

Bericht

„Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten“

Machbarkeitsstudie zu den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekten

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

basierend auf dem Bericht der Arbeitsgruppe „objektive Leistungsfähigkeit“ vom 30. September 2013

Bern, 2015

Zusammenfassung

Seit Jahren wird kontrovers diskutiert, wie die Kinderkosten im Steuerrecht sachgerecht zu berücksichtigen sind. Uneinigkeit besteht vor allem darin, in welcher Höhe den Kinderkosten steuerlich Rechnung zu tragen ist. Umstritten ist ebenfalls, ob die kinderrelevanten Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage oder vom Steuerbetrag erfolgen sollen. Unterschiedliche Ansichten bestehen zudem bezüglich der Frage, welche Haushaltstypen mit Kindern primär in den Genuss von Steuererleichterungen kommen sollen.

Neben den verschiedenen Möglichkeiten, den Kinderkosten über weitere Abzüge oder Tarifiermässigungen Rechnung zu tragen, ist auch der eher radikale Schritt in Betracht zu ziehen, das heute geltende kinderbezogene Steuersystem in Verbindung mit dem Familien- und Kinderzulagensystem neu zu überdenken und anstelle der Gewährung von Kinderabzügen zusätzliche sozialversicherungsrechtliche Familienbeihilfen vorzusehen.

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.

Um die Konsequenzen eines solchen Systemwechsels genauer zu prüfen, erteilte der Bundesrat dem Eid. Finanzdepartement den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem Eid. Departement des Innern und dem Eid. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung eine Machbarkeitsstudie zum Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit verbunden mit der Ausrichtung eines steuerfreien Kindergeldes zu erstellen. Als Kompensation für die Streichung des Kinderfremdbetreuungsabzuges soll eine Subvention für familienergänzende Kinderbetreuung in Betracht gezogen werden.

Der Übergang von der subjektiven Leistungsfähigkeit zur objektiven Leistungsfähigkeit würde bedeuten, dass Personen mit demselben Einkommen gleich hoch besteuert würden, unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht. Den Kinderlasten würde ausserhalb des Steuersystems Rechnung getragen werden.

Damit sich die Übergang zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten lohnen würde, 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 oft als sehr kompliziert und ungerecht empfunden. Mit der Berücksichtigung der Kinderlasten ausserhalb des Steuersystems 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 politisch breit abgestützten Berücksichtigung der Kinderlasten führen können.

Wie die Kinderkosten ausserhalb des Steuerrechts mit sozialpolitischen Massnahmen berücksichtigt werden könnten, wird in vier möglichen Reformvarianten aufgezeigt (wobei davon ausgegangen wird, dass die aus der Streichung der kinderbezogenen Abzüge oder Tarifermässigungen resultierenden Steuermehreinnahmen den Eltern zugute kommen müssten):

1. **Neue Familienzulagenversicherung (Reformvariante 1):** Die Kinderkosten würden bei dieser Variante 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.
2. **Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften (Reformvariante 2):** Bei dieser Variante würde sich beim geltenden Familienzulagensystem keine Änderung ergeben. Die Ausbezahlung der Kinderzulagen sowie deren Finanzierung würden wie heute erfolgen. Neu wäre hingegen, dass die Steuermehreinnahmen 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.
3. **Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit neuem Kindergeld (Reformvariante 3):** Bei dieser Variante würde ebenfalls am bisherigen Familienzulagensystem angeknüpft. Die Zulagen würden weiterhin monatlich ausbezahlt. Die Steuermehreinnahmen 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. Die Ausbezahlung dieses Kindergeldes würde einmal im Jahr durch die bestehenden Ausgleichskassen an die anspruchsberechtigten Personen erfolgen.
4. **Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit einer Krankenkassenprämienfreiheit oder -reduktion für Kinder (Reformvariante 4):** Bei dieser Reformvariante würde sich beim geltenden Familienzulagensystem ebenfalls keine Änderung ergeben. Die Kinderzulagen würden somit auch weiterhin monatlich ausbezahlt werden. Neu wäre hingegen, dass die Steuermehreinnahmen beim Bund und in den Kantonen dahingehend verwendet würden, dass Kinder bis zum 18. Altersjahr und junge Erwachsene in Ausbil-

derung bis zum 25. Altersjahr von den Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung befreit oder deren Krankenkassenprämien zumindest gesenkt würden. Die Massnahme würde sich wie die Familienzulagen bei den Familien mit Kindern monatlich auswirken. Aufgrund der heute bereits bestehenden Prämienverbilligungen für Kinder und für Erwachsene in bescheidenen Verhältnissen sowie aufgrund der je nach Wohnort unterschiedlich hohen Krankenkassenprämien dürfte diese Variante in der Umsetzung allerdings sehr kompliziert und aufwändig sein.

Der Abzug für die Kosten der Kinderfremdbetreuung von der Bemessungsgrundlage ist heute als anorganischer Abzug ausgestaltet. Diese Kosten könnten jedoch auch als Gewinnungskosten qualifiziert werden. Bei dieser Betrachtungsweise wäre ein organischer Abzug dieser Kosten mit der objektiven Leistungsfähigkeit vereinbar. Dies würde bedeuten, dass sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Kinderfremdbetreuung grundsätzlich zum Abzug zugelassen werden.

Würde bei einem Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit der Kinderfremdbetreuungsabzug wie die übrigen kinderrelevanten Steuerabzüge 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. Festzulegen wäre, ob alle Familien, die eine familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, das Recht auf Betreuungsgutschriften hätten, oder ob die Vergünstigung von Einkommen, Vermögen und Arbeitspensum der Eltern abhängig wäre. Die schweizweite Ausgabe von Betreuungsgutscheinen durch den Bund und/oder die Kantone bzw. Gemeinden würde voraussichtlich eine Verfassungsänderung bedingen.

Eine andere Möglichkeit wäre beispielweise, ein Zuschlag auf der Steuergutschrift pro Kind vorzusehen. Vorausgesetzt würde dabei, dass für jedes Kind einer steuerpflichtigen Person ein gleich hoher Betrag von der Steuerschuld in Abzug gebracht werden könnte (siehe Reformvariante 2). Bei Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung könnte die Steuergutschrift mit einem Zuschlag in der Höhe eines zu definierenden Prozentsatzes der nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung ergänzt werden.

Die erste Analyse der verschiedenen Möglichkeiten, die Kinderkosten über zusätzliche sozialversicherungsrechtliche Massnahmen zu berücksichtigen, macht deutlich, dass ein Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit namhafte Auswirkungen auf zahlreiche Akteure im sozialversicherungsrechtlichen Bereich (Ausgleichskassen, Arbeitgeber, Kindertagesstätten etc.) und je nach Reformvariante auch im Steuerbereich (veranlagende Steuerbehörde) hätte. Verschiedene vorgeschlagene Massnahmen würden zum Teil auch Verfassungsänderungen nach sich ziehen.

Ob das Projekt weiterverfolgt werden soll, hängt massgebend davon ab, wie die Verteilungswirkungen eines Systemwechsels politisch beurteilt werden. Der aufkommensneutrale Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten würde Eltern mit niedrigen Einkommen zulasten von Eltern mit höheren Einkommen entlasten.

In Bezug auf die angestrebten Ziele lässt sich bezüglich der vorgeschlagenen Reformvarianten generell festhalten, dass die Kriterien einer schlanken, sicheren und transparenten Durchführung bei einer Berücksichtigung der Kinderkosten ausschliesslich über sozialpolitische Massnahmen schwierig zu erfüllen sein dürften. Ob der Systemwechsel entsprechend ausgestaltet werden könnte, müsste in einer vertieften Analyse der vorgeschlagenen Reformvarianten geprüft werden. Die Arbeiten müssten dazu in einer nächsten Phase breiter abgestützt werden. Insbesondere wären die Kantone, die Familienausgleichskassen und allenfalls auch die Arbeitgebervertreter in die weiteren Untersuchungen zu involvieren. Ein allfälliges Gesetzesprojekt liesse sich erst mittelfristig realisieren.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage und Auftrag des Bundesrates	9
1.2 Ziel der Studie	10
1.3 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe	10
2 Besteuerung der Kinder und der Steuerpflichtigen mit Kindern im geltenden Recht	11
2.1 Besteuerung der Kinder	11
2.2 Berücksichtigung der Kinderkosten im Steuerrecht	11
2.2.1 Kinderkosten	11
2.2.1.1 Allgemeines	11
2.2.1.2 Direkte Kinderkosten	12
2.2.1.3 Indirekte Kinderkosten	13
2.2.1.4 Weitere Kinderkosten- und Entlastungseffekte	14
2.2.2 Berücksichtigung der Kinderkosten bei der direkten Bundessteuer	14
2.2.2.1 Allgemeines	14
2.2.2.2 Kinderabzug	15
2.2.2.3 Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen	15
2.2.2.4 Abzug für die Fremdbetreuung der Kinder	16
2.2.2.5 Elterntarif	16
2.2.3 Berücksichtigung der Kinderkosten im kantonalen Recht	17
2.2.3.1 Allgemeines	17
2.2.3.2 Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen	17
2.2.3.3 Abzug für die Fremdbetreuung der Kinder	17
2.2.3.4 Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder	18
2.2.3.5 Kinderabzug	18
2.2.3.6 Übrige Massnahmen	19
2.3 Besteuerung der Kinderzulagen	19
2.4 Besteuerung der unverheiratet zusammenlebenden, geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten und Eltern bei der direkten Bundessteuer	19
2.4.1 Geltende Alimentenbesteuerung	19
2.4.1.1 Bei minderjährigen Kindern	19
2.4.1.2 Bei volljährigen Kindern in Ausbildung	20
2.4.2 Voraussetzungen für die Gewährung der kinderrelevanten Abzüge und Tarife	20
2.5 Administrative Auswirkungen des geltenden Systems	20
2.6 Finanzielle Auswirkungen des geltenden Systems	21
2.7 Politische Vorstösse im Bereich der steuerlichen Berücksichtigung der Kinderkosten	22
3 Berücksichtigung der Kinderkosten in anderen Bereichen des geltenden Rechts	23
3.1 Horizontaler und vertikaler Familienlastenausgleich	23

3.2 Überblick über die verschiedenen Massnahmen im Bereich der Sozialversicherungen	23
3.3 Familienzulagen im Besonderen	25
3.4 Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Besonderen	26
4 Mögliche Instrumente der Entlastung von Eltern im Steuerrecht	28
4.1 Leistungsfähigkeitskonzeptionen	28
4.1.1 Allgemeines	28
4.1.2 Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit	28
4.1.2.1 Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten der Kinder	28
4.1.2.2 Steuerliche Behandlung kinderbezogener Transferleistungen (Kinderzulagen)	29
4.1.2.3 Gleichbehandlung von Eltern mit Eigen- und Fremdbetreuung der Kinder	30
4.1.3 Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit	32
4.1.3.1 Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten der Kinder	32
4.1.3.2 Gleichbehandlung von Eltern mit Eigen- und Fremdbetreuung der Kinder	32
4.1.4 Vor- und Nachteile der beiden Leistungsfähigkeitskonzeptionen	32
5 Vergleich mit ausländischem Recht	34
5.1 Deutschland	34
5.1.1 Grundsatz	34
5.1.2 Ausrichtung des Kindergeldes	35
5.1.3 Kinderbetreuung	36
5.1.3.1 Familienergänzende Kinderbetreuung	36
5.1.3.2 Betreuungsgeld	37
5.1.3.3 Elterngeld	37
5.2 Schweden	38
5.2.1 Elterngeld	38
5.2.2 Kindergeld	39
5.2.3 Kinderbetreuung	39
5.2.4 Steuerrecht	40
5.3 Frankreich	40
5.3.1 Familienleistungen im Allgemeinen	40
5.3.2 Kindergeld und weitere Leistungen für Kinder	40
5.3.3 Kleinkinder- und Adoptionsleistungen	41
5.3.4 Erziehungsbeihilfe zur freien Tätigkeitsentscheidung	42
5.3.5 Beitrag zur freien Wahl der Kinderbetreuung	42
5.3.6 Weitere Leistungen	43
5.3.7 Familienbesteuerungssystem	43
6 Wechsel zum objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip	44
6.1 Massnahmen im Steuerrecht	44
6.1.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten	44
6.1.1.1 Allgemeines	44
6.1.1.2 Kinderrelevante Abzüge und Tarife	44
6.1.2 Alimentenleistungen	45

6.1.3	Finanzielle Auswirkungen	46
6.1.4	Administrative Auswirkungen	46
6.1.5	Belastungsveränderungen	47
6.2	Massnahmen im Sozialversicherungsrecht	49
6.2.1	Allgemeines	49
6.2.2	Welche familien- und/oder sozialpolitischen Wirkungen ergeben sich aus dem Übergang zum objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip?	49
6.2.3	Welches Instrument würde sich für die Ausrichtung eines steuerfreien Kindergeldes eignen?	50
6.2.3.1	Allgemeines	50
6.2.3.2	Ein neues Kindergeldgesetz?	51
6.2.3.3	Ausrichtung des Kindergeldes durch die Familienausgleichskassen als Zusatz zu den Familienzulagen?	52
6.2.3.4	Ausrichtung des Kindergeldes über andere Sozialversicherungssysteme?	53
6.2.4	Subventionierung der Anbieter familienergänzender Kinderbetreuung als Kompensation für die Streichung des Kinderfremdbetreuungsabzugs	53
6.3	Mögliche Reformvarianten	54
6.3.1	Neue Familienzulagenversicherung (Reformvariante 1)	54
6.3.2	Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften (Reformvariante 2)	55
6.3.3	Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit neuem Kindergeld (Reformvariante 3)	56
6.3.4	Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit einer Krankenkassenprämienfreiheit oder -reduktion für Kinder (Reformvariante 4)	57
6.3.5	Zusätzliche Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung	58
6.3.5.1	Betreuungsgutscheine	58
6.3.5.2	Zuschlag auf der Steuergutschrift pro Kind	58
6.4	Auswirkungen auf das Verfassungsrecht	59
6.4.1	Bei den Steuern	59
6.4.2	Bei den Sozialversicherungen	60
7	Schlussfolgerung	60

1

Einleitung

1.1

Ausgangslage und Auftrag des Bundesrates

Seit Jahren wird von verschiedenen politischen Lagern immer wieder kontrovers diskutiert, wie die Kinderkosten im Steuerrecht am sachgerechtesten zu berücksichtigen sind. Uneinigkeit besteht vor allem darin, in welcher Höhe den Kinderkosten steuerlich Rechnung zu tragen ist. Umstritten ist ebenfalls, ob die kinderrelevanten Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage oder vom Steuerbetrag erfolgen sollen. Unterschiedliche Ansichten bestehen zudem bezüglich der Frage, welche Haushaltstypen mit Kindern (Familien mit Eigenbetreuung, Familien mit Fremdbetreuung, Alleinerziehende etc.) primär in den Genuss von Steuererleichterungen kommen sollen. Der Forderung, dass vor allem jene Familien entlastet werden sollen, bei welchen beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen, steht die Forderung der traditionell organisierten Familien gegenüber, die Eigenbetreuung der Kinder ebenfalls steuerlich zu berücksichtigen.

Sowohl im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern¹ wie auch bei der Erarbeitung der Botschaft zur Eidg. Volksinitiative „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“², stellte sich einmal mehr die Frage, wie die Steuergerechtigkeit zwischen den verschiedenen Haushaltskonstellationen mit Kindern sowie auch zwischen Personen mit und solchen ohne Kinder allenfalls verbessert werden könnte.

Neben den verschiedenen Möglichkeiten, den Kinderkosten über weitere Abzüge oder Tarifiermässigungen Rechnung zu tragen, ist auch der eher radikale Schritt in Betracht zu ziehen, das heute geltende kinderbezogene Steuersystem in Verbindung mit dem Familien- und Kinderzulagensystem neu zu überdenken und anstelle der Gewährung von Kinderabzügen zusätzliche sozialversicherungsrechtliche Familienbeihilfen vorzusehen. Auf diese Weise könnte im Steuerrecht auf diverse Korrekturmechanismen und ausserfiskalische Zielsetzungen verzichtet werden, was einerseits zu einer erheblichen Vereinfachung der Veranlagung und andererseits zur Lösung der Differenzen bezüglich der Wertvorstellungen im Zusammenhang mit der Besteuerung von Familien mit Kindern führen würde. Umgekehrt müsste ein neues System zur Auszahlung von staatlichen Beihilfen an Familien mit Kindern aufgebaut werden.

Im Steuerrecht würde der Verzicht auf die Berücksichtigung der Kinderkosten und die Ausrichtung eines sozialversicherungsrechtlichen Kindergeldes den Übergang von der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit³ zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit⁴ bedeuten.

Um die Konsequenzen eines solchen Systemwechsels genauer zu prüfen, erteilte der Bundesrat am 15. Februar 2012 dem Eidg. Finanzdepartement (EFD) den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Departement des Innern (EDI) und dem Eidg.

¹ AS 2010 455

² BBl 2012 7215

³ Vgl. dazu insbesondere Ziff. 4.1.2.

⁴ Vgl. dazu insbesondere Ziff. 4.1.3.

Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eine Machbarkeitsstudie zum Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit verbunden mit der Ausrichtung eines steuerfreien Kindergeldes zu erstellen. Als Kompensation für die Streichung des Kinderfremdbetreuungsabzuges soll eine Subvention für familienergänzende Kinderbetreuung in Betracht gezogen werden. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Studie soll dem Bundesrat bis im Sommer 2013 Antrag zum weiteren Vorgehen gestellt werden.

1.2 Ziel der Studie

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie soll untersucht werden, auf welche Weise und in welchem Umfang die Kinderkosten ausserhalb des Steuerrechts objektiv berücksichtigt werden können. Neben der Darlegung des geltenden Rechts ist aufzuzeigen, wie sich ein Wechsel vom subjektiven zum objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip möglichst einfach und sachgerecht erreichen lassen könnte. Dabei ist insbesondere aufzuzeigen, welche Folgen sich daraus für das Steuerrecht und das Sozialversicherungsrecht, namentlich für das Kinder- und Ausbildungszulagensystem, die AHV, die Krankenversicherung und die Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung ergeben würden. Zudem ist zu untersuchen wie die Auszahlung eines Kindergeldes ausgestaltet werden könnte und wie dieses zu finanzieren wäre.

Der Übergang von der subjektiven Leistungsfähigkeit zur objektiven Leistungsfähigkeit würde bedeuten, dass Personen mit demselben Einkommen gleich hoch besteuert würden, unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht. Den Kinderlasten würde ausserhalb des Steuersystems Rechnung getragen werden.

Damit sich die Übergang zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten lohnen würde, 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 oft als sehr kompliziert und ungerecht empfunden. Mit der Berücksichtigung der Kinderlasten ausserhalb des Steuersystems 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 politisch breit abgestützten Berücksichtigung der Kinderlasten führen können.

1.3 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Der Bundesrat beschloss am 15. Februar 2012, die Federführung dem EFD zuzuweisen. Die Machbarkeitsstudie soll jedoch in enger Zusammenarbeit mit dem EDI und dem WBF erarbeitet werden.

Beim vorliegenden Bericht haben daher neben der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) mitgewirkt.

2 Besteuerung der Kinder und der Steuerpflichtigen mit Kindern im geltenden Recht

2.1 Besteuerung der Kinder

Im geltenden Steuersystem ist das minderjährige Kind Steuersubjekt und hat somit die Voraussetzungen der subjektiven Steuerpflicht in der Schweiz selber zu erfüllen, es wird aber in seinen Rechten und Pflichten grundsätzlich durch den Inhaber der elterlichen Sorge vertreten (Steuersubstitution). Gemäss Artikel 9 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)⁵ und Artikel 3 Absatz 3 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)⁶ wird das Einkommen der unter elterlicher Sorge stehenden minderjährigen Kinder mit Ausnahme der Einkünfte aus Erwerbstätigkeit und der Erwerbsersatz Einkünfte dem Inhaber der elterlichen Sorge zugerechnet. Unmündige werden somit nur dann separat veranlagt, soweit sie Erwerbseinkünfte erzielen oder nicht unter elterlicher Sorge stehen. Kinder werden erstmals für die Steuerperiode, in der sie mündig werden, separat veranlagt.

Sind die Eltern verheiratet und werden sie gemeinsam veranlagt, wird das Einkommen der minderjährigen Kinder zum ehelichen Gesamteinkommen hinzugerechnet. Werden die Eltern eines Kindes nicht gemeinsam veranlagt und übt nur ein Elternteil die elterliche Sorge aus, werden Einkommen und Vermögen des Kindes diesem Elternteil zugerechnet. Haben die getrennt lebenden Ehegatten die elterliche Sorge gemeinsam inne, ist auf die Obhut abzustellen. Demjenigen Elternteil, der die Obhut innehält und Unterhaltsbeiträge für das Kind erhält, wird das Einkommen des Kindes zugerechnet. Fliessen keine Unterhaltsbeiträge für das Kind zwischen den Eltern, ist davon auszugehen, dass sich das Kind in alternierender Obhut befindet, und beide Elternteile gleich viel an den Unterhalt des Kindes beisteuern. In diesem Fall wird das Einkommen des Kindes hälftig aufgeteilt und je den Eltern zugerechnet.

Für Einkünfte aus einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit wird das Kind selbständig besteuert.

2.2 Berücksichtigung der Kinderkosten im Steuerrecht

2.2.1 Kinderkosten

2.2.1.1 Allgemeines

Bei den Kinderkosten, die den Eltern anfallen, ist zu unterscheiden zwischen:

- direkten Kosten (Konsumkosten eines Haushalts für die Kinder, d.h. Lebenshaltungskosten der Kinder),
- indirekten Kosten (Zeitkosten, die dadurch entstehen, dass Eltern ihre Kinder betreuen; sie lassen sich entweder als Verminderung des Erwerbseinkommens oder in der Form kinderbedingter unbezahlter Haus- und Familienarbeit erfassen),
- weiteren Kinderkosten und Entlastungseffekten (Kosten von familienergänzender Kinderbetreuung, Kinder- und Ausbildungszulagen, Steuereffekte,

⁵ SR 642.11

⁶ SR 642.14

Sozialversicherungseffekte, Wirkungen von Alimenten, Negativeffekte auf langfristige Erwerbseinkommen und Auswirkungen auf die Möglichkeit, zu sparen und Vermögen zu bilden)⁷.

