

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	MO 35	344
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 21. Februar 2023

99

Motion von Hanspeter Heeb vom 29. Juni 2022 „Gleichbehandlung der Eigenbetreuung“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (1 Erst- und 44 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um eine Verbesserung der Selbstvorsorge zugunsten von Familienfrauen und -männer zu schaffen. Dadurch soll eine finanzielle Entlastung bei der Eigenbetreuung erfolgen. Der Motionär begründet dies in der Ungleichbehandlung zwischen Eigen- und Fremdbetreuung, weil letztere steuerlich entlastet und zunehmend subventioniert ist. Da sowohl die Eigenbetreuung als auch die Fremdbetreuung für die Gesellschaft einen grossen Wert habe und der Gesellschaft zugute käme, liege eine Ungleichbehandlung vor. Die Motion fordert daher, dass der Kanton für die Eigenbetreuung eine geeignete Form der finanziellen Unterstützung schafft. Die Unterstützung solle der finanziellen Vorsorge zugute kommen, beispielsweise in der Invaliditäts- und Todesfallvorsorge oder in Form von Sparbeiträgen zugunsten der 3. Säule. Es wird ein Beitrag von bis zu Fr. 100 pro Monat und Kind vorgeschlagen.

2. Rechtslage

Eine rechtliche Grundlage für die geforderte Subventionierung der Eigenbetreuung existiert weder im eidgenössischen noch im kantonalen Recht. Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) sieht gemäss Art. 29^{sexies} zwar Erziehungsgutschriften für Personen vor, welche die elterliche Sorge über eines oder mehrere Kinder unter 16 Jahren innehaben. Bei diesen Erziehungsgutschriften handelt es sich allerdings nicht um Geldleistungen, sondern um rechnerische Zuschläge zum Erwerbseinkommen, die bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden.

Die Fremdbetreuung ist im Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (RB 861.1) geregelt. Gemäss dessen § 1 Abs. 2 fallen Kinderkrippen, Kinderhorte, Tagesfamilien, Tageskindergärten, Tagesschulen, Mittagstische und Randzeitenbetreuungen unter die Angebote, die von der öffentlichen Hand gefördert werden können. § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung legt die Bedingungen für finanzielle Beiträge durch die öffentliche Hand fest. So werden Angebote etwa nur unterstützt, sofern ein Bedarf besteht und Beiträge nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten erhoben werden.

3. Beurteilung

3.1. Bestehende Förderung aller Familienmodelle

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist wichtig und zu Recht von verschiedener staatlicher Förderung erfasst. Für Fremdbetreuung werden in zunehmendem Masse öffentliche Gelder zur Verfügung gestellt; die steuerliche Entlastung auf Bundes- und Kantonsebene wurde in den letzten Jahren ausgebaut. Die Eigenbetreuung erfährt hingegen keine direkte staatliche Förderung oder spezifische steuerliche Entlastung. Das bedeutet jedoch nicht, dass Familien, die ihre Kinder selbst betreuen, keinerlei staatliche Unterstützung erfahren. Die steuerliche Entlastung von Familien hat im Kanton Thurgau eine lange Tradition:

- 2002: Erhöhung der Vermögensfreibeträge und der Kinderabzüge. Einführung des Kinderfremdbetreuungsabzugs. Senkung des Vermögenssteuertarifs.
- 2005: Einführung des Teilsplittingsverfahrens 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.
- 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 Kinderfremdbetreuungsabzug. 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

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

3.2. Geförderte und nicht geförderte Fremdbetreuung

Es ist festzuhalten, dass nicht jede Form der Fremdbetreuung unterstützt wird, wie dies die Motion erwähnt. So erhalten etwa Verwandte oder Bekannte, die regelmässig Kinder betreuen, keine staatliche Unterstützung. Zudem werden die Kindertagesstätten und die schulergänzenden Betreuungsangebote zum überwiegenden Teil durch die Eltern finanziert, wie der Bericht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Thurgau vom 26. November 2020 aufzeigt (GR 20/WE 2/97), S. 27 und 41).

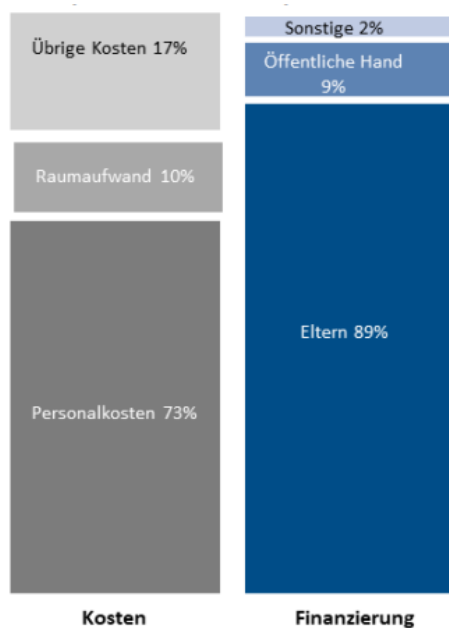


Abbildung 1: Kosten und Finanzierung der Kindertagesstätten im Kanton Thurgau.

