



► an den Grossen Rat

Regierungsratsbeschluss
vom 4. Februar 2003

Motion Urs Müller und Konsorten betreffend Steuerabzug für Drittbetreuungskosten

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Dezember 2002 die nachstehende Motion Urs Müller und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Anlässlich der ausserordentlichen Grossratssitzung zum Thema Familienpolitik vom 11. September 2002 wurde die Bedeutung der ausserfamiliären Kinderbetreuung von den verschiedenen ReferentInnen deutlich hervorgehoben. Die Wertschöpfung der ausserfamiliären Kinderbetreuung, welche für Staat und Wirtschaft entsteht, übersteigen bei weitem die Kosten der Kinderbetreuung. Die ausserfamiliäre Kinderbetreuung ist auch eine der effektivsten Massnahmen im Bereich der Integration. Trotzdem sind die Kosten für Kinder weitgehend Sache der Familien. Aussagen an der ausserordentlichen Grossratssitzung zur Familienpolitik wie:

- *Gesamthaft wachsen rund 20-25 % aller Kinder und Jugendlichen in arbeits- oder sozialhilfebetroffenen Familien auf und eine weitere grosse Gruppe in Familien mit engen finanziellen Verhältnissen. (Beat Baumann, Dozent Fachhochschule Zentralschweiz)*
- *Gewerbetreibende sind bereit, das Knowhow und die Arbeitskraft gut ausgebildeter Mütter und Väter zu erhalten. (Peter Malama, Direktor Gewerbeverband Basel-Stadt)*
- *Übernahme gewisser Funktionen durch den Staat - ohne Funktionsverlust für die Familie. (Lucrezia Meier-Schatz, Pro Familia Schweiz)*

zeigen die enormen Belastungen der Familien, aber auch den Nutzen der Drittbetreuung der Kinder. Die Kosten der Drittbetreuung belasten die Budgets der einzelnen Familien stark. Derzeit besteht bei den Steuern eine Abzugsmöglichkeit von Fr. 5'200.-- max.

Der Grosse Rat und die Stimmenden haben kürzlich einem neuen Modell des Kinderabzugs zugestimmt. Diese Form des Steuerabzuges für Kinder wie er in § 35 Steuergesetz neu formuliert ist, erhöht den Kinderabzug unter einem Reineinkommen von Fr. 70'000.-- pro Jahr von Fr. 6'500.-- bis zu ei-

nem max. Abzug von Fr. 9'000.--. Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit auch für die Kosten der Drittbetreuung ebenfalls in § 35 nach dem gleichen Modell wie der Kinderabzug gestaltet werden."

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

Der Drittbetreuungskostenabzug (Kinderbetreuungskostenabzug) wurde in Basel-Stadt als einem der ersten Kantone anlässlich der Gesetzesrevision vom 12. Juni 1991 eingeführt. Anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes (StG) vom 12. April 2000 wurde der Abzug in ähnlicher Gestalt beibehalten. Allerdings wurde er aus steuerpolitischen Überlegungen im Steuergesetz nicht mehr als allgemeiner Abzug (§ 45 Abs. 1 lit. e altStG), sondern neu als Sozialabzug (§ 35 Abs. 1 lit. e StG) umschrieben (vgl. Ratschlag Nr. 8825, S. 15).

In den letzten Jahren haben immer mehr Kantone einen Abzug für Kinderbetreuungskosten in ihre Steuergesetze aufgenommen. Einen Abzug für Kinderbetreuungskosten kennen gegenwärtig die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis, Genf und Jura, wobei er hinsichtlich Höhe und Ausgestaltung von Kanton zu Kanton variieren kann. Noch keinen Abzug für Kinderbetreuungskosten kennen nebst dem Bund für die direkte Bundessteuer nur noch die Kantone Glarus, Basel-Landschaft, Tessin und Neuenburg.

Der Entwicklung auf kantonaler Ebene hat sich der Bundesgesetzgeber nicht verschliessen können. Anlässlich der Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) vom 15. Dezember 2000 räumte der Bund den Kantonen in Art. 72c die Befugnis ein, einen Kinderbetreuungskostenabzug in ihr Recht aufzunehmen. Diese Befugnis wurde als übergangszeitliche Massnahme vorgesehen bis zum Abschluss der Reform der Familienbesteuerung auf Bundesebene. Im Rahmen dieser Reform haben sich National- und Ständerat grundsätzlich für die Einführung eines Kinderbetreuungskostenabzugs sowohl im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) wie auch im StHG ausgesprochen, jedoch ist der Entscheid noch nicht endgültig. Differenzen zwischen den Räten bestehen noch hinsichtlich der Abzugshöhe bei der direkten Bundessteuer: der Nationalrat möchte einen Abzug von Fr. 7'000.--, der Ständerat einen solchen von Fr. 4'000.--.

Den Kantonen soll der Kinderbetreuungskostenabzug im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) vorgeschrieben werden. Der Gesetzesentwurf zu einem Art. 9 Abs. 2 Bst. c^{bis} StHG sieht als "allgemeinen Abzug" vor "die nachgewiesenen Kosten für die während der Erwerbstätigkeit erfolgte Drittbetreuung von Kindern, die das 16. Altersjahr noch nicht überschritten haben und mit den Eltern im gleichen Haushalt leben, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag: 1. für Alleinerziehende, 2. wenn ein Elternteil erwerbsunfähig oder in Ausbildung ist, 3. wenn beide Elternteile erwerbstätig sind, 4. wenn der betreuende Elternteil infolge Krankheit oder Unfall in der Familie nicht in der Lage ist, die Betreuung der Kinder wahrzunehmen."

Die Umschreibung und Ausgestaltung sog. allgemeiner Abzüge fällt grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes. Er kann sowohl die Voraussetzungen für solche Abzüge wie auch deren Höhe und Gestaltung bestimmen. Zum Teil gibt das StHG den Kantonen die Möglichkeit, die Höhe von allgemeinen Abzügen nach eigenem Ermessen oder innerhalb bestimmter Schranken festzulegen, sei es in Form eines ziffernmässigen Betrags, sei es als prozentualer Abzug vom Einkommen (bspw. für den Versicherungsabzug, den Zweitverdienerabzug, den Krankheitskostenabzug oder den Spendenabzug).

Die Motionäre und Motionärinnen verlangen für die Ausgestaltung des Kinderbetreuungskostenabzugs ein ähnliches Modell, wie es für den Kinderabzug mit der Gesetzesrevision vom 20. März 2002 (angenommen in der Volksabstimmung vom 1./2. Juni 2002) neu konzipiert wurde. Nach diesem Modell besteht der Kinderabzug aus einem festen Betrag von Fr. 6'500.--, zu welchem ein abzugserhöhender Zuschlag von maximal Fr. 2'500.-- für Einkommen unter Fr. 70'000.-- hinzukommt, wobei dieser Zuschlag mit um jeweils Fr. 2'000.-- abnehmendem Einkommen je um Fr. 100.-- zunimmt (§ 35 Abs. 1 lit. e StG). Dieser sukzessive zunehmende Abzug bewirkt eine Verschärfung der Progression, indem bei den unteren Einkommenskategorien die Progressionskurve steiler ansteigt als nach Steuertarif.

Die von den Motionären und Motionärinnen verlangte Ausgestaltung des Drittbetreuungskostenabzug nach ähnlichen Kriterien wie der Kinderabzug erscheint mit Blick auf die Steuerharmonisierung, das Gleichbehandlungsgebot und das Gebot der Praktikabilität als problematisch. Gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. c^{bis} des Entwurfs StHG zur Familienbesteuerungsreform schreibt der Bund den Kantonen den Abzug der Kosten für die Kinderbetreuung "bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag" vor. Darunter dürfte nur ein fester oder allenfalls prozentualer Betrag zu verstehen sein. Ob die Kantone einen mit abnehmendem Einkommen progressiv zunehmenden Abzug unter diese Harmonisierungsvorschrift subsumieren dürfen, erscheint dagegen fraglich. Denn dadurch wird ein Element der Steuerprogression in einen allgemeinen Abzug eingebaut. Allgemeine Abzüge dienen nicht dazu, den Verlauf der Steuerprogression zu gestalten, dafür sind die Sozialabzüge und die Steuertarife da. Ihr Zweck besteht vielmehr darin, tatsächliche anfallende, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verringernde Kosten von der Bemessungsgrundlage auszunehmen und nur das dem Steuerpflichtigen effektiv verbleibende Einkommen zu besteuern. Es würde dem Zweck der allgemeinen Abzüge widersprechen, wenn für Steuerpflichtige mit tieferem Einkommen höhere Kosten abgezogen werden könnten als für Steuerpflichtige mit höherem Einkommen.

Bereits im Zusammenhang mit der Motion Schürch, die einen Abzug vom Steuerbetrag (sog. Familienbonus) verlangte, musste sich der Regierungsrat mit der Problematik progressionsverschärfender Abzüge auseinandersetzen. Mit Hinweis auf den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stellte er fest, dass "... leistungsfähigkeitsmindernde Aufwendungen eine degressive Abnahme der Steuerbelastung im selben Verhältnis bewirken müssen wie zusätzliche Einkünfte eine progressiven Zunahme der Steuerbelastung. Gleich wie die steuerliche Belastung infolge der Progression der Tarife mit jedem zusätzlichen Verdienst überproportional ansteigt, muss sie mit sinkendem Einkommen im gleichen Verhältnis abnehmen. Die Degressionswirkung von Ab-

zügen auf der Bemessungsgrundlage ist ein Reflex der progressiven Besteuerung. Sie ergibt sich aus den progressiven Grenzsteuersätzen (prozentuale Belastung der zuletzt hinzuaddierten Franken des zu versteuernden Einkommens) ... Für Abzüge sollten die gleichen Grenzsteuersätze geltend wie für Einkünfte..."

Diese Problematik stellt sich bei einem allgemeinen Abzug erst recht. Wohl trifft der Einwand zu, dass Abzüge von der Bemessungsgrundlage bei höheren Einkommen bzw. bei höheren Grenzsteuersätzen frankenmässig grössere Auswirkungen haben als bei tiefen Grenzsteuersätzen. Die Konsequenz ist aber in einem progressiv verlaufenden Tarifsysteem unvermeidbar (vgl. dazu Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Bern 1998, S. 22 und 50). In einem progressiv verlaufenden Tarifsysteem, das die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konsequent umsetzt, sollten für Steuerabzüge die gleichen Grenzsteuersätze gelten wie für die Einkünfte bzw. sollte mit anderen Worten die Steuerprogression mit sinkendem Einkommen im gleichen Verhältnisse abnehmen wie sie bei steigendem Einkommen zunimmt. Nur für Abzüge für nicht lebensnotwendige Kosten, die eine Subventionskomponente enthalten, lassen sich unterschiedliche Grenzsteuersätze für die Einkünfte und die Abzüge rechtfertigen, weil es hier nicht um die Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geht, sondern um die Setzung von Anreizen zur Förderung bestimmter politisch als wünschenswert erachteten Verhaltensweisen (bspw. Abzüge für Investitionen fürs Energiesparen oder für Zuwendungen an gemeinnützige Institutionen).

Ein mit zunehmendem Einkommen degressiv abnehmender Abzug für Kinderbetreuungskosten würde auch dem Gebot der Praktikabilität und der Effizienz bei der Steuererhebung widersprechen. Die Steuerveranlagung ist ein Massenverfahren. Deshalb muss auf die Praktikabilität grosses Gewicht gelegt werden. Komplizierte, schwer durchschaubare Regelungen führen zu Vollzugsdefiziten und damit unweigerlich zu Rechtsungleichheiten. Nachdem der Gesetzgeber mit der Gesetzesrevision vom 20. März 2002 bereits einen abgestuften, von der Einkommenshöhe abhängigen Kinderabzug eingeführt hat und so das Deklarations- und Veranlagungsverfahren deutlich verkompliziert hat, sollten weitere derartige Abzüge unterbleiben. Im System der Selbstdeklaration müssen die Steuerpflichtigen in der Lage sein, ihre Steuererklärung auf einfache Weise auszufüllen und die von ihnen geschuldeten Steuern selber auszurechnen.

Die vorstehenden Überlegungen sprechen grundsätzlich gegen eine Überweisung der Motion. Die verschiedenen Fragen und Probleme, die diese aufwirft, brauchen im gegenwärtigen Zeitpunkt indessen noch nicht abschliessend beurteilt zu werden. Die Reform der Familienbesteuerung auf Bundesebene befindet sich immer noch in der Beratung. Mit einer Verabschiedung dieses Reformwerks vor Mitte 2003 ist nicht zu rechnen. Solange aber die Revision von StHG und DBG nicht abgeschlossen ist, macht es keinen Sinn, wenn sich der Kanton Basel-Stadt schon jetzt auf eine bestimmte Regelung des Kinderbetreuungskostenabzugs festlegt. Die Motion Urs Müller und Konsorten sollte deshalb in einen Anzug umgewandelt werden und dieser bis zur definitiven Verabschiedung der Reform der Familienbesteuerung durch die eidgenössischen Räte stehen gelassen werden. In ähnlicher Weise hat sich im Übrigen auch schon der Grosse Rat zu anderen Vorstössen zur Familienbesteuerung geäussert, wie bspw. zum Anzug Conti und Konsorten betreffend Einführung des Vollsplittings und zur Motion

Schürch und Konsorten betreffend Einführung eines Familienbonus als Abzug vom Steuerbetrag.

Gestützt auf vorstehende Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion Urs Müller und Konsorten als Anzug zu überweisen.

Basel, den 5. Februar 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
Der Präsident:

Dr. Christoph Eymann

Der Staatsschreiber:

Dr. Robert Heuss