

**Regierungsrat**

Rathaus/Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Herr Bundespräsident  
Hans-Rudolf Merz  
Vorsteher des Eidg.  
Finanzdepartements  
Bernerhof  
3003 Bern

31. März 2009

**Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 12. Februar 2009 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nehmen diese gerne wahr.

**Allgemeines**

Wir teilen Ihre Beurteilung, dass gegenwärtig und in absehbarer Zeit grundsätzliche Änderungen am System der Familienbesteuerung nicht mehrheitsfähig sind. Wir erklären uns deshalb damit einverstanden, die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern vorrangig an die Hand zu nehmen und umzusetzen. Denn bekanntlich stellen Kinder eine bedeutende, wenn nicht die bedeutendste finanzielle Belastung für die Eltern dar. Beide Punkte, die gegenwärtige Unmöglichkeit von grundlegenden Systemänderungen und die dringende Notwendigkeit der Entlastung von Familien, vermögen jedoch nichts daran zu ändern, dass am bisherigen System die schwerwiegendsten Mängel zu beseitigen oder mindestens zu mildern sind. Wie in der Botschaft richtig erkannt wird, geht es dabei hauptsächlich um die Belastungsrelationen zwischen Alleinstehenden mit und ohne Kinder bzw. zwischen verheirateten und nicht verheirateten Eltern. Wir werden unten darauf zurückkommen.

**Kinder- und Unterstützungsabzug**

Nach unserer Beurteilung erscheint es auch in einem System mit (stark) progressiven Steuertarifen weiterhin sachgerecht, der durch die Kinderlasten verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit einem Abzug von den steuerbaren Einkünften Rechnung zu tragen. Die vorgeschlagene Erhöhung um Fr. 2'000.— je Kind ist für uns gerade noch akzeptabel. Zwar sind die finanziellen Auswirkungen dieser Erhöhung auf den Kantonshaushalt eher gering. Aber eine zu starke Anhebung des Abzuges könnte den Druck auf den Kanton verstärken, weit grosszügigere Kinderabzüge zu gewähren als bisher, obwohl dies finanziell kaum zu verkraften wäre.

Das Zusammenführen des Zuschlags für Kinder auf dem Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug mit dem Kinderabzug erachten wir als sinnvoll, da die beiden Abzüge nach bisherigem Recht ohnehin mit einander verknüpft sind. Für die Praxis wird dann allerdings zu beachten sein, dass die für die Kinder aufgewendeten Krankenkassen- und übrigen Versicherungsprämien bei der Bemessung des Abzuges nach Art. 213 Abs. 1 DBG ausser Betracht fallen. Praktische Bedeutung hat dies vor allem bei Personen ohne Beiträge nach Art. 33 Abs. 1 lit. d und e DBG.

Es gibt gute Gründe dafür, den Unterstützungsabzug wie bisher gleich hoch wie den Kinderabzug festzusetzen. Namentlich ist es in der Praxis irrelevant, welcher Abzug gewährt wird, wenn umstritten ist, ob die Voraussetzungen für den einen oder den andern erfüllt sind. Da der Unterstützungsabzug aber nur gewährt wird, wenn der Steuerpflichtige an den Unterhalt einer erwerbsunfähigen oder beschränkt erwerbsfähigen Person mindestens in der Höhe des Abzuges beiträgt, wird die Hürde für den Abzug doch beträchtlich. Das gilt es zu bedenken.

### **Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung**

Wir unterstützen grundsätzlich die Einführung und die vorgeschlagene Ausgestaltung des Kinderbetreuungsabzuges sowohl im DBG wie auch im StHG, allerdings mit zwei Einschränkungen. Einerseits geht der Vorschlag betragsmässig weit über das hinaus, was in den 24 Kantonen, die einen solchen Abzug bereits kennen, verbreitet ist. Der vorgesehene Höchstabzug von 12'000 Franken je Kind beträgt beispielsweise gerade das Doppelte des Abzuges im Kanton Solothurn (§ 41 Abs. 1 lit. d StG). Auch wenn im StHG die Höhe des Abzuges richtigerweise offen gelassen werden soll, wird eine derart hohe Limite in den Kantonen zu ähnlichen Begehren führen. Das ist zu vermeiden, obwohl wir anerkennen, dass die diesbezüglichen Kosten in den Kantonen wohl sehr unterschiedlich sind. Auf der andern Seite erscheint die Altersgrenze von (vollen) 16 Jahren sehr hoch angesetzt, da Kinder in diesem Alter erfahrungsgemäss keine intensive Betreuung mehr benötigen. Eine Beschränkung des Abzuges bis zum vollendeten 14. oder höchstens bis zum 15. Altersjahr genügt. Dabei ist unseres Erachtens eine einheitliche Regelung im DBG und StHG angebracht und zulässig, da die Altersgrenze für die Abzugsberechtigung keine tarifarische Frage beschlägt.

Richtigerweise verzichtet die Vorlage auf die Einführung eines Eigenbetreuungsabzuges, wie er teilweise gefordert wird. Denn die Eigenbetreuung führt nicht zu einer Ausgabe, die beim Empfänger zu besteuern ist. Ebenso wenig erhöht sie die steuerbaren Einkünfte der selbst betreuenden Eltern, da dieses Schatteneinkommen steuerfrei bleibt. Sie ist also insgesamt steuerlich neutral, so dass kein Grund für einen Abzug besteht, der wohl nur die Schwelle für ausserhäusliche Erwerbsarbeit erhöhen soll.

### **Tarife**

Wir geben der sog. Kombinationslösung, die der geltenden Regelung entspricht, eindeutig den Vorzug. Den vorgeschlagenen Elterntarif lehnen wir hingegen in allen drei Varianten klar ab. Sie stellen schlagende Beispiele für eine Änderung dar, die das Steuersystem ein weiteres Mal komplizierter macht, ohne dass davon konkrete Verbesserungen gegenüber der Kombinationslösung zu erwarten wären. Neu könnten sich die steuerpflichtigen Personen und die Verwaltung mit drei verschiedenen Tarifen auseinandersetzen statt bisher mit zwei; in den Varianten A und B dürfte man zwischen Kindern unterscheiden, die zum Kinderabzug berechtigen, und solchen, die darauf keinen Anspruch geben. Die Variante C sieht zwei Kinderabzüge vor, einen vom Reineinkommen und einen

vom Steuerbetrag. Der ganze Vorteil vom Zusammenzug von Kinder- und Versicherungsprämienabzug (für das Kind) löst sich im Nichts auf bzw. verkehrt sich ins Gegenteil. Nebenbei bemerkt, lässt der Gesetzesentwurf für die Variante C offen, wie der Abzug vom Steuerbetrag bei teilweiser oder unterjähriger Steuerpflicht zu behandeln ist. Insgesamt würden solche Lösungen im Vollzug zu erheblichen Mehraufwendungen führen, die fast ausschliesslich von den Kantonen getragen werden müssten (Formulargestaltung, Informatik, Information der Bevölkerung, Auskünfte usw.). Schliesslich ist zu befürchten, dass später ein allfälliger Wechsel zu einem Splittingmodell schwieriger zu bewerkstelligen sein wird, wenn heute eine dritte Tarifkategorie geschaffen wird.

### **Alleinerziehende**

Wir begrüssen die Streichung des zweiten und dritten Satzes in Art. 11 Abs. 1 StHG. Dies wird unbestrittenermassen eine Anpassung des kantonalen Steuerrechts erfordern, da die Kantone (wie-der) verfassungskonforme Belastungsrelationen zwischen Alleinstehenden mit und ohne Kinder bzw. zwischen verheirateten und nicht verheirateten Eltern werden herstellen müssen. Dies wurde ihnen bisher durch Art. 11 Abs. 1 StHG und die gestützt darauf ergangene bundesgerichtliche Rechtsprechung verunmöglicht. Deshalb waren die Kantone zu einer (zugestandenermassen) verfassungswidrigen Begünstigung von Alleinerziehenden und insbesondere von Konkubinatseltern verpflichtet (so auch der Kanton Solothurn). Wir sind bereit, die entsprechenden Änderungen am kantonalen Steuergesetz vorzubereiten, da wir sie als sachgerecht beurteilen. Allerdings ist dabei ein gewisser politischer Widerstand nicht auszuschliessen, da die nicht verheirateten Eltern grösstenteils mit einer höheren Steuerbelastung werden rechnen müssen.

Obwohl Bundesgesetze nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können, gelten die Ausführungen über die Belastungsverhältnisse zwischen verheirateten und nicht verheirateten Eltern auch für die direkte Bundessteuer. Das dürfte nicht bestritten sein, wird aber auch bei der direkten Bundessteuer eine höhere Steuerbelastung von alleinstehenden Eltern zur Folge haben. Das ist indessen kein Grund, die Herstellung von verfassungskonformen Belastungsrelationen ein weiteres Mal auf die lange Bank zu schieben, während den Kantonen dieser Auftrag ohne Weiteres zugemutet und dafür bloss eine Anpassungszeit von knapp zwei Jahren eingeräumt wird. Eine verfassungswidrige Begünstigung von nicht verheirateten Eltern lässt sich auch mit den übrigen vorgetragenen Argumenten nicht rechtfertigen. Der Verheirateten-Abzug, der 2008 mit den Sofortmassnahmen eingeführt worden ist, ändert wegen seines geringen Betrages relativ wenig an den Belastungsverhältnissen. Unter den Familienhaushalten mit Kindern stellen die Konkubinate weitaus die kleinste Gruppe dar (3,4%; vgl. Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung, Dezember 2006, Seite 9 f.). Und innerhalb der Konkubinatsfamilien dürften sich die Einverdiener-Konkubinate mit Kindern klar in der Minderheit befinden. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb aus Rücksicht auf die kleinste sozioökonomische Gruppe die Verfassung in weitaus zahlreicheren Fällen weiterhin verletzt werden soll. Die vorgebrachten praktischen Probleme beim Vollzug (keine vollständige Kontrolle mangels Registrierung der Konkubinate) lassen sich nicht wegdiskutieren. Das Problem besteht aber bei der Veranlagung der kantonalen Steuern sowieso, da sich die Kantone um verfassungskonforme Belastungsverhältnisse nicht drücken können. Die Bundessteuer schafft hier also kein zusätzliches Vollzugsproblem.

### **Besteuerung von getrennt lebenden Eltern**

Nach dem Entwurf kann bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern jeder Elternteil den hälftigen Abzug für das unter gemeinsamer elterlicher Sorge stehende Kind geltend machen. Dieser Vorschlag ist

nicht vollzugstauglich. Vielmehr schlagen wir vor, dass bei Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge der Abzug demjenigen Elternteil zusteht, der den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestreitet. Diese Lösung ist praxiserprobt und transparent. Für die Abzüge von Leistungen an volljährige Kinder in Ausbildung ist keine neue Regelung notwendig. Volljährige Kinder, die von ihren Eltern unterhalten werden, sind nicht in Abhängigkeit des Zivilstandes der Eltern zu behandeln. Zahlungen für volljährige Kinder sind bei Verheirateten wie bei getrennten oder geschiedenen Eltern nicht abzugsfähig und bei den Kindern nicht einkommenswirksam. Die Besteuerung solcher Beiträge vor der Mündigkeit bei demjenigen Elternteil mit der elterlichen Sorge hat ihren Grund darin, dass der richtige Haushalt besteuert wird.

### **Inkrafttreten und Anpassungsfrist**

Wir sind, wie eingangs bereits erwähnt, damit einverstanden, die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern rasch umzusetzen. Trotzdem erscheint uns das geplante Vorgehen rechtlich fragwürdig und für den Vollzug, der den Kantonen obliegt, problematisch bis unhaltbar. Sofern aus der Gesetzesvorlage keinerlei steuerliche Mehrbelastungen resultieren, lässt sich eine zeitlich mässige rückwirkende Inkraftsetzung rechtlich wohl gerade noch vertreten. Das ist aber ausgeschlossen, wenn sachgerechte und verfassungskonforme Belastungsrelationen mit Höherbelastungen bei den nicht verheirateten Eltern hergestellt werden sollen, wie wir sie fordern.

Was den Vollzug betrifft, erscheint der zeitliche Fahrplan höchst bedenklich. Das betrifft in erster Linie die Quellensteuer, die als erste in den produktiven Betrieb geht. Im Zeitpunkt, in dem die Vorlage in den Eidg. Räten behandelt werden soll, müssen die kantonalen Steuerverwaltungen jeweils die Quellensteuertarife für das kommende Jahr abliefern, damit die Informatikunternehmen sie in die Lohnabrechnungsprogramme für die Arbeitgeber einbauen können. Nur so sind diese in der Lage, bereits bei der ersten Lohnabrechnung im Januar korrekte Steuerabzüge vornehmen. Wenn das Gesetz rückwirkend in Kraft gesetzt wird, namentlich wenn Unsicherheiten über ein allfälliges Referendum bestehen, wird der Zeitplan für die Quellensteuer nicht einzuhalten sein. Hauptbetroffene mit dem zusätzlichen administrativen Aufwand (Quellensteuerkorrekturen) werden die Arbeitgeber sein.

Auch in den übrigen Bereichen muss das Steueramt anfangs Jahr in Fällen von unterjähriger Steuerpflicht für die Veranlagung der neuesten Steuerperiode bereit sein (insbesondere bei Wegzug ins Ausland). Dazu muss eine Voraufgabe der Formulare bereit stehen. Entscheidend ist aber die Informatik: Programme müssen angepasst, ausgetestet und vollständig betriebsbereit sein. Sofern ein zusätzlicher Elterntarif oder Abzüge vom Steuerbetrag eingeführt würden, wären sogar umfangreiche Programmänderungen erforderlich. Im Sinne eines haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln könnten wir solche Änderungen erst in Auftrag geben, wenn deren Ausgestaltung und Einführung definitiv feststeht. Verzögerungen beim Vollzug der direkten Bundessteuer wären in Kauf nehmen.

Die zweijährige Frist zur Umsetzung der StHG-Änderungen im kantonalen Recht erscheint grundsätzlich genügend. Schwierigkeiten können sich einzig bei den notwendigen Anpassungen der Steuerbelastung von nicht verheirateten Eltern ergeben.

Abschliessend bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und geben zugleich unserer Hoffnung Ausdruck, dass unsere Erwägungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage gebührende Beachtung finden.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Klaus Fischer  
Landammann

sig. Andreas Eng  
Staatsschreiber