

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
Volksinitiative "Schluss mit der Diskriminierung der
klassischen Familie" (Abschaffung des
Kinderbetreuungsabzuges und Umlegung der dadurch
erzielten Mehrsteuern auf den Kinderabzug)

09-05

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Volksinitiative der Jungen SVP (JSVP) mit folgendem Wortlaut:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schaffhauser Bürgerinnen und Bürger fordern in der Form einer allgemeinen Anregung, das Gesetz über die direkten Steuern (SHR 641.100) und allfällige weitere rechtliche Grundlagen in dem Sinne anzupassen, dass der Kinderbetreuungsabzug nach Art. 37 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über die direkten Steuern abgeschafft wird. Zum gleichen Zeitpunkt soll der Kinderabzug nach Art. 37 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die direkten Steuern insoweit erhöht werden, dass die durch den wegfallenden Abzug hypothetisch entstehenden staatlichen Mehreinnahmen durch die Erhöhung des Kinderabzuges kompensiert werden. Als Referenz sollen die Steuerdaten des Jahres 2007 dienen. Die Erhöhung des Kinderabzuges soll auf die nächsten Fr. 100.-- aufgerundet werden.»

Das Volksbegehren ist am 24. November 2008 mit 1'170 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Der Regierungsrat hat es am 2. Dezember 2008 als zustande gekommen erklärt (vgl. Amtsblatt 2008, S. 1792 f.). Gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (WahlG, SHR 160.100) hat der Kantonsrat innerhalb von 6 Monaten nach Einreichung des Begehrens zu beschliessen, ob er ihm zustimmt, es ablehnt oder einer Initiative einen

Gegenvorschlag gegenüberstellen will. Diese Behandlungsfrist endet am 24. Mai 2009.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die Volksinitiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

1. Allgemeines

Unter den Sozialabzügen sieht Art. 37 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (StG, SHR 641.100) einen allgemeinen Kinderabzug vor, welcher 6'000 Franken beträgt. Dieser Abzug ist mit der voraussichtlich auf den 1. Januar 2009 in Kraft tretenden Steuergesetzrevision von 6'000 Franken auf 8'000 Franken erhöht worden. Mit dem Kinderabzug wird der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 99 der Kantonsverfassung (KV, SHR 101.000) umgesetzt und sichergestellt, dass die gesamte Steuerbelastung nach sozialen Grundsätzen tragbar ist. Der Kinderabzug wird für minderjährige oder in beruflicher Ausbildung stehende Kinder, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person zur Hauptsache sorgt, gewährt. Werden die Eltern getrennt veranlagt, so steht der Kinderabzug dem Elternteil zu, der zur Hauptsache an den Unterhalt des Kindes beiträgt.

Neben dem Kinderabzug sieht das Steuergesetz in Art. 37 Abs. 1 lit. e einen Kinderbetreuungsabzug von höchstens 9'000 Franken für jedes Kind unter 15 Jahren vor, soweit Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, wenn die gemeinsam steuerpflichtigen Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd erwerbsunfähig ist oder der ledige, getrennt lebende, geschiedene oder verwitwete Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder dauernd arbeitsunfähig ist.

Im Steuerjahr 2006 (Basis 98 Prozent der definitiven Veranlagungen) wurden Kinderabzüge im Gesamtbetrag von 95,8 Mio. Franken geltend gemacht, d. h. für rund 16'000 minderjährige oder in beruflicher Ausbildung stehende Personen.

Der Betreuungsabzug wurde wie folgt geltend gemacht:

Anzahl Steuerpflichtige	Abzug von ... bis in Franken	Anzahl Kinder
373	0 bis 2'500	688
127	2'500 bis 5'000	195
58	5'000 bis 7'500	78
42	7'500 bis 9'000	50
600		1'011

Insgesamt beliefen sich im Steuerjahr 2006 die geltend gemachten Betreuungsabzüge auf 2,2 Mio. Franken, was eine steuerliche Entlastung von rund 130'000 Franken pro Jahr bedeutete. Für das Jahr 2007 kann aufgrund der inzwischen definitiv veranlagten Steuerpflichtigen (Basis 83,9 Prozent aller Fälle) hochgerechnet von einer steuerlichen Entlastung von rund 128'000 Franken ausgegangen werden.

2. Was will die Initiative

Die Volksinitiative will einerseits Art. 37 Abs. 1 lit. e des Steuergesetzes aufheben. In einem ersten Schritt verlangt die Volksinitiative damit die Abschaffung des bisherigen Kinderbetreuungsabzuges. Die dadurch bewirkten Mehrsteuern sollen dann in einem zweiten Schritt dazu verwendet werden, den allgemeinen Kinderabzug zu erhöhen. Aufgrund einer Hochrechnung für das Jahr 2007 würden die Mehrsteuern durch den Wegfall des Kinderbetreuungsabzuges ungefähr 113 Franken pro Kind oder aufgerundet 200 Franken betragen, so dass sich dieser neu auf 8'200 Franken belaufen würde.

3. Stellungnahme zur Initiative

3.1 Titel der Initiative

Die Initiative verwendet den Titel «Schluss mit der Diskriminierung der klassischen Familie» und impliziert damit, dass die «klassische Familie», was man unter diesem Begriff angesichts der gesellschaftlichen Realitäten auch verstehen mag, diskriminiert werde. Das Diskriminierungsverbot ist ein Ausfluss der Rechtsgleichheit. Nach Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SHR 101) darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiö-

sen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Verglichen mit dem gestellten Begehren erweist sich dieser Titel als offensichtlich falsch. Aus der Möglichkeit, bei Erwerbstätigkeit der Eltern die erforderlichen Kinderbetreuungskosten bis zu einem festgelegten Höchstbetrag vom steuerpflichtigen Einkommen in Abzug bringen zu können, ergibt sich keine Diskriminierung von Familien. Sowohl der Kinder- als auch der Kinderbetreuungsabzug wird, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, für die «klassische Familie» gewährt, wie er auch dem allein erziehenden beziehungsweise dem Elternteil, der getrennt besteuert wird und Kinder betreut, gewährt wird. Gleiches wird damit gleich behandelt, wie es auch die Bundesverfassung beziehungsweise die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt (vgl. Art. 8 BV, Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV, Rz 20, BGE 129 I 125).

Das Rechtsgleichheitsgebot kann im Gegenteil verletzt sein, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger und sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen nach dem Regelungszweck nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (Schweizer, a. a. O., Rz 35, BGE 132 V 273). Der Berufskostenabzug setzt bei der Tatsache an, dass mit einer Berufstätigkeit in der Regel Aufwendungen verbunden sind wie z. B. Fahrtkosten, auswärtige Verpflegung, Weiterbildungskosten usw. Solche Aufwendungen werden bei der Besteuerung berücksichtigt. Ähnlich verhält es sich mit dem Kinderbetreuungsabzug. Wer zur Erzielung eines Erwerbseinkommens auf die entgeltliche Betreuung seiner Kinder durch Dritte angewiesen ist, sollte in einem gewissen Ausmass die entstehenden Kosten vom steuerbaren Erwerbseinkommen in Abzug bringen können. Das ist keine Ungleichbehandlung gegenüber einer Familie, bei der ein Elternteil sich der Kinderbetreuung widmet, denn in diesen Fällen verzichtet dieser Elternteil darauf, ein Einkommen zu erzielen, so dass auch keine Einkommenssteuer auf dem Erwerbseinkommen anfällt.

3.2 Kinderbetreuungsabzug: Wichtiges Element in der Familienbesteuerung

Im Jahr 2000 gingen bei 63 Prozent der Paare im erwerbsfähigen Alter beide Partner einer Erwerbstätigkeit nach. Der Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung ist in der Schweiz auch im internationalen Vergleich sehr hoch. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass sich im Laufe der Zeit die Alterspyramide sehr stark in Richtung eines geringeren Anteils junger Personen und eines höheren Anteils von Personen über 64 Jahren verschoben hat. Die Geburtenhäufigkeit ist erheblich zurückgegangen. Auf 100 Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren kamen im Jahr 2005 nur noch 142 Geburten. Für den Erhalt des Generationenbestandes wären jedoch 210 Geburten nötig. Diese Entwicklung führt zu schwerwiegenden Problemen z. B. bei der Finanzierung der Sozialversicherungen.

Schon aus demografischen Gründen ist es deshalb notwendig, die Familien und die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zu fördern. Im Rahmen des Steuerrechts stellt dazu der Kinderbetreuungsabzug, den im Übrigen 24 von 26 Kantonen ebenfalls kennen, ein wesentliches Element dar, auf das nicht verzichtet werden kann.

Auch für den Bundesrat ist die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern aus volkswirtschaftlicher und familienpolitischer Sicht ein vorrangiges Anliegen, das einen Schwerpunkt seiner Steuerstrategie bildet. Aufgrund des Berichtes der im Frühjahr 2008 eingesetzten Arbeitsgruppe «Entlastung für Familien» kam das Eidgenössische Finanzdepartement zum Schluss, dass neben der Anpassung des Kinderabzuges bei der direkten Bundessteuer die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges beim Bund und in den Kantonen die Vorgaben des geltenden Steuersystems am besten zu erfüllen vermag und der horizontalen Steuergerechtigkeit am ehesten entspricht. Dieser Beurteilung hat sich der Bundesrat am 12. November 2008 angeschlossen.

Die Abschaffung des Kinderbetreuungsabzuges, wie ihn die Initiative verlangt, erscheint deshalb weder wünschbar noch angemessen. Deshalb wird die Ablehnung der Initiative beantragt.

4. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen sieht der Regierungsrat auch keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative.

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen gemäss Art. 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung i. V. m. Art. 77 WahlG die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von 6 Monaten seit Einreichung des Begehrens, ob er ihm zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll. Soll der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat zu beraten. Danach ist innert weiterer 6 Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Initiative zur Abschaffung des Kinderbetreuungsabzuges und Umlegung der dadurch erzielten Mehrsteuern auf den Kinderabzug den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 20. Januar 2009

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger