

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat
betreffend Teilrevision des Steuergesetzes
(Betreuungsabzug für Kleinkinder)

20-82

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag über die Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 20. März 2000 (StG; SHR 641.100) für die Schaffung eines Betreuungsabzuges für Kleinkinder. Dem Entwurf im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Die Idee für einen steuerlichen Betreuungsabzug spezifisch für Kleinkinder entstand im Zusammenhang mit der letzten Etappe der kantonalen Umsetzungsstrategie zur Steuerreform und AHV-Finanzierung STAF. Nebst Massnahmen zugunsten eines attraktiven Standortes für Unternehmen, enthielt das kantonale Steuerreformpaket auch Massnahmen für Private. Insbesondere sollten Familien mit Kindern stärker unterstützt werden, weshalb eine Anpassung bei den Abzügen für Versicherungsprämien vorgenommen, eine Steuergutschrift für Familien mit Kinder von 320 Franken eingeführt und die Familienzulagen erhöht wurden. Die Massnahmen dienen auch der Umsetzung der Demografiestrategie des Regierungsrates, die unter anderem beinhaltet, den Kanton Schaffhausen mit gezielten Massnahmen als familienfreundlichen Wohn- und Arbeitsplatz zu fördern. Noch in Beratung ist die Vorlage zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Mit Bericht und Antrag vom 11. Juni 2019 betreffend Erlass eines Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter (ADS 19-47) unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage, mit welcher für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung gesorgt werden soll. Mit einer befristeten finanziellen Beteiligung durch den Kanton an die familienergänzende Kinderbetreuung sollen die externen Betreuungskosten für Eltern gesenkt werden, wenn sie ihre Kinder im Vorschulalter in die Obhut einer Betreuungseinrichtung geben.

Zur Finanzierung dieses Vorhaben wurde mit dem Abschluss der Staatsrechnung 2018 eine finanzpolitische Reserve von 12 Mio. Franken beschlossen. Ihr Zweck ist es, die jährlichen Kosten von Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter zwecks Vereinbarkeit von Familie und Beruf auszugleichen. Ausgleichsbeiträge dürfen jährlich zur Deckung

der jeweils angefallenen Kosten für Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter entnommen werden, jedoch längstens bis zum vollständigen Abbau der finanzpolitischen Reserve.

Anlässlich der ersten Lesung des Kantonsrates zum Bericht und Antrag betreffend Erlass eines Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter und der Vorlage der Spezialkommission 2019/1 vom 21. August 2019 (ADS 19-96) wurde beantragt, dass Eltern, welche ihre Kinder selbständig betreuen, gleichermassen Anspruch auf eine Betreuungsgutschrift haben. Mit diesem Antrag soll erzielt werden, dass keine Differenzierung zwischen den verschiedenen Betreuungsmöglichkeiten und somit keine Bevorzugung der einen oder anderen Betreuungsform gemacht wird. Der Antrag wurde mit 32 zu 24 Stimmen zwar abgelehnt, im Wesentlichen, weil er im Zusammenhang mit der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung sachfremd erschien, hat das notwendige Mehr für eine zweite Beratung (vgl. § 46 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 20. Dezember 1999; SHR 171.110) aber dennoch deutlich erreicht. Zudem zeigte sich in der Ratsdebatte ein gewisses Verständnis für eine stärkere finanzielle Entlastung auch für Familien, welche ihre Kleinkinder selbst betreuen (vgl. Protokoll der 21. Sitzung des Kantonsrates vom 9. Dezember 2019, Seite 1117 ff.).

Allgemein scheint die Haltung, Familien müssten unabhängig von der Betreuungsform entlastet werden, weit verbreitet zu sein. Auf Bundesebene wurde letztes Jahr in Sachen "18.050: Steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten" eine solch familienfreundliche Ergänzung vorgenommen. Gemäss der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates (BBl 2018 3019 ff.) sollte der maximale Betrag, der jährlich von der direkten Bundessteuer für Kinderdrittbetreuung abgezogen werden kann, von 10'100 Franken auf 25'000 Franken angehoben werden. Dahinter stand die Überlegung, durch die stärkere Berücksichtigung der Kosten für die Kinderbetreuung im Steuerrecht einen Erwerbsanreiz, insbesondere für gut qualifizierte Mütter, zu schaffen. Da nur ein begrenzter Betrag und nicht die effektiven Kosten für die Drittbetreuung der Kinder abgezogen werden können, entstehen negative Erwerbsanreize. Hohe Kita-Kosten und Steuerzahlungen führen gemäss Studienergebnissen dazu, dass gerade Mütter mit kleinen Kindern vermehrt Teilzeit arbeiten oder die Berufstätigkeit aufgeben. Im Parlament wurde die bundesrätliche Vorlage jedoch einschneidend abgeändert, indem zusätzlich eine Erhöhung des allgemeinen Steuerabzugs von 6'500 auf 10'000 Franken pro Kind vorzusehen wurde, um Familien generell stärker zu unterstützen. Am 27. September 2020 wird in der Referendumsabstimmung über diese Entlastungsmassnahmen für Familien entschieden werden.

Der Regierungsrat hat sich vor diesem Hintergrund überlegt, mit welchen Instrumenten auch Familien, welche ihre Kinder selbst betreuen, finanziell entlastet werden können, um so die Familienarbeit generell stärker zu honorieren und dem demografischen Wandel noch stärker zu begegnen.

2. Denkbare Massnahmen zur Entlastung von Familien

Die Familienunterstützung basiert bereits auf mehreren Massnahmen, an welche vorliegend angeknüpft werden soll, um die Entlastung nicht weiter zu verzetteln. In Frage kommen dabei solche, welche in der kantonalen Kompetenz stehen respektive bei welchen ein kantonaler Handlungsspielraum besteht.

Im Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter eine Gutschrift für Familien unabhängig der Betreuungsform vorzusehen, würde nicht im Einklang mit dem Gesetzeszweck und dem unter Ziff. 1 dargelegten zugehörigen politischen Auftrag stehen. Die Finanzierung solcher Gutschriften durch Entnahmen aus der mit der Staatsrechnung 2018 beschlossenen finanzpolitischen Reserve wäre zudem unzulässig. Über die Reserve dürfen nur Kosten für Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter ausgeglichen werden.

In der kantonalen Kompetenz liegt weiter die Festlegung der Höhe der Familienzulagen. Diese wurden im Rahmen der kantonalen Umsetzungsstrategie zur STAF bereits von 200 auf 230 Franken und die Ausbildungszulagen von 250 auf 290 Franken erhöht. Finanziert wurde die Erhöhung primär über eine Anhebung der Beitragssätze der Arbeitgeber, da die Unternehmen andererseits von steuerrechtlichen Anpassungen profitieren konnten. Eine weitere Erhöhung wäre jedoch nicht vertretbar, weil Unternehmen, unter ihnen viele KMUs, infolge der Corona-Krise aktuell wirtschaftlich geschwächt sind. Zudem könnten auf diesem Weg nicht gezielt auch Familien, welche ihre Kinder selbst betreuen, entlastet werden.

Ein beliebtes und effektives Mittel zur Entlastung von Familien ist schliesslich das Steuerrecht. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) gestattet es, im kantonalen Recht spezifische kinderbezogene Abzüge vorzusehen (vgl. Art. 9 Abs. 4 StHG). Mit einer Anpassung respektive Ergänzung bei diesen Abzügen kann die gewünschte Entlastung für Familien, welche ihre Kinder selbst betreuen, ohne zusätzliche Bürokratie für die Betroffenen und die Verwaltung erreicht werden. Die vorliegende Gesetzesvorlage verfolgt daher diesen Weg.

3. Geltendes Recht in Sachen Abzüge für Kinder

a.) Überblick

Im Kanton Schaffhausen kann für jedes minderjährige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt, ein Kinderabzug von 8'400 Franken geltend gemacht werden. Werden die Eltern getrennt besteuert, so wird der Kinderabzug hälftig aufgeteilt, wenn das Kind unter gemeinsamer elterlicher Sorge steht und keine Unterhaltsbeiträge nach Art. 35 Abs. 1 lit. c für das Kind geltend gemacht werden (Art. 37 Abs. 1 lit. b StG). Gesamtschweizerisch betrachtet reicht die kantonale Spannweite von 5'000 bis 12'000 Franken, was zeigt, dass der Kanton Schaffhausen im Mittelfeld liegt. Im Vergleich dazu beträgt der

Kinderabzug bei der direkten Bundessteuer nur 6'500 Franken (Art. 35 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG; SR 642.11]).¹⁾

Lassen die Steuerpflichtigen ihr Kind etwa in einer Kindertagesstätte fremd betreuen, weil sie erwerbstätig sind, so kommt für die Fremdbetreuung noch ein Abzug von höchstens 9'400 Franken pro Kind hinzu. Im gesamtschweizerischen Vergleich reicht die Spannweite von 3'000 Franken bis hin zum Abzug sämtlicher Kosten für die Kinderfremdbetreuung. Bei der direkten Bundessteuer beträgt der Drittbetreuungsabzug 10'100 Franken pro Kind (Art. 33 Abs. 3 DBG).²⁾

Einige Kantone (OW, ZG, LU, VS) gewähren Eltern, die auf eine Drittbetreuung verzichten, ergänzend zum Kinderabzug einen zusätzlichen Eigenbetreuungsabzug.

b.) Einführung eines Eigenbetreuungsabzuges oder eines allgemeinen Betreuungsabzuges für Kleinkinder?

Auf den ersten Blick erscheint ein Eigenbetreuungsabzug als eine adäquate Möglichkeit, gezielt den Familien, welche ihre Kinder nicht fremdbetreuen lassen und damit nicht an der befristeten finanziellen Beteiligung durch den Kanton an die familienergänzende Kinderbetreuung partizipieren, eine Entlastung zukommen zu lassen. Der Eigenbetreuungsabzug könnte auf 3'000 Franken festgelegt werden, womit er etwa einen Drittel des Maximalbetrages des Abzuges für die Kinderfremdbetreuung beträgt. Die Folge davon wäre, dass Familien mit Eigenbetreuung gegenüber heute bessergestellt würden, weil das steuerpflichtige Einkommen tiefer wäre als das effektiv verfügbare Einkommen. Für Familien mit Fremdbetreuungskosten würde sich nichts ändern, ihr steuerpflichtiges Einkommen würde weiterhin dem effektiven Einkommen entsprechen, solange die Fremdbetreuungskosten den maximal dafür zulässigen Abzug nicht übersteigen. Folgendes Beispiel für eine Familie mit zwei Kindern im Vorschulalter veranschaulicht dies:

¹⁾ Am 27. September 2020 wird in der Referendumsabstimmung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer über eine Erhöhung dieses Abzuges auf 10'000 Franken entschieden.

²⁾ Am 27. September 2020 wird in der Referendumsabstimmung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer über eine Erhöhung dieses Abzuges auf 25'000 Franken entschieden.

	Familie mit Eigenbetreuung	Familie mit Fremdbetreuung
Nettoeinkommen (ohne Betreuungskosten)	80'000	80'000
- Fremdbetreuungskosten 2	--	- 18'800
Effektiv verfügbares Einkommen	80'000	61'200
Nettoeinkommen (ohne Betreuungskosten)	80'000	80'000
- max. Abzug Fremdbetreuung	--	- 18'800
- Abzug Eigenbetreuung	- 6'000	--
steuerpflichtiges Einkommen	74'000	61'200

Der dargelegte Effekt ist problematisch, weil Familien mit fremdbetreuten Kindern und solche, bei denen die Kinder selbst betreut werden, steuerlich möglichst gleichgestellt werden sollten. Zudem würde die mit dem Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter erhoffte Wirkung geschmälert, der Anreiz zur Erwerbstätigkeit würde nicht mehr gleichermassen gesteigert. Bei der teilweisen Fremd- und Eigenbetreuung müssten zudem Abgrenzungen vorgenommen werden, wodurch ein zusätzlicher bürokratischer Mehraufwand entstehen würde. Dieser lohnt sich nicht, wenn man bedenkt, dass nur für rund 250 der rund 3'100 Kinder im Vorschulalter ein Fremdbetreuungsabzug geltend gemacht wird.

Vor diesem Hintergrund soll nicht ein Eigenbetreuungsabzug eingeführt werden, der zu steuerrechtlich problematischen Verzerrungen führt, sondern es soll stattdessen ein neuer Sozialabzug für alle Familien mit Kindern im Vorschulalter von 3'000 Franken eingeführt werden. Profitieren können davon alle Eltern der rund 3'100 Kindern im Vorschulalter unabhängig von der Betreuungsform. Die finanzielle Auswirkung wird unter Ziff. 6 näher erläutert.

4. Erläuterung der Gesetzesanpassung

Art. 37 Abs. 1 lit. a (neu)

¹ Vom Reineinkommen werden als steuerfreie Beträge abgezogen:

- a) 3'000 Fr. für jedes Kind, das am Ende der Steuerperiode das 5. Altersjahr noch nicht vollendet hat und für das ein Abzug gemäss lit. b geltend gemacht werden kann;

Der Regelungsgegenstand von Art. 37 Abs. 1 wird um einen neuen Sozialabzug, einen Betreuungsabzug für Kinder im Vorschulalter, ergänzt. Es soll vorgesehen werden, dass die Eltern für jedes Kind, das am Ende der Steuerperiode das 5. Altersjahr noch nicht vollendet hat und welches von ihnen betreut wird, 3'000 Franken vom Reineinkommen abziehen können. Dieser Abzug soll als Ergänzung zum Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter die Familienarbeit generell stärker honorieren. Familien sollen unabhängig von der Betreuungsform der Kleinkinder entlastet werden, weil sie generell in diesem Stadium finanziell stark belastet sind; sei es, weil sie ihre Erwerbstätigkeit reduzieren, sei es, weil sie Auslagen für die in diesem Zeitraum kostenintensive Fremdbetreuung haben.

Mit einem Betreuungsabzug für Kleinkinder kann der Kanton Schaffhausen seine Position als familienfreundlicher Kanton weiter ausbauen.

Prozentual betrachtet werden tiefere Einkommensklassen stärker entlastet wie höhere Einkommensklassen, was steuersystematisch korrekt ist: Folgendes Beispiel für eine Familie mit zwei Kindern im Vorschulalter veranschaulicht dies:

	Familie tiefes Einkommen	Familie höheres Einkommen
Steuerpflichtiges Einkommen	40'000	80'000
Steuerbelastung	2'636	7'848
- Betreuungsabzug Kleinkinder	- 6'000	- 6'000
Steuerpflichtiges Einkommen neu	34'000	74'000
Steuerbelastung neu	1'750	6'892
Entlastung	613	956
<i>Entlastung in Prozent</i>	<i>33%</i>	<i>12%</i>

Diese Gesetzesänderung steht im Zusammenhang mit dem Erlass eines Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter. Aufgrund des Prinzips der Einheit der Materie lassen sich diese beiden Vorlagen nicht in einer einzigen Vorlage zur Beschlussfassung unterbreiten. Die Teilrevision des Steuergesetzes in Sachen Betreuungsabzug für Kleinkinder soll jedoch nur in Kraft treten, wenn das Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter in Kraft tritt. Mittels entsprechend ausformulierter Beschlussziffer betreffend Inkrafttreten wird dies sichergestellt.

5. Verzicht auf Vernehmlassung

Der Regierung hat aus den folgenden Gründen auf eine Vernehmlassung verzichtet: Zum einen hat der Kantonsrat anlässlich der Sitzung vom 9. Dezember 2019, Seite 1117 ff. signalisiert, dass eine steuerrechtliche Entlastung auch der Familien, welche ihre Kinder selbst betreuen, prüfenswert ist. Zum anderen besteht eine zeitliche Dringlichkeit, da die vorliegende Steuergesetzänderung zusammen mit dem sich bereits in der 2. Lesung befindenden Erlass eines Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter (ADS 19-47) in Kraft treten soll.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Gesetzesänderung führt zu Mindereinnahmen von gut 0.5 Mio. Franken pro Jahr beim Kanton und knapp 0.5 Mio. Franken bei den Gemeinden. Im Vergleich dazu würden die geschätzten Steuereinnahmen je um 0.4 Mio. Franken sinken, wenn nur den Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen, ein Betreuungsabzug gewährt würde.

Die beantragte Revision hat keine personellen Auswirkungen.

7. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Schaffhausen, 11. August 2020

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Entwurf Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern

Gesetz über die direkten Steuern

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 37 Abs. 1 lit. a (neu)

¹ Vom Reineinkommen werden als steuerfreie Beträge abgezogen:

- a) 3'000 Fr. für jedes Kind, das am Ende der Steuerperiode das 5. Altersjahr noch nicht vollendet hat und für das ein Abzug gemäss lit. b geltend gemacht werden kann;

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Es tritt zusammen mit dem Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter vom in Kraft.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: