Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Juni 2017

606. Steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 5. April 2017 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Entwurf des Bundesgesetzes über die steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten mit erläuterndem Bericht und Fragenkatalog zur Vernehmlassung unterbreitet.

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

Die Vorlage sieht vor, dass der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten bei der direkten Bundessteuer von heute höchstens Fr. 10 100 auf höchstens Fr. 25 000 erhöht wird. Nach der heutigen Regelung von Art. 33 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) können die jährlich nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung eines Kindes bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 10 100 pro Kind, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat, abgezogen werden. Voraussetzung ist, dass die Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Dieser Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten wurde bei der direkten Bundessteuer auf den 1. Januar 2011 eingeführt.

Gemäss erläuterndem Bericht ist die Erhöhung des Abzugs angezeigt, da ein nichtsubventionierter Krippenplatz an fünf Tagen pro Woche in den meisten Kantonen Fr. 2200 bis Fr. 2700 pro Monat koste, womit der heutige Höchstbetrag bei der direkten Bundessteuer nur ungefähr die Kosten eines Krippenplatzes während knapp zweier Tage pro Woche decke. Die Kosten für die Drittbetreuung der Kinder könnten daher den Steuerhöchstabzug zum Teil deutlich überschreiten. Der negative Erwerbsanreiz, den die hohen Betreuungskosten verursachten, würde in solchen Fällen durch das Steuersystem nochmals verschärft. Dies betreffe Steuerpflichtige mit höheren Erwerbspensen und mittleren oder höheren Einkommen und damit in der Regel besonders gut ausgebildete Fachkräfte. Durch die Erhöhung des Abzugs werde solchen Fachkräften, insbesondere Frauen, ein stärkerer Anreiz gesetzt, vermehrt erwerbstätig zu werden.

In der Vorlage ist weiter vorgesehen, dass den Kantonen im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) vorgeschrieben wird, dass die Obergrenze für den Abzug von Kinderdrittbetreuungskosten nicht weniger als Fr. 10 000 betragen darf. Gemäss erläuterndem Bericht beläuft sich die Obergrenze des Abzugs im Jahr 2016 je nach Kanton auf Fr. 3000 bis Fr. 19 200 pro Kind (Kanton Uri unbeschränkt). Im Kanton Zürich beträgt der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten gemäss § 31 Abs. 1 lit. j des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) Fr. 10 100, womit er die vorgeschlagene Mindestobergrenze bereits übersteigt.

Der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten soll gemäss der Vorlage weiterhin in der Form eines anorganischen Abzuges ausgestaltet bleiben, d. h. nicht zwingend eine Erwerbstätigkeit voraussetzen. Auch die Anspruchsvoraussetzungen sollen unverändert bleiben. Gemäss dem erläuternden Bericht wurde der Lösungsansatz der Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten als Berufsauslagen (Gewinnungskosten) verworfen, da dann Personen in Ausbildung und erwerbsunfähigen Personen mangels Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen ein Abzug nicht zugestanden werden könnte. Weiter wurde auch der Lösungsansatz eines unbegrenzten anorganischen Abzugs für notwendige Drittbetreuungskosten verworfen, da die dadurch nötige Abgrenzung von tatsächlich notwendigen Kinderdrittbetreuungskosten zu nicht abzugsfähigen «Luxusausgaben» in der Praxis nicht einfach und mit einem erhöhten administrativen Aufwand verbunden wäre.

Gemäss erläuterndem Bericht ergeben sich aus der Vorlage kurzfristig jährliche Steuerausfälle von rund 10 Mio. Franken beim Bund und von rund 25 Mio. Franken bei den Kantonen und Gemeinden. Auf längere Sicht sei aber davon auszugehen, dass ein erhöhter Kinderdrittbetreuungskostenabzug aufgrund der positiven Beschäftigungsimpulse steuerlich kompensiert werde oder sogar zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen schaffe.

Im Kanton Zürich wurde der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten mit der Änderung des Steuergesetzes vom 17. September 2012 (ABl 2012, 327) auf den 1. Januar 2013 von Fr. 6500 auf Fr. 10 100 erhöht. Mit dem Postulat KR-Nr. 398/2016 betreffend Drittbetreuungskosten von Kindern (Änderung des Steuergesetzes) haben die Kantonsräte Beat Habegger, Tobias Langenegger und Daniel Häuptli den Regierungsrat eingeladen, eine Erhöhung der Obergrenze des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs auf Fr. 25 000 zu prüfen. In seiner Stellungnahme vom 8. Februar 2017 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, das Postulat nicht zu überweisen (RRB Nr. 114/2017). Eine Neubeurteilung des Kinderdrittbetreu-

ungskostenabzugs sei erst dann vorzunehmen, wenn Klarheit darüber bestehe, ob und in welchem Umfang der Kinderdrittbetreuungskostenabzug bei der direkten Bundessteuer und in den anderen Kantonen infolge der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage erhöht werde.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Eidgenössische Steuerverwaltung, Eigerstrasse 65, 3003 Bern, auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 5. April 2017, mit dem Sie uns den Entwurf des Bundesgesetzes über die steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten mit erläuterndem Bericht und Fragenkatalog zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns zu den einzelnen Vernehmlassungsfragen wie folgt:

Frage 1: *Befürworten Sie generell eine Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzuges?*

Durch eine Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzuges können allenfalls bestehende steuerliche Fehlanreize beseitigt werden, was dazu dienen kann, dass mehr Personen, insbesondere Frauen, in den Erwerbsprozess (wieder) eingegliedert werden können oder ihren Beschäftigungsgrad erhöhen. Im Hinblick auf die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials und die Gleichstellung von Frauen und Männern ist dies zu begrüssen. Allerdings ist zumindest im heutigen Zeitpunkt nicht erwiesen, dass dadurch mehr Personen in den Erwerbsprozess eingegliedert werden oder ihr Pensum erhöhen. Auch ist eine Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzuges mit Steuerausfällen verbunden und führt zu einem grösseren Vollzugsaufwand bei der steuerlichen Einschätzung.

Frage 2: *Befürworten Sie die vorgeschlagene Erhöhung der Obergrenze für den Kinderdrittbetreuungsabzug von 10 100 auf 25 000 Franken pro Kind und Jahr bei der direkten Bundessteuer?*

Eine Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzuges bei der direkten Bundessteuer ist aus den unter Frage 1 erwähnten Gründen prüfenswert. Eine Erhöhung von Fr. 10 100 auf Fr. 25 000 erscheint aber als zu weitgehend. Ein Kinderdrittbetreuungskostenabzug von Fr. 25 000 steht in einem ausgeprägten Missverhältnis zu anderen Abzügen, wie etwa dem Kinder- und dem Unterstützungsabzug (Fr. 6500) und dem Abzug für Ehe-

paare (Fr. 2600), was zu ungerechtfertigten Verzerrungen in der Steuerbelastung führen kann. Auch würden sich so hohe Kinderdrittbetreuungskostenabzüge stark auf die progressiv ausgestalteten Steuertarife auswirken und vor allem gut und sehr gut verdienende Eltern steuerlich begünstigen. Die vorgeschlagene Erhöhung dürfte zudem zu erheblichen finanziellen Mitnahmeeffekten bei Steuerpflichtigen führen, deren Kosten für die Kinderdrittbetreuung schon heute mehr als Fr. 10 100 pro Kind betragen. Weiter steht noch nicht fest, ob tatsächlich auf längere Sicht davon auszugehen ist, dass sich die vorgeschlagene Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs aufgrund positiver Beschäftigungsimpulse selbst finanziert oder sich sogar zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen ergeben. Schliesslich hätte eine solche Erhöhung einen spürbar grösseren Vollzugsaufwand bei den kantonalen und kommunalen Steuerbehörden zur Folge, da sich dann vermehrt Abgrenzungsfragen zu steuerlich nicht abzugsfähigen Aufwendungen stellen (vgl. dazu auch Antwort zu Frage 4). Wir ersuchen das EFD deshalb, vertieft zu prüfen, ob durch eine geringere Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzuges die verfolgten Ziele der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials ähnlich gut erreicht werden können und den aufgeführten Bedenken Rechnung getragen werden kann.

Frage 3: *Befürworten Sie, dass den Kantonen im Steuerharmonisierungsgesetz vorgeschrieben wird, dass die im kantonalen Steuergesetz vorgesehene Obergrenze für den Kinderdrittbetreuungsabzug den Betrag von 10 000 Franken nicht unterschreiten darf?*

Nein. Aus föderalistischen und staatspolitischen Gründen ist darauf zu verzichten, den Kantonen einen Höchstabzug von mindestens Fr. 10 000 zwingend vorzuschreiben. Gemäss den Unterlagen zur Vorlage müssten 16 Kantone ihre heute geltenden kantonalen Kinderdrittbetreuungsabzüge anpassen, um den neuen Bundesvorgaben gemäss Revisionsvorlage zu entsprechen. Damit würde entgegen den föderalistischen Prinzipien der Schweiz in die weitreichende Autonomie der Kantone bei der Festlegung der Steuertarife und der Abzüge eingegriffen. Zudem bestehen Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Ergänzung von Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG: Gemäss ausdrücklicher Aufzählung in Art. 129 Abs. 2 BV bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge von der Harmonisierung ausgenommen. Der vorgeschriebene Mindestabzug beschlägt für die Kantone eine tarifarische Frage und ist deshalb von der Bundeskompetenz ausgenommen. Die bundesrechtliche Vorgabe eines betragsmässigen Höchstabzugs für Dritt-

betreuung von mindestens Fr. 10 000 stünde zudem in einer engen Wechselwirkung mit den kantonalen Steuertarifen und den verschiedenen bestehenden kantonalen Steuerabzügen, vor allem zu den kinderbezogenen Abzügen wie etwa dem allgemeinen Kinderabzug oder zu verschiedenen Sozialabzügen des kantonalen Steuerrechts, deren betragliche Festlegung in die verfassungsrechtlich geschützte Kantonsautonomie im Bereich der harmonisierten Steuern fällt. Eine betragliche Festlegung durch den Bund müsste in vielen Kantonen zwangsläufig zu Folgeanpassungen bei den Steuertarifen oder thematisch verbundenen Abzügen führen, damit die heute bestehenden, fein austarierten Belastungsverhältnisse nicht aus den Fugen geraten. Einen solchen indirekten Eingriff in die Kantonsautonomie lehnen wir sowohl aus staatspolitischen wie auch aus verfassungsrechtlichen Überlegungen ab.

Frage 4: *Befürworten Sie die Anspruchsvoraussetzungen?*

Gemäss dem erläuternden Bericht sollen die Anspruchsvoraussetzungen unverändert bleiben, womit sich in erster Linie die Frage stellt, wie die bisherigen Anspruchsvoraussetzungen unter dem Blickwinkel möglicher höherer Abzüge zu beurteilen sind.

Die bereits im geltenden Recht für einen steuerlichen Abzug von Drittbetreuungskosten verlangten Voraussetzungen, namentlich der direkte kausale Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit (so müssen z. B. beide Ehegatten während der Betreuungszeit tatsächlich erwerbstätig sein), der Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit, haben sich grundsätzlich bewährt. Auch im praktischen Vollzug lässt sich kein dringender Anpassungsbedarf feststellen. Auch mit höheren Abzügen im Sinne der Vernehmlassungsvorlage würde sich daran nichts grundsätzlich ändern, auch wenn sich eine Erhöhung des Abzugs auf Fr. 25 000 vor allem bei jüngeren Kindern im Vorschulter mit intensiverem Betreuungsbedarf auswirken dürfte.

Akzentuieren dürfte sich im praktischen Vollzug bei höheren Abzügen der Aufwand für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden für die Abgrenzung zwischen abzugsfähigen Drittbetreuungskosten und nicht abzugsfähigen Kosten für Verpflegung, Freizeitgestaltung oder «Luxusbetreuung», die bei Rechnungen von Betreuungseinrichtungen (Kita, Tagesschulen usw.) oft in einem Gesamtpreis enthalten sind und nicht gesondert ausgewiesen werden. Auch die Überprüfung der Erwerbstätigkeit beider Ehegatten während der Betreuungszeiten dürfte bei höheren Beträgen aufwendiger werden, vor allem bei Teilzeitpensen. Die beschriebenen Herausforderungen lassen sich indessen nur im praktischen Vollzug lösen, sie eignen sich nicht für eine detailliertere Regelung auf Gesetzesebene.

Frage 5: *Befürworten Sie die Ausgestaltung des Kinderdrittbetreuungsabzugs als anorganischen Abzug mit einer Obergrenze oder würden Sie einen unbegrenzten Abzug für die Kinderdrittbetreuungskosten in der Form eines Gewinnungskostenabzugs bevorzugen?*

Die Ausgestaltung des Kinderbetreuungsabzugs als anorganischer Abzug mit einer Obergrenze hat sich bewährt. Ein Systemwechsel hin zu einem Gewinnungskostenabzug hätte zur Folge, dass Personen in Ausbildung und erwerbsunfähigen Personen mangels Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen kein Abzug mehr zugestanden werden könnte. Eine solche Einschränkung des Kreises der Abzugsberechtigten erschiene jedoch gerade unter dem Titel einer Vorlage zur «Fachkräfteförderung» wenig einleuchtend. Weiter ist auch die Beibehaltung einer Obergrenze für den Kinderdrittbetreuungsabzug sinnvoll, um schwierige Abgrenzungsfragen bei der Unterscheidung von tatsächlich notwendigen Kinderdrittbetreuungskosten zu nicht abzugsfähigen «Luxusausgaben» zu vermeiden und den administrativen Aufwand bei der steuerlichen Einschätzung in Grenzen zu halten. Ein Systemwechsel drängt sich daher nicht auf.

Frage 6: *Wie hoch wären die Mindereinnahmen des Kantons, wenn der Kinderdrittbetreuungsabzug mindestens 10 000 Franken beträgt?*

Für den Kanton Zürich würden sich daraus keine Mindereinnahmen ergeben, da der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten gemäss § 31 Abs. 1 lit. j des Steuergesetzes des Kantons Zürich mit Fr. 10 100 bereits über dieser Mindestgrenze liegt.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi