

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20	MO 47	524
----	-------	-----

Frauenfeld, 6. Februar 2024

62

Motion von Gabriel Walzthöny, Mathias Dietz, Patrick Siegenthaler, Christina Fäsi und Priska Peter vom 21. Juni 2023 „Eigenbetreuung steuerlich sichtbar machen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (5 Erst- und 58 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Eigenbetreuung von Kindern in der kantonalen Einkommenssteuer berücksichtigt wird.

Die Motion knüpft an die im kantonalen und eidgenössischen Steuerrecht vorgesehene Möglichkeit an, die Kosten der Fremdbetreuung von Kindern vom steuerpflichtigen Einkommen abzuziehen. Zudem bezieht sich die Motion auf den Zweiverdienerabzug bei der direkten Bundessteuer, der den Abzug von 50 % des niedrigeren Erwerbseinkommens der beiden gemeinsam besteuerten Personen ermöglicht.

Demgegenüber werde die Eigenbetreuung von Kindern weder direkt subventioniert noch anderweitig steuerlich erfasst. Das Steuerrecht solle kein Familienmodell benachteiligen, sondern die Wahlfreiheit der Familien schützen. In der gegenwärtigen Ausgestaltung würden Familien, die sich für eine Fremdbetreuung entscheiden, steuerlich begünstigt. Das soll korrigiert werden, indem die Eigenbetreuung steuerlich sichtbar gemacht wird, etwa durch einen Eigenbetreuungsabzug wie ihn der Kanton Luzern kennt.

2. Rechtslage

2.1. Kantonale gesetzliche Grundlagen

Bei der Berechnung des steuerpflichtigen Einkommens für die kantonale Einkommenssteuer können die nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung von Kindern unter

14 Jahren bis zu einem Betrag von Fr. 10'100 in Abzug gebracht werden (§ 34 Abs. 1 Ziff. 13 Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern [StG; RB 640.1]).

Der in der Motion aufgeführte § 62a der Steuerverordnung (StV; RB 640.11) wurde per 1. Januar 2020 aufgehoben und kommt demnach nicht mehr zur Anwendung. Gemäss § 11c StV können pro Kind in der Regel 75 % der nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung von Kindern in Abzug gebracht werden, maximal jedoch Fr. 10'100.

2.2. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene

Bei der Berechnung des steuerpflichtigen Einkommens für die direkte Bundessteuer können die nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung von Kindern unter 14 Jahren bis zu einem Betrag von Fr. 25'000 in Abzug gebracht werden (Art. 33 Abs. 3 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11]).

Weiterhin können Ehegatten vom jeweils niedrigeren Erwerbseinkommen 50 % in Abzug bringen, jedoch mindestens Fr. 8'300 und höchstens Fr. 13'600 (Art. 33 Abs. 2 DBG).

2.3. Interkantonaler Rechtsvergleich

Die bestehenden Lösungen in anderen Kantonen zeigen Varianten einer Umsetzung des Eigenbetreuungsabzugs auf.

2.3.1. Kanton Luzern

Im Kanton Luzern können Fr. 1'000 für jedes Kind unter 14 Jahren in Abzug gebracht werden. Fallen Fremdbetreuungskosten infolge Erwerbstätigkeit der Eltern an, können diese zusätzlich bis zu einem Maximalbetrag von insgesamt Fr. 6'000 geltend gemacht werden.

2.3.2. Kanton Nidwalden

Im Kanton Nidwalden können Fr. 3'000 für jedes Kind unter 14 Jahren in Abzug gebracht werden. Eine Kumulation mit dem Abzug von Fremdbetreuungskosten ist möglich.

2.3.3. Kanton Wallis

Im Kanton Wallis können Fr. 3'000 für jedes Kind unter 14 Jahren in Abzug gebracht werden. Eine Kumulation mit dem Abzug von Fremdbetreuungskosten ist nicht möglich.

2.3.4. Kanton Zug

Im Kanton Zug können Fr. 6'000 für jedes Kind unter 15 Jahren in Abzug gebracht werden. Eine Kumulation mit dem Abzug von Fremdbetreuungskosten ist nicht möglich.

2.3.5. Im Kanton Thurgau 2014 verworfene Lösung

Mit der Botschaft vom 1. Oktober 2013 zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern in Umsetzung der Motion „Einführung Familienabzug im Steuergesetz“ vom 16. Februar 2011 (GR 08/MO 40/312) hat der Regierungsrat dem Grossen Rat bereits vor zehn Jahren die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs vorgelegt. In der Vorlage stand ein Eigenbetreuungsabzug zur Debatte, der einen Abzug von Fr. 3'000 pro Familie für Kinder bis zum vollendeten 14. Altersjahr vorsah. Eine Kombination mit einem Fremdbetreuungsabzug war nicht vorgesehen. Der Grosse Rat beschloss nach einer intensiven Debatte am 26. März 2014 Nichteintreten.

2.4. Mögliche Ausgestaltung im kantonalen Steuerrecht

Soll auf Gutschriften verzichtet werden, wäre ein Eigenbetreuungsabzug aufgrund von übergeordnetem Bundesrecht, d.h. aus harmonisierungsrechtlichen Gründen, als Sozialabzug auszugestalten, weil der Bereich der Sozialabzüge in der kantonalen Tarifautonomie liegt. In den meisten Kantonen mit Eigenbetreuungsabzug lehnt sich die Anspruchsberechtigung an den Fremdbetreuungsabzug an, was aus der Optik der steuerlichen Gleichstellung der Betreuungsmodelle sinnvoll ist. Entsprechend wären Kinder bis zum vollendeten 14. Altersjahr anspruchsberechtigt.

Bei einer Umsetzung hängen die erzielte Entlastungswirkung und die entsprechenden Steuerausfälle von der Höhe des Abzugs, der Anspruchsberechtigung pro Familie oder pro Kind sowie der Zulässigkeit der Kombination von Eigen- und Fremdbetreuungsabzug ab.

2.4.1. Abzugsberechtigung je Familie (Kombination mit Fremdbetreuungsabzug zulässig)

Ein Umsetzungsansatz kann darin bestehen, den Eigenbetreuungsabzug pro Familie und unbesehen des Betreuungsmodells vorzusehen, da auch fremdbetreute Kinder an gewissen Wochentagen, am Feierabend, an Wochenenden und in den Ferien von den Eltern betreut werden.

§ 36 Abs. 2 StG könnte wie folgt abgeändert werden

„Vom Reineinkommen werden abgezogen:

4^{bis} für Kinder bis zum vollendeten 14. Altersjahr für die Eigenbetreuung

je Familie Fr. XY“

2.4.2. Abzugsberechtigung je Familie (Kombination mit Fremdbetreuungsabzug nicht zulässig)

Vorgesehen werden kann der Eigenbetreuungsabzug als Sozialabzug, der unabhängig von der Anzahl der betreuten Kinder geltend gemacht werden kann.

§ 36 Abs. 2 StG könnte wie folgt abgeändert werden:

„Vom Reineinkommen werden abgezogen:

4^{bis} für Kinder bis zum 14. vollendeten Altersjahr, die durch ihre Eltern oder einen Elternteil mit elterlicher Sorge betreut werden, und für deren Betreuung kein Abzug gemäss § 34 Absatz 1 Ziffer 13 beansprucht wird,

je Familie Fr. XY“

2.4.3. Abzugsberechtigung je Kind (Kombination mit Fremdbetreuungsabzug zulässig)

Vorgesehen werden kann der Eigenbetreuungsabzug auch als Sozialabzug, der abhängig von der Anzahl der betreuten Kinder unbesehen des Betreuungsmodells vorgenommen werden kann, da auch fremdbetreute Kinder an gewissen Wochentagen, am Feierabend, an Wochenenden und in den Ferien von den Eltern betreut.

§ 36 Abs. 2 StG könnte wie folgt abgeändert werden:

„Vom Reineinkommen werden abgezogen:

4^{bis} für Kinder bis zum 14. vollendeten Altersjahr für die Eigenbetreuung,

je Kind Fr. XY“

2.4.4. Abzugsberechtigung je Kind (Kombination mit Fremdbetreuungsabzug nicht zulässig)

Vorgesehen werden kann der Eigenbetreuungsabzug auch als Sozialabzug, der abhängig von der Anzahl der betreuten Kinder geltend gemacht werden kann.

§ 36 Abs. 2 StG könnte wie folgt abgeändert werden:

„Vom Reineinkommen werden abgezogen:

4^{bis} für Kinder bis zum 14. vollendeten Altersjahr, die durch ihre Eltern oder einen Elternteil mit elterlicher Sorge betreut werden, und für deren Betreuung kein Abzug gemäss § 34 Absatz 1 Ziffer 13 beansprucht wird,

je Kind Fr. XY“

3. Inhaltliche Beurteilung der Motion

3.1. Förderung und Gleichbehandlung von Familienmodellen

Der im kantonalen Steuerrecht vorgesehene Abzug für Drittbetreuungskosten lässt sich insbesondere mit zwei Argumenten begründen. Erstens basiert der Abzug auf effektiv angefallenen Kosten und entspricht somit dem verfassungsmässigen Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung [BV; SR 101]). Zweitens hat die Unterstützung der subventionierten familienergänzenden Betreuung eine gewollte Lenkungswirkung. Es sollen mehr Familien ein Lebensmodell mit zwei erwerbstätigen Elternteilen wählen, da dies die Gleichberechtigung unterstützt, dem Fachkräftemangel entgegenwirkt und positive volkswirtschaftliche Effekte hat. Ein Steuerabzug für die Eigenbetreuung von Kindern würde nicht dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen und würde zudem die Lenkungswirkung des Drittbetreuungsabzugs unterlaufen. Insofern stellt das Fehlen eines Eigenbetreuungsabzuges keine steuerrechtlich unzulässige Ungleichbehandlung der Familienmodelle dar.

3.2. Administrative Umsetzung

Eine rechtssichere Umsetzung des Eigenbetreuungsanspruches wäre mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Der Regierungsrat hat in seiner Beantwortung vom 21. Februar 2023 der Motion „Gleichbehandlung der Eigenbetreuung“ vom 29. Juni 2022 (GR 20/MO 35/344) die zu erwartenden Umsetzungsschwierigkeiten differenziert aufgezeigt.

3.3. Bestehende steuerliche Entlastungen von Familien

Auch wenn die Eigenbetreuung keine direkte staatliche Förderung oder spezifische steuerliche Entlastung erfährt, bedeutet das nicht, dass Familien, die ihre Kinder selbst betreuen, keine staatliche Unterstützung erfahren. Die steuerliche Entlastung von Familien hat im Kanton Thurgau eine lange Tradition:

- 2002: Erhöhung der Vermögensfreibeträge und der Kinderabzüge. Einführung des Kinderfremdbetreuungsabzuges. Senkung des Vermögenssteuertarifs.
- 2005: Einführung des Teilsplittingverfahrens für verheiratete Personen (Divisor 1.9). Freistellung des Existenzminimums und Streckung des Tarifs im unteren und oberen Einkommensbereich unter Berücksichtigung des entfallenden persönlichen Sozialabzuges. Lineare Erhöhung der Kinderabzüge. Erhöhung der Abzüge für Krankenversicherungsprämien.
- 2008: Senkung des Einkommenssteuertarifs im Bereich der mittleren Einkommen. Einführung eines linearen Vermögenssteuertarifs.
- 2011: Einführung des Vollsplittings für Ehepaare und Alleinerziehende.
- 2013: Jährlicher Ausgleich der kalten Progression.
- 2020: Erhöhung Versicherungsabzug. Erhöhung Ausbildungszulage von Fr. 250 auf Fr. 280. Einführung Steuergutschrift von Fr. 100 pro Kind.

Damit gehört der Kanton Thurgau zu den steuerlich attraktivsten Kantonen für Familien.¹

3.4. Bisherige politische Vorstösse

3.4.1. Volksinitiative vom 12. Juli 2011 „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“

Die auf Bundesebene lancierte Volksinitiative, die ebenfalls die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs forderte, wurde in der Volksabstimmung vom 24. November 2013 von Volk und Ständen deutlich verworfen. Im Kanton Thurgau betrug der Nein-Stimmen-Anteil 51.7 %.²

3.4.2. Motion „Einführung Familienabzug im Steuergesetz“ (GR 08/MO 40/312)

Mit der Botschaft vom 1. Oktober 2013 zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) (GR 12/GE 14/171) in Umsetzung der Motion „Einführung Familienabzug im Steuergesetz“ vom 16. Februar 2011 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat bereits 2013 die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs in der Höhe von Fr. 3'000 vorgelegt. Der Grosse Rat beschloss nach einer intensiven Debatte am 26. März 2014 Nichteintreten, weil erstens aufgrund der Progression einkommensstärkere Familien bevorzugt würden, während Geringverdiener nicht profitierten, zweitens Fremd- und Eigenbetreuung nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten, drittens die gewünschte Lenkungswirkung des Fremdbetreuungsabzugs relativiert würde und viertens kein finanzieller Handlungsspielraum für steuerliche Ausfälle bestand. Die Sachlage hat sich gegenüber 2013 nicht verändert. Der Grosse Rat hat einen Eigenbetreuungsabzug diskutiert und am 26. März 2014 abgelehnt.

3.4.3. Motion „Gleichbehandlung der Eigenbetreuung“ (GR 20/MO 35/344)

Mit der Motion vom 29. Juni 2022 „Gleichbehandlung der Eigenbetreuung“ sollte der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um eine Verbesserung der Selbstvorsorge zugunsten von Familienfrauen und -männern zu schaffen. Das sollte eine finanzielle Entlastung bei der Eigenbetreuung bewirken. Die Motion wurde mit der Ungleichbehandlung zwischen Eigen- und Fremdbetreuung begründet, weil letztere steuerlich entlastet und zunehmend subventioniert sei. Da sowohl die Eigenbetreuung als auch die Fremdbetreuung für die Gesellschaft einen grossen Wert hätten und der Gesellschaft zu Gute kämen, liege eine Ungleichbehandlung vor. Die Motion forderte daher, dass der Kanton für die Eigenbetreuung eine geeignete Form der finanziellen Unterstützung schaffe. Die Unterstützung solle der finanziellen Vorsorge zu Gute kommen, beispielsweise in der Invaliditäts- und Todesfallvorsorge oder in Form von Sparbeiträgen zugunsten der 3. Säule. Die Motion wurde am 3. Mai 2023 vom Grossen Rat mit überwiegender Mehrheit nicht erheblich erklärt.

¹ Vgl. Beantwortung vom 30. Juni 2020 der Motion „Gesetz zu kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien ohne existenzsicherndes Einkommen“ vom 24. April 2019 (GR 16/MO 35/352), S. 2.

² Bundeskanzlei, Vorlage Nr. 576. Resultate in den Kantonen, 2011, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20131124/can576.html>.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Auswertung zu den finanziellen Auswirkungen basiert auf der 2023 ausgewerteten Datenbasis der Steuerperiode 2021, was die aktuellste vollständige Datenlage darstellt. Sie ist als Schätzung zu verstehen, da dynamische Parameter nicht seriös berücksichtigt werden können (Wanderungssaldo, Einkommens- und Vermögensentwicklung etc.).

Eigenbetreuungsabzug je Familie (Kombination Fremdbetreuungsabzug nicht zulässig)

<i>Abzugshöhe</i>	<i>Kanton</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Total</i>
Fr. 1'000	Fr. 1'407'866	Fr. 2'015'688	Fr. 3'423'554
Fr. 2'000	Fr. 2'795'335	Fr. 4'002'132	Fr. 6'797'467
Fr. 3'000	Fr. 4'167'420	Fr. 5'966'386	Fr. 10'133'806

Eigenbetreuungsabzug je Familie (Kombination Fremdbetreuungsabzug zulässig)

<i>Abzugshöhe</i>	<i>Kanton</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Total</i>
Fr. 1'000	Fr. 1'750'785	Fr. 2'550'486	Fr. 4'301'271
Fr. 2'000	Fr. 3'476'571	Fr. 5'064'458	Fr. 8'541'030
Fr. 3'000	Fr. 5'184'073	Fr. 7'551'582	Fr. 12'735'655

Eigenbetreuungsabzug je Kind (Kombination Fremdbetreuungsabzug nicht zulässig)

<i>Abzugshöhe</i>	<i>Kanton</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Total</i>
Fr. 1'000	Fr. 2'346'683	Fr. 3'365'106	Fr. 5'711'789
Fr. 2'000	Fr. 4'631'616	Fr. 6'640'959	Fr. 11'272'575
Fr. 3'000	Fr. 6'856'437	Fr. 9'829'754	Fr. 16'686'191

Eigenbetreuungsabzug je Kind (Kombination Fremdbetreuungsabzug zulässig)

<i>Abzugshöhe</i>	<i>Kanton</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Total</i>
Fr. 1'000	Fr. 2'936'530	Fr. 4'284'309	Fr. 7'220'839
Fr. 2'000	Fr. 5'800'190	Fr. 8'461'355	Fr. 14'261'545
Fr. 3'000	Fr. 8'594'342	Fr. 12'535'704	Fr. 21'130'046

Eine Motionsumsetzung würde je nach Ausgestaltung zu jährlich wiederkehrenden Steuerausfällen von bis zu 21.1 Mio. Franken führen. Von dieser Steuerreduktion wären die Politischen Gemeinden zu rund 60 % betroffen, der Kanton zu rund 40 %. Um einen spürbaren Entlastungseffekt im Sinne der Motion zu erzielen, ist von einem jährlich dem Staatshaushalt fehlenden zweistelligen Millionenbetrag auszugehen. Steuerausfälle in dieser Grössenordnung würden sich beim Kanton und den meisten Politischen Gemeinden massiv auf das Rechnungsergebnis auswirken. Angesichts der eingetrübten Finanzaussichten hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 42 vom 15. Januar 2024 die Finanzstrategie 2024–2023 verabschiedet. Diese sieht neben einer befristeten Steuererhöhung vor, bestehende Leistungen zu sistieren oder darauf zu verzichten. Die durch einen zusätzlichen Eigenbetreuungsabzug generierten jährlichen Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe hätten zur Folge, dass in den kommenden Jahren auf noch mehr bestehende Leistungen verzichtet werden müsste. Zudem wäre neben der in der Finanzstrategie 2024–2030 vorgesehenen befristeten Steuererhöhung eine zusätzliche Steuererhöhung erforderlich, um die Einnahmenausfälle dieser Vorlage zu kompensieren. Das ist finanzpolitisch nicht zu verantworten. Vollzugstechnisch ist zu berücksichtigen, dass im Kanton Thurgau gegenwärtig tiefgreifende Umstellungen in der IT-Landschaft des Steuerwesens realisiert werden. Die entsprechenden Stellen beim Kanton und bei den Gemeinden würden mit einer Anpassung des Systems im laufenden Umstellungsprozess weiter belastet. Auch wären zusätzliche IT-Investitionen erforderlich.

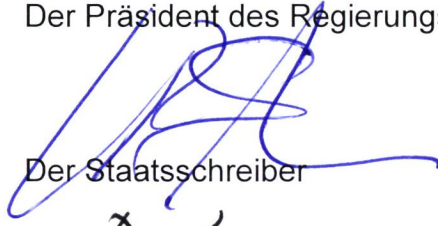
5. Zusammenfassende Beurteilung

Ein Eigenbetreuungsabzug würde dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen und die gewollte Lenkungswirkung des Drittbetreuungsabzugs unterlaufen. Die jährlich wiederkehrenden Steuerausfälle von Kanton und Politischen Gemeinden von bis zu 21.1 Mio. Franken wären in der gegenwärtigen Finanzlage des Kantons für diesen nicht verkraftbar. Sie würden zu einer generellen Steuererhöhung und einem Leistungsabbau führen. Weiter würde technischer und administrativer Zusatzaufwand im laufenden Umstellungsprozess der IT-Steuerlandschaft im Kanton Thurgau verursacht. Der Kanton Thurgau hat in den vergangenen Jahren immer wieder Entlastungen und Verbesserungen für Familien vorgenommen und ist deshalb ein für Familien steuerlich attraktiver Kanton.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber

