



5. April 2017

Vernehmlassungsverfahren zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten

Erläuternder Bericht

Übersicht

Die Vernehmlassungsvorlage verfolgt das Ziel, das Fachkräftepotenzial besser auszus schöpfen, indem den Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte steuerlich besser Rechnung getragen wird. Eltern sollen bei der direkten Bundessteuer die Kosten für die Drittbetreuung ihrer Kinder bis maximal 25 000 Franken pro Kind vom Einkommen abziehen können. Bei den direkten Steuern der Kantone und Gemeinden soll das kantonale Recht für den Abzug eine Obergrenze bestimmen, die nicht unter 10 000 Franken pro Kind liegt.

Ausgangslage

Heute können bei der direkten Bundessteuer jährlich die nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung eines Kindes bis zu einem Maximalbetrag von 10 100 Franken pro Kind in Abzug gebracht werden. Auf kantonaler Ebene beläuft sich der Abzug je nach Kanton auf 3000 bis 19 200 Franken pro Kind. In einem Kanton können sogar sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung der Kinder abgezogen werden.

Bei einem Kinderdrittbetreuungsabzug mit einer Obergrenze werden die angefallenen Kosten der Drittbetreuung von Kindern unter Umständen nur teilweise steuerlich berücksichtigt, da sie bereits beim gegenwärtigen Beschäftigungsgrad der Eltern oder allenfalls bei einer gewünschten Ausweitung des Beschäftigungsgrades den Maximalbetrag übersteigen können. Je tiefer die Obergrenze ist, desto mehr Steuerpflichtige können ihre Kosten für die Drittbetreuung ihrer Kinder nur begrenzt steuerlich abziehen.

Die Beschränkung des heutigen Steuerabzugs trifft vor allem Haushalte, in welchen beide Elternteile in etwa gleich viel arbeiten, sowie einkommensstärkere Haushalte, da bei beiden Haushaltsformen aufgrund des hohen Erwerbsumfanges und der nicht oder nur gering subventionierten Plätze hohe Betreuungskosten anfallen, die mit dem Steuerabzug nicht voll berücksichtigt werden.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage erfolgt im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Bundesrates (FKI), die unter anderem zum Ziel hat, negative Erwerbsanreize im Steuersystem zu reduzieren. Um dem Mangel an inländischen Fachkräften entgegenzuwirken und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, sollen künftig höhere Abzüge bei den Kinderdrittbetreuungskosten zugelassen werden.

Vorgeschlagen wird, dass Eltern bei der direkten Bundessteuer die Kosten für die Drittbetreuung ihrer Kinder bis maximal 25 000 Franken pro Kind vom Einkommen abziehen können. Bei den direkten Kantons- und Gemeindesteuern soll das kantonale Recht für den Abzug eine Obergrenze bestimmen, die nicht unter 10 000 Franken pro Kind liegt.

Der Kinderdrittbetreuungsabzug soll sowohl bei der direkten Bundessteuer wie auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern weiterhin in der Form eines anorganischen Abzuges ausgestaltet bleiben, damit er wie heute nicht nur für Erwerbstätige, sondern auch für Personen in Ausbildung und Erwerbsunfähige möglich ist. Auch die übrigen Anspruchsvoraussetzungen sollen unverändert bleiben.

Finanzielle Auswirkungen

Kurzfristig hätte die Reform jährliche geschätzte Mindereinnahmen in der Höhe von rund 10 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer bzw. von rund 25 Millionen Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern zur Folge. Auf längere Sicht ist aber davon auszugehen, dass ein erhöhter Kinderdrittbetreuungsabzug aufgrund der positiven Beschäftigungsimpulse steuerlich kompensiert wird oder sogar zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen generiert.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Aufgrund sinkender Betreuungskosten infolge des erhöhten Steuerabzugs dürften die Teilnahme am Arbeitsmarkt und damit auch die Nachfrage nach Betreuungsangeboten steigen. Aufgrund der eher hohen Qualifikation der Zielgruppen dürfte dies zu einer besseren Ausnutzung des Fachkräftepotenzials, zu einer Belebung des Arbeitsmarktes und letztlich auch zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen. Dies wird sich längerfristig auch günstig auf die Steuereinnahmen auswirken. Tendenziell werden die Erwerbsanreize, insbesondere diejenigen für gut qualifizierte Mütter, gestärkt.

Kurz- bis mittelfristig ist landesweit mit einer Zunahme um schätzungsweise rund 2500 Vollzeitstellen zu rechnen. Diese Schätzung basiert allerdings auf zahlreichen Annahmen und ist daher mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	5
1.1	Ausgangslage	5
1.1.1	Auftrag	5
1.1.2	Statistische Angaben	5
1.1.3	Geltendes Recht	6
1.1.4	Heutiges Ausmass der Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten	7
1.2	Die beantragte Neuregelung	8
1.3	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Neuregelung	9
1.4	Geprüfte, aber verworfene Lösungen	10
1.4.1	Unbegrenzter anorganischer Abzug	10
1.4.1.1	Lösungsansatz	10
1.4.1.2	Gründe für die Ablehnung	10
1.4.2	Anerkennung der Kinderdrittbetreuungskosten als Berufsauslagen (Gewinnungskosten)	11
1.4.2.1	Lösungsansatz	11
1.4.2.2	Gründe für die Ablehnung	11
2	Finanzielle Auswirkungen	13
3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	13

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Auftrag

Die Kosten der familienexternen Kinderbetreuung und ihre steuerliche Behandlung können die Erwerbsanreize der Eltern, insbesondere diejenigen der Mütter, beeinflussen. Am 19. Juni 2015 erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) im Rahmen der Fachkräfteinitiative (FKI) den Auftrag, die steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten zu prüfen. Aufgrund der demografischen Entwicklung und des zunehmenden Bedarfs an gut ausgebildeten Arbeitskräften in der Schweiz hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) 2011 die FKI lanciert. Diese hat zum Ziel, das inländische Potenzial an Fachkräften mit arbeitsmarktlichen und bildungspolitischen Massnahmen besser auszuschöpfen. Mit der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ am 9. Februar 2014 hat die FKI zusätzlich an Bedeutung gewonnen.

Bei der Prüfung sollte das EFD insbesondere untersuchen, ob die Drittbetreuungskosten als unbeschränkt abzugsfähige Gewinnungskosten zu betrachten sind oder ob das Maximum des heutigen Steuerabzugs erhöht werden soll, um negative Erwerbsanreize zu beseitigen. Am 30. September 2016 verabschiedete der Bundesrat den Bericht und beschloss, den Kinderdrittbetreuungskosten künftig steuerlich besser Rechnung zu tragen. Er beauftragte das EFD, bis Ende April 2017 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

1.1.2 Statistische Angaben

Im Jahr 2013 wurden 60 % der 0- bis 12-jährigen Kinder institutionell oder nicht-institutionell familien- und schulergänzend betreut (vgl. nachfolgende Tabelle). In dieser Altersgruppe wird für 30 % der Kinder zumindest eine institutionelle Betreuungsform in Anspruch genommen (z. B. Krippen, Tagesstrukturen, Tagesfamilien oder -mütter). In 44 % der Fälle erfolgt die Betreuung ausschliesslich oder zusätzlich nichtinstitutionell. Die Kinder werden von einer nahestehenden Person (Verwandte, Bekannte, Nachbarin) oder von Hausangestellten (Au-pair, Babysitter, Nanny) betreut. Unabhängig vom Alter der Kinder bleibt die nichtinstitutionelle Betreuung deutlich die am häufigsten genutzte Art der Betreuung. Das Alter der Kinder beeinflusst das zeitliche Ausmass und die Art der Betreuung. Im Allgemeinen ist der Anteil der familienergänzend betreuten Kinder im Vorschulalter (74 %) signifikant grösser als im Schulalter (54 %). Folglich werden 26 % der 0- bis 3-jährigen Kinder nicht familienergänzend betreut. Bei den 4- bis 12-jährigen Kindern beträgt dieser Anteil 46 %. (Quelle: BFS, 2014).

Übersicht nach Alter der Kinder, Betreuungsart und Anzahl Betreuungsstunden pro Woche, in %

	Total		Vorschulalter		Schulalter	
	Kinder 0-12 Jahre	± ²	Kinder 0-3 Jahre	± ²	Kinder 4-12 Jahre	± ²
Total¹	60,3	2,7	73,8	3,9	54,1	3,2
Institutionelle Betreuung	29,8	2,4	38,8	4,3	25,7	2,8
1–9 Stunden	15,9	1,9	13,8	3,0	16,9	2,3
10–29 Stunden	11,7	1,7	19,9	3,7	7,9	1,6
30+ Stunden	2,2	0,9	5,1	1,9	0,9	0,7
Nicht-institutionelle Betreuung	44,4	2,8	56,3	4,6	38,9	3,2
1–9 Stunden	27,0	2,5	27,0	4,2	26,9	2,8
10–29 Stunden	14,2	2,0	23,1	3,9	10,1	1,9
30+ Stunden	3,2	1,0	6,2	2,0	1,9	1,0

Quelle: SILC-2013, Version 17.10.2014

1) Mindestens eine Betreuungsart

2) Grenzen des 95 %-Vertrauensintervalls. SILC ist eine Stichprobenerhebung. Das Vertrauensintervall zeigt die Genauigkeit der Resultate.

1.1.3 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.

Der Abzug ist auf einen Maximalbetrag pro Kind und Jahr beschränkt. Gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹ über die direkte Bundessteuer (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

¹ SR 642.11

der steuerpflichtigen Person stehen (Art. 33 Abs. 3 DBG). Der Kinderdrittbetreuungsabzug wurde auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt.

Die Kantone sind aufgrund von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe m des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990² über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz; StHG) ebenfalls verpflichtet, die Kosten für die Drittbetreuung von Kindern in Form eines anorganischen Abzugs zuzulassen. Die maximale Höhe des Abzugs ist von den Kantonen selber festzusetzen. Der Abzug beläuft sich je nach Kanton auf 3000 bis 19 200 Franken pro Kind (Stand 2016, vgl. dazu die Übersicht im Anhang). Im Kanton Uri können sogar sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung der Kinder abgezogen werden. Daneben kennen einzelne Kantone (LU, NW, ZG, VS) zusätzlich auch einen Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder.

1.1.4 Heutiges Ausmass der Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten

Der im DBG vorgesehene Kinderdrittbetreuungsabzug deckt für die meisten Haushalte die effektiv anfallenden Kosten für die Kinderdrittbetreuung³. Gemäss Befragungsdaten aus dem Jahr 2013⁴ bezahlen die Eltern von Kindern in Kindertagesstätten (Kitas) für die Betreuung pro Kind und Monat im Durchschnitt 825 Franken. Eltern, die für ihre Kinder schulergänzende Betreuungseinrichtungen in Anspruch nehmen, haben hingegen lediglich Betreuungsausgaben von durchschnittlich 314 Franken pro Kind und Monat. Durchschnittszahlen eignen sich jedoch nicht unbedingt als Grundlage für die Klärung der Frage, ob der heutige Abzug ausreicht. Auswertungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zeigen, dass die Kosten externer Kinderbetreuung vor allem bei kleinen Kindern je nach Erwerbs- und Betreuungsmodell der Eltern sehr unterschiedlich ausfallen.⁵

Es ist festzuhalten, dass der heutige Maximalabzug bei der direkten Bundessteuer ungefähr die Kosten eines *nichtsubventionierten* Krippenplatzes während knapp zwei Tagen pro Woche deckt. Eine nichtsubventionierte Kita-Betreuung an fünf Tagen pro Woche kostet in den meisten Kantonen 2200 bis 2700 Franken pro Monat. Bei zwei Betreuungstagen pro Woche sind dies rund 10 500 bis 13 000 Franken pro Jahr. Da die Krippentarife in verschiedenen Kantonen vom steuerbaren Einkommen abhängen, werden die Haushalte, die hohe Betreuungskosten aufweisen, doppelt belastet: Einerseits können sie nur einen Teil ihrer Kinderdrittbetreuungskosten von den Steuern abziehen und haben dadurch eine höhere Steuerbelastung. Andererseits steigt auch ihr steuerbares Einkommen, weshalb sie einen höheren Krippentarif entrichten müssen.

Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2012 zeigen, dass für 71 % der Kinder unter 14 Jahren kein Kinderdrittbetreuungsabzug geltend gemacht wurde. Entsprechend wurden für 29 % der Kinder effektive Betreuungskosten in Abzug gebracht. In

² SR 642.14.

³ Vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion der FDP-Liberalen Fraktion (11.3801).

⁴ Evaluationsbericht "Anstossfinanzierung" des BSV, 2013.

⁵ Vgl. Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit, Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern. Bericht der ESTV vom 11.05.2015; [einsehbar unter www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > Steuerpolitik Steuerstatistiken Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen > Berichte > 2015.

1,47 % der Fälle betragen die effektiven Betreuungskosten 10 100 Franken oder mehr. Die durchschnittlichen effektiven Kosten für die Betreuung der Kinder, für die ein Abzug in maximaler Höhe geltend gemacht wurde, betragen schätzungsweise rund 16 800 Franken.⁶

Insgesamt zeigen die Daten, dass die Kosten für die Kinderdrittbetreuung den beim Bund maximal gewährten Betrag von 10 100 Franken meist nur bei Kleinkindern übersteigen. Mit Eintritt des Kindes in den Kindergarten scheint die Obergrenze hingegen in der Regel keine effektive Beschränkung mehr darzustellen. Bei einer Aufhebung oder Erhöhung der Obergrenze bei der direkten Bundessteuer würden also insbesondere Eltern mit Kleinkindern steuerlich entlastet.

Aus den genannten Zahlen lässt sich jedoch nicht ableiten, dass nur 1,47 % der Eltern von einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs profitieren würden. Die Ausweitung dieses Abzugs kann zur Entscheidung führen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszuweiten (vgl. Ziff. 4).

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die beantragte Neuregelung sieht vor, dass der heutige Kinderdrittbetreuungsabzug erhöht wird.

Bei der direkten Bundessteuer sollen anstelle von 10 100 Franken neu maximal 25 000 Franken pro Kind und Jahr abgezogen werden können.

Zudem soll den Kantonen im Steuerharmonisierungsgesetz vorgeschrieben werden, dass die Obergrenze für den Kinderdrittbetreuungsabzug nicht weniger als 10 000 Franken betragen darf. Obwohl in der Lehre die Meinung vertreten wird, dass die Harmonisierungskompetenz des Bundes eine betragsmässige Fixierung der allgemeinen Abzüge im Steuerharmonisierungsgesetz zulassen würde⁷, soll sich der Bund aus föderalistischer Zurückhaltung auf die Verankerung einer minimalen Obergrenze beschränken. Ebenso soll davon abgesehen werden, die Obergrenze für die Kantone festzulegen. Die Kantone können somit mit dieser Einschränkung den Maximalbetrag weiterhin selber festlegen. Kantone, die bereits heute eine Obergrenze von 10 000 Franken oder mehr vorsehen, können diese beibehalten.

Der Kinderdrittbetreuungsabzug soll sowohl bei der direkten Bundessteuer wie auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern weiterhin in der Form eines anorganischen Abzuges ausgestaltet bleiben, d. h. nicht zwingend eine Erwerbstätigkeit voraussetzen. Auch die Anspruchsvoraussetzungen sollen unverändert bleiben. Den Abzug können somit nur jene Steuerpflichtigen 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.⁸

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,

⁶ Vgl. den in Fussnote 5 erwähnten Bericht der ESTV.

⁷ Vgl. etwa Markus Reich in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1, Art. 9 StHG N 28, 2. Aufl., Basel 2002, mit weiteren Hinweisen.

⁸ Vgl. dazu das Kreisschreiben Nr. 30 der Eidgenössischen Steuerverwaltung "Ehepaar- und Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)".

der Ausbildung oder der Erwerbsunfähigkeit nicht wahrgenommen werden konnte.⁹ 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.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Neuregelung

Obwohl in der Schweiz die Beschäftigungsquote der Frauen im internationalen Vergleich hoch ausfällt, sind die geleisteten Arbeitsstunden aufgrund des hohen Anteils an Teilzeiterwerbstätigen sehr tief. Gründe für die hohe Teilzeitquote sind laut einer Studie der OECD unter anderem ein unzureichend ausgebautes und zu teures Kinderdrittbetreuungssystem.¹⁰ Daneben können auch die familiäre Situation, die Erwerbseinkünfte des (Ehe-)Partners sowie ideologische Wertvorstellungen bezüglich des Familienmodells die Eltern bei der Wahl des Beschäftigungsgrades beeinflussen.

Eine nichtsubventionierte Betreuung in einer Kita an fünf Tagen die Woche kostet in den meisten Kantonen zwischen 2200 und 2700 Franken pro Monat. Pro Jahr kann die vollzeitliche Drittbetreuung von Kindern in Kitas somit bis zu rund 32 000 Franken pro Kind betragen. Die Kosten für die Drittbetreuung können also den maximalen Steuerabzug zum Teil deutlich überschreiten. Der negative Erwerbsanreiz, den die hohen Betreuungskosten verursachen, wird in solchen Fällen durch das Steuersystem nochmals verschärft. Dies betrifft Steuerpflichtige mit höheren Erwerbspensen und mittleren oder höheren Einkommen und damit in der Regel besonders gut ausgebildete Fachkräfte.

Ein grosses Potenzial für die quantitative Kompensation des Mangels an inländischen Fachkräften besteht darin, dass diese Personen, insbesondere Frauen, die Erwerbstätigkeit (wieder) aufnehmen oder ihr Arbeitspensum erhöhen. Um dieses Potenzial besser auszuschöpfen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, sollen die Kinderdrittbetreuungskosten steuerlich besser berücksichtigt werden. Ein erhöhter Abzug für die berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen setzt Fachkräften einen gesteigerten Anreiz, vermehrt erwerbstätig zu werden.

Damit die Ziele der FKI erreicht werden, braucht es auch einen erhöhten Abzug bei den kantonalen Steuern. Die Kantone sollen die Obergrenze weiterhin selber bestimmen können. Damit der Abzug der Kinderdrittbetreuungskosten als Erwerbsanreiz wirkt, soll den Kantonen jedoch eine minimale Abzugshöhe vorgeschrieben werden.

⁹ Vgl. dazu die Botschaft zum Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, BBl 2009 4729, insbesondere 4765.

¹⁰ OECD (2013): "OECD Economic Surveys: Switzerland 2013." Paris: OECD Publishing, November 2013.

Neben den berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten sollen auch die Kosten aufgrund einer Ausbildung oder einer Erwerbsunfähigkeit weiterhin steuerlich berücksichtigt werden. Der Kinderdrittbetreuungsabzug soll deshalb nicht als Berufskostenabzug, sondern – wie heute – als anorganischer Abzug ausgestaltet werden.

Die Eltern sollen somit die angefallenen notwendigen Drittbetreuungskosten, die ihnen während der Dauer der Erwerbstätigkeit, der Ausbildung oder der Erwerbsunfähigkeit bei gleichzeitiger Betreuungsunfähigkeit entstehen, bis zum Maximalbetrag abziehen können. Bei teilzeitlich erwerbstätigen Steuerpflichtigen können daher nur die während der Arbeitszeit entstandenen Kosten berücksichtigt werden. Betreuungskosten, die ausserhalb der Arbeits- oder Ausbildungszeit der Eltern angefallen sind, sollen weiterhin nicht abgezogen werden können.

Die Ausweitung des Kinderdrittbetreuungsabzugs lässt sich auch damit motivieren, dass sich die Reform mittel- bis längerfristig selber finanzieren dürfte, also in einer dynamischen Betrachtung eher Mehr- als Mindereinnahmen mit sich bringt (vgl. dazu Ziff. 3).

1.4 Geprüfte, aber verworfene Lösungen

1.4.1 Unbegrenzter anorganischer Abzug

1.4.1.1 Lösungsansatz

Um negative Erwerbsanreize im Sinne der FKI vollständig zu beseitigen, müssten die effektiven Kosten für die Drittbetreuung der Kinder unbegrenzt zum Abzug zugelassen werden. Abzugsfähig sollten jedoch auch in diesem Fall nur die angefallenen notwendigen Drittbetreuungskosten sein, die weder Lebenshaltungs- noch Luxusausgaben darstellen. Als Luxusausgaben gelten Aufwendungen, die den Rahmen der üblichen und notwendigen Drittbetreuungskosten übersteigen und beispielsweise nur aus Gründen des Prestiges oder des persönlichen sozialen Status anfallen und daher besonders kostspielig sind (Luxus-Kita, Luxus-Nanny etc.).

1.4.1.2 Gründe für die Ablehnung

Die Abgrenzung von effektiv notwendigen Kinderdrittbetreuungskosten und weiteren Lebenshaltungs- oder „Luxusausgaben“ dürfte in der Praxis nicht einfach vorzunehmen sein. Mit einer Obergrenze lassen sich die Abgrenzungsschwierigkeiten und die damit verbundenen administrativen Umtriebe beschränken. Eine diesbezügliche Verkomplizierung des Steuerrechts sollte vermieden werden.

Bereits heute ist der Anteil derjenigen Steuerpflichtigen, welche die Obergrenze überschreiten, eher gering. Die vorgeschlagene Obergrenze von 25 000 Franken pro Kind bei der direkten Bundessteuer dürfte daher in vielen Fällen zur Beseitigung der steuerlichen Fehlanreize ausreichen. In Anbetracht der Tatsache, dass ein beträchtlicher Anteil von Ehepaaren mit Kindern ohnehin keine Bundessteuern zahlen muss, werden in erster Linie gutverdienende Eltern von dieser Abzugsmöglichkeit profitieren. Untere und mittlere Einkommensgruppen werden stärker aufgrund einer allfälligen Erhöhung der kantonalen Abzugslimiten entlastet. Eine Obergrenze verhindert deshalb nicht nur, dass von dieser Abzugsmöglichkeit in unangemessenem Umfang Gebrauch gemacht wird, sondern steigert auch deren Sozialverträglichkeit.

Würde der unbegrenzte Abzug zudem – wie heute – als anorganischer Abzug ausgestaltet, so müsste den Kantonen im StHG vorgeschrieben werden, dass sie die Kinderdrittbetreuungskosten neu ohne Obergrenze zum Abzug zuzulassen haben. Der Bund hat sich bei der Festlegung von Abzügen im StHG bisher grosse Zurückhaltung aufgelegt. Den Kantonen zu verbieten, für einen anorganischen Abzug eine Obergrenze vorzusehen, könnte von diesen als ein Eingriff in die Kantonsautonomie gewertet werden.

1.4.2 Anerkennung der Kinderdrittbetreuungskosten als Berufsauslagen (Gewinnungskosten)

1.4.2.1 Lösungsansatz

Die Kosten für die Kinderdrittbetreuung könnten künftig als Berufsauslagen (Gewinnungskosten) qualifiziert werden. Als Konsequenz daraus wären die Kosten der Kinderdrittbetreuung vollumfänglich abziehbar, sofern sie in einem direkten Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit stehen.

Für erwerbstätige Eltern, die Kinder im betreuungsbedürftigen Alter haben, ist der Rückgriff auf institutionelle oder nichtinstitutionelle familienergänzende Betreuung unumgänglich. Entsprechend stellen aus ökonomischer Perspektive Kinderdrittbetreuungskosten berufsnotwendige Auslagen dar. Sofern es das Ziel ist, negative Arbeitsanreize im Steuerrecht vollständig zu beseitigen, müssten daher die berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten unbeschränkt zum Abzug zugelassen werden.

1.4.2.2 Gründe für die Ablehnung

Gemäss Rechtsprechung vor Einführung des Kinderdrittbetreuungsabzugs im DBG und im StHG sind die durch die Drittbetreuung der Kinder entstandenen Kosten nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen zu qualifizieren, obwohl sie eng mit der Einkommenserzielung zusammenhängen können. Kinderdrittbetreuungskosten sind gemäss Bundesgericht Auslagen, die nicht zur Erzielung eines ganz bestimmten Einkommens, sondern zur Erreichung oder Erhaltung der Erwerbsfähigkeit im Allgemeinen getätigt werden.¹¹ Sie gelten somit steuersystematisch als typische Aufwendungen, die vorab von der persönlichen Situation der steuerpflichtigen Person abhängen. Sie werden als fixe Kosten qualifiziert, die unabhängig von einer konkreten, an einem bestimmten Ort ausgeübten Erwerbstätigkeit anfallen.

Bei einer Ausgestaltung des Abzugs als Gewinnungskostenabzug würde nur den berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten Rechnung getragen. Sofern – wie im geltenden Recht – auch Personen in Ausbildung und erwerbsunfähigen Personen ein Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten zugestanden werden soll, ist dieser in Form eines Gewinnungskostenabzugs mangels Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen daher nicht zielgerecht. Es gibt keine Gründe, weshalb am letzten politischen Entscheid bezüglich der Anspruchsberechtigung für den Abzug der Kinderdrittbetreuungskosten nicht festgehalten werden soll. Zumal auch die Gewährung des Abzugs bei Ausbildung den Zielen der FKI entspricht.

¹¹ Vgl. BGE 124 II 29 Erw. 3d mit weiteren Hinweisen.

1.5 Umsetzung

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen unter Aufsicht des Bundes veranlagt und bezogen. Da bei der direkten Bundessteuer lediglich der maximale Abzugsbetrag für die Kinderdrittbetreuungskosten heraufgesetzt werden soll, wäre – abgesehen von den einmaligen Kosten für die IT-seitigen Anpassungen – mit keinem erhöhten Vollzugsaufwand zu rechnen.

Bei den Kantons- und Gemeindesteuern müssten diejenigen Kantone, die heute einen relativ tiefen Maximalbetrag vorsehen, ihre Obergrenze für den Kinderdrittbetreuungsabzug erhöhen. Die übrigen Kantone, bei denen bereits eine Obergrenze von 10 000 Franken oder mehr vorgesehen ist, müssten ihre Steuergesetze hingegen nicht anpassen, da die Ausgestaltung als anorganischer Abzug sowie die Anspruchsvoraussetzungen analog zur direkten Bundessteuer unverändert bleiben. Die allenfalls erhöhte Obergrenze in den kantonalen Gesetzen würde – abgesehen von den einmaligen Kosten für die IT-seitigen Anpassungen – ebenfalls zu keinem erhöhten Vollzugsaufwand für die Kantone führen.

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmen soll. Hierbei sei darauf hingewiesen, dass den Kantonen in der Regel eine Frist von 2 Jahren eingeräumt wird, damit sie ihre Gesetze an neue Bestimmungen im StHG anpassen können. Der Gesetzesentwurf sieht die direkte Anwendbarkeit vor, sofern das kantonale Recht dem StHG im Zeitpunkt des Inkrafttretens widerspricht. In diesem Fall müsste die Kantonsregierung die erforderlichen vorläufigen Vorschriften erlassen.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 33 Abs. 3 DBG

Der Maximalbetrag für die Kosten der Kinderdrittbetreuung soll bei der direkten Bundessteuer erhöht werden. Anstelle von 10 100 Franken sollen neu maximal 25 000 Franken pro Kind und Jahr abgezogen werden können. Die Anspruchsvoraussetzungen sollen hingegen unverändert bleiben. Es können weiterhin nur die tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung der Kinder geltend gemacht werden.

Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG

Nach geltendem Steuerharmonisierungsgesetz können die Kantone die Höhe des maximalen Abzugsbetrags für die nachgewiesenen Kosten der Kinderdrittbetreuung selber uneingeschränkt festlegen. Neu soll den Kantonen vorgeschrieben werden, dass die Obergrenze für den Kinderdrittbetreuungsabzug den Betrag von 10 000 Franken nicht unterschreiten darf. Wie bei der direkten Bundessteuer soll der Kinderdrittbetreuungsabzug bei den Kantons- und Gemeindesteuern weiterhin in der Form eines anorganischen Abzuges ausgestaltet bleiben. Auch die Anspruchsvoraussetzungen sollen unverändert bleiben.

3 **Finanzielle Auswirkungen**

Die Erhöhung der Obergrenze bei der direkten Bundessteuer auf 25 000 Franken hätte beim Bund kurzfristig geschätzte jährliche Mindereinnahmen von rund 10 Millionen Franken zur Folge.

Die Verpflichtung der Kantone, einen Betrag von mindestens 10 000 Franken als Obergrenze vorzusehen, hätte bei Kantonen und Gemeinden kurzfristig geschätzte jährliche Mindereinnahmen von rund 25 Millionen Franken zur Folge. Bei den Auswirkungen auf die Einnahmen der Kantone und Gemeinden wurde davon ausgegangen, dass nur diejenigen Kantone die Obergrenze des Abzugs auf exakt 10 000 Franken erhöhen, die derzeit einen niedrigeren Höchstbetrag kennen. Auf längere Sicht ist davon auszugehen, dass ein erhöhter Kinderdrittbetreuungsabzug sich aufgrund der positiven Beschäftigungsimpulse selber finanziert oder sogar zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen generiert.

Würden die effektiven Kinderdrittbetreuungskosten beim Bund und in den Kantonen unlimitiert zum Abzug zugelassen, so ergäben sich gegenüber dem geltenden Recht bei der direkten Bundessteuer ebenfalls geschätzte Mindereinnahmen in Höhe von rund 10 Millionen Franken pro Jahr, da nur bei wenigen steuerpflichtigen Personen die Kosten für die Drittbetreuung des Kindes 25 000 Franken übersteigen. Die Mindereinnahmen für die Kantons- und Gemeindesteuern würden sich gemäss einer groben Überschlagsrechnung gesamtschweizerisch auf rund 50 Millionen Franken belaufen. Auch hier ist davon auszugehen, dass auf längere Sicht ein erhöhter Kinderdrittbetreuungsabzug aufgrund der positiven Beschäftigungsimpulse steuerlich kompensiert wird.¹²

4 **Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Ein Bericht der ESTV im Rahmen der FKI¹³ hat aufgezeigt, dass von einem Ausbau des Drittbetreuungskostenabzugs hauptsächlich Eltern mit Kleinkindern im Vorkindergartenalter und Eltern mit mittleren und hohen Einkommen profitieren würden:

- Die Kinderdrittbetreuungskosten übersteigen den beim Bund maximal gewährten Betrag von 10 100 Franken meist nur bei Kleinkindern und fallen dort steuerlich teilweise ins Leere. Mit Eintritt des Kindes in den Kindergarten scheint die Obergrenze hingegen keine effektive Beschränkung mehr darzustellen. Positive Erwerbsanreize durch die Erhöhung der Abzugslimiten ergeben sich also vor allem für Eltern von Kleinkindern. Hier dürfte gleichzeitig das grösste Potenzial liegen, da Mütter mit kleinen Kindern einerseits überdurchschnittlich oft nicht oder nur mit kleinen Pensen erwerbstätig sind und andererseits gemäss Studienergebnissen relativ stark auf (steuerliche) Erwerbsanreize reagieren.

¹² Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit, Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern. Bericht der ESTV vom 11.05.2015; [einsehbar unter www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > Steuerpolitik Steuerstatistiken Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen > Berichte > 2015.

¹³ Unterschiedliche Behandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer und steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten, Bericht der ESTV im Rahmen der Fachkräfteinitiative, 12.06.2015; [einsehbar unter www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > Steuerpolitik Steuerstatistiken Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen > Berichte > 2015.

- Die Beschränkung des heutigen Steuerabzugs trifft vor allem Haushalte, in welchen beide Elternteile in etwa gleich viel arbeiten, sowie einkommensstärkere Haushalte, da bei beiden Haushaltsformen aufgrund des hohen Erwerbsumfangs und der nicht oder nur gering subventionierten Plätze hohe Betreuungskosten anfallen, die mit dem Steuerabzug nicht voll berücksichtigt werden. Aufgrund der Steuerprogression würden einkommensstarke Haushalte mehr entlastet als Haushalte mit tieferen Einkommen. Eine Erhöhung des Abzugs würde somit gezielt denjenigen Personen zugutekommen, die aufgrund hoher Betreuungskosten und Steuern von einer Ausweitung des Beschäftigungsgrades absehen.

Aufgrund sinkender Betreuungskosten (infolge des erhöhten Steuerabzugs) dürften die Arbeitsmarktpartizipation und damit auch die Nachfrage nach Betreuungsangeboten steigen. Aufgrund der eher hohen Qualifikation der Zielgruppen würde dies zu einer besseren Ausnutzung des Fachkräftepotenzials, zu einer Belebung des Arbeitsmarktes und letztlich auch zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen. Dies würde sich längerfristig auch günstig auf die Steuereinnahmen auswirken. Tendenziell würden die Erwerbsanreize, insbesondere diejenigen für gut qualifizierte Mütter, gestärkt.

Ein Arbeitspapier der ESTV¹⁴ hat aufgezeigt, dass bei Anerkennung der Kinderdrittbetreuungskosten als vollumfänglich abzugsfähige Gewinnungskosten bei den eidgenössischen und kantonalen Einkommenssteuern kurz- bis mittelfristig mit einer Zunahme um schätzungsweise rund 5000 Vollzeitstellen gerechnet werden könnte. Bei der vorgeschlagenen Lösung mit einer erhöhten Obergrenze könnte dieses Arbeitskräftepotenzial ungefähr zur Hälfte, d.h. rund 2500 Vollzeitstellen, ausgeschöpft werden (basierend auf der Annahme, dass nur die Kantone, die heute einen maximalen Abzug von weniger als 10 000 Franken zulassen, die Limite auf genau diesen Betrag erhöhen). Langfristig könnte wohl mit deutlich positiveren Beschäftigungseffekten gerechnet werden. Anzumerken ist hier, dass die vorliegenden Schätzungen über die Beschäftigungswirkungen auf zahlreichen Annahmen basieren und daher mit hohen Unsicherheiten behaftet sind. Die im Arbeitspapier der ESTV vorgelegten Zahlen können insofern nicht als exakte Richtschnur für eine Steuerreform dienen. Sie vermitteln lediglich einen groben Eindruck vom ungefähren Potenzial steuerlicher Entlastungen für Eltern.

Anhang:

Übersicht über den Abzug der Kosten für die Drittbetreuung der Kinder in den Kantonen

¹⁴ Arbeitspapier der ESTV vom 17. Dezember 2015: Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz., abrufbar unter www.estv.admin.ch > Steuerpolitik, Steuerstatistiken, Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen > Abstimmungen > Ehepaar- und Familienbesteuerung.