

# **Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften**

## **Zusatzbericht zum Bericht "Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten"**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.3292 der WAK-N vom 7. April 2014

Bern, 2015

---

---

## Zusammenfassung

Um Familien mit Kindern zusätzlich zu fördern, bestehen heute verschiedene Lösungsansätze. Neben steuerrechtlichen Massnahmen sind auch ausserfiskalische Transferleistungen wie etwa sozialversicherungsrechtliche Familienbeihilfen in Betracht zu ziehen. Im Jahr 2012 beauftragte der Bundesrat das EFD, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem WBF eine Machbarkeitsstudie zu erstellen, in welcher untersucht wird, ob es zweckmässiger wäre, auf die kinderrelevanten Vergünstigungen im Steuerrecht zu verzichten und diese durch sozialversicherungsrechtliche Massnahmen wie etwa ein steuerfreies Kindergeld zu ersetzen. Im Steuerrecht würde der Verzicht auf die Berücksichtigung der Kinderkosten und die Ausrichtung eines sozialversicherungsrechtlichen Kindergeldes den Übergang von der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bedeuten.

In der Machbarkeitsstudie werden verschiedene Reformvarianten aufgezeigt, wie die Kinderkosten ausserhalb des Steuerrechts mit sozialpolitischen Massnahmen berücksichtigt werden könnten.

Im Dezember 2013 wurde das EFD beauftragt, einen Zusatzbericht zur Machbarkeitsstudie der interdepartementalen Arbeitsgruppe zu erstellen, in welchem die Reformvariante "Steuergutschriften" vertieft untersucht wird.

Sollen die Kinderkosten durch Steuergutschriften berücksichtigt werden, wird für jedes Kind unabhängig vom Einkommen der anspruchsberechtigten Person grundsätzlich ein gleich hoher Betrag gewährt. Die im geltenden Recht gewährten kinderrelevanten Abzüge von der Bemessungsgrundlage sowie mildere Tarife für Steuerpflichtige mit Kindern würden gestrichen werden. Zudem wären Kinderzulagen, die als Beitrag zur Deckung der Lebenshaltungskosten des Kindes gedacht sind, in einem System, das den Kinderkosten ausserhalb des Steuerrechts Rechnung trägt, für steuerfrei zu erklären.

Unter Steuergutschriften sind Abzüge vom Steuerbetrag zu verstehen. Im Gegensatz zu den Abzügen von der Bemessungsgrundlage wird die Steuergutschrift an die Bezahlung der geschuldeten Steuer angerechnet.

Steuerpflichtige, die keine oder nur sehr geringe Steuern bezahlen, profitieren von Steuergutschriften nur dann, wenn ihnen die Differenz zwischen Gutschrift und geschuldetem Steuerbetrag (Negativsteuern) ausbezahlt wird, da diese ansonsten teilweise oder vollständig ins Leere fällt.

Im Bericht werden drei mögliche Modelle aufgezeigt, wie die Steuergutschriften ausgestaltet werden könnten:

- Modell 1: Einführung von Steuergutschriften nur auf Bundesebene.
- Modell 2: Einführung von Steuergutschriften sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons- und Gemeindeebene. Die Steuergutschriften könnten bei diesem Modell sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die kantonalen Gesetze in der gleichen Höhe festgesetzt werden. Möglich wäre aber

---

auch, auf kantonaler Ebene einen tieferen Betrag als bei der direkten Bundessteuer vorzusehen. Bei dieser Variante würde jedoch der Betrag für die Steuergutschrift in allen Kantonen gleich hoch sein.

- *Modell 3: Einführung von Steuergutschriften sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons- und Gemeindeebene. Bei diesem Modell wären die Steuergutschriften bei der direkten Bundessteuer und in den kantonalen Gesetzen nicht gleich hoch. Jeder Kanton könnte selber bestimmen, in welcher Höhe Steuergutschriften für Steuerpflichtige mit Kindern gewährt werden sollen.*

*Bei getrennt lebenden Eltern wird - wie im geltenden Recht bei den kinderrelevanten Abzügen und dem Elterntarif - zu entscheiden sein, welchem Elternteil die Steuergutschrift angerechnet bzw. ausbezahlt wird. Hierzu gibt es verschiedene Lösungsmöglichkeiten. Beispielsweise könnte die Gewährung der Gutschrift an die gleichen Voraussetzungen geknüpft werden wie die Gewährung des Elterntarifs oder an diejenigen, die für den Kinderabzug gelten. Eine einfachere Zuweisung der Steuergutschrift wäre die hälftige Aufteilung der Gutschrift auf die Eltern, unabhängig von den konkreten Umständen.*

*Auch bei einer Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit muss den Kinderdrittbetreuungskosten Rechnung getragen werden. Davon ausgehend, dass diese Kosten auch als Berufskosten aufgefasst werden können, könnte ein entsprechender Gewinnungskostenabzug vorgesehen werden. Möglich wäre auch bei Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung, die Steuergutschrift mit einem Zuschlag in der Höhe eines zu definierenden Prozentsatzes der nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung zu ergänzen.*

*Der Systemwechsel zu den Steuergutschriften könnte aller Voraussicht nach nicht ohne Verfassungsänderungen erfolgen. Insbesondere bei den Modellen 2 und 3 würde relativ stark in die Tarifautonomie der Kantone eingegriffen werden.*

*Der Wechsel zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten liesse sich grundsätzlich aufkommensneutral ausgestalten, wenn die durch die Streichung der kinderbezogenen Abzüge generierten Steuermehreinnahmen für die Gewährung von Steuergutschriften verwendet würden.*

*Der Übergang zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten sollte im Vergleich zum geltenden System vor allem zu administrativen Vereinfachungen und zu mehr Transparenz führen. Die drei dargelegten Modelle zeigen aber auf, dass der technische und organisatorische Aufwand bei der Ausrichtung von Steuergutschriften, insbesondere auch bei der Auszahlung von Negativsteuern, insgesamt ziemlich hoch sein dürfte.*

*Fest steht, dass mit der Berücksichtigung der Kinderlasten durch Steuergutschriften inklusive Negativsteuer jedes Kind – unabhängig von der wirtschaftlichen Lage seiner Eltern – mit dem gleichen Förderbetrag bedacht werden kann. Dies würde im Vergleich zu heute zu einer Belastungsverschiebung und einer gewissen Umverteilung zugunsten von Eltern mit tieferen Einkommen führen.*

---

*Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) lehnt einen nur auf die Kinderkosten beschränkten Systemwechsel sowohl aus verfassungsrechtlichen Gründen wie auch aufgrund der zusätzlichen Verwaltungskosten ab. Wenn zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gewechselt werden sollte, wäre aus der Sicht der FDK ein separates steuerfreies Kindergeld ausserhalb des Steuerrechts im Sinne einer sozialversicherungsrechtlichen Familienbeihilfe anzustreben. Denn nur so könnte im Steuerrecht eine wesentliche Vereinfachung und auch mehr Transparenz erreicht werden.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b>	<b>7</b>
1.1 Auftrag des Bundesrates vom 15. Februar 2012	7
1.2 Ziele des Systemwechsels	7
1.3 Machbarkeitsstudie	8
1.4 Zusatzbericht betreffend "Steuergutschriften"	9
1.4.1 Auftrag	9
1.4.2 Einbezug der Kantone	10
<b>2 Berücksichtigung der Kinderkosten durch Steuergutschriften</b>	<b>10</b>
2.1 Steuergutschriften	10
2.1.1 Allgemeines	10
2.1.2 Alimentenleistungen	11
2.1.3 Steuergutschriften ohne Negativsteuer	11
2.1.4 Steuergutschriften mit Negativsteuer	12
2.2 Einführung von Steuergutschriften nur auf Bundesebene (Modell 1)	13
2.2.1 Ausgestaltung	13
2.2.2 Finanzierung der Steuergutschriften	14
2.2.3 Auswirkungen auf das Veranlagungs-, Rechtsmittel- und Bezugsverfahren	14
2.2.3.1 Zuteilung der Steuergutschriften	14
2.2.3.2 Zeitpunkt der Anrechnung der Steuergutschriften	16
2.2.3.3 Anfechtung der Steuergutschriften	16
2.2.3.4 Steuergutschrift bei unterjähriger oder teilweiser Steuerpflicht	16
2.2.3.5 Steuergutschrift bei quellensteuerpflichtigen Personen	17
2.2.3.6 Anspruch auf Prämienverbilligungen aufgrund des steuerbaren Einkommens	17
2.2.4 Auswirkungen auf die Verfassung	17
2.3 Einführung von Steuergutschriften auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene	19
2.3.1 Einheitliche Steuergutschrift in der ganzen Schweiz (Modell 2)	19
2.3.1.1 Ausgestaltung	19
2.3.1.2 Finanzierung der Steuergutschriften	20
2.3.1.3 Auswirkungen auf auf das Veranlagungs-, Rechtsmittel- und Bezugsverfahren	21
2.3.1.4 Auswirkungen auf die Verfassung	22
2.3.2 Unterschiedlich hohe Steuergutschriften auf Bundes- und Kantonebene (Modell 3)	22
2.3.2.1 Ausgestaltung	22
2.3.2.2 Finanzierung der Steuergutschriften	23
2.3.2.3 Auswirkungen auf auf das Veranlagungs-, Rechtsmittel- und Bezugsverfahren	23
2.3.2.4 Auswirkungen auf die Verfassung	23

<b>3 Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten</b>	<b>24</b>
3.1 Allgemeines	24
3.2 Gewinnungskostenabzug	24
3.3 Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei den Steuergutschriften	25
<b>4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen</b>	<b>25</b>
4.1.1 Steuergutschriften	25
4.1.2 Auswirkungen auf die Verteilung	25
4.1.2.1 Steuergutschriften mit Negativsteuer	26
4.1.2.2 Steuergutschriften ohne Negativsteuer	28
4.1.2.3 Vergleich der Verteilungswirkungen der beiden Modelle	29
4.1.3 Auswirkungen auf die Effizienz	29
4.1.3.1 Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit	29
4.1.3.2 Auswirkungen auf die Geburtenrate	30
4.1.3.3 Auswirkungen auf die Vollzugskosten der Besteuerung	30
4.1.4 Finanzielle Auswirkungen	30
4.2 Kinderdrittbetreuungskosten	31
4.2.1 Anerkennung der Kinderdrittbetreuungskosten als Gewinnungskosten	31
4.2.2 Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei den Steuergutschriften	32
4.2.2.1 Fixer Anteil der tatsächlichen Kinderdrittbetreuungskosten als Zuschlag auf der Steuergutschrift	32
<b>5 Schlussfolgerungen</b>	<b>32</b>

# **1 Ausgangslage**

## **1.1 Auftrag des Bundesrates vom 15. Februar 2012**

Neben den verschiedenen Möglichkeiten, den Kinderkosten über Abzüge von der Bemessungsgrundlage oder über Tarifiermässigungen steuerlich Rechnung zu tragen, besteht die Möglichkeit, auf kinderrelevante Steuerabzüge zu verzichten und durch weitere sozialversicherungsrechtliche Familienbeihilfen oder durch Gutschriften auf dem Steuerbetrag zu ersetzen. Bei einer solchen Lösung würde bei Familien mit Kindern die Besteuerung – zumindest bezüglich der Kinderlasten – auf Basis der objektiven Leistungsfähigkeit erfolgen.

Um die Folgen eines Wechsels von der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit aufzuzeigen, beauftragte der Bundesrat am 15. Februar 2012 das EFD, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem WBF eine Machbarkeitsstudie zum Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten verbunden mit der Ausrichtung eines steuerfreien Kindergeldes zu erstellen. Als Kompensation für die Streichung des Kinderfremdbetreuungsabzuges sollte eine Subvention für familienergänzende Kinderbetreuung in Betracht gezogen werden.

Der auf diesem Auftrag basierende Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ESTV, des BSV und des SECO, liegt seit dem 30. September 2013 intern vor.

## **1.2 Ziele des Systemwechsels**

Damit aus dem Übergang zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten ein Nutzen gezogen werden kann, sollte der Systemwechsel vor allem zu mehr Transparenz führen. Die heutigen Steuerabzüge sind in der Anwendung zum Teil sehr kompliziert und wirken sich je nach Höhe des Einkommens unterschiedlich aus. Das Steuersystem wird dadurch mitunter als sehr kompliziert und ungerecht empfunden. Mit der Berücksichtigung der Kinderlasten durch Sozialtransfers oder durch Steuergutschriften könnte jedes Kind – unabhängig von der wirtschaftlichen Lage seiner Eltern – mit dem gleichen Förderbetrag bedacht werden. Dies würde im Vergleich zu heute zu einer Belastungsverschiebung und einer gewissen Umverteilung führen.

Der Systemwechsel sollte daher idealerweise längerfristig zu einer administrativ einfacheren, sachgerechten, transparenten und vor allem auch bezüglich der Umverteilung zu einer politisch breit abgestützten Berücksichtigung der Kinderlasten führen.

Der Übergang von der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit würde im Steuerrecht dazu führen, dass den Kinderkosten weder durch kinderrelevante Abzüge noch durch einen milderen Tarif Rechnung getragen würde.

Wie die Kinderkosten ausserhalb des Steuerrechts mit sozialpolitischen Massnahmen berücksichtigt werden könnten, wird in der Machbarkeitsstudie in vier möglichen Reformvarianten aufgezeigt:

- **Neue Familienzulagenversicherung:** Die Kinderkosten würden durch eine neue Familienzulagenversicherung gedeckt werden. Die Kinderzulagen würden wie im geltenden Recht monatlich ausbezahlt. Die Ausrichtung der Gelder würde jedoch neu zentralisiert werden, d.h. sie würde nicht mehr über die Arbeitgeber als Lohnbestandteil bzw. über die bisherigen Ausgleichskassen erfolgen, sondern über eine zentrale Bundesverwaltungsbehörde. Die neuen Familienzulagen würden einerseits weiterhin durch die Arbeitgeber und die Selbständigerwerbenden sowie durch die öffentliche Hand finanziert werden. Der Gesetzgeber müsste zudem entscheiden, ob auch die Arbeitnehmenden Beiträge an die neue Familienzulagenversicherung leisten müssen. Die Arbeitgebenden würden die Beiträge auf den von ihnen ausgerichteten AHV-pflichtigen Löhnen und die Selbständigerwerbenden ihre Beiträge nicht mehr an die bisherigen Familienausgleichskassen, sondern direkt an die zentrale Bundesverwaltungsbehörde leisten. Neu wäre zudem, dass die Höhe der Beiträge nicht mehr nach Kanton, Branche und Familienausgleichskasse unterschiedlich hoch wären, sondern es würde schweizweit für alle Arbeitgeber ein einheitlicher Beitragssatz gelten.
- **Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften:** Bei dieser Variante würde sich beim geltenden Familienzulagensystem keine Änderung ergeben. Neu wäre hingegen, dass die Steuer Mehreinnahmen beim Bund und in den Kantonen, die aufgrund der Streichung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs entstehen würden, durch fixe Steuergutschriften an die Steuerpflichtigen mit Kindern zurückerstattet würden. Den anspruchsberechtigten Steuerpflichtigen würde die Steuergutschrift an die Bezahlung ihrer Steuerschuld angerechnet. Wäre die Steuerschuld eines Steuerpflichtigen kleiner als die Gutschrift oder wäre aufgrund tiefer Einkünfte keine Steuer geschuldet, würde die Differenz im Sinne einer Negativsteuer von der Steuerbehörde ausbezahlt werden.
- **Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit neuem Kindergeld:** Bei dieser Variante würde ebenfalls am bisherigen Familienzulagensystem angeknüpft. Die Zulagen würden weiterhin monatlich ausbezahlt. Die Steuer Mehreinnahmen beim Bund und in den Kantonen wären in einen neu zu schaffenden schweizerischen Ausgleichsfonds einzuspeisen. Dieser müsste nach einem vorgängig festzusetzenden Verteilschlüssel die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel an die bestehenden zahlreichen Familienausgleichskasse verteilen.



## **1.4.2 Einbezug der Kantone**

Da sich beim Wechsel zu den Steuergutschriften neben verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen insbesondere auch veranlagungs- und bezugstechnische Fragen stellen, wurden die Auswirkungen von Steuergutschriften und den damit allenfalls verbundenen Negativsteuern am 5. März 2014 mit der Kommission für Gesetzgebung und Harmonisierung (KOGEGA) der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) erörtert.

Die SSK ist die Vereinigung der schweizerischen Steuerbehörden; ihre Mitglieder sind die kantonalen Steuerverwaltungen und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV). Die SSK bezweckt hauptsächlich "die Koordination, die Anwendung und die Weiterentwicklung des Steuerrechts unter den Kantonen und mit dem Bund". Sie ist ein beratendes Organ der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) in Steuerfragen.

Um die politische Akzeptanz von Steuergutschriften in den Kantonen einschätzen zu können, wurde der Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit mittels Ausrichtung von Steuergutschriften zudem anlässlich der Plenarversammlung der Finanzdirektorenkonferenz vom 26. September 2014 diskutiert (vgl. dazu Ziff. 5).

## **2 Berücksichtigung der Kinderkosten durch Steuergutschriften**

### **2.1 Steuergutschriften**

#### **2.1.1 Allgemeines**

Sollen die Kinderkosten im Rahmen der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit durch Steuergutschriften berücksichtigt werden, wird für jedes Kind unabhängig vom Einkommen der anspruchsberechtigten Person grundsätzlich ein gleich hoher Betrag gewährt. Die im geltenden Recht gewährten kinderrelevanten Abzüge von der Bemessungsgrundlage sowie mildere Tarife für Steuerpflichtige mit Kindern würden gestrichen werden.

Unter Steuergutschriften sind Abzüge vom Steuerbetrag zu verstehen. Im Gegensatz zu den Abzügen von der Bemessungsgrundlage wird die Steuergutschrift an die Bezahlung der geschuldeten Steuer angerechnet.

Steuerpflichtige, die keine oder nur sehr geringe Steuern bezahlen, könnten von Steuergutschriften nur dann profitieren, wenn ihnen die Differenz zwischen Gutschrift und geschuldetem Steuerbetrag (Negativsteuern) ausbezahlt wird, da diese ansonsten teilweise oder vollständig ins Leere fällt.

Die Steuergutschrift knüpft zwar formell an der Einkommensbesteuerung an; dies hat jedoch rein administrative Gründe. Wesentlich ist, dass die Berücksichtigung der Kinderlasten ausserhalb der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit erfolgt. Steuergutschriften sind somit als ausserfiskalische Massnahme zu qualifizieren.

Die Gewährung von einheitlichen Steuergutschriften hätte zur Folge, dass die Entlastung in Franken unabhängig von der Höhe des Einkommens immer konstant bleibt. Die relative Steuerreduktion in Prozenten nimmt hingegen mit steigendem Einkommen kontinuierlich ab. Neben einheitlichen Steuergutschriften wären aber auch Abstufungen bei der Höhe der Steuergutschriften denkbar, die vom Alter der Kinder abhängen. Um den steigenden Kinderkosten bei Kindern in Ausbildung Rechnung zu tragen, könnte beispielsweise für Kinder ab dem 16. Altersjahr bis zum

Abschluss der Erstausbildung eine höhere Steuergutschrift gewährt werden als für Kinder unter 16 Jahren.

Zudem wären Kinderzulagen, die als Beitrag zur Deckung der Lebenshaltungskosten des Kindes gedacht sind, in einem System, das den Kinderkosten ausserhalb des Steuerrechts Rechnung trägt, für steuerfrei zu erklären. Im geltenden Recht werden sie als Bestandteil des Lohns behandelt und vollumfänglich besteuert.

### **2.1.2 Alimentenleistungen**

Es stellt sich die Frage, ob die geltende Alimentenbesteuerung von einem Wechsel zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit mittels Steuergutschriften tangiert wird. Alimentenleistungen sind Zahlungen von einem Elternteil an den anderen Elternteil oder direkt an das volljährige Kind, um die Kosten des Unterhalts des Kindes teilweise oder vollumfänglich zu decken. Wer die Alimente erhält, hat diese zu versteuern.

Sollen die Kinderkosten steuerlich nicht mehr berücksichtigt werden, muss geprüft werden, ob konsequenterweise die Unterhaltszahlungen für das Kind vom Leistenden nicht mehr zu Abzug zugelassen werden sollten. Im Gegenzug müsste der Empfangende die Leistungen auch nicht mehr versteuern, wie dies bereits heute bei Unterhaltsleistungen an volljährige Kinder in Ausbildung der Fall ist. Eine solche Regelung lag auch dem früher geltenden BdBSt<sup>1</sup> zugrunde. Zudem gilt bereits heute bei intakten Ehen der Grundsatz, dass Unterhaltsleistungen an Familienangehörige beim Leistenden nicht absetzbar und beim Empfänger nicht steuerbar sind.

Beide Systeme dürften mit der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit vereinbar sein.

### **2.1.3 Steuergutschriften ohne Negativsteuer**

Werden die Steuergutschriften nur auf den geschuldeten Steuerbetrag angerechnet, ohne dass der allenfalls nicht kompensierte Betrag der Gutschrift an die anspruchsberechtigte Person ausbezahlt wird, handelt es sich um Steuergutschriften ohne Negativsteuer. Personen mit sehr tiefen Einkommen können dabei gar nicht oder nur in einem sehr geringen Ausmass von Steuergutschriften profitieren.

Auf Bundesebene bezahlt mittlerweile rund die Hälfte oder rund 430'000 Haushalte mit Kindern keine direkte Bundessteuer mehr (Simulation auf Basis der aktuellen Steuerstatistik für das Steuerjahr 2009). Auch wenn durch die Streichung der kinderrelevanten Abzüge von der Bemessungsgrundlage einige neu einen Steuerbetrag schulden würden, würde die grosse Anzahl dieser steuerpflichtigen Personen bei einer Einführung von Steuergutschriften ohne Negativsteuer keine oder nur eine geringe Entlastung erfahren.

Auf Kantons- und Gemeindeebene wäre die steuerliche Entlastungswirkung durch Steuergutschriften für Haushalte mit Kindern je nach Wohnort unterschiedlich hoch, da die Steuerbelastung in den Kantonen variiert. Steuerpflichtige mit sehr tiefen Einkommen würden auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern nur minim oder

<sup>1</sup> Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer direkten Bundessteuer.

überhaupt nicht von den Steuergutschriften profitieren, da diese ganz oder teilweise ins Leere fallen würden.

In all diesen Fällen würden die Kinderkosten im Rahmen der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit nur für mittlere und höhere Einkommen in ausreichendem Mass berücksichtigt werden.

Beispiel für eine Steuergutschrift ohne Negativsteuer im geltenden Recht ist der im Elterntarif der direkten Bundessteuer enthaltene Abzug vom Steuerbetrag (Art. 36 Abs. 2<sup>bis</sup> DBG). Neben den bereits bestehenden kinderrelevanten Abzügen wird eine Reduktion vom Steuerbetrag um 251 Franken pro Kind oder unterstützungsbedürftige Person gewährt. Ergibt sich daraus ein Steuerbetrag von weniger als null, so erfolgt keine Auszahlung zu Gunsten der steuerpflichtigen Person. Mit der Einführung des Elterntarifs werden generell Familien mit minderjährigen oder in Erstausbildung stehenden Kindern entlastet. In absoluten Zahlen ist die Entlastung unabhängig von der Progressionsstufe für alle Steuerpflichtige gleich. Allerdings profitieren Steuerpflichtige, die keine oder nur eine sehr geringe direkte Bundessteuer bezahlen, vom Elterntarif nicht oder nur in geringem Ausmass.

Der Elterntarif mit dem Abzug vom Steuerbetrag wird nur angewendet, wenn die Steuerpflichtigen mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben. Vorausgesetzt wird dabei, dass die steuerpflichtige Person bzw. das Ehepaar deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet.

### **2.1.4 Steuergutschriften mit Negativsteuer**

Bei einheitlichen bzw. fixen Steuergutschriften mit Negativsteuer erhält jede steuerpflichtige Person mit Kind den gleichen Förderbeitrag. Bei Steuerpflichtigen mit mittleren und hohen Einkommen wird dieser Förderbeitrag vom geschuldeten Steuerbetrag abgezogen. Werden die Steuergutschriften durch die geschuldete Steuer nicht kompensiert, wird der überschüssige Betrag den anspruchsberechtigten Steuerpflichtigen durch die Steuerbehörden erstattet. Bei dieser Vergütung handelt es sich um die Ausbezahlung einer so genannten Negativsteuer. Haushalte mit tiefen Einkommen erhalten damit steuerfreie Transferzahlungen. Mit steigenden Einkommen nimmt die Ausbezahlung dieser Transferleistungen bis zu einem bestimmten Schwellenwert ab. Wird der Schwellenwert überschritten, müssen Einkommenssteuern an den Staat abgeliefert werden.

Bei sehr hohen Einkommen nähert sich dabei die Durchschnittsteuer an den Grenzsteuersatz an.

Eine konkrete Ausgestaltung der negativen Einkommenssteuer ist beispielsweise die erwerbsabhängige Steuergutschrift, wie sie seit den 1980er-Jahren einige Länder - beispielweise Grossbritannien oder die USA - vorsehen. Sie stellen eine Alternative zum heutigen System der Sozialhilfe an Arbeitsfähige dar. Ziel eines solchen Modells ist es, die sogenannte Armutsfalle zu verhindern und Arbeitsanreize zu stärken. Dabei wird Haushalten, deren Erwerbseinkommen unter einer bestimmten Grenze liegt, eine Steuergutschrift gewährt. Übersteigt die Gutschrift die Steuerschuld, wird die Differenz ausbezahlt. Dadurch soll die Arbeit attraktiver gemacht werden, indem die Bezüger von Niedrigeinkommen besser gestellt werden sollen als Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.

2005 erteilte der Bundesrat einer Expertengruppe<sup>2</sup> den Auftrag, einen Bericht zu erstellen, in welchem untersucht wird, ob sich die Einführung von erwerbsabhängigen Steuergutschriften für die Schweiz eignen würde. Die Expertengruppe riet damals von einer solchen Massnahme ab, da sich die Beschäftigungssituation der einkommensschwachen Haushalte mit diesem Instrument kaum verbessern lasse. Sie kam zum Schluss, dass ein Zuschussystem für niedrigverdienende Personen zweckmässiger wäre.

## **2.2 Einführung von Steuergutschriften nur auf Bundesebene (Modell 1)**

### **2.2.1 Ausgestaltung**

Denkbar wäre, die Steuergutschriften nur auf Bundesebene einzuführen. Die Kantone und Gemeinden würden weiterhin an der subjektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten festhalten und kinderrelevante Abzüge von der Bemessungsgrundlage vorsehen. Dies würde dazu führen, dass bei den Einkommenssteuern bezüglich der Kinderkosten zwei unterschiedliche Systeme gelten würden. Die Folge davon wäre eine verstärkte vertikale Disharmonisierung in diesem Bereich.

Der Wechsel zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit mittels Steuergutschriften hätte bei der direkten Bundessteuer zur Folge, dass die kinderrelevanten Abzüge, d.h. der Kinderabzug von 6500 Franken (Art. 35 Abs. 1 Bst. a DBG) und der Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen für das Kind von 700 Franken (Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b DBG) gestrichen würden. Zudem würde bei steuerpflichtigen Personen mit volljährigen Kindern in Ausbildung der Unterstützungsabzug von 6'500 Franken (Art. 35 Abs. 1 Bst. b DBG) nicht mehr gewährt werden.

Der anorganische Abzug für die Kosten der Kinderfremdbetreuung in der Höhe von maximal 10'100 Franken (Art. 33 Abs. 3 DBG) müsste ebenfalls durch eine andere Massnahme ersetzt werden (vgl. dazu Ziff. 3).

Der für Steuerpflichtige mit Kindern vorgesehene Elterntarif (Art. 36 Abs. 2<sup>bis</sup> DBG) würde ebenfalls gestrichen. Verheiratete Personen mit Kindern würden infolgedessen zum Verheiratetentarif (Art. 36 Abs. 2 DBG), getrennt lebende oder unverheiratete Eltern sowie Alleinerziehende zum Grundtarif (Art. 36 Abs. 1 DBG) besteuert.

Die Steuermehreinnahmen beim Bund, die aufgrund der Streichung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs entstünden, würden dabei als fixe Steuergutschriften an die Steuerpflichtigen mit Kindern zurückerstattet werden. Wie hoch der Beitrag pro Kind bzw. der Steuergutschrift pro Kind sein wird, müsste wohl auf Grund der bisherigen Zahlen festgelegt werden. Sobald die Kinderabzüge aus dem Steuergesetz gestrichen sind, können die jährlichen Mehreinnahmen nicht mehr berechnet werden.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Bericht der Expertengruppe unter der Leitung von Prof. Dr. Robert E. Leu "Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz" unter [EFD - Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz](#).

Berechnungen der Eidg. Steuerverwaltung haben ergeben, dass bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung eines Steuergutschriftensystems ohne Negativsteuer pro Kind jährlich ein Betrag von 587 Franken auf dem Steuerbetrag gutgeschrieben und bei einem System mit Negativsteuer ein Betrag von 338 Franken gutgeschrieben oder ausbezahlt würde (vgl. dazu Ziff. 4.1.1 ff.).

Die Steuergutschriften würden einmal im Jahr ex post mit der rechtskräftigen Veranlagungsverfügung der betreffenden Steuerperiode verrechnet oder je nach Konzeption bei einem Überschuss als Negativsteuer ausbezahlt.

Da die direkte Bundessteuer von den Kantonen veranlagt und bezogen wird, müsste die Ausbezahlung der Steuergutschrift für die direkte Bundessteuer über die veranlagende kantonale Steuerbehörde erfolgen.

## **2.2.2 Finanzierung der Steuergutschriften**

Wenn die Mehreinnahmen, welche der Bund aus der Streichung der kinderbezogenen Abzüge und des Elterntarifs erzielt, für die Ausrichtung von Steuergutschriften verwendet werden, lässt sich der Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten aufkommensneutral gestalten. Mit einzuberechnen ist dabei, dass die neuen Familienzulagen steuerfrei sind. Die Steuermehereinnahmen beim Bund würden durch diese Steuerbefreiung wieder etwas reduziert werden.

Da die Höhe der fixen Steuergutschriften einmalig auch für die nachfolgenden Jahre festgelegt wird, dürfte die aufkommensneutrale Ausgestaltung im Verlauf der Zeit allerdings verwässert werden, da sich sowohl die Anzahl der Kinder wie auch die Höhe der Einkommen der Steuerpflichtigen stets verändern.

## **2.2.3 Auswirkungen auf das Veranlagungs-, Rechtsmittel- und Bezugsverfahren**

### **2.2.3.1 Zuteilung der Steuergutschriften**

Die Steuergutschriften werden bei Steuerpflichtigen mit Kindern von Steuerbetrag abgezogen. Ehepaare in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe werden gemeinsam veranlagt; die Steuergutschrift wird somit von der Gesamtsteuer in Abzug gebracht. Kann die Steuergutschrift nicht oder nur teilweise verrechnet werden, wird die Negativsteuer an die beiden Ehegatten ausbezahlt. Diese müssten ihre Bank- oder Postkontoverbindung für Ausbezahlung der Gutschriften der veranlagenden Steuerbehörde bekanntgeben.

Die Ehegatten mit je eigenem Wohnsitz, bei denen die Gemeinschaftlichkeit der Mittel für Wohnung und Lebensunterhalt gleichwohl gegeben ist, werden für die direkte Bundessteuer gemeinsam am Ort veranlagt, an welchem sich ihre überwiegenden persönlichen und wirtschaftlichen Interessen befinden. In Anlehnung an die Rückerstattung der Verrechnungssteuer des Ehepaares wäre in diesem Fall für die Ausbezahlung der Steuergutschrift einzig diejenige kantonale Steuerbehörde zuständig, welche das Ehepaar für die direkte Bundessteuer tatsächlich veranlagt, auch wenn jeder Ehegatte über eine eigene Wohnung und gegebenenfalls über einen eigenen zivilrechtlichen Wohnsitz verfügt. Dies würde auch dann gelten, wenn sich die Kantone bezüglich der Kantons- und Gemeindesteuern über eine Aufteilung des

Steuersubstrates mittels interkantonaler Ausscheidung oder in anderer Form einigen würden.

Zudem stellt sich die Frage wie die Zuteilung der Steuergutschrift bzw. der Negativsteuer zu erfolgen hat, wenn bei verheirateten Eltern ein Elternteil zahlungsunfähig wird oder wenn sich die Eltern nach der betreffenden Steuerperiode trennen. In solchen Fällen dürfte nachträglich eine hälftige Aufteilung angezeigt sein.

Bei getrennt lebenden Eltern wird - wie im geltenden Recht bei den kinderrelevanten Abzügen und dem Elterntarif - zu entscheiden sein, welchem Elternteil die Steuergutschrift angerechnet bzw. ausbezahlt wird. Am einfachsten wäre wohl, an der geltenden Alimentenbesteuerung festzuhalten und die Gewährung der Gutschrift an die gleichen Voraussetzungen zu knüpfen wie die Gewährung des Elterntarifs. Dies würde bedeuten, dass grundsätzlich die steuerpflichtige Person, die mit dem minderjährigen Kind in gleichen Haushalt lebt und zur Hauptsache für dessen Unterhalt aufkommt, in den Genuss der Vergütung kommt. Hält nur ein Elternteil die elterliche Sorge inne, ist davon auszugehen, dass dieser den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestreitet und die Gutschrift erhält. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge würde dem Elternteil, der die Unterhaltszahlungen erhält, die Gutschrift zugewiesen. Fliessen keine Unterhaltszahlungen zwischen den Elternteilen, ist zu unterscheiden, ob sich das Kind in alternierender Obhut befindet oder nicht. Besteht keine alternierende Obhut, würde die Gutschrift dem Elternteil, der mit dem Kind lebt, zugerechnet. Bei alternierender Obhut wäre davon auszugehen, dass der Elternteil mit dem höheren Reineinkommen zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes sorgt und daher die Gutschrift erhält.

Bei volljährigen Kindern in Ausbildung würde demjenigen Elternteil die Gutschrift gewährt, der mit dem Kind zusammenlebt, da davon auszugehen ist, dass dieser Elternteil vorwiegend tatsächlich oder finanziell für den Unterhalt des Kindes sorgt, auch wenn der andere Elternteil Unterhaltszahlungen an das Kind leistet.

Bei Konkubinatspaaren wäre bei der Zuweisung der Gutschrift ebenfalls zu unterscheiden, ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht und ob Unterhaltsleistungen für das Kind zwischen den Elternteilen fliessen. Wird die elterliche Sorge nicht gemeinsam ausgeübt, würde derjenige Elternteil, der die elterliche Sorge innehält und somit in der Regel auch Empfänger der Unterhaltszahlungen für das Kind ist, die Gutschrift erhalten. Fliessen keine Unterhaltszahlungen, würde ebenfalls dem Elternteil mit der elterlichen Sorge der Elterntarif gewährt. Bei gemeinsamer Ausübung der elterlichen Sorge würde der Empfänger der Unterhaltsleistungen für das Kind die Gutschrift erhalten. Fliessen keine Unterhaltsleistungen, ist davon auszugehen, dass der Elternteil mit dem höheren Einkommen hauptsächlich für den Unterhalt des Kindes aufkommt und daher die Gutschrift erhält.

Möglich wäre auch die Gewährung der Gutschrift an die gleichen Voraussetzungen zu knüpfen wie die Gewährung des Kinderabzugs.

Sowohl die Zuweisung analog zum Elterntarif wie auch analog zum Kinderabzug ist zwar aufwändig im Vollzug, berücksichtigt jedoch die verschiedenen Elternkonstellationen. Eine einfachere Zuweisung der Steuergutschrift wäre beispielsweise die hälftige Aufteilung der Gutschrift auf die Eltern, unabhängig von den konkreten Umständen. Dies dürfte jedoch in zahlreichen Fällen zu nicht ganz sachgerechten Lösungen führen.

Schliesslich müsste auch festgelegt werden, an wen die Steuergutschrift ausgerichtet wird, wenn das Kind unter Vormundschaft steht.

### **2.2.3.2                    Zeitpunkt der Anrechnung der Steuergutschriften**

Die Anrechnung der Steuergutschrift bzw. Ausbezahlung der Negativsteuer könnte erst nach Vorliegen der definitiven Veranlagung bzw. im Rahmen der Schlussrechnung (definitiven Steuerrechnung) erfolgen. Erst zu diesem Zeitpunkt steht fest, ob ein Anspruch auf Steuergutschrift gegeben ist, über den ebenfalls im Rahmen der Veranlagung zu entscheiden ist, und in welcher Höhe ein solcher Anspruch besteht. Im Rahmen der provisorischen Steuerrechnung könnte allenfalls provisorisch eine Steuergutschrift berücksichtigen werden. Dabei dürfte ein analoges Vorgehen in Frage kommen, wie dies bereits heute in gewissen Kantonen besteht, in denen in der provisorischen Steuerrechnung provisorisch aufgrund des Vorjahres ein Verrechnungssteuer-Rückerstattungsanspruch für das mit der Steuerperiode übereinstimmende Fälligkeitsjahr berücksichtigt wird.

### **2.2.3.3                    Anfechtung der Steuergutschriften**

Über den Anspruch auf eine Steuergutschrift wäre im Rahmen der Veranlagung zu entscheiden. Die Festsetzung des Anspruchs auf die Steuergutschrift wäre Bestandteil der Veranlagungsverfügung. Beim Verfahren gilt es jedoch folgende Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Bei der Bundessteuer und in denjenigen Kantonen, bei welchen die Festsetzung des Steuerbetrags im Rahmen der Veranlagungsverfügung erfolgt, könnte bereits in der Veranlagungsverfügung der Steuerbetrag unter Einbezug der Steuergutschrift bzw. die Negativsteuer festgesetzt werden;
- In den Kantonen, wie beispielsweise der Kanton Zürich, bei welchen zwischen der Veranlagung mit der Festsetzung der Steuerfaktoren und dem Steuerbezug mit der Festsetzung des Steuerbetrags (gegebenenfalls mit je eigenen Rechtsmitteln) unterschieden wird, wäre die Frage, ob Anspruch auf die Steuergutschrift und in welcher Höhe besteht, im Rahmen der Veranlagung zu entscheiden. Die Auswirkungen auf den Steuerbetrag, einschliesslich einer allfälligen Negativsteuer, würden sich alsdann in der Schlussrechnung (definitiven Steuerrechnung) ergeben. Diese könnte jedoch nur noch wegen rechnerischer Fragen, allenfalls auch in Bezug auf Verzinsungsfragen, angefochten werden.

### **2.2.3.4                    Steuergutschrift bei unterjähriger oder teilweiser Steuerpflicht**

Bei unterjähriger Steuerpflicht besteht die Steuerpflicht nur während eines Teils des Steuerjahres, beispielsweise weil die steuerpflichtige Person aus dem Ausland zuzieht oder ins Ausland wegzieht oder etwa bei einem Todesfall.

Bei diesen Fällen stellt sich die Frage, in welchem Ausmass die Steuergutschrift angerechnet bzw. ausbezahlt werden soll. Grundsätzlich sind zwei Lösungsansätze denkbar:

- Pro-rata-temporis-Anrechnung nach der Dauer der Steuerpflicht.

- Aufteilung im Verhältnis des steuerbaren zum satzbestimmenden Einkommen.

Wird davon ausgegangen, dass die Steuergutschrift bzw. die Negativsteuer als eine ausserfiskalische Massnahme in der Form eines Kindergeldes zu qualifizieren ist, dürfte eine Pro-rata-temporis-Anrechnung die sachgerechte Lösung darstellen.

Haben steuerpflichtige Personen keinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, besteht jedoch eine teilweise Steuerpflicht aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit, stellt sich ebenfalls die Frage, wie die Steuergutschrift zu berücksichtigen ist.

Als möglicher Lösungsansatz ist eine Aufteilung im Verhältnis des steuerbaren zum satzbestimmenden Einkommen bzw. proportional nach der Höhe der Einkommen denkbar.

### **2.2.3.5 Steuergutschrift bei quellensteuerpflichtigen Personen**

Die Steuergutschrift könnte ohne grössere Probleme in den Quellensteuertarif eingerechnet werden. Wie dies bereits heute im Zusammenhang mit dem Kinderabzug der Fall ist, müsste im Rahmen einer Tarifverfügung festgestellt werden, inwieweit ein Anspruch auf den Quellensteuertarif mit Steuergutschrift besteht. Könnte wegen eines zu tiefen quellensteuerpflichtigen Einkommens die Steuergutschrift nicht vollumfänglich angerechnet werden, wäre dies in der Folge im Zusammenhang mit einer nachträglichen ordentlichen Veranlagung, die auf Antrag verlangt werden kann, zu bereinigen. Die Auszahlung der Negativsteuer dürfte wegen des administrativen Aufwandes kaum den Arbeitgebern übertragen werden. Die Auszahlung müsste somit über die kantonalen Steuerverwaltungen erfolgen.

### **2.2.3.6 Anspruch auf Prämienverbilligungen aufgrund des steuerbaren Einkommens**

Die FDK weist darauf hin, dass der Übergang zu Steuergutschriften auch zur Folge hätte, dass die Verbilligung der Prämien für die Krankenversicherung der Kinder auf eine neue Grundlage gestellt werden müsste. Wenn die Kinderkosten keinen Niederschlag mehr in der Bemessungsgrundlage fänden, könne auch bei der Beurteilung des Anspruchs auf Prämienverbilligung für Kinder nicht mehr einfach auf das steuerbare Einkommen abgestellt werden. Diesbezüglich wäre eine Anpassung unumgänglich.

### **2.2.4 Auswirkungen auf die Verfassung**

Gemäss Artikel 127 Absatz 2 BV sind bei der Besteuerung die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

Die grammatikalische Auslegung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit lässt grundsätzlich sowohl die Berücksichtigung der objektiven wie auch der subjektiven Leistungsfähigkeit zu.

Die Besteuerung nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird in der Schweiz indessen dahingehend verstanden, dass jede Person entsprechend der ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und den persönlichen Verhältnisse zur Deckung des Finanzbedarfs des Staates beitragen soll. Ausgegangen wird vom Reineinkommen, d.h. dem Bruttoeinkommen abzüglich der Gewinnungskosten. Massgebend für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist als zweites Kriterium die persönliche, d.h. subjektive, finanzielle Situation. Dieses Kriterium verlangt die Abzugsfähigkeit privater Ausgaben, die für die Lebensführung unentbehrlich sind, wie etwa Sonderausgaben oder aussergewöhnliche Belastungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das verfassungsrechtliche Leistungsfähigkeitsprinzip vom Gesetzgeber, der Rechtsprechung sowie der Lehre heute als Grundsatz der Besteuerung nach der *subjektiven* wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufgefasst wird. Diese Auslegung entspricht auch der bisherigen Haltung des Bundesrates. Bei einem Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wie dies in der vorliegenden Studie untersucht wird, würden ausser den Kinderkosten die übrigen Aspekte der persönlichen Verhältnisse weiterhin in der Form von anorganischen Abzügen und Sozialabzügen von der Bemessungsgrundlage und somit im Sinne des subjektiven Leistungsfähigkeitsprinzips Berücksichtigung finden. Die Folge davon wäre ein Dualismus der Leistungsfähigkeitskonzeptionen bei der Einkommenssteuer.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es einer Verfassungsänderung bedarf, wenn bei allen bisher zum Abzug zugelassenen Lebenshaltungskosten zum objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip gewechselt wird.

Sollte der Wechsel der Leistungsfähigkeitskonzeption nur in einem einzelnen Teilbereich des gesamten Steuersystems erfolgen, dürfte die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung bezüglich des Prinzips der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wohl unumgänglich sein.

Auch die KOGEGA vertritt die Ansicht, dass der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Sinne von Artikel 127 Absatz 2 BV seit je her so verstanden wird, dass im Rahmen der Sozialabzüge (steuerfreien Beträge), neben dem persönlichen Existenzminimum auch den Kinderlasten angemessenen Rechnung zu tragen ist. Es sei daher nicht ersichtlich, welche geltende Verfassungsbestimmung es dem Bund erlauben würde, anstelle der Kinderabzüge Steuergutschriften im Sinne eines Kindergeldes einführen zu können.

Gemäss Artikel 116 Absatz 1 BV berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Zum Schutz der Familie kann er daher Massnahmen unterstützen. Der Bund wird dabei nur ermächtigt, Massnahmen Dritter (Kantone, private Organisationen etc.) zu unterstützen. Er kann nicht allein zum Schutz der Familie handeln. Diese Unterstützung erfolgt in der Regel in der Form von Finanzhilfen<sup>3</sup>. Daneben steht es in der Kompetenz des Bundes, Vorschriften über die Familienzulagen vorzusehen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse zu führen (Art. 116 Abs. 2 BV). Da dem Bund, soweit keine klare Kompetenzerteilung (Familienzulage) besteht, nur eine reine Unterstützungskompetenz zukommt, müsste wohl bei einem Wechsel zur ausserfiskalischen Berücksichtigung der Kinderkosten in Artikel 116 BV eine neue Kompetenzerteilung verankert wer-

<sup>3</sup> Vgl. St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, hrsg. von Bernhard Ehrenzeller et al., Art. 116 N. 8, 3. Auflage, Basel 2008.

den. Dem Bund müsste dabei ein verpflichtender Gesetzgebungsauftrag erteilt werden, Familien mit Kindern durch Steuergutschriften, die eine ausserfiskalische Massnahme darstellen, zu unterstützen.

Da bei dieser Variante die Steuergutschriften nur auf Bundesebene vorgesehen werden und die Kantone nicht betroffen sind, wird hingegen die verfassungsrechtliche Steuerharmonisierungsbestimmung von Artikel 129 BV nicht tangiert.

## **2.3 Einführung von Steuergutschriften auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene**

### **2.3.1 Einheitliche Steuergutschrift in der ganzen Schweiz (Modell 2)**

#### **2.3.1.1 Ausgestaltung**

Eine weitere Variante würde darin bestehen, die Steuergutschriften sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons- und Gemeindeebene einzuführen. Alle drei staatlichen Ebenen würden somit bei den Kinderkosten zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit wechseln.

Denkbar wäre, die Steuergutschriften sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die kantonalen Gesetze in der gleichen Höhe festzusetzen. Möglich wäre allenfalls auch, auf kantonaler Ebene einen tieferen Betrag als bei der direkten Bundessteuer vorzusehen. Bei dieser Variante würde jedoch in allen Kantonen die gleich hohe Steuergutschrift gewährt, und dies sowohl für die kantonale wie für die kommunale Steuer. Schweizweit würden somit Steuerpflichtige mit Kindern den gleich hohen Förderbeitrag erhalten, auch wenn die Lebenshaltungskosten und damit auch die Kinderkosten in den Kantonen relativ stark variieren. Eltern in Kantonen bzw. Gemeinden mit eher tiefen Lebenshaltungskosten würden daher gegenüber Eltern in Kantonen bzw. Gemeinden mit hohen Kosten bevorzugt.

Die Höhe der Steuergutschrift in den Kantonen müsste im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) festgelegt werden. Zudem müsste vorgesehen werden, dass die Kantone keine kinderrelevanten Sozialabzüge von der Bemessungsgrundlage gewähren. Damit würde in die durch die Bundesverfassung garantierte Tarifautonomie der Kantone eingegriffen werden (vgl. dazu Ziff. 2.3.1.4).

Die Kantone tragen heute den Kinderkosten primär mit einem Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage, mit dem Versicherungsabzug für Kinder und einem Kinderdrittbetreuungsabzug Rechnung. Der Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit würde nun dazu führen, dass sowohl der Bund wie auch die Kantone auf die kinderrelevanten Abzüge von der Bemessungsgrundlage verzichten würden. Für das StHG hätte dies zur Folge, dass kein anorganischer Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen für das Kind (Art. 9 Abs. 2 Bst. g StHG) vorgesehen würde. Der Abzug für die Kosten der Kinderdrittbetreuung (Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG) müsste ebenfalls durch eine andere Massnahme ersetzt werden (vgl. dazu Ziff. 3).

Das StHG macht den Kantonen indessen keine Vorschriften in Bezug auf Sozialabzüge (Art. 9 Abs. 4 StHG). Praktisch alle Kantone sehen für minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt, Sozialabzüge in der Form von Kinderabzügen von der Bemessungsgrundlage vor. Die Abzüge unterscheiden sich allerdings in der Ausgestaltung und in der Höhe des

Betrages. Einige Kantone gewähren nach Alter des Kindes abgestufte Abzüge. Die Abzüge von der Bemessungsgrundlage belaufen sich je nach Kanton zwischen zwischen 5'000 Franken und 18'600 Franken pro Kind (Stand Steuerperiode 2012)<sup>4</sup>.

Die Kantone Zug, Luzern, Wallis und Nidwalden sehen zudem einen Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder durch die Eltern vor.

Als einziger Kanton in der Schweiz trägt schliesslich der Kanton Waadt den Kinderkosten mit einer Tarifmassnahme Rechnung. Bei diesem Familienquotientensystem wird das Gesamteinkommen der Familie nicht durch einen fixen, sondern durch einen je nach der Grösse des Haushaltes variablen Divisor, d.h. durch einen auf die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen abgestimmten Familienquotienten, geteilt. Den Kinderkosten wird dabei nicht durch einen Kinderabzug, sondern durch das Splitting Rechnung getragen. Die Kinder werden in das Splitting einbezogen, indem der Divisor des Ehepaares für jedes Kind um einen gewissen Faktor erhöht wird.

Bei einem Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit müssten die kantonalen Kinderabzüge, die Eigenbetreuungsabzüge sowie im Kanton Waadt der für das Kind vorgesehene Splittingfaktor gestrichen werden. Die Steuermehreinnahmen beim Bund sowie in den Kantonen und Gemeinden, die aufgrund der Streichung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs entstehen würden, würden durch fixe Steuergutschriften an die Steuerpflichtigen mit Kindern zurückerstattet.

Könnte die Steuergutschrift nicht vollständig mit dem Steuerbetrag verrechnet werden, müsste die Ausbezahlung der Negativsteuer sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die kantonale Steuer und die Gemeindesteuern über die veranlagende kantonale Steuerbehörde erfolgen.

### **2.3.1.2 Finanzierung der Steuergutschriften**

Wenn die Mehreinnahmen, welche Bund, Kantonen und Gemeinden aus der Streichung der kinderbezogenen Abzüge abzüglich der Mindereinnahmen aus der Steuerbefreiung der Kinderzulagen erzielen, für die Ausrichtung von Steuergutschriften verwendet würden, liesse sich der Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten auch bei diesem Modell grundsätzlich aufkommensneutral ausgestalten.

Da den Kantonen jedoch durch das Bundesrecht die Höhe der einheitlichen Steuergutschrift vorgeschrieben würde, ist es möglich, dass in einzelnen Kantonen aufgrund der Anzahl Kinder und der Höhe der Einkommen die Kosten für die Ausbezahlung der Steuergutschriften durch die Mehreinnahmen nicht gedeckt werden. Diesen Kantonen würden dadurch Steuerausfälle entstehen. Andere Kantone hingegen könnten einen Überschuss erzielen, da die Aufwendungen für die Ausrichtung der Steuergutschriften unter den Steuermehreinnahmen liegen würden. Denkbar wäre daher, dass zwischen den Kantonen ein Ausgleich stattfinden würde, der über den Finanzausgleich erfolgen könnte.

<sup>4</sup> Der Kanton Baselland sieht als einziger Kanton einen Abzug vom Steuerbetrag in der Höhe von jährlich 750 Franken pro Kind vor.

Je nach Gestaltung des Volkseinkommens im Kanton könnte das gleiche Problem auch unter den Gemeinden eines Kantons entstehen, indem ärmere Gemeinden mit einer grossen Anzahl Kinder die Steuergutschriften über die Mehreinnahmen nicht finanzieren könnten. In diesen Fällen müsste allenfalls ein innerkantonaler Finanzausgleich stattfinden.

Hinsichtlich der Aufteilung der kantonalen Steuergutschrift auf die kantonalen und kommunalen Steuern ist die KOGEHA der Ansicht, dass ein einheitlicher Schlüssel gefunden werden müsste: beispielsweise im Verhältnis des Steuerfusses für die kantonale Steuer zum gewogenen Mittel der Gemeindesteuerfüsse.

### **2.3.1.3                    Auswirkungen auf auf das Veranlagungs-, Rechtsmittel- und Bezugsverfahren**

Während bei rechtlich und tatsächlich ungetrennten Ehepaaren mit Kindern die Ausrichtung von Steuergutschriften nicht sehr aufwändig wäre, müsste bei getrennt lebenden Eltern sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die Kantons- und Gemeindesteuern entschieden werden, welchem Elternteil die Steuergutschrift angerechnet bzw. ausbezahlt wird (vgl. dazu Ziff. 2.2.3.1). Im geltenden Recht stimmen die Zuteilungsregeln für die kinderrelevanten Abzüge beim Bund und in den Kantonen nicht immer überein. Durch den Systemwechsel würde hier die Möglichkeit bestehen, die Anspruchsvoraussetzungen für die Steuergutschriften und damit die Berücksichtigung der Kinderkosten zu harmonisieren. Dies würde im Bereich der Besteuerung von Familien mit Kindern zu mehr Transparenz führen.

Haben steuerpflichtige Personen keinen steuerrechtliche Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, besteht jedoch eine teilweise Steuerpflicht aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit, wäre nach Ansicht der KOGEHA eine Aufteilung der Steuergutschrift im Verhältnis des steuerbaren zum satzbestimmenden Einkommen bzw. proportional nach der Höhe der Einkommen denkbar.

Ist eine Person in mehreren Kantonen steuerpflichtig, wäre bei einer interkantonalen Steuerausscheidung an sich auch eine proportionale Verteilung nach der Höhe der Steuerbeträge vorstellbar. Eine solche Lösung liesse sich jedoch praktisch nicht umsetzen, weil bei einer interkantonalen Steuerausscheidung die kantonalen Steuern in jedem Kanton einzeln erhoben werden. Wenn aber die Steuergutschrift als Sozialleistung für das Kind verstanden wird, spricht dies dafür, dass die Steuergutschrift einschliesslich einer allfälligen Negativsteuer nur am Wohnsitz bzw. im Wohnsitzkanton gewährt würde. Die KOGEHA spricht sich mehrheitlich für diese letztere Lösung aus.

Wird eine Lösung verfolgt, wonach die Steuergutschrift einschliesslich einer allfälligen Negativsteuer nur am Wohnsitz gewährt wird, so bestünde nach Ansicht der KOGEHA ein Anspruch auf den Quellensteuertarif mit Steuergutschrift nur, wenn die quellensteuerpflichtige Person Wohnsitz in der Schweiz hat.

Für die übrigen Fragen zum Veranlagungs-, Rechtsmittel- und Bezugsverfahren sei auf die Ausführungen in Ziff. 2.2.3.2 - 2.2.3.5 verwiesen.

### **2.3.1.4                    Auswirkungen auf die Verfassung**

Würde den Kantonen vorgeschrieben, dass sie anstelle der kinderrelevanten Sozialabzüge von der Bemessungsgrundlage Steuergutschriften vorsehen müssen, so würde in die Kompetenz der Kantone eingegriffen. Gemäss der in Artikel 129 Absatz 2 BV verankerten Tarifautonomie der Kantone, fällt die Regelung der Steuertarife, der Steuersätze sowie der Steuerfreibeträge in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone. Mit der bundesrechtlichen Vorschrift, dass die Kantone keine Sozialabzüge vorsehen dürfen, würde die Tarifautonomie der Kantone tangiert werden, da Sozialabzüge als Element der Tarifgestaltung oder der Tarifverfeinerung zu qualifizieren sind<sup>5</sup>.

Im Übrigen sind Steuergutschriften als ausserfiskalische Massnahme zu qualifizieren, für welche eine Verfassungsgrundlage fehlt (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff.2.2.4). Die Festsetzung von einheitlichen Steuergutschriften durch das Bundesrecht für alle drei Staatsebenen würde somit ebenfalls eine Verfassungsänderung bedingen.

Auch die KOGEHA weist darauf hin, dass im Harmonisierungsartikel von Artikel 129 Absatz 2 Satz 2 BV ausdrücklich festgehalten werde, dass insbesondere die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge von der Harmonisierung ausgenommen bleiben. Dem Bund komme daher nach geltendem Verfassungsrecht keine Zuständigkeit zu, den Kantonen vorzuschreiben, die Kinderabzüge durch Steuergutschriften zu ersetzen.

## **2.3.2                        Unterschiedlich hohe Steuergutschriften auf Bundes- und Kantonsebene (Modell 3)**

### **2.3.2.1                    Ausgestaltung**

Wie bei Modell 2 würden bei dieser Variante die Steuergutschriften sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons- und Gemeindeebene eingeführt werden. Alle drei staatlichen Ebenen würden somit bei den Kinderkosten zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit wechseln.

Im Gegensatz zu Modell 2 wären die Steuergutschriften bei der direkten Bundessteuer und in den kantonalen Gesetzen nicht gleich hoch. Die Kantone könnten selber bestimmen, in welcher Höhe Steuergutschriften für Steuerpflichtige mit Kindern gewährt werden sollen. Dies würde in jedem Kanton wohl davon abhängen, welche Steuernehreinnahmen durch die Streichung der kinderrelevanten Abzüge generiert würden. Steuerpflichtige mit Kindern würden somit je nach Wohnort einen unterschiedlich hohen Förderbeitrag erhalten. Mit den kantonal unterschiedlich hohen Steuergutschriften könnte auch den je nach Region divergierenden Lebenshaltungskosten angemessen Rechnung getragen werden.

Die Kantone würden im StHG verpflichtet werden, anstelle von kinderrelevanten anorganischen Abzügen Steuergutschriften für Steuerpflichtige mit Kindern vorzu-

<sup>5</sup> Vgl. dazu etwa Markus Reich in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bd. I/1 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 2. Auflage, Art. 9 StHG N 67.

sehen. Im Sinne der Harmonisierung und Vereinfachung wäre es von Vorteil, wenn im StHG geregelt würde, bis zu welcher Altersgrenze der Kinder Steuergutschriften gewährt werden sollen. Die Festlegung der Höhe der Steuergutschriften würde jedoch in der Kompetenz der Kantone liegen. Zudem müsste vorgesehen werden, dass die Kantone keine kinderrelevanten Sozialabzüge von der Bemessungsgrundlage gewähren. Damit würde wie bei Modell 2 in die durch die Bundesverfassung garantierte Tarifautonomie der Kantone eingegriffen werden (vgl. dazu Ziff. 2.3.1.1 und 2.3.1.4).

Könnte die Steuergutschrift nicht vollständig mit dem Steuerbetrag verrechnet werden, müsste die Ausbezahlung der Negativsteuer sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die kantonale Steuer und die Gemeindesteuer über die veranlagende kantonale Steuerbehörde erfolgen.

### **2.3.2.2 Finanzierung der Steuergutschriften**

Der Wechsel zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten liesse sich auch bei diesem Modell grundsätzlich aufkommensneutral ausgestalten, wenn die durch die Streichung der kinderbezogenen Abzüge generierten Steuermehreinnahmen für die Gewährung von Steuergutschriften verwendet würden. Bei diesem Modell würde für die Kantonssteuer jeder Kanton selber entscheiden, in welcher Höhe Steuergutschriften ausgerichtet werden sollen. Der Bund würde hingegen die Höhe der Steuergutschriften für die direkte Bundessteuer festlegen.

### **2.3.2.3 Auswirkungen auf auf das Veranlagungs-, Rechtsmittel- und Bezugsverfahren**

Bei Ehepaaren in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe würden die Steuergutschriften von der Gesamtsteuer in Abzug gebracht. Kann die Steuergutschrift nicht oder nur teilweise verrechnet werden, würde die Negativsteuer an die beiden Ehegatten ausbezahlt. Bei getrennt lebenden Eltern müsste sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die Kantons- und Gemeindesteuern entschieden werden, welchem Elternteil die Steuergutschrift angerechnet bzw. ausbezahlt wird (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 2.2.3).

### **2.3.2.4 Auswirkungen auf die Verfassung**

Auch beim Modell 3 würde den Kantonen vorgeschrieben, dass sie anstelle der kinderrelevanten Sozialabzüge von der Bemessungsgrundlage Steuergutschriften vorsehen müssen. Auch wenn die Höhe der Steuergutschriften den Kantonen vom Bund nicht vorgegeben würde, würde dadurch in die Kompetenz der Kantone eingegriffen, was eine Verfassungsänderung notwendig machen würde (vgl. dazu die Ausführungen zu Ziff. 2.2.4 und 2.3.1.4).

## **3 Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten**

### **3.1 Allgemeines**

Im geltenden Recht ist der Kinderdrittbetreuungskostenabzug in der Form eines anorganischen Abzuges ausgestaltet und auf einen Maximalbetrag pro Kind und Jahr beschränkt. Den Abzug können nur die Steuerpflichtigen geltend machen, die zusammen mit den fremd betreuten Kindern im gleichen Haushalt leben und für deren Unterhalt sorgen. Der Abzug kann nur für Kinder beansprucht werden, die das 14. Altersjahr noch nicht vollendet haben. Die Höhe des Abzugs entspricht den nachgewiesenen Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte bis zum gesetzlichen Höchstbetrag. Für die kantonalen Steuergesetze setzen die Kantone die maximale Höhe des Abzugs selber fest.

Ein Abzug für die Kosten der Kinderdrittbetreuung von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wäre grundsätzlich auch mit einer Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit vereinbar. Vorausgesetzt wird dabei, dass man solche Kosten als Gewinnungskosten qualifizieren würde.

Würde bei einem Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit der Kinderfremdbetreuungsabzug gestrichen, müssten Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung zusätzlich auf andere Weise entlastet werden. Eine Möglichkeit würde darin bestehen, in der ganzen Schweiz Betreuungsgutscheine für Familien mit Kindern einzuführen (vgl. dazu Machbarkeitsstudie, Ziff. 3.4. und 6.3.5.1).

Im Zusammenhang mit Steuergutschriften würde zudem die Möglichkeit bestehen, bei Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung die Steuergutschrift mit einem Zuschlag in der Höhe eines zu definierenden Prozentsatzes der nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung zu ergänzen.

### **3.2 Gewinnungskostenabzug**

Wie erwähnt müsste bei einer Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit den Kinderdrittbetreuungskosten mittels Gewinnungskostenabzug Rechnung getragen werden. Als Gewinnungskosten gelten Kosten, die aufgewendet werden, um die steuerbaren Einkünfte zu erzielen. Nach bisheriger konstanter bundesgerichtlicher und kantonalen Rechtsprechung sind die durch die Drittbetreuung der Kinder entstandenen Kosten nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen zu qualifizieren, obwohl sie eng mit der Einkommenserzielung zusammenhängen können. Im geltenden Recht wird ihnen daher mit einem anorganischen Abzug Rechnung getragen. Anorganische Abzüge werden für besondere Aufwendungen gewährt, die an sich Einkommensverwendung darstellen, jedoch in gewissem Umfang steuerlich berücksichtigt werden. Massgebend sind dabei die in der jeweiligen Steuerperiode effektiv angefallenen Kosten, die vom Gesetzgeber bis zu einem bestimmten Höchstbetrag als abzugsberechtigt erklärt werden.

Werden die Drittbetreuungskosten neu als Gewinnungskosten qualifiziert, würde dies bedeuten, dass grundsätzlich sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Betreuung der Kinder zum Abzug gebracht werden könnten. Es wäre denkbar, eine nicht zu knapp bemessene unwiderlegbare Obergrenze gesetzlich festzulegen, auch wenn dies grundsätzlich der fiskalischen Systematik, wonach die notwendigen Gewinnungskosten unbeschränkt zuzulassen sind, widersprechen würde. Denkbar wäre allenfalls auch eine Pauschalierung der abzugsfähigen Kosten wie dies teilweise bei

anderen Gewinnungskosten (z.B. Unterhaltskosten für Liegenschaften des Privatvermögens, Mehrkosten für die auswärtige Verpflegung) aus Vereinfachungs- und Praktikabilitätsgründen vorgesehen ist. Der Gesetzgeber könnte bei einer Pauschalierung entscheiden, ob der Nachweis höherer Kosten zugelassen wird oder aber ausgeschlossen bleibt. Würden sämtliche Drittbetreuungskosten zum Abzug von der Bemessungsgrundlage zugelassen, so würden insbesondere besser verdienende Familien mit - aufgrund der einkommensabhängig ausgestalteten Krippentarife - hohen Drittbetreuungskosten davon profitieren.

### **3.3 Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei den Steuergutschriften**

Anstelle eines Drittbetreuungskostenabzugs von der Bemessungsgrundlage könnte pro Kind ein Zuschlag auf der Steuergutschrift vorgesehen werden.

Die Höhe dieses Zuschlags könnte beispielsweise wie folgt festgelegt werden: Von den nachgewiesenen Betreuungskosten würde ein zu definierender Prozentsatz über den Zuschlag vergütet. Anerkannt würden beispielsweise Kosten bis zu einem Maximalbetrag von 25'000 Franken pro Kind und Jahr (=durchschnittliche Kosten für eine Ganzjahresbetreuung in einer Kita).

Würde von einem Prozentsatz von 10% ausgegangen, erhielten Eltern, die Kosten von 10'000 Franken für die Drittbetreuung des Kindes nachweisen können, einen Zuschlag von 1000 Franken auf die Steuergutschrift. Beim maximal anerkannten Betrag von 25'000 Franken würde ein Zuschlag von 2'500 Franken pro Kind zur Steuergutschrift addiert.

Je nach Modellvariante bezüglich der Steuergutschriften würden die Zuschläge nur bei der direkten Bundessteuer (Modell 1) oder auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern (Modell 2 und 3) vorgesehen werden. Beim Modell 2 würden den Kantonen zudem der Prozentsatz sowie die maximale Höhe der anerkannten Kosten vorgegeben. Beim Modell 3 würde den Kantonen ebenfalls vorgeschrieben, dass sie einen Zuschlag zur Steuergutschrift vorsehen müssen, um den Kinderdrittbetreuungskosten Rechnung zu tragen. Die Höhe des Zuschlages könnten die Kantone hingegen selber bestimmen.

Die Kantone Zug, Luzern, Wallis und Nidwalden sehen heute einen Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder durch die Eltern vor. Um diesen Kantonen entgegen zu kommen, wäre es denkbar, dass beim Modell 3 den Kantonen offengelassen würde, ob sie neben dem Zuschlag für Drittbetreuungskosten auch für Eltern mit Eigenbetreuung einen Zuschlag gewähren möchten.

## **4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

### **4.1.1 Steuergutschriften**

#### **4.1.2 Auswirkungen auf die Verteilung**

Berechnungen der Eidg. Steuerverwaltung haben ergeben, dass sich bei einer einkommensneutralen Ausgestaltung bei der direkten Bundessteuer die Steuergutschriften mit Negativsteuer auf 338 Franken pro Kind und Jahr und die Steuergutschriften ohne Negativsteuer auf 587 Franken pro Kind und Jahr belaufen würden.

#### 4.1.2.1 Steuergutschriften mit Negativsteuer

Die Verteilungswirkungen einer Steuergutschrift mit Negativsteuer können exemplarisch anhand der nachfolgenden Tabellen aufgezeigt werden. Dabei wird für die direkte Bundessteuer für unterschiedliche Einkommenskonstellationen dargestellt, wie sich die Steuerbelastung (Tabelle 1) und das verfügbare Einkommen (Tabelle 2) für ein verheiratetes Einverdienerehepaar mit zwei Kindern verändert, das neben der Steuergutschrift mit Negativsteuer eine steuerfreie Kinderzulage von monatlich 250 Franken pro Kind erhält.

Im unteren Einkommensbereich wird die Steuerbelastung aufgrund der Auszahlung der Steuergutschrift zu einer Negativsteuer. Erst im Bruttoarbeitsinkommensbereich zwischen 80'000 und 100'000 Franken resultiert allmählich eine positive Steuer. Im Vergleich zum geltenden Recht bleibt die Steuerbelastung aber bis in den Einkommensbereich von zwischen 80'000 und 100'000 Franken niedriger als im geltenden Recht. Darüber ergeben sich Mehrbelastungen gegenüber dem geltenden Recht, welche im Einkommensbereich zwischen 150'000 und 200'000 Franken mit einer Mehrbelastung von 918 Franken ihr Maximum erreichen.

*Tabelle 1: Steuergutschriften mit Negativsteuer: Steuerbelastung im Vergleich zum geltenden Recht 2013*

Bruttoarbeitsinkommen (ohne Kinderzulagen) in CHF	Steuerbelastung			
	Geltendes Recht in CHF	Massnahme in CHF	Differenz in CHF	Differenz in %
40'000	0	-676	-676	
60'000	0	-507	-507	
80'000	0	-168	-168	
100'000	270	395	125	46.30
125'000	1'121	1'367	246	21.94
150'000	2'321	2'735	414	17.84
200'000	6'782	7'700	918	13.54
250'000	12'593	13'511	918	7.29
500'000	41'752	42'670	918	2.20
1'000'000	100'161	101'079	918	0.92

Entsprechend diesen veränderten Belastungsrelationen ergeben sich bis zu einem Bruttoarbeitsinkommensbereich von zwischen 80'000 und 100'000 Franken höhere verfügbare Einkommen, wobei der Zuwachs absolut und relativ bei den niedrigsten Einkommen am grössten ausfällt. Demgegenüber nimmt das verfügbare Einkommen bei den oberen Einkommensgruppen im Vergleich zum geltenden Recht ab.

Tabelle 2: Steuergutschriften mit Negativsteuer: Verfügbares Einkommen im Vergleich zum geltenden Recht 2013

Bruttoarbeitseinkommen (ohne Kinderzulagen) in CHF	Verfügbares Einkommen			
	Geltendes Recht in CHF	Massnahme in CHF	Differenz in CHF	Differenz in %
40'000	41'500	42'176	676	1.63
60'000	59'250	59'757	507	0.86
80'000	77'000	77'168	168	0.22
100'000	94'480	94'355	-125	-0.13
125'000	115'817	115'571	-246	-0.21
150'000	136'948	136'534	-414	-0.30
200'000	177'162	176'244	-918	-0.52
250'000	216'026	215'108	-918	-0.42
500'000	411'167	410'249	-918	-0.22
1'000'000	802'008	801'090	-918	-0.11

Wie sich das verfügbare Einkommen berechnet, sei anhand der Konstellation eines Bruttoarbeitseinkommens (ohne Kinderzulagen) von 100'000 CHF nachfolgend dargestellt:

		Geltendes Recht in CHF	Massnahme: Steuergutschriften mit Negativsteuer in CHF
	<b>1. Steuerbares Einkommen vor Abzügen</b>		
A1	Bruttoarbeitseinkommen	100'000	100'000
A2	Steuerbare Kinderzulagen	6'000	0
A=A1+A2	Total steuerbares Einkommen vor Abzügen	106'000	100'000
	<b>2. Abzüge von der Bemessungsgrundlage</b>		
B1=0.0515·A1	AHV, IV- und EO-Beiträge (5.15% des Bruttoarbeitseinkommens)	5'150	5'150
B2=0.011·A1+WENN(A1>126'000; MIN(A1;315'000)-126'000)·0.005; 0)	ALV Beiträge (1.1% des Bruttoarbeitseinkommens + Solidaritätsabgabe 0.5% des Bruttoarbeitseinkommens zwischen 126'000 und 315'000 CHF)	1'100	1'100
B3=0.05·A1	Pensionskassenbeiträge (5% des Bruttoarbeitseinkommens)	5'000	5'000
B4=min(max(0.03(A1-B1-B2- B3);2'000);4'000)	Abzug für Berufsauslagen (3% des Nettolohns, mindestens 2'000 CHF, höchstens 4'000 CHF)	2'663	2'663
B5	Abzug für Beiträge an Personenversicherungen, Eltern	3'500	3'500
B6	Abzug für Beiträge an Personenversicherungen, Kinder	1'400	0
B7	Kinderabzug	13'000	0
B=B1+B2+B3+B4+B5+B6+B7	Total Abzüge von der Bemessungsgrundlage	31'813	17'413
C=A-B	<b>3. Steuerbares Einkommen</b> Steuerbares Einkommen	74'188	82'588
D	<b>4. Steuer vor Abzug vom Steuerbetrag</b> Einkommenssteuer vor Steuergutschrift	772	1'071
E	<b>5. Abzug vom Steuerbetrag</b> Steuergutschrift	502	676
F=D-E	<b>6. Steuer nach Abzug vom Steuerbetrag</b> Einkommenssteuer nach Steuergutschrift	270	395
G	<b>7. Steuerfreies Einkommen</b> Steuerfreie Kinderzulagen	0	6'000
H=A-B1-B2-B3-F+G	<b>8. Verfügbares Einkommen</b> Verfügbares Einkommen	94'480	94'355

Für andere Familienkonstellationen ergeben sich in der Tendenz ähnliche Muster für die Veränderung der Steuerbelastung und des verfügbaren Einkommens.

Da sich der Belastungsvergleich auf die direkte Bundessteuer beschränkt, beschreiben die Aussagen die Auswirkungen des Modells 1. In der Tendenz gelten sie auch für die Modelle 2 und 3. Die Verteilungseffekte fallen aber grösser aus. Zudem kann sich das Muster, welche Einkommensgruppen von der Massnahmen besser und welche schlechter gestellt werden, in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der kantonalen Steuertarife und der Höhe der kantonalen Steuergutschriften verändern.

#### 4.1.2.2 Steuergutschriften ohne Negativsteuer

Die Verteilungswirkungen einer Steuergutschrift ohne Negativsteuer für die gleiche Familienkonstellation wie im Modell mit Negativsteuer werden für die Steuerbelastung aus Tabelle 3 und für das verfügbare Einkommen aus Tabelle 4 ersichtlich.

Mangels Auszahlung einer Negativsteuer ändert sich die Steuerbelastung für die unteren Einkommensgruppen nicht. Dementsprechend nimmt ihr verfügbares Einkommen auch nicht zu. Die Steuerentlastung und damit die Erhöhung des verfügbaren Einkommens konzentriert sich bei den Bruttoarbeitseinkommen zwischen 100'000 und 150'000 Franken, während die Einkommensgruppen darüber etwas stärker belastet werden und damit über geringfügig weniger Einkommen verfügen können.

Tabelle 3: Steuergutschriften ohne Negativsteuer: Steuerbelastung im Vergleich zum geltenden Recht 2013

Bruttoarbeitseinkommen (ohne Kinderzulagen) <sup>9</sup> in CHF	Steuerbelastung			
	Geltendes Recht in CHF	Massnahme in CHF	Differenz in CHF	Differenz in %
40'000	0	0	0	
60'000	0	0	0	
80'000	0	0	0	
100'000	270	0	-270	-100.00
125'000	1'121	869	-252	-22.48
150'000	2'321	2'237	-84	-3.62
200'000	6'782	7'202	420	6.19
250'000	12'593	13'013	420	3.34
500'000	41'752	42'172	420	1.01
1'000'000	100'161	100'581	420	0.42

Tabelle 4: Steuergutschriften ohne Negativsteuer: Verfügbares Einkommen im Vergleich zum geltenden Recht 2013

Bruttoarbeitseinkommen (ohne Kinderzulagen) in CHF	Verfügbares Einkommen			
	Geltendes Recht in CHF	Massnahme in CHF	Differenz in CHF	Differenz in %
40'000	41'500	41'500	0	
60'000	59'250	59'250	0	
80'000	77'000	77'000	0	
100'000	94'480	94'750	270	0.29
125'000	115'817	116'069	252	0.22
150'000	136'948	137'032	84	0.06
200'000	177'162	176'742	-420	-0.24
250'000	216'026	215'606	-420	-0.19
500'000	411'167	410'747	-420	-0.10
1'000'000	802'008	801'588	-420	-0.05

### **4.1.2.3 Vergleich der Verteilungswirkungen der beiden Modelle**

Das Modell mit Negativsteuer setzt das objektive Leistungsfähigkeitsprinzip konsequent um. Sowohl die steuerfreie Kinderzulage als auch die Steuergutschrift verwirklichen, dass Eltern – unabhängig von ihren jeweiligen finanziellen Verhältnissen – für jedes Kind einen gleichen Frankenbetrag erhalten. Daher werden alle Kinder gleich behandelt. Auf diesem Weg leistet das Modell auch einen Beitrag zur Armutsbekämpfung bzw. zur Entlastung der Sozialhilfe. Angesichts der Tatsache, dass das Kinderhaben heute zu den grössten Armutsrisiken gehört, ist dieser Aspekt nicht gering zu schätzen.

Gerade zu diesem Aspekt trägt das Modell ohne Negativsteuer nichts bei. Es beschränkt sich darauf, die Steuerlasten von mittleren und höheren Einkommensgruppen mit Kindern zu Einkommensgruppen mit Kindern und hohem Einkommen zu verlagern, während sich im unteren Einkommensbereich gegenüber dem Status quo nichts ändert.

### **4.1.3 Auswirkungen auf die Effizienz**

#### **4.1.3.1 Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit**

Veränderungen der effektiven Grenzsteuerbelastungen beeinflussen die Entscheidung darüber, wie viel Arbeit eine erwerbstätige Person anbietet. Da sowohl die Steuergutschrift mit als auch jene ohne Negativsteuern die effektive Grenzsteuerbelastung unverändert lassen, entfalten die Massnahmen diesbezüglich keine Effekte.

Veränderungen der effektiven Durchschnittssteuerbelastung wirken sich auf die Entscheidung aus, ob eine Person eine Erwerbstätigkeit ausübt. Bei der Variante mit Negativsteuer ergibt sich eine Minderbelastung vor allem im Bereich der unteren, aber auch der mittleren Einkommen, während im höheren Einkommensbereich Mehrbelastungen resultieren. Bei der Variante ohne Negativsteuer ergeben sich Entlastungen im mittleren bis höheren Einkommensbereich und Mehrbelastungen im Bereich der hohen Einkommen. Theoretisch stärkt dies die Erwerbsanreize bei den gegenüber dem geltenden Recht tiefer belasteten Haushalten und schwächt die Erwerbsanreize bei den gegenüber dem geltenden Recht höher belasteten Haushalten. Dies könnte sich jeweils auf die Erwerbsquoten der Betroffenen auswirken. Die Effekte dürften allerdings zu gering ausfallen, um einen merklichen Effekt auf die Erwerbsbeteiligung auszuüben.

Insgesamt dürften – ungeachtet der gewählten Variante – die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot zu vernachlässigen sein.

Bei der Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten hängen die Auswirkungen vom gewählten Modell ab. Wird diesen Kosten im Rahmen eines Gewinnungskostenabzugs Rechnung getragen, so würde die heutige Obergrenze des Abzugs von 10'100 Franken entfallen oder zumindest deutlich angehoben. Davon würden hauptsächlich Eltern mit sehr kleinen Kindern im Vorkindergarten-Alter und Eltern mit mittleren und hohem Einkommen profitieren. Dies hätte eine positive Auswirkung auf die Erwerbstätigkeit dieser Haushaltsgruppen, wobei vor allem die betroffenen Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihr Erwerbsspensum ausweiten würden.

Beim Abzug von der Bemessungsgrundlage hängt die Unterstützung von der Höhe des Grenzsteuersatzes beim jeweiligen Einkommen ab. Werden stattdessen Kinderdrittbetreuungskosten mit einem Zuschlag auf den Steuergutschriften berücksichtigt, der durch einen fixen Prozentsatz der tatsächlich nachgewiesenen Kinderdrittbetreuungskosten bestimmt wird, beruht die Höhe der Unterstützung auf diesem Prozentsatz und nicht mehr auf dem Grenzsteuersatz der Einkommenssteuer. Liegt dieser fixe Prozentsatz unter dem Grenzsteuersatz, fällt die Unterstützung geringer aus als beim Abzug von der Bemessungsgrundlage, andernfalls resultiert eine grosszügigere Unterstützung. Im Vergleich zum Gewinnungskostenkonzept fällt daher die Wirkung auf die Erwerbstätigkeit bei niedrigeren steuerbaren Einkommen grösser und bei höheren steuerbaren Einkommen kleiner aus.

Wird auch auf der Eigenbetreuung ein Zuschlag auf die Steuergutschrift gewährt, nimmt die Erwerbstätigkeit ab.

#### **4.1.3.2 Auswirkungen auf die Geburtenrate**

Die Mehr- und Minderbelastungen bei der effektiven Durchschnittssteuerbelastung verändern die Opportunitätskosten des Kinderhabens. In der Tendenz müsste sich dies an sich auch auf die Zahl der Geburten auswirken; der Impuls ist jedoch wohl zu wenig ausgeprägt, um die Geburtenrate tatsächlich zu verändern. Bei der Höhe der Geburtenrate spielen andere Massnahmen eine wohl wichtigere Rolle (z.B. Anzahl Krippenplätze).

#### **4.1.3.3 Auswirkungen auf die Vollzugskosten der Besteuerung**

Während sich das Modell ohne Negativsteuer – abgesehen von der einmaligen Umstellung - kaum auf die Vollzugskosten der Besteuerung auswirkt, erhöht das Modell mit Negativsteuer diese aufgrund der – je nach Konstellation – erforderlichen Auszahlung von Steuergutschriften.

Die beiden Instrumente – steuerfreie Kinderzulage und Steuergutschriften im Modell mit Negativsteuer – verfolgen das gleiche Ziel. Bei beiden Instrumenten entstehen jeweils eigene Vollzugskosten. Eine effiziente Lösung würde daher nur eines dieser beiden Instrumente nutzen und auf das andere verzichten, da so unnötige Vollzugskosten vermieden werden können.

#### **4.1.4 Finanzielle Auswirkungen**

Da die Massnahme aufkommensneutral ausgestaltet werden soll, wirkt sie sich nicht direkt auf die Finanzlage von Bund, Kantonen und Gemeinden aus.

Indirekte Effekte könnten jedoch bei der Steuergutschrift mit Negativsteuer entstehen, weil diese die untersten Einkommensgruppen besser stellt, wodurch der Sozialhilfebedarf abnimmt. Davon profitieren namentlich die Gemeinden in Form niedrigerer Sozialausgaben.

## **4.2 Kinderdrittbetreuungskosten**

### **4.2.1 Anerkennung der Kinderdrittbetreuungskosten als Gewinnungskosten**

Ob den Kinderdrittbetreuungskosten wie bisher mittels eines anorganischen Abzugs oder neu im Rahmen eines Gewinnungskostenabzugs Rechnung getragen wird, ist in Bezug auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Grundsatz unerheblich.

Ein gewisser Unterschied ergibt sich aber, weil Personen in Ausbildung den anorganischen Abzug nutzen können, den Gewinnungskostenabzug mangels Erwerbstätigkeit hingegen nicht. Allerdings nützt ihnen der geltende anorganische Drittbetreuungsabzug nur dann, wenn die Person allein – oder gegebenenfalls zusammen mit ihrem Ehepartner – über ein ausreichend hohes Einkommen verfügt, so dass der Drittbetreuungsabzug nicht mangels Einkommensfaktoren ins Leere fällt.

Ein weiterer Unterschied resultiert, wenn beim Übergang zum Gewinnungskostenabzug für die Kinderdrittbetreuungskosten allenfalls die derzeit bestehende Obergrenze des Abzugs von 10\*100 Franken angehoben oder aufgehoben würde. Allerdings wäre in diesem Fall die Reform nicht mehr aufkommensneutral.

Aus Effizienz­sicht wäre dies eine Verbesserung, da eine Abzugs­obergrenze, die zumindest bei einem Teil der Betroffenen unter den effektiven Drittbetreuungskosten liegt, die vollständige Entscheidungsneutralität verhindert. Es gilt: Je höher der zulässige Abzug für die Drittbetreuungskosten der Kinder angesetzt wird, desto besser wird das Kriterium der Entscheidungsneutralität erfüllt, und desto weniger wird bei den Eltern mit Kindern das Arbeitsangebotsverhalten durch die Steuern verzerrt. Da die Begrenzung des Abzugs zusammen mit den stark progressiven Krippentarifen dazu führen können, dass sich für gut qualifizierte Frauen die Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit von einem kleinen Teilzeitpensum auf ein grosses Teilzeitpensum oder gar ein Vollzeitpensum finanziell nicht lohnt, ist tatsächlich davon auszugehen, dass die geltende Regelung für gut qualifizierte Frauen nach wie vor einen gewissen Abhalteffekt beinhaltet. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es vorteilhaft, dass gerade solch gut qualifizierte Frauen sich in der Marktproduktion einbringen und so einen zusätzlichen Wachstumsbeitrag leisten. Obwohl zweifellos auch reine Mitnahmeeffekte auftreten würden, würde sich die Anhebung oder Aufhebung der Abzugs­obergrenze durchaus positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Die öffentliche Hand käme dadurch zu zusätzlichen Steuereinnahmen. Durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf könnte tendenziell auch die Geburtenrate bei den betroffenen hochqualifizierten Frauen etwas ansteigen, sofern die notwendige Betreuungskapazität vorhanden ist.

In Bezug auf die Verteilung würde bei einer Anhebung oder Aufhebung der Obergrenze für den Kinderdrittbetreuungsabzug das verfügbare Einkommen bestimmter Zweiverdienerpaare und Alleinstehender mit Kindern in den oberen Einkommens­klassen zunehmen.

## **4.2.2 Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei den Steuergutschriften**

### **4.2.2.1 Fixer Anteil der tatsächlichen Kinderdrittbetreuungskosten als Zuschlag auf der Steuergutschrift**

Wird ein fixer Prozentsatz auf den für ein Kind tatsächlich anfallenden, aber allenfalls gedeckelten Kinderdrittbetreuungskosten als Zuschlag auf der Steuergutschrift für dieses Kind vorgesehen, wirkt sich dies ähnlich aus wie der bisherige anorganische Drittbetreuungsabzug oder ein allfälliger Gewinnungskostenabzug für Kinder-Drittbetreuungskosten.

Bei allen drei Ansätzen wird den tatsächlich anfallenden Drittbetreuungskosten Rechnung getragen. Der Unterschied besteht darin, dass sich beim Zuschlag auf der Steuergutschrift – anders als bei den Ansätzen mit Abzug von der Bemessungsgrundlage – die erzielte Einkommenshöhe auf die resultierende Steuerbelastung nicht mehr auswirkt. Im Ergebnis entlastet daher der Zuschlag auf der Steuergutschrift die unteren Einkommensgruppen mit drittbetreuten Kindern stärker und die oberen Einkommensgruppen mit drittbetreuten Kindern schwächer als Ansätze mit Abzug von der Bemessungsgrundlage.

## **5 Schlussfolgerungen**

Technisch dürfte der Wechsel von den kinderrelevanten Abzügen von der Bemessungsgrundlage zu den Steuergutschriften auf dem Steuerbetrag machbar sein. Der Systemwechsel könnte wohl nicht ohne Verfassungsänderungen erfolgen. Insbesondere bei den Modelle 2 und 3 würde relativ stark in die Tarifautonomie der Kantone eingegriffen werden. Modell 1 würde zwar die Tarifautonomie der Kantone nicht tangieren, es würde jedoch zu einer verstärkten Disharmonisierung führen.

Der Übergang zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten sollte im Vergleich zum geltenden System vor allem zu administrativen Vereinfachungen und zu mehr Transparenz führen. Zwar müssten bei getrennt lebenden Eltern nur Regeln für die Zuweisung einer einzigen Massnahme aufgestellt werden, und nicht wie im geltenden Recht für mehrere Vergünstigungen (kinderrelevante Abzüge und Eltern-tarif). Die drei dargelegten Modelle zeigen aber auf, dass der technische und organisatorische Aufwand bei der Ausrichtung von Steuergutschriften, insbesondere auch bei der Auszahlung von Negativsteuern, insgesamt ziemlich hoch sein dürfte.

Zudem müsste für die Anpassung der Informatiksysteme zumindest in der Einführungsphase und für die Abdeckung des zusätzlichen organisatorischen Aufwandes mit nicht zu unterschätzenden Mehrkosten gerechnet werden.

Die Nachvollziehbarkeit der Steuerrechnung dürfte zudem schwieriger werden, da neben dem Verrechnungssteuer-Rückerstattungsanspruch nunmehr auch die Steuergutschrift zu verrechnen wäre.

Im Hinblick auf die zusätzliche, separate Festsetzung der Steuer- bzw. Kindergutschrift sowie deren Abwicklung im Rahmen des Steuerbezugs rechnen auch die KOGEHA und die FDK mit einem wesentlichen Mehraufwand. Mit der Einführung einer Steuergutschrift – anstelle der Kinderabzüge – können ihrer Ansicht nach keine Vereinfachungen erreicht werden. Je nach Ausgestaltung der Steuergutschrift dürfte das Gegenteil zutreffen, so dass der Systemwechsel vielmehr insgesamt zu einer weiteren Verkomplizierung des Steuerveranlagungs- und Steuerbezugsverfahrens führen dürfte. Ebenso wenig würde ihrer Ansicht nach eine höhere Transparenz

erreicht werden können. Die personellen Auswirkungen des Wechsels zur objektiven Leistungsfähigkeit mittels Steuergutschriften kann die KOGEHA jedoch nicht näher quantifizieren, da die Verhältnisse in den Kantonen zu unterschiedlich sind. Aus diesen Gründen steht die KOGEHA einem Systemwechsel sehr kritisch gegenüber. Bei einer Einführung von Steuergutschriften wäre ihrer Ansicht nach allenfalls zu prüfen, ob die Kantone für den Mehraufwand zusätzlich entschädigt werden müssten.

Die FDK lehnt einen beschränkten Systemwechsel mit Negativsteuern nur bei den Kinderkosten sowohl aus verfassungsrechtlichen Gründen wie auch aufgrund der zusätzlichen Verwaltungskosten ab. Aus steuersystematischer Sicht sei nicht einsichtig, dass ausgerechnet bei den Kinderkosten vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit gewechselt werden sollte, während das ganze übrige Recht der direkten Steuern weiterhin vom Grundsatz der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit beherrscht würde. So würde dem Existenzminimum der Steuerpflichtigen weiterhin über einen persönlichen Abzug oder eine Nullstufe im Einkommenssteuertarif Rechnung getragen. Die Steuertarife wären weiterhin progressiv. Gewinnungskostenabzüge und insbesondere auch die so genannten allgemeinen Abzüge (abgesehen vom Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen für die Kinder) wären weiterhin bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage für die Einkommenssteuer zu berücksichtigen. Mit anderen Worten ergäbe sich ein Methodendualismus zwischen subjektiver und objektiver wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, womit das bisherige Fundament des Einkommenssteuerrechts, beruhend auf dem Grundsatz der Besteuerung nach der subjektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, auf den Kopf gestellt würde.

Wenn trotz der erwähnten schwerwiegenden Bedenken bei den Kinderkosten zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gewechselt werden sollte, sollte aus der Sicht der FDK ein separates steuerfreies Kindergeld ausserhalb des Steuerrechts im Sinne einer sozialversicherungsrechtlichen Familienbeihilfe angestrebt werden. Denn nur so könnte im Steuerrecht eine wesentliche Vereinfachung und auch mehr Transparenz erreicht werden.

Fest steht, dass mit der Berücksichtigung der Kinderlasten durch Steuergutschriften inklusive Negativsteuer jedes Kind – unabhängig von der wirtschaftlichen Lage seiner Eltern – mit dem gleichen Förderbetrag bedacht werden kann. Dies würde im Vergleich zu heute zu einer Belastungsverschiebung und einer gewissen Umverteilung führen. Steuerpflichtige mit Kindern, die ein tiefes Einkommen erzielen, würden tendenziell mehr frei verfügbares Einkommen haben als im geltenden System. Steuerpflichtige mit hohem Einkommen könnten hingegen tendenziell über ein geringeres verfügbares Einkommen disponieren. Ob eine solche Umverteilung anzustreben ist, muss auf politischer Ebene entschieden werden.