Die Kinderkosten sinken mit zunehmender Kinderzahl und steigen mit dem Alter eines Kindes. Die indirekten Kosten sind höher als die direkten Kosten zu veranschlagen. Bei den tieferen Einkommen sind die Kinderkosten auch aufgrund von staatlichen Subventionen wie beispielsweise verbilligten Krippenplätzen, verbilligten Krankenkassenprämien, Stipendien etc. etwas tiefer.

2.2.1.2 Direkte Kinderkosten

Die durchschnittlichen direkten Kinderkosten⁸ betragen (über alle Altersphasen berechnet) monatlich bei:

- Alleinerziehenden mit 1 Kind 1092 Franken;
- Paaren mit 1 Kind 819 Franken;
- Paaren mit 2 Kindern 655 Franken pro Kind;
- Paaren mit 3 Kindern 528 Franken pro Kind.

Kosten der Lebenshaltung einer steuerpflichtigen Person und ihrer Familie sind Aufwendungen, die nicht mit der Einkommenserzielung zusammenhängen, sondern der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse dienen und damit steuerrechtlich Einkommensverwendung darstellen. Aufwendungen für den Unterhalt der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie sind daher grundsätzlich steuerlich nicht abziehbar. Vor allem auch aus sozialpolitischen Gründen sah der Gesetzgeber jedoch verschiedene Massnahmen vor, um die Steuerlasten zwischen Steuerpflichtigen mit Kindern und solchen ohne Kinder gerecht auszubalancieren. Die direkten Kosten werden daher teilweise bei den Steuern berücksichtigt.

Das Steuerrecht orientiert sich jedoch nicht an den effektiven direkten Kinderkosten, sondern berücksichtigt nur ein ungefähres Existenzminimum des Kindes. Für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Artikel 93 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889⁹ über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) ist bei Kindern gemäss den von der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz im Jahr 2009 herausgegebenen Richtlinien mit folgenden monatlichen Beträgen zu rechnen:

- für jedes Kind im Alter bis zu 10 Jahren Fr. 400.–
- für jedes Kind über 10 Jahren Fr. 600.–

Die vom damaligen Vorsteher des EFD, Bundesrat Kaspar Villiger, eingesetzte Expertenkommission «Familienbesteuerung» veranschlagte in ihrem 1998 publizierten Bericht das Existenzminimum eines Kindes auf rund 7200 Franken pro Jahr (d.h. 600 Franken pro Monat).

Sie schlug daher einen Kinderabzug in dieser Höhe vor, der einheitlich für alle Altersklassen gewährt werden sollte. Zwar koste ein Säugling fraglos weniger als

⁷ Vgl. dazu Michael Gerfin et al, BFS, Kinderkosten in der Schweiz, Neuchâtel, 2009.

⁸ Vgl. dazu «Familien in der Schweiz», Statistischer Bericht 2008 des Bundesamtes für Statistik, S. 14. Bei diesen durchschnittlichen direkten Kinderkosten wird dem Kriterium, ob nur ein Elternteil oder beide Eltern arbeiten, keine Rechnung getragen.

⁹ SR 281.1

ein Kind kurz vor der Volljährigkeit, doch dränge sich hier eine Vereinfachung auf. Umstrittener sei vielmehr die Frage, ob mehrere Kinder in einer Familie durchschnittlich mehr oder weniger kosten als eines. In der Schweiz werde eher von abnehmenden Grenzkosten ausgegangen, während das deutsche Recht ab dem dritten Kind ein höheres Kindergeld vorsehe. Die Kommission verzichtete aus Gründen der Praktikabilität jedoch darauf, den Kinderabzug nach dem Alter der Kinder und der Kinderzahl zu differenzieren¹⁰.

2.2.1.3 Indirekte Kinderkosten¹¹

Die Zeit, welche die Eltern in die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder investieren, verursacht indirekte Kinderkosten. Diese lassen sich in der Form entgangener Erwerbseinkommen der Eltern beziffern oder als unbezahlter kinderbedingter Aufwand an Haus- und Familienarbeit, der zu Marktpreisen ersetzt werden müsste, wenn die Eltern ausfallen. Die monatlichen Kosten für Kinder variieren je nachdem, ob nur ein oder zwei Elternteile vorhanden sind und je nachdem, wie viele Kinder im Haushalt leben. Während die direkten Kinderkosten mit steigendem Alter der Kinder wachsen, gehen die indirekten zurück.

Die indirekten Kosten finden keine Berücksichtigung im Steuerrecht.

Durchschnittliche direkte und indirekte Kosten pro Kind und Monat nach Haushaltstyp (in Franken)

Haushaltstyp	Direkte Kinderkosten		Effekt auf Erwerbseinkommen		Kinderbedingte Haus- + Familienarbeit			
	insgesamt	Davon Konsumverzicht	Erwerbseinkommen Frauen	Erwerbseinkommen Männer	Std./Mt. Frauen	Std./Mt. Männer	CHF/Mt Frauen	CHF/Mt Männer
Alleinerziehend 1 Kind	1 092	348	-317	103	64	40	2 098	1 318
Alleinerziehend 2 Kinder	-	-	-374	-	45	-	1 473	-
Paar, 1 Kind	819	801	-1 005	57	86	40	2 819	1 305
Paar, 2 Kinder	655	523	-813	115	57	22	1 835	718
Paar, 3 Kinder	528	305	-682	131	49	17	1 589	560
Differenzierung nach Alter								
Paar, 1 Kind, 0–10 J.	600	787	-1 320	20	112	54	3 664	1 776
Paar, 1 Kind, 11–21 J.	873	505	-328	134	32	10	1 047	329
Paar, 2 K., jüngstes 0–10 J.	519	517	-964	103	65	26	2 116	843
Paar, 2 K., beide 11–21 J.	956	505	-466	139	37	14	1 194	440

Die einzelnen Beträge lassen sich nicht summieren. Bei fehlenden Werten sind die Fallzahlen zu klein.

Quelle: Direkte Kosten BFS/EVE 2000–2005; indirekte Kosten: BFS/SAKE 2004. Eigene Berechnungen UNIBER/BASS

¹⁰ Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Kommission Familienbesteuerung, Bern 1998, S. 20.

¹¹ «Familien in der Schweiz», Statistischer Bericht 2008 des Bundesamtes für Statistik, S. 14.

2.2.1.4

Weitere Kinderkosten- und Entlastungseffekte¹²

Haushaltstyp	Ergänzende Kinderbetreuung (falls beansprucht)	Verlorene Sozialversicherungsbeiträge		Von Familie getragene Krankenkassenprämie	Steuerentlastung durch Kinderabzüge (bei Medianeinkommen)*	Kinderzulage
		Frauen	Männer			
Alleinerz. 1 Kind	411	83	-27	76		-144
Alleinerz. 2 Kinder	-	98	-	76		-113
Paar, 1 Kind	490	262	-15	76		-194
Paar, 2 Kinder	428	213	-30	76	-79	-180
Paar, 3 Kinder	223	178	-34	76		-178

Negative Vorzeichen: Entlastung bzw. Einnahme aus Sicht der Familie.

* Durchschnitt der Kantonshauptorte, Ehepaar, Medianeinkommen von ca. 100'000 Fr., Alleinerährermodell.

Die Sozialversicherungseffekte von Frauen und Männern lassen sich nicht direkt verrechnen.

Quelle: BFS/EVE 2000–2005, BFS/SAKE 2004, ESTV 2004. Eigene Berechnungen BASS/UNIBE

Die Kosten für die vollzeitliche Fremdbetreuung von Kindern in Kinderkrippen können gemäss den Angaben des SECO ohne Subventionen bis zu 2000 Franken pro Monat ausmachen. Die Krippentarife hängen jedoch stark von der Einkommenshöhe der Steuerpflichtigen und dem Umfang der staatlichen Subventionierung ab. Gemäss dem Bericht des Bundesamtes für Statistik «Familien in der Schweiz», Statistischer Bericht 2008¹³, betragen die durchschnittlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung 400–500 Franken pro Monat.

Die entgeltlichen Kosten für die Betreuung der Kinder durch Dritte werden bei den Steuern bis zu einem Maximalbetrag zum Abzug zugelassen¹⁴. Der Abzug wirkt sich je nach Einkommenshöhe und Abzugsbetrag unterschiedlich hoch auf den Steuerbetrag aus.

2.2.2 Berücksichtigung der Kinderkosten bei der direkten Bundessteuer

2.2.2.1 Allgemeines

Kosten der Lebenshaltung einer steuerpflichtigen Person und ihrer Familie sind Aufwendungen, die nicht mit der Einkommenserzielung zusammenhängen, sondern der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse dienen und damit steuerrechtlich Einkommensverwendung darstellen. Aufwendungen für den Unterhalt der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie sind daher grundsätzlich steuerlich nicht abziehbar. Der Gesetzgeber sieht jedoch verschiedene Massnahmen vor, um die Steuerlasten zwischen verschiedenen Gruppen von steuerpflichtigen Personen, die in unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, gerecht auszubalancieren.

Bis Ende 2010 wurde den Kinderkosten im DBG mit dem als Sozialabzug konzipierten Kinderabzug und dem kinderbezogenen Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen Rechnung getragen. Mit dem Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern¹⁵, das die eidgenössischen Räte am 25. September 2009 verabschiedeten, werden die Kinderkosten besser berücksichtigt. Erreicht wurde dies durch die Einführung eines Elterntarifs und eines Abzugs für die Fremdbetreuung von Kindern. Die neuen Bestimmungen, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten sind, führen insbesondere zu mehr Steuergerechtigkeit zwischen

¹² «Familien in der Schweiz», Statistischer Bericht 2008 des Bundesamtes für Statistik, S. 15.

¹³ S. 14 und 37.

¹⁴ Vgl. dazu Ziff. 2.2.2.4.

¹⁵ AS 2010 455

Personen mit Kindern und solchen ohne Kinder. Zudem werden Eltern steuerlich möglichst gleich behandelt – ungeachtet der Frage, ob sie ihre Kinder selber betreuen oder fremd betreuen lassen.

Steuerpflichtigen Personen mit Kindern werden bei der direkten Bundessteuer somit folgende Erleichterungen gewährt (Stand 2015):

- jährlicher Kinderabzug von 6500 Franken pro Kind (Art. 35 Abs. 1 Bst. a DBG);
- jährlicher Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen von 700 Franken pro Kind (Art. 33 Abs. 1^{bis} Bst. b DBG);
- jährlicher Abzug der nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung eines Kindes, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat, höchstens aber von 10 100 Franken pro Kind (Art. 33 Abs. 3 DBG);
- Elterntarif (Art. 36 Abs. 2^{bis} DBG): Für die Berechnung des Steuerbetrags nach dem Elterntarif werden in einem ersten Schritt die geltenden Kinderabzüge berücksichtigt. In einem zweiten Schritt wird der Tarif für Verheiratete angewendet. Schliesslich werden in einem dritten Schritt vom so berechneten Steuerbetrag 251 Franken pro Kind abgezogen.

Gemäss DBG kann für die Eigenbetreuung der Kinder kein gesonderter Abzug gemacht werden. Den Kosten für die Lebenshaltung der Kinder wird mit dem allgemeinen Kinderabzug und dem Elterntarif Rechnung getragen – unabhängig davon, ob die Kinder selbst oder fremd betreut sind.

2.2.2.2 Kinderabzug

Für jedes minderjährige oder in der Ausbildung stehende Kind kann ein Kinderabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. a DBG) geltend gemacht werden. Vorausgesetzt wird das Bestehen eines Kindesverhältnisses. Für jedes Kind ist insgesamt nur ein ganzer Kinderabzug möglich. Neben dem Kindesverhältnis wird auch vorausgesetzt, dass die den Abzug beanspruchende Person für den Unterhalt des Kindes sorgt. Dies kann sowohl die tatsächliche Sorge für das leibliche Wohl des Kindes wie auch die finanzielle Unterstützung sein. Bei getrennt lebenden Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge kann jeder Elternteil den halben Abzug beanspruchen, sofern keine Abzüge für Unterhaltsbeiträge an die Kinder nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c DBG geltend gemacht werden.

2.2.2.3 Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen

Nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe g und Artikel 33 Absatz 1^{bis} Buchstabe b DBG sind die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebensversicherung, die Krankenversicherung und die nicht unter Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f DBG fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien bis zu einem bestimmten Gesamtbetrag (für Ehepaare 3500 Franken; für die übrigen Steuerpflichtigen 1700 Franken) zum Abzug zugelassen. Die Abzüge erhöhen sich um 700 Franken für jedes Kind und für jede unterstützungsbedürftige Person, für die ein Kinderabzug oder ein Unterstützungsabzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b DBG geltend gemacht werden kann. Bei Steuerpflichtigen mit minderjährigen Kindern oder mit volljährigen Kindern in Ausbildung kann der Versicherungs- und Sparzin-

senabzug für das Kind grundsätzlich von den steuerpflichtigen Personen geltend gemacht werden, denen der Kinderabzug gewährt wird.

2.2.2.4 Abzug für die Fremdbetreuung der Kinder

Nach konstanter bundesgerichtlicher und kantonaler Rechtsprechung sind die durch die Fremdbetreuung der Kinder entstandenen Kosten nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen zu qualifizieren, obwohl sie eng mit der Einkommenserzielung zusammenhängen können. Der Kinderbetreuungsabzug ist daher in der Form eines anorganischen Abzugs¹⁶ 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. Es können nur diejenigen Kosten geltend gemacht werden, die ausschliesslich für die Betreuung der Kinder während der tatsächlichen Arbeits- oder Ausbildungszeit oder der tatsächlichen Dauer der Erwerbsunfähigkeit mit gleichzeitiger Betreuungsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person anfallen.

Die Fremdbetreuungskosten sind auch zum Abzug zugelassen, wenn die Betreuung gegen Entgelt durch Familienmitglieder, beispielsweise durch Grosseltern, wahrgenommen wird. Im Gegenzug müssen diese den entsprechenden Betrag als Einkommen versteuern, soweit die Entschädigung nicht Kostenersatz darstellt. Werden die Kinder hingegen durch Familienmitglieder unentgeltlich betreut, so entstehen den Eltern keine weiteren Kosten, die eine zusätzliche steuerliche Erleichterung rechtfertigen würden. Im Gegenzug fliesst den betreuenden Familienmitgliedern auch kein steuerbares Entgelt für die Kinderbetreuung zu.

Kosten für die Betreuung durch die Eltern selbst sind nicht abzugsfähig. Fremdbetreuungskosten, die ausserhalb der effektiven Arbeits- oder Ausbildungszeit der Eltern angefallen sind wie etwa durch Babysitting am Abend oder für Freizeitaktivitäten, können nicht in Abzug gebracht werden. Solche Kosten, die den Eltern infolge Freizeitgestaltung entstehen, sind als nichtabzugsfähige Lebenshaltungskosten zu qualifizieren.

Der Nachweis, dass der Abzug der Drittbetreuungskosten berechtigt ist, obliegt der steuerpflichtigen Person.

2.2.2.5 Elterntarif

Für die Gewährung des Elterntarifs wird vorausgesetzt, dass die steuerpflichtige Person mit dem Kind oder der unterstützungsbedürftigen Person im gleichen Haushalt zusammenlebt und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet. Beide Vorausset-

¹⁶ Anorganische Abzüge werden für besondere Aufwendungen gewährt, die an sich Einkommensverwendung darstellen, aus ausserfiskalischen Gründen 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.

zungen sind zwingend. Der Elterntarif kann nicht auf zwei Personen aufgeteilt werden. Leben die Eltern nicht in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe, wird der Elterntarif nur einer Person zugewiesen.

2.2.3 Berücksichtigung der Kinderkosten im kantonalen Recht

2.2.3.1 Allgemeines

Das StHG regelt in Artikel 9 Absatz 2 abschliessend, welche allgemeinen Abzüge die Kantone in ihren kantonalen Steuergesetzen vorsehen können. Dabei wird in der Regel aus föderalistischer Zurückhaltung abgesehen, die allgemeinen Abzüge den Kantonen betragsmässig vorzuschreiben. Die Kantone haben daher die Höhe der Abzüge selber in ihren kantonalen Steuergesetzen festzulegen.

Gemäss Artikel 129 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹⁷ liegt die Regelung der Steuertarife, der Steuersätze sowie der Steuerfreibeträge im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone. Das StHG¹⁸ macht den Kantonen daher keine Vorschriften in Bezug auf Sozialabzüge (Art. 9 Abs. 4 StHG).

Die Kantone tragen heute den Kinderkosten primär mit einem Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage, mit dem Versicherungsabzug für Kinder und einem Kinderfremdbetreuungsabzug Rechnung.

2.2.3.2 Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen

Gemäss Artikel 9 Absatz 2 Bst. g StHG können die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, Kranken- und die nicht obligatorische Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien der Steuerpflichtigen und der von ihnen unterhaltenen Personen bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag in Abzug gebracht werden. In zahlreichen kantonalen Steuerordnungen ist dieser Pauschalbetrag unterschiedlich hoch angesetzt, je nachdem, ob Steuerpflichtige Beiträge an die AHV und IV, an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge oder an anerkannte Vorsorgeformen entrichten oder nicht.

Die Abzüge erhöhen sich zudem in der Regel um einen bestimmten Betrag für jedes Kind, für das ein Kinderabzug geltend gemacht werden kann. Mit Ausnahme von AG, BS und TI sehen die Kantone einen solchen Versicherungsabzug für Kinder vor. Einige Kantone gewähren je nach Alter des Kindes abgestufte Abzüge. Je nach Kanton beträgt der Kinderversicherungsabzug zwischen 400 und 3'640 Franken.

2.2.3.3 Abzug für die Fremdbetreuung der Kinder

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 25. September 2009 über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern¹⁹ wurden die Kantone aufgrund von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe m StHG verpflichtet, spätestens ab dem 1. Januar 2013 Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern zum Abzug zuzulassen. Die maximale Höhe des Abzugs ist von den Kantonen selber festzusetzen. Die Bestimmung gibt

¹⁷ SR 101

¹⁸ SR 642.14

¹⁹ AS 2010 455

jedoch vor, dass die Kinderbetreuungskosten wie im DBG nicht nur bei Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern auch im Fall von Erwerbsunfähigkeit oder Ausbildung der Eltern zum Abzug zuzulassen sind. Im Sinne der Harmonisierung und Vereinfachung ist die Altersgrenze einheitlich geregelt. Aus diesem Grund sind die Kantone verpflichtet, die effektiven Betreuungskosten für Kinder, die das 14. Altersjahr noch nicht vollendet haben, bis zu einem gewissen Betrag zum Abzug zuzulassen. Der Abzug beläuft sich je nach Kanton zwischen 3'000 und 19'200 Franken pro Kind. Im Kanton Uri können sogar sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder abgezogen werden.

2.2.3.4 Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder

Die Kantone sehen heute mit Ausnahme der Kantone Zug, Luzern, Wallis und Nidwalden keinen Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder durch die Eltern vor.

Im Kanton Zug können für jedes Kind unter 15 Jahren maximal 6000 Franken an effektiv anfallenden Drittbetreuungskosten abgezogen werden (§ 30 Bst. 1 StG-ZG). Für jedes Kind unter 15 Jahren können 6000 Franken für die Eigenbetreuung in Abzug gebracht werden (§ 33 Abs. 2 StG-ZG).

Die beiden Abzüge können nicht kumuliert werden. Erreicht jedoch der Fremdbetreuungsabzug den Maximalbetrag von 6000 Franken nicht, so kann der Eigenbetreuungsabzug geltend gemacht werden. Diese Möglichkeit wirkt im Ergebnis wie ein zusätzlicher genereller Abzug in der Höhe von 6000 Franken für Kinder unter 15 Jahren. Familien mit Kindern unter 15 Jahren können demnach entweder den Eigenbetreuungsabzug oder den Fremdbetreuungsabzug geltend machen.

Im Kanton Luzern können für jedes Kind unter 15 Jahren 2000 Franken als Eigenbetreuungsabzug geltend gemacht werden (§ 42 Abs. 1b und 1c LU-StG). Es handelt sich dabei um einen Pauschalabzug. Fallen Fremdbetreuungskosten infolge Erwerbstätigkeit oder Ausbildung an, können diese deshalb zusätzlich zum Eigenbetreuungsabzug bis zum Betrag von maximal 4700 Franken abgezogen werden (§ 42 Abs. 1b LU-StG). Durch die Möglichkeit der Kumulation beläuft sich der maximal mögliche Betreuungsabzug somit in der Regel auf 6700 Franken. Der generelle Abzug von 2000 Franken für die Eigenbetreuung kommt im Ergebnis einer Erhöhung des Kinderabzugs für Kinder bis 15 Jahre gleich.

Im Kanton Wallis kann für jedes Kind, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat, ein Eigenbetreuungsabzug in der Höhe von 3000 Franken geltend gemacht werden. Die Kosten für die Fremdbetreuung können bis zur Höhe von ebenfalls 3000 Franken zum Abzug gebracht werden. Die beiden Abzüge können nicht kumuliert werden (Art. 29 Abs. 1 Bst. 1 StG-VS).

In Kanton Nidwalden können für jedes am Ende der Steuerperiode weniger als 15 Jahre alte Kind 3'000 Franken für die eigene Betreuung in Abzug gebracht werden. Mit dem Fremdbetreuungsabzug von maximal 7'900 Franken und dem pauschalen Eigenbetreuungsabzug von 3000 Franken ergibt sich ein zulässiger Höchstabzug von 10'900 pro Kind (Art. 39 Abs. 1 Ziff. 3 StG-NW).

2.2.3.5 Kinderabzug

Praktisch alle Kantone sehen für minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt, Kinderabzüge 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).

Der Kanton Baselland sieht einen Abzug vom Steuerbetrag in der Höhe von jährlich 750 Franken pro Kind vor.

2.2.3.6 Übrige Massnahmen

Das Familienquotientensystem ist eine Sonderform der Besteuerung mit Splitting. In der Schweiz sieht einzig der Kanton Waadt dieses Modell nach französischem Vorbild vor. Die Ehegatten werden dabei gemeinsam, Konkubinatspaare individuell veranlagt. Anders als bei den herkömmlichen Splittingsystemen 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. Der Kanton Waadt sieht vor, dass sich der Splittingdivisor eines Ehepaares (1,8) oder einer alleinerziehenden Person (1,8) für jedes minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind um 0,5 erhöht²⁰. Die Wirkung des Kinderquotienten wird im Kanton Waadt bei hohen Einkommen jedoch beschränkt.

2.3 Besteuerung der Kinderzulagen

Sowohl das DBG wie auch das StHG gehen davon aus, dass grundsätzlich alle Einkünfte, die einer steuerpflichtigen Person zufließen, steuerbar sind. Davon ausgenommen bleiben nur jene Einkünfte, die im Gesetz ausdrücklich als steuerfrei erklärt werden. In den beiden Aufzählungen (Art. 24 DBG; Art. 7 Abs. 4 StHG) sind die Kinderzulagen nicht enthalten. Im geltenden Recht werden sie als Bestandteil des Lohns behandelt und vollumfänglich besteuert.

2.4 Besteuerung der unverheiratet zusammenlebenden, geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten und Eltern bei der direkten Bundessteuer

2.4.1 Geltende Alimentenbesteuerung

2.4.1.1 Bei minderjährigen Kindern

Die Unterhaltsbeiträge, die ein Elternteil für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder erhält, sind vom Empfänger vollständig zu versteuern (Art. 23 Bst. f DBG; Art. 7 Abs. 4 Bst. g StHG). Andererseits können diese Unterhaltszahlungen vom leistenden Elternteil vollumfänglich in Abzug gebracht werden (Art. 33 Abs. 1 Bst. c DBG; Art. 9 Abs. 2 Bst. c StHG). Unterhaltsleistungen an den Ehegatten für das minderjährige Kind oder direkt an das volljährige Kind erfolgen in der Regel als wiederkehrende direkte Geldleistungen. Werden die Unterhaltsleistungen in Form einer Kapitaleistung ausgerichtet, können diese nicht vom steuerbaren Einkommen

²⁰ Art. 43 Abs. 2 Bst. d StG VD.

des Schuldners abgezogen werden. Der Empfänger dieser Leistung hat sie aber auch nicht als Einkommen zu deklarieren.

2.4.1.2 Bei volljährigen Kindern in Ausbildung

Unterhaltsbeiträge für das mündige Kind in Ausbildung, sind weder vom Kind selbst, noch vom Elternteil, bei dem das Kind lebt, zu versteuern. Das Kind erhält steuerfreie "Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen" (Art. 24 Bst. e DBG; Art 7 Abs. 4 Bst. g StHG). Der leistende Elternteil kann die Unterhaltsbeiträge nicht mehr von seinem Einkommen absetzen. Diese Leistungen werden zu ganz gewöhnlichen nicht abziehbaren "Aufwendungen für den Unterhalt des Steuerpflichtigen und seiner Familie" (Art. 34 Bst. a DBG).

2.4.2 Voraussetzungen für die Gewährung der kinderrelevanten Abzüge und Tarife

Im geltenden Recht werden für die Gewährung der verschiedenen kinderrelevanten Abzüge und Tarife unterschiedliche Voraussetzungen verlangt. Beispielsweise wird beim Kinderabzug gefordert, dass die steuerpflichtige Person für den Unterhalt des Kindes sorgt; die Führung eines gemeinsamen Haushaltes mit dem Kind ist dabei nicht notwendig. Für die Gewährung des Elterntarifs wird hingegen vorausgesetzt, dass die steuerpflichtige Person mit dem Kind im gleichen Haushalt lebt und zur Hauptsache für dessen Unterhalt aufkommt.

Je nach Abzug oder Tarif wird bei der Zuteilung auch auf die elterliche Sorge, auf die Obhut oder auf die Unterhaltleistungen eines Elternteils an den anderen Elternteil abgestützt. Zudem spielt auch eine Rolle, ob die Eltern in getrennten Haushalten oder in einem gemeinsamen Haushalt (Konkubinatspaare) leben.

Dies hat zur Folge, dass bei geschiedenen oder getrennt lebenden Eltern und bei den Konkubinatspaaren die Zuteilung der verschiedenen Abzüge oder des Elterntarifs für die veranlagenden Behörden zum Teil sehr kompliziert und aufwändig ist.

Die detaillierten Zuteilungskriterien hinsichtlich der Abzüge und des Elterntarifs bei den verschiedenen Konstellationen von steuerpflichtigen Personen mit Kindern können dem Anhang entnommen werden.

2.5 Administrative Auswirkungen des geltenden Systems

Die Familienbesteuerung wird bereits seit Jahren sowohl von den steuerpflichtigen Personen als auch von den veranlagenden Behörden als sehr komplex eingestuft. Mit der Einführung des Kinderfremdbetreuungsabzuges und des Elterntarifs wurde die Veranlagung von Familien mit Kindern noch komplizierter. Dies steht im Widerspruch zur politischen Forderung, das Steuersystem der natürlichen Personen zu vereinfachen. Mit jedem neu eingeführten Abzug wird das Steuersystem unübersichtlicher. Der Vollzug durch die Kantone benötigt dadurch auch immer mehr Ressourcen, um weniger Steuern zu erheben.

Insbesondere bei getrennt, geschiedenen oder unverheirateten Eltern mit oder ohne gemeinsame elterliche Sorge wird die Zuteilung der kinderrelevanten Abzüge und Tarifiermässigungen in der Praxis sehr schwierig und führt zu einer Zunahme von Kontrollarbeiten. Die unterschiedlichen Konstellationen von Familienhaushalten

verlangen unterschiedliche Regelungen, die aber im Massenveranlagungsverfahren fast nicht mehr effizient zu erfassen sind.

2.6 Finanzielle Auswirkungen des geltenden Systems

Die verschiedenen Massnahmen im geltenden Einkommensteuerrecht mit Kinderbezug wirken sich finanziell unterschiedlich aus. Abzüge von der Bemessungsgrundlage wie der Kinderabzug, der Kinderzusatz auf dem Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen und der Abzug für die Kinderfremdbetreuungskosten schmälern die Bemessungsgrundlage und führen zu Mindereinnahmen. Demgegenüber verbreitert die Steuerbarkeit der Kinderzulagen die Bemessungsgrundlage und bewirkt Mehreinnahmen. Der Steuerrabatt im Rahmen des Elterntarifs reduziert den Steuerbetrag und erzeugt auf diesem Wege Mindereinnahmen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) sich auf Grundlage des Sollertrages der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (Stand: Mai 2012) ergeben, wenn jeweils eine bestimmte kinderbezogene Massnahme aufgehoben würde. Die Berechnungen sind statisch, d.h. allfällige Verhaltensanpassungen, die sich etwa in einer Veränderung der Geburtenrate oder der Nachfrage nach Kinderfremdbetreuung ergeben können, bleiben unberücksichtigt.

Mehr- (+) und Mindereinnahmen (-) bei Abschaffung einzelner kinderbezogener Massnahmen bei der direkten Bundessteuer			
Geltendes Recht, Massgebender Sollertrag (Stand: Mai 2012)			
Kinderbezogene Massnahme	in Mio. CHF	in % des Steuerertrages	
		bezogen auf Gesamtertrag (9'948 Mio. CHF)	bezogen auf Ertrag von Steuerpflichtigen mit Kindern (3'474 Mio. CHF)
Kinderabzug	532	5.3%	15.3%
Kinderzusatz auf Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen	52	0.5%	1.5%
Abzug für Kinderfremdbetreuungskosten	60	0.6%	1.7%
Elterntarif	250	2.5%	7.2%
Steuerbarkeit der Kinderzulagen Familienzulage 3'000 Franken pro Kind und Jahr ²¹	-211	-2.1%	-6.1%

Würden diese kinderbezogenen Massnahmen alle zusammen aufgehoben, können die einzelnen Beträge der finanziellen Auswirkungen wegen der Progression und des Umstandes, dass die Belastung aufgrund des Elterntarifs nicht unter null fallen kann, nicht einfach zusammengezählt werden. Stattdessen ist eine separate Rechnung durchzuführen. Es ergeben sich dann die Werte gemäss der nachfolgenden Tabelle.

Mehr- (+) und Mindereinnahmen (-) bei Abschaffung aller kinderbezogenen Massnahmen bei der direkten Bundessteuer			
Geltendes Recht, Massgebender Sollertrag (Stand: Mai 2012)			
Annahmen in Bezug auf die Höhe der Kinderzulagen	in Mio. CHF	in % des Steuerertrages	
		bezogen auf Gesamtertrag (9'948 Mio. CHF)	bezogen auf Ertrag von Steuerpflichtigen mit Kindern (3'474 Mio. CHF)
Familienzulage 3'000 Franken pro Kind und Jahr	678	6.8%	19.5%

²¹ Laut Angaben des BSV belief sich die Familienzulage als gewichtetes Mittel der Kinder- und Ausbildungszulagen 2012 auf 2'951 Franken pro Kind und Jahr. Die entsprechenden Werte für die Kinderzulage betragen 2012 2'779 Franken und für die Ausbildungszulage 2'951 pro Kind und Jahr.

Würde sich die Aufhebung dieser Massnahmen auch auf die Einkommenssteuer der Kantone und Gemeinden erstrecken, käme zu diesen Mehreinnahmen von knapp 700 Millionen Franken noch einmal schätzungsweise das Zweieinhalb bis Dreifache dazu. Dementsprechend ständen bei einer vertikal harmonisierten Abschaffung der kinderbezogenen Massnahmen schätzungsweise Mehreinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden von 2.4 bis 2.9 Milliarden Franken zur Verfügung.

Wie die folgende Tabelle zeigt, ergäbe dies pro Kind einen jährlichen Betrag in Höhe von 436 bis 480 Franken auf Stufe Bund und in etwa 1'500 bis 2'000 Franken auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden.

Anzumerken ist, dass Familien mit Kindern neben diesem jährlichen Betrag zusätzlich auch noch die heutigen Kinderzulagen von mindestens 200 Franken im Monat für jedes Kind erhalten würden.

Potenzieller Auszahlungsbetrag je Kind, finanziert durch die Abschaffung <u>aller</u> kinderbezogenen Massnahmen)			
Anzahl Kinder	Kinder gemäss Statistik DBST 2008		Kinder im Alter von 0-17 gemäss BFS-Statistik Ständige Wohnbevölkerung am 31.12.2011
	1'604'896	1'604'896	1'457'151
	in Mio. CHF	pro Kind	pro Kind
Bund	700	436	480
Bund, Kantone und Gemeinden, untere Bandbreite	2'400	1'495	1'647
Bund, Kantone und Gemeinden, obere Bandbreite	2'900	1'807	1'990

2.7 Politische Vorstösse im Bereich der steuerlichen Berücksichtigung der Kinderkosten

In den letzten Jahren wurden diverse parlamentarische Vorstösse eingereicht, in welchen Massnahmen zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern gefordert wurden:

- Motion Derder. Erhöhung des Abzuges für die Fremdbetreuung von Kindern auf 24 000 Franken (14.3955); hängig. Der Bundesrat wird beauftragt, Anpassungen bei der direkte Bundessteuer vorzunehmen, die zu einer Erhöhung des maximalen Abzuges für die Drittbetreuung von Kindern von heute 10 000 Franken auf 24 000 Franken pro Kind führen (der BR beantragte in seiner Stellungnahme vom 19. November 2014 die Ablehnung).
- Interpellation Derder. Erhöhung der steuerlichen Abzüge für die Fremdbetreuung von Kindern. Langfristige Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (14.3956); hängig. Der Bundesrat soll insbesondere zu folgenden Fragen Stellung nehmen: Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit durch eine Erhöhung des Kinderfremdbetreuungskostenabzugs und die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.
- Postulat WAK-N. Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern (14.3292); wurde vom NR am 4. Juni 2014 angenommen. Der Bundesrat wird beauftragt aufzuzeigen, wie Familien mit Kindern zielgerichtet finanziell entlastet oder gefördert werden können.

3 Berücksichtigung der Kinderkosten in anderen Bereichen des geltenden Rechts

3.1 Horizontaler und vertikaler Familienlastenausgleich

Die Geldleistungen zu Gunsten der Familien werden im Begriff des Familienlastenausgleichs zusammengefasst. Er hat – analog zur Steuergerechtigkeit – zwei Dimensionen: Mit dem *horizontalen Ausgleich* leistet die Gesellschaft einen Beitrag an die Kinderkosten aller Familien. Mit dem *vertikalen Ausgleich* werden bedarfsgerechte Leistungen an einkommensschwache Familien ausgerichtet.

Die Leistungen des horizontalen Ausgleichs werden also unabhängig von der Einkommenssituation der Haushalte gewährt. Klassische Instrumente hierfür sind die Familienzulagen und die Kinderabzüge im Steuersystem: Mit den Familienzulagen wird den Haushalten für jedes Kind ein festgelegter Betrag ausgerichtet. Im Steuersystem können (unterschiedlich ausgestaltete) Abzüge pro Kind vorgenommen werden. In Folge der Steuerprogression sind diese Instrumente jedoch nicht einkommensneutral. Je höher das steuerbare Einkommen, desto grösser die Steuereinsparungen aufgrund der Kinderabzüge, aber desto höher die Steuern auf den (steuerpflichtigen) Familienzulagen. Bei einer schweizweiten Betrachtung sind diese Effekte infolge föderalistisch ausgestalteter Steuersysteme und kantonale festgelegter Höhen der Familienzulagen vielfältig und kaum auf einen Nenner zu bringen.

Die Leistungen des vertikalen Familienlastenausgleichs sind einkommensabhängig und werden ausserhalb des Steuersystems gewährt. Sie basieren auf kantonalem oder kommunalem Recht: Ergänzungsleistungen für Familien, Stipendien, Prämienverbilligungen für Kinder, Subventionen für Betreuungskosten, Alimentenhilfe usw. Diese Bedarfsleistungen sind höchst unterschiedlich ausgestaltet, sowohl hinsichtlich der Anspruchsberechtigungen, wie auch hinsichtlich Höhe und Dauer der Leistungen. Auch diese Leistungen unterliegen in der Regel der Besteuerung, weshalb es auch bei ihnen zu Verzerrungen kommt. Allerdings fallen diese kaum ins Gewicht, weil die dafür in Frage kommenden tieferen Einkommen nur marginal von der Progression betroffen sind.

3.2 Überblick über die verschiedenen Massnahmen im Bereich der Sozialversicherungen

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 Sozialversicherungsstatistik wurden 2010 rund 5 Milliarden Franken an Familienzulagen ausbezahlt. Sie machen 3,8 Prozent aller Sozialversicherungsausgaben aus.

Die seit dem 1. Juli 2005 gewährte Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Frauen gehört ebenfalls zu den kinderbedingten Einkünften, deren Leistungen 2011 rund 752 Millionen Franken ausmachten.

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, besteht Anspruch auf zwei Kinderrenten. Auch das Bundesgesetz 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.

Tessin, Solothurn, Waadt und Genf richten Ergänzungsleistungen für Familien aus (Gesamtübersicht der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe Stand Oktober 2012). Sie bestehen aus jährlichen Leistungen, die monatlich ausbezahlt werden. Sie helfen dort, wo das Familieneinkommen die Lebenskosten nicht zu decken vermögen. Mit dieser Leistung soll die Familienarmut verringert und vermieden werden, dass einkommensschwache Familien Sozialhilfe beziehen müssen. Bisherige Bemühungen für eine entsprechende bundesrechtliche Regelung sind bisher gescheitert.

Zu erwähnen ist auch die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die meisten Gemeinwesen. Diese ist aber je nach Kanton und Gemeinde sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies gilt namentlich auch für die Finanzierungsform. Neben der Erteilung von Betriebsbeiträgen (Objektsubventionierung), welche die Eltern nicht direkt entlasten, gibt es verschiedene Formen von Betreuungsbeiträgen an die Eltern (Subjektsubventionierung). Die Stadt Luzern beispielsweise arbeitet mit Betreuungsgutscheinen. Dabei wird die Höhe der finanziellen Unterstützung nach dem steuerbaren Einkommen und dem Beschäftigungsgrad der Eltern abgestuft.

Finanziell ins Gewicht fallen auch die staatlich verbilligten Krankenkassenprämien. Wer in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebt, erhält von den Kantonen individuelle Verbilligungen. Gestützt auf Artikel 65 Absatz 1^{bis} des Bundesgesetzes 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.

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 Festlegung der Limiten des massgebenden Einkommens, die zum Bezug der individuellen Prämienverbilligung für die Krankenkasse berechtigen, oder die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien.

3.3 Familienzulagen im Besonderen

Familienzulagen sind direkte Geldleistungen. Sie sollen die Kosten teilweise ausgleichen, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen. Das Familienzulagengesetz (FamZG, SR 836.2) 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. 7020 Franken pro Jahr erzielen. Wer das Mindesteinkommen nicht erreicht, hat Anspruch auf Familienzulagen als nicht-erwerbstätige Person;
- Selbständigerwerbende 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 die Kantone Waadt (Einkommensgrenze: 56 160 Franken) sowie Genf und Jura, die gar keine Einkommensgrenze kennen.

Mit der Anfang 2013 erfolgten Integration der Selbständigerwerbenden ins FamZG wird der Grundsatz "Ein Kind – eine Zulage" nahezu verwirklicht.

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.

Für in der Landwirtschaft beschäftigte Personen hat der Gesetzgeber mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG, SR 836.1) eine Sonderregelung geschaffen. Die Kinder- und Ausbildungszulagen entsprechen den Mindestansätzen nach FamZG. Im Berggebiet werden um 20 Franken höhere Ansätze ausgerichtet.

Arbeitgeber müssen sich in jedem Kanton einer dort tätigen Familienausgleichskasse anschliessen. Diese Verpflichtung besteht auch dann, wenn sie nur Personal ohne Kinder beschäftigen. Es gibt in jedem Kanton eine Familienausgleichskasse, die von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse geführt wird; alle übrigen AHV-Ausgleichskassen können in allen Kantonen Familienausgleichskassen für die ihnen angeschlossenen Arbeitgeber führen. Es gibt auch weitere von den Kantonen anerkannte berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen.

Selbständigerwerbende unterstehen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie für die AHV erfasst sind. Sie müssen sich dort einer Familienausgleichskasse anschliessen, selbst wenn sie keine Familienzulagen beziehen.

Nichterwerbstätige werden in der Regel von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse ihres Wohnsitzkantons erfasst²².

²² Merkblatt 6.08 des Bundesamtes für Sozialversicherungen zu den Familienzulagen (Stand: 2013).

Die Familienzulagen werden folgendermassen finanziert²³:

- Die Arbeitgeber finanzieren die Familienzulagen, indem sie auf den von ihnen ausgerichteten AHV-pflichtigen Löhnen Beiträge an die Familienausgleichskasse entrichten. Der Beitragssatz ist je nach Kanton und Familienausgleichskasse unterschiedlich. Im Kanton Wallis müssen sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Finanzierung beteiligen.
- Die Selbständigerwerbenden finanzieren die Familienzulagen, indem sie auf ihrem AHV-pflichtigen Einkommen Beiträge an die Familienausgleichskasse entrichten. Die Beiträge werden nur auf dem Teil des Einkommens erhoben, der 126 000 Franken im Jahr nicht übersteigt. Der Beitragssatz ist je nach Kanton und Familienausgleichskasse unterschiedlich.
- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber²⁴ zahlen auf ihrem AHV-pflichtigen Lohn die Beiträge selber. Der Beitragssatz entspricht grundsätzlich demjenigen für die Arbeitgeber.
- Für Nichterwerbstätige sieht das FamZG keine Beitragspflicht vor. Die Kantone können aber unter bestimmten Voraussetzungen eine Beitragspflicht einführen; dies ist in den Kantonen AR, SO, TG und TI der Fall.

Die Familienzulagen werden wie folgt ausbezahlt²⁵:

- den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Regel durch den Arbeitgeber zusammen mit dem Lohn;
- den Selbständigerwerbenden sowie den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber direkt durch die Familienausgleichskasse;
- den Nichterwerbstätigen in der Regel direkt durch die kantonale AHV-Ausgleichskasse ihres Wohnsitzkantons.

3.4 Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Besonderen

Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgt in den meisten Gemeinwesen über die Objektsubventionierung. Anbieter von familienergänzender Kinderbetreuung (Kindertagesstätten etc.) erhalten Betriebsbeiträge, durch welche die Eltern nicht direkt entlastet werden. Über die Sozialtarife können die Eltern je nach Einkommenshöhe jedoch von verbilligten Plätzen profitieren.

Einige Gemeinwesen haben bereits heute bei der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung den Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung vorgenommen, indem sie Betreuungsgutscheine eingeführt haben.

In der Stadt Bern beispielsweise wurden auf den 1. Januar 2014 in den Kindertagesstätten der Stadt Bern für die subventionierten Plätze Betreuungsgutscheine einge-

²³ Merkblatt des 6.08 Bundesamtes für Sozialversicherungen zu den Familienzulagen (Stand: 2013).

²⁴ Nicht beitragspflichtig sind z. B. Botschaften und Konsulate eines anderen Staates und ausländische Firmen ohne Geschäftssitz in der Schweiz.

²⁵ Merkblatt des 6.08 Bundesamtes für Sozialversicherungen zu den Familienzulagen (Stand: 2013).

führt²⁶. Diese Betreuungsgutscheine stellen eine finanzielle Vergünstigung für Eltern dar, die ihre Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens in einer Kindertagesstätte betreuen lassen. Vorausgesetzt wird dabei, dass die Eltern erwerbstätig sind. Ausbildung und Arbeitslosigkeit werden zudem der Erwerbstätigkeit gleich gestellt. Ebenso besteht ein Anspruch aus sozialen oder gesundheitlichen Gründen, wenn eine Fachstelle dies als angezeigt erachtet. Die Höhe der Gutscheine richtet sich nach dem Einkommen der Eltern. Die Eltern können die ihnen entsprechende Kita selber auswählen. Der Gutschein kann bei einer städtischen Kita oder bei allen privaten Kitas in der Stadt Bern, welche die kantonalen Vorgaben erfüllen und Gutscheine entgegen nehmen, eingelöst werden.

Der Umfang des Betreuungsgutscheins richtet sich nach dem Pensum der Erwerbstätigkeit. Bei Eltern, die in einem gemeinsamen Haushalt leben, entspricht der Gutschein dem gemeinsamen Beschäftigungsgrad, der 100% übersteigt. Bei Alleinerziehenden zählt ein Beschäftigungsgrad ab 10% Prozent. Ausbildungszeit wird gleich angerechnet wie Arbeitszeit.

Auch die Stadt Luzern hat Betreuungsgutscheine als finanzielle Unterstützung für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter eingeführt, um Familie und Beruf besser vereinen zu können²⁷. Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben erwerbstätige Erziehungsberechtigte unter folgenden Voraussetzungen:

- Gemeinsames Erwerbspensum bei Paaren von mindestens 120%, bei Alleinerziehenden von mindestens 20%.
- Personen, die sich in einer anerkannten Ausbildung befinden oder finanzielle Leistungen der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung beziehen, werden im entsprechenden Umfang Erwerbstätigen gleichgestellt.
- Bestätigter Betreuungsplatz bei einer zugelassenen Betreuungsinstitution für Kinder im Vorschulalter.
- Massgebendes Einkommen unter 100'000 Franken, beziehungsweise 124'000 Franken falls das Kind unter 18 Monate ist (inklusive 5% des steuerbaren Vermögens, sofern dieses 300'000 Franken übersteigt).

In der Regel erfolgt die Auszahlung der Gutscheine monatlich im Voraus per Überweisung direkt an die Erziehungsberechtigten.

Ein im gleichen Haushalt lebendes Elternpaar (Konkubinät) wird einem verheirateten Paar gleichgestellt. Wenn ein betreutes Kind mit nur einem Elternteil zusammenwohnt und im gleichen Haushalt die Partnerin oder der Partner dieses Elternteils lebt, wird spätestens nach zwei Jahren des gemeinsamen Haushalts das Einkommen und Vermögen beider Partner berücksichtigt²⁸.

²⁶ http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoennesliches/familie/tagesbetreuung/gutscheine.
²⁷

http://www.stadtluuzern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=21620&themenbereich_id=7&thema_id=401

²⁸ http://www.stadtluuzern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=21610

4 Mögliche Instrumente der Entlastung von Eltern im Steuerrecht

4.1 Leistungsfähigkeitskonzeptionen

4.1.1 Allgemeines

Die Bundesverfassung bestimmt, dass die Einkommensteuer nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden soll²⁹. Dieser verlangt, dass die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gleichmässig belastet werden; die Steuerbelastung muss sich nach den dem Steuerpflichtigen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen richten.

Sowohl bei der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit als auch bei jener nach der objektiven Leistungsfähigkeit stellen die Einkünfte der steuerpflichtigen Person, gekürzt um die Gewinnungskosten, den Ausgangspunkt für die Steuerbemessung dar.

Bei der Besteuerung aufgrund der subjektiven Leistungsfähigkeit wird darüber hinaus den konkreten, individuellen Verhältnissen der steuerpflichtigen Person Rechnung getragen. Intention dieses Systems ist es, den existenznotwendigen Lebensbedarf für die Kinder von der Steuer freizustellen. Dies bedeutet namentlich, dass die Kinderkosten bei der Festsetzung der Steuerlast berücksichtigt werden.

4.1.2 Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit

Die Bemessungsgrundlage der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit bestimmt sich nach Massgabe des subjektiven Nettoprinzips. Zu diskutieren ist, wie in einem solchen System

- (1) den erhöhten Lebenshaltungskosten von Haushalten mit Kindern gegenüber Haushalten ohne Kindern Rechnung getragen werden soll;
- (2) kinderbezogene Transferleistungen (Kinderzulagen) steuerlich behandelt werden sollen;
- (3) die Gleichbehandlung von Eltern, welche ihre Kinder selber betreuen, und Eltern, welche ihre Kinder durch Dritte fremd betreuen lassen, erreicht werden kann.

4.1.2.1 Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten der Kinder

Dem Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit entspricht ein als Sozialabzug ausgestalteter Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage. Er soll die durch die Kinderlast verminderte Leistungsfähigkeit von steuerpflichtigen Personen mit Kindern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen sicherstellen.

²⁹ Im Bereich der Steuern wird das in Art. 8 BV verankerte Rechtsgleichheitsgebot insbesondere durch die in Art. 127 Abs. 2 BV genannten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konkretisiert. Diese Grundsätze, welche Rechtswissenschaft und Rechtsprechung bereits früher aus dem Rechtsgleichheitsgebot der alten Verfassung (Art. 4 aBV) abgeleitet und anerkannt hatten, wurden im Rahmen des Nachführauftrages explizit in der neuen Bundesverfassung verankert.

Es wird immer wieder behauptet, dass Kinderabzüge unsozial seien, weil auf diese Weise Gutverdienende wegen des progressiven Steuertarifs mehr profitieren als jemand mit weniger Einkommen. Bei sehr tiefen Einkommen greife der Kinderabzug ohnehin nur insoweit, als das steuerbare Einkommen den Freibetrag überschreitet – im Extremfall also gar nicht. Bei dieser Kritik wird freilich die Funktion des Kinderabzuges in einem System der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit verkannt. Der Kinderabzug will die steuerliche Gleichbehandlung von Personen mit gleichem Nettoeinkommen, aber einmal mit und einmal ohne Sorge für ein Kind, in sämtlichen Einkommensbereichen gewährleisten. Wer ohnehin keine Steuern zahlen muss, kann in diesem System auch nicht weiter entlastet werden. Dies schließt nicht aus, dass solche Personen durch ausgabenpolitische Massnahmen – in Form von Sozialtransfers – unterstützt werden.

4.1.2.2 Steuerliche Behandlung kinderbezogener Transferleistungen (Kinderzulagen)

Weiter stellt sich die Frage, wie in einem Besteuerungssystem nach der subjektiven Leistungsfähigkeit Kinderzulagen steuerlich zu behandeln sind. Dies hängt von der Funktion ab, welche dem Instrument der Kinderzulagen zugeschrieben wird:

- (1) Wenn die Wahl, Kinder zu haben, eine rein private Entscheidung darstellt, reicht es aus, wenn die Kinderlasten im Sinne der subjektiven Leistungsfähigkeit bei der Aufteilung der Steuerlasten unter den verschiedenen steuerpflichtigen Personen herangezogen werden. Eine darüber hinaus gehende Berücksichtigung von Kinderlasten ist nicht erforderlich. Kinderzulagen wären dann sachlich nicht angebracht.
- (2) Kinderzulagen werden als Beitrag zur Deckung der Lebenshaltungskosten der Kinder angesehen. In einem System der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit ist der Referenzpunkt eine kinderlose steuerpflichtige Person, die auf dem Existenzminimum lebt, also eine Leistungsfähigkeit von null aufweist. Hat nun diese Person Kinderlasten zu tragen, verpufft der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage wirkungslos, und der Lebensstandard dieser Person und derjenige ihres Kindes sinkt unter das Existenzminimum. Die Kinderzulage hat dann die Funktion, die subjektive Leistungsfähigkeit dieser Person mit Kinderlast wieder auf das Existenzminimum anzuheben. Da das Existenzminimum nicht überschritten wird, ist es für diese Person nicht erheblich, ob die Kinderzulage steuerbar ist oder nicht. Dies ist jedoch für steuerpflichtige Personen mit höheren Einkommen anders, da die Kinderzulage deren steuerrelevante Leistungsfähigkeit erhöht. Die steuerliche Berücksichtigung der Kinderlasten übernimmt bei diesem Personenkreis ja der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage. Deshalb sollten Kinderzulagen, die als Beitrag zur Deckung der Lebenskosten gedacht sind, in einem System der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit steuerbar sein, wie dies heute bereits der Fall ist.
- (3) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Kinderzulage als pauschale Abgeltung für die von den Eltern in Form der Haushaltsproduktion erbrachte Erziehungsleistung oder als Gutschein für die Fremdbetreuung der Kinder anzusehen. Damit kann eine Gleichbehandlung zwischen Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen, und jenen, die ihre Kinder fremd betreuen lassen, erreicht werden. Dann dürften aber die Kosten für die Fremdbetreuung nicht zum Abzug zugelassen werden. Im Sinne einer Besteuerung nach der subjektiven Leis-

tungsfähigkeit müsste die Kinderzulage dann steuerbar sein. Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, wären entschädigt. Eltern mit Fremdbetreuung ihrer Kinder könnten die Kinderzulage zur Finanzierung der Fremdbetreuung einsetzen.

- (4) Schliesslich können Kinderzulagen auch als Massnahme zur Internalisierung der positiven externen Effekte des Kinderhabens angesehen werden. Eltern würden sich in diesem Fall tendenziell dafür entscheiden, Kinder zu haben, wenn der Nutzen, den die Kinder ihnen stiften, grösser ist als die direkten Kosten (Lebenshaltungskosten) und indirekten Kosten (Opportunitätskosten). Der gesellschaftliche Nutzen der Kinder ist jedoch grösser als der private Nutzen für die Eltern, weil die Kinder auch anderen Personen als den Eltern einen Nutzen generieren. Ein Grund dafür ist beispielsweise, dass beim Alterssicherungssystem die Einnahmen, mit denen die Renten der Ruhestandsgeneration finanziert werden müssen, umso höher ausfallen, je grösser die Zahl der Kinder ist, die dann im Erwachsenenalter die Beitragszahlungen zu leisten haben. Die privaten Entscheidungen der Eltern widerspiegeln den privaten Nutzen ihrer eigenen Kinder. Sie profitieren aber nicht nur von ihren eigenen Kindern, sondern auch von zusätzlichen Sprösslingen anderer Eltern der gleichen Generation. Dieser zusätzliche gesellschaftliche Nutzen der Kinder schlägt sich jedoch im Entscheidungskalkül der Eltern jeweils nicht nieder. Die Differenz zwischen dem höheren gesellschaftlichen und dem tieferen privaten Nutzen begründet einen positiven externen Effekt. Ein zweiter externer Effekt tritt im Zusammenhang mit der Humankapitalbildung der Kinder durch die elterliche Erziehung auf. Er steht mit der ersten Externalität in Verbindung und rührt daher, dass die Ertragsrate des Umlagesystems nicht nur von der Geburtenrate, sondern auch vom Produktivitätswachstum abhängt. Je produktiver die Kinder später im Erwerbsleben sind, desto grösser fällt die Wertschöpfung aus, die sie dann erwirtschaften, und desto ergiebiger ist das Beitragsaufkommen des Rentensystems. Gelingt es nicht, die positive Externalität der Kinder zu internalisieren, indem die Kosten des Kinderhabens reduziert werden und indem ein günstiges Umfeld für die Humankapitalbildung geschaffen wird, führen die individuellen Wahlentscheidungen der Eltern wohlfahrtstheoretisch zu einer zu tiefen Kinderzahl und zu einem unzureichenden Bildungs- und Ausbildungsstand. Für den ersten externen Effekt käme der Kinderzulage eine Lenkungsfunction zu. Dies spräche dafür, die Kinderzulage nicht zu besteuern. Kinderzulagen üben jedoch kaum einen Einfluss auf den zweiten externen Effekt aus. Dort stehen bildungspolitische Massnahmen im Vordergrund, darunter namentlich auch Instrumente, welche auf die frühe Integration im Vorschulalter abzielen.

4.1.2.3 Gleichbehandlung von Eltern mit Eigen- und Fremdbetreuung der Kinder

Für die Frage der steuerlichen Gleichbehandlung der Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen bzw. durch Dritte fremd betreuen lassen, ist relevant, wie folgende Sachverhalte steuerlich behandelt werden:

- das Erwerbseinkommen als Entgelt für die auf dem Arbeitsmarkt erbrachte Arbeitsleistung für die Marktproduktion;
- das Schatteneinkommen aus eigenhändiger Kinderbetreuung als Beitrag zur Haushaltsproduktion;

- der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung als möglicher Abzug von der Bemessungsgrundlage;
- die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder durch Dritte.

Zu unterscheiden sind zwei Fälle: In Fall A ist ein Elternteil nicht erwerbstätig und konzentriert sich auf die Kinderbetreuung. In Fall B geht er hingegen als Zweitverdiener einer Erwerbstätigkeit nach und erzielt ein Erwerbseinkommen von beispielsweise 20'000 Franken. Das Kind wird fremd betreut, was Kosten von ebenfalls 20'000 Franken verursacht.

Bei gleicher Qualität der Eigen- und der Fremdbetreuung entspricht der Wert der Eigenbetreuung in Fall A gerade den Kosten der Fremdbetreuung in Fall B, also ebenfalls 20'000 Franken. Die folgende Tabelle zeigt, dass es theoretisch verschiedene Möglichkeiten gibt, Eltern mit eigenbetreuten Kindern (Fall A) und Eltern mit fremdbetreuten Kindern (Fall B) steuerlich gleich zu behandeln.

Einkommen / Abzüge	Neutrale Besteuerung: Modell 1		Neutrale Besteuerung: Modell 2		Neutrale Besteuerung: Modell 3				
	Fall A	Fall B	Fall A	Fall B	Fall A	Fall B			
Einkommen Erstverdiener	steuerbar	100'000	100'000	steuerbar	100'000	100'000	steuerbar	100'000	100'000
Einkommen Zweitverdiener	steuerbar	0	20'000	steuerbar	0	20'000	steuerbar	0	20'000
Wert eigenhändige Kinderbetreuung (Schatteneinkommen)	steuerbar	20'000	0	steuerbar	20'000	0	nicht steuerbar	0	0
Roheinkommen		120'000	120'000		120'000	120'000		100'000	120'000
Potenzieller Abzug Kosten Kinderfremdbetreuung	nicht abzugsfähig	0	0	abzugsfähig	0	20'000	abzugsfähig	0	20'000
Potenzieller Abzug Wert eigenhändige Kinderbetreuung	nicht abzugsfähig	0	0	abzugsfähig	20'000	0	nicht abzugsfähig	0	0
Nettoeinkommen		120'000	120'000		100'000	100'000		100'000	100'000
Steuerbasis		120'000	120'000		100'000	100'000		100'000	100'000

Im Modell 1 ist neben dem Markteinkommen des Erst- und des Zweitverdieners auch der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung als Schatteneinkommen aus Haushaltsproduktion steuerbar, da dieser ebenfalls einen Reinvermögenszugang darstellt. Es können keine Abzüge für die Kinderbetreuung gemacht werden. Im Unterschied dazu sind in Modell 2 die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder und der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung abzugsfähig. In dieser Variante erscheint der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung zweimal, nämlich als steuerbares Einkommen und als Abzugsbetrag. Demzufolge saldieren sich diese beiden Posten zu null. Zum selben Ergebnis führt Modell 3, bei welcher der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung nicht als steuerbares Einkommen erfasst wird und im Gegenzug auch nicht von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden kann.

Die Modelle 2 und 3 erreichen die Gleichbehandlung der erwerbstätigen Eltern, welche ihre Kinder fremdbetreuen lassen, und der Haushalte, bei denen ein Elternteil die Kinder selbst betreut, indem erstere durch den zusätzlichen Abzug der Fremdbetreuungskosten entlastet werden. In Bezug auf die Steuerbelastung sind die beiden Varianten äquivalent. Variante 3 ist jedoch wegen der niedrigeren Erhebungs- und Entrichtungskosten überlegen, weil die Ermittlung des Werts der Eigenbetreuung der Kinder entfällt.

4.1.3 Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit

Die Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit basiert auf dem objektiven Nettoprinzip und verzichtet auf die Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips im Steuersystem. Besonderen Lasten, wie sie beispielsweise Haushalten mit Kindern entstehen, wird ausschliesslich via das Sozialtransfersystem Rechnung getragen. Durch den Verzicht auf das subjektive Nettoprinzip kann das Steuersystem entsprechend vereinfacht werden.

4.1.3.1 Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten der Kinder

Im System der objektiven Leistungsfähigkeit bleiben die Kinderlasten bei der Verteilung der Steuerlasten unberücksichtigt; den Kinderlasten kann dann aber gegebenenfalls mit sozial-politischen Massnahmen ausserhalb des Steuersystems Rechnung getragen werden. Diese Massnahmen können allerdings aus Praktikabilitätsgründen an das Steuerrecht anknüpfen. Sie sind dadurch charakterisiert, dass sie sich für alle Personen in gleichem Masse auswirken, wie dies namentlich pro Kind einheitliche steuerfreie Direktzahlungen oder Gutscheine gewährleisten.

Massnahmen zur Entlastung von Familien mit Kindern, die auf dem Grundsatz der objektiven Leistungsfähigkeit beruhen, sind:

- fixe Steuergutschriften für Kinder, d.h. ein Abzug vom Steuerbetrag;³⁰
- steuerfreie Kinderzulagen.

4.1.3.2 Gleichbehandlung von Eltern mit Eigen- und Fremdbetreuung der Kinder

Der Abzug für die Kosten der Kinderfremdbetreuung von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist sowohl mit der Besteuerung nach der subjektiven als auch mit der objektiven Leistungsfähigkeit vereinbar, sofern sie als Gewinnungskosten konzipiert werden. Alternative Instrumente, die ausserhalb des Steuersystems ansetzen und somit auf jeden Fall dem Konzept einer Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit verpflichtet sind, stellen Gutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung oder Subventionen für Kinderbetreuungseinrichtungen dar.

4.1.4 Vor- und Nachteile der beiden Leistungsfähigkeitskonzeptionen

In der nachfolgenden Tabelle sind die Vor- und Nachteile der subjektiven und der objektiven Leistungsfähigkeitskonzeption in Bezug auf die Berücksichtigung der Kinderlasten einander gegenüber gestellt.

Kriterium	Beurteilung
Gerechtigkeit: Horizontale Gleichbehandlung	Das subjektive Leistungsfähigkeitskonzept erlaubt eine detailliertere Berücksichtigung einzelner Faktoren, welche im Einzelfall die Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen bestimmen. Im Fall der

³⁰ 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.

<p>steuerpflichtiger Personen mit gleichem Einkommen mit und ohne Kinder</p>	<p>Kinder wird die Bemessungsgrundlage durch den Kinderabzug reduziert, der die existenzminimalen Lebenshaltungskosten der Kinder widerspiegeln soll. Damit wird der durch die Kinderlast verminderten Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen mit Kindern Rechnung getragen. Die Abzüge wirken sich je nach Höhe des Einkommens unterschiedlich aus. Dieses System bewirkt eine zunehmende Stützung der Eltern mit steigendem Einkommen. Dies stellt die horizontale Gleichbehandlung steuerpflichtiger Personen mit dem gleichen Einkommen, aber in einem Fall mit und im anderen Fall ohne Kinder sicher. Sie werden trotz gleichem Einkommen nach Massgabe ihrer ungleichen Leistungsfähigkeit ungleich behandelt.</p>
<p>Gerechtigkeit: Gleicher Förderbeitrag für alle Kinder</p>	<p>Im objektiven Leistungsfähigkeitskonzept erfolgt die Berücksichtigung der Kinderlasten ausserhalb des Steuersystems mit einem fixen Geldbetrag pro Kind im Rahmen eines steuerbefreiten Kindergeldes und / oder einem Abzug vom Steuerbetrag. Dadurch erhalten die Eltern für jedes Kind den gleichen Frankenbetrag. Alle Kinder werden gleich behandelt. Demgegenüber führen im subjektiven Konzept die Steuerbarkeit der Kinderzulagen zu einem höheren Nettobetrag bei Steuerpflichtigen mit tiefen Grenzsteuersätzen und der Kinderabzug zu einem höheren Nettobetrag bei Steuerpflichtigen, die hohen Grenzsteuersätzen unterliegen.</p>
<p>Niedrige Vollzugslast der Besteuerung: Geringe Erhebungs- und Entrichtungskosten</p>	<p>(a) Das Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit umfasst im Vergleich zu jenem der objektiven Leistungsfähigkeit zusätzliche Abzüge. Diese führen zu einer Verkomplizierung und einer Intransparenz des Steuersystems und erhöhen die Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung.</p> <p>(b) Erhebungs- und Entrichtungskosten entstehen insbesondere dann, wenn die Berechtigung zum Abzug von den Steuerpflichtigen betragsmässig belegt und von der Steuerverwaltung überprüft werden muss. Diese Abzüge erhöhen den administrativen Aufwand zusätzlich.</p> <p>Wird bei einem Übergang vom subjektiven zum objektiven Konzept der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage durch eine Steuergutschrift ersetzt, erhöhen sich die Erhebungs- und Entrichtungskosten sogar, da eine Auszahlung der Steuergutschrift notwendig wird, wenn diese die geschuldete Steuer übersteigt.</p>
<p>Niedrige Zusatzlast der Besteuerung: Vermeidung negativer Anreize</p>	<p>(a) Die zusätzlichen Abzüge von der Bemessungsgrundlage hohlen die Steuerbasis aus. Wird der Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand mit einer Steuer mit engerer Bemessungsgrundlage gedeckt, resultieren bei gleichen effektiven Durchschnittssteuersätzen höhere effektive Grenzsteuersätze als bei einer breiteren Bemessungsgrundlage. Bei der Einkommensteuer gehen von der Grenzsteuerbelastung indes grössere Verzerrungswirkungen aus als von der Durchschnittsbelastung. Daher beeinträchtigt eine nach der subjektiven Leistungsfähigkeit erhobene Einkommensteuer das Wachstum der Volkswirtschaft stärker als eine Einkommensteuer, die sich an der objektiven Leistungsfähigkeit orientiert.</p> <p>(b) Allerdings greift dieses Argument im Wesentlichen nur, wenn auch auf spezifische Massnahmen, die ausserhalb des Steuersystems ansetzen, verzichtet wird. Der Grund dafür ist, dass die Finanzierung solcher Massnahmen Steuermittel und damit höhere Grenzsteuersätze erfordert. Werden die Massnahmen ausserhalb des Steuersystems tatsächlich umgesetzt, ergibt sich somit unter</p>

diesem Kriterium kein Vorteil des Konzepts der objektiven Leistungsfähigkeit.

5 Vergleich mit ausländischem Recht³¹

5.1 Deutschland

5.1.1 Grundsatz

Das Kindergeld wird in Deutschland im Regelfall als Steuervergütung nach dem Einkommensteuergesetz gezahlt³². Es ist in erster Linie zur Freistellung des Existenzminimums des Kindes von der Einkommensteuer bestimmt. Soweit das Kindergeld höher ist als für die Freistellung des Existenzminimums erforderlich, ist es eine Leistung der Familienförderung.

Deutschland ist europaweit das einzige Land, das Kindergeld in erster Linie zur verfassungsrechtlich garantierten Freistellung des Existenzminimums von der Einkommensteuer gewährt³³. Das Finanzamt prüft im Rahmen der Einkommensteueranrechnung von Amtes wegen, ob der Abzug der Kinderfreibeträge günstiger ist als das Kindergeld (Günstigerprüfung; vgl. § 31 ff. EStG³⁴). Dabei führt das Finanzamt eine Vergleichsberechnung durch, indem einerseits die Steuerschuld berechnet wird, ohne die Kinderfreibeträge zu berücksichtigen. In einer zweiten Rechnung wird sodann ausgerechnet, wie viele Steuern weniger bezahlt werden müssten, wenn die Kinderfreibeträge berücksichtigt würden. Zum Schluss wird das Ergebnis mit dem gezahlten Kindergeld verglichen. Ist das gezahlte Kindergeld höher als die durch die Anrechnung der Kinderfreibeträge pro Kind einzusparenden Steuern, war die Auszahlung des Kindergeldes für die Steuerpflichtigen günstiger als die Berücksichtigung. Ein Ausgleich findet nicht statt. Oder anders ausgedrückt, der Steuerpflichtige muss kein Kindergeld zurück bezahlen, nur weil der kalkulatorische Steuervorteil geringer war als das ausbezahlte Kindergeld. Ist hingegen der durch die Anrechnung des Kinderfreibetrages mögliche Steuervorteil höher als das ausbezahlte Kindergeld 2013 wird dem Steuerpflichtigen die Differenz zwischen Steuervorteil und ausgerichtetem Kindergeld 2013 noch ausbezahlt. In diesem Fall wäre die Anrechnung des Kinderfreibetrages somit günstiger³⁵.

Der Kinderfreibetrag beläuft sich im Kalenderjahr 2013 auf 7'008 Euro pro Kind. Das Kindergeld für das erste und zweite Kind beträgt jeweils 184 Euro monatlich, für das dritte Kind 190 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind 215 Euro monatlich (§ 66 Abs. 1 EStG bzw. § 6 Abs. 1 BKGG³⁶).

Bei Eltern mit einem hohen Einkommen ist der Abzug des Kinderfreibetrags vorteilhafter als das Kindergeld; bei Eltern mit einem niedrigen Einkommen ist das Kindergeld als Sozialleistung von Vorteil. Damit ist nur derjenige Teil des Kindergeldes, der höher ist als die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag, eine echte Förderung der Familien. Dieser Anteil „echter“ Förderung sinkt mit steigendem Einkommen: bei einem zu versteuernden Einkommen von etwa 27'000 Euro beträgt

³¹ Stand Sommer 2013.

³² vgl. dazu auch <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld.pdf>

³³ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)#Steuernfreibetrag](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland)#Steuernfreibetrag)

³⁴ Einkommensteuergesetz vom 16.10.1934.

³⁵ <http://www.kindergeld-2013.kindergeld-aktuell.de/>

³⁶ Bundeskindergeldgesetz vom 28.01.2009.

er für Steuerpflichtige, die nach der Splittingtabelle besteuert werden, nur noch ein Drittel. Komplette verschwunden ist der Förderanteil ab einem zu versteuernden Einkommen von rund 63'500 Euro bei Verheirateten mit 1 Kind³⁷. Bei Alleinerziehenden liegt diese Grenze bei ca. 33'500 Euro (Tarif 2010)³⁸.

Beispiel³⁹

Ehepaar mit 1 Kind:

zu versteuerndes Einkommen 40'000 € → Steuer (Tarif 2010)	5'402 €
--- 1 Kinderfreibetrag von 7'008 €	
= zu versteuerndes Einkommen 32'992 € → Steuer (Tarif 2010)	3'568 €
= Steuerersparnis aus 1 Kinderfreibetrag	1'834 €
Anrechnung 1 Kindergeld (184 € x 12 Mte.)	2'208 €
→ Das ausbezahlte Kindergeld ist um 374 € höher als der Steuervorteil.	
→ Das Ehepaar kann diesen Betrag behalten.	

5.1.2 Ausrichtung des Kindergeldes

Grundsätzlich sind Eltern, Adoptiveltern oder Pflegeeltern anspruchsberechtigt⁴⁰. Das Kindergeld kann in der Regel nur schriftlich bei der zuständigen Familienkasse beantragt werden. Die Zahlung erfolgt bis zum 18. Lebensjahr, danach nur noch bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, wenn sich das Kind noch in der Ausbildung befindet. Seit Beginn des Jahres 2012 wird nicht mehr geprüft, wie viel Einkommen das Kind erzielt. Das Kindergeld wird unabhängig von der Höhe der Einkünfte des Kindes gezahlt⁴¹.

Ein Anspruch auf Kindergeld besteht grundsätzlich für jeden Monat, in dem wenigstens an einem Tag die Anspruchsvoraussetzungen vorgelegen haben.

Obwohl das Kindergeld grundsätzlich im Einkommensteuergesetz geregelt ist, sind für die Auszahlung nicht die Finanzämter, sondern die Familienkassen zuständig. Die Auszahlung ist an das so genannte Obhutsprinzip (§ 64 Absatz 2 Satz 1 EStG) gebunden. Bei getrennt lebenden Eltern erhält derjenige Elternteil, der zusammen mit dem Kind im gleichen Haushalt lebt, das Kindergeld. Haben beide Eltern gleichzeitig die Erziehungsverantwortung inne, d.h. sie betreuen das Kind zu gleichen Teilen in alternativer Obhut, ist eine geteilte Auszahlung an jeden Elternteil nicht möglich, obwohl beide Eltern gleichermaßen anspruchsberechtigt sind. Die getrennt lebenden Eltern haben in diesen Fällen eine Wahlmöglichkeit, um den Auszahlungsberechtigten unter sich zu bestimmen⁴².

³⁷ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland))

³⁸ http://de.wikipedia.org/wiki/Kinderfreibetrag#Grundfreibetrag_und_Kinderfreibetrag

³⁹ http://de.wikipedia.org/wiki/Kinderfreibetrag#Grundfreibetrag_und_Kinderfreibetrag

⁴⁰ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)#Anspruchsberechtigte](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland)#Anspruchsberechtigte)

⁴¹ [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\);](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland);) <http://www.kindergeld-2013.kindergeld-aktuell.de/>

⁴² [http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld_(Deutschland))

5.1.3 Kinderbetreuung

5.1.3.1 Familienergänzende Kinderbetreuung

Ab dem 1. August 2013 haben Eltern ab dem ersten bis zum dritten Geburtstag ihres Kindes einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz⁴³. Nach dem Willen der Bundesregierung sollten ab diesem Zeitpunkt 39 Prozent der Kinder unter 3 Jahren in einer Kindertagesstätte unterkommen.

Die Kosten für die Benutzung einer Kinderbetreuungseinrichtung sind sehr uneinheitlich. Sie unterliegen den Trägern der Einrichtung oder den Gebührensatzungen der jeweiligen Kommune. Es gibt einkommensunabhängige Kinderbetreuungskosten und „sozial“ gestaffelte Kinderbetreuungskosten. Letztere orientieren sich vorwiegend am steuerbaren Einkommen der Eltern. Die Gebührensatzungen variieren in der Anzahl der Einkommensgruppen, der Staffelung nach Einkommen, der Betreuungsstunden, sowie der Zusatzleistungen (Früh- und Spätdienst, Essengeld) oder der Ermäßigungen (Geschwisterkinder)⁴⁴.

Kinderbetreuungskosten können unbeschränkt steuerpflichtige Personen (Inländer) für ein in ihrem Haushalt lebendes Kind steuermindernd geltend machen, soweit sie hierfür den Aufwand auch getragen haben. Steuerlich abzugsfähig sind Kinderbetreuungskosten für Kinder ab ihrer Geburt bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres. Für behinderte Kinder, die wegen ihrer Behinderung nicht im Stande sind, sich selbst zu unterhalten, können ohne Altersgrenze Kinderbetreuungskosten geltend gemacht werden, soweit die Behinderung vor Vollendung des 25. Lebensjahres festgestellt wurde (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG). Auf besondere Anspruchsvoraussetzungen kommt es nicht an. Es ist unerheblich ob die Eltern erwerbstätig oder nicht erwerbstätig, in Ausbildung, behindert oder längerfristig erkrankt sind.

Abzugsfähig sind 2/3 der belegten Kinderbetreuungskosten von maximal 6.000 Euro. Damit können maximal 4.000 Euro pro Kind steuermindernd berücksichtigt werden. Voraussetzung für den Abzug der Aufwendungen ist, dass der Steuerpflichtige für die Aufwendungen eine Rechnung erhalten hat und die Zahlung auf das Konto des Erbringers der Leistung erfolgt ist. Als Nachweis genügen die Rechnung und der Beleg zur Bankzahlung (Kontoauszug, Onlineabrechnung)⁴⁵.

Kosten können nur dann steuerlich berücksichtigt werden, wenn sie aufgrund der Betreuung des Kindes entstanden sind. Abzugsfähige Kosten sind beispielsweise:

- Die Unterbringung von Kindern in Kindergärten, Kindertagesstätten, Kinderhorten, Kinderheimen, Kinderkrippen sowie bei Tagesmüttern, Wochenmüttern und in Ganztagespflegestellen
- die Beschäftigung von Kinderpflegern/-innen und Erziehern/-innen
- die Beschäftigung von Haushaltshilfen zur Kinderbetreuung und die Aufsichtigung des Kindes bei den Hausaufgaben.

⁴³ Vgl. dazu das Gesetz vom 10. Dezember 2008 zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz - Ki-föG).

⁴⁴ <http://de.wikipedia.org/wiki/Kinderbetreuung> – Wikipedia

⁴⁵ Vgl. dazu http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/066_a.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Sofern Angehörige das Kind betreuen, sind die Kosten nur dann steuerlich abzugsfähig, wenn der Betreuung klare und eindeutige Vereinbarungen zugrunde liegen. Das Betreuungsverhältnis muss zudem einem Fremdvergleich standhalten und tatsächlich durchgeführt werden, damit das Finanzamt die Kosten anerkennt⁴⁶.

5.1.3.2 Betreuungsgeld⁴⁷

Das Betreuungsgeld soll der Förderung der Familien dienen. Es ist eine Unterform vom - in Deutschland nicht geregelten - Erziehungsgehalt, umgangssprachlich auch Hausfrauengehalt oder Herdprämie genannt.

Das Betreuungsgeld⁴⁸ ist eine Geldleistung des Staates an die Mütter und Väter, die sich in den ersten Jahren nach der Geburt eines Kindes zu Hause in Vollzeit der Erziehung widmen. Es ist für Eltern gedacht, die ganz bewusst keine familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen wollen.

Seit dem 1. August 2013 besteht daher für Eltern die Möglichkeit, für jedes Kind Betreuungsgeld in Höhe von 100 Euro monatlich zu beantragen. Pro Monat werden zusätzlich 15 Euro gezahlt, wenn das Betreuungsgeld von den Eltern für die Ausbildung des Kindes angespart wird (Bildungssparen) oder für die Altersversorgung des Kindes eingesetzt wird.

Anspruch auf die 100 Euro haben Kinder, die nach dem 31. Juli 2012 geboren sind, vom ersten Tag des 15. Lebensmonats bis zur Vollendung des 36. Lebensmonats. Voraussetzung ist, dass das Kind keinen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder Tagespflege in Anspruch nimmt und die Eltern kein Elterngeld beziehen. Für jedes Kind bekommt man höchstens 22 Monate lang Betreuungsgeld. Ab August 2014 steigt der Satz auf 150 Euro pro Monat.

5.1.3.3 Elterngeld⁴⁹

Das Elterngeld verfolgt zusammen mit der Elternzeit eine ähnliche Zielrichtung wie das Betreuungsgeld. Junge Eltern (verheiratet, zusammenlebend oder alleinerziehend) haben einen Anspruch auf Elterngeld für ihr neugeborenes Kind. Der Staat möchte mit dieser Geldleistung die Geburtenrate erhöhen und jungen Müttern oder Vätern die Möglichkeit geben, sich besser um ihre kleinen Kinder kümmern zu können.

Anspruch auf Elterngeld haben Eltern, die ihre Kinder nach der Geburt selber betreuen und daher nicht mehr als 30 Stunden pro Woche einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Vater und die Mutter haben zusammen ein Anrecht auf zwölf Monatsbeträge, die sie untereinander aufteilen können. Ein Elternteil kann maximal zwölf Monate und im Minimum zwei Monate allein für sich beanspruchen. Die Eltern haben ein Anrecht für zwei weitere Monate, wenn beide das Elterngeld nutzen und bei ihnen für mindestens zwei Monate ein Wegfall des Erwerbseinkommens besteht.

⁴⁶ Vgl. dazu http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/066_a.pdf?__blob=publicationFile&v=4

⁴⁷ <http://www.betreuungsgeld-aktuell.de/>.

⁴⁸ Die Grundlage für das Betreuungsgeld ist in § 16 Abs. 4 SGB VIII (Sozialgesetzbuch, Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe). Geregelt wird das Betreuungsgeld im Betreuungsgeldgesetz.

⁴⁹ <http://www.betreuungsgeld-aktuell.de/elterngeld/hoche.html>.

Die Höhe des Elterngeldes bemisst sich nach der Höhe des Einkommens vor der Geburt des Kindes.

Alleinerziehende, haben einen Anspruch auf Elterngeld für 14 Monate, da ihnen der Partner fehlt.

Entscheidend für die Höhe des Elterngeldes ist das Nettoeinkommen der letzten zwölf Kalendermonate vor der Geburt. Hieraus wird der Durchschnitt ermittelt. Die Höhe des Elterngeldes ist gestaffelt. Betrug das Nettoeinkommen 1.240 Euro oder mehr so beträgt das Elterngeld 65 Prozent, betrug das Nettoeinkommen 1.220 Euro so gibt es 66 Prozent, betrug es zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro so gibt es 67 Prozent Elterngeld. Wurde weniger als 1.000 Euro an Einkommen erzielt, so steigt das Elterngeld schrittweise bis auf 100 Prozent des Bruttoverdienstes. Es gilt also: je niedriger das Einkommen, desto höher das Elterngeld. Die Höhe des Elterngeldes liegt so mindestens bei 300 Euro und höchstens bei 1.800 Euro. Mehrkinderfamilien und Familien mit Zwillingen oder Drillingen erhalten ein erhöhtes Elterngeld.

Eltern, die vor der Geburt des Kindes nicht im Berufsleben standen, haben einen Anspruch auf den Mindestbetrag des Elterngeldes in Höhe von 300 Euro. Zu dieser Fallgruppe gehören etwa Studierende, Hausfrauen und Hausmänner oder Eltern, die sich bereits um ältere Kinder kümmern.

Elterngeld wird nicht gezahlt, wenn Elternpaare im Kalenderjahr vor der Geburt ihres Kindes gemeinsam ein zu versteuerndes Einkommen von mehr als 500.000 Euro hatten. Bei Alleinerziehenden liegt die Grenze bei 250.000 Euro.

Elterngeld und Betreuungsgeld zeitgleich zu beziehen ist nicht möglich. Grundsätzlich wird das Betreuungsgeld erst nach dem Ende des Bezugs von Elterngeld gezahlt⁵⁰.

5.2 Schweden⁵¹

5.2.1 Elterngeld

In Schweden wird ein Elterngeld in der Form einer Lohnersatzleistung von der Sozialversicherung ausbezahlt. Das Elterngeld ist eine Transferzahlung des Staates für Familien mit kleinen Kindern zur Unterstützung bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage. Eltern haben ein Anrecht auf insgesamt 480 Tage Erziehungsurlaub für ein Kind und weitere 180 Tage für jedes Kind bei Mehrlingsgeburten. Die Tage können bis zum 8. Altersjahr des Kindes bezogen werden. Jeder Elternteil muss mindestens 60 Tage selber beziehen, die übrigen Tage können die Eltern unter sich aufteilen.

Für 390 Tage werden 80 % des bisherigen Bruttolohns als Lohnersatzleistung gezahlt. Dabei gilt ein Minimalbetrag von 180 SEK und ein Höchstsatz von 874 SEK am Tag. Für die übrigen 90 Tage wird, unabhängig vom Einkommen, eine Pauschale von 180 SEK am Tag gewährt. Zudem kann ein Elternteil seine Arbeitszeit täglich um zwei Stunden kürzen, bis das Kind acht Jahre alt ist, jedoch ohne Lohnausgleich. Das Elterngeld muss versteuert werden.

⁵⁰ <http://www.betreuungsgeld-aktuell.de/betreuungsgeld/fragen.html>.

⁵¹ vgl. dazu unter anderem www.forsakringskassan.se/privatpers; <http://www.europa-mobil.de/soziale-sicherheit-steuern/kindergeld-erziehungsgeld/arbeiten-sozialversicherung-schweden/>

5.2.2 Kindergeld⁵²

Neben dem Elterngeld haben Eltern einen Anspruch auf Kindergeld. Das Kindergeld wird bis einschließlich des Quartals geleistet, in dem das Kind 16 Jahre alt wird. Besucht das Kind ein Gymnasium etc., bezahlt die Schwedische Zentralstelle für Ausbildungsförderung Ausbildungsbeihilfe. Diese wird in diesem Fall ohne Antrag automatisch ausgezahlt. Die Ausbildungsbeihilfe kann, genauso wie das Kindergeld, zwischen den Eltern geteilt werden. Das Kindergeld wird ab dem Monat nach der Geburt des Kindes ausgezahlt. Zudem wird eine Mehrkinderzulage automatisch ausgezahlt, wenn Eltern Kindergeld für mindestens zwei Kinder beziehen.

Für das erste Kind werden in Schweden umgerechnet 120 €, für zwei Kinder 251 €, für drei Kinder 411 €, für vier Kinder 629 € und für jedes weitere Kind 218 € monatlich ausbezahlt. Das Kindergeld ist steuerfrei⁵³.

Eltern mit gemeinsamem Sorgerecht können bestimmen, wer das Kindergeld erhalten soll. Treffen die Eltern keine Entscheidung, wird die Leistung an die Mutter ausgezahlt. Sind beide Eltern vom selben Geschlecht, wird die Leistung an den älteren Elternteil ausgezahlt. Wenn die Eltern eine Entscheidung getroffen haben, müssen sie sich bei einer späteren Änderung einig sein. Ist nur ein Elternteil sorgeberechtigt, erhält dieser Elternteil das Kindergeld. Verheiratete Eltern erhalten bei Geburt des Kindes automatisch das gemeinsame Sorgerecht. Wenn Sie nicht verheiratet sind, können Sie das gemeinsame Sorgerecht entweder im Zusammenhang mit der Vaterschaftsbestätigung beim Sozialausschuss oder zu einem späteren Zeitpunkt beim Schwedischen Zentralamt für Finanzwesen beantragen. Wenn die Eltern nicht zusammenleben, kann der Elternteil, bei dem das Kind wohnt, das Kindergeld auch gegen den Willen des anderen Elternteils einfordern⁵⁴.

5.2.3 Kinderbetreuung

In Schweden nehmen Kindertagesstätten Kinder ab einem Jahr auf. Das Recht auf einen Kindergartenplatz ist ab dem ersten vollendeten Lebensjahr staatlich garantiert. Die Kinder werden in altersdurchmischten Gruppen betreut. Seit 2003 setzt ein Gesetz einen Höchstbeitrag für den Beitrag der Eltern fest, so dass alle schwedischen Kinder, unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern und von der Gemeinde, in der sie leben, ein Anrecht und die Möglichkeit auf Bildung und Betreuung haben. Für weniger als 15 wöchentliche Stunden in einer Vorschule ist der Besuch kostenlos. Ansonsten darf der Elternbeitrag für das erste Kind nicht mehr als 1% des elterlichen Monatseinkommens ausmachen (2% für zwei Kinder, 3% für drei Kinder)⁵⁵.

⁵² http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/6cc6fc97-d102-4cde-9983-de2b7b271300/barnbidrag_flerbarnstillagg_tys.pdf?MOD=AJPERES

⁵³ <http://de.wikipedia.org/wiki/Kindergeld>

⁵⁴ http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/6cc6fc97-d102-4cde-9983-de2b7b271300/barnbidrag_flerbarnstillagg_tys.pdf?MOD=AJPERES

⁵⁵ Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, 2009, S. 20 ff. siehe unter http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf.

5.2.4 Steuerrecht

Das schwedische Steuersystem geht von der reinen Individualbesteuerung aus⁵⁶. Unterschiedliche Steuerklassen oder Tarife gibt es nicht. Bei jeder steuerpflichtigen Person wird unabhängig vom Zivilstand und ohne Korrektive nur das erfasst, was dieser an Einkommen zufließt. Beispielsweise wird nicht berücksichtigt, wie viele Personen von diesem Einkommen leben. Für Ehe- bzw. Konkubinatspaare, bei welchen ein Partner kein Einkommen erzielt, werden somit keine Entlastungsmassnahmen vorgesehen. In Schweden sind aufgrund der hohen Lebenskosten die meisten Ehepaare allerdings ohnehin gezwungen, dass beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen. Den Kinderkosten wird steuerlich ebenfalls keine Rechnung getragen. Im schwedischen Steuersystem sind somit keine Kinderabzüge vorgesehen⁵⁷.

5.3 Frankreich

5.3.1 Familienleistungen im Allgemeinen⁵⁸

Die Regelungen der Familienleistungen in Frankreich sind sehr kompliziert. Diese werden von der Familienbeihilfekasse der Sozialversicherung ausgerichtet. Werden die Eltern müssen sich bereits Monate vor der Geburt mit Kassen und den Subventionen auseinandersetzen, damit sie das Fördersystem der "Caisse d'Allocations Familiales" vollumfänglich ausschöpfen können. Die meisten Beihilfen sind von der Höhe des Einkommens und der Anzahl der Kinder abhängig.

Es gibt verschiedene Leistungen, die nur unter bestimmten Bedingungen gezahlt werden. Vorgesehen ist zudem ein Kindergeld, das unabhängig vom Einkommen der Eltern bezahlt wird. Die Leistungen für Kleinkinder umfassen eine Geburtsprämie und eine monatliche Beihilfe, die beide einkommensabhängig sind. Die Eltern müssen sich außerdem entscheiden, ob sie zeitweise für die Kinderbetreuung aus dem Erwerbsleben ausscheiden möchten oder, ob sie weiter arbeiten und ihre Kinder betreuen lassen möchten. Davon hängt ab, ob Sie eine einkommensunabhängige Beihilfe zur freien Wahl der Erwerbstätigkeit beziehen oder eine einkommensabhängige Beihilfe zur freien Wahl der Kinderbetreuungsweise.

5.3.2 Kindergeld und weitere Leistungen für Kinder

Das **Kindergeld** (allocations familiales) wird in Frankreich erst ab dem zweiten Kind gewährt und wird bis zu dessen 20. Altersjahr ausbezahlt. Es ist unabhängig von der Höhe des Familieneinkommens oder der Ausübung einer Tätigkeit. Das Kindergeld beträgt bei zwei Kindern 128,75 Euro monatlich, bei drei Kindern

⁵⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/Individualbesteuerung>

⁵⁷ Vgl. dazu http://www.inschweden.se/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=104; <http://www.schweden-heute.de/index.php/lohnsteuer-und-sozialabgaben.html>.

⁵⁸ Die Ausführungen zu diesem Kapitel stützen sich vor allem auf folgende Websides: <http://www.europa-mobil.de/soziale-sicherheit-steuern/kindergeld-erziehungsgeld/Familienleistungen-Frankreich/>
http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/al_4.html
<http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/les-allocations-familiales-af-0>

293,30 Euro monatlich, bei vier Kindern 458,02 monatlich und für jedes weitere Kind plus 164,73 Euro monatlich⁵⁹. Das Kindergeld und die zusätzlichen Leistungen werden an die Personen ausbezahlt, die die elterliche Sorge und die Obhut innehalten. Getrennt lebende oder geschiedene Eltern mit alternierender Obhut können entscheiden, ob diese Leistungen auf beide Elternteile hälftig aufgeteilt oder nur einem der Elternteile vollumfänglich ausbezahlt werden sollen.

Auf das Kindergeld gibt es **Aufschläge** für Familien mit mindestens drei Kindern. Sobald ein Kind den 14. Geburtstag erreicht hat, wird ein monatlicher Aufschlag zum Kindergeld von 64,29 Euro gewährt. Vorausgesetzt ist dabei, dass das Kind nach dem 30. April 1997 geboren ist. Für Kinder, die vor dem 1. Mai 1997 geboren sind, wird ein monatlicher Aufschlag von 36,16 Euro für jedes Kind zwischen 11 und 16 Jahren ausbezahlt. Ab dem 16. Altersjahr wird für diese Kinder ebenfalls ein monatlicher Aufschlag von 64,29 Euro gewährt.

Zudem sind **Beihilfen für Kinder über 20 Jahre** vorgesehen. Diese Leistungen (allocation forfaitaire) stehen Familien mit 3 oder mehr Kindern zu, die das Anrecht auf einen Teil des Kindergelds dadurch verlieren, dass eines oder mehrere ihrer Kinder das Alter von 20 Jahren, d.h. die Altergrenze für Familienleistungen erreichen. Um Anrecht auf die Pauschalbeihilfe erheben zu können, muss die Familie Anrecht auf Kindergeld für mindestens 3 Kinder (einschließlich des über 20-jährigen) haben. Die Beihilfe wird für das betroffene Kind ein Jahr lang gezahlt und zwar ab dem Monat, in dem es 20 wird bis zu dem Monat, der seinem 21. Geburtstag vorausgeht. Die Beihilfe beläuft sich auf 81,30 Euro monatlich.

Der **Auffüllungsbetrag**⁶⁰ zum Kindergeld (complément familial) ist von der Höhe der Einkünfte abhängig und wird nur bei tieferen Einkommen ausbezahlt. Dabei wird unterschieden, ob es sich um Einverdiener-, Zweiverdienerfamilien oder um Alleinerziehende handelt. Der Auffüllungsbetrag wird Familien mit mindestens 3 Kindern, die zwischen 3 und 21 Jahren alt sind, gewährt. Er beläuft sich auf 167,34 Euro monatlich.

5.3.3 Kleinkinder- und Adoptionsleistungen

Die verschiedenen Kleinkinder- und Adoptionsleistungen werden unter dem Begriff der Kleinkinderleistungen (prestation d'accueil du jeune enfant) zusammengefasst.

Die Geburts- bzw. Adoptionsprämie⁶¹ wird nur bei tieferen Einkommen gewährt und einmalig im 7. Schwangerschaftsmonat bzw. bei der Adoption eines Kindes von unter 20 Jahren ausgezahlt. Die Geburtsprämie beträgt 923,08 Euro und die Adoptionsprämie 1'846,15 Euro. Sie tragen zur Deckung der Kosten bei, die anlässlich der Geburt bzw. der Adoption entstehen.

59 Diese Beträge gelten vom 1. April 2013 bis zum 31. März 2014. Vgl. dazu <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/les-allocations-familiales-af-0>.

60 Vgl. dazu <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/enfance-et-jeunesse/le-complement-familialcf>

61 Vgl. dazu <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/la-prestation-d-accueil-du-jeune-enfant-paje-0>

Die Einkommensobergrenze hängt von der Anzahl der kommenden und schon geborenen Kinder ab. Die Obergrenze erhöht sich, wenn Vater und Mutter arbeiten und für Alleinerziehende. Die jährliche Nettoeinkommensobergrenze für einen Haushalt mit einem erwarteten Kind beträgt 34 819 Euro bei Einverdienerfamilien bzw. 46 014 Euro bei Zweiverdienerfamilien und Alleinerziehenden.

Die **monatliche Kinderbeihilfe**⁶² (allocation de base) ist einkommensabhängig. Es gelten die gleichen Voraussetzungen wie für den Anspruch auf eine Geburtsprämie. Sie wird ab dem ersten Tag der Geburt bis zum Erreichen des 3. Geburtstages geleistet. Die Einkommensobergrenze ist dieselbe wie bei der Geburtsprämie.

Im Fall einer Adoption, wird sie drei Jahre lang ab der Aufnahme des Kindes im Haushalt ausbezahlt, unter der Voraussetzung, dass das Kind unter 20 Jahre alt ist. Die Kinderbeihilfe beträgt 184,62 Euro pro Monat.

5.3.4 Erziehungshilfe zur freien Tätigkeitsentscheidung

Die **Erziehungshilfe zur freien Tätigkeitsentscheidung**⁶³ ist nicht einkommensabhängig. Die leistungsempfangende Person kann ihre berufliche Tätigkeit aufgeben oder den Beschäftigungsgrad reduzieren, um das Kind zu betreuen. Sie kann zusätzlich zur monatlichen Kinderbeihilfe, wenn der Betroffene aufgrund seines Einkommens Anspruch auf diese hat, oder unabhängig von dieser gewährt werden. Die Voraussetzung für den Erhalt ist allerdings, dass der betreuende Eltern teil mindestens zwei Jahre vor der Geburt des Kindes gearbeitet hat. Die Höhe und die Dauer der Leistung hängt von der Kinderanzahl und davon ab, ob und wie viele Stunden pro Woche die betreuende Person noch arbeitet.

5.3.5 Beitrag zur freien Wahl der Kinderbetreuung

Der **Beitrag zur freien Wahl der Kinderbetreuung**⁶⁴ (complément de libre choix du mode de garde) wird an Familien ausbezahlt, die für Kinder bis 6 Jahre eine anerkannte Tagesmutter oder eine häusliche Kinderbetreuung beschäftigen.

Der Beitrag deckt einen Teil des Gehalts der angestellten Person und zwar in Abhängigkeit vom Alter des Kindes und dem Einkommen des Haushalts. Zudem werden die Sozialabgaben von anerkannten Tagesmüttern in voller Höhe und die von häuslichen Kinderbetreuungen im Rahmen einer Beitragshöchstgrenze bis zu 50 % direkt übernommen. Bis zum Alter von 3 Jahren des Kindes wird der Beitrag in voller Höhe und zwischen 3 und 6 Jahren in verringerter Höhe zugeteilt.

Der Beitrag wird auch gewährt, wenn die Familie eine private Institution mit der Kinderbetreuung betraut. In diesem Fall zahlen die Familien keine Sozialabgaben, sondern einen Pauschalpreis. Diesfalls ist auch die Beihilfe pauschal.

⁶² Vgl. dazu <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/l-allocation-de-base>

⁶³ Vgl. dazu <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/le-complement-de-libre-choix-d-activite>

⁶⁴ Vgl. dazu <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/le-complement-de-libre-choix-du-mode-de-garde>

5.3.6 Weitere Leistungen

Die **Beihilfe zum Schuljahresbeginn**⁶⁵ (allocation de rentrée scolaire) wird Familien mit eingeschulerten Kindern zwischen 6 und 18 Jahren gewährt, deren Einkommen einen gewissen Höchstbetrag nicht übersteigen. Diese Beihilfe wird jedes Jahr Ende August ausbezahlt. Die Höhe hängt vom Alter der Kinder ab, um möglichst den tatsächlichen Kosten zu entsprechen. Sie beträgt für Kinder zwischen 6 und 10 Jahren 360 Euro, für Kinder zwischen 11 und 14 Jahren 380 Euro und für Kinder zwischen 15 und 18 Jahren 393 Euro.

Zudem sind verschiedene Wohlbeihilfen vorgesehen, unter anderem auch das **Familienwohngeld**⁶⁶ (allocation de logement familial). Dieses soll einen Teil der Wohnkosten decken. Die Gewährung und die Höhe der Beihilfe hängen von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem von der Wohnung (Fläche, Hygiene, Sicherheit, Komfort), von der Höhe des Mietzinses, dem Einkommen der Familie sowie der Anzahl Kinder.

5.3.7 Familienbesteuerungssystem

Frankreich sieht ein Familiensplitting (quotient familial) vor, bei welchem die Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen die Höhe der zu bezahlenden Einkommensteuer bestimmt.

Der Familienquotient ist die der Einkommensteuerberechnung zugrunde gelegte Bewertungsziffer (part oder Teilmengen), die sich nach der Anzahl der zu versorgenden Familienangehörigen des Steuerschuldners richtet. Ein „Teil“ ist die Zahl, durch die das zu versteuernde Einkommen vor Berechnung der zu zahlenden Einkommensteuer geteilt wird.

Ein Ehepaar bemisst sich auf zwei Teile, d. h. das zu versteuernde Einkommen wird durch zwei geteilt. Bei dem 1. und 2. Kind kommen jeweils 0,5 Teile dazu, so dass eine vierköpfige Familie vier Teile (1+1+0,5+0,5) erhält. Jedes weitere Kind wird mit einem Teil gerechnet, so dass eine Familie mit drei Kindern 5 Teile zählt (1+1+0,5+0,5+1). Durch die Anwendung dieses Quotienten ergibt sich besonders mit steigendem Einkommen und höherer Kinderzahl eine deutliche Minderung der Einkommensteuer. Diese geht bis 2000€ pro Kind⁶⁷.

Frankreich plant offenbar eine Reform des Familienquotientensystems. Diskutiert wird, den quotient familial für Kinder durch eine einheitliche Steuergutschrift zu ersetzen. Laut Angaben der französischen Finanzverwaltung würde eine solche Pauschale jährlich um die 600 € pro Kind betragen.

Ein zusätzlicher Kinderabzug ist nicht vorgesehen. Hingegen können die Kinderbetreuungskosten von der Einkommenssteuer abgezogen werden⁶⁸. Werden die Kinder durch eine Tagesmutter in der eigenen Wohnung betreut, können 50% der effektiv

⁶⁵ Vgl. dazu <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/enfance-et-jeunesse/l-allocation-de-rentree-scolaire-ars>

⁶⁶ <http://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/logement-et-cadre-de-vie/les-aides-au-logement-0?active=tab1>

⁶⁷ <http://www.ambafrance-de.org/Familiensplitting-eine>

⁶⁸

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/popup.jsessionid=5WQDMAMRA4PIJQFIEIQCFPI?docOid=documentstandard_374&espld=0&typePage=cpr02&hlquery=Fraise de garde d'enfants &temNvIPopUp=true

ausgegebenen Betreuungskosten, maximal 12'000 Euro jährlich pro Haushalt, abgezogen werden⁶⁹. Dieser Abzug wird zur Steuergutschrift, wenn aufgrund eines tiefen Einkommens der Abzug teilweise oder vollumfänglich ins Leere fällt. Die Steuerverwaltung zahlt in diesem Fall pro Kind eine Steuergutschrift bis zur maximalen Höhe von 1'150 Euro aus, maximal 6'000 Euro pro Haushalt⁷⁰.

Werden die Kinder ausserhalb der elterlichen Wohnung durch eine Tagesmutter oder in einer Krippe betreut, können ebenfalls 50% der effektiv ausgegebenen Betreuungskosten, maximal 2'300 Euro jährlich pro Kind, abgezogen werden. Bei tiefen Einkommen zahlt die Steuerverwaltung ebenfalls eine Steuergutschrift bis zur maximalen Höhe von 1'150 Euro pro Kind und Jahr aus⁷¹.

6 Wechsel zum objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip

6.1 Massnahmen im Steuerrecht

6.1.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten

6.1.1.1 Allgemeines

Idealerweise sollte der Wechsel zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten und auf den gleichen Zeitpunkt hin erfolgen. Dies hätte zur Folge, dass die kinderrelevanten Abzüge und Tarife sowohl im DBG wie auch in den kantonalen Steuergesetzen gestrichen würden. Soweit es sich dabei um allgemeine oder anorganische Abzüge handelt, kann der Bund die Streichung dieser Abzüge den Kantonen durch das StHG vorgeben. Aufgrund der in Artikel 129 Absatz 2 BV verankerten Tarifautonomie der Kantone, wonach die Regelung der Steuertarife, der Steuersätze sowie der Steuerfreibeträge in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, kann der Bund den Kantonen hingegen keine Vorgaben zu den Sozialabzügen und den Tarifen machen. Dies würde vor allem bedeuten, dass die Kantone die als Sozialabzüge ausgestalteten kinderrelevanten Abzüge weiterführen könnten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die kantonalen Gesetzgeber bei einem Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit die kinderrelevanten Sozialabzüge auch in den kantonalen Steuergesetzen aufheben würden, da den Kinderkosten neu über das Kindergeld Rechnung getragen würde.

Falls bei einem Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit beschlossen würde, dass der Bund den Kantonen auch bei den Sozialabzügen Vorgaben machen soll, würde dies eine Verfassungsänderung bedingen.

6.1.1.2 Kinderrelevante Abzüge und Tarife

Der Wechsel zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit 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.

⁶⁹ <http://www.caf.fr/ma-caf/caf-de-meurthe-et-moselle/petite-enfance/la-garde-au-domicile-des-parents-0>

⁷⁰ http://www.social-sante.gouv.fr/informations-pratiques.89/fiches-pratiques.91/garde-d-enfants.1888/les-avantages-fiscaux-lies-a-la.12428.html#sommaire_1

⁷¹ http://www.social-sante.gouv.fr/informations-pratiques.89/fiches-pratiques.91/garde-d-enfants.1888/les-avantages-fiscaux-lies-a-la.12428.html#sommaire_1

1^{bis} 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.

Wenn hingegen die Kosten für die Kinderfremdbetreuung als Gewinnungskosten qualifiziert werden, ist der Abzug dieser Kosten von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer auch mit der objektiven Leistungsfähigkeit vereinbar. Falls im Steuerrecht den Kinderfremdbetreuungskosten weiterhin Rechnung getragen werden sollte, müsste der im DBG und StHG als anorganischer Abzug ausgestaltete Kinderfremdbetreuungsabzug folglich als Gewinnungskostenabzug konzipiert werden, wie dies bereits heute von verschiedenen Seiten gefordert wird. Dies würde bedeuten, dass grundsätzlich sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Kinderfremdbetreuung zum Abzug gebracht werden könnten. Denkbar wäre allenfalls 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 für Steuerpflichtige mit Kindern vorgesehene Elterntarif (Art. 36 Abs. 2^{bis} DBG) würde ebenfalls gestrichen. Verheiratete Personen mit Kindern würden infolgedessen zum Verheiratetetarif (Art. 36 Abs. 2 DBG), getrennt lebende oder unverheiratete Eltern sowie Alleinerziehende würden zum Grundtarif (Art. 36 Abs. 1 DBG) besteuert.

Im Steuerharmonisierungsgesetz müsste der nach kantonalem Recht zu bestimmende Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen für das Kind (Art. 9 Absatz 2 Bst. g StHG) aufgehoben werden.

Der im StHG ebenfalls als anorganischer Abzug ausgestaltete und betragsmässig nach kantonalem Recht zu bestimmende Kinderfremdbetreuungsabzug (Art. 9 Absatz 2 Buchstabe m StHG) müsste gestrichen oder als Gewinnungskostenabzug konzipiert werden.

Wie bereits erwähnt, wäre für die obligatorische Streichung der kantonalen Kinderabzüge eine Verfassungsänderung notwendig.

6.1.2 Alimentenleistungen

Es stellt sich die Frage, ob die geltende Alimentenbesteuerung von einem Wechsel zur Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit 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 decken⁷². 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 in Abzug gebracht werden können 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 BdBS⁷³ zugrunde. Zudem gilt bereits

⁷² Vgl. dazu Ziff. 2.4.1.1 und 2.4.1.2.

⁷³ Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer direkten Bundessteuer.

heute bei intakten Ehen der Grundsatz, dass Unterhaltsleistungen an Familienangehörige beim Leistenden nicht absetzbar und beim Empfänger nicht steuerbar sind.

Wird unterstellt, dass Personen, welche Alimenten bezahlen, bisher im Durchschnitt einem höheren Grenzsteuersatz unterliegen als Personen, welche die Alimente beziehen, würde der Systemwechsel Mehreinnahmen generieren.

6.1.3 Finanzielle Auswirkungen

Wenn die Mehreinnahmen, welche Bund, Kantone und Gemeinden aus der Streichung der kinderbezogenen Abzüge abzüglich der Mindereinnahmen aus der Steuerbefreiung der Kinderzulagen erzielen, für den Ausbau der Kinderstützungssysteme ausserhalb des Steuersystems 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 ausgestalten.

6.1.4 Administrative Auswirkungen

Die heutige Familienbesteuerung wird sowohl von den veranlagenden Behörden wie auch von den Steuerpflichtigen als sehr komplex und intransparent eingestuft. Die entsprechende Praxis bei der direkten Bundessteuer ist in einem Kreisschreiben der Eidg. Steuerverwaltung zur Ehepaar- und Familienbesteuerung⁷⁴ festgehalten und richtet sich an die kantonalen Steuerverwaltungen, um den richtigen und einheitlichen Vollzug der direkten Bundessteuer bei der Besteuerung von Ehepaaren und Steuerpflichtigen mit Kindern zu garantieren. Es umfasst rund 40 Seiten. Ein grosser Teil davon befasst sich mit der Handhabung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs. Dieses überdurchschnittlich ausführliche Kreisschreiben zeigt auf, dass das heutige Recht und die Praxis sehr kompliziert und in der Veranlagung sehr aufwändig sind. Ein Grund dafür sind die bisherigen gesellschaftlichen Entwicklungen. Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich insbesondere die Familienstrukturen stark verändert. Heute herrscht eine Pluralität an Familienmodellen vor. Eine bedeutende Anzahl Kinder lebt heute bei geschiedenen Elternteilen oder in so genannten Patchworkfamilien. Vor allem die Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs bei diesen Familienmodellen, d.h. bei getrennt lebenden Eltern oder unverheiratete Eltern, die zusammen leben, ist veranlagungstechnisch kompliziert und aufwändig. Die Zuteilung hängt insbesondere davon ab, ob die elterliche Sorge geteilt ist oder nicht, ob eine alternierende Obhut besteht, ob Unterhaltsleistungen zwischen den Elternteilen für das Kind fliessen etc⁷⁵.

Auch die Einführung des Kinderfremdbetreuungsabzugs führte zu einem administrativen Mehraufwand, da die veranlagenden Behörden zu prüfen haben, ob die in Abzug gebrachten Kosten tatsächlich angefallen und die Voraussetzungen für den Abzug überhaupt erfüllt sind (z.B. familienergänzende Kinderbetreuung nur während der Arbeitszeit etc.).

Mit dem Verzicht auf die Berücksichtigung der Kinderkosten im Steuerrecht könnte die Veranlagung der Familien sowohl bei der direkten Bundessteuer wie auch bei

⁷⁴ Kreisschreiben Nr. 30 "Ehepaar- und Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)" vom 21. Dezember 2010.

⁷⁵ Vgl. dazu Ziff. 2.4.

den kantonalen Steuern daher wesentlich vereinfacht werden. Profitieren davon würden namentlich die kantonalen Veranlagungsbehörden.

Der administrative Aufwand wird sich jedoch auf den Bereich der Sozialversicherungen (Kindergeld) verschieben. Das Ausmass des Aufwandes hängt von der Ausgestaltung ab.

6.1.5 Belastungsveränderungen

Bei der geltenden Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit erhöht sich das steuerbare Einkommen durch die steuerbaren Kinderzulagen und reduziert sich durch die gesetzlich vorgesehenen kinderbezogenen Abzüge von der Bemessungsgrundlage. Im progressiven Einkommensteuertarif wirkt das erste Element progressiv und das zweite Element regressiv.⁷⁶ Die Gesamtwirkung hängt davon ab, welches dieser beiden Elemente überwiegt. Im geltenden Recht fallen dabei die kinderbezogenen Abzüge von der Bemessungsgrundlage stärker ins Gewicht. Dies bewirkt, dass das geltende System eine mit steigendem Einkommen zunehmende Stützung der Eltern vornimmt. Im System der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit wird demgegenüber pro Kind eine einheitliche, d.h. nicht einkommensabhängige, Stützungsleistung ausgerichtet. Infolgedessen entlastet der aufkommensneutrale Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit, wie dies heute sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene vorgesehen ist, zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten Eltern mit niedrigen Einkommen zulasten von Eltern mit höheren Einkommen.

Dies sei anhand zweier Beispiele illustriert. Das Einverdiener-Ehepaar Müller wohnt in St. Gallen und hat zwei Kinder. 2012 betrug das Bruttoarbeitseinkommen des Vaters 80'000 Franken. Die Familie erhielt steuerbare Kinderzulagen von 200 Franken pro Kind und Monat. Nach den dem Ehepaar zustehenden Abzügen resultierte in Kanton SG ein steuerbares Einkommen von 51'600 Franken und beim Bund ein solches von 53'200 Franken. Daraus errechnet sich die Steuer in Höhe von 4'444 Franken im Kanton und 0 Franken beim Bund.

Im System der objektiven Leistungsfähigkeit ist das steuerbare Einkommen infolge des Wegfalls der kinderbezogenen Abzüge sowohl beim Kanton (65'300 Franken) wie auch beim Bund (62'800 Franken) höher, obwohl die bisherige Kinderzulage neu steuerfrei ist. Entsprechend steigt die Steuer auf 6'764 Franken im Kanton und 508 Franken beim Bund. Dafür bekommt die Familie für die beiden Kinder ein zusätzliches steuerfreies Kindergeld von 3'500 Franken beim Kanton und 916 Franken beim Bund. Unter dem Strich steht Familie Müller im System der objektiven Leistungsfähigkeit 1'588 Franken mehr zur Verfügung als im geltenden Recht.

⁷⁶ Der im Elterntarif vorgesehene Kinderabzug vom Steuerbetrag wirkt sich im mittleren und oberen Einkommensbereich progressiv aus. Im unteren Einkommensbereich geht diese Progressionswirkung jedoch verloren, weil der der Abzug vom Steuerbetrag nur mit der Steuerschuld verrechnet und ein allfälliger Überhang nicht ausbezahlt wird. Personen, welche aufgrund ihres niedrigen Einkommens schon vor Kinderabzug vom Steuerbetrag s gar keine direkte Bundessteuer bezahlen müssen, profitieren daher vom Abzug vom Steuerbetrag überhaupt nicht.

	Geltendes Recht	Objektive Leistungsfähigkeit	Differenz in Franken	Differenz in Prozent
Bruttoarbeitseinkommen	80'000 Fr.	80'000 Fr.		
Steuerbares Einkommen SG	51'600 Fr.	65'300 Fr.		
Einkommenssteuer SG	4'444 Fr.	6'764 Fr.		
Abzüglich zusätzliches Kindergeld SG		3'500 Fr.		
Total SG	4'444 Fr.	3'264 Fr.	1'180 Fr.	-26.5%
Steuerbares Einkommen Bund	53'200 Fr.	62'800 Fr.		
Direkte Bundessteuer	0 Fr.	508 Fr.		
Abzüglich zusätzliches Kindergeld und		916 Fr.		
Total Bund	0 Fr.	-408 Fr.	-408 Fr.	n.v.
Total Bund + SG	4'444 Fr.	2'856 Fr.	1'588 Fr.	-35.7%

Das Einverdiener-Ehepaar Schmid lebt ebenfalls in St. Gallen und hat ebenfalls zwei Kinder. 2012 betrug das Bruttoarbeitseinkommen des Vaters aber 200'000 Franken. Bei diesem gut verdienenden Paar kehren sich die Verhältnisse um. Unter dem Strich steht Familie Schmid im System der objektiven Leistungsfähigkeit 827 Franken weniger zur Verfügung als im geltenden Recht.

	Geltendes Recht	Objektive Leistungsfähigkeit	Differenz in Franken	Differenz in Prozent
Bruttoarbeitseinkommen	200'000 Fr.	200'000 Fr.		
Steuerbares Einkommen SG	156'900 Fr.	170'700 Fr.		
Einkommenssteuer SG	28'336 Fr.	31'829 Fr.		
Abzüglich zusätzliches Kindergeld SG		3'500 Fr.		
Total SG	28'336 Fr.	28'329 Fr.	-7 Fr.	-0.0%
Steuerbares Einkommen Bund	158'200 Fr.	167'800 Fr.		
Direkte Bundessteuer	6'626 Fr.	8'376 Fr.		
Abzüglich zusätzliches Kindergeld und		916 Fr.		
Total Bund	6'626 Fr.	7'460 Fr.	834 Fr.	+12.6%
Total Bund + SG	34'962 Fr.	35'789 Fr.	827 Fr.	+2.1%

6.2 Massnahmen im Sozialversicherungsrecht

6.2.1 Allgemeines

Nachfolgend ist zu prüfen, wie die durch die Abschaffung der kinderbedingten Abzüge verursachten höheren Steuereinnahmen den Familien über andere Ausgleichssysteme wieder zugeführt werden könnten. Dabei wird im System der objektiven Leistungsfähigkeit davon ausgegangen, dass die Nichtberücksichtigung der Kinderlasten im Steuersystem mit sozialpolitischen Massnahmen ausserhalb des Steuersystems kompensiert werden sollen. Diese Kompensationsleistungen würden durch die „zu viel“ eingenommenen Steuererträge finanziert. Sie sind dadurch charakterisiert, dass sie sich für alle Personen unabhängig von ihrer Einkommenssituation in gleichem Masse auswirken, was mittels eines einheitlichen steuerfreien Kindergeldes erreicht werden könnte. Damit einher ginge der Verzicht, spezifische familien- und sozialpolitische Wirkungen mit diesen Transferleistungen zu erzielen. Dieser Systemwechsel soll nachfolgend in einem ersten Schritt aus einer familienpolitischen Optik einer Würdigung unterzogen werden. In einem zweiten Schritt wird zu prüfen sein, mit welchen Instrumenten den Familien dieses „objektive Kindergeld“ möglichst effizient ausgerichtet werden könnte.

6.2.2 Welche familien- und/oder sozialpolitischen Wirkungen ergeben sich aus dem Übergang zum objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip?

Leistungen für Familien mit Kindern nach geltendem Recht sind unterschiedlich begründet und verfolgen unterschiedliche Ziele. Diese Ziele decken ein weites thematisches Spektrum ab und werden durch staatliche und nichtstaatliche Akteure mittels eines breit gefächerten Instrumentariums erbracht. Die nachfolgende Betrachtung fokussiert sich ausschliesslich auf Geldleistungen zu Gunsten der Familien durch die öffentliche Hand. Die wichtigsten Ziele, die mit diesen Geldtransfers verfolgt werden, sind der Ausgleich der Kinderkosten, die Bekämpfung der Familienarmut (bzw. die Förderung der Chancengleichheit) sowie die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Leistungen des horizontalen Ausgleichs (Familienzulagen, kinderrelevante Abzüge im Steuerrecht) werden unabhängig von der Einkommenssituation der Haushalte gewährt. Mit den Familienzulagen wird den Haushalten für jedes Kind ein festgelegter Betrag ausgerichtet. Die Steuerabzüge können pro Kind vorgenommen werden. Aufgrund der Steuerprogression wirken sich die Abzüge wie folgt aus: Je höher das steuerbare Einkommen, desto grösser die Steuereinsparungen aufgrund der kinderrelevanten Abzüge, aber desto höher die Steuern auf den steuerbaren Familienzulagen.

Die Leistungen des vertikalen Familienlastenausgleichs (Ergänzungsleistungen für Familien, Stipendien, Prämienverbilligungen für Kinder, Subventionen für Betreuungskosten, Alimentenhilfe etc.) sind einkommensabhängig. Sie basieren auf kantonalem oder kommunalem Recht. Diese Bedarfsleistungen sind höchst unterschiedlich ausgestaltet, sowohl hinsichtlich der Anspruchsberechtigungen, wie auch hinsichtlich Höhe und Dauer der Leistungen.

Der Überblick über das heutige System des schweizerischen Familienlastenausgleichs⁷⁷ zeigt, dass seine finanzielle Wirkung (Kinderkostenausgleich, Armutsbekämpfung, Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf) höchst unterschiedlich ist. Dies liegt zum einen in der vielfältigen föderalistischen Ausgestaltung der Systeme begründet, was dazu führt, dass sich Wirkungen nur unter Einbezug aller drei staatlichen Ebenen messen lassen. Zum anderen liegt es an den progressiv ausgestalteten Steuersystemen, welche die Wirkungen einzelner Massnahmen auf die verschiedenen Einkommensgruppen stark beeinflussen. Bei der direkten Bundessteuer setzt die Steuerpflicht beispielsweise für ein Zweiverdienerehepaar mit 2 Kindern und einer Einkommensaufteilung von 70/30 erst bei einem Bruttoeinkommen ab 120'000 Franken ein. Werden die beiden Kinder durch Dritte betreut und kann daher der maximale Fremdbetreuungsabzug von 10'100 Franken pro Kind geltend gemacht werden, setzt die Steuerpflicht erst bei einem Bruttoeinkommen von 140'000 Franken ein. Bei einem Einverdienerehepaar mit zwei Kindern setzt die Steuerpflicht bei der direkten Bundessteuer bei einem Bruttoeinkommen von 98'000 Franken ein.

- **Wirkungen des objektiven Leistungsfähigkeitsprinzips**

Die eingangs erwähnte Ausgestaltung des neu einzuführenden Kindergeldes als Kompensationsleistung für aufgehobene kinderbedingte Abzüge im Steuersystem führt zu erheblichen Umverteilungen. Es ist davon auszugehen, dass Familien mit tiefen Einkommen profitieren würden, während Familien mit hohen Einkommen Mehrbelastungen zu gewärtigen hätten (gemildert durch die Steuerbefreiung der Familienzulagen). Bei welcher Einkommenshöhe die Grenze zwischen Gewinnern und Verlierern liegen würde, hängt in erster Linie vom jeweiligen Steuersystem des Kantons ab. Es ist zu vermuten, dass damit tendenziell die Bekämpfung der Familienarmut gestärkt würde. Falls der Fremdbetreuungsabzug ersatzlos gestrichen würde, ist zu erwarten, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf insbesondere für mittlere und höhere Einkommensgruppen geschwächt würde.

Ein derart ausgestaltetes Kindergeld hätte auf viele Familien nicht zu unterschätzende Auswirkungen, die je nach Höhe des Einkommens und je nach Wohnort der Familie sehr unterschiedlich ausfallen können. Eine solche Umverteilungswirkung wird nach Einkommensklassen analysiert werden müssen. Dazu muss jedoch die Höhe des zukünftigen Kindergeldes bekannt sein.

6.2.3 Welches Instrument würde sich für die Ausrichtung eines steuerfreien Kindergeldes eignen?

6.2.3.1 Allgemeines

Ein Instrument, mit welchem das Kindergeld ausgerichtet werden soll, sollte folgendes Anforderungsprofil erfüllen: der Aufwand der Behörden sollte so tief wie möglich gehalten werden können und das System sollte einfach, sicher und transparent sein. Nachfolgend werden einzelne für die Durchführung in Frage kommende Instrumente auf ihre Eignung hin geprüft.

⁷⁷ Vgl. Ziff. 3.

6.2.3.2 Ein neues Kindergeldgesetz?

Dem Übergang zum objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip liegt die (implizite) Idee zu Grunde, alle direkten Geldleistungen des horizontalen Lastenausgleichs, also die heutigen Familienzulagen und das neue Kindergeld gemeinsam über ein neu auszugestaltendes Kindergeldgesetz auszurichten.

Die Schaffung eines neuen Kindergeldgesetzes müsste auf der Basis einer umfassenden Revision des schweizerischen Familienzulagensystems erfolgen. Nachfolgend sollen die wichtigsten Erfordernisse einer derartigen Revision kurz beleuchtet werden:

- **Anspruchsberechtigung:** Die Anspruchsvoraussetzung für den Bezug von Familienzulagen ist im geltenden Recht an den Erwerbsstatus der Eltern geknüpft. Deshalb hat (auch heute noch) nicht jedes Kind Anspruch auf Familienzulagen (keine Zulagen für AHV-Rentner, nichterwerbstätige EL-Bezüger, Nichterwerbstätige mit zu hohem Einkommen sowie für temporär erwerbstätige Personen nur während der Erwerbstätigkeit). Die Revision müsste deshalb die Anspruchsberechtigung ausschliesslich an das Kind knüpfen. Damit könnte sicher gestellt werden, dass für jedes Kind ein Kindergeld ausgerichtet werden kann.
- **Finanzierung:** Die Familienzulagen werden über Beiträge auf den Löhnen finanziert. Insgesamt belaufen sich die Beiträge auf rund 5,1 Milliarden Franken (Zahlen gemäss Familienzulagenstatistik 2012). Für die Arbeitnehmer entrichten die Arbeitgeber die Beiträge (4760 Mio. Fr.). Die Selbständigerwerbenden finanzieren ihre Zulagen selbst über Beiträge auf ihren AHV-pflichtigen Einkommen (75 Mio. Fr.). Für die Zulagen der Nichterwerbstätigen kommt (weitgehend) die öffentliche Hand auf (56 Mio. Fr.), ebenso für die selbständigen Landwirte (130 Mio. Fr.). Für die Arbeitslosen werden sie über die Arbeitslosenversicherung finanziert (54 Mio. Fr.), für IV-Rentner über die Invalidenversicherung (2 Mio. Fr.).

Mit der Loslösung der Anspruchsberechtigung vom Erwerbsstatus müsste geprüft werden, ob die Rolle der Arbeitgeber, welche heute den Löwenanteil der Familienzulagen finanzieren, allenfalls neu definiert werden müsste. Die branchenspezifische Finanzierungs- und Durchführungsstruktur bei den Familienzulagen ist ein wesentlicher Anreiz für die Bereitschaft der Arbeitgeber, die Familienzulagen für ihre Arbeitnehmer eigenständig zu finanzieren. Die Loslösung vom Erwerbsstatus sowie die Auflösung der branchenspezifischen Kassen- bzw. Beitragsstruktur könnte zu Unstimmigkeiten bei den Arbeitgebern führen. Die Branchenverbände führen eigenständige Familienausgleichskassen, die es ihnen ermöglichen, spezifische Beitragssätze pro Kanton festzulegen. Diese ergeben sich in Folge „Risikostuktur“ der Branche aus der Höhe ihrer Lohnsumme und der Anzahl der von ihr auszurichtenden Zulagen. Die Arbeitgeberbeitragssätze der Kassen variieren deshalb ausserordentlich stark mit einer Spannweite von 0,1 % bis 4,0 %. Die Finanzierung des Teils der herkömmlichen Familienzulagen müsste folglich neu geregelt werden, etwa über hälftige Lohnbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Daraus würde eine erhebliche Lastenverschiebung resultieren: einer Entlastung der Arbeitgeber um über 2400 Millionen Franken stünde eine Mehrbelastung der Arbeitnehmer im gleichen Umfang gegenüber.

Bei der Finanzierung der Zulage ist zu berücksichtigen, dass sowohl der Bund, wie auch die Kantone durch die Streichung der kinderrelevanten Steuerabzüge Mehreinnahmen haben werden. Der Umfang dieser Mehreinnahmen kann statisch berechnet werden, solange die Abzüge gewährt werden. Sobald diese aufgehoben werden, können die Mehreinnahmen nicht mehr eruiert werden. Es ist daher davon auszugehen, dass sowohl der Bund wie auch die Kantone einen Teil der Finanzierung des neuen Kindergeldes nach anderen nachvollziehbaren Kriterien übernehmen müssen (bspw. jeder Kanton zahlt x Franken pro Kind in seinem Kanton in einen Kindergeldfonds, der Bund zahlt y Franken pro Kind).

- **Leistungshöhe und Föderalismus:** Der Bundesgesetzgeber legt für die Kinder- und Ausbildungszulagen Mindestgrenzen fest. Die Kantone können in ihren Familienzulagengesetzen höhere und zusätzliche Leistungen (Geburts- und Adoptionszulagen) vorschreiben. Die Leistungshöhe weist ein entsprechend breites Spektrum auf. Es reicht bei den Kinderzulagen von 200 Fr. bis 400 Fr., bei den Ausbildungszulagen von 250 Fr. bis 525 Fr. im Monat. Als Begründung hierfür wird der Föderalismus ins Feld geführt: da der horizontale und der vertikale Familienlastenausgleich in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, soll ihnen die eigenständige Bemessung der Familienzulagen erlauben, diese in ihr familienpolitisches System einzupassen.

Bei der Ausgestaltung des neuen Kindergeldgesetzes würde sich deshalb die Frage stellen, ob es den Kantonen weiterhin möglich sein soll, die Höhe der heutigen Familienzulagen nach eigenem Ermessen festzulegen.

Aber auch bei der Festlegung der Höhe jenes Teils des Kindergeldes, der aus den Steuermehreinnahmen finanziert würde, stellt sich die Frage der Zuständigkeit der Kantone. Hierfür liesse sich das Argument ins Feld führen, dass die Steuermehreinnahmen zu einem wesentlichen Teil aus den kantonalen und kommunalen Steuern stammen, vor allem wenn die Kantone auch ihre als Sozialabzüge ausgestalteten Kinderabzüge streichen (vgl. dazu Ziff. 6.1.1.2). Da die kinderrelevanten Abzüge je nach Kanton unterschiedlich hoch sind, müssten die Steuermehreinnahmen in den Kantonen folglich dementsprechend in unterschiedlicher Höhe an die Familien zurück erstattet werden.

6.2.3.3 Ausrichtung des Kindergeldes durch die Familienausgleichskassen als Zusatz zu den Familienzulagen?

Eine zweite denkbare Möglichkeit, die Auszahlung des Kindergeldes als Zuschlag zu den Familienzulagen auszugestalten, gilt es zu prüfen.

Das Familienzulagengesetz sieht vor, dass die Zulagen in der Regel für die Arbeitnehmer von den Arbeitgebern zusammen mit dem Lohn ausgerichtet werden. Den Selbständigerwerbenden werden die Zulagen von ihrer Familienausgleichskasse ausbezahlt, während die Nichterwerbstätigen sie von den kantonalen Familienausgleichskassen, die Arbeitslosen von den Arbeitslosenkassen und die Invalidenrentner von den kantonalen AHV-Ausgleichskassen erhalten.

Angesichts der neuen Anspruchsberechtigung (eine Kind, eine Zulage) wäre das Verfahren für die Ausrichtung der Zulage neu zu überdenken. Anstelle der Arbeitgeber könnte die Zulage direkt von den kantonalen Ausgleichskassen oder einem neu zu gründenden Ausgleichsfonds ausbezahlt werden.

6.2.3.4 Ausrichtung des Kindergeldes über andere Sozialversicherungssysteme?

Denkbar wäre, das Kindergeld in Form der Krankenkassenprämienbefreiung oder -reduzierung für Kinder an die Familien weiterzugeben. Andere Sozialversicherungssysteme dürften jedoch nicht geeignet sein, weil sie keine umfassende Anknüpfung an die Kinder aufweisen. So erfasst beispielsweise das System der Prämienverbilligungen nicht Kinder, sondern einkommensschwache Personen bzw. Haushalte. Nur innerhalb dieser Personenkategorien bestehen Daten über die Anzahl Kinder. Mit Ausnahme der Krankenkassenversicherung dürfte es eher schwierig sein, einer bestehenden Sozialversicherung die Aufgabe zu übertragen, ein Kindergeld auszurichten.

6.2.4 Subventionierung der Anbieter familienergänzender Kinderbetreuung als Kompensation für die Streichung des Kinderfremdbetreuungsabzugs

Sollte der Kinderfremdbetreuungsabzug gestrichen werden, stellt sich die Frage, auf welche Weise den Eltern diese spezifischen Kosten anderweitig subventioniert werden könnten.

Zu prüfen ist, ob über eine Subventionierung der Anbieter von Kinderbetreuung die Tarife der nachfragenden Eltern gesenkt werden könnten. Die Prüfung bezieht sich auch auf die Frage, ob diese Subvention zielführend, effizient und effektiv ausgestaltet werden könnte.

Ein grundlegendes Problem, Anbieter von Kinderbetreuung zu subventionieren liegt darin, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Formen kostenpflichtiger familienergänzender Kinderbetreuung auf dem Markt angeboten wird: Kinderkrippen, Tagesfamilien, Tagesschulen, Mittagstische, Horte, Gouvernanten/Aupair, Grosseltern, Nannens usw. Allein diese Angebotsvielfalt zeigt, dass eine Subventionierung dieser Anbieter mit allergrössten Schwierigkeiten verbunden wäre und dass – falls überhaupt machbar - ein unverhältnismässiger Durchführungs- und Kontrollapparat aufgebaut werden müsste (u.a. zur Sicherstellung der Weitergabe der Subvention an die Eltern).

Fazit: Eine Subventionierung aller Anbieter von familienergänzender Kinderbetreuung ist kein zweckmässiges Instrument, um die Betreuungskosten der Eltern zu minimieren.

Zu prüfen ist auch, ob nur Institutionen mit Ganztagesangeboten (Kinderkrippen, Tagesschulen) in den Genuss von Subventionen kommen sollen. Dies wäre aus drei Gründen ebenfalls keine realisierbare Möglichkeit:

- Erstens würde die freie Wahl der Eltern, welche Betreuungsform sie für ihr Kind und sich als geeignet erachten, faktisch eingeschränkt. Es liesse sich kaum begründen, weshalb z.B. die Betreuung durch Tagesfamilien, durch Au-pairs oder in einem Kinderhort nicht subventionsberechtigt wäre.
- Zweitens stünde eine Subventionierung der Anbieter dem aktuellen politischen Trend in der familienergänzenden Kinderbetreuung entgegen, welcher weg von der sog. Objektfinanzierung hin zur Subjektfinanzierung läuft. Objektfinanzierung bedeutet, dass die öffentliche Hand zumeist über Leistungsverträge die Anbieter subventioniert. Subjektfinanzierung bedeutet, dass die öffentliche Hand (stattdessen) die nachfragenden Eltern etwa mittels Gutscheinen subventioniert.

Dadurch soll u.a. die Wahlfreiheit und die Nachfragemacht der Eltern gestärkt und mehr Dynamik bei den Anbietern von familienergänzender Kinderbetreuung erzeugt werden.

- Drittens ergäben sich auch bei einem eingeschränkten Bezügerkreis der Subventionen äusserst schwierige Anforderungen an die Gesetzgebung und Durchführung. Als besonders problematisch erscheint die Sicherstellung, dass die Subventionen von den Anbietern auch tatsächlich den Eltern weiter gegeben würden.

Fazit: Die Vergabe an einen eingeschränkten Kreis von Anbietern von Kinderbetreuung ist keine geeignete Möglichkeit, die Betreuungskosten von Eltern zu minimieren.

6.3 Mögliche Reformvarianten

6.3.1 Neue Familienzulagenversicherung (Reformvariante 1)

Eine mögliche Reformvariante wäre, die Kinderkosten durch eine neue Familienzulagenversicherung zu decken. 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, 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.

Die Selbständigerwerbenden würden im bisherigen Umfang über Beiträge auf ihren AHV-pflichtigen Einkommen bis zu 126'000 Franken an die Zulagen finanziell beitragen. Die Plafonierung würde beibehalten werden. Zudem würde die öffentliche Hand (Bund und Kantone) sich in dem Umfang weiterhin beteiligen, mit welchem sie heute die Zulagen der Nichterwerbstätigen, der selbständigen Landwirte, der Arbeitslosen sowie der IV-Rentner finanziert.

Die neue Familienzulagenversicherung würde zudem durch Beiträge des Bundes gespiesen werden, die sich durch die Steuernehreinnahmen aufgrund der Streichung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs ergeben. Mit einzuberechnen ist hier zudem, dass die neuen Familienzulagen steuerfrei wären. Die Steuernehreinnahmen beim Bund würden durch diese Steuerbefreiung wieder etwas reduziert werden. Sobald die Kinderabzüge aus dem Steuerrecht gestrichen worden sind, können die jährlichen Mehreinnahmen nicht mehr berechnet werden. Der Bund müsste daher basierend auf den bisherigen Zahlen einen Beitrag pro Kind an die Familienzulage beitragen.

Vorgesehen ist bei dieser Variante, dass auch die Kantone ihre Steuermehreinnahmen, die durch die Streichung der kinderrelevanten Abzüge resultieren, in die neue Familienzulagenversicherung einfließen lassen würden. Die Streichung dieser Abzüge wäre jedoch freiwillig, da aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie den Kantonen keine Vorgaben zu den Sozialabzügen und zu den Tarifen gemacht werden können. Die Kantone müssten daher in eigener Initiative die kinderrelevanten Sozialabzüge aus den kantonalen Steuergesetzen streichen⁷⁸ oder dies würde auf Verfassungsstufe vorgesehen. Sofern die neue Familienzulagenversicherung vom bestehenden Artikel 116 BV abgedeckt ist, könnten die Kantone verpflichtet werden, einen Beitrag an die Familienzulagenversicherung zu leisten (z.B. ein Betrag x pro Kind in ihrem Kanton).

Die Ansätze der Familienzulagen würden schweizweit vereinheitlicht, d.h. für jedes Kind würde ein gleich hoher Förderbetrag ausbezahlt werden, unabhängig vom Einkommen oder der Art der Erwerbstätigkeit der Eltern oder vom Wohnort. Möglich wäre aber beispielsweise auch die schweizweite Auszahlung eines Einheitsbetrags; die Kantone könnten jedoch einen höheren Beitrag ausrichten. Denkbar wäre allenfalls, dass für Kinder ab dem 16. Altersjahr bis zum Abschluss der Erstausbildung eine höhere Zulage ausbezahlt wird als für Kinder unter 16 Jahren, wie dies bereits heute der Fall ist.

Würde der Kinderfremdbetreuungsabzug wie die übrigen kinderrelevanten Steuerabzüge gestrichen werden, müssten Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung zusätzlich auf andere Weise entlastet werden (vgl. dazu Ziff. 6.3.5).

6.3.2 Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften (Reformvariante 2)

Bei der Reformvariante 2 würde sich beim geltenden Familienzulagensystem keine Änderung ergeben. Die Ausbezahlung der Kinderzulagen sowie deren Finanzierung würden wie heute erfolgen. Die Kinderzulagen würden somit auch weiterhin monatlich ausbezahlt werden. Neu wäre hingegen, dass die Steuermehreinnahmen 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. 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. Wie hoch der Beitrag pro Kind bzw. der Steuergutschrift pro Kind wäre, müsste wohl auf Grund der bisherigen Zahlen festgelegt werden. Sind die Kinderabzüge einmal aus dem Steuerrecht gestrichen worden, können die jährlichen Mehreinnahmen nicht mehr berechnet werden.

Den anspruchsberechtigten Steuerpflichtigen würde die Steuergutschrift an die Bezahlung ihrer Steuerschuld angerechnet, d.h. die Gutschrift würde vom geschuldeten Steuerbetrag in Abzug gebracht. Ist die Steuerschuld eines Steuerpflichtigen kleiner als die Gutschrift oder ist aufgrund tiefer Einkünfte keine Steuer geschuldet, würde die Differenz im Sinne einer Negativsteuer von der Steuerbehörde ausbezahlt. Für jedes Kind würde unabhängig vom Einkommen der anspruchsberechtigten Person schweizweit ein gleich hoher Betrag gewährt. Dies hätte zur Folge, dass die

⁷⁸ Vgl. dazu Ziff. 6.1.1.1 und 6.1.1.2.

Entlastung in Franken unabhängig von der Höhe des Einkommens immer konstant bleibt. Die relative Steuerreduktion in Prozenten nimmt hingegen mit steigendem Einkommen kontinuierlich ab. Denkbar wäre auch hier, dass für Kinder ab dem 16. Altersjahr bis zum Abschluss der Erstausbildung eine höhere Steuergutschrift gewährt wird als für Kinder unter 16 Jahren.

Im Gegensatz zur monatlichen Ausbezahlung der Familienzulagen würden die zusätzlichen Steuergutschriften einmal im Jahr ex post mit der rechtskräftigen Veranlagungsverfügung der betreffenden Steuerperiode verrechnet oder ausbezahlt.

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

Bei dieser Variante wäre zu prüfen, ob eine Verfassungsänderung nötig wäre, um den Kantonen die Rückerstattung der Steuermehreinnahmen durch eine Steuergutschrift vorzuschreiben.

Würde der Kinderfremdbetreuungsabzug wie die übrigen kinderrelevanten Steuerabzüge gestrichen, müssten Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung zusätzlich auf andere Weise entlastet werden (vgl. dazu Ziff. 6.3.5).

6.3.3 Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit neuem Kindergeld (Reformvariante 3)

Wie bei der Reformvariante 2 wird am bisherigen Familienzulagensystem angeknüpft. Die bisherigen Familienausgleichskassen würden bestehen bleiben. Die Arbeitgebenden und die Selbständigerwerbenden würden ihre Beiträge im bisherigen Umfang weiterhin an die Familienausgleichskassen leisten. Die Zulagen würden weiterhin monatlich von den Arbeitgebenden direkt an die Arbeitnehmenden und von den Familienausgleichskassen an die Selbständigerwerbenden ausbezahlt. Die Steuermehreinnahmen beim Bund und in den Kantonen, die aufgrund der Streichung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs entstehen würden, wären in einen neu zu schaffenden schweizerischen Ausgleichsfonds einzuspeisen. Da die Steuermehreinnahmen sowohl beim Bund wie auch in den Kantonen - unter anderem aufgrund der schwankenden Anzahl Kinder - nicht jedes Jahr gleich hoch ausfallen, müssten diese aufgrund einer statischen Berechnung einmalig festgelegt werden. Basierend auf dieser Berechnung würde bestimmt werden, wie viel der Bund und jeder Kanton jährlich in den Ausgleichsfonds einzuspeisen hätten. Dabei ist nicht ausser Acht zu lassen, dass jeder Kanton unterschiedliche Mehreinnahmen hätte (je nach Tarif und Abzugshöhe) und auch in Prozenten wohl unterschiedlich viele Kinder im Kanton leben.

Der Ausgleichsfonds müsste nach einem vorgängig festzusetzenden Verteilschlüssel die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel an die bestehenden zahlreichen Familienausgleichskassen verteilen. Diese Aufteilung auf die Familienausgleichskassen würde jedoch nicht monatlich erfolgen, sondern einmal jährlich. Die Ausbezahlung dieses Kindergeldes würde daher einmal im Jahr durch die bestehenden Ausgleichskassen an die anspruchsberechtigten Personen erfolgen. Sämtliche heute noch bestehenden Lücken in der Anspruchsberechtigung müssten geschlossen werden.

Denkbar wäre auch, anstelle eines zentralen Ausgleichsfonds 26 kantonale Ausgleichsfonds einzurichten, die mit den bestehenden Familienausgleichskassen abrechnen würden.

Die geltenden Ansätze der Familienzulagen würden bestehen bleiben. Dies bedeutet, dass die Höhe der Familienzulagen je nach Branche oder Kanton weiterhin unterschiedlich ausfallen würde. Hinsichtlich des jährlich auszubehandelnden neuen Kindergeldes wäre jedoch schweizweit für jedes Kind ein gleich hoher Förderbetrag vorzusehen, ausser bei einer Einrichtung von 26 kantonalen Ausgleichsfonds.

Würde der Kinderfremdbetreuungsabzug wie die übrigen kinderrelevanten Steuerabzüge gestrichen werden, müssten Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung zusätzlich auf andere Weise entlastet werden (vgl. dazu Ziff. 6.3.5).

6.3.4 Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit einer Krankenkassenprämienfreiheit oder -reduktion für Kinder (Reformvariante 4)

Bei dieser Reformvariante würde sich beim geltenden Familienzulagensystem ebenfalls keine Änderung ergeben. Die Ausbezahlung der Kinderzulagen sowie deren Finanzierung würden wie heute erfolgen. Die Kinderzulagen würden somit auch weiterhin monatlich ausbezahlt werden. Neu wäre hingegen, dass die Steuermehreinnahmen beim Bund und in den Kantonen, die aufgrund der Streichung der kinderrelevanten Abzüge und des Elterntarifs entstehen würden, den Familien nicht in der Form von Kinderzulagen oder Kindergeld zukommen würde. Die Mehreinnahmen würden vielmehr dahingehend verwendet, dass Kinder bis zum 18. Altersjahr und junge Erwachsene in Ausbildung bis zum 25. Altersjahr von den Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung befreit oder deren Krankenkassenprämien zumindest gesenkt würden.

Für jedes Kind würde schweizweit der gleiche Förderbetrag eingesetzt werden. Aus administrativen Gründen würde auf die je nach Wohnort unterschiedlich hohen Krankenkassenprämien keine Rücksicht genommen. Die Massnahme würde sich wie die Familienzulagen bei den Familien mit Kindern monatlich auswirken.

Würde der Kinderfremdbetreuungsabzug wie die übrigen kinderrelevanten Steuerabzüge gestrichen werden, müssten Eltern mit familienergänzender Kinderbetreuung zusätzlich auf andere Weise entlastet werden (vgl. dazu Ziff. 6.3.5).

Bei der Umsetzung dieser Reformvariante könnten sich allerdings nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten ergeben. Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone bereits heute die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent. Zudem werden auch vielen erwachsenen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewährt. Da aus Praktikabilitätsgründen weder auf den Wohnort noch auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Anspruchsberechtigten Rücksicht genommen werden könnte, würden die Eltern unterschiedlich stark vom vorgesehenen Förderbeitrag profitieren. Bei Eltern mit Prämienverbilligungen würde der Förderbeitrag unter Umständen teilweise ins Leere fallen. Um eine gerechte Verteilung der Leistungsbeiträge zu erreichen, müssten in diesen Fällen Auszahlungen an die Anspruchsberechtigten erfolgen.

6.3.5 Zusätzliche Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung

6.3.5.1 Betreuungsgutscheine

Eine Möglichkeit würde darin bestehen, in der ganzen Schweiz Betreuungsgutscheine für Familien mit Kindern einzuführen (vgl. dazu Ziff. 3.4). Dies würde bedeuten, dass das Angebot an Krippenplätzen ausgedehnt werden müsste. Der Wettbewerb unter den Institutionen für die familienexterne Kinderbetreuung würde dadurch forciert werden.

Festzulegen wäre, ob alle Familien, die eine externe Betreuung in Anspruch nehmen, das Recht auf Betreuungsgutscheine haben, oder ob die Vergünstigung - wie bei den heutigen Modellen - weiterhin von Einkommen, Vermögen und Arbeitspensum der Eltern abhängt.

Die Eltern könnten entsprechend ihren Bedürfnissen und derjenigen des Kindes unter den anerkannten Tagesstätten, Tageseltern etc. frei auswählen. Sie könnten insbesondere einen Platz auswählen, welcher ihren Wünschen bezüglich Standort, Kosten, Öffnungszeiten, pädagogischen Konzepten usw. am besten entspricht. Damit würde die Position der Eltern gestärkt werden. Zudem würde für viele Familien die familienergänzende Kinderbetreuung mittels Subventionierung über Betreuungsgutscheine erstmals finanzierbar.

Wenn der Kinderfremdbetreuungsabzug gestrichen würde, könnten die Betreuungsgutscheine mit allen vier Reformvarianten (Ziff. 6.3.1 bis 6.3.4) kombiniert werden.

Zu prüfen wäre, ob die Betreuungsgutscheine durch den Bund, die Kantone oder die Gemeinden ausgegeben werden sollten. Die durch die Streichung der Kinderfremdbetreuungsabzüge eingenommenen Steuermehreinnahmen in den Kantonen und beim Bund könnten hierfür beispielsweise in einen zentralen Ausgleichsfonds einbezahlt werden. Dies würde allenfalls eine Verfassungsänderung bedingen.

6.3.5.2 Zuschlag auf der Steuergutschrift pro Kind

Die Ausführungen in Ziff. 6.3.2 haben gezeigt, dass ein Instrument für die Ausrichtung eines Kindergeldes die Steuergutschrift sein könnte: Mit dieser wird für jedes Kind einer steuerpflichtigen Person bzw. von steuerpflichtigen Ehepaaren ein gleich hoher Betrag von der Steuerschuld in Abzug gebracht.

Der Steuergutschrift für alle könnte ein Zuschlag für nachgewiesene Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung beigefügt werden.

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

Würde von einem Prozentsatz von 10% ausgegangen, erhielten Eltern, die 10'000 Fr. Fremdbetreuungskosten für ein Kind nachweisen können, einen Zuschlag von 1000 Fr. auf die Steuergutschrift.

Diese Variante wäre primär mit der Reformvariante 2 (Ziff. 6.3.2) kombinierbar.

6.4 Auswirkungen auf das Verfassungsrecht

6.4.1 Bei den Steuern

Ein Wechsel der Leistungsfähigkeitskonzeption, d.h. von der Besteuerung nach subjektiver wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zur Besteuerung nach objektiver wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Bereich der Kinderkosten, ist auch auf die Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen.

Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konkretisiert im Steuerrecht zusammen mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Demzufolge kommt dem Leistungsfähigkeitsprinzip Grundrechtsqualität zu. Es wird als Grundprinzip der Steuerlastverteilungsgerechtigkeit erachtet und soll einer rechtsgleichen und willkürfreien Besteuerung zum Durchbruch verhelfen.

Von welcher der beiden Leistungsfähigkeitskonzeptionen die Verfassung ausgeht, lässt sich weder dem Wortlaut noch der Systematik von Art. 127 Abs. 2 BV entnehmen. Lehre und Rechtsprechung stufen das Leistungsfähigkeitsprinzip als eher wenig bestimmt und den Spielraum des Gesetzgebers bei dessen Ausgestaltung als entsprechend weit ein, namentlich betreffend die Verwirklichung der vertikalen Steuergerechtigkeit. In der politischen Diskussion wird es entsprechend regelmässig zur Bekräftigung steuerbezogener Anliegen jeglicher Ausrichtung angerufen. Aus historischer Sicht wurde das Leistungsfähigkeitsprinzip erstmals 1973 vom Bundesgericht aus Art. 4 aBV abgeleitet und umschrieben (BGE 99 Ia 638, E. 9). Bereits früher wurde es jedoch gelegentlich im Zusammenhang mit der progressiven Ausgestaltung der Steuer genannt. Die Botschaft zur revidierten Bundesverfassung erwähnt das Leistungsfähigkeitsprinzip im Zusammenhang mit dem Verbot unter einer gewissen Einkommensgrenze massgebende Steuern einzuführen⁷⁹. In der nationalrätlichen Debatte wurde der Kommissionsantrag einer Minderheit verworfen, welcher sicherstellen wollte, dass die Steuerpflicht bei natürlichen Personen erst ab einem bestimmten Nettoeinkommen beginne, d.h. die Steuerbefreiung eines Mindesteinkommens. Die Ablehnung wurde damit begründet, dass diesem sozialpolitischen Anliegen bereits in Art. 118 Abs. 1^{bis} BV (heute: Art. 127 Abs. 2 BV; Grundsätze der Besteuerung) Rechnung getragen worden sei. „Das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit muss in diesem Sinne nämlich nicht nur von jeder Ebene einzeln, sondern für das Ausmass der gesamten Belastung eines einzelnen Steuersubjektes durch alle Ebenen beachtet und erfüllt werden.“ Der Minderheitsantrag wurde daher als überflüssig erachtet⁸⁰. Daraus lässt sich schliessen, dass Art. 127 Abs. 2 BV aus historischer Sicht das Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verankert.

Die Rechtsprechung und überwiegende Lehre gehen heute mit dieser Betrachtungsweise einher. Die Besteuerung nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird 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. Diese wird insbesondere anhand

⁷⁹ BBl 1997 I 348.

⁸⁰ Amt. Bull. N 1998 346 ff.

der familienrechtlichen Unterstützungspflichten gegenüber Ehegatten und Kindern eruiert. Die Sozialabzüge, namentlich der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage, die Freibeträge sowie die unterschiedlichen Tarife beziehen das reduzierte Bedürfnisbefriedigungspotential des Reineinkommens aufgrund von Unterhaltspflichten mit ein.

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 Bundesrates⁸¹.

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 Einkommensteuer.

In einem weiteren Schritt wäre daher zu prüfen, ob ein Wechsel der Leistungsfähigkeitskonzeption in einem Teilbereich des gesamten Steuersystems eine Verfassungsänderung voraussetzen würde. Eine allfällige Verfassungsänderung wäre dabei vor allem auch von der konkreten Ausgestaltung des Kindergeldes und der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung abhängig.

6.4.2 Bei den Sozialversicherungen

Gemäss Artikel 116 Absatz 1 und 2 BV berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Zum Schutz der Familie kann er daher Massnahmen unterstützen. Zudem steht es in der Kompetenz des Bundes, Vorschriften über die Familienzulagen vorzusehen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse zu führen.

Inwieweit die vier dargelegten Reformvarianten mit den geltenden Verfassungsbestimmungen vereinbar sind und ob einzelne Varianten allenfalls eine Verfassungsänderung voraussetzen, wird dann vertieft zu prüfen sein, wenn die Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen in einer konkreteren Form vorliegt.

7 Schlussfolgerung

Die vorliegende Studie soll einen ersten Überblick über das Thema verschaffen. Die erste Analyse der verschiedenen Möglichkeiten, die Kinderkosten ausschliesslich über sozialversicherungsrechtliche Massnahmen zu berücksichtigen, macht deutlich, dass ein Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit namhafte Auswirkungen auf zahlreiche Akteure im sozialversicherungsrechtlichen Bereich (Ausgleichskassen, Arbeitgeber, Kindertagesstätten etc.) und je nach Reformvariante auch im Steuerbereich (veranlagende Steuerbehörde) hätte.

Die ESTV verspricht sich von einem Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten eine deutliche Vereinfachung des Steuerrechts. Angesichts der in einigen Ländern vorgesehenen vielfältigen Familienbeihilfen, die zum Teil von der

⁸¹ Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe „Entlastung für Familien“ vom 26.09.2008; BBl 2009 4729.

Höhe des Einkommens oder der Anzahl Kinder abhängig sind, ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die kontrovers geführte Diskussion über eine gerechte Berücksichtigung der Kinderkosten vom steuerrechtlichen Bereich zu den Sozialversicherungen verschoben würde.

Nach Ansicht des BSV lässt sich bezüglich der vorgeschlagenen Reformvarianten generell festhalten, dass die Kriterien einer schlanken, sicheren und transparenten Durchführung bei einer Berücksichtigung der Kinderkosten ausschliesslich über sozialpolitische Massnahmen schwierig zu erfüllen sein dürften. Wesentliche Grundelemente des heutigen Familienzulagensystems dürften kaum kompatibel sein mit einem neuen Kindergeld, sei dies in Form eines Zuschlages auf den bestehenden Familienzulagen, sei dies als neu konzipiertes umfassendes Kindergeld. Die Gründe für die Schwierigkeiten liegen insbesondere bei der Anknüpfung des heutigen Zulagenanspruchs an den Erwerbsstatus, bei den kantonal festgelegten Höhen der Familienzulagen, beim komplexen, branchenspezifisch aufgebauten Durchführungsapparat, bei der überwiegenden Finanzierung durch die Arbeitgeber u.a.m. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass das geltende Familienzulagengesetz des Bundes den 26 kantonalen Familienzulagengesetzen bloss einen harmonisierenden Rahmen gibt, so dass die Grundstruktur des schweizerischen Familienzulagensystems nach wie vor ausgeprägt föderalistisch ist. Das Bundesgesetz stellt einen Kompromiss dar, welcher es den Kantonen erlaubt, die Zulagen so festzulegen, wie sie es im Rahmen ihres gesamten Leistungssystems für die Familien für angemessen (auch mit Blick auf die kantonal festgelegten kinderbedingten Abzüge in ihren Steuergesetzen) erachten. Die Eidg. Räte benötigten denn auch 15 Jahre, bis sie das Gesetz verabschieden konnten. Eine Totalrevision des schweizerischen Zulagensystems erscheint deshalb politisch wenig aussichtsreich. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich mit einer solchen neuartigen Leistung auch die Frage des Exports stellen würde. Hätte das Kindergeld den Status von Familienleistungen, unterläge es den Koordinationsnormen der bilateralen Verträge mit der EU und müsste folglich integral exportiert werden.

Ob das Projekt weiterverfolgt werden soll, hängt massgebend davon ab, wie die Verteilungswirkungen eines Systemwechsels politisch beurteilt werden. Weil die Eltern keine kinderbedingten Abzüge mehr geltend machen könnten, würde sich das steuerbare Einkommen erhöhen. Je nach dem zu welcher Einkommensgruppe die Eltern gehören und je nach dem wo sie wohnen, fielen die Höhe der Mehrbelastung unterschiedlich aus. Auf der anderen Seite würden alle Eltern unabhängig vom Auszahlungssystem (Steuergutschrift oder Sozialversicherung) den gleichen Betrag pro Kind ausbezahlt erhalten. Dies würde dazu führen, dass - u.a. in Abhängigkeit der Höhe des neuen Kindergeldes - Steuerpflichtige mit tiefen Einkommen tendenziell mehr frei verfügbares Einkommen hätten als im Status quo, Steuerpflichtige mit hohen Einkommen tendenziell ein geringeres verfügbares Einkommen als im Status quo. Die daraus resultierenden höchst disparaten Umverteilungen müssten vertieft analysiert werden.

Im Hinblick auf die angestrebten Ziele ist es fraglich, ob mit dem Wechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit eine wesentliche Vereinfachung und Entlastung erreicht werden könnte. Ob es möglich wäre, dass der Systemwechsel entsprechend ausgestaltet werden könnte, müsste in einer vertieften Analyse der vorgeschlagenen Reformvarianten geprüft werden. Die Arbeiten müssten dazu in einer nächsten Phase breiter abgestützt werden, damit der Systemwechsel namentlich im Sozialversicherungsrecht aus allen wichtigen Perspektiven untersucht und die je nach Varian-

te tiefgreifenden Auswirkungen ausgeleuchtet werden könnten. Insbesondere wären die Kantone, die Familienausgleichskassen und allenfalls auch die Arbeitgebervertreter in die weiteren Untersuchungen zu involvieren. Ein allfälliges Gesetzesprojekt liesse sich erst mittelfristig realisieren.