

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 1. Oktober 2013

778

EINGANG GR 23. Okt. 2013			
GRG Nr.	12	GE 14	171

Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 14. September 1992

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft die Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 14. September 1992 (StG; RB 640.1).

I. Allgemeine Bemerkungen

A. Ausgangslage

Mit einer Motion "Einführung Familienabzug im Steuergesetz" vom 16. Februar 2011 verlangten die Kantonsräte und Kantonsrätinnen Alex Frei, Hanspeter Gantenbein, Thomas Merz, Regula Streckeisen, Sara Wüger und Andrea Vonlanthen die Verankerung eines Familienabzugs in Form eines Sozialabzugs. Abzugsberechtigt sollen Eltern sein, welche ihre Kinder selbst betreuen und keinen Abzug nach § 34 Absatz 1 Ziffer 13 des Steuergesetzes (sog. Fremdbetreuungsabzug) geltend machen.

Der Regierungsrat stellte sich in seiner Motionsantwort vom 20. September 2011 grundsätzlich positiv zum geforderten "Eigenbetreuungsabzug". Die kritischen finanzpolitischen Aussichten mit wegbrechenden Erträgen und ansteigenden Aufwendungen sowie die mit Einführung des entsprechenden Abzugs verbundenen Steuerausfälle wurden als Vorbehalte gegenüber einer Erheblicherklärung angeführt.

Anlässlich der Diskussionen vom 9. November 2011 im Grossen Rat wurden von den Motionsbefürwortern vor allem folgende Argumente für eine Erheblicherklärung angeführt:

- Wertschätzung der Eigenbetreuung;
- Stärkung der Familie;
- Wahlfreiheit zwischen Eigen- und Fremdbetreuung;
- Steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdbetreuung.

Die Motionsgegner machten im Wesentlichen folgende Vorbehalte geltend:

- Steuerausfälle;
- Verkomplizierung des Steuersystems;
- Steuerabzug als verfehlte lenkungspolitische Massnahme;
- Steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdbetreuung sei unfair.

Die Motion wurde schliesslich mit 73 zu 40 Stimmen erheblich erklärt.

B. Formelles

Nach § 47 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) hat der Regierungsrat innert zwei Jahren nach Erheblicherklärung einer Motion Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Mit der vorliegenden Botschaft kommt der Regierungsrat der entsprechenden Verpflichtung nach, womit der Motionsauftrag erfüllt ist.

II. Überblick über die Steuergesetzrevisionen der letzten zehn Jahre mit familienpolitischer Auswirkung

Die Steuergesetzrevisionen der letzten zehn Jahren enthielten einige Revisionspunkte, welche auch die Familien erheblich entlastet haben.

Steuergesetzrevision	Massnahmen
2002	• Erhöhung der Vermögensfreibeträge • Erhöhung der Kinderabzüge • Einführung des Kinderfremdbetreuungsabzugs (heute Fr. 4000.--) • Senkung des Vermögenssteuertarifs
2003	• Reduktion des Staatssteuerfusses von 137 % auf 132 %
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 Sozialabzugs • Lineare Erhöhung der Kinderabzüge • Erhöhung der Abzüge für Krankenversicherungsprämien (Fr. 6'200.-- für Ehepaare, Fr. 800.-- für jedes minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind)
2008	• Senkung des Einkommenssteuertarifs im Bereich der mittleren Einkommen • Einführung eines linearen Vermögenssteuertarifs (1,1 Promille) und Erhöhung der Vermögensfreibeträge (Fr. 200'000.-- bei Ehepaaren, Fr. 100'000.-- bei Alleinstehenden, Fr. 100'000.-- für jedes nicht selbständig besteuerte Kind) • Reduktion Staatssteuerfuss von 132 % auf 127 %

2010	• Reduktion Staatssteuerfuss von 127 % auf 117 %
Steuergesetzrevision	Massnahmen
2011	• Senkung des Einkommenssteuertarifs (8 Tarifestufen, Höchstsatz von 8 %) • Einführung des Vollsplittings für Ehepaare und Alleinerziehende
2013	• Jährlicher Ausgleich der kalten Progression

III. Rechtlicher Rahmen

A. Kantonale Tarifautonomie

Die kantonale Tarifautonomie umfasst gemäss Art. 1 Abs. 3 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG; SR 642.14) die eigenständige Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze sowie der sog. Sozialabzüge („Steuerfreibeträge“).

Da die erheblich erklärte Motion die Ausgestaltung des Eigenbetreuungsabzugs als Sozialabzug verlangt, ist der kantonale Gesetzgeber frei, einen solchen im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen einzuführen.

B. Verhältnis zum Recht der direkten Bundessteuer

1. Heutige Rechtslage

Im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) ist kein Eigenbetreuungsabzug vorgesehen. Per 1. Januar 2011 wurde im Zusammenhang mit der Familiensteuerreform der sog. „Fremdbetreuungsabzug“, der im kantonalen Recht schon lange bekannt ist, eingeführt. Dieser beträgt maximal Fr. 10'100.-- (Art. 212 Abs. 2^{bis} DBG).

2. Volksinitiative "Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen"

Am 12. Januar 2010 wurde die Volksinitiative „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“ bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initianten wollen einen verfassungsrechtlichen Anspruch für Eltern verankern, die ihre Kinder selbst betreuen, auf einen mindestens gleich hohen Steuerabzug wie für Eltern, die ihre Kinder fremd betreuen lassen. Mit der entsprechenden steuerlichen Gleichstellung von Eigen- und Fremdbetreuung sollen die Familien als Fundament der Gesellschaft sowie die Eigenverantwortung gestärkt werden. Zudem soll der Tendenz entgegengewirkt werden, die elterlichen Pflichten an den Staat zu delegieren. Ebenso soll die Wahlfreiheit und Eigenbestimmung von Familien bei der Kindererziehung wiederhergestellt und die Entmündigung der Eltern verhindert werden.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 4. Juli 2012 zur Volksinitiative unter anderem gegen die Annahme der Volksinitiative angeführt, dass die durch die Einführung des Abzugs für Fremdbetreuungskosten begründete Wahlfreiheit der Betreuungsart wieder eingeschränkt würde. Damit würden Haushalte mit selbst betreuten Kindern gegenüber Haushalten mit fremd betreuten Kindern erneut bevorzugt, was jedoch gesellschaftspolitisch nicht gerechtfertigt sei. Anzustreben sei eine freie Gestaltung des Familienlebens,

die unabhängig von steuerlichen Be- oder Entlastungen zu wählen sei. Die steuerliche Entlastung von eigenbetreuenden Eltern stehe zudem ausserhalb des Konzepts der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Eltern, die eine Fremdbetreuung gewählt hätten, seien mit effektiven Kosten konfrontiert, welche ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit schmälerten. Diesem Umstand sei mit dem „Fremdbetreuungsabzug“ Rechnung getragen worden. Eine steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdbetreuung bedeute eine Ungleichbehandlung, da sie den Effekt der Einführung des Fremdbetreuungsabzugs wieder rückgängig mache.

Der Bundesrat umschreibt die vier Varianten, welche für eine Umsetzung der Initiative auf Gesetzesstufe - falls diese angenommen wird - offenstehen:

1. Der Fremdbetreuungsabzug ist sowohl auf Stufe DBG als auch auf Stufe StHG aufzuheben.
2. Aufhebung des Fremdbetreuungsabzugs auf Stufe DBG und Verankerung einer Bestimmung im StHG, die es den Kantonen erlaubt, einen Kinderbetreuungsabzug vorzusehen oder nicht. Diejenigen Kantone, welche einen Fremdbetreuungsabzug beibehalten, müssten auch einen Eigenbetreuungsabzug einführen.
3. Beibehaltung des Fremdbetreuungsabzugs im DBG und Verankerung einer Bestimmung im StHG, welche es den Kantonen überlässt, in den kantonalen Steuergesetzen einen Kinderbetreuungsabzug vorzusehen oder nicht. Wird der Fremdbetreuungsabzug beibehalten, ist auch ein Eigenbetreuungsabzug einzuführen.
4. Beibehaltung des Fremdbetreuungsabzugs im DBG und im StHG mit gleichzeitiger Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs.

Aus Vollzugsgründen wäre nach Meinung des Bundesrates die ersatzlose Aufhebung des Fremdbetreuungsabzugs (Variante 1 oder 2) zu favorisieren.

Wird der von der Volksinitiative lancierte Eigenbetreuungsabzug nicht von Volk und Ständen angenommen, entsteht bei Einführung auf Stufe des kantonalen Steuergesetzes eine Disharmonie mit dem System der direkten Bundessteuer, was den Aufwand im Vollzug vergrössert.

C. Interkantonaler Rechtsvergleich

Zurzeit kennen nur wenige Kantone, beispielsweise Luzern, Nidwalden, Wallis und Zug einen Abzug für die Eigenbetreuung von Kindern durch die Eltern.

Die Höhe variiert zwischen Fr. 2'000.-- für Kinder bis 15 Jahre im Kanton Luzern, Fr. 3'000.-- für Kinder bis 15 Jahre im Kanton Nidwalden und Fr. 6'000.-- für Kinder unter 15 Jahre im Kanton Zug.

IV. Ausgestaltung des sog. Eigenbetreuungsabzugs

A. Allgemeines

Wie bereits in der Motionsbeantwortung vom 20. September 2011 ausgeführt, kann ein Eigenbetreuungsabzug, welcher übergeordnetem Bundesrecht entspricht und sich im Rahmen der Tarifautonomie bewegt, nur als sog. Sozialabzug ausgestaltet werden. Der entsprechende Abzug soll zudem unabhängig von der Anzahl der betreuten Kinder gewährt und gesamthaft pro Familie zugesprochen werden. Er soll Fr. 3'000.-- betragen.

B. Erläuterungen zu § 36 Absatz 2 Ziffer 4^{bis} und Absatz 8 StG

Der neue Eigenbetreuungsabzug soll unter § 36 Absatz 2 Ziffer 4^{bis} ins Steuergesetz eingefügt werden. Der ebenfalls einzufügende Absatz 8 regelt die Zuteilung bei sog. „Patchwork“-Familien.

Zum Abzug berechtigen

- Kinder, welche das 14. Altersjahr noch nicht vollendet haben und
- von ihren Eltern bzw. einem Elternteil betreut werden,
- welche die elterliche Sorge über das betreuende Kind innehaben.

Zudem ist erforderlich, dass für die Betreuung kein sog. Fremdbetreuungsabzug gemäss § 34 Absatz 2 Ziffer 13 StG beansprucht wird, was eine Kumulation von Eigenbetreuungs- und Fremdbetreuungsabzug ausschliesst.

Bei getrennt besteuerten Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge ist eine im Aufwand möglichst einfache Zuteilung zu finden. Diese besteht darin, den Eigenbetreuungsabzug demjenigen Elternteil zu gewähren, der Anspruch auf den Kinderabzug gemäss § 36 Absatz 2 Ziffer 1 StG hat. Eine Doppel-Zuteilung muss verhindert werden.

V. Finanzielle Auswirkungen

A. Steuerausfälle

Mit der Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs würden ca. 28'000 Familien steuerlich entlastet. Die daraus resultierenden Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden sind mit ca. Fr. 12 Mio. zu beziffern. Der Kantonsanteil beläuft sich auf Fr. 4,8 Mio., während der Steuerausfall für die Gemeinden auf Fr. 7,2 Mio. zu stehen kommt.

B. Finanzpolitischer Handlungsspielraum

Die finanzielle Ausgangslage des Kantons ist angespannt. Angesichts der unsicheren Wirtschaftslage und deren unmittelbaren Einfluss auf den Steuerertrag sowie vor dem Hintergrund von Mindereinnahmen und zusätzlichen Belastungen wird sich diese noch verschärfen. Gemäss Finanzplan 2015-2017 besteht eine Lücke in der Erfolgsrechnung von rund 38 Mio. Fr. pro Jahr. Der Regierungsrat hat deshalb eine Leistungsüberprüfung an die Hand genommen. Die Finanzierungslücke ist insbesondere auf folgende Entwicklungen zurückzuführen:

- wegbrechende Gewinnausschüttungen von der Nationalbank, ca. Fr. 25-50 Mio.;

- zusätzliche Belastungen durch die Spitalfinanzierung, ca. Fr. 60 Mio.;
- Pflegefinanzierung, Anteil Kanton ca. Fr. 15 Mio.;
- Mehraufwand bei den Ergänzungsleistungen von ca. Fr. 10 Mio.;
- Mehraufwand durch die neue Beitragsfinanzierung an Schulgemeinden von ca. Fr. 25 Mio.

Jede steuerliche Entlastung, auch wenn sie sich wie bei der Einführung des Eigenbetreuungsabzugs relativ bescheiden ausnimmt, wirkt sich daher als zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte von Kanton und Gemeinden aus. Der finanzpolitische Handlungsspielraum für steuerliche Entlastungen ist infolge der sehr unsicheren Prognosen nicht vorhanden.

C. Schwebende Rechtslage infolge Volksinitiative

Über die Volksinitiative „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“ wird das Schweizer Stimmvolk am 24. November 2013 abstimmen. Je nach Ausgang der Abstimmung kann dies zu einer Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes und damit auch zu erneuter Anpassung des Steuergesetzes führen.

VI. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über den Beschluss in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf
- Synopse