

Regierungsratsbeschluss

vom 4. Mai 2010

Nr. 2010/803

KR.Nr. A 219/2009 (FD)

Auftrag überparteilich: Steuerliche Gleichstellung der familiären Betreuungsformen (09.12.2009); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern so anzupassen, dass nicht bloss die familienexterne Betreuung von den Einkünften abgezogen werden kann, sondern auch die Betreuung, die von Vater und/oder Mutter geleistet wird.

2. Begründung

Im solothurnischen Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern heisst es unter dem Titel «Allgemeine Abzüge» in § 41 lit. d) folgendes:

«Von den Einkünften werden abgezogen.... die nachgewiesenen Kosten für die Betreuung von Kindern unter 15 Jahren, die wegen Erwerbstätigkeit... der Eltern durch Dritte betreut werden, jedoch höchstens 6'000 Franken je Kind.»

Wird aber die Betreuung der Kinder durch die Eltern selber geleistet, ist kein Abzug möglich. Hier liegt nach Empfinden der Auftraggeber eine Ungleichbehandlung vor. *Der Staat bevorzugt steuerlich die familienexterne Betreuung vor der Betreuung durch die Eltern.* Oder man könnte umgekehrt sagen: Der Staat benachteiligt über die Steuergesetzgebung die familieninterne Betreuung. Das ist stossend.

Die Kinder familienintern zu betreuen bedeutet in vielen Fällen, einen Einkommensausfall in Kauf zu nehmen. Dieser Einkommensausfall kann aber nicht steuerlich geltend gemacht werden, obwohl er genauso das Budget der Familien belastet, wie die «nachgewiesenen Kosten für die Betreuung von Kindern durch Dritte».

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der vorliegende Auftrag übernimmt Teile des Auftrages der SVP-Fraktion vom 20. Januar 2009 „Steuerliche Entlastung von eigenverantwortlichen Familien“, den der Kantonsrat am 2. September 2009 mit grosser Mehrheit nicht erheblich erklärt hat. In die gleiche Richtung zielen eine Volksinitiative der SVP Schweiz sowie eine Volksinitiative im Kanton Schwyz. Diese hat der Schwyzer Kantonsrat für ungültig erklärt. Auf Beschwerde hin hat das Bundesgericht diesen Entscheid am 3. März 2010 bestätigt, weil der mit der Initiative geforderte Abzug mit dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und jenem der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) nicht zu vereinbaren sei (BGE 1C_161/2009).

Es ist heute gesellschaftliche Realität, dass häufig beide Eltern erwerbstätig sind, weil Frauen immer weniger bereit sind, wegen der Mutterschaft ihre beruflichen Fähigkeiten verkümmern zu lassen, weil die Wirtschaft sie als qualifizierte Arbeitskräfte benötigt und weil viele Familien auf ein Zweiteinkommen angewiesen sind. Dank der Fremdbetreuung lassen sich Familie und Beruf vereinbaren. Unumgänglich ist die externe Betreuung der Kinder für Alleinerziehende, wenn sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen und nicht der Allgemeinheit zur Last fallen wollen.

Trotzdem gelten die Kosten für die Betreuung der eigenen Kinder nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als Lebenshaltungskosten und nicht als Berufsauslagen und zwar selbst dann, wenn die Eltern ihr Erwerbseinkommen oder einen Teil davon ohne Fremdbetreuung der Kinder gar nicht erzielen könnten (BGE 124 II 29 Erw. 3 d). Weil die entgeltliche Fremdbetreuung der Kinder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern mindert, haben die meisten Kantone in ihrem Steuerrecht einen in der Regel beschränkten Abzug dieser Kosten vorgesehen, ab 2011 auch der Bund. Der Abzug beträgt je Kind maximal Fr. 6'000.— im Kanton Solothurn und höchstens Fr. 10'000.— bei der direkten Bundessteuer.

Die Auftraggeber empfinden diese Abzugsmöglichkeit als Benachteiligung jener Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, dafür keinen Abzug vornehmen und das ihnen deswegen entgehende Einkommen steuerlich nicht geltend machen können. Es scheint, dass sie dabei einem Denkfehler erlegen sind. Denn wenn Eltern ihre Kinder selbst betreuen und deswegen auf eine zusätzliche Erwerbstätigkeit verzichten, müssen sie keine Betreuungskosten aufwenden, erzielen jedoch ein geringeres Einkommen. Nur dieses wird besteuert. Die Leistung der Eigenbetreuung hat zwar durchaus einen Wert, der aber, ebenso wie jener der Hausarbeit, steuerlich nicht erfasst wird. Entsprechend fällt auch ihre Steuerbelastung geringer aus, als wenn sie ein zusätzliches Einkommen erzielen und die für die externe Kinderbetreuung anfallenden Kosten abziehen könnten. Das sei an einem kleinen Beispiel (mit traditioneller Rollenteilung) erläutert: Der Vater einer vierköpfigen Familie erzielt einen Nettolohn von Fr. 60'000.—. Um das Einkommen aufzubessern, nimmt die Mutter eine Teilzeiterwerbstätigkeit mit einem Nettolohn von Fr. 30'000.— auf. Neben den Berufsauslagen von Fr. 4'000.— fallen Kosten für die externe Kinderbetreuung von Fr. 6'000.— je Kind an (= max. Abzug). Als Vergleich kann der Mann sein Einkommen um Fr. 14'000.— steigern, was dem Betrag entspricht, welcher der Familie aus dem Zusatzeinkommen der Frau nach Abzug der dafür aufgewendeten Kosten verbleibt. Bei den Berechnungen werden nur die für den Vergleich relevanten Abzüge berücksichtigt.

	Alleinverdiener	Zweiverdiener	Erhöhtes Alleineinkommen
Nettolohn Mann	60'000	60'000	74'000
Nettolohn Frau		30'000	
Total Einkünfte	60'000	90'000	74'000
Berufsauslagen Mann	6'000	6'000	6'000
Berufsauslagen Frau		4'000	
Kosten Kinderbetreuung		12'000	
Zweiverdienerabzug		1'000	
Versicherungsprämienabzug	6'300	6'300	6'300
Kinderabzug	12'000	12'000	12'000
Steuerbares Einkommen	35'700	48'700	49'700
Einfache Staatssteuer	979.00	1'920.00	2'000.00

Der limitierte Abzug der Kosten für die Fremdbetreuung hat die frühere Benachteiligung der Eltern (teilweise) behoben, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen müssen, um ein zusätzliches steuerbares Erwerbseinkommen zu erzielen. Der Entscheid der Eltern zwischen eigener Kinderbetreuung mit Verzicht auf Erwerbstätigkeit einerseits oder Erwerbstätigkeit mit Fremdbetreuung der Kinder andererseits wird steuerlich nicht beeinflusst. Ein Abzug für Eigenbetreuung würde diese Errungenschaft wieder zunichte machen und jene Familien bevorteilen, die auf ein Einkommen des zweiten Elternteils, in der Regel der Mutter, nicht angewiesen sind, und jene, welche die Kinderbetreuung mit der Erwerbsarbeit verbinden können (z.B. in Landwirtschafts- und anderen Familienbetrieben). Im vorstehenden Beispiel könnte die Familie mit dem erhöhten Alleineinkommen zusätzlich Fr. 12'000.— abziehen und käme dann auf ein steuerbares Einkommen von Fr. 37'700.— (einfache Staatssteuer: Fr. 1'119.—), obwohl ihr für die Lebenshaltung ungefähr der gleiche Betrag zur Verfügung steht wie der Zweiverdienerfamilie. Deren Steuerbelastung wäre damit über 70 % höher, was das Rechtsgleichheitsgebot und das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt (BGE 1C_161/2009). Der Eigenbetreuungsabzug benachteiligt auf der andern Seite Familien, die für den Lebensunterhalt auf ein zweites Einkommen angewiesen sind, und insbesondere Alleinerziehende, die ohne Fremdbetreuung der Kinder gar nicht erwerbstätig sein können. Der Abzug könnte für diese sogar einen Anreiz bilden, die Kinder ganztags selbst zu betreuen, auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten und mangels genügenden Einkommens öffentliche Mittel zu beanspruchen.

Je nach Ausgestaltung wird ein Eigenbetreuungsabzug auch zu administrativem Mehraufwand führen. Ohne aufwendige Kontrollinstrumente wäre kaum festzustellen, ob die Eltern ihre Kinder selbst betreuen, oder ob sie diese unentgeltlich oder gegen eine bescheidene Entschädigung betreuen lassen, beispielsweise durch die Grosseltern. Da sich Eigen- und Fremdbetreuungsabzug gegenseitig ausschliessen, stellen sich in solchen Fällen zudem heikle Abgrenzungsfragen: Kann der Eigenbetreuungsabzug geltend gemacht werden oder nur der Abzug der tieferen Betreuungskosten?

Schliesslich ist auf die beträchtlichen finanziellen Auswirkungen hinzuweisen. Gemäss Bevölkerungsstatistik leben im Kanton Solothurn rund 34'000 Kinder unter 14 Jahren, für die nach dem revidierten Steuergesetz ab 2011 grundsätzlich ein Anspruch auf Abzug der Kinderbetreuungskosten besteht. Im Steuerjahr 2008 wurden für rund 2'000 Kinder Betreuungskosten zum Abzug zugelassen, so dass die übrigen 32'000 Kinder bis zu 14 Jahren nicht oder mindestens nicht gegen Entgelt fremdbetreut werden. Wenn für diese wegen der „Gleichbehandlung“ der gleiche Abzug wie für die Fremdbetreuung von Fr. 6'000.— gewährt wird, reduziert sich das gesamte steuerbare Einkommen im Kanton um 192 Mio. Franken. Das ergibt für den Kanton einen Steuerminderertrag von rund 16 Mio. Franken und für die Gesamtheit der Einwohnergemeinden von über 17,5 Mio. Franken.

All diese Gründe führen dazu, den Auftrag nicht erheblich zu erklären.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', written in a cursive style.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement

Steueramt (20)

Amt für Finanzen

Finanzkontrolle

Steuerverwaltungen der Nordwestschweizer Kantone (5, Versand durch Steueramt)

Eidg. Steuerverwaltung, Abteilung Grundlagen, Eigerstrasse 65, 3003 Bern

Aktuarin Finanzkommission

Ratsleitung

Traktandenliste Kantonsrat