

Gesetzesinitiative / V. Nachtrag zum StG

Eintretensreferat von Martin Gehrer, Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen, im Kantonsrat am 21. April 2009

Vor fast genau einem Jahr hat der Kantonsrat einen III. und einen IV. Nachtrag zum Steuergesetz beraten. Der IV. Nachtrag hatte die Rückzahlung von ursprünglich rechtskräftig geschuldeten Steuern an Alleinerziehende zum Gegenstand. Der III. Nachtrag enthielt im Wesentlichen steuerliche Entlastungen für die natürlichen und die juristischen Personen – bei den natürlichen Personen durch eine Streckung des Einkommenssteuertarifs und eine Reduktion des Vermögenssteuersatzes, bei den juristischen Personen durch eine Reduktion der tarifarischen Belastung des Gewinns und die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer. Die Vorlage wurde vom Volk am 28. September 2008 deutlich angenommen und wird seit 1. Januar dieses Jahrs angewendet.

Und nun steht erneut die Beratung von zwei Vorlagen zum Steuergesetz an. Beide Geschäfte sind wiederum schwergewichtig Entlastungsvorlagen, weisen aber keinen inhaltlichen Zusammenhang auf. Es ist deshalb richtig, dass das Präsidium die Beratung der beiden Vorlagen trennt und je eine gesonderte Eintretensdiskussion vorsah. Ich werde mich deshalb an dieser Stelle bewusst nur zur Gesetzesinitiative "50 % mehr Kinderabzüge" bzw. zum Gegenvorschlag der Regierung äussern. Es scheint mir aber zweckmässig, dies im Licht der zurückliegenden Revisionen, die bekanntlich ebenfalls schwergewichtig Steuerentlastungen zum Ziel hatten, darzustellen und zu werten.

Seit dem Jahr 2001 wird das geltende Steuergesetz integral angewendet. Damals entsprach die st.gallische Steuerbelastung etwa der Durchschnittsbelastung in der Schweiz. Bis und mit 2006 blieben die gesetzlichen Grundlagen in der Folge unverändert; auch der Staatssteuerfuss lag in diesen Jahren, mit Ausnahme von 2002, stets bei 115 Steuerprozenten. Trotzdem verschlechterte sich die st.gallische Belastung im interkantonalen Vergleich laufend. Diese Entwicklung hatte ihre Ursache ausschliesslich darin, dass andere Kantone in diesen Jahren ihre Steuerbelastung senken konnten. Diese Situation löste im Kanton St.Gallen eine Gegenoffensive aus, die mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz, welcher am 24. September 2006 an der Urne deutlich angenommen wurde, nachhaltig eingeleitet wurde. Dieser Nachtrag wird seit 1. Januar 2007 angewendet und führte zu ersten namhaften Entlastungen für Familien, für Steuerpflichtige mit wenig Einkommen sowie für Hauseigentümerinnen und – eigentümer und für Personen, die an Unternehmen beteiligt sind.

Im Jahr 2008 wurden sodann die Steuerfüsse auf breiter Front gesenkt, beim Kanton um zehn Steuerprozente und bei den Gemeinden im gewogenen Mittel um fast 7 Steuerprozente. Für die Jahre 2007/2008 konnten damit bei Kanton und Gemeinden Entlastungen von rund 360 Mio. Franken je Jahr realisiert werden.

Diese Entlastungswelle geht im laufenden Jahr weiter. Seit diesem Jahr wirkt sich der III. Nachtrag zum Steuergesetz aus. Gleichzeitig wurde der Staatssteuerfuss erneut um 10 Steuerprozente gesenkt. Auch in vielen Gemeinden wurden Reduktionen beschlossen. Damit summieren sich die Entlastungen, die bereits fest beschlossen sind, bis 2011 auf nicht weniger als rund 700 Mio. Franken pro Jahr.

Seit 2007 wurden tarifarisch

- die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen um deutlich über 40 Prozent,
- die Vermögenssteuer um 15 Prozent und
- die Einkommenssteuer um rund 7 Prozent

reduziert. Im Weiteren konnten punktuelle Entlastungen für:

- Eigenheimbesitzer,
- Anteilseigner an juristischen Personen,
- Kapitaleistungsbezüger,
- wirtschaftlich schwache natürliche Personen,
- Familien mit Kindern sowie für
- Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften

realisiert werden.

Auch wenn also in den letzten zwei Jahren namhafte Steuerentlastungen beschlossen und umgesetzt wurden, besteht insbesondere bei den Kinderabzügen Handlungsbedarf. Dies wurde schon bei der letzten Steuergesetzrevision moniert und mit der hohen Unterschriftenzahl für die Gesetzesinitiative "50 % mehr Kinderabzüge" bestätigt. Aufgrund der Fraktionserklärungen darf ich davon ausgehen, dass der Grundsatz unbestritten ist, dass die Familien über eine Erhöhung der Kinderabzüge steuerlich weiter entlastet werden sollen. Wie hingegen diese Entlastung ausgestaltet sein soll, wird unterschiedlich beurteilt. Sie haben diesbezüglich die Wahl zwischen zwei konkreten, ausformulierten Varianten. Sie können wählen zwischen:

- dem Vorschlag der CVP gemäss Initiative "50 % mehr Kinderabzüge" oder
- dem Gegenvorschlag der Regierung gemäss V. Nachtrag zum Steuergesetz.

Die Unterschiede sind rasch erklärt:

- Die Gesetzesinitiative will die geltenden Kinderabzüge integral um 50 Prozent erhöhen, also von Fr. 4'800.– auf Fr. 7'200.– für nicht schulpflichtige Kinder und von Fr. 6'800.– auf Fr. 10'200.– für schulpflichtige Kinder.
- Der Gegenvorschlag der Regierung will demgegenüber den Kinderkosten, die auch Betreuungskosten enthalten, umfassend und gleichzeitig differenziert Rechnung tragen. Namentlich sollen nach diesem Gegenvorschlag in die Neuordnung auch die Kinderbetreuungskosten einbezogen werden, wie dies die gutgeheissene Motion 42.08.29 der FDP mit dem Titel "Kinderbetreuungskosten steuerlich mehr entlasten" fordert.

Konkret kämen nach dem Gegenvorschlag der Regierung folgende Kinderabzüge zum Tragen:

- Fr. 6'000.– für Kinder im Vorschulalter;
- Fr. 8'000.– für Kinder in schulischer oder beruflicher Ausbildung.

Hinzu käme für die Kinder bis zum 15. Altersjahr ein Eigenbetreuungsabzug von Fr. 2'000. Der Abzug betrüge damit total:

- Fr. 8'000.– für Kinder im Vorschulalter bzw.
- Fr. 10'000.– für schulpflichtige Kinder bis zum 15. Altersjahr.

Für Kinder im Vorschulalter wäre er damit höher als die Fr. 7'200.– gemäss Initiative, für die schulpflichtigen Kinder bis zum 15. Altersjahr nur unmerklich tiefer als die Fr. 10'200.– gemäss Initiative.

Ein grösserer Unterschied zwischen Gegenvorschlag und Initiative ergäbe sich bei den Abzügen für Kinder über 15 Jahre. Währenddem die Initiative für diese Gruppe einen Abzug von Fr. 10'200.– verlangt, sieht der Gegenvorschlag einen Abzug

von "nur" Fr. 8'000.– vor. Hier erfolgt indessen ein sachgerechter Ausgleich über den Zusatzabzug für Ausbildungskosten. Im Maximum erreicht damit der Abzug für Kinder in Ausbildung auch nach dem Gegenvorschlag die Höhe von Fr. 21'000.–, was interkantonal betrachtet bereits ein Spitzenrang wäre.

Die Unterschiede zwischen Initiative und Gegenvorschlag sind also insgesamt nicht gravierend, insbesondere dann nicht, wenn man berücksichtigt, dass die höheren Kinderabzüge gemäss Initiative den Eigenbetreuungsabzug mit "einpackt", wogegen der Gegenvorschlag den Eigenbetreuungsabzug als pauschalen Abzug für typischerweise anfallende Kosten der Kinderbetreuung ausgestaltet und dafür die Kinderabzüge als Sozialabzüge entsprechend tiefer ansetzt.

Ob Sie sich nun für die höheren Kinderabzüge gemäss Initiative oder für das Modell des Gegenvorschlags mit dem Zusatzabzug für die Eigenbetreuung aussprechen, ist nach Auffassung der Regierung nicht so entscheidend. Wichtiger ist die Stossrichtung der Vorlage, nämlich eine signifikante Erhöhung der Kinderabzüge insgesamt. Dass in dieser Hinsicht, trotz einer ersten Erhöhung der Kinderabzüge mit dem II. Nachtrag, nach wie vor Handlungsbedarf besteht, hat die Regierung schon bei der Beratung des III. Nachtrags anerkannt, sich damals indessen für Entlastungen in verschiedenen Schritten ausgesprochen. Die geltenden Kinderabzüge tragen auch nach Auffassung der Regierung dem existenzsichernden Notbedarf noch nicht angemessenen Rechnung und sollen deshalb – als gezielte Unterstützung für die Familien mit Kindern – deutlich erhöht werden.

Die vorberatende Kommission hat sich nach eingehender Diskussion gegen den Vorschlag der Regierung und für die Gesetzesinitiative entschieden. Sie hat sich damit zwar nicht für eine differen-

zierte Ausgestaltung der Familienbesteuerung ausgesprochen, dem grundsätzlichen Handlungsbedarf im Bereich der Kinderabzüge aber zugestimmt. Im Unterschied zur Regierung will die vorberatende Kommission die Abzüge für die Kinderbetreuung nicht erhöhen, dafür das dadurch eingesparte Geld für eine weitergehende Entlastung aller Familien einsetzen und entsprechend die Kinderabzüge stärker erhöhen, als dies die Regierung vorschlug.

Die Stossrichtung bleibt die gleiche, nämlich eine spürbare Entlastung aller Familien, unabhängig davon, ob die Eltern die Kinder selber betreuen oder nicht. Die Regierung unterstützt wie eingangs erwähnt diese Stossrichtung und widersetzt sich daher dem Antrag der vorberatenden Kommission nicht. Sie glaubt zwar nach wie vor, Ihnen mit dem Gegenvorschlag eine ausgewogene und differenzierte und durchaus auch kreative Vorlage unterbreitet zu haben. Immerhin wäre der Zusatzabzug für die Eigenbetreuung der Kinder ein schweizerisches Novum gewesen, wenn nicht in der Zwischenzeit der Kanton Thurgau diese Idee aufgenommen hätte. Auch der Kanton Luzern ist daran, den Kinderabzug neu in dieser Richtung auszugestalten, wohl auch in der Erkenntnis, dass auch die Eigenbetreuung mit gewissen Aufwendungen verbunden ist, allerdings natürlich mit geringeren Aufwendungen als die Fremdbetreuung. Deshalb wäre ein Eigenbetreuungsabzug auch nur bis zu einem minimalen Pauschalbetrag zulässig, wogegen beim Fremdbetreuungsabzug die effektiven Kosten nachgewiesen werden müssen.

Wiewohl der Gegenvorschlag der Regierung ein geschlossenes und ausgewogenes System darstellt, wären die Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden geringer als bei der Gesetzesinitiative. Letztere hat Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden von total 58,5 Mio. Franken zur Folge. Die Entlastungen durch den Gegen-

vorschlag würden demgegenüber für Kanton und Gemeinden knapp 52 Mio. Franken betragen.

Mit diesen Entlastungen erhöht sich das Entlastungsvolumen seit 2007 auf insgesamt deutlich über 700 Mio. Franken pro Jahr. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und den daraus zu erwartenden Mindererträgen bei den Steuereinnahmen in den nächsten Jahren, kann man sich fragen, ob diese zusätzlichen Steuerausfälle von über 50 Mio. Franken pro Jahr verkraftbar sind.

Die Regierung hat in der Botschaft mit Verweis auf die gute Eigenkapitalsituation ausgeführt, dass sie diese Ausfälle für verkraftbar hält. An dieser Beurteilung hält die Regierung auch heute noch fest, auch wenn sich bereits im Jahr 2010 namhafte Eigenkapitalbezüge nicht vermeiden lassen, um den Budgetausgleich sicherzustellen. Finanzpolitisch stehen wir angesichts der wirtschaftlichen Abschwächung vor einer grossen Herausforderung. In dieser Situation scheinen die vorgeschlagenen steuerlichen Entlastungen gerade noch vertretbar, umso mehr als sie bis zu einem gewissen Grad auch konsumfördernde Wirkung haben. Sie sollten deshalb jetzt auch umgesetzt werden. Für den Fall, dass Sie der Initiative zustimmen, soll diese auf 1. Januar 2010 zur Anwendung kommen. Diese Absichtserklärung blieb in den Kommissionsberatungen unbestritten und entspricht laut Schneider-Rüthi auch der Meinung des Initiativkomitees. Dasselbe gilt für den Vollzugsbeginn des V. Nachtrags, falls Sie dem Gegenvorschlag den Vorzug geben. Die Regierung möchte also auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen für den Staatshaushalt die Umsetzung der Vorlage nicht verschieben. Sie erkennt umgekehrt aber auch keinerlei Spielraum für zusätzliche Belastungen des Kantonshaushaltes durch weitergehende Entlastungen oder durch zusätzliche Kompensationen.

In diesem Sinn beantrage ich Ihnen namens der Regierung, auf die Vorlage einzutreten.