



Bern, 30. September 2016

**Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung
betreffend
steuerliche Behandlung der
Kinderdrittbetreuungskosten**

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 3 |
| 1.1 | Auftrag des Bundesrates | 3 |
| 1.2 | Geltender Kinderdrittbetreuungsabzug | 3 |
| 1.3 | Parlamentarische Vorstösse..... | 3 |
| 1.4 | Statistische Angaben | 3 |
| 1.5 | Heutiges Ausmass der Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten | 4 |
| 1.6 | Bisherige Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie | 5 |
| 1.6.1 | Impulsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung ... | 5 |
| 1.6.2 | Betreuungsgutscheine | 6 |
| 1.6.3 | Schaffung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen | 6 |
| 1.6.4 | Prüfung der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten | 6 |
| 2 | Mögliche Lösungen | 8 |
| 2.1 | Ziel des Prüfauftrages | 8 |
| 2.2 | Unbegrenzter Abzug oder Abzug mit Obergrenze | 8 |
| 2.3 | Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei Erwerbstätigkeit, bei Ausbildung oder bei Erwerbsunfähigkeit | 9 |
| 2.4 | Lösung nur auf Bundes- oder auch auf Kantonebene | 10 |
| 3 | Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Erhöhung des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten..... | 10 |
| 4 | Finanzielle Auswirkungen..... | 11 |
| 4.1 | Allgemeines | 11 |
| 4.2 | Bei einem unbegrenzten Abzug..... | 11 |
| 4.3 | Bei einem begrenzten Abzug | 12 |
| 5 | Schlussfolgerung | 12 |

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag des Bundesrates

Die Kosten der familienexternen Kinderbetreuung und deren steuerliche Behandlung können die Erwerbsanreize der Eltern, insbesondere diejenigen der Frauen, beeinflussen. Am 19. Juni 2015 erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Finanzdepartement im Rahmen der Fachkräfteinitiative (FKI) einen Prüfungsauftrag bezüglich der steuerlichen Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten. Dabei soll insbesondere untersucht werden, ob Drittbetreuungskosten als unbeschränkt abzugsfähige Gewinnungskosten zu betrachten sind oder ob das Maximum des heutigen Steuerabzuges erhöht werden soll, um negative Erwerbsanreize zu beseitigen. Der Prüfbericht soll dem Bundesrat gleichzeitig mit dem Antrag zum weiteren Vorgehen bei der Ehepaarbesteuerung unterbreitet werden.

1.2 Geltender Kinderdrittbetreuungsabzug

Der Abzug für die Kosten der Kinderdrittbetreuung ist heute in der Form eines anorganischen Abzugs¹ ausgestaltet und auf einen Maximalbetrag pro Kind und Jahr beschränkt. Bei der direkten Bundessteuer können jährlich die nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung eines Kindes bis zu einem Maximalbetrag von 10'100 Franken pro Kind in Abzug gebracht werden, soweit die Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen (Art. 33 Abs. 3 DBG; SR 642.11). Die Kantone sind aufgrund von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe m StHG (SR 642.14) verpflichtet, die Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern in Form eines anorganischen Abzugs zuzulassen. Die maximale Höhe des Abzuges ist von den Kantonen selber festzusetzen. Der Abzug beläuft sich je nach Kanton zwischen 3'000 und 19'200 Franken pro Kind (Stand 2015). Im Kanton Uri können sogar sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder abgezogen werden.

1.3 Parlamentarische Vorstösse

In den letzten Jahren wurden diverse parlamentarische Vorstösse eingereicht, in welchen Massnahmen zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kinderdrittbetreuung gefordert wurden:

- Motion Derder. Erhöhung des Abzuges für die Fremdbetreuung von Kindern auf 24 000 Franken (14.3955); hängig (der BR beantragte in seiner Stellungnahme vom 19. November 2014 die Ablehnung).
- Interpellation Derder. Erhöhung der steuerlichen Abzüge für die Fremdbetreuung von Kindern. Langfristige Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (14.3956); hängig.
- Motion FDP-Liberale Fraktion. Erhöhung der Fremdbetreuungsabzüge auf 24 000 Franken (11.3801); erledigt (der Nationalrat lehnte die Motion am 9.9.2013 ab).

1.4 Statistische Angaben

Im Jahr 2013 wurden 60% der 0- bis 12-jährigen Kinder institutionell oder nicht-institutionell familien- und schulergänzend betreut (vgl. Tabelle 1). In dieser Altersgruppe nehmen 30% der Kinder zumindest eine institutionelle Betreuungsform in Anspruch (z.B. Krippen, Tagesstrukturen, Tagesfamilien oder -mütter). In 44% der Fälle erfolgt die Betreuung ausschliesslich oder zusätzlich nicht-institutionell. Die Kinder werden von Hausangestellten (Nanny, Au-pair, Babysitter) oder einer nahestehenden Person (Verwandte, Bekannte, Nachbarn) betreut. Unabhängig

¹ Anorganische Abzüge stehen in keinem direkten ursächlichen 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 erscheinen oder ein bestimmter sozialer Status (Sozialabzug) berücksichtigt werden soll. Vgl. dazu auch Ziff. 2.2.

vom Alter der Kinder bleibt die nicht-institutionelle 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 signifikant grösser (74%) als im Schulalter (54%). Folglich werden 46% der 4- bis 12-jährigen Kinder nicht familienergänzend betreut. Bei den unter 4-jährigen Kindern beträgt dieser Anteil 26%. (Quelle: BFS, 2014).

Tabelle 1: 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.

1.5 Heutiges Ausmass der Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten

Wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme zur Motion der FDP-Liberalen Fraktion (11.3801) festgehalten hat, deckt der im DBG vorgesehene Kinderdrittbetreuungsabzug für die meisten Haushalte die effektiv anfallenden Kosten für die Kinderdrittbetreuung. Gemäss Befragungsdaten aus dem Jahr 2013² bezahlen die Eltern von Kindern in Kindertagesstätten 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 sind jedoch nicht unbedingt dazu geeignet, um ableiten zu können, ob der heutige Abzug ausreicht. Auswertungen der ESTV zeigen, dass die Kosten externer Kinderbetreuung vor allem bei kleinen Kindern je nach Erwerbs- und Betreuungsmodell der Eltern sehr unterschiedlich ausfallen.

Es ist festzuhalten, dass der heutige Maximalabzug bei der direkten Bundessteuer ungefähr die Kosten eines *nichtsubventionierten* Krippenplatzes während knapp zwei Tagen pro Woche deckt³. Da die Krippentarife in verschiedenen Kantonen vom steuerbaren Einkommen abhängen, werden die Haushalte, welche 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 KITA-Tarif entrichten müssen.

² Evaluationsbericht "Anstossfinanzierung" des BSV, 2013.

³ Eine nichtsubventionierte KITA-Betreuung an 5 Tagen die Woche kostet in den meisten Kantonen 2'200 bis 2'700 Franken pro Monat. Bei zwei Betreuungstagen pro Woche sind dies rund 10'500 Fr. bis 13'000 Fr. pro Jahr.

Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2012 zeigen, dass für 71% der Kinder unter 14 Jahren kein Kinderdrittbetreuungsabzug geltend gemacht wird⁴. Entsprechend sind für 29% der Kinder die effektiven Betreuungskosten grösser als Null. In 1,47% der Fälle betragen die effektiven Betreuungskosten 10'100 Franken oder liegen darüber. Gemäss den Schätzungen betragen die durchschnittlichen effektiven Betreuungskosten derjenigen Kinder, für welche ein Abzug in maximaler Höhe geltend gemacht wurde, rund 16'800 Franken.

Insgesamt zeigen die Daten, dass die Kinderdrittbetreuungskosten den beim Bund maximal gewährten Betrag von 10'100 Franken meist nur bei Kleinkindern übersteigen und dort steuerlich teilweise ins Leere fallen. Mit Eintritt des Kindes in den Kindergarten scheint die Obergrenze hingegen keine effektive Beschränkung mehr darzustellen. Bei einer Aufhebung der Limite 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 des Kinderdrittbetreuungsabzugs kann zur Entscheidung führen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszuweiten (vgl. hierzu Ziff. 3).

1.6 Bisherige Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie

1.6.1 Impulsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung⁵ ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Es handelt sich um ein befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können (Anstossfinanzierung).

Das Parlament hat am 1. Oktober 2010⁶ eine Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre bis zum 31. Januar 2015 beschlossen und dafür einen neuen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken bewilligt. Am 26. September 2014⁷ hat das Parlament erneut die Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre bis zum 31. Januar 2019 beschlossen und dazu einen neuen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken gesprochen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat 2016 in einer Bilanz zum Impulsprogramm aufgezeigt, dass die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung einem grossen Bedürfnis entsprechen. Insgesamt konnten in den 13 Jahren seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes 2'825 Gesuche bewilligt werden. Der Bund hat damit die Schaffung von 50'600 neuen Betreuungsplätzen unterstützt. Dies entspricht gut einer Verdoppelung des geschätzten Platzangebots. 198 Gesuche, mit denen weitere 4'690 Plätze geschaffen werden sollen, sind noch in Bearbeitung⁸. Die Betreuungseinrichtungen tragen deutlich zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei. Ohne Betreuungsplatz hätte wohl rund die Hälfte der befragten Eltern die Erwerbstätigkeit aufgeben oder reduzieren müssen. Die Finanzhilfen wirken zudem sehr nachhaltig: 98% der Kindertagesstätten und 95% der schulergänzenden Einrichtungen sind auch nach dem

4 Vgl. Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit, Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern. Bericht der ESTV vom 11.05.2015. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/dokumentation/zahlen-und-fakten/berichte.html#1126936136>

5 SR 861.

6 AS 2011 307.

7 AS 2011 307.

8 Bundesamt für Sozialversicherungen, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach 13 Jahren (Stand 1. Februar 2016). <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html>

Ende der Finanzhilfen noch in Betrieb⁹.

Die Hauptzuständigkeit für die familienergänzende Kinderbetreuung liegt trotz Impulsprogramm des Bundes aber bei den Kantonen und Gemeinden. Die Rolle des Bundes ist und bleibt somit subsidiär.

1.6.2 Betreuungsgutscheine

Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgt in den meisten Gemeinwesen über die Objektsubventionierung. Anbieter von familienergänzender Kinderbetreuung (Kindertagesstätten etc.) erhalten Betriebsbeiträge, durch welche die Eltern nicht direkt entlastet werden. Über die Sozialtarife können die Eltern je nach Einkommenshöhe jedoch von verbilligten Plätzen profitieren.

Einige Gemeinwesen haben bereits heute bei der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung den Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung vorgenommen, indem sie Betreuungsgutscheine eingeführt haben. Die Stadt Luzern hat schon 2009 Betreuungsgutscheine als finanzielle Unterstützung für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter eingeführt, um Familie und Beruf besser vereinen zu können¹⁰. Da das Modell in der Stadt Luzern erfolgreich war, haben in der Zwischenzeit verschiedene andere Gemeinden ein ähnliches System eingeführt. In der Stadt Bern wurde beispielsweise auf den 1. Januar 2014 für die subventionierten Plätze in den Kindertagesstätten Betreuungsgutscheine eingeführt¹¹. Diese stellen eine finanzielle Vergünstigung für Eltern dar, die ihre Kinder bis zum Abschluss des Kindergarten in einer Kindertagesstätte betreuen lassen. Vorausgesetzt wird dabei, dass die Eltern erwerbstätig sind. Ausbildung und Arbeitslosigkeit werden zudem der Erwerbstätigkeit gleich gestellt. Die Höhe der Gutscheine richtet sich nach dem Einkommen der Eltern. Die Eltern können die ihnen entsprechende Kita selber auswählen. Der Gutschein kann bei einer städtischen Kita oder bei allen privaten Kitas in der Stadt Bern, welche die kantonalen Vorgaben erfüllen und Gutscheine entgegen nehmen, eingelöst werden.

1.6.3 Schaffung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen

Der Bund setzt sich für die Schaffung einer familienfreundlichen Erwerbskultur in der Arbeitswelt ein. Er unterstützt die Unternehmen gezielt mit Informations- und Sensibilisierungsprojekten, um bewährte Lösungen besser bekannt zu machen. So hat er beispielsweise 2007 mit der Unterstützung des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes und des Schweizerischen Gewerbeverbandes das «KMU-Handbuch Beruf und Familie»¹² lanciert, welches bis Ende 2016 in einer Neuauflage erscheinen wird. Zudem haben Bund, Kantone und Sozialpartner im Mai 2016 gemeinsam die Webseite www.fachkraefteschweiz.ch aufgeschaltet, um die gemeinsamen Bestrebungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie gebündelt darzustellen.

1.6.4 Prüfung der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten

Um längerfristig eine administrativ möglichst einfache, sachgerechte und politisch breit abgestützte Berücksichtigung der Kinderlasten zu erzielen, beauftragte der Bundesrat mit Beschluss vom 15. Februar 2012 das EFD, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem WBF eine Machbarkeitsstudie zum Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit

⁹ Evaluation „Anstossfinanzierung“. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, Schlussbericht vom 22. November 2013. <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=de&msg-id=51498>

¹⁰ http://www.stadtluzern.ch/de/themenbereiche/?action=showthema&themenbereich_id=7&thema_id=401

¹¹ <http://www.bern.ch/themen/kinder-jugendliche-und-familie/kinderbetreuung/tagesstaetten-fuer-kleinkinder-kitas/betreuungsgutscheine>

¹² [KMU-Handbuch Vereinbarkeit von Beruf und Familie](#)

bei den Kinderkosten verbunden mit der Ausrichtung eines steuerfreien Kindergeldes zu erstellen. Als Kompensation für die Streichung des Kinderdrittbetreuungsabzuges sollte eine Subvention für familienergänzende Kinderbetreuung in Betracht gezogen werden.

Die Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit abstrahiert von der familiären Situation des Steuerpflichtigen. Personen mit demselben Einkommen würden gleich hoch besteuert, unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht. Den Kinderlasten kann ausserhalb des Steuersystems Rechnung getragen werden. Die Zielsetzung ist, dass jedes Kind – unabhängig von der wirtschaftlichen Lage seiner Eltern – mit dem gleich hohen Förderbeitrag unterstützt wird. Anstelle der heutigen steuerpflichtigen Kinder- und Ausbildungszulagen und der diversen Abzugsmöglichkeiten und Tarifkorrekturen für Steuerpflichtige mit Kindern würde beispielsweise der Staat pro Kind ein – steuerfreies – monatliches Kindergeld oder Steuergutschriften ausrichten.

In der in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie¹³ wurden vier verschiedene Reformvarianten aufgezeigt, wie die Kinderkosten ausserhalb des Steuerrechts mit sozialpolitischen Massnahmen berücksichtigt werden könnten:

- Neue Familienzulagenversicherung
- Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften
- Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit neuem Kindergeld
- Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit einer Krankenkassenprämienfreiheit oder -reduktion für Kinder

Die Variante „Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften“ wurde zudem in einem Zusatzbericht¹⁴ vertieft untersucht.

Am 20. Mai 2015 verabschiedete der Bundesrat die beiden Berichte in Erfüllung des Postulats 14.3292 der WAK-N. Im Rahmen eines Aussprachepapiers zur Familienpolitik entschied er zudem, dass ein Systemwechsel zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten bzw. zu den Steuergutschriften nicht zielführend wäre und deshalb nicht weiterverfolgt werden sollte. Der technische und organisatorische Aufwand, insbesondere bei der Auszahlung von Negativsteuern, wäre insgesamt zu hoch.

Der Bundesrat erachtete die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit jedoch immer noch als prioritäres familienpolitisches Ziel. Mit der Schaffung einer befristeten gesetzlichen Grundlage zur verstärkten Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch den Bund soll ein Zeichen gesetzt werden, um die Kantone, Gemeinden und Arbeitgeber zu einem zusätzlichen Engagement in diesem Bereich zu motivieren. Der Bundesrat beauftragte das EDI in der Folge, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Vom 18. September 2015 bis zum 22. Januar 2016 führte der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren über die Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung¹⁵ durch. Er schlägt gezielte Finanzhilfen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit vor. Die beiden Hauptziele sind geringere Kosten für die Drittbetreuung von Kindern und ein besser auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmtes Angebot, vor allem für schulpflichtige Kinder. Die Geltungsdauer der neuen gesetzlichen Bestimmungen soll auf 5 Jahre begrenzt werden. Zur Finanzierung dieser neuen Finanzhilfen will der Bundesrat 100 Millionen

13 Bericht des Bundesrates „Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten“, Machbarkeitsstudie, Bern 2015.

<http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2014/20143292/Bericht%20BR%20D.pdf>

14 Zusatzbericht des Bundesrates „Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften“, Bern 2015.

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39429.pdf>

15 [Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen](#)

Franken zur Verfügung stellen. Am 29. Juni 2016 hat der Bundesrat die Botschaft zur entsprechenden Änderung des Bundesgesetzes an das Parlament überwiesen¹⁶.

2 Mögliche Lösungen

2.1 Ziel des Prüfauftrages

Das Ziel des Prüfauftrages ist es, zu untersuchen, wie den berufs- und ausbildungsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten im Steuerrecht optimal Rechnung getragen und damit im Sinn der FKI ein Erwerbsanreiz gesetzt werden kann. Im Vordergrund steht dabei die Frage, bis zu welchem Umfang die Kinderdrittbetreuungskosten künftig steuerlich zum Abzug zugelassen werden sollen. Hierzu sind drei Grundsatzentscheide zu fällen:

1. Sollen die Kinderdrittbetreuungskosten unbegrenzt oder bis zu einer bestimmten Obergrenze zum Abzug zugelassen werden.
2. Sollen nur die Kinderdrittbetreuungskosten, die bei einer Erwerbstätigkeit anfallen, zum Abzug zugelassen werden, oder – wie im geltenden Recht - auch diejenigen, die sich bei Ausbildung und/oder Erwerbsunfähigkeit ergeben.
3. Soll eine Lösung nur auf Bundes- oder auch auf Kantonsebene angestrebt werden.

2.2 Unbegrenzter Abzug oder Abzug mit Obergrenze

Bei einem Kinderdrittbetreuungsabzug mit einer Obergrenze werden die angefallenen Kinderdrittbetreuungskosten unter Umständen nur teilweise steuerlich berücksichtigt, da die Betreuungskosten 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 mit Kindern sind von der beschränkten steuerlichen Berücksichtigung betroffen.

Die Beschränkung des heutigen Steuerabzugs trifft vor allem einkommensstärkere Haushalte, da diese aufgrund der nicht oder nur gering subventionierten Plätze hohe Betreuungskosten haben, die mit dem Steuerabzug nicht voll berücksichtigt werden. Mit einer Erhöhung der heutigen Obergrenze könnten die negativen Erwerbsanreize zumindest reduziert werden. Wird davon ausgegangen, dass die Kosten für die vollzeitliche Drittbetreuung von Kindern in Kinderkrippen bis zu 2500 Franken pro Monat und Kind ausmachen, müsste beispielsweise der Maximalbetrag bei der direkten Bundessteuer von 10'100 Franken auf 30'000 Franken erhöht werden, um der vollzeitlichen Betreuung Rechnung zu tragen.

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 nur die während der beruflich bedingten Abwesenheit 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 Prestige oder des persönlichen sozialen Status anfallen und daher besonders kostspielig sind (Luxus-Kita, Luxus-Nanny etc.).

¹⁶ Vgl. dazu die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in BBl 2016 6377.
<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/6377.pdf>
den Entwurf des Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in BBl 2016 6429
<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/6429.pdf>
den entsprechenden Entwurf des Bundesbeschlusses in BBl 2016 6433.
<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/6433.pdf>

Der unlimitierte Abzug nützt aber nur dann, wenn die Person allein – oder gegebenenfalls zusammen mit dem Ehepartner – über ein ausreichend hohes Einkommen verfügt, so dass der Drittbetreuungsabzug nicht mangels Einkommensfaktoren ins Leere fällt.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den geltenden Kinderdrittbetreuungsabzug in der heutigen Ausgestaltung mit einer Obergrenze beizubehalten und den Kinderdrittbetreuungskosten ausserhalb des Steuerrechts vermehrt Rechnung zu tragen: beispielsweise über den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung und einer vermehrten Subventionierung von Kinderdrittbetreuungsplätzen, wie dies in der geplanten Revision des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vorgesehen ist. Der Bundesrat schlägt darin gezielte Finanzhilfen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit vor. Die beiden Hauptziele sind geringere Kosten für die Drittbetreuung von Kindern und ein besser auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmtes Angebot, vor allem für schulpflichtige Kinder. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass sich Steuerpflichtige, die ihre Kinder selber betreuen, im Steuerrecht nicht zusätzlich benachteiligt fühlen würden. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass die externe Kinderbetreuung Sache der Kantone und Gemeinden ist und dass von einer Ausweitung der subventionierten Plätze hauptsächlich untere und mittlere Einkommensschichten profitieren würden. Von einer Erhöhung des Steuerabzugs bei den Kinderdrittbetreuungskosten würden hingegen auch die obere Mittelschicht und die Oberschicht profitieren. In diesen Gruppen ist der Abhalteeffekt vom Arbeitsmarkt durch die derzeitige steuerliche Regelung am höchsten.

2.3 Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten bei Erwerbstätigkeit, bei Ausbildung oder bei Erwerbsunfähigkeit

Es stellt sich die Frage, ob Kinderdrittbetreuungskosten künftig als Berufsauslagen (Gewinnungskosten) zu qualifizieren sind, wie dies von verschiedenen Seiten immer wieder gefordert wird.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind unter Gewinnungskosten diejenigen Aufwendungen zu verstehen, die unmittelbar zur Gewinnung des Einkommens getätigt werden und in einem direkten ursächlichen Zusammenhang dazu stehen. Dabei wird gemäss Bundesgericht aber nicht verlangt, dass die steuerpflichtige Person das Erwerbseinkommen ohne die streitige Auslage überhaupt nicht hätte erzielen können. Es ist nach der Praxis auch nicht notwendig, dass eine rechtliche Pflicht zur Bezahlung der entsprechenden Aufwendungen besteht, sondern es genügt, dass die Aufwendungen nach wirtschaftlichem Ermessen als der Gewinnung des Einkommens förderlich erachtet werden können und dass die Vermeidung dem Steuerpflichtigen nicht zumutbar war. Als Gewinnungskosten gelten somit gemäss Rechtsprechung jene Aufwendungen, die für die Erzielung des Einkommens nützlich sind und nach der Verkehrsauffassung im Rahmen des Üblichen liegen.¹⁷ Kinderdrittbetreuungskosten sind gemäss Bundesgericht Auslagen, die nicht zur Erzielung eines ganz bestimmten Einkommens, sondern zur Erreichung oder Erhaltung der Erwerbsfähigkeit im Allgemeinen getätigt werden¹⁸. Kinderdrittbetreuungskosten gelten heute gemäss Rechtsprechung somit steuerrechtlich 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.

Für erwerbstätige Eltern, welche Kinder im betreuungsbedürftigen Alter haben, ist der Rückgriff auf institutionelle oder nicht-institutionelle familienergänzende Betreuung unumgänglich. Entsprechend stellen aus ökonomischer Perspektive Kinderdrittbetreuungskosten berufsnotwendige Auslagen dar. Sofern es das Ziel ist, negative Arbeitsanreize im Steuerrecht möglichst weitgehend zu reduzieren, sollten daher die berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten in der

¹⁷ BGE 124 II 29 mit weiteren Hinweisen.

¹⁸ Vgl. BGE 124 II 29 Erw. 3d mit weiteren Hinweisen.

Form eines Gewinnungskostenabzugs zum Abzug zugelassen werden.

Bei einer Ausgestaltung des Abzuges als Gewinnungskostenabzugs wird indessen nur den berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten Rechnung getragen. Sofern - wie im geltenden Recht - auch für Personen in Ausbildung und erwerbsunfähige Personen für Kinderdrittbetreuungskosten ein Abzug zugelassen werden soll, ist dieser in Form eines Gewinnungskostenabzugs mangels Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen daher nicht zielgerecht. Bei den erwerbsunfähigen Personen tritt der Aspekt der Fachkräfte-Förderung zwar in den Hintergrund, die Streichung dieses heute vorgesehenen Abzugs dürfte jedoch politisch problematisch sein. Damit sowohl bei den erwerbstätigen als auch den erwerbsunfähigen Eltern sowie bei den Eltern in Ausbildung den Kinderdrittbetreuungskosten optimal Rechnung getragen werden kann, müsste ein unbegrenzter anorganischer Abzug vorgesehen werden. Obwohl anorganische Abzüge in der Regel nach oben begrenzt sind, sollte einem unlimitierten Abzug für die Kinderdrittbetreuungskosten aus rechtlicher Sicht nichts entgegenstehen.

2.4 Lösung nur auf Bundes- oder auch auf Kantonsebene

Um das Arbeitskräftepotenzial möglichst vollständig auszuschöpfen, wäre es von Vorteil, dass auch die Ausgestaltung des Kinderdrittbetreuungsabzuges als unlimitierter Abzug sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene vorgesehen würde. Würde sich die Änderung nur auf die direkte Bundessteuer auswirken, könnten die Kantone weiterhin die Obergrenze für das kantonale Recht selber festlegen. Wie die bisherige Erfahrung zeigt, dürfte ein Grossteil der Kantone dabei hinter der Obergrenze des Bundes zurück bleiben, weshalb das entsprechende Arbeitskräftepotenzial nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft würde. Den Kantonen müsste diesfalls im Steuerharmonisierungsgesetz vorgeschrieben werden, dass sie die Kinderdrittbetreuungskosten neu ohne Obergrenze zum Abzug zuzulassen haben.

Ein unlimitierter Abzug auch auf kantonaler Ebene könnte bei den Kantonen allerdings zum Teil auf Widerstand stossen. Einerseits würde dies je nach heute vorgesehenem kantonalem Abzug zu Steuermindereinnahmen führen. Andererseits sehen gewisse Kantone heute einen Abzug für die Eigenbetreuung von Kindern durch die Eltern vor. Hier müssten allenfalls auch Anpassungen vorgenommen werden.

3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Erhöhung des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten

Ein Bericht der ESTV im Rahmen der FKI¹⁹ hat aufgezeigt, dass von einem Ausbau des Drittbetreuungskostenabzugs hauptsächlich Eltern mit Kleinkindern im Vorkindergarten-Alter 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.

¹⁹ 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.
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39967.pdf>

- Die Beschränkung des heutigen Steuerabzugs trifft ausserdem vor allem einkommensstarke Haushalte, da diese aufgrund der nicht oder nur gering subventionierten Plätze hohe Betreuungskosten haben, die mit dem Steuerabzug nicht voll berücksichtigt werden. Aufgrund der Steuerprogression würden Bezüger hoher Einkommen stärker entlastet als Haushalte mit tiefen Einkommen. Eine Erhöhung des Abzugs würde somit gezielt denjenigen Personen zugutekommen, welche aufgrund hoher Betreuungskosten und Steuern von einer Ausweitung des Beschäftigungsgrades absehen. Unter Umständen könnte die Steuerentlastung auch dazu führen, dass die betroffenen Steuerpflichtigen infolge des tieferen Nettoeinkommens von einem tieferen KITA-Tarif profitieren. Damit würde der Entlastungseffekt verstärkt.

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 und 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 von gut qualifizierten Müttern, gestärkt.

Ein Arbeitspapier der Eidgenössischen Steuerverwaltung²⁰ hat aufgezeigt, dass bei Anerkennung der Kinderdrittbetreuungskosten als Gewinnungskosten bei den eidgenössischen und kantonalen Einkommenssteuern kurz- bis mittelfristig mit einer Zunahme um schätzungsweise rund 5'000 Vollzeitstellen gerechnet werden könnte. 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 Eidgenössischen Steuerverwaltung diskutierten Zahlen können insofern nicht als exakte Richtschnur für eine Steuerreform dienen. Sie vermitteln lediglich einen groben Eindruck über das ungefähre Potenzial von steuerlichen Entlastungen für Eltern.

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 Allgemeines

Um die finanziellen Auswirkungen des Kinderdrittbetreuungsabzugs beim Bund profunder evaluieren zu können, wurde nach der Einführung des Kinderdrittbetreuungsabzuges mithilfe der Aargauer und Berner Steuerdaten simuliert, wie hoch die Mehreinnahmen ausfallen würden, wenn der heutige Abzug in der Höhe von maximal 10'100 Franken pro Kind pro Jahr ersatzlos gestrichen würde. Hochgerechnet auf die Gesamtschweiz würden sich beim Bund Mehreinnahmen in Höhe von rund 45 Millionen Franken (Steuerdaten Kanton Aargau, 2011) bzw. 55 Millionen Franken (Steuerdaten Kanton Bern, 2012) ergeben²¹.

4.2 Bei einem unbegrenzten Abzug

Würden die effektiven Kinderdrittbetreuungskosten unlimitiert beim Bund und in den Kantonen zum Abzug zugelassen, ergäben sich gegenüber dem geltenden Recht bei der direkten Bundessteuer geschätzte (gesamtschweizerische) Mindereinnahmen in Höhe von rund 10 Millionen

²⁰ 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.
https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/aktuell/nsb-news_list.msg-id-60090.html

²¹ Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit, Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern. Bericht der ESTV vom 11.05.2015.
<https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/dokumentation/zahlen-und-fakten/berichte.html#1126936136>

Franken pro Jahr. Die Mindereinnahmen für die Kantons- und Gemeindesteuern würden sich gemäss einer groben Überschlagsrechnung gesamtschweizerisch auf rund 50 Millionen Franken belaufen. Nicht eingerechnet sind in diesen Zahlen jedoch allfällige positive finanzielle Auswirkungen, welche sich aus einer Ausweitung der Beschäftigung von Müttern ergeben.

Bei einer angenommenen Beschäftigungsausweitung von rund 5'000 Vollzeitstellen²² würden die Einnahmen aus der Einkommenssteuer (Bund, Kantone und Gemeinden) um rund 30 Millionen Franken pro Jahr zunehmen, die Mehrwertsteuereinnahmen (infolge des mit dem höheren Einkommen gestiegenen Konsums) stiegen um etwa 20 Millionen Franken. Hinzu kämen Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungen (nach Abzug der erhöhten Leistungs- bzw. Versicherungsansprüche) in Höhe von grob 20 Millionen Franken. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich ein unbegrenzter Kinderdrittbetreibungsabzug selber finanziert, das heisst, dass die in einem ersten Schritt anfallenden Mindereinnahmen durch zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sogar überkompensiert werden. In einer Nettobetrachtung dürften folglich nicht nur die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft positiv sein, sondern auch diejenigen auf die öffentliche Hand²³.

4.3 Bei einem begrenzten Abzug

Bei einem limitierten Abzug unterscheiden sich die finanziellen Auswirkungen bei einer sehr hohen Abzugsgrenze beim Bund kaum von der Variante „unbegrenzter Abzug“. Bei den Kantonen und Gemeinden hängen die finanziellen Auswirkungen von der konkret gewählten Abzugslimite ab.

5 Schlussfolgerung

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 Kinderdrittbetreuungssystem²⁴. 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. Die Kosten für die vollzeitliche Drittbetreuung von Kindern in Kinderkrippen können bis zu 2500 Franken pro Monat und Kind ausmachen. Dies kann dazu führen, dass die Kosten für die Drittbetreuung den maximalen Steuerabzug überschreiten und somit in diesen Fällen ein negativer Erwerbsanreiz besteht. 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 inländischen Fachkräftemangels stellt daher die Erhöhung des Arbeitspensums von Personen mit Teilzeitarbeit, insbesondere von Frauen, dar. Um dieses besser auszuschöpfen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, sollten die Kinderdrittbetreuungskosten möglichst in vollem Umfang zum Abzug zugelassen werden. Ein unbegrenzter Abzug für die berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen setzt einen maximalen Anreiz, damit Fachkräfte sich auf dem Arbeitsmarkt anbieten.

²² Arbeitspapier der ESTV.

https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/aktuell/nsb-news_list.msg-id-60090.html

²³ Arbeitspapier der ESTV.

https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/aktuell/nsb-news_list.msg-id-60090.html

²⁴ OECD (2013): "OECD Economic Surveys: Switzerland 2013." Paris: OECD Publishing, November 2013.

Damit neben den berufsbedingten Kinderdrittbetreuungskosten auch die Kinderdrittbetreuungskosten aufgrund einer Ausbildung oder einer Erwerbsunfähigkeit weiterhin steuerlich berücksichtigt werden können, soll dieser Abzug aber nicht als Berufskostenabzug, sondern - wie heute - als anorganischer Abzug konzipiert werden.

Damit die Ziele der FKI erreicht werden können, sollte den Kantonen im Steuerharmonisierungsgesetz vorgeschrieben werden, dass sie die Kinderdrittbetreuungskosten neu unlimitiert oder bis zu einer erhöhten Obergrenze zum Abzug zuzulassen haben. Der Kanton Uri kennt bereits heute einen unbegrenzten anorganischen Abzug. Anzumerken ist, dass heute einige Kantone einen Abzug für die Eigenbetreuung der Kinder durch die Eltern vorsehen. Es ist nicht auszuschliessen, dass einzelne Kantone auch in Zukunft einen solchen Abzug in ihrem kantonalen Recht vorsehen werden.

Die Eltern sollen somit die angefallenen notwendigen Drittbetreuungskosten unbegrenzt oder bis zu einer erhöhten Obergrenze abziehen können, die ihnen während der tatsächlichen Dauer der Erwerbstätigkeit, der Ausbildung oder der Erwerbsunfähigkeit mit gleichzeitiger Betreuungsunfähigkeit entstehen. 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. Abzugsfähig sollten zudem nur die angefallenen Drittbetreuungskosten sein, die weder Lebenshaltungs- noch Luxusausgaben darstellen. Als Luxusausgaben gelten Aufwendungen, die den Rahmen der üblichen und notwendigen Drittbetreuungskosten übersteigen.

Die Ausweitung des Kinderdrittbetreuungsabzugs lässt sich auch damit rechtfertigen, dass sich die Reform mittel- bis längerfristig selber finanzieren dürfte, also in einer dynamischen Betrachtung eher Mehr- als Mindereinnahmen mit sich bringt.