



Initiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen»

Stand: Dezember 2014

Fragen und Antworten

Wie werden Familien mit Kindern heute in der Schweiz finanziell unterstützt?

Bund, Kantone und Gemeinden verfolgen eine soziale Familienpolitik. Die finanziellen Leistungen und Entlastungen zu Gunsten von Familien mit Kindern sind ausgesprochen vielfältig. Sie reichen von Sozialtarifen in der familienergänzenden Kinderbetreuung, über Verbilligungen der Krankenkassenprämien für Kinder bis hin zu einkommensunabhängigen Familienzulagen. Die Berücksichtigung der Unterhaltskosten für Kinder hängt dabei stark von der weitreichenden Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden ab.

Diese föderalistische Tradition zeigt sich in vielen Bereichen des Sozialversicherungsrechts wie beispielsweise bei der kantonalen Festlegung der Limiten des massgebenden Einkommens, die zum Bezug verbilligter Krankenkassenprämien berechtigen. Kantonal unterschiedlich fällt auch die Höhe der Mindestansätze bei den Familienzulagen aus oder die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien. Ergänzungsleistungen für Familien werden gegenwärtig nur von den Kantonen Genf, Solothurn, Tessin und Waadt ausgerichtet.

Neben der direkten Förderung werden Familien mit Kindern auch indirekt durch die steuerliche Förderung entlastet. Die geltenden Abzüge führen bei der direkten Bundessteuer zu Steuervergünstigungen in der Höhe von rund 900 Millionen Franken. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern führen die Abzüge zu Entlastungen in der Grössenordnung von jährlich 2,2–2,7 Milliarden Franken.

Welche Familienzulagen gibt es in der Schweiz?

Die heutige Familienzulagenordnung umfasst neben Kinder- und Ausbildungszulagen auch einmalig ausgerichtete Geburts- und Adoptionszulagen. Seit 2009 gilt gemäss Familienzulagengesetz (FamZG) eine Untergrenze für Kinder- und Ausbildungszulagen für die ganze Schweiz. So beträgt die Kinderzulage mindestens 200 Franken im Monat, die Ausbildungszulage monatlich mindestens 250 Franken. Die kantonalen Familienzulagenordnungen können höhere Ansätze beschliessen. Mehr als ein Drittel der Kantone macht davon Gebrauch. Heute ist der Grundsatz «Ein Kind – eine Zulage» nahezu verwirklicht. Der anspruchsb-

Beurteilung Bundesrat

wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebt, soll in erster Linie Zugriff auf staatliche Unterstützungsleistungen erhalten. Indessen ein falsches Signal, diesen Grundsatz über immer mehr Steuerbefreiungen zu verwässern und Personen zu lassen, die nicht wirklich darauf angewiesen sind. Das hätte nichts mit Steuergerechtigkeit zu tun und Endeffekt dazu führen, bestimmte steuerbare Einkommensbestandteile nur deshalb aus der Bemessungsgrundlage brechen, um möglichst vielen steuerpflichtigen Personen den Zugang zu Subventionen zu sichern. Das würde bewirken, dass Bund, Kantone und Gemeinden zusätzliche Mindereinnahmen in Kauf zu nehmen hätten.

errecht fusst auf der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wer Kinder- oder Ausbildungszulagen erhöht sein Einkommen und damit seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Als Einkommensergänzung unterliegen die systembedingt wie andere Einkünfte vollumfänglich der Einkommensbesteuerung.

Erneuerung der Initiative wäre nicht auszuschliessen, dass weitere Steuerbefreiungen Schule machen könnten. Denn das steuerbare Einkünfte von den Einkommenssteuern zu befreien, birgt die Gefahr, anderweitige Einkommensbestandteile aus der Bemessungsgrundlage herauszuberechnen und damit die Steuergerechtigkeit zu unterlaufen.

Ein grosser Teil der Familienzulagen, d.h. knapp 96 Prozent, werden über Arbeitgeberbeiträge und nicht von der öffentlichen Hand finanziert. Mit der Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen müssten Bund, Kantone und Gemeinden rund umher Frankens Mindereinnahmen pro Jahr in Kauf nehmen. Somit stünden ihnen weniger Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Die Ausfälle wären einnahmen- oder ausgabenseitig zu kompensieren: entweder mit Steuererhöhungen oder Sparmassnahmen.

Die Steuerbegünstigung engt den finanziellen Spielraum der betroffenen öffentlichen Haushalte ein. Erschwerend kommt hinzu, dass Steuerbegünstigungen im Gegensatz zu budgetpflichtigen Direktsubventionen für das Kostenbewusstsein nicht sensibilisieren und neue Begehrlichkeiten wecken. Daher zielt auch die Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen in die gleiche Richtung. Zielführender wäre die gegenteilige Stossrichtung: Würden Steuerbegünstigungen abgeschafft, würde die Bemessungsgrundlage verbreitert werden. Im Gegenzug bestünde Spielraum zur allgemeinen Senkung der Steuerlast.

rechtigte Kreis ist einheitlich geregelt und setzt sich aus folgenden Personenkategorien zusammen:

- Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft, wenn sie einen Lohn von jährlich mindestens 7050 Franken (Stand: 1.1.2015) beziehen. Wer das Mindesteinkommen nicht erreicht, hat Anspruch auf Familienzulagen als nichterwerbstätige Person.
- Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft.
- Bei der AHV als nicht erwerbstätig erfasste Personen, wenn ihr steuerbares Einkommen gemäss direkter Bundessteuer den anderthalbfachen Betrag der maximalen Altersrente nicht übersteigt (Stand 1.1.2015: 42 300 Franken) und weder Ergänzungsleistungen zur AHV/IV noch eine ordentliche Altersrente bezogen werden. Diese Einkommensgrenze wird bis auf die Kantone Genf, Jura, und Waadt überall angewandt.
- Für in der Landwirtschaft beschäftigte Personen hat der Gesetzgeber mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft eine Sonderregelung geschaffen. Die Kinder- und Ausbildungszulagen entsprechen den gleichen Mindestansätzen wie im FamZG. Im Berggebiet werden um 20 Franken höhere Ansätze ausgerichtet.

Gemäss Schweizerischer Sozialversicherungsstatistik 2013 entsprechen die Ausgaben der Familienzulagen 3,8 Prozent aller Sozialversicherungsausgaben. Die Familienzulagen werden dabei zu knapp 96 Prozent von den Arbeitgeberbeiträgen finanziert. Die öffentliche Hand finanziert hauptsächlich die Familienzulagen in der Landwirtschaft: zu zwei Drittel der Bund, zu einem Drittel die Kantone.

Warum werden Kinder- und Ausbildungszulagen besteuert?

Kinder- und Ausbildungszulagen sind eine Einkommensergänzung, um einen Teil der Kosten auszugleichen, die Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen. Sie werden im geltenden Recht als Lohnbestandteil vollumfänglich erfasst. Soweit Kinder- und Ausbildungszulagen durch den Arbeitgeber ausbezahlt werden, sind sie im Lohnausweis zu deklarieren.

Steht die Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen erstmals zur politischen Debatte?

Nein. Das mit der Volksinitiative eingebrachte Anliegen ist nicht neu. Zuvor sind auf Gesetzesstufe folgende Vorstösse gescheitert: Motion Aeppli (97.3643): «Steuerbefreiung von Kinderzulagen», Pa.Iv. Meier-Schatz (07.470): «Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen», Kt.Iv. SG (08.302) und Kt.Iv. AG (08.308): «Befreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen. Änderung von Artikel 7 StHG». Weil die parlamentarischen Bemühungen erfolglos blieben, wollen die Befürworterinnen und Befürworter dem Anliegen auf Verfassungsebene zum Durchbruch verhelfen.

Widerspricht die Initiative dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit?

Der verfassungsrechtliche Grundsatz besagt, dass jede steuerpflichtige Person entsprechend der ihr zur Verfügung stehenden Mittel an die finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand beitragen soll. Wer Kinder- oder Ausbildungszulagen bezieht, erhöht sein Einkommen und damit seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Zulagen unterliegen daher wie andere Einkünfte den Einkommenssteuern.

Könnte die Nichtbeachtung zentraler Besteuerungsgrundsätze Folgebegehren auslösen?

Bei Annahme der Initiative wäre nicht auszuschliessen, dass weitere Steuerbefreiungen Schule machen. Denn das Anliegen, steuerbare Einkünfte von der Steuer zu befreien,

schafft Anreize, um anderweitige Einkommensbestandteile ebenfalls aus der Bemessungsgrundlage herauszuberechnen und damit die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu unterlaufen.

Werden mit einer Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen alle Familien mit Kindern entlastet?

Nein. Wer sich mit seinem steuerbaren Einkommen unterhalb der Besteuerungsgrenze befindet, wird steuerlich nicht weiter entlastet. Bei einkommensschwächeren Haushalten greift die Initiative somit ins Leere.

Heute bezahlt rund die Hälfte der Haushalte mit Kindern keine Einkommenssteuer auf Stufe Bund. Die in den letzten Jahren in Kraft gesetzten Entlastungsmassnahmen greifen bei der direkten Bundessteuer mittlerweile bis weit in den mittleren Einkommensbereich hinein: So bezahlt ein Einverdienerehepaar mit zwei Kindern und einem Bruttolohn bis zu 97 500 Franken keine direkte Bundessteuer. Bei einem Zweiverdienerehepaar mit zwei Kindern, das nachgewiesene Kosten für die Drittbetreuung der Kinder im Umfang von 10 100 Franken geltend macht, ist bis zu einem Bruttolohn von 126 000 Franken keine direkte Bundessteuer fällig. Auch breite Teile des Mittelstands sind somit bei der Einkommenssteuer auf Stufe Bund gebührend entlastet worden.

Bei den Kantons- und Gemeindesteuern fallen die Entlastungen aufgrund des föderalistischen Steuersystems unterschiedlich aus (Steuertarifautonomie, unterschiedliche Höhe der Abzüge für Familien mit Kindern). Auch hier gilt: Haushalte mit Kindern, die heute wenig oder gar keine Einkommenssteuern bezahlen, werden mit der Initiative kaum oder gar nicht entlastet.

Welche Steuerausfälle wären bei Annahme der Initiative in Kauf zu nehmen? Wie müssten diese gegenfinanziert werden?

Bund, Kantone und Gemeinden müssten mit Mindereinnahmen in der Grössenordnung von rund einer Milliarde Franken pro Jahr rechnen. Somit stünden der öffentlichen Hand weniger Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Die Ausfälle müssten einnahmen- oder ausgabenseitig kompensiert werden: entweder mit Steuererhöhungen oder Sparmassnahmen. Die Initiative könnte sich dann unter dem Strich sogar negativ für diese auswirken.

Wer hätte bei Annahme der Initiative das Nachsehen?

Neben jenen einkommensschwachen Familien mit Kindern, die steuerlich kaum oder gar nicht entlastet werden können, hätten auch Haushalte das Nachsehen, denen keine Kinder- und Ausbildungszulagen zustehen. Das sind die kinderlosen Einpersonen- und Paarhaushalte. Allein die Einpersonenhaushalte machen heute mehr als ein Drittel der gesamten Privathaushalte in der Schweiz aus. Sie würden spätestens bei der Kompensation der Steuerausfälle wieder zur Kasse gebeten.