



An den Grossen Rat

19.5283.02

FD/P195283

Basel, 22. Januar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 21. Januar 2020

Motion Mark Eichner und Konsorten betreffend «bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 die nachstehende Motion Mark Eichner und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die liberale Antwort auf den Wunsch nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist nicht die Ausdehnung von staatlichen Leistungen oder Ansprüchen gegenüber den Arbeitgebenden für werdende Eltern, sondern die Schaffung von richtigen Rahmenbedingungen für berufstätige Eltern. Gleichzeitig soll das Potential für unsere Wirtschaft bei jungen Frauen und Männern auch während deren Elternzeit besser ausgeschöpft werden können.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern Rahmenbedingungen für die familienergänzende Kinderbetreuung, die es allen Bewohnerinnen und Bewohnern ermöglicht, den Wunsch nach Kindern und die Ausübung einer - finanziell lohnenden und zukunftssträchtigen - Berufstätigkeit zu vereinbaren. Nur so kann die Wahlfreiheit bezüglich der Familienform gewährleistet und den aktuellen Herausforderungen des Arbeitsmarktes begegnet werden. Wie der Botschaft des Bundesrates zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten (18.050) entnommen werden kann, ist mehr als die Hälfte der Frauen, die mit einem Partner zusammenleben und Kinder unter 12 Jahren haben, nicht oder mit einem Pensum von weniger als 50% berufstätig. Bei den alleinerziehenden Frauen ist der Anteil der Berufstätigen leicht höher.

Ein wesentlicher Faktor für diese finanziell nachteiligen Folgen ist der Umstand, dass der steuerlich abziehbare Betrag für Kinderbetreuungskosten auf maximal Fr. 10'000 pro Kind und Jahr beschränkt ist, obwohl die Elternbeiträge für eine Betreuung an fünf Tagen pro Woche auch gemäss dem offiziellen Tarif Fr. 2'200 pro Monat resp. Fr. 26'400 pro Jahr und Kind betragen.

Der Bundesrat kommt daher zum Schluss, dass die abzugsfähigen Kosten für die Kinderbetreuung bei der direkten Bundessteuer von Fr. 10'100 auf neu Fr. 25'000 festgelegt werden soll. Der Nationalrat hat der Änderung bereits deutlich zugestimmt, die vorbereitende Kommission des Ständerates empfiehlt ebenfalls deutlich die Anpassung.

Übernehmen wir die neue Bundesregelung doch auch ins kantonale Recht!

Entsprechend ersuchen die Motionärinnen und Motionäre, § 32 Abs. 1 lit. i des Steuergesetzes (SG 640.100) wie folgt anzupassen:

§ 32 (Von der Höhe des Einkommens unabhängige Abzüge)

Von den Einkünften werden abgezogen:

(..)

i) die nachgewiesenen Kosten, jedoch höchstens ~~10'000~~ 25'000 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen;

Mark Eichner, Christian C. Moesch, David Jenny, Patricia von Falkenstein, Joël Thüring, Balz Herter, Christian Griss, Martina Bernasconi, Katja Christ, Felix W. Eymann, Beat Braun, Thomas Mury, Jérôme Thiriet, Jörg Vitelli“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Steuergesetz dahingehend zu ändern, dass die abzugsfähigen Kosten für die Kinderbetreuung von bisher Fr. 10'000 auf neu Fr. 25'000 festgelegt werden. In der Motion wird dafür ein formulierter Vorschlag für die Anpassung von § 32 Abs. 1 lit. i des Steuergesetzes vorgelegt.

Bezüglich der Übereinstimmung der Motion mit übergeordnetem Recht ist festzuhalten, dass Art. 9 Abs. 2 Bst. m des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) die Kantone verpflichtet, als

allgemeinen Abzug die Kosten für die Drittbetreuung von Kindern vorzusehen. Die maximale Höhe dieses Abzugs kann das kantonale Recht bestimmen.

Die in der Motion erwähnte Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11) betreffend die steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten wurde von der Bundesversammlung am 27. September 2019 verabschiedet und soll nach Ablauf der Referendumsfrist am 16. Januar 2020 vom Bundesrat in Kraft gesetzt werden. In der Botschaft des Bundesrats zu dieser Gesetzesvorlage wird ausdrücklich festgehalten, dass es weiterhin den Kantonen überlassen bleiben soll, in welchem Umfang sie die Kosten der Kinderbetreuung zum Abzug zulassen (Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten] vom 9. Mai 2018, BBl 2018 3019, 3021, 3029). Auf die im Rahmen dieser Vorlage zunächst geplante zusätzliche Anpassung des StHG wurde aufgrund des Widerstandes der Kantone im Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich verzichtet. Somit ist die Motion mit dem geltenden wie auch mit dem künftigen Bundesrecht vereinbar.

Im vorliegenden Fall wird in der Motion ein ausformulierter Entwurf für eine Änderung von § 32 Abs. 1 lit. i des Gesetz über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz; StG; SG 640.100) vorgelegt. Diese Bestimmung regelt den allgemeinen Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten, auf den die Motion abzielt.

Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Anliegen der Motionärinnen und Motionäre

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, den heutigen Kinderdrittbetreuungskostenabzug bei den kantonalen Steuern von 10'000 Franken (§ 32 Abs. 1 lit. i StG) auf neu maximal 25'000 Franken pro Kind und Jahr zu erhöhen.

2.2 Geltendes Recht

Der Abzug für die Kosten der Kinderdrittbetreuung ist heute in der Form eines anorganischen Abzugs ausgestaltet. Anorganische Abzüge stehen in keinem direkten Zusammenhang mit der Einkommenserzielung. Sie finden ihre Berechtigung darin, dass diese Aufwendungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit schmälern und deren Abzugsfähigkeit somit aus sozialpolitischen Gründen (allgemeiner Abzug) als wünschenswert erscheint oder ein bestimmter sozialer Status (Sozialabzug) berücksichtigt werden soll.

2.2.1 Regelung beim Bund

Der Abzug ist auf einen Maximalbetrag pro Kind und Jahr beschränkt. Gemäss DBG können jährlich die nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung eines Kindes bis zu einem Maximalbetrag von 10'100 Franken pro Kind, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat, abgezogen werden. Vorausgesetzt ist, dass die Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen (Art. 33 Abs. 3 DBG). Der Kinderdrittbetreuungskostenabzug wurde auf den 1. Januar 2011 in

Kraft gesetzt. Auf Bundesebene ist wie bereits unter Ziffer 1 ausgeführt eine Gesetzesvorlage pending, welche die Abzugslimite auf 25'000 Franken erhöhen will (vgl. dazu BBl 2018 3019 ff.). Die Eidgenössischen Räte haben die Beratung der Botschaft des Bundesrates zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten abgeschlossen. Die Referendumsfrist endet am 16. Januar 2020.

2.2.2 Regelung im Kanton Basel-Stadt und in anderen Kantonen

Die Kantone sind aufgrund von Art. 9 Abs. 2 lit. m StHG ebenfalls verpflichtet, die Kosten für die Drittbetreuung von Kindern in Form eines anorganischen Abzugs zuzulassen. Die Anspruchsvoraussetzungen sind identisch definiert wie bei der direkten Bundessteuer. Die maximale Höhe des Abzugs ist von den Kantonen selber festzusetzen. Der Abzug beläuft sich im Kanton Basel-Stadt derzeit auf 10'000¹ Franken. In anderen Kantonen beläuft er sich je nach Kanton auf 3'000 bis 20'400 Franken pro Kind (Stand 2017). Im Kanton Uri können sogar sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung der Kinder abgezogen werden. Daneben kennen einzelne Kantone (LU, NW, VS, ZG) zusätzlich einen Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder.

2.3 Beurteilung der beantragten Neuregelung

Die beantragte Neuregelung sieht vor, dass der heutige Kinderdrittbetreuungskostenabzug von 10'000 Franken deutlich um 15'000 Franken auf neu maximal 25'000 Franken pro Kind und Jahr erhöht werden soll.

Der Kinderdrittbetreuungskostenabzug bleibt bei der beantragten Neuregelung weiterhin in der Form eines anorganischen Abzuges ausgestaltet; d.h. der Abzug setzt nicht zwingend eine Erwerbstätigkeit der steuerpflichtigen Person voraus, sondern er kann auch bei einer Ausbildung oder einer Erwerbsunfähigkeit geltend gemacht werden. Auch die übrigen Anspruchsvoraussetzungen sollen unverändert bleiben. Den Abzug können nur jene steuerpflichtigen Personen geltend machen, die zusammen mit den drittbetreuten 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 effektiv angefallenen, nachgewiesenen Kinderdrittbetreuungskosten können wie bisher von der steuerpflichtigen Person nur geltend gemacht werden, wenn die Eigenbetreuung der Kinder in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, der Ausbildung oder der Erwerbsunfähigkeit nicht wahrgenommen werden konnte. Zulässig ist der Abzug der tatsächlich angefallenen Kinderdrittbetreuungskosten bis zum Maximalbetrag auch dann, wenn die Kosten das Erwerbseinkommen des Zweitverdieners oder der Zweitverdienerin überschreiten. Dasselbe gilt für alleinerziehende Personen, bei welchen die Drittbetreuungskosten das Erwerbseinkommen übersteigen, die aber noch über andere Einkünfte verfügen.

Drittbetreuungskosten, die ausserhalb der Arbeits- oder Ausbildungszeit der Eltern angefallen sind, wie etwa durch Babysitten am Abend oder für Freizeitaktivitäten (Tenniskurs, Malkurs etc.), können nach wie vor nicht abgezogen werden. Solche Kosten, die den Eltern infolge Freizeitgestaltung entstehen, sind als nicht abziehbare Lebenshaltungskosten zu qualifizieren.

Der Regierungsrat befürwortet die von den Motionärinnen und Motionären vorgeschlagenen Änderung, den Kinderdrittbetreuungskostenabzug von 10'000 Franken auf neu maximal 25'000 Franken pro Kind und Jahr zu erhöhen, nur teilweise. Generell begrüsst der Regierungsrat eine Beseitigung von Hürden, die Frauen vom Wiedereinstieg in den Beruf oder von einer Erhöhung des Erwerbspensums abhalten.

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist es erstrebenswert, bei Paaren mit Kindern im Vorschulalter den zweitverdienenden Elternteil (meistens die Mutter) zu einer Erhöhung des Erwerbspensums

¹ Ab 1. Januar 2020 zufolge Ausgleichs der kalten Progression 10'100 Franken.

zu bewegen. Dies fördert die gegenseitige finanzielle Unabhängigkeit der Eltern, erhöht die Chancengleichheit im Arbeitsmarkt für beide Elternteile und verringert negative Folgen bei den Sozialversicherungen insbesondere im Falle einer Trennung oder Scheidung sowie im Pensionsalter. Dieses Ziel kann mit einem erhöhten Abzug aus rein gleichstellungspolitischer Sicht besser erreicht werden.

Für einkommensschwache Familien bringt der Steuerabzug jedoch kaum Entlastung, wirksamer wäre eine weitere direkte und gezielte Reduktion der Tarife für Kindertagesstätten. Die dafür notwendigen staatlichen Mittel sollten nicht durch Abzüge eingeschränkt werden, die nicht primär die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für alle ermöglichen, sondern Steuersenkungen für Besserverdienende darstellen.

Die vorgeschlagene Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs auf 25'000 Franken geht dem Regierungsrat deshalb zu weit. Im Sinne eines Kompromisses könnte einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs zur Erleichterung des Wiedereinstiegs der Frauen in das Erwerbsleben bzw. der Aufstockung des Arbeitspensums grundsätzlich zugestimmt werden, doch erscheint dem Regierungsrat ein Maximalabzug von 15'000 Franken angemessener. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Obergrenze von 15'000 Franken pro Kind dürfte in den meisten Fällen zur Beseitigung der steuerlichen Fehlanreize ausreichen. Er stellt deshalb den Antrag, die Motion als Anzug zu überweisen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Aus dem bestehenden Kinderdrittbetreuungskostenabzug ergeben sich Steuermindereinnahmen von schätzungsweise 6,23 Mio. Franken.

Eine Erhöhung auf maximal 15'000 Franken wäre mit Steuerausfällen in der Höhe von 0,75 bis 1,5 Mio. Franken verbunden. Eine Erhöhung des maximalen Kinderdrittbetreuungskostenabzugs auf 25'000 Franken wäre mit Steuerausfällen in der Höhe von 2,25 bis 4,5 Mio. Franken verbunden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Mark Eichner und Konsorten betreffend „bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen. Der Regierungsrat wird noch im Laufe des Jahres 2020 eine entsprechende Gesetzesvorlage (Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs auf 15'000 Franken) vorlegen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin