



► an den Grossen Rat

FD/027351

Basel, 5. Januar 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 4. Januar 2005

Anzug Urs Müller und Konsorten betreffend Steuerabzug für Drittbetreuungskosten

In seiner Sitzung vom 4. Dezember 2002 überwies der Grosse Rat die Motion Urs Müller und Konsorten an den Regierungsrat zur Stellungnahme. In der Sitzung vom 20. März 2003 überwies er, gestützt auf die Stellungnahme des Regierungsrats vom 4. Februar 2003, diesem die Motion als Anzug. Der Anzug lautet:

"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 CHF 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 CHF 70'000.-- pro Jahr von CHF 6'500.-- bis zu einem max. Abzug von CHF 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 zum Anzug Urs Müller und Konsorten 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 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 Möglichkeit eines Abzugs für Kinderbetreuungskosten ein.

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 Anzugsteller und -stellerinnen 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 CHF 6'800.-- (bis Steuerperiode 2004: CHF 6'500.--), zu welchem ein abzugserhöhender Zuschlag von maximal CHF 2'700.-- (bis 2004: 2'500.--) für Einkommen unter CHF 73'500.-- (bis 2004: CHF 70'000.--) hinzukommt, wobei dieser Zuschlag mit um jeweils CHF 2'000.-- abnehmendem Einkommen je um CHF 100.-- zunimmt (§ 35 Abs. 1 lit. e StG). Dieser sukzessiv zunehmende Abzug bewirkt eine Verschärfung der Progression, indem bei den unteren Einkommenskategorien die Progressionskurve steiler ansteigt als nach Tarif.

Die von den Anzugstellern und -stellerinnen verlangte Ausgestaltung des Drittbetreuungskostenabzug nach ähnlichen Kriterien wie der Kinderabzug ist mit Blick auf die Steuerharmonisierung, das Gleichbehandlungsgebot und das Gebot der Praktikabilität problematisch und nicht sachgerecht.

Anlässlich der Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) vom 15. Dezember 2000 räumte der Bund den Kantonen in Art. 72c die Möglichkeit eines Abzugs für Kinderbetreuungskosten ein. Auch wenn im kantonalen Steuergesetz ein solcher Abzug im § 35 StG bei den Sozialabzügen figuriert, so handelt es sich bei diesem Abzug, weil er das Vorhandensein effektiver Auslagen voraussetzt und nicht einfach an das Bestehen bestimmter persönlicher Verhältnisse beim Steuerpflichtigen anknüpft, nicht um einen Sozialabzug, über dessen Ausgestaltung die Kantone frei legislieren können, sondern in Wirklichkeit um einen allgemeinen Abzug, der sich an die Vorgaben des StHG halten muss. Art. 72c StHG gestattet den Kantonen einen Abzug für die wegen der Erwerbstätigkeit der Eltern anfallenden Kinderbetreuungskosten. Eine von der Einkommenshöhe abhängige degressive Staffelung dieser Kosten sieht diese Bestimmung hingegen nicht vor. Ob die Kantone einen mit abnehmendem Einkommen progressiv zunehmenden Abzug unter Art. 72c StHG subsumieren dürfen, erscheint sehr fraglich. Denn damit wird ein Element der Steuerprogression in einen allgemeinen Abzug eingebaut. Allgemeine Abzüge dienen aber nicht dazu, den Verlauf der Steuerprogression zu gestalten, dafür sind die Sozialabzüge und die Steuertarife da. Ihr Zweck besteht vielmehr darin, tatsächlich 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 früheren parlamentarischen Vorstössen musste sich der Regierungsrat mit der Problematik progressionsverschärfender Abzüge vom Steuerbetrag 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 Abzügen 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 Überlegungen haben nach wie vor ihre Gültigkeit. Den Verpflichtungen und Belastungen, welche die Leistungsfähigkeit einer Person reduzieren, muss bei der Ausgestaltung der Steuerprogression im selben Masse Rechnung getragen werden, wie den Einkünften, welche die Leistungsfähigkeit erhöhen. In einem progressiven Tarifsysteem müssen die gleichen Grenzsteuersätze für die Einkünfte wie auch für die Abzüge gelten. Bei sinkendem Einkommen sollte die Steuerprogression im gleichen Verhältnis abnehmen wie sie bei steigendem Einkommen zunimmt. Die

Progressionswirkung der Einkünfte und die Regressionswirkung der Abzüge müssen einander im selben Masse entsprechen.

Die Übereinstimmung von Progressions- und Regressionswirkung stellt sich nicht nur bei den Sozialabzügen, sondern erst recht bei einem allgemeinen Abzug. 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. Nur für Abzüge für nicht lebensnotwendige Kosten 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 sowie der Effizienz bei der Steuererhebung zuwiderlaufen. Ein degressiv gestaffelter Kostenabzug führt zu Intransparenz und erschwert unnötigerweise die Praktikabilität und Effizienz der Steuerdeklaration und Steuererhebung. Schon der heutige einkommensabhängige Kinderabzug verursacht bei den Steuerpflichtigen immer wieder Mühe. Eine weiterer degressiver Abzug würde die Steuerdeklaration, die Steuerformulare und die Steuerveranlagung noch zusätzlich verkomplizieren. Die Steuerveranlagung ist ein Massenverfahren. Der Praktikabilität muss grosses Gewicht beigemessen 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.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass der Kanton Basel-Stadt mit seinem Abzug für Kinderbetreuungskosten von bis maximal CHF 5'500.-- (bis Steuerperiode 2004: CHF 5'200.--) keinen interkantonalen Vergleich zu scheuen braucht. Die meisten Kantone haben deutlich weniger günstige Regelungen: Der Bund sowie die Kantone Baselland, Glarus, Neuenburg und Tessin kennen überhaupt keinen Kinderbetreuungskostenabzug. Im Kanton Waadt beträgt er maximal CHF 1'200.--; in Bern CHF 1'500.--; in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St.Gallen, Uri und Wallis CHF 2'000.--; in Luzern CHF 2'300.--; in Graubünden CHF 2'600.--; in Nidwalden, Schwyz, Jura, Zürich und Zug CHF 3'000.--; in Thurgau CHF 4'000.-- und in Aargau CHF 6'000.--; Genf hat ein spezielles System mit einem Steuerrabatt. (Quelle: Schweizerische Steuer-

konferenz, Steuerinformationen, Die Einkommenssteuer, D 2 S. 84/85, November 2003).

Die Diskussion über die Familienbesteuerung ist im Übrigen nicht abgeschlossen. Nach der Ablehnung des Steuerpakets durch das Volk am 16. Mai 2004 liegen auf Bundesebene bereits wieder zahlreiche neue parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema vor. Auch ein Wechsel zu einem System der Individualbesteuerung steht zur Diskussion, wobei ein am 3. Dezember 2004 veröffentlichter umfassender Expertisebericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Schluss kommt, dass ein solcher Wechsel aus administrativen und steuersystematischen Gründen nur vollzogen werden könne, wenn er gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten auf den gleichen Zeitpunkt hin umgesetzt würde (www.estv.admin.ch). Auch auf kantonaler Ebene ist das Thema Familienbesteuerung nach wie vor aktuell. Zur Zeit befasst sich die Kommission Wirtschaft und Abgaben des Grossen Rates mit diesem Thema (Anzüge Conti "Einführung des Vollsplittings", Brutschin "Reform der Familienbesteuerung" und Kaufmann "Gezielte Steuererleichterungen für Haushalte mit Kindern").

Aus den dargelegten Überlegungen kann der Regierungsrat das Anliegen der Anzugsteller und Anzugstellerinnen um degressive Ausgestaltung des Kinderbetreuungskostenabzugs nicht befürworten. Er beantragt dem Grossen Rat deshalb, den Anzug Urs Müller und Konsorten als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss