



Bern, 12.06.2015

Unterschiedliche Behandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer und steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten

Bericht im Rahmen der Fachkräfteinitiative

Zusammenfassung

In der Schweizer Wirtschaft herrscht ein Mangel an Fachkräften. Das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat deshalb 2011 die Fachkräfteinitiative (FKI) lanciert. Am 19. September 2014 hat der Bundesrat vom Aussprachepapier zur Verstärkung der Fachkräfteinitiative Kenntnis genommen. Dieses enthält ein Massnahmenpaket zur Intensivierung der Arbeiten. Das Eidg. Finanzdepartement (EFD) wird in diesem Rahmen beauftragt, seine Arbeiten zur Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepartnern weiterzuführen und dem Bundesrat bis Ende Juni 2015 Bericht über den Stand und das weitere Vorgehen zu erstatten. In seinen Stellungnahmen zu zwei parlamentarischen Vorstössen stellte der Bundesrat zudem in Aussicht, dass das EFD auch vertieft prüfen werde, inwieweit durch eine Änderung im Bereich der steuerlichen Behandlung der Betreuungskosten sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene negative Erwerbsanreize beseitigt werden könnten.

Steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren

Im geltenden schweizerischen Steuerrecht ist sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene für Ehepaare die Gemeinschaftsbesteuerung vorgesehen. Die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Ehegatten werden unabhängig vom Güterstand zusammengerechnet.

Obwohl Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatspaaren in den Genuss von bestimmten Steuererleichterungen kommen, können sie durch das Zusammenrechnen der Einkünfte je nach Konstellation steuerlich benachteiligt oder bevorzugt werden. Beträgt die Mehrbelastung eines Ehepaares mehr als 10%, liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine verfassungswidrige Diskriminierung vor.

Bei der direkten Bundessteuer (DBG) wurden auf den 1. Januar 2008 Massnahmen in Kraft gesetzt, mit welchen die Benachteiligung gegenüber den Konkubinatspaaren für rund 66 Prozent der betroffenen Zweiverdienerhepaare vollständig beseitigt werden konnte. Für die verbleibenden Zweiverdienerhepaare wurde die verfassungswidrige Mehrbelastung lediglich gemildert. Heute werden noch immer Zweiverdienerhepaare mit höheren Einkommen und zahlreiche Rentnerhepaare mit mittleren und höheren Einkommen steuerlich schlechter gestellt als Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die meisten Kantone haben hingegen die notwendigen Korrekturen zur Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren in ihren kantonalen Steuergesetzen verankert. Tendenziell besteht auf kantonaler Ebene eher ein Heiratsvorteil, namentlich in Kantonen, die ein sogenanntes Vollsplitting kennen.

Die CVP will mit der am 5. November 2012 eingereichten Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" (13.085) die heute noch existierende Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren namentlich bei den Steuern und den Sozialversicherungen beseitigen. Der Bundesrat entschied, die Initiative Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen. Die Eidg. Räte beschlossen zunächst, der Volksinitiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Dieser wurde in der Schlussabstimmung vom Ständerat in der Frühjahrssession 2015 jedoch abgelehnt. Wegen der neuen Ausgangslage müssen die Eidg. Räte noch einmal über ihre Abstimmungsempfehlung entscheiden. Die Schlussabstimmung über die Volksinitiative ist daher auf die Sommersession 2015 verschoben worden. Unbestritten ist dabei jedoch, dass die steuerliche Benachteiligung der Ehegatten endlich beseitigt werden muss.

Um eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung zu erzielen, stehen grundsätzlich zwei Hauptssysteme zur Verfügung: die gemeinsame Besteuerung und die getrennte Besteuerung von Ehegatten. Bei jedem System stehen dem Gesetzgeber verschiedene Modelle zur Verfügung, um ausgewogene Belastungsrelationen zu erreichen. In Betracht kommen insbesondere die nachfolgenden Modelle:

- Korrekturen am geltenden Mehrfachtarifsystem der direkten Bundessteuer
- Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung
- Teil- oder Vollsplitting
- Familienquotientensystem
- Individualbesteuerung
- Veranlagungswahlrecht

Je nach Ausgang der Volksabstimmung zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe", die voraussichtlich am 28. Februar 2016 stattfinden wird, stehen dem Gesetzgeber für die Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren verschiedene Handlungsoptionen offen.

Bei Annahme der Volksinitiative wird in der Verfassung verankert, dass für Ehepaare eine gemeinsame Besteuerung vorzusehen ist. Der Wechsel zur Individualbesteuerung ist damit ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers wird somit eingeschränkt. Als mögliche Modelle kommen aber sämtliche Modelle der gemeinsamen Besteuerung in Frage.

Bei Ablehnung der Volksinitiative bleibt es beim geltenden Verfassungsrecht. Der Auftrag zur Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung der Ehegatten besteht indessen fort. Wie heute stehen dabei sämtliche Modelle zur Verfügung.

Bei der direkten Bundessteuer ist je nach Besteuerungsmodell mit unterschiedlich hohen Steuerausfällen zu rechnen. Sofern für keine steuerpflichtige Person eine Mehrbelastung resultieren soll, würden folgende Steuermindereinnahmen resultieren (die Kantone haben davon 17% zu tragen):

- | | |
|---------------------------------|--|
| • Alternative Steuerberechnung: | rund 1,2 Mrd. Franken |
| • Vollsplitting: | rund 2,3 Mrd. Franken |
| • Teilsplitting mit Faktor 1,7 | 1,2 - 1,6 Mrd. Franken je nach Abzügen |
| • Individualbesteuerung | 2 - 2,35 Mrd. Franken |

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist festzuhalten, dass jede Besteuerung von Erwerbseinkommen tendenziell die Bereitschaft senkt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen bzw. einen Anreiz dafür bildet, das Volumen der Erwerbstätigkeit niedriger anzusetzen, als wenn sie nicht besteuert würde. Im Ausmass des steuerlich motivierten Verzichts auf eine an sich mögliche Erwerbstätigkeit fördert sie damit indirekt die Nutzung von Freizeit und die Haushaltsproduktion (Eigenleistungen). Aus der Besteuerung ergibt sich somit ein Abhalteeffekt.

Soll im Sinne der Fachkräfteinitiative dieser Abhalteeffekt möglichst gering gehalten werden, schneiden von den verschiedenen Besteuerungsmodellen die Individualbesteuerung und die alternative Steuerberechnung günstig ab. Sie verzerren die Arbeitsangebotsentscheidung am wenigsten, weil sie für die in Bezug auf ihre Arbeitsangebotsentscheidungen besonders elastisch reagierenden verheirateten Frauen die niedrigste (Grenz)steuerbelastung aller Besteuerungsmodelle offerieren. Da sie das Arbeitsangebot am besten mobilisieren, ist die Steuerbasis breiter, so dass ein bestimmtes Steueraufkommen mit niedrigeren Grenz- und Durchschnittssteuersätzen generiert werden kann, was sich wiederum positiv auf das Arbeitsangebot auswirkt. Demgegenüber entlastet von allen Besteuerungsmodellen, die zu keiner Benachteiligung von Ehepaaren führen, das Vollsplitting die Einverdienerhepaare besonders stark. Diese reagieren jedoch unter Umständen sehr unelastisch auf die gesunkene Steuerbelastung und weiten ihr Arbeitsangebot kaum aus. Von daher mobilisiert das Vollsplitting das Arbeitsangebot von allen in Frage kommenden Besteuerungsmodellen am schlechtesten und benötigt für ein bestimmtes Steueraufkommen die höchsten Steuersätze.

Bei der konkreten Implementierung der Modelle ist wichtig, ob der Status quo einen Referenzpunkt darstellt, so dass im Reformszenario keine Person höher belastet werden soll als im gel-

tenden Recht:

- *Betrachtet man diese politische Bedingung als bindend, so bilden bestehende Privilegierungen Bestandteil des Referenzpunktes. Solche bestehen u.a. bei Einverdienerhepaaren und Zweiverdienerhepaaren mit geringem Zweiterwerbseinkommen. In diesem Fall erzeugt die alternative Steuerberechnung im Übergang die geringsten Mindereinnahmen. Im Kern lässt diese Lösung die bestehenden Privilegierungen unangetastet, fokussiert sich ausschliesslich auf die Beseitigung des Heiratsnachteils, generiert zusätzliche Erwerbstätigkeit und hält die Mitnahmeeffekte klein. Das Vollsplittingmodell führt demgegenüber bei hohen Mindereinnahmen zu grossen Mitnahmeeffekten bei Einverdienerhepaaren und gut verdienenden Zweiverdienerhepaaren mit ungleicher Verteilung der beiden Erwerbseinkommen. Teilsplitting-Modelle vermögen demgegenüber den Heiratsnachteil nicht vollständig zu beseitigen. Die Individualbesteuerung ist mit hohen Mindereinnahmen verbunden, weil die Steuerbelastung auf das niedrige Niveau der Einverdienerhepaare herabgesetzt werden muss, wobei dann allenfalls noch ein zusätzlich einzuführender Einverdienerabzug weitere Mindereinnahmen verursacht.*
- *Gilt hingegen diese politische Bedingung nicht, so dass für bestimmte Gruppen wesentlich höhere Belastungen resultieren können, lassen sich alle Modelle mit wesentlich geringeren Mindereinnahmen implementieren. In Bezug auf die Zielsetzung der Fachkräfteinitiative schneidet dann die reine Individualbesteuerung, bei welcher bei jeder steuerpflichtigen Person unabhängig vom Zivilstand und ohne Korrektive nur das erfasst wird, was dieser an Einkommen zufließt, pro generiertem Steuerfranken am besten ab. Ihr folgt die alternative Steuerberechnung, welche die Zweiverdiener- relativ zur Einverdienerhepaare etwas stärker belastet. Dahinter landen die Splitting-Modelle, bei denen sich eine noch wesentlich ausgeprägtere Lastverteilung zugunsten der Einverdienerhepaare ergibt.*

Zusätzliche Arbeitsmarkimpulse im Sinne der Fachkräfteinitiative würde ein Übergang zur Individualbesteuerung auslösen, weil diese Lösung nicht auf die Bundesebene beschränkt bliebe, sondern im Rahmen der vertikalen Steuerharmonisierung auch die Modelle der gemeinsamen Besteuerung in den Kantonen ablösen würde.

Abschliessend kann zur Ehepaarbesteuerung festgehalten werden, dass der Bund in der Pflicht steht, eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer zu erwirken. Die Vorlage hat für den Bundesrat daher unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung eine hohe steuerpolitische Priorität.

Mit der Vorgabe, Ehegatten einer gemeinsamen Besteuerung zu unterziehen, wie dies die Volksinitiative der CVP verlangt, sollte es nach Ansicht des Bundesrates endlich möglich sein, mehr als 30 Jahre nach dem wegweisenden Urteil des Bundesgerichts politisch einen mehrheitsfähigen Weg zu finden, Ehepaare verfassungskonform zu besteuern. Würden weiterhin sämtliche Besteuerungsmodelle offenstehen, besteht die Befürchtung, dass – wie in der Vergangenheit - weitere Jahre mit endlosen Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer gemeinsamen oder getrennten Besteuerung verstreichen, ohne dass bei der direkten Bundessteuer eine verfassungsmässige Ehegattenbesteuerung verankert werden kann. Solange die Abstimmung zur Volksinitiative jedoch nicht stattgefunden hat, kann aus der Sicht des Bundesrates nicht über das weitere Vorgehen bei der Ehepaarbesteuerung befunden werden.

Steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten

Die Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte können heute beim Bund und den Kantonen in Abzug gebracht werden. Nach konstanter bundesgerichtlicher und kantonaler Rechtsprechung sind die Drittbetreuungskosten nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen zu qualifizieren, obwohl sie eng mit der Einkommenserzielung zusammenhängen können. Der Kinderbetreuungsabzug ist heute in der Form eines anorganischen Abzugs ausgestaltet und auf einen Maximalbetrag pro Kind und Jahr beschränkt.

In letzter Zeit wurde von verschiedenen Seiten wiederholt gefordert, die Steuerabzüge für die Kinderdrittbetreuung zu erhöhen, um negative Erwerbsanreize zu beseitigen.

Fest steht, dass neben der Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen, der familiären Situation und dem sozioökonomischen Hintergrund auch die Kosten familienexterner Kinderbetreuung die Erwerbsanreize von Müttern beeinflussen können. Dabei ist zu beachten, dass die Tarife der Kinderbetreuungs-Tagesstätten (KITA-Tarife) in der Regel nach dem (steuerbaren) Einkommen der Eltern abgestuft werden.

Von einem Ausbau des Drittbetreuungskostenabzugs würden hauptsächlich Eltern mit Kleinkindern im Vorkindergarten-Alter und Eltern mit mittleren und hohen Einkommen profitieren:

- 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.*
- 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.

Würden die effektiven Kinderdrittbetreuungskosten unlimitiert zum Abzug, d.h. als Gewinnungskostenabzug, zugelassen, ergäben sich gegenüber dem geltenden Recht bei der direkten Bundessteuer geschätzte (gesamtschweizerische) statische Mindereinnahmen in Höhe von rund 10 Millionen Franken. Die Mindereinnahmen für die Kantons- und Gemeindesteuern belaufen sich gemäss einer groben Überschlagsrechnung gesamtschweizerisch auf rund 50 Millionen Franken. Sofern es zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit kommt, fallen die Mindereinnahmen jeweils geringer aus.

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE	8
1.1	Auftrag des Bundesrates	8
1.2	Geltende Ehepaarbesteuerung	9
1.2.1	Bei der direkten Bundessteuer	9
1.2.1.1	Grundsatz	9
1.2.1.2	Zweiverdienerabzug	9
1.2.1.3	Verheiratetenabzug	9
1.2.1.4	Verfahrensrechtliche Stellung der Ehegatten	10
1.2.2	Ehepaarbesteuerung im Steuerharmonisierungsgesetz	10
1.2.3	Ehepaarbesteuerung in den kantonalen Steuergesetzen	10
1.3	Belastungsrelationen des geltenden Rechts	11
1.4	Wichtige parlamentarische Vorstösse	12
1.5	Bisherige Bestrebungen des Bundesrates zur Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren	13
1.6	Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“	14
2	WEITERES VORGEHEN BEI DER EhePAARBESTEUERUNG	14
2.1	Verfassungsrechtliche Aspekte	14
2.1.1	Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen	14
2.1.2	Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Modellwahl	16
2.2	Geeignete Modelle der Ehepaarbesteuerung	17
2.2.1	Allgemeines	17
2.2.2	Einzelne Modelle	17
2.2.2.1	Korrekturen am geltenden Mehrfachtarifsystem der direkten Bundessteuer	17
2.2.2.2	Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung	17
2.2.2.3	Teil- oder Vollsplitting	18
2.2.2.4	Familienquotientensystem	18
2.2.2.5	Individualbesteuerung	19
2.2.2.6	Veranlagungswahlrecht	19
2.3	Handlungsoptionen	20
2.3.1	Bei Annahme der Volksinitiative der CVP	20
2.3.1.1	Grundsatz	20
2.3.1.2	Vor- und Nachteile der Modelle der gemeinsamen Besteuerung	20
2.3.2	Bei Ablehnung der Volksinitiative	22
2.3.2.1	Grundsatz und verfassungsrechtlicher Auftrag	22
2.3.2.2	Vor- und Nachteile der Modelle der getrennten Besteuerung	22
2.4	Finanzielle Auswirkungen	23
2.5	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	24
2.5.1	Auswirkungen auf die Verteilung	24
2.5.2	Auswirkungen auf das Wachstum	27
2.6	Schlussfolgerungen	28
3	STEUERLICHE BEHANDLUNG DER KINDERDRITTBETREUUNGSKOSTEN	30

3.1	Geltendes Recht	30
3.1.1	Direkte Bundessteuer	30
3.1.2	Kantonales Recht.....	30
3.2	Wichtige parlamentarische Vorstösse	31
3.3	Bisherige Massnahmen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung	31
3.3.1	Impulsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung	31
3.3.2	Betreuungsgutscheine.....	32
3.3.3	Schaffung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen	33
3.3.4	Verbesserung des Informationsaustauschs bezüglich der kantonalen und kommunalen Massnahmen ..	33
3.3.5	Auftrag zur Prüfung der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten.....	33
3.4	Finanzielle Auswirkungen	34
3.5	Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Erhöhung des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten	35
3.5.1	Wirkungen von Kinderdrittbetreuungskosten auf die Erwerbsanreize.....	35
3.5.2	Zusammenspiel von Kinderdrittbetreuungskosten und Einkommenssteuern	36
3.5.3	Auswirkungen einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs auf die verfügbaren Einkommen – Fallbeispiel Zürich	36
3.5.4	Verteilung der Abzüge für Kinderdrittbetreuungskosten: Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern	42
3.6	Schlussfolgerungen	44

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag des Bundesrates

In der Schweizer Wirtschaft herrscht ein Mangel an Fachkräften. Das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat deshalb 2011 die Fachkräfteinitiative (FKI) lanciert mit dem Ziel, die Fachkräftesituation in der Schweiz über arbeitsmarktliche und bildungspolitische Massnahmen wirkungsvoll zu verbessern. Mit der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ hat die FKI zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Den auf den Arbeitsmarkt fokussierenden Massnahmen der FKI kommt dabei eine grosse Bedeutung zu, da sie das Ziel beinhaltet, das inländische Potenzial an Fachkräften besser auszuschöpfen und den mit einer Kontingentierung einhergehenden Fachkräfterrückgang zu mildern.

Am 19. September 2014 hat der Bundesrat vom Aussprachepapier zur Verstärkung der Fachkräfteinitiative Kenntnis genommen. Dieses enthält ein Massnahmenpaket zur Intensivierung der Arbeiten. Im Zentrum stehen dabei Massnahmen im Bildungsbereich wie auch zur Förderung weiblicher und älterer Arbeitskräfte: Im Bildungsbereich beispielsweise will der Bundesrat die höhere Berufsbildung und den MINT-Bereich (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) weiter stärken. Bei den Gesundheitsberufen sollen mehr Ausbildungsplätze in der Pflege und für Ärzte geschaffen werden. Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Altersrücktritt sowie der Anreize zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit bis zum Pensionsalter und darüber hinaus soll helfen, brachliegende Potentiale von älteren und somit erfahrenen Fachkräften auszuschöpfen.

Ein grosses Potenzial für die quantitative Kompensation des Fachkräftemangels stellt zudem 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, unterstützt der Bundesrat die Verlängerung des Impulsprogramms zur Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen. Neben der Erhöhung des Angebots von Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter sind auch Massnahmen zur Kostensenkung der Betreuungsstrukturen geplant.

Das EFD wurde zudem beauftragt, seine Arbeiten zur Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepartnern unter Einbezug der Vernehmlassungsergebnisse zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung (ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung) weiterzuführen und dem Bundesrat bis Ende Juni 2015 Bericht über den Stand und das weitere Vorgehen zu erstatten.

In seinen Stellungnahmen zur Motion Derder „Erhöhung des Abzuges für die Fremdbetreuung von Kindern auf 24'000 Franken (14.3955) und zur Interpellation Derder „Erhöhung der steuerlichen Abzüge für die Fremdbetreuung von Kindern. Langfristige Auswirkungen auf die Volkswirtschaft“ (14.3956) stellte der Bundesrat in Aussicht, dass das EFD im erwähnten Bericht auch vertieft prüfen wird, inwieweit durch eine Änderung im Bereich der steuerlichen Behandlung der Betreuungskosten sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene negative Erwerbsanreize beseitigt werden können. Weitere negative Erwerbsanreize wie die Ausgestaltung der Krippentarife sowie das Betreuungsangebot sollen ebenfalls analysiert werden. Zudem ist der Bundesrat bestrebt, die Datenlage im Steuerbereich zu verbessern. Das EFD soll daher Informationen über die effektive Ausschöpfung und Verteilung des Kinderdrittbetreuungsabzugs beschaffen und aufbereiten.

1.2 Geltende Ehepaarbesteuerung

1.2.1 Bei der direkten Bundessteuer

1.2.1.1 Grundsatz

Der für die Ehepaarbesteuerung massgebende Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990¹ über die direkte Bundessteuer (DBG) sieht ausdrücklich die Gemeinschaftsbesteuerung vor. Die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Ehegatten werden unabhängig vom Güterstand zusammengerechnet. Zudem werden die Einkünfte der minderjährigen Kinder, die nicht aus einer Erwerbstätigkeit stammen, zum ehelichen Einkommen hinzugerechnet. Eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare werden der Ehe gleichgestellt (Art. 9 Abs. 1^{bis} DBG).

Das DBG kennt drei Tarife für die Besteuerung der natürlichen Personen (Mehrfachtarifsystem). Artikel 36 DBG sieht einen Grundtarif, einen Tarif für verheiratete Personen (Verheiratetentarif) sowie einen Tarif für Personen, die mit Kindern zusammenleben (Elterntarif), vor. Die Tarife tragen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieser drei Kategorien von Steuerpflichtigen Rechnung. Das Gesamteinkommen der Ehegatten wird dabei zum Verheiratetentarif (Art. 36 Abs. 2 DBG) besteuert. Lebt das Ehepaar mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammen und bestreiten deren Unterhalt zur Hauptsache, kommt der Elterntarif (Art. 36 Abs. 2bis DBG) zur Anwendung. Dieser basiert auf dem Verheiratetentarif, enthält jedoch eine zusätzliche Entlastung in Form eines Abzugs vom Steuerbetrag von 251 Franken (Stand 2015) pro Kind.

Im Gegensatz zu den Ehepaaren werden Konkubinatspaare stets individuell veranlagt. Ihre Einkommen werden nicht addiert. Bei Konkubinatspaaren ohne Kinder werden der Partner und die Partnerin wie eine alleinstehende Person zum Grundtarif besteuert. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern gelangt je nach Konstellation für den Partner oder die Partnerin oder beide der Elterntarif zur Anwendung.

1.2.1.2 Zweiverdienerabzug

Gemäss Zweiverdienerabzug (Art. 33 Abs. 2 DBG) ist vom niedrigeren Erwerbseinkommen der beiden Ehegatten ein Abzug von 50 Prozent mit einem Mindestbetrag von 8100 Franken und einem Höchstbetrag von 13 400 Franken (Stand 2015) zuzulassen. Der Abzug wird gewährt, wenn die Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und beide ein Erwerbseinkommen erzielen.

Der Zweiverdienerabzug wird nicht nur bei unselbstständiger Tätigkeit der Ehegatten, sondern auch bei erheblicher Mitarbeit der Ehefrau oder des Ehemannes im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des Ehemannes oder der Ehefrau gewährt. Diesfalls wird der Ehefrau und dem Ehemann je die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommens zugewiesen. Eine abweichende Aufteilung ist von den Ehegatten nachzuweisen.

Der Zweiverdienerabzug ist primär eine tarifliche Massnahme, um die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren zu mildern. Zudem soll mit dem Abzug den höheren Ausgaben, die einem Zweiverdienererehepaare gegenüber einem Einverdienererehepaare bezüglich der Besorgung des Haushaltes anfallen, Rechnung getragen werden.

1.2.1.3 Verheiratetenabzug

Sämtlichen Ehepaaren wird zudem ein Verheiratetenabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG) gewährt. Der Verheiratetenabzug in der Höhe von 2600 Franken (Stand 2015) ist als fixer Sozialabzug pro Ehepaar konzipiert und berücksichtigt schematisch den Zivilstand, mit der Folge, dass die

¹ SR 642.11

Steuerbelastung von Ehepaaren allgemein etwas gesenkt wird.

1.2.1.4 Verfahrensrechtliche Stellung der Ehegatten

Die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten üben ihre Verfahrensrechte und -pflichten gemeinsam aus. Dies bedeutet namentlich, dass die Ehepartner die Steuererklärung gemeinsam unterschreiben. Fehlt die Unterschrift eines Ehegatten, so ist diesem eine Frist anzuberaumen, bei deren unbenutztem Ablauf die vertragliche Vertretung unter den Ehegatten angenommen wird. Mit dieser Regelung hält man grundsätzlich am Erfordernis der Unterzeichnung durch beide Ehegatten fest. Um jedoch bei Verweigerung der Unterschrift seitens eines Gatten die Veranlagung nach pflichtgemäßem Ermessen zu vermeiden, wird nach erfolgloser Aufforderung das Bestehen einer vertraglichen Vertretung gemäss Artikel 32 ff. OR² vermutet.

Rechtsmittel und andere Eingaben gelten als rechtzeitig eingereicht, wenn ein Ehegatte innert Frist handelt. Das DBG geht somit im Falle der Unterzeichnung der betreffenden Eingabe durch einen Ehegatten allein stets von der stillschweigenden Ermächtigung zur Vertretung aus. Schliesslich sind sämtliche Mitteilungen der Steuerbehörden grundsätzlich an die Ehegatten gemeinsam zu richten, es sei denn, die Ehegatten hätten einen gemeinsamen Vertreter bestellt³. Leben die Ehegatten hingegen in gerichtlich oder tatsächlich getrennter Ehe, werden diese getrennt besteuert. Die Zustellung der Mitteilungen erfolgt dabei an jeden Ehegatten gesondert⁴. Gemeinsam zu veranlagenden Ehegatten steht überdies ein gegenseitiges Akteneinsichtsrecht zu⁵.

1.2.2 Ehepaarbesteuerung im Steuerharmonisierungsgesetz

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁶ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) folgt im Bereich der Ehepaar- und Familienbesteuerung grundsätzlich dem DBG. Artikel 3 Absatz 3 StHG enthält den Grundsatz der Ehepaar- und Familienbesteuerung, wonach das Einkommen und Vermögen der Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet werden. Eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare werden der Ehe gleichgestellt (Art. 3 Abs. 4 StHG).

1.2.3 Ehepaarbesteuerung in den kantonalen Steuergesetzen

Seit dem Bundesgerichtsentscheid i. S. Hegetschweiler⁷ aus dem Jahr 1984 haben die Kantone die gebotenen Korrekturen für eine angemessene steuerliche Entlastung von Ehepaaren in ihren Steuergesetzen verankert. Alle kantonalen Steuergesetze enthalten Entlastungsmassnahmen für Ehepaare. Die Form der Entlastung ist jedoch sehr unterschiedlich geregelt (Stand: Steuerperiode 2013):

- Sieben Kantone gehen von einem Vollsplitting (FR, BL, AI, SG, AG, TG und GE) und sieben von einem Teilsplitting (SZ, SO, SH und GR: Divisor 1,9; NW: Divisor 1,85; NE: Divisor 1,8181; GL: Divisor 1,6) aus.
- In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Bern, Basel-Stadt, Jura, Luzern, Tessin, Zürich und Zug gilt ein Doppeltarifsystem. In Basel-Stadt besteht der Steuertarif aus zwei Stufen mit Steuersätzen für Einzelpersonen (Tarif A) und für Ehepaare und Alleinerziehende (Tarif B). Der Steuersatz der ersten Tarifstufe beim Tarif B beträgt 22,25 Prozent und gilt bis

² Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220.

³ Art. 117 Abs. 3 DBG.

⁴ Art. 117 Abs. 4 DBG.

⁵ Art. 114 Abs. 1 DBG.

⁶ SR 642.14.

⁷ BGE 110 Ia 7.

zu einem steuerbaren Einkommen von 400 000 Franken für Ehepaare und Alleinerziehende. Für das darüber hinausgehende Einkommen der zweiten Tarifstufe beträgt der Steuersatz 26 Prozent (Stand: Steuerperiode 2014).

- Der Kanton Waadt geht von einem Familienquotientensystem (Besteuerung nach Konsumeinheiten) aus: Um den Steuersatz zu bestimmen, wird das Gesamteinkommen durch einen von der Anzahl Familienmitglieder abhängigen variablen Divisor geteilt.
- Drei Kantone liegt ein anderes System zugrunde: Uri (kein Splitting mehr, da bei linearem Steuertarif keine Benachteiligung von Ehepaaren bestehen kann), Obwalden (Ehepaarabzug; 20 Prozent des Reineinkommens, mindestens 4'300, höchstens 10'000 Franken) und Wallis (Steuerrabatt für Ehepaare; die Steuer ermässigt sich um 35%, jedoch mindestens um 650 und höchstens um 4'680 Franken).

1.3 Belastungsrelationen des geltenden Rechts

Im schweizerischen Steuerrecht ist sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene die Gemeinschaftsbesteuerung vorgesehen. Die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Ehegatten werden unabhängig vom Güterstand zusammengesetzt.

Obwohl Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatspaaren in den Genuss von bestimmten Steuererleichterungen kommen (milderer Tarif, ehespezifische Abzüge), können sie durch das Zusammenrechnen der Einkünfte je nach Konstellation steuerlich benachteiligt werden. Beträgt die Mehrbelastung eines Ehepaares mehr als 10%, liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine verfassungswidrige Diskriminierung vor.

Bei der direkten Bundessteuer werden insbesondere Zweiverdienererehepaare mit höheren Einkommen und zahlreiche Rentnererehepaare mit mittleren und höheren Einkommen steuerlich schlechter gestellt als Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen.

Für rund 80 000 Zweiverdienererehepaare besteht eine Mehrbelastung bei:

- Zweiverdienererehepaaren ohne Kinder mit einem Nettoeinkommen⁸ aus Erwerb ab 80 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 50:50) bzw. ab rund 110 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 70:30).
- Zweiverdienererehepaaren mit Kindern mit einem Nettoeinkommen aus Erwerb ab 120 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 50:50) bzw. ab 190 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 70:30).

Von einer Mehrbelastung betroffen sind auch Rentnererehepaare mit einem Pensionseinkommen ab 50 000 Franken (Aufteilung des Pensionseinkommens 50:50) bzw. ab 60 000 Franken (Aufteilung des Pensionseinkommens 70:30).

Bezüglich der Belastungsrelation von Konkubinatspaaren gilt Folgendes:

- Zweiverdienerkonkubinatspaare mit oder ohne Kinder mit eher tiefen Nettoeinkommen aus Erwerb und Rentnerkonkubinatspaare mit eher tiefen Pensionseinkommen sind schlechter gestellt als gleich situierte Ehepaare. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern ist die Mehrbelastung geringer als bei Konkubinatspaaren ohne Kinder, da in der Regel die Partnerin oder der Partner vom Verheiratetentarif profitiert.
- Generell, d. h. unabhängig vom Nettoeinkommen des Haushalts, sind zudem Einverdienerkonkubinatspaare mit oder ohne Kinder gegenüber gleich situierten Einverdienererehepaaren schlechter gestellt. Bei Paaren mit Kindern ist dies namentlich auf die Nicht-

⁸ Das Nettoeinkommen entspricht dem Bruttoarbeitseinkommen abzüglich der Sozialabgaben (AHV, IV, ALV) und der Berufskostenabzüge.

gewährung des Verheiratetenabzugs, bei Paaren ohne Kinder zusätzlich auch auf den schärferen Tarif zurückzuführen. Zudem können nichterwerbstätige Konkubinatspartnerinnen und -partner mangels eigenem Einkommen keine Abzüge geltend machen. Die Übertragung auf den erwerbstätigen Partner oder die erwerbstätige Partnerin ist nach geltendem Recht ausgeschlossen.

Im Gegensatz zum Bund haben die meisten Kantone die notwendigen Korrektive zur Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren in ihren kantonalen Steuergesetzen weitgehend verankert. Die Steuerbelastung der Ehepaare ist nur in den Kantonen Aargau und Waadt für niedrige Einkommen über 10 Prozent höher als diejenige der Konkubinatspaare. Die Ehepaare erweisen sich oft sogar als begünstigt mit einer Steuerbelastung, die je nach Einkommenshöhe und -verteilung über 10 Prozent tiefer sein kann als bei unverheirateten Paaren mit dem gleichen Einkommen. In der Regel wirkt sich ein geringerer Beitrag eines Ehepartners zum gemeinsamen Einkommen günstiger aus⁹.

1.4 Wichtige parlamentarische Vorstösse

In den letzten Jahren wurden folgende Vorstösse eingereicht:

- Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 3. Juni 2004 (04.3276 «Übergang zur Individualbesteuerung»; überwiesen): Die Motion verlangt vom Bundesrat, dem Parlament so rasch wie möglich einen Gesetzesentwurf vorzulegen, welcher den Übergang von der Ehe- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung vorsieht. Der Nationalrat stimmte der Motion am 15. Juni 2005, der Ständerat am 28. September 2005 zu.
- Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 15. Juni 2005 (05.3299 «Übergang zur Individualbesteuerung. Dringliche Massnahmen»; überwiesen): Der Bundesrat wird aufgefordert, die Besteuerung der natürlichen Personen so zu ändern, dass die Individualbesteuerung eingeführt werden könne. Vor diesem Systemwechsel soll aber schon als dringliche Massnahme die Ungleichbehandlung verheirateter und im Konkubinat lebender Paare beseitigt werden. Der Nationalrat stimmte der Motion am 9. Mai 2006, der Ständerat am 10. August 2009 zu.
- Motion Bischof vom 17. Dezember 2010 (10.4127 «Beseitigung der Heiratsstrafe»; überwiesen): Der Bundesrat wird beauftragt, die notwendigen Gesetzesrevisionen vorzulegen, damit die heutige Benachteiligung von Verheirateten gegenüber Konkubinatspaaren und Alleinstehenden, sowie von Einverdiener- gegenüber Doppelverdienerpaaren im Steuerrecht auf Bundes- und Kantonsebene beseitigt wird. Der Nationalrat stimmte der Motion am 17. Juni 2011, der Ständerat am 4. März 2015 zu.
- Postulat der BD-Fraktion vom 15. Juni 2011 (11.3545 «Zivilstandsunabhängige Besteuerung und Renten»; überwiesen): Der Bundesrat wird beauftragt, Lösungen zu prüfen, die eine weitgehend zivilstandsunabhängige Besteuerung und Renten ermöglichen. Der Nationalrat stimmte dem Postulat am 23. Dezember 2011 zu.
- Postulat Finanzkommission vom 30. Januar 2014 (14.3005 «Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung »; überwiesen): Der Bundesrat wird beauftragt, konkrete Modelle der Individualbesteuerung zu erarbeiten und dem Parlament als Ergänzung der Botschaft zur Volksinitiative betreffend Abschaffung der Heiratsstrafe zu unterbreiten. Der Nationalrat stimmte dem Postulat am 4. Juni 2014 zu.

⁹ Vgl. dazu den Bericht der Eidg. Steuerverwaltung "Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund", Bern 2014 (http://www.estv.admin.ch/bundessteuer/dokumentation/00882/00888/index.html?lang=de#sprungmarke0_140).

1.5 Bisherige Bestrebungen des Bundesrates zur Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren

Nach Ablehnung des Steuerpakets 2001 und der darin enthaltenen Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 blieb die Notwendigkeit einer Reform der Ehepaarbesteuerung bestehen. Im Oktober 2006 verabschiedeten die eidgenössischen Räte im Bereich der Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer Sofortmassnahmen¹⁰. Mit diesen am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Änderungen konnte die Benachteiligung gegenüber den Konkubinatspaaren für rund 66 Prozent der betroffenen Zweiverdiener-ehepaare vollständig beseitigt werden. Für die verbleibenden Zweiverdiener-ehepaare wurde die verfassungswidrige Mehrbelastung lediglich gemildert. Heute erfahren Zweiverdiener-ehepaare mit höheren Einkommen und Rentner-ehepaare mit mittleren und höheren Einkommen bei der direkten Bundessteuer immer noch eine Schlechterstellung gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Zudem wird die Belastungsrelation zwischen Einverdiener- und Zweiverdiener-ehepaaren teilweise als unausgewogen qualifiziert.

Eine mit der Verfassung in Einklang stehende Ehegattenbesteuerung sollte nach den Sofortmassnahmen in einem zweiten Schritt mit einer umfassenden Reform an die Hand genommen werden. Im Hinblick auf diese grundlegende Gesetzesrevision beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), ihm einen Bundesbeschluss vorzulegen, der es dem Parlament ermöglichen sollte, einen Grundsatzentscheid zu fällen, ob Ehepaare weiterhin gemeinsam oder künftig getrennt zu besteuern sind. Im Jahr 2007 wurde eine Vernehmlassung zu diesem Systementscheid durchgeführt. Die Vernehmlassungsvorlage enthielt vier Modelle (modifizierte Individualbesteuerung, gemeinsame Besteuerung mit Vollsplitting, Wahlrecht für Ehepaare mit einem Teilsplitting als Grundsatz, neuer Doppeltarif)¹¹.

Die Auswertung der Vernehmlassung¹² zeigte auf, dass bei der Wahl des künftigen Besteuerungsmodells die Meinungen zum Teil stark auseinander gingen. Insgesamt war jedoch eine relativ deutliche Tendenz zur Zusammenveranlagung mit Splitting feststellbar. Die Kantone sowie die FDK sprachen sich praktisch einhellig für die gemeinsame Besteuerung aus. Bei den Parteien waren die Meinungen hingegen geteilt. Eine breit abgestützte Lösung, die eine grundsätzliche Änderung des heutigen Systems beinhaltet, war zu diesem Zeitpunkt nicht möglich. Im Fokus der Bemühungen stand deshalb fortan die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern.

2012 unternahm der Bundesrat erneut einen Anlauf, um die Benachteiligung der Ehepaare aufzuheben und gab seine Vorschläge zu einer ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung in die Vernehmlassung¹³. Ziel der Revision war es, im DBG eine im Einklang mit der Verfassung stehende Ehepaar- und Familienbesteuerung zu verankern, die sich möglichst neutral gegenüber den verschiedenen Partnerschafts- und Familienmodellen verhält und zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt.

Damit Ehepaare künftig nicht stärker als Konkubinatspaare belastet werden, wurde das Gemeinschaftsbesteuerungsmodell „Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung“¹⁴ vorgeschlagen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung¹⁵ zeigten auf, dass nach wie vor unterschiedliche Vorstellungen über die ideale Besteuerungsform von Ehepaaren bestehen. Insbesondere war weiterhin strittig, ob die Besteuerung individuell oder gemeinsam zu erfolgen hat und welches der möglichen Besteuerungsmodelle die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte am besten abzubilden vermag.

¹⁰ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates in BBI 2006 4471 und das Bundesgesetz in BBI 2006 4471.

¹¹ Vgl. dazu http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1474/Vorlage_d.pdf.

¹² Vgl. dazu <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1474/Ergebnis.pdf>.

¹³ Vgl. dazu http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2236/DBG_Fam_Erlaeuterungsbericht_de.pdf.

¹⁴ Vgl. dazu Ziff. 2.2.2.2.

¹⁵ http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2236/DBG_Fam_Ergebnisbericht_de.pdf.

1.6 Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“

Die CVP will mit der am 5. November 2012 eingereichten Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" (13.085)¹⁶ eine Stärkung der Familie erreichen und die heute existierende Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren beseitigen. Sie hat folgenden Wortlaut:

Art. 14 Abs. 2 (neu)

² Die Ehe ist die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau. Sie bildet in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft. Sie darf gegenüber andern Lebensformen nicht benachteiligt werden, namentlich nicht bei den Steuern und den Sozialversicherungen.

Nach Ansicht der CVP besteht eine Diskriminierung insbesondere bei den Steuern und den Sozialversicherungen. Bei den Steuern sollen die Ehepaare eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden. Gemäss den Erläuterungen zur Volksinitiative soll ein Splitting verankert werden, um den Ehepaaren die Wahlfreiheit des Lebensmodells zu ermöglichen. Im Sozialversicherungsrecht soll eine Lösung ausgearbeitet werden, die zum Ziel hat, dass verheiratete Rentnerhepaare nicht länger schlechter gestellt sind als Rentnerkonkubinatspaare.

Das Steuerrecht sollte die steuerpflichtige Person in der Wahl des für sie geeigneten Familien- oder Lebensmodells nicht beeinflussen, sondern sich möglichst neutral auf die verschiedenen Lebenskonstellationen auswirken. Dies trifft auf die direkte Bundessteuer heute noch nicht in allen Bereichen zu. Der Bund steht daher in der Pflicht, die Diskriminierung von Ehepaaren zu beseitigen. Der Bundesrat räumt bei den Steuern einen dringenden Handlungsbedarf ein und unterstützt insofern das Anliegen der Volksinitiative. Die Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer hat für ihn eine hohe steuerpolitische Priorität.

In den Sozialversicherungen gibt es heute bei einer Gesamtbetrachtung Solidaritätsflüsse von den unverheirateten zu den verheirateten Paaren. Es trifft zwar zu, dass die Renten von AHV und IV für zwei Verheiratete auf 150% zweier Maximalrenten plafoniert sind. Für Unverheiratete besteht keine solche Plafonierung. Trotzdem sind die Verheirateten insgesamt bessergestellt, denn sie können von AHV und IV Leistungen erhalten oder von Beitragserleichterungen profitieren, die Konkubinatspaaren nicht zustehen. Auch in anderen Sozialversicherungen wie der beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung werden Ehepaare speziell geschützt und gegenüber den anderen Versicherten finanziell privilegiert. Nach Ansicht des Bundesrats gibt es bei den Sozialversicherungen somit keine Benachteiligung von Ehepaaren, die zu korrigieren wäre.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 23. Oktober 2013 zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe"¹⁷ beantragt, die Initiative Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen. Zudem beschloss er, die Vorlage zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung vorläufig zu sistieren.

2 Weiteres Vorgehen bei der Ehepaarbesteuerung

2.1 Verfassungsrechtliche Aspekte

2.1.1 Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen

1984 hielt das Bundesgericht in einem wegweisenden Entscheid¹⁸ fest, dass die Steuergesetzgeber Ehepaare einerseits im Verhältnis zu alleinstehenden Personen entlasten müssen und sie andererseits im Verhältnis zu Konkubinatspaaren nicht stärker belasten dürfen. Die Steuer-

¹⁶ BBI 2011 3803.

¹⁷ BBI 2013 8513.

¹⁸ BGE 110 Ia 7.

belastung von Ehepaaren dürfe dabei grundsätzlich nicht davon abhängen, ob nur ein Partner oder beide Einkommen erzielen und wie im zweiten Fall das Grössenverhältnis zwischen den Einkommen ist. Allfällige Steuervorteile seien grundsätzlich den Ehepaaren und nicht den Konkubinatspaaren zu gewähren.

Im Rahmen einer Willkürüberprüfung relativierte das Bundesgericht diesen Entscheid im Jahr 1994 in Bezug auf Ehepaare mit Kindern. Im Vordergrund stehe für den Gesetzgeber nicht der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren mit Kindern, sondern der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren ohne Kinder, da Konkubinatspaare ohne Kinder die viel grössere Zahl ausmachen würden als Konkubinatspaare mit Kindern. Für die Steuerbemessung beim verheirateten Paar mit Kindern sei zum Vergleich nicht in erster Linie auf die Steuerbelastung des unverheirateten Paares mit Kindern abzustellen, sondern auf die Steuerbelastung der anderen Gruppen von Steuerpflichtigen, besonders der Alleinstehenden und der Konkubinatspartner ohne Kinder. Insofern sei auch eine relative Mehrbelastung in der Grössenordnung von mehr als 10 Prozent eines Ehepaares mit Kindern im Vergleich zu einem Konkubinatspaar mit Kindern keine Verletzung des verfassungsmässigen Rechtsgleichheitsgebots¹⁹.

Während das Bundesgericht bei einer Mehrbelastung der Ehepaare eine Grenze festgelegt hat, ab welcher eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vorliegt, ist rechtlich ungeklärt, wo umgekehrt die Grenze einer verfassungswidrigen Mehrbelastung von Konkubinatspaaren liegt.

In Bezug auf die Belastungsrelationen zwischen Einverdiener- und Zweiverdienererehepaaren hielt das Bundesgericht fest²⁰, dass die steuerliche Belastung des verheirateten Paares, bei dem beide Partner erwerbstätig sind, niedriger sein könne als bei einem Ehepaar, bei dem nur der Mann oder die Frau erwerbstätig ist, da mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen würden. Welche Belastungsdifferenz zwischen Einverdienererehepaaren und Zweiverdienererehepaaren mit gleichem Haushaltseinkommen gerechtfertigt werden kann, hat das Bundesgericht indessen offen gelassen.

Heute besteht in den unteren und mittleren Einkommenskategorien teilweise eine erhebliche prozentuale Mehrbelastung der Einverdienererehepaare, die auf dem Zweiverdienerabzug basiert. Eine gewisse Mehrbelastung der Einverdienererehepaare kann aufgrund der Tatsache, dass sie bezüglich der Besorgung ihres Haushaltes weniger hohe Ausgaben haben, gegenüber Zweiverdienererehepaaren mit einem Gesamtbeschäftigungsgrad von deutlich über 100 Prozent ohne weiteres gerechtfertigt werden. Bei einem deutlich geringeren Gesamtbeschäftigungsgrad der Zweiverdienererehepaare vermag jedoch auch dieses Argument die Mehrbelastung der Einverdienererehepaare nicht mehr befriedigend zu begründen.

Anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat die Steuerrechtslehre eine Formel zu den idealen Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen entwickelt, die unabhängig vom Zivilstand von der Gleichstellung der in gleichen Verhältnissen lebenden Vergleichsgruppen ausgeht:

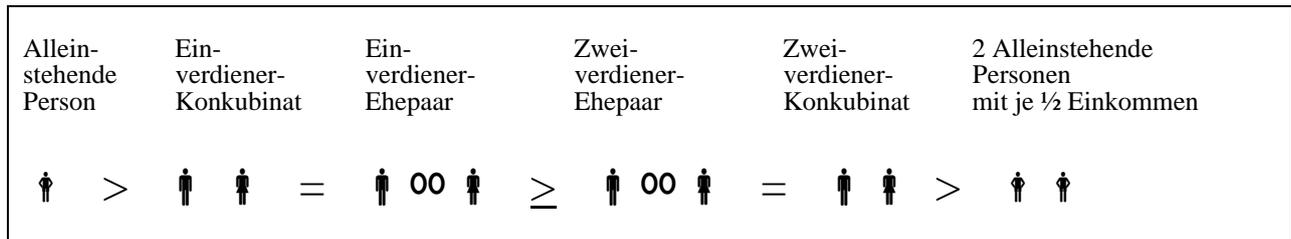
Bei gleichem Gesamteinkommen hat die steuerliche Belastung eines Einverdienererehepaares derjenigen eines Einverdienerkonkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch niedriger zu sein als die Belastung einer alleinstehenden Person, aber höher oder gleich hoch wie die Belastung eines Zweiverdienererehepaares. Die steuerliche Belastung eines Zweiverdienererehepaares hat derjenigen eines Zweiverdienerkonkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch höher zu sein als die steuerliche Belastung von zwei alleinstehenden Personen mit je der Hälfte des Einkommens des Zweiver-

¹⁹ BGE 120 Ia 329 Erw. 6.

²⁰ BGE 120 Ia 329 Erw. 4b. Den zusätzlichen Aufwendungen, die gemäss Bundesgericht bei der Berufsausübung beider Ehepartner entstehen, sind auch die Kinderfremdbetreuungskosten zuzurechnen. Diese können Zweiverdienererehepaare seit dem 1.1.2011 mit dem neuen Kinderfremdbetreuungsabzug von maximal 10'100 Franken pro Kind jedoch geltend machen.

dienerpaares. Dementsprechend würden die Belastungsrelationen idealerweise folgendermassen aussehen:

Ideale zivilstandsunabhängige steuerliche Belastung bei gleichem Gesamteinkommen



2.1.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Modellwahl

Für den Bereich der direkten Steuern verleiht Artikel 128 BV dem Bund die Befugnis, eine direkte Bundessteuer auf dem Einkommen natürlicher Personen zu erheben. Gemäss Artikel 128 Absatz 2 BV ist bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Zudem hat der Gesetzgeber insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) zu beachten.

Das in der Schweiz für Ehegatten geltende Prinzip der Faktorenaddition (gemeinsame Besteuerung) ist als solches verfassungskonform. Hingegen ist es nach Lehre und Rechtsprechung mit dem in Artikel 8 BV verankerten Rechtsgleichheitsgrundsatz unvereinbar, Ehepaare im Vergleich mit Unverheirateten, seien dies nun Alleinstehende oder Konkubinatspaare, bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einer höheren steuerlichen Belastung zu unterwerfen.

Gemäss Bundesgericht ist auch eine Individualbesteuerung der Ehegatten aus verfassungsrechtlicher Sicht möglich. Der Gesetzgeber müsse aber durch geeignete Korrekturen (Tarifdifferenzierungen, Verheirateten-Abzüge etc.) einer Überbelastung namentlich der Einverdienererehepaare entgegenwirken²¹. Eine reine Individualbesteuerung, die auf familienrechtlich gebotene, finanzielle Verpflichtungen überhaupt nicht oder nur bedingt Rücksicht nimmt, steht gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts im Widerspruch mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Um eine Überbelastung bestimmter Familienkonstellationen zu vermeiden, müsste daher von einer modifizierten Individualbesteuerung ausgegangen werden.

Um die Verheirateten im Verhältnis zu Alleinstehenden und Konkubinatspaaren zu entlasten, stehen dem Gesetzgeber grundsätzlich verschiedene Korrekturen zur Verfügung. Laut Bundesgericht wird die Wahl der Methode dabei von der Verfassung nicht vorgezeichnet²²; es handelt sich vielmehr um eine Entscheidung des Gesetzgebers.

Wird das Gewicht vor allem darauf gelegt, die steuerliche Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren zu beseitigen, haben zielführende Massnahmen dort anzusetzen, wo dieses Problem besteht, d.h. bei den betroffenen Zweiverdiener- und Rentnererehepaaren. Diese müssen mittels geeigneter Massnahmen steuerlich entlastet werden. Hingegen besteht keine Veranlassung, Einverdienererehepaare zu entlasten. Diese sind bereits im geltenden Recht im Vergