungskosten auf Fr. 16'000.– je Kind (bisher Fr. 15'000.–) an.

Auf tarifarischer Ebene werden die Eltern von Kindern durch den Kinderabzug generell und (nur) im Fall der Einelternschaft durch das Vollsplitting entlastet. Die nach dem Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 StHG zwingende tarifarische Gleichstellung von Verheirateten und Alleinstehenden könnte eine logische Begründung nur darin finden, dass die Einelternschaft im Vergleich mit einer Zweielternfamilie mit zusätzlichen Kinderkosten verbunden wäre, die den Lebensunterhalt eines Ehepartners aufwiegen. Weil dies offensichtlich nicht zutrifft, hat das Bundesge-

richt die tarifarische Gleichbehandlung unmissverständlich als verfassungswidrig bezeichnet (BGE 131 II 697). Es ist aber Sache des Bundesgesetzgebers, diese Privilegierung der Allein-erziehenden mit Bezug auf die Kinderlasten zu korrigieren. Der Kanton St.Gallen hat dazu der Bundesversammlung am 21. Juni 2006 die Standesinitiative «Gerechte Familienbesteuerung» eingereicht.

Der allgemeine Kinderabzug trägt den typischerweise anfallenden Kinderkosten Rechnung, unabhängig davon, ob das Kind mit beiden oder nur einem Elternteil zusammen lebt. Abgegolten werden damit auch allfällige Versicherungsprämien, soweit sie Fr. 600.–, und allfällige Betreuungskosten, soweit sie Fr. 5'000.– übersteigen. Für Kinder, die noch nicht schulpflichtig sind, können nach geltendem Recht Fr. 4'800.– und für Kinder, die in der schulischen oder beruflichen Ausbildung stehen, Fr. 6'800.– abgezogen werden. Auf Grund der empirisch nachgewiesenen, erheblichen Unterschiede zwischen dem Aufwand für Kleinkinder und für schulpflichtige Kinder macht die Abstufung des Abzugs durchaus Sinn. Eine weitere Differenzierung nach den im Einzelfall stark unterschiedlichen Kosten der schulischen oder beruflichen Ausbildung wird über den Zusatzabzug für Ausbildungskosten gewährleistet.

Die Initiative verlangt eine Erhöhung der beiden Kinderabzüge um je 50 Prozent, von Fr. 4'800.– auf Fr. 7'200.– und von Fr. 6'800.– auf Fr. 10'200.–. Auch ohne statistisch genaue Zahlen über den existenznotwendigen Aufwand für Kinder kann mit Gewissheit festgestellt werden, dass die beantragten Abzugsbeträge noch deutlich unter den existenzsichernden Kinderlasten liegen. Von der Sache her ist die Initiative daher ohne Weiteres berechtigt. Die Regierung sprach sich deshalb auch grundsätzlich positiv zur Motion 42.08.30 «Erhöhung der Kinderabzüge» aus, die eine Erhöhung der Kinderabzüge auf wenigstens Fr. 8'000.– bzw. Fr. 10'000.– verlangt. Sie will sich aber bei der steuerlichen Gewichtung der Kinderlasten im Rahmen der vorliegenden Initiative nicht auf einen Mindestbetrag im Sinn der Motion fixieren lassen. Vielmehr soll eine differenzierte Abzugsregelung Platz greifen.

Die Kinderabzüge sind zwar nicht die stärksten Instrumente im Steuerwettbewerb, im Vergleich der Steuerbelastung von natürlichen Personen haben sie aber doch eine grosse Bedeutung. Durch vergleichsweise hohe Kinderabzüge kann sich ein Kanton als familienfreundlicher Kanton empfehlen. Mit einer deutlichen Erhöhung würde der Kanton St.Gallen in diese Kategorie vorstossen und sich auf den vordersten Plätzen in der Attraktivitätsskala für Steuerpflichtige mit Kindern etablieren. Mit dem einmalig hohen Ausbildungskostenabzug von Fr. 13'000.– steht der Kanton St.Gallen aus steuerlicher Sicht bereits an der Spitze der bildungsfreundlichen Kantone.

3.2. Finanzielle Auswirkungen der Initiative

Die Erhöhung der Kinderabzüge im Sinn der Initiative auf Fr. 7'200.– bzw. Fr. 10'200.– hätte jährliche Steuerausfälle von 25,3 Mio. Franken einfache Steuer zur Folge (Datenbasis 2003, Budgetzahlen 2009). Bei einem Staatssteuerfuss von 95 Prozent (gemäss Antrag der Regierung für 2009) belaufen sich die Mindereinnahmen des Kantons auf 24 Mio. Franken. Auf der Grundlage eines mutmasslichen gewogenen, mittleren Gemeindesteuerfusses von 136,5 Prozent (2008) haben die politischen Gemeinden mit einem Steuerausfall von insgesamt 34,5 Mio. Franken zu rechnen. Einschliesslich die Kirchgemeinden (mutmasslicher Ausfall etwa 4,4 Mio. Franken) wären im Kanton St.Gallen rund 62,9 Mio. Franken weniger Einkommenssteuern zu erwarten.

3.3. Ablehnung, Gegenvorschlag und finanzielle Auswirkungen des Gegenvorschlags

Die Forderung nach höheren Kinderabzügen ist nachvollziehbar und berechtigt. Das Initiativbegehren stösst in eine Richtung, die von der Regierung bereits bei der Behandlung des III. Nachtrags zum Steuergesetz angekündigt und eingeschlagen wurde. In der Tendenz kann die Regierung deshalb der Initiative zustimmen.

Mit dem Kinderabzug werden die allgemeinen Kosten, die ein Kind verursacht, berücksichtigt. Die Höhe der Kinderabzüge hat sich aber wie erwähnt seit jeher nicht an den tatsächlichen Kinderlasten oder an einer Indexentwicklung orientiert. Im Unterschied zur Anpassung anderer Abzüge hatte der Kinderabzug in der Vergangenheit oft unter finanz- und gesellschaftspolitischen Prioritäten zu leiden. Aus steuerrechtlicher Sicht ist eine deutliche Erhöhung der Abzüge zwar sachlich gerechtfertigt. Die Regierung vertritt jedoch die Auffassung, dass die allgemeinen Kinderabzüge nicht isoliert revidiert werden sollten. Die steuerliche Behandlung der Kinderlasten sollte im Sinn vorerwähnter Übersicht einer Gesamtbeurteilung unterzogen werden. Insbesondere würde dieses Vorgehen ermöglichen, das Anliegen der Motion 42.08.29 «Kinderbetreuungskosten steuerlich mehr entlasten» im weiteren Zusammenhang zu würdigen.

Der Kinderfremdbetreuungsabzug berücksichtigt die tatsächlichen, wirtschaftlichen Leistungseinbussen durch Kosten der Fremdbetreuung in Folge Berufstätigkeit. Er begünstigt die Erwerbstätigkeit beider Eltern oder einer alleinerziehenden Person. Gewinnungskostencharakter kommt ihm jedoch nicht zu. Für die Betreuung der Kinder fallen indessen nicht nur bei der Betreuung durch Drittpersonen Kosten an. Auch die Betreuung durch den Steuerpflichtigen selbst ist – zusätzlich zu den allgemeinen Kinderkosten, den mit dem allgemeinen Kinderabzug Rechnung getragen wird – mit gewissen, wenn auch deutlich geringeren Ausgaben verbunden, die bei Fremdbetreuung mit der Betreuungsentschädigung abgegolten und steuerlich berücksichtigt werden. Diesen Eigenbetreuungskosten kann mit einem zusätzlichen pauschalen Abzug steuerlich Rechnung getragen werden. Im Vergleich mit Eltern, die ihre Kinder fremdbetreuen lassen und dafür einen (hohen, betraglich aber limitierten) allgemeinen Abzug beanspruchen können, werden auf diese Weise Eltern, welche die Eigenbetreuung wählen, durch eine fixe Abzugspauschale für typischerweise anfallende Betreuungskosten entlastet. Hiermit kann auch nicht bezifferbaren, indirekten Kinderkosten, die bei Drittbetreuung nicht oder nicht in gleichem Ausmass anfallen oder abgezogen werden können, in angemessener Weise Rechnung getragen werden. Ein entsprechender Sozialabzug ist wie bei Fremdbetreuung auf die Lebensphase des Kindes zu beschränken, in der es besonders intensiver und aufwändiger Betreuung bedarf. Der Kinderfremdbetreuungsabzug ist in diesem Sinn schon nach geltendem Recht für Kinder unter 15 Jahren vorbehalten (Art. 45 Abs. 1 Bst. h StG). Ab dem 15. Altersjahr kann in der Regel auf eine Drittbetreuung in Folge Erwerbstätigkeit verzichtet werden. Andererseits fallen aber ab dieser Altersstufe vermehrt Kosten für die schulische oder berufliche Ausbildung an. Diese können indessen nach der erwähnten Ordnung der Sozialabzüge im Kanton St.Gallen bis zum Betrag von Fr. 13'000.– je Kind (bei einem im Kinderabzug enthaltenen Selbstbehalt von Fr. 2'000.–) zusätzlich in Abzug gebracht werden (Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 StG).

Bei gesamtheitlicher Betrachtung der Steuerbelastung von Familien scheint es angezeigt, die Kinderkosten differenziert anzurechnen. Die Kinderabzüge sollen in der Stossrichtung der Initiative 42.08.30 «50% mehr Kinderabzüge!» und im Sinn der Motion «Erhöhung der Kinderabzüge» deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann der Abzug für Kosten der Kinderbetreuung durch Drittpersonen – wie von der Motion 42.08.29 «Kinderbetreuungskosten steuerlich mehr entlasten» verlangt – wesentlich heraufgesetzt werden. Neu soll aber jenen Eltern, die ihre Kinder (bis zum 15. Altersjahr) selbst betreuen, ein Zuschlag zum Kinderabzug gewährt werden. Steuersystematisch handelt es sich dabei nicht um einen neuen Abzugstypus. Der Kindersozialabzug erfährt lediglich eine nuancierte Ausgestaltung.

Konkret unterbreitet die Regierung damit dem Kantonsrat einen ausformulierten Gegenvorschlag zur Initiative «50% mehr Kinderabzüge!». Dieser wird als Entwurf eines V. Nachtrags zum Steuergesetz vorgelegt und hat folgenden Inhalt:

- Der Kinderabzug für ein Kind, das noch nicht schulpflichtig ist, soll neu Fr. 6'000.– (bisher Fr. 4'800.–) betragen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 StG). Die Erhöhung beträgt demnach Fr. 1'200.– oder 25 Prozent.
- Der Kinderabzug für ein Kind in der schulischen oder beruflichen Ausbildung wird auf Fr. 8'000.– (bisher Fr. 6'800.–) angehoben (Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 StG). Die Erhöhung beträgt auch in diesem Fall Fr. 1'200.–. Das entspricht einem Plus von 18 Prozent.

- Der Maximalabzug für Kosten der Betreuung von Kindern unter 15 Jahren durch Drittpersonen (Art. 45 Abs. 1 Bst. h StG) wird auf Fr. 10'000.– verdoppelt.
- Für die eigene Betreuung des Kindes unter 15 Jahren, für das kein Drittbetreuungsabzug nach Art. 45 Abs. 1 Bst. h StG beansprucht wird, soll neu ein zusätzlicher Kinderabzug von Fr. 2'000.– angerechnet werden (Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 StG).

Für Kinder unter 15 Jahren können demnach im Vorschulstadium wenigstens Fr. 8'000.– (Fr. 6'000.– allgemeiner Kinderabzug plus Fr. 2'000.– Eigenbetreuungsabzug) und höchstens Fr. 16'000.– (Fr. 6'000.– allgemeiner Kinderabzug plus Fr. 10'000.– Fremdbetreuungsabzug) abgezogen werden. In der schulischen oder beruflichen Ausbildung sind für diese Kinder wenigstens Fr. 10'000.– (Fr. 8'000.– allgemeiner Kinderabzug plus Fr. 2'000.– Eigenbetreuungsabzug) und höchstens Fr. 18'000.– (Fr. 8'000.– allgemeiner Kinderabzug plus Fr. 10'000.– Fremdbetreuungsabzug) abziehbar. Ab dem 15. Altersjahr beträgt der Kinderabzug Fr. 8'000.–. Zusätzlich können bis zu Fr. 13'000.– an Ausbildungskosten, die in dieser Lebensphase besonders häufig anfallen, abgezogen werden.

Stimmen der Kantonsrat und das Volk diesem Gegenvorschlag zu, hätte dies jährliche Steuerausfälle von Fr. 22,4 Mio. einfache Steuer zur Folge (Datenbasis 2003, Budgetzahlen 2009, Betreuungsabzug 2006 hochgerechnet). Die Mindereinnahmen für den Kanton würden sich bei einem Steuerfuss von 95 Prozent gemäss Antrag der Regierung für 2009 auf Fr. 21,3 Mio. belaufen, für die politischen Gemeinden (mutmasslicher gewogener, mittlerer Steuerfuss für 2008 von 136,5 Prozent) auf Fr. 30,5 Mio. und für die Kirchgemeinden auf Fr. 3,9 Mio.. Der gesamte Steuerausfall von Fr. 55,7 Mio. läge damit rund 11 Prozent unter den Mindereinnahmen, die bei Gutheissung der Initiative «50% mehr Kinderabzüge!» zu erwarten wären (vgl. Abschl. III. Ziff. 2).

Die zu erwartenden Steuerausfälle sind für den Kanton verkraftbar. Der Finanzhaushalt des Kantons ist in einer guten Verfassung. Ein Blick in die Zukunft zeigt allerdings sehr deutlich, dass einige Herausforderungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf den Kantonshaushalt bevorstehen. Zu erwähnen ist zum Beispiel auf der Aufwandseite die Finanzierung der anstehenden grossen Investitionsvorhaben. Andererseits besteht für den Kanton mit Blick auf die Steuerkonkurrenz Handlungsbedarf. Mit dem II. und III. Nachtrag zum Steuergesetz, mit der Steuerfussreduktion um 10 Prozentpunkte im Jahr 2008 sowie mit der beantragten Reduktion für das Jahr 2009 um weitere 10 Prozentpunkte konnten oder können wesentliche Verbesserungen erzielt werden. Darüber hinaus sind aber weitere Entlastungen erforderlich, einerseits zur weiteren gezielten Entlastung von spezifischen Einkommenskategorien (Familien, Mittelstand), andererseits zur Reduktion der Steuerbelastung allgemein. Mit diesen Massnahmen wird der Standort St.Gallen generell und insbesondere für Familien wesentlich attraktiver ausgestaltet. Bei einer dynamischen und längerfristigen Betrachtung kann dadurch auch ein Zuwachs des Steuersubstrats erwartet werden. Die steuerlichen Entlastungen sind allerdings nur dann finanzierbar, wenn auf der Ausgabenseite Prioritäten gesetzt werden und der Ausgabenzuwachs begrenzt werden kann. Zudem wird aus finanzpolitischer Sicht von grosser Bedeutung sein, inwieweit mit einer wirtschaftlichen Abkühlung und einer daraus resultierenden Reduktion der Steuererträge gerechnet werden muss. Die erforderlichen steuerlichen Verbesserungen sind vor diesem Hintergrund mit Nachdruck, aber auch mit der notwendigen finanzpolitischen Flexibilität anzustreben.

Indem die Regierung dem Kantonsrat einen ausformulierten Gegenvorschlag in Form eines V. Nachtrags zum Steuergesetz unterbreitet, empfiehlt sie ihm implizit die Ablehnung des Initiativbegehrens (Art. 48 Abs. 1 RIG). Sie legt aus formellen Gründen zwei Entwürfe zur Beschlussfassung vor.

3.4. Verfahren

Lehnt der Kantonsrat – wie von der Regierung beantragt – die Initiative «50% mehr Kinderabzüge!» ab und unterbreitet dem Volk einen Gegenvorschlag, hat das Volk gleichzeitig über die Initiative und den Gegenvorschlag abzustimmen, es sei denn, das Initiativkomitee zieht die Initiative zurück. In diesem Fall verbleibt der Gegenvorschlag (V. Nachtrag zum Steuergesetz). Dieser untersteht nach Art. 5 Bst. a und Art. 58 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

4. Anträge

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:

1. die Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!» gemäss Entwurf des Kantonsratsbeschlusses abzulehnen;
2. auf den V. Nachtrag zum Steuergesetz als Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!» einzutreten.

Im Namen der Regierung

Die Präsidentin:

Heidi Hanselmann

Der Leiter der Staatskanzlei a.i.:

Rolf Vorburger

Kinderabzüge (Stand 1.1.2008)

Anhang

Alle Steuergesetze sehen Abzüge für minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder vor, für deren Unterhalt der Steuerpflichtige sorgt.

Bund / Kantone	Abzug je Kind (in Fr.)	Definition	Ausblick / Entwicklung
dBSt	6'100	Für jedes minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind	Anstelle des Systemsentscheids, auf den BR Merz verzichten möchte, sind tarifari-sche Entlastungen in Vorbereitung; ins-besondere wird eine deutliche Erhöhung der Kinderabzüge erwartet; Gesetzes-vorlage noch in diesem Jahr; nach gelten-dem Recht wird der Kinderabzug erst er-höhrt, wenn der Landesindex der Konsu-mentenpreise um 7% angestiegen ist
ZH	6'800	Für jedes minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind	Per 1.1.2010: 8'300 Fr. (Botschaft vom 12.6.2008)
BE	4'400	Für jedes minderjährige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kind; zusätzlich höchstens 4'400 Fr. je Kind bei auswärtiger Ausbildung oder für nachgewiesene zu-sätzliche Ausbildungskosten; weitere 1'200 Fr. je Kind für Einelternfamilien mit eigenem Haushalt	Der Kinderabzug wird per 1.1.2009 auf 6'300 Fr. erhöht; für Kinder in auswärtiger Ausbildung (zu-sätzlich) auf 6'000 Fr.
LU	6'400	Abgestufter Abzug: = 6'400 Fr., wenn das Kind das sechste Altersjahr noch nicht vollendet hat, = 6'900 Fr., wenn das Kind das sechste Altersjahr vollendet hat, = 12'000 Fr., wenn das Kind in schulischer oder beruflicher Ausbildung steht und sich dafür ständig am auswärtigen Ausbildungsort aufhalten muss	Per 1.1.2011 sollen die Kinderabzüge durch einen generellen Kinderbetreu-ungsabzug ergänzt werden.
UR	6'100	Abgestufter Abzug: = 6'100 Fr. für jedes minderjährige Kind = + 4'000 Fr. für jedes Kind in beruflicher oder schulischer Ausbildung = + 12'000 Fr. bei auswärtigem Ausbildungsort Der Abzug ist um die bezogenen Stipendien und den Lehrlingslohn zu kürzen	Per 1.1.2009 (Volksabstimmung 28.9.2008; unbestritten): Abzug für minderjähriges Kind = 8'000 Fr. Kind in Lehre oder Ausbildung = + 4'300 Fr. bei ständigem auswärtigem Aufenthalt = + 12'800 Fr.

Bund / Kantone	Abzug je Kind (in Fr.)	Definition	Ausblick / Entwicklung
SZ	7'500	Für jedes minderjährige Kind; 9'500 Fr. für jedes volljährige Kind in Ausbildung	Keine Änderungen geplant
OW	4'000	Abgestufter Abzug: = 4'000 Fr. für jedes minderjährige Kind = + 1'600 Fr. für jedes Kind in beruflicher oder schulischer Ausbildung = + 5'700 Fr. bei ständigem auswärtigem Ausbildungsort	Keine Änderungen geplant
NW	5'000	Abgestufter Abzug: = 5'000 Fr. für jedes minderjährige Kind = + 1'500 Fr. bei ausserkantonaler Ausbildung = + 7'000 Fr. (nur 5'000 Fr. beim ersten Kind) bei ständigem auswärtigem Ausbildungsaufenthalt	Keine Änderungen geplant
GL	6'000	Für jedes minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind Erhöhung um je 6'000 Fr. bei ausserkantonaler Ausbildung und ständigem auswärtigem Ausbildungsaufenthalt	Keine Änderungen geplant
ZG	8'300	Für jedes minderjährige oder in Lehre oder Studium stehende Kind	Per 1.1.2009: 11'000 Fr.
FR	7'000 - 5'500	7'000 Fr. für jedes Kind, das minderjährig ist oder sich in der Lehre oder im Studium befindet, wenn das Kind ausschliesslich von der steuerpflichtigen Person unterhalten wird und deren Reineinkommen den anrechenbaren Grenzbetrag nicht übersteigt. Dieser Abzug beträgt für das dritte und jedes weitere Kind 8'000 Fr. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1'000 Fr., das den anrechenbaren Grenzbetrag übersteigt, um 100 Fr. gekürzt. Er beträgt jedoch für das erste und zweite Kind mind. 5'500 Fr. und 6'500 Fr. für das dritte und jedes weitere Kind. Die anrechenbare Einkommensgrenze beträgt 60'000 Fr. für das erste Kind; sie erhöht sich für jedes zusätzliche Kind um 10'000 Fr.	Keine Änderungen geplant
SO	6'000	Für jedes minderjährige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kind	Keine Änderungen geplant
BS	6'800	Für jedes minderjährige, erwerbsunfähige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kind in häuslicher Gemeinschaft, für das der Steuerpflichtige zur Hauptsache aufkommt	Keine Änderungen geplant
BL	750 vom Steuerbetrag!	Der Abzug wird gewährt für jedes minderjährige, erwerbsunfähige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kind, für das die steuerpflichtige Person sorgt (Sorgerecht). Abzug vom Steuerbetrag (nicht vom Einkommen)	Keine Änderungen geplant, da der Kinderabzug per 1.1.2007 angepasst wurde
SH	6'000	Für jedes minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind, für das die steuerpflichtige Person zur Hauptsache sorgt	Am 26.2.2008 hat der Regierungsrat eine Vorlage für eine Teilrevision des Steuergesetzes verabschiedet; vorgeschlagene Erhöhung des Kinderabzuges auf 6'500 Fr.; im Kantonsrat bisher nicht behandelt

Bund / Kantone	Abzug je Kind (in Fr.)	Definition	Ausblick / Entwicklung
AR	5'000	Abgestufter Abzug: = 5'000 Fr. für jedes minderjährige Kind = 6'000 Fr. für jedes Kind in beruflicher oder schulischer Ausbildung = max. 12'000 Fr. für jedes Kind in auswärtiger Ausbildung Der Abzug wird um die erhaltenen Stipendien bis mind. 6'000 Fr. gekürzt. Der Steuerpflichtige muss von den Ausbildungskosten mind. 2'000 Fr. selbst tragen	Keine Änderungen geplant, da die Kinderabzüge per 2008 revidiert wurden
AI	5'000	Für das erste und zweite minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind, 6'000 Fr. für jedes weitere unter der elterlichen Sorge oder Obhut stehende Kind. Der Abzug erhöht sich um 5'000 Fr. für jedes Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht und sich hiefür ständig am auswärtigen Ausbildungsort aufhalten muss. Dabei sind gewährte Stipendien und andere nicht rückzahlbare Ausbildungsbeträge von den Ausbildungskosten abzuziehen	Mit einer Erhöhung der Kinderabzüge auf 2010 ist zu rechnen
SG	4'800	Abgestufter Tarif: = 4'800 Fr. für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende Kind, das noch nicht schulpflichtig ist; = 6'800 Fr. für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht; = höchstens weitere 13'000 Fr. für Ausbildungskosten für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht, soweit sie der Steuerpflichtige selbst trägt und sie Fr. 2'000.– übersteigen	
GR	5'000	Abgestufter Abzug: = 5'000 Fr. für jedes Kind im Vorschulalter = 8'000 Fr. für jedes schulpflichtige Kind = 14'000 Fr. für jedes Kind in auswärtiger Ausbildung	Keine Änderungen geplant, da die Kinderabzüge per 1.1.2008 revidiert wurden
AG	6'400	Abgestufter Abzug: = 6'400 Fr. bis zum vollendeten 14. Altersjahr = 8'000 Fr. bis zum vollendeten 18. Altersjahr = 9'500 Fr. für jedes volljährige Kind in Ausbildung	Keine Änderungen geplant, evtl. Indexierung
TG	7'000	Erhöhung für Kinder in Ausbildung: = + 8'000 Fr. für Kinder in Ausbildung vom 16. - 19. Altersjahr = + 10'000 Fr. für Kinder in Ausbildung vom 20. - 26. Altersjahr	Keine Änderungen geplant

Bund / Kantone	Abzug je Kind (in Fr.)	Definition	Ausblick / Entwicklung
TI	10'900	Zusätzlich bis 13'200 Fr. für jedes Kind bis zum 25. Altersjahr, das studiert und keine Stipendien über 1'000 Fr. pro Jahr erhält (andernfalls Reduktion dieses Abzuges)	Keine Änderungen geplant
VD		Besteuerung nach Konsumeinheiten Kinder bei verheirateten Eltern: Quotient von 0.5 je minderjähriges, studierendes oder eine Lehre absolvierendes Kind, für das die Steuerpflichtigen voll aufkommen Kinder bei getrennt lebenden oder geschiedenen Eltern: Quotient von 0.25 je minderjähriges, studierendes oder eine Lehre absolvierendes Kind, für das der Steuerpflichtige voll aufkommt	Keine Änderungen geplant
VS	4'260	Abgestufter Abzug: = 4'260 Fr. für jedes Kind unter 6 Jahren = 5'330 Fr. für jedes Kind zwischen 6 und 16 Jahren = 6'400 Fr. für jedes in Ausbildung stehende Kind ab 16 Jahren Zusätzliche Reduktion des kantonalen Einkommensteuerbetrages um 300 Fr. pro Kind	Keine Änderungen geplant, evtl. Indexierung
NE	4'500 - 5'000	Abgestufter Abzug: = 4'500 - 5'000 Fr. für das erste minderjährige oder volljährige in Ausbildung stehende Kind bis zum 25. Altersjahr = 5'000 - 6'000 Fr. für das zweite Kind = 5'500 - 6'500 Fr. für das dritte und jedes weitere Kind Das für den Maximalabzug massgebende Reineinkommen beträgt 70'000 Fr. / Jahr. Der Abzug verringert sich um 100 Fr. pro 1'000 Fr. weniger Einkommen. Für jedes zusätzliche Kind erhöht sich die Einkommensgrenze um weitere 10'000 Fr. Der Mindestabzug des Kinderabzuges wird auf jeden Fall gewährt	Keine Änderungen geplant

Bund / Kantone	Abzug je Kind (in Fr.)	Definition	Ausblick / Entwicklung
GE		<p>Steuerrabatt im Verhältnis zur persönlichen Situation des Steuerpflichtigen. Dieser Rabatt wird berechnet auf einem massgebenden Betrag von 28'576 Fr. mit Erhöhung dieser Summe um 6'754 Fr. für jede "Verpflichtung" bzw. 3'377 Fr. für jede "Halbverpflichtung".</p> <p>Der Kanton Genf versteht unter einer "Verpflichtung" resp. "Halbverpflichtung":</p> <p>a) Für denjenigen Elternteil, der das Sorgerecht hat, jedes minderjährige Kind ohne Erwerbstätigkeit oder mit einem jährlichen Einkommen von höchstens 14'667 Fr. (ganze Verpflichtung) oder von höchstens 22'000 Fr. (Halbverpflichtung)</p> <p>b) für denjenigen Elternteil, der für seinen Unterhalt aufkommt, jedes volljährige Kind bis zum 25. Altersjahr, das in beruflicher oder schulischer Ausbildung steht, dessen Vermögen 52'000 Fr. nicht übersteigt und das ein Erwerbseinkommen von höchstens 14'667 Fr. (ganze Verpflichtung) oder von höchstens 22'000 Fr. (Halbverpflichtung) hat</p>	Keine Änderungen geplant
JU	4'600	Für die beiden ersten Kinder; für jedes weitere Kind 5'200 Fr.; zusätzlicher Abzug bis 5'700 Fr. je Kind, das auswärts ausgebildet wird	Keine Änderungen geplant, evtl. Indexierung

Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!»

Entwurf der Regierung vom 4. November 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. November 2008 Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 44 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967¹

als Beschluss:

1. Die Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!»² wird abgelehnt.
2. Dem Volk wird ein Gegenvorschlag unterbreitet.

¹ sGS 125.1.

² ABI 2007, 3528.

V. Nachtrag zum Steuergesetz (Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative «50% mehr Kinderabzüge!»)

Entwurf der Regierung vom 4. November 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. November 2008 Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Steuergesetz vom 9. April 1998 wird wie folgt geändert:

e) Allgemeine Abzüge 1. Von der Höhe des Einkommens unabhängige Abzüge

Art. 45. Von den Einkünften werden abgezogen:

- a) die privaten Schuldzinsen, soweit sie nicht als Anlagekosten gelten, im Umfang der nach Art. 33, 33bis und 34 dieses Erlasses steuerbaren Vermögenserträge zuzüglich Fr. 50'000.–;
- b) die dauernden Lasten sowie 40 Prozent der bezahlten Leibrenten;
- c) die Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Ehegatten sowie die Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Sorge oder Obhut stehenden Kinder, nicht jedoch Leistungen in Erfüllung anderer familienrechtlicher Unterhalts- oder Unterstützungspflichten;
- d) die nach Gesetz, Statut oder Reglement geleisteten Einlagen, Prämien und Beiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge;
- e) Einlagen, Prämien und Beiträge zum Erwerb von Ansprüchen auf Leistungen aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge nach Art. 82 BVG;
- f) die Prämien und Beiträge für die Erwerbsersatzordnung, die Arbeitslosenversicherung und die obligatorische Unfallversicherung;
- g) die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Bst. f dieser Bestimmung fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 4'800.– für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten und von Fr. 2'400.– für die übrigen Steuerpflichtigen. Diese Abzüge erhöhen sich um Fr. 1'000.– für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten und um Fr. 500.– für die übrigen Steuerpflichtigen, wenn keine Beiträge nach Bst. d und e dieser Bestimmung abgezogen werden. Sie erhöhen sich um Fr. 600.– für jedes Kind, für das der Steuerpflichtige einen Kinderabzug geltend machen kann;

- h) die Kosten der Betreuung von Kindern unter 15 Jahren durch Drittpersonen, höchstens Fr. 10'000.– für jedes Kind, für das der Steuerpflichtige einen Kinderabzug nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 oder 2 dieses Erlasses beanspruchen kann, wenn bei gemeinsam steuerpflichtigen Eltern beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd erwerbsunfähig ist. Den ledigen, getrennt lebenden, geschiedenen oder verwitweten Steuerpflichtigen steht der Abzug zu, wenn sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder dauernd erwerbsunfähig sind.

Bei gemeinsam steuerpflichtigen Ehegatten werden vom Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten erzielt, Fr. 500.– abgezogen; ein gleicher Abzug wird bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten gewährt.

g) Sozialabzüge

Art. 48 Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:

- a) als Kinderabzug, wenn der Steuerpflichtige für den Unterhalt zur Hauptsache aufkommt und keinen Abzug nach Art. 45 Abs. 1 Bst. c dieses Erlasses beansprucht:
1. Fr. 6'000.– für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende Kind, das noch nicht schulpflichtig ist;
 2. Fr. 8'000.– für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht;
 3. höchstens weitere Fr. 13'000.– für Ausbildungskosten für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht, soweit sie der Steuerpflichtige selbst trägt und sie Fr. 2'000.– übersteigen;
 4. **weitere Fr. 2'000.– für die eigene Betreuung jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehenden Kindes unter 15 Jahren, für das der Steuerpflichtige keinen Abzug nach Art. 45 Abs. 1 Bst. h dieses Erlasses beansprucht.**

Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt der Kinderabzug jenem Elternteil zu, der für das Kind Unterhaltsbeiträge nach Art. 45 Abs. 1 Bst. c dieses Erlasses erhält. Werden keine Unterhaltsbeiträge geleistet, kommt der Kinderabzug jenem Elternteil zu, der für den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache aufkommt. Der Kinderabzug nach Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 dieser Bestimmung vermindert sich, soweit der Staat Stipendien gewährt, um den entsprechenden Betrag, jedoch höchstens auf den Abzug nach Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 dieser Bestimmung.

b) ...

c) ...

Die Sozialabzüge werden nach den Verhältnissen am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht festgelegt.

Besteht die Steuerpflicht nur während eines Teils der Steuerperiode, werden die Sozialabzüge anteilmässig gewährt; für die Bestimmung des Steuersatzes werden sie voll angerechnet.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.