

Dieser Text ist ein Vorabdruck. Es können noch redaktionelle Änderungen vorgenommen werden. Verbindlich ist die Version, die im Bundesblatt [www.admin.ch/bundesrecht/00568/](http://www.admin.ch/bundesrecht/00568/) veröffentlicht wird.

13.xxx

**Botschaft  
zur Volksinitiative «Familien stärken!  
Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen»**

vom ...

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Bund, Kantone und Gemeinden betreiben eine aktive und nachhaltige Familienpolitik. Auch im Steuerrecht wird den Kinderkosten Rechnung getragen. Rund die Hälfte der Haushalte mit Kindern bezahlt mittlerweile keine direkte Bundessteuer mehr. Eine steuerliche Freistellung der Kinder- und Ausbildungszulagen hätte bei den Einkommenssteuern Mindereinnahmen von knapp einer Milliarde Franken zur Folge. Sie wäre zu wenig zielgerichtet und käme in erster Linie Personen mit einem höheren Einkommen zugute. Der Bundesrat beantragt daher, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.*

*Die CVP Schweiz möchte mit ihrer Volksinitiative zusätzliche Vergünstigungen für Familien mit Kindern. Zu diesem Zweck wird die steuerliche Freistellung der Kinder- und Ausbildungszulagen gefordert.*

*Nach Ansicht des Bundesrates soll Familienpolitik weiterhin in erster Linie mit den bestehenden ausserfiskalischen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden betrieben werden. Er lehnt die Volksinitiative aus folgenden Gründen ab:*

- Die direkte Förderung erweist sich im Vergleich zu steuerlichen Entlastungsmassnahmen als effektiver, effizienter und auch transparenter und damit verlässlicher für Wirkungskontrollen sowie entsprechende Anpassungen.*
- Das Steuerrecht soll sich an der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausrichten. Die Kinder- und Ausbildungszulagen erhöhen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und sind daher ebenfalls steuerbar. Den Kinderkosten wird mit entsprechenden Abzügen Rechnung getragen. Diese hat der Bundesrat in den vergangenen Jahren gezielt vorangetrieben, durch Einführung des Abzugs für Kinderfremdbetreuungskosten sowie des Elterntarifs bei der direkten Bundessteuer.*
- Die Beibehaltung der Steuerbarkeit ist sachgerecht und lässt sich auch damit begründen, dass kein grundlegender Handlungsbedarf für eine weitergehende steuerliche Abgeltung der Kinderkosten notwendig ist.*
- Bei einer Steuerbefreiung kämen Familien mit höheren Einkommen progressionsbedingt zu einer stärkeren betragsmässigen Entlastung als tiefere Einkommen. Weil die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen kantonale unterschiedlich hoch ausfallen, würde diese Wirkung noch akzentuiert.*
- Die Initiative ist zu wenig zielgerichtet. So könnten Familien, die heute keine direkte Bundessteuer bezahlen, zumindest auf Stufe Bund nicht weiter entlastet werden. Auch schafft die Initiative Ungleichbehandlungen. So würde das Steuerrecht nicht mehr berücksichtigen, dass Eltern unterschiedlich hohe – oder in gewissen Fällen gar keine – Kinder- und Ausbildungszulagen erhalten.*

- 
- *Finanziell würde eine steuerliche Freistellung der Kinder- und Ausbildungszulagen für die öffentlichen Haushalte ins Gewicht fallen. Bei der direkten Bundessteuer hätte sie jährlich rund 200 Millionen Franken Mindereinnahmen zur Folge, bei den Kantons- und Gemeindesteuern wäre mit Ausfällen von rund 760 Millionen Franken zu rechnen.*

# Botschaft

## 1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

Am 5. November 2012 reichte die CVP Schweiz die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs formulierte Volksinitiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen» ein.

### 1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 116 Abs. 2 zweiter Satz (neu)*

<sup>2</sup> ... Kinder- und Ausbildungszulagen sind steuerfrei.

### 1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Mit Verfügung vom 18. Dezember 2012 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative mit 118 425 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.<sup>2</sup>

Spätestens ein Jahr nach Einreichen der zustande gekommenen Volksinitiative sind der Bundesversammlung nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>3</sup> (ParlG) eine Botschaft und ein Beschlussentwurf zu unterbreiten.

Der Beschluss der Bundesversammlung, ob eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs Volk und Ständen zur Annahme oder zur Ablehnung empfohlen wird, hat gemäss Artikel 100 ParlG innert 30 Monaten nach deren Einreichung zu erfolgen.

### 1.3 Gültigkeit

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung<sup>4</sup> (BV). Sie erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form und der Materie. Die Volksinitiative verletzt auch keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts und erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BBl 2013 243

<sup>3</sup> SR 171.10

<sup>4</sup> SR 101

## 2

### Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Das in der Volksinitiative eingebrachte Anliegen ist nicht neu. Zuvor sind in den letzten 15 Jahren auf Gesetzesstufe folgende Vorstösse gescheitert:

- Motion Aeppli (97.3643): «Steuerbefreiung von Kinderzulagen». Im Vorstoss wird für das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>5</sup> über die direkte Bundessteuer (DBG) und das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>6</sup> über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) eine Steuerbefreiung der Kinderzulagen gefordert, sofern das Reineinkommen unter 60 000 Franken liegt. Der Bundesrat hat am 2. März 1998 beantragt, die Motion abzulehnen; am 22. Dezember 1999 wurde sie abgeschrieben, da sie seit mehr als zwei Jahren hängig war.
- Pa. Iv. Meier-Schatz (07.470): «Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen». Mit der Initiative wird einzig im StHG eine Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen gefordert. Am 1. Juni 2010 wurde sie von der Geschäftsliste gestrichen, da ihr der Nationalrat im Vorprüfungsverfahren keine Folge gegeben hatte.
- Kt. Iv. SG (08.302) und Kt. Iv. AG (08.308): «Befreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen. Die beiden gleichlautenden Standesinitiativen verfolgten dieselbe Stossrichtung wie die vorher erwähnte parlamentarische Initiative. Am 13. Dezember 2011 wurden sie von der Geschäftsliste gestrichen, da der Ständerat im Vorprüfungsverfahren beiden Standesinitiativen zum zweiten Mal keine Folge gab.

Weil die bisherigen parlamentarischen Bemühungen erfolglos blieben, wird nun von den Befürworterinnen und Befürworthern über das Mittel der Volksinitiative versucht, dem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen.

## 3

### Ziele und Inhalt der Initiative

Laut der vom Bundesamt für Statistik 2008 herausgegebenen Untersuchung «Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008» betragen die durchschnittlichen direkten Kinderkosten bei Alleinerziehenden mit einem Kind monatlich 1092 Franken.<sup>7</sup> Bei Paaren mit einem Kind wird der Aufwand mit monatlich 819 Franken beziffert, bei zwei Kindern mit 655 Franken pro Kind und bei drei Kindern mit 528 Franken pro Kind. Die direkten Kinderkosten entsprechen den Konsumkosten eines Haushalts für seine Kinder. Hinzu kommen zeitbedingte indirekte Kinderkosten in Form von Einbussen beim Erwerbseinkommen oder unbezahlter kinderbedingter Aufwand an Haus- und Familienarbeit.

Die CVP Schweiz möchte mit ihrer Volksinitiative Familien mit Kindern zusätzlich entlasten. Den Ausführungen der Initiantinnen und Initianten zufolge haben Eltern mit der Geburt eines Kindes eine Kaufkraftminderung von bis zu 40 Prozent zu tragen. Dieser reduzierten Kaufkraft soll mithilfe steuerbefreiter Kinder- und Ausbildungszulagen entgegengewirkt werden – unabhängig vom gewählten Lebens-

<sup>5</sup> SR 642.11

<sup>6</sup> SR 642.14

<sup>7</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Aktuell > Publikationen > S. 14

oder Erwerbsmodell. Heute kommen diese Geldleistungen den Familien nicht vollumfänglich zugute, weil mit der Besteuerung der Kinder- und Ausbildungszulagen ein Teil des Geldes von der öffentlichen Hand abgeschöpft wird. Weiter soll mit der Steuerbefreiung eine Erhöhung des steuerbaren Einkommens verhindert werden, um den Zugang zu staatlichen, einkommensabhängigen Unterstützungen wie den verbilligten Krankenkassenprämien, Stipendien oder den Ermässigungen in Kindertagesstätten aufrechtzuerhalten. Dadurch soll letztlich ein gezielter Beitrag zur Stärkung mittelständischer Familien geleistet werden.

## **4 Die Berücksichtigung der Kinderkosten im geltenden Recht**

### **4.1 Ausserfiskalische Massnahmen**

Gemäss Artikel 116 Absatz 1 BV ist der Bund gehalten, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familien zu berücksichtigen. Gestützt auf diese Rechtsgrundlage hat er ausserfiskalische Massnahmen ergriffen, um die anfallenden Kinderkosten angemessen zu berücksichtigen. So sind Anfang 2009 zum Ausgleich der Mehrkosten, die Kinder mit sich bringen, gesamtschweizerische Mindestbeträge für die Familienzulagen eingeführt worden. Gemäss der vom Bundesamt für Sozialversicherungen herausgegebenen Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik 2012 wurden im Jahr 2010 rund 5 Milliarden Franken an Familienzulagen ausbezahlt.<sup>8</sup> Sie machen damit 3,8 Prozent aller Sozialversicherungsausgaben aus. Die seit dem 1. Juli 2005 gewährte Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Frauen gehört ebenfalls zu den kinderbedingten Einkünften; ihre Leistungen machten 2011 rund 752 Millionen Franken aus.<sup>9</sup> Auf Stufe Bund fallen auch die Kinderrenten der IV und der AHV an. Bezügerinnen und Bezüger von Invaliden- oder Altersrenten haben grundsätzlich für jedes Kind oder Pflegekind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beziehen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente bis zur Vollendung des 18. Altersjahrs. Sofern sich das Kind in Ausbildung befindet, gilt die Kinderrente bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum 25. Altersjahr. Beziehen beide Elternteile eine IV- oder Altersrente, so besteht Anspruch auf zwei Kinderrenten. Auch das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982<sup>10</sup> über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sieht vor, dass Versicherte, denen eine Altersrente zusteht, für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente in der Höhe der Waisenrente haben.

Gemäss Gesamtübersicht der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe richten gegenwärtig die Kantone Tessin, Solothurn, Waadt und Genf Ergänzungsleistungen für Familien aus.<sup>11</sup> Sie bestehen aus Leistungen, die monatlich ausbezahlt werden. Sie helfen dort, wo das Familieneinkommen die Lebenskosten nicht zu decken vermag. Mit dieser Leistung soll die Familienarmut verringert und vermieden werden, dass einkommensschwache Familien Sozialhilfe beziehen müssen. Bisherige

<sup>8</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > Überblick Sozialversicherung > S. 112

<sup>9</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > Überblick Sozialversicherung > S. 94

<sup>10</sup> **SR 831.40**

<sup>11</sup> [www.skos.ch](http://www.skos.ch) > Forschung > Grundlagen/Studien > Ergänzungsleistungen für Familien: Gesamtübersicht über den Stand des politischen Prozesses in den Kantonen

Bemühungen für eine entsprechende bundesrechtliche Regelung sind bisher gescheitert.

Zu erwähnen ist auch die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch eine Vielzahl von Gemeinwesen. Die Betreuungsformen für den Frühbereich (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) sind in den letzten Jahren in der Schweiz stark ausgebaut worden, wobei sie je nach Kanton und Gemeinde sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Dies gilt namentlich auch für die Finanzierungsform. Die Kindertagesstätten werden zum grössten Teil über Elternbeiträge finanziert. Häufig beteiligen sich auch die öffentliche Hand (Kantone oder Gemeinden) sowie teilweise auch der Arbeitgeber an der Finanzierung. Die Finanzierungsbeiträge der Gemeinwesen beeinflussen massgeblich die Kosten, welche bei den Eltern für die Kinderbetreuung anfallen. Bei öffentlicher Mitfinanzierung bezahlen Eltern in der Regel einkommensabhängige Tarife. Gemäss dem Datenbestand von 2012 der Informationsplattform des Bundes «Vereinbarkeit Beruf und Familie – Massnahmen der Kantone und Gemeinden»<sup>12</sup> übernimmt mittlerweile die Mehrheit der Kantone finanzielle Verantwortung. Neben der Erteilung von Betriebsbeiträgen (Objektfinanzierung), welche die Eltern indirekt entlasten, gibt es verschiedene Formen von direkt an die Eltern ausgerichteten finanziellen Beiträgen (Subjektfinanzierung). Die Stadt Luzern beispielsweise arbeitet mit sogenannten Betreuungsgutscheinen. Dabei wird die Höhe der finanziellen Unterstützung nach dem steuerbaren Einkommen abgestuft. Auch die Stadt Bern wird Anfang 2014 Betreuungsgutscheine einführen.

Finanziell ins Gewicht fällt auch die staatliche Verbilligung der Krankenkassenprämien. Wer in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebt, erhält von den Kantonen individuelle Verbilligungen. Gestützt auf Artikel 65 Absatz 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 18. März 1994<sup>13</sup> über die Krankenversicherung senken die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent. Seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beträgt der Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung jährlich 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, welche die Kantone aus eigenen Mitteln aufzustocken haben. Auf diese Weise erhält mittlerweile ein Drittel der Haushalte Vergünstigungen, die 2010 ein Gesamtvolumen von knapp 4 Milliarden Franken ausmachten.<sup>14</sup>

## 4.2 Steuerliche Massnahmen

Zusätzlich zu diesen ausserfiskalischen Massnahmen gilt es, die kinderbedingten Entlastungen im Steuerrecht zu erwähnen. Bis Ende 2010 wurden bei der direkten Bundessteuer Kinderkosten einzig durch den als Sozialabzug konzipierten Kinderabzug sowie den kinderbezogenen Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen berücksichtigt. Mit dem Bundesgesetz vom 25. September 2009<sup>15</sup> über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, das Anfang Januar 2011 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber die Abgeltung von Kinderkosten weiter ausgebaut:

<sup>12</sup> [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Stellungnahmen > Bericht Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich > S. 31

<sup>13</sup> **SR 832.10**

<sup>14</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > Überblick Sozialversicherung > S. 79

<sup>15</sup> **AS 2010 455**

durch Einführung eines Abzugs für Kinderfremdbetreuungskosten und eines Elterntarifs. Die Abzüge von der Bemessungsgrundlage (Kinderabzug, kinderbezogener Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen, Abzug für Kinderfremdbetreuungskosten) senken das steuerbare Einkommen der steuerpflichtigen Person und damit den zu bezahlenden Steuerbetrag. Der im Rahmen des Elterntarifs gewährte Abzug vom Steuerbetrag bewirkt ebenfalls eine Senkung des Steuerbetrags. Die genannten Massnahmen wirken sich beim Bund finanziell unterschiedlich aus. Nachfolgende Tabelle zeigt die auf Kinderkosten entfallenden Mindereinnahmen auf der Grundlage des geschätzten Sollertrags von 9,8 Milliarden Franken bei der direkten Bundessteuer für das Steuerjahr 2012:

Abzug	Höhe	Mindereinnahmen
Kinderabzug	6500 Franken pro Kind	532 Mio. Franken
Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen pro Kind	700 Franken pro Kind	52 Mio. Franken
Abzug für Kinderfremdbetreuungskosten	maximal 10 100 Franken pro Kind	60 Mio. Franken
Elterntarif	251 Franken pro Kind	250 Mio. Franken
<b>Total</b>		<b>894 Mio. Franken</b>

Die heutigen Abzüge bei der direkten Bundessteuer begünstigen progressionsbedingt höhere Einkommen. Dies wird anhand des folgenden Belastungsvergleichs illustriert (Basis: Steuerjahr 2012). Er zeigt die Auswirkungen bei der Steuerbelastung auf Stufe Bund von jeweils einem Zweiverdienerehepaar (Einkommensanteile 70/30 %) mit zwei Kindern und unterschiedlichem Bruttoarbeitseinkommen. Dabei wird die Steuerbelastung unter vollständiger Geltendmachung der oben aufgelisteten Abzugsmöglichkeiten der Steuerbelastung ohne diese kinderbezogenen Erleichterungen gegenübergestellt:

#### **Zweiverdienerehepaar (70:30) mit zwei Kindern und Bruttoarbeitseinkommen von 200 000 Fr.**

Steuerbelastung mit den genannten Abzugsmöglichkeiten	Steuerbelastung ohne diese Abzugsmöglichkeiten	Differenz in Franken	Differenz in Prozent
3267 Fr.	6361 Fr.	3094 Fr.	-48 %

#### **Zweiverdienerehepaar (70:30) mit zwei Kindern und Bruttoarbeitseinkommen von 70 000 Fr.**

Steuerbelastung mit den genannten Abzugsmöglichkeiten	Steuerbelastung ohne diese Abzugsmöglichkeiten	Differenz in Franken	Differenz in Prozent
0 Fr.	154 Fr.	154 Fr.	-100 %

Der Vergleich zeigt, dass Familien mit höheren Einkommen dank den kinderbezogenen Abzügen progressionsbedingt zu einer stärkeren betragsmässigen Entlastung kommen.

Hinzu kommen im geltenden Recht die steuerlichen Massnahmen bei den Kantons- und Gemeindesteuern. Im StHG wird abschliessend geregelt, welche allgemeinen Abzüge die Kantone in ihren Steuergesetzen vorsehen können. So ist mit dem bereits erwähnten Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern beschlossen worden, dass seit Anfang 2013 alle Kantone den Abzug für Kinderfremdbetreuungskosten in ihrem Recht verankert haben müssen. In Bezug auf die Sozialabzüge macht das StHG den Kantonen keine Vorschriften. Entsprechend fällt auch der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage je nach kantonalem Recht unterschiedlich hoch aus. Einige Kantone gewähren nach Alter des Kindes abgestufte Abzüge. Die geltenden Kinderabzüge belaufen sich je nach Kanton auf 5000 Franken bis 18 600 Franken pro Kind (Stand: Steuerjahr 2012).

Das skizzierte Spektrum an finanzieller Unterstützung inner- und ausserhalb des Steuerrechts zur Deckung der Kinderlasten ist umfangreich und hat namentlich bei der direkten Bundessteuer substantielle Ausmasse angenommen. So bezahlen unter Berücksichtigung der am 1. Januar 2011 neu eingeführten Abzüge mittlerweile rund die Hälfte aller Haushalte mit Kindern (Haushalte von Verheirateten und von Alleinerziehenden), d. h. rund 430 000 Haushalte, aufgrund ihres steuerbaren Einkommens keine direkte Bundessteuer mehr (Simulation auf Basis der aktuellen Steuerstatistik für das Steuerjahr 2009).

Dies betrifft auch besonders armutsgefährdete Personengruppen wie Familien mit drei oder mehr Kindern sowie alleinerziehende Frauen, die gemäss der 2008 erschienenen Genfer Untersuchung «Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand»<sup>16</sup> am ehesten vorübergehend oder dauerhaft über geringe finanzielle Mittel verfügen. Auch der am 31. März 2010 verabschiedete Bericht des Bundesrates «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung»<sup>17</sup> ortet die Familienarmut in der Schweiz bei den vorher genannten Personengruppen. Vielfach erzielen diese trotz Erwerbsarbeit nicht genügend Einkommen, um ihre Existenz ausreichend aus eigenen Mitteln zu sichern. Ihnen kann allerdings bei der direkten Bundessteuer über steuerliche Massnahmen (sei das mittels Abzügen, Steuerbefreiungen oder Tarifiermässigungen) nicht zielgerichtet Linderung verschafft werden. Der Bund hat aufgrund der geltenden Kompetenzordnung in der Armutsbekämpfung sowieso nur beschränkten Handlungsspielraum. Sein Engagement richtet sich deshalb primär darauf, die Kantone und Gemeinden in ihren Bestrebungen zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, das «Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung der Armut» in den Jahren 2014–2018 in Zusammenarbeit mit Kantonen, Städten, Gemeinden und privaten Organisationen umzusetzen. Es zielt in erster Linie darauf ab, die Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen zu erhöhen, damit sie nicht in Armut abrutschen. Hierzu stehen insgesamt 9 Millionen Franken zur Verfügung.

Die Berücksichtigung anfallender Kinderkosten hängt stark von der weitreichenden Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden ab. Dies betrifft nicht nur die föderalistische Tradition im Bereich des Steuerrechts, sondern tangiert auch viele Domänen des Sozialversicherungsrechts wie beispielsweise die kantonal unterschiedlich hoch ausfallenden Mindestansätze bei den Familienzulagen, die kantonale Festlegung der

<sup>16</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen

<sup>17</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Themen > Alter, Generationen, Gesellschaft > Sozial/Gesellschaftspolitik: ausgewählte Themen > Armutsbekämpfung des Bundes

Limiten des massgebenden Einkommens, die zum Bezug der individuellen Prämienverbilligung für die Krankenkasse berechtigen, oder die kantonale Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien. Die föderalistische Ausgestaltung der Massnahmen auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden erweist sich als vielfältig und erschwert eine umfassende Beurteilung der finanziellen Wirkung auf die verschiedenen Einkommensgruppen. Es bleibt letztlich eine Frage der politischen Gewichtung, ob und wie weit die öffentliche Hand die anfallenden Kinderkosten abzudecken hat.

### **4.3 Familienzulagen und ihre Einbettung in den Bundesgesetzen**

Familienzulagen sind direkte Geldleistungen. Als Einkommensergänzung sollen sie die Kosten teilweise ausgleichen, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen. Das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006<sup>18</sup> (FamZG) sieht hierzu Kinder- und Ausbildungszulagen vor. Der anspruchsberechtigte Kreis ist gesamtschweizerisch einheitlich geregelt:

- Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft, wenn sie einen Lohn von monatlich mindestens 585 Franken bzw. jährlich mindestens 7020 Franken erzielen. Wer das Mindesteinkommen nicht erreicht, hat Anspruch auf Familienzulagen als nichterwerbstätige Person.
- Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft.
- Bei der AHV als nichterwerbstätig erfasste Personen, wenn ihr steuerbares Einkommen gemäss direkter Bundessteuer den Betrag von 42 120 Franken nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen. Ausnahmen sind der Kanton Waadt (Einkommensgrenze: 56 160 Franken) sowie die Kantone Genf, Jura und Tessin, die gar keine Einkommensgrenze kennen.

Mit der Anfang 2013 erfolgten Integration der Selbstständigerwerbenden ins FamZG wird der Grundsatz «Ein Kind – eine Zulage» nahezu verwirklicht. Die augenfälligste Lücke besteht für Kinder, deren Eltern nichterwerbstätig sind, jedoch die oben erwähnten Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen.

Eine Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken im Monat (d.h. mindestens 2400 Franken pro Jahr). Nach dem vollendeten 16. Altersjahr werden im Falle einer Ausbildung des Kindes bis zu deren Abschluss Ausbildungszulagen ausgerichtet, längstens jedoch bis zur Vollendung des 25. Altersjahrs. Die Ausbildungszulage beträgt mindestens 250 Franken im Monat (d.h. mindestens 3000 Franken pro Jahr). Für jedes Kind darf nur eine Zulage ausgerichtet werden. Die Kantone können in ihren Familienzulagenordnungen höhere Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen beschliessen. Mehr als ein Drittel macht davon Gebrauch. Rund ein Drittel der Kantone hat darüber hinaus auch Geburts- und Adoptionszulagen eingeführt.<sup>19</sup> Gemäss der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik 2012 werden über

<sup>18</sup> SR 836.2

<sup>19</sup> Ein vollständiger Überblick zu den Arten und Ansätzen der Familienzulagen nach dem FamZG, dem FLG und den kantonalen Gesetzen 2013 ist auf folgender Website greifbar: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Themen > Familienzulagen

95 Prozent der Familienzulagen gestützt auf das FamZG ausbezahlt. Deren Finanzierung wird zum überwiegenden Teil über Arbeitgeberbeiträge (rund 95 %) sichergestellt.

Für in der Landwirtschaft beschäftigte Personen hat der Gesetzgeber mit dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952<sup>20</sup> über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) eine Sonderregelung geschaffen. Die Kinder- und Ausbildungszulagen entsprechen den Mindestansätzen nach FamZG. Im Berggebiet werden um 20 Franken höhere Ansätze ausgerichtet. Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt weitgehend durch die öffentliche Hand. Der Bund bezahlt zwei Drittel, die Kantone einen Drittel.

In der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982<sup>21</sup>) erhält die versicherte Person zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung einen Zuschlag, der den gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht. Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959<sup>22</sup> über die Invalidenversicherung hat die versicherte Person während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen Anspruch auf ein Taggeld. Dieses Taggeld besteht aus einer Grundentschädigung, auf die alle Versicherten Anspruch haben, und einem Kindergeld für Versicherte mit Kindern. Sowohl der Zuschlag zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung wie auch das Kindergeld zum IV-Taggeld sind gegenüber den Familienzulagen subsidiär. Sie werden dementsprechend nur ausgerichtet, wenn für das Kind kein Anspruch einer erwerbstätigen Person besteht. Der Anspruch auf ein Kindergeld besteht nicht für Kinder, für die gleichzeitig gesetzliche Kinder- und Ausbildungszulagen ausgerichtet werden. Diese beiden der Vollständigkeit halber erwähnten Geldleistungen machen rund ein Prozent des Totals der Familienzulagen aus.

#### **4.4 DBG und StHG**

Im Sinne einer Generalklausel sind grundsätzlich alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte steuerbar (Art. 16 Abs. 1 DBG und Art. 7 Abs. 1 StHG). Nach schweizerischer Doktrin und bundesgerichtlicher Rechtsprechung umfasst das Einkommen die Gesamtheit derjenigen Wirtschaftsgüter, die einer steuerpflichtigen Person während eines bestimmten Zeitabschnitts zufließen und die sie ohne Schmälerung ihres Vermögens zur Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse verwenden kann.<sup>23</sup>

Ein solchermaßen konzipierter steuerrechtlicher Einkommensbegriff ist dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Dieser besagt, dass jede Person entsprechend der ihr zur Verfügung stehenden Mittel und ihrer persönlichen Verhältnisse zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand beitragen soll. Eine gleichmässige Besteuerung in diesem Sinn ist nur gewährleistet, wenn im Idealfall alle Einkünfte im Steuerobjekt vereinigt werden. Das Leistungsfähigkeitsprinzip erweist sich daher als grundlegendes Ordnungsprinzip im Einkommenssteuerrecht. Ausgehend von diesem Grundsatz wurden in den letzten Jahren denn auch Einbrüche im System eliminiert.

<sup>20</sup> SR 836.1

<sup>21</sup> SR 837.0

<sup>22</sup> SR 831.20

<sup>23</sup> BGE 114 Ia 221

Augenfälligste Beispiele sind die Besteuerung der Militärversicherungsrenten, die ab dem 1. Januar 1994 zu laufen begannen oder fällig wurden, sowie die vollumfängliche Besteuerung der AHV/IV-Renten (seit dem 1. Jan. 1995 im DBG, auf Kantons-ebene seit 2001).

Steuerpflichtiges Einkommen setzt immer einen Vermögenszugang voraus. Massgrösse wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bilden alle Bruttoeinkünfte abzüglich der mit diesen zusammenhängenden Aufwendungen (Gewinnungskosten). Dieser Grundsatz der Gesamtreineinkommensbesteuerung ist im schweizerischen Einkommenssteuerrecht jedoch nicht konsequent umgesetzt worden. Der Gesetzgeber geht zwar von einem umfassenden Einkommensbegriff aus. Der integralen Anwendung des Totalitätsprinzips, d.h. der Gesamtheit der zu erfassenden Einkünfte, sind indes vorab aus sozialpolitischen Gründen Schranken gesetzt worden. So bleiben von der Besteuerung jene Einkünfte ausgenommen, die in beiden Bundesgesetzen ausdrücklich als steuerfrei erklärt werden (Art. 24 DBG und Art. 7 Abs. 4 StHG).

In beiden Aufzählungen sind die Kinder- und Ausbildungszulagen nicht enthalten. Sie werden im geltenden Recht als Lohnbestandteil vollumfänglich erfasst, da sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Person erhöhen. Soweit Kinder- und Ausbildungszulagen durch den Arbeitgeber ausbezahlt werden, sind sie denn auch im Lohnausweis zu deklarieren. Werden diese Zulagen durch die Ausgleichskasse ausbezahlt, so ist dies in der entsprechenden Ziffer des Lohnausweises zu vermerken.

## **5 Folgen bei Berücksichtigung der Kinderkosten nur noch ausserhalb des Steuerrechts**

Die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip kann sich entweder an der objektiven oder an der subjektiven Leistungsfähigkeit orientieren. Bei beiden Konzeptionen stellen die um die Gewinnungskosten gekürzten Einkünfte der steuerpflichtigen Person den Ausgangspunkt der Steuerbemessung dar (sog. Nettoprinzip). Die subjektive Leistungsfähigkeit geht vom Grundsatz aus, dass über die Geltendmachung von allgemeinen Abzügen und von Sozialabzügen zusätzlich den konkreten individuellen Verhältnissen und damit auch den anfallenden Kinderlasten Rechnung getragen werden soll. Demgegenüber werden bei der objektiven Leistungsfähigkeit die kinderbezogenen Lasten über ein Sozialtransfersystem ausserhalb des Steuerrechts berücksichtigt.

Das geltende Einkommenssteuerrecht folgt dem Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit. Dieses erlaubt eine detaillierte Berücksichtigung einzelner Faktoren, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Person bestimmen. Wie in Ziffer 4.2 erläutert, hat der Bundesgesetzgeber in den vergangenen Jahren verschiedene Abzüge angepasst oder neue verankert, welche die subjektive Leistungsfähigkeit besser berücksichtigen. Diesem Konzept entspricht auch ein als Sozialabzug ausgestalteter Kinderabzug. Er soll die durch die Kinderlast verminderte Leistungsfähigkeit von steuerpflichtigen Personen mit Kindern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen sicherstellen. Die Kinder- und Ausbildungszulagen sind in einem nach der subjektiven Leistungsfähigkeit ausgestalteten Besteuerungssystem als Lohnbestandteil steuerbar.

Denkbar wäre der Übergang zum Prinzip der objektiven Leistungsfähigkeit für den gesamten Bereich der steuerlichen Berücksichtigung der Kinderkosten. Bei einer konsequenten Verfolgung dieses Prinzips würden Kinderkosten mithilfe sozialpolitischer Massnahmen nur noch ausserhalb des Steuersystems berücksichtigt. Anstelle der heutigen Möglichkeiten, den Kinderkosten über weitere Abzüge oder Tarifiermässigungen im Steuersystem Rechnung zu tragen, kämen steuerfreie staatliche Familienbeihilfen zum Zuge, wie sie von der Volksinitiative durch die Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen gefordert werden. In einem reinen System der objektiven Leistungsfähigkeit hätte es dann aber konsequenterweise keinen Platz mehr für die Gewährung von kinderrelevanten Abzügen. Bei dieser konzeptionellen Neuausrichtung würde jedes Kind unabhängig von der wirtschaftlichen Lage seiner Eltern mit dem gleich hohen Förderbeitrag unterstützt.

Um die Konsequenzen eines solchen Übergangs zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit genauer zu prüfen, erteilte der Bundesrat am 15. Februar 2012 dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eine Machbarkeitsstudie zu erstellen. Dabei sollen die heutigen kinderrelevanten Steuerabzüge gestrichen und im Gegenzug die Einführung eines steuerfreien staatlichen Kindergelds geprüft werden. Als Kompensation für die Streichung des Kinderfremdbetreuungsabzugs ist eine Subvention für familienergänzende Kinderbetreuung in Betracht zu ziehen. Die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie werden voraussichtlich bis Ende 2013 vorliegen.

## **6 Würdigung der Initiative**

### **6.1 Kein grundlegender Handlungsbedarf**

Der Bundesrat setzt sich für eine soziale Familienpolitik ein. Um die Eltern von den anfallenden Kinderkosten zu entlasten, sind ausserhalb des Steuerrechts bereits Massnahmen ergriffen worden. Dazu gehören die Mindestbeträge für Familienzulagen, der Erwerbsersatz bei Mutterschaft wie auch die individuellen Verbilligungen der Krankenkassenprämien. Steuerrechtlich hat der Bundesrat in den vergangenen Jahren Entlastungsmassnahmen ebenfalls stark vorangetrieben. Auf diese Weise wird den anfallenden Kinderkosten bei der Bemessung der direkten Bundessteuer Rechnung getragen. Die heutigen Abzüge bewirken eine substanzielle Entlastung der Familien mit Kindern gegenüber Steuerpflichtigen ohne Kinder. Vor Einführung des Bundesgesetzes über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern bezahlten 15 Prozent oder rund 135 000 Haushalte mit Kindern (Haushalte von Verheirateten und von Alleinerziehenden) wegen eines zu tiefen steuerbaren Einkommens keine direkte Bundessteuer. Unter Berücksichtigung der am 1. Januar 2011 neu eingeführten Abzüge (Abzug für Kinderfremdbetreuungskosten sowie Elterntarif) bezahlen 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). Diese können durch eine steuerliche Freistellung der Kinder- und Ausbildungszulagen auf Stufe Bund nicht weiter entlastet werden.

Heute zahlt ein Einverdienerhaushalt mit zwei Kindern bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von rund 97 500 Franken keine direkte Bundessteuer (Basis: Berücksichtigung der kinderrelevanten Abzüge im Steuerjahr 2012 ohne Abzug für

Kinderfremdbetreuungskosten). Bei einem Zweiverdienerehepaar (Einkommensanteile 70/30 %) wird die direkte Bundessteuer erst bei einem höheren Betrag fällig. Unter der Annahme, dass aufgrund der Teilzeitarbeit der maximale Abzug für Kinderfremdbetreuungskosten geltend gemacht wird, ist die Einkommenssteuer auf Stufe Bund ab einem Bruttoarbeitseinkommen von rund 126 000 Franken zu bezahlen.

Bei den Kantons- und Gemeindesteuern ist bei Annahme der Volksinitiative die steuerliche Entlastungswirkung für Haushalte mit Kindern je nach Wohnort unterschiedlich, da die Steuertarife variieren. Die grundsätzliche Problematik, wonach einkommensstarke Haushalte mit Kindern progressionsbedingt zu einer stärkeren betragsmässigen Entlastung kommen, besteht aber auch auf Stufe der Kantone und Gemeinden.

Das geltende Steuerrecht trägt den Kinderkosten mittels Abzügen bereits angemessene Rechnung (subjektive Leistungsfähigkeit). Mit einer steuerlichen Freistellung der Kinder- und Ausbildungszulagen käme es zur Schaffung einer zusätzlichen Vergünstigung. Damit würden die Kinderkosten in diesem spezifischen Bereich auch nach der objektiven Leistungsfähigkeit berücksichtigt. Bei jeder Steuerbefreiung von Einkünften ist mit Recht zu fragen, wieweit sich eine solche mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verträgt. Grundsätzlich bilden gemäss der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit sämtliche in Geld bewertbaren Vorteile, die einer steuerpflichtigen Person während einer Periode zukommen, steuerbares Einkommen. Werden Kinder- und Ausbildungszulagen nicht mehr in die Bemessungsgrundlage miteinbezogen, ohne dass zugleich der Kinderabzug und der kinderbezogene Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen Einschränkungen erfahren, entfernt man sich von diesem grundlegenden, verfassungsrechtlich vorgegebenen Besteuerungsprinzip.

Um diese Problematik zu entschärfen und einen Ausgleich zu schaffen, wäre es theoretisch zwar denkbar, im Falle einer Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände auf eine Kürzung des Kinderabzugs hinzuwirken. Dies hätte zur Folge, dass im DBG der Sozialabzug pro Kind von 6500 Franken um das Total der steuerbefreiten Kinderzulagen von 2400 Franken (= jährlicher Mindestansatz) gekürzt würde. Politisch ist es jedoch kaum realistisch, auf eine derartige Koppelung einzugehen. Aus dem Initiativtext lässt sich auch keine derartige Verknüpfung ableiten.

Eine zielgerichtete Familienpolitik soll weiterhin in erster Linie mit den bestehenden ausserfiskalischen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden betrieben werden. Denn die direkte Förderung erweist sich im Vergleich zu steuerlichen Entlastungsmassnahmen als effektiver, effizienter und transparenter. Sie setzt eine Budgetbewilligung durch das Parlament voraus und kann in Bezug auf ihre Wirkung sowie allfällige Anpassungen verlässlicher kontrolliert werden. Bezüglich Förderwirkung haben Steuervergünstigungen zudem den Nachteil, dass das Ausmass der Entlastung stark einkommensabhängig ist.

## **6.2 Steuerbefreiung erzeugt Ungleichbehandlungen und Folgebegehren**

Die geforderte Steuerbefreiung im Rahmen des heutigen Abzugssystems ist nicht zielführend und schafft Ungleichbehandlungen. So können heute alle Familien den

Kinderabzug geltend machen, was sich bei mittleren und hohen Einkommen progressionsbedingt stärker auf die Entlastung des steuerbaren Einkommens auswirkt als bei tiefen Einkommen. Werden Kinder- und Ausbildungszulagen neu von der Besteuerung ausgenommen, wirkt sich diese steuerliche Entlastung erneut zugunsten der hohen und mittleren Einkommensklassen aus. Diese Wirkungsweise wird anhand eines vereinfachten Zahlenbeispiels veranschaulicht. Dabei wird angenommen, dass das steuerbare Einkommen für die direkte Bundessteuer gleich hoch ausfällt wie für die Kantons- und Gemeindesteuer und die kinderrelevanten Abzüge nach Annahme der Volksinitiative in gleicher Höhe wie im geltenden Recht bestehen bleiben:

Ehepaar Müller, wohnhaft in St. Gallen, hat drei Kinder (17-jährig in Ausbildung sowie 8- und 6-jährig). 2012 beträgt das steuerbare Einkommen 77 800 Franken, zusammengesetzt aus den Einkünften des Vaters von 70 000 Franken sowie den Kinder- und Ausbildungszulagen (2 × monatlich Kinderzulagen à 200 Franken sowie 1 × monatlich Ausbildungszulagen à 250 Franken). Entfällt künftig die Besteuerung der Kinder- und Ausbildungszulagen, führt dies zu folgenden Ersparnissen bei der direkten Bundessteuer sowie bei der Kantons- und Gemeindesteuer:

	Geltendes Recht	Nach Annahme der Initiative	Differenz in Franken	Differenz in Prozent
Steuerbares Einkommen	77 800 Fr.	70 000 Fr.		
Einkommenssteuer SG	9 526 Fr.	7 810 Fr.	-1716 Fr.	-18,0 %
Direkte Bundessteuer (nach Elterntarif 3×251 Fr.)	230 Fr.	0 Fr.	-230 Fr.	-100 %

Ehepaar Schmid, ebenfalls wohnhaft in St. Gallen, hat auch drei Kinder (17-jährig in Ausbildung sowie 8- und 6-jährig). 2012 beträgt das steuerbare Einkommen 157 800 Franken (150 000 Franken Einkünfte, 7800 Franken Kinder- und Ausbildungszulagen). Entfällt künftig die Besteuerung der Kinder- und Ausbildungszulagen, führt dies zu folgenden Ersparnissen bei der direkten Bundessteuer sowie bei der Kantons- und Gemeindesteuer:

	Geltendes Recht	Nach Annahme der Initiative	Differenz in Franken	Differenz in Prozent
Steuerbares Einkommen	157 800 Fr.	150 000 Fr.		
Einkommenssteuer SG	28 571 Fr.	26 598 Fr.	-1973 Fr.	- 6,9 %
Direkte Bundessteuer (nach Elterntarif 3×251 Fr.)	6 323 Fr.	5 309 Fr.	-1014 Fr.	-16,0 %

Der Vergleich bei der direkten Bundessteuer zeigt, dass progressionsbedingt für das höhere steuerbare Einkommen die Ersparnis betragsmässig deutlich höher ausfällt; bei der Kantons- und Gemeindesteuer gilt dies auch, allerdings in deutlich geringem Ausmass.

Es ist zu befürchten, dass die Annahme der Initiative Anreize für Folgebegehren bieten würde, um anderweitige Bestandteile von Einkünften ebenfalls aus der Be-

messungsgrundlage herauszubrechen und damit die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu unterlaufen.

### **6.3                    Finanzielle Auswirkungen**

Eine Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen würde bei der direkten Bundessteuer (Steuerjahr 2009) jährlich rund 200 Millionen Franken Mindereinnahmen verursachen. Für die Kantons- und Gemeindesteuern hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) ermittelt, dass bei einer Annahme mit Mindereinnahmen von rund 760 Millionen Franken zu rechnen wäre.

### **6.4                    Umsetzung**

Gemäss Artikel 195 BV tritt die ganz oder teilweise revidierte Bundesverfassung in Kraft, wenn sie von Volk und Ständen angenommen wird. Ein aufgeschobenes Inkrafttreten ist nur möglich, wenn die Revisionsvorlage ein späteres Inkrafttreten vorsieht oder eine Kompetenzdelegation bezüglich dieser Frage an die Bundesversammlung oder an den Bundesrat vornimmt. Weder das eine noch das andere trifft auf diese Volksinitiative zu. Auch kommt sie ohne Übergangsbestimmung aus. Die vorgesehene Verfassungsbestimmung sieht einzig die Steuerbefreiung von Kinder- und Ausbildungszulagen vor. Sie ist genügend bestimmt, um unmittelbar umgesetzt zu werden. Aufgrund dieser Ausgangslage ergeben sich folgende Konsequenzen: Im Falle einer Annahme tritt die verfassungsrechtliche Bestimmung sofort in Kraft und ist direkt anwendbar. Somit werden ab dem Monat, in welchem die Abstimmung stattgefunden hat, die Kinder- und Ausbildungszulagen nicht mehr dem steuerbaren Einkommen zugeordnet. Um die Ausnahmeregelung auf Gesetzesstufe zu erfassen, ist in einem nächsten Schritt der Katalog der steuerfreien Einkünfte um diesen Tatbestand in den beiden betroffenen Bundesgesetzen zu ergänzen (Art. 24 DBG und Art. 7 Abs. 4 StHG).

## **7                        Schlussfolgerungen**

Die CVP Schweiz möchte mit ihrer Volksinitiative Familien mit Kindern zusätzlich entlasten. Zu diesem Zweck wird die steuerliche Freistellung der Kinder- und Ausbildungszulagen gefordert.

Der Bundesrat setzt sich für eine soziale Familienpolitik ein. Zur Entlastung der anfallenden Kinderkosten sind sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Steuerrechts eine Reihe von Massnahmen ergriffen worden. Dazu gehören die Einführung gesamtschweizerischer Mindestbeträge für Familienzulagen, der Erwerb ersatz bei Mutterschaft wie auch die individuellen Verbilligungen der Krankenkassenprämien. Auch steuerrechtlich hat der Bundesrat in den vergangenen Jahren Entlastungsmassnahmen vorangetrieben. Mit der Einführung des Abzugs für Kinderfremdbetreuungskosten sowie des Elterntarifs bei der direkten Bundessteuer wird der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Familien mit Kindern besser Rechnung getragen.

Der Bundesrat spricht sich gegen die geforderte steuerliche Freistellung der Kinder- und Ausbildungszulagen aus. Die massgeblichen Gründe sind:

- Es liegt aufgrund der vorgenommenen Entlastungsmassnahmen im steuerlichen Bereich kein grundlegender Handlungsbedarf vor. Die Familienpolitik soll weiterhin in erster Linie mit den bestehenden ausserfiskalischen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden betrieben werden.
- Das Steuerrecht hat sich an der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auszurichten. Den Kinderkosten wird im geltenden Recht mit entsprechenden Abzügen Rechnung getragen. Kinder- und Ausbildungszulagen sind als Lohnbestandteile konsequenterweise steuerbar.
- Bei einer Steuerbefreiung kämen Familien mit höheren Einkommen progressionsbedingt zu einer stärkeren betragsmässigen Entlastung. Weil trotz weitgehender Vereinheitlichung der materiellen Voraussetzungen für den Erhalt von Kinder- und Ausbildungszulagen die Ansätze kantonal unterschiedlich hoch ausfallen, würde diese Wirkung noch akzentuiert.
- Das Anliegen ist zu wenig zielgerichtet. So könnten Familien, die heute keine direkte Bundessteuer bezahlen, zumindest auf Stufe Bund nicht weiter entlastet werden. Auch schafft die Initiative Ungleichbehandlungen. So würde das Steuerrecht dem Umstand nicht mehr Rechnung tragen, dass Eltern unterschiedlich hohe – oder in gewissen Fällen gar keine – Kinder- und Ausbildungszulagen erhalten.
- Finanziell würde eine steuerliche Freistellung dieser Zulagen für die öffentlichen Haushalte ins Gewicht fallen. Bei der direkten Bundessteuer hätte sie jährlich rund 200 Millionen Franken Mindereinnahmen zur Folge, bei den Kantons- und Gemeindesteuern wäre mit Ausfällen von rund 760 Millionen Franken zu rechnen.