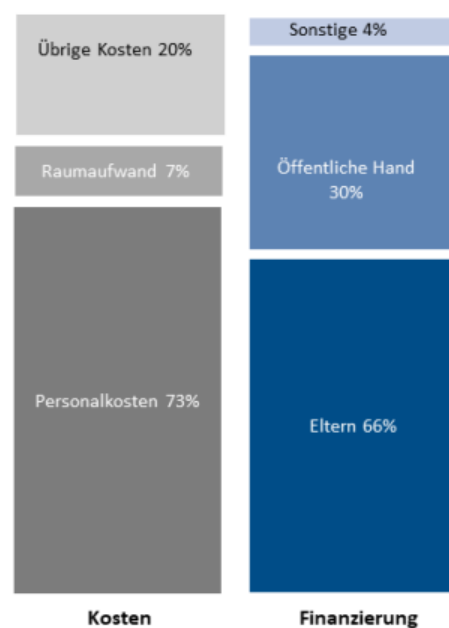


Abbildung 2: Kosten und Finanzierung von schulergänzenden Betreuungsangeboten im Kanton Thurgau.

Die prozentuale Inanspruchnahme der Fremdbetreuung zeigt die Bedeutung der Betreuung durch Grosseltern und Bekannte.

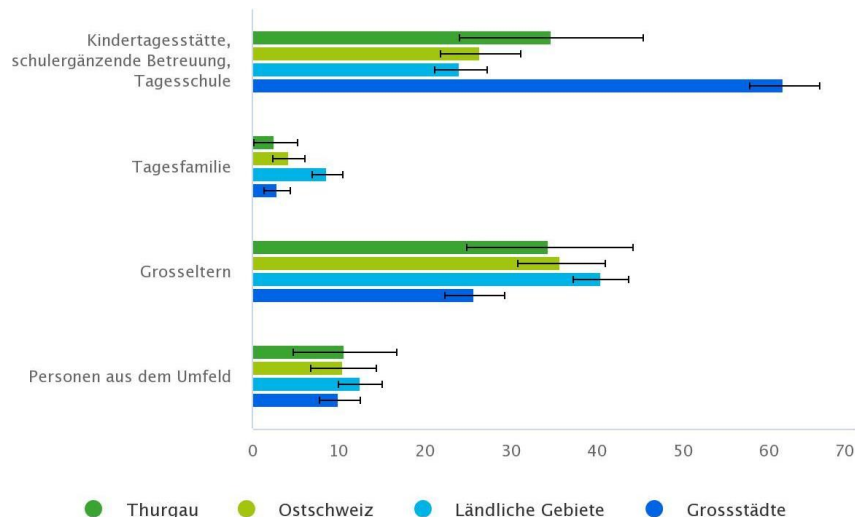


Abbildung 3: Haushalte, die für ihre Kinder im Alter von 0–12 Jahren familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, nach Betreuungsform (ohne Au-pair, Nanny) 2018, Anteile in Prozent (<https://statistik.tg.ch/themen-und-daten/bevoelkerung-und-haushalte/haushalte-und-familien/familienhaushalte-mit-kindern.html/11025>).

Rund 35 % der Eltern im Thurgau nehmen für ihre Kinder im Alter von 0–12 Jahren eine geförderte Kindertagesstätte, schulergänzende Betreuung oder Tagesschulen in Anspruch. Gleichbedeutend ist mit rund 34 % die nicht geförderte Betreuung durch Grosseltern. Ein weiteres Drittel decken Tagesfamilien und Personen aus dem Umfeld ab. Insgesamt ist im Kanton Thurgau damit rund zwei Drittel der Fremdbetreuung staatlich nicht gefördert.

3.3. Neue Förderung der Eigenbetreuung

Die Begründung der Forderung der Motion nach einer staatlichen Förderung der Eigenbetreuung überzeugt nicht. Aus dem Umstand, dass die Fremdbetreuung subventioniert wird, kann nicht abgeleitet werden, nun müsse auch die innerfamiliäre Betreuung staatlich unterstützt werden. Erstens wird, wie aufgezeigt, nur eine Minderheit der Fremdbetreuung staatlich subventioniert. Zweitens hat die Unterstützung der subventionierten familienergänzenden Betreuung eine gewollte Lenkungswirkung: Es sollen mehr Familien ein Lebensmodell mit zwei erwerbstätigen Elternteilen wählen, da dies der Gleichberechtigung dient und dem Fachkräftemangel entgegenwirkt. Diese Lenkungswirkung würde unterlaufen, wenn auch andere Familienmodelle unterstützt würden. Das stünde der Intention der Motion diametral entgegen. Letztlich läuft der Vorschlag einer Finanzierung der Eigenbetreuung auf eine allgemeine Alimentierung von Familien hinaus, was systematisch und mit Blick auf den Vollzugsaufwand über die bestehenden Instrumente realisiert werden sollte (Kinderzulagen, generelle Steuerabzüge und -gutschriften je Kind), sofern es gewollt ist.

Angesichts des begrenzten Nutzens von Fr. 100 pro Kind und Monat erscheinen die absehbar hohen administrativen Aufwände als unverhältnismässig. Hinzu kämen

schwierige Fragen betreffend den Kreis der Anspruchsberechtigten. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass nur Eltern, die keine subventionierte Fremdbetreuung in Anspruch nehmen, von einer Förderung der Eigenbetreuung profitieren könnten. Dies würde aber allenfalls dazu führen, dass wenig fremdbetreute Kinder in Zukunft gar nicht mehr fremdbetreut würden, mit negativen Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit der Eltern. Unklare Ansprüche gäbe es auch bei getrennten, geschiedenen und wiederverheirateten Eltern sowie Patch-Work-Familien. Herausfordernd wäre weiter die Prüfung von unterjährig veränderten Konstellationen von Fremdbetreuungsart und Eigenbetreuung. Die Umsetzung der Motion wäre ergo nur mit einem äusserst hohen Kontroll- und Vollzugsaufwand realisierbar, ohne dass für alle Konstellationen mit Sicherheit eine gerechte Lösung im Sinne einer Gleichbehandlung garantiert wäre. Sie ist daher auch mit Blick auf die Vollzugstauglichkeit nicht zu unterstützen.

3.4. Abgelehnter Eigenbetreuungsabzug

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 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 gar 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. Der Grosse Rat hat einen Eigenbetreuungsabzug bereits fundiert diskutiert und abgelehnt. Die damaligen Überlegungen sind auch heute gültig, die Motion daher nicht erheblich zu erklären.

3.5. Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten einer finanziellen Förderung der Eigenbetreuung hängen massgeblich davon ab, bis zu welchem Alter eine Förderung erfolgen würde. Ausgehend von einer Förderung der Eigenbetreuung von Kindern bis zum vollendeten 12. Lebensjahr, was regelmässig dem Ende der Primarschulzeit entspricht, wären im Kanton Thurgau potenziell 40'000 Kinder vorhanden. Wenn die staatliche Förderung der Eigenbetreuung von der Hälfte beansprucht würde, würden die direkten jährlichen Kosten bei einem Beitrag von Fr. 100 je Kind und Monat 24 Mio. Franken jährlich betragen. Hinzu kämen die indirekten Kosten für den zusätzlichen administrativen Aufwand, die sich angesichts der zahlreichen Herausforderungen ebenfalls im Millionenbereich bewegen dürften. Auch wenn die Kosten auf den Kanton und die Gemeinden verteilt würden, wären die finanziellen Auswirkungen für den Kanton sehr gross. Die Motion ist auch aus finanzpolitischen Überlegungen abzulehnen.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Eine staatliche Förderung der Eigenbetreuung von Kindern würde zu Ungleichheiten zu den nicht staatlich finanzierten Fremdbetreuungsmodellen führen und die gewollte Lenkungswirkung staatlich finanzierter Fremdbetreuung schwächen. Die Motion ist daher abzulehnen.

Betreffend den Vollzug kommt hinzu, dass die Umsetzung der Motion auf eine generelle Alimentierung der Betreuung von Kindern hinausläuft, was angesichts des komplexen und teuren Vollzugs einer neuen staatlichen Sozialausgabe gemäss Motionsvorschlag besser über eine Erhöhung der Kinderzulagen oder der generellen steuerlichen Abzüge und Gutschriften für Kinder erfolgen müsste. Die Motion wäre schwer umsetzbar.

Die direkten und indirekten Kosten einer staatlich finanzierten Eigenbetreuung belaufen sich auf einen zweistelligen Millionenbetrag für den Kanton und für die Gemeinden. Angesichts der finanzpolitischen Perspektive für die kommenden Jahre ist die Motion auch finanzpolitisch klar abzulehnen.

5. Antrag

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

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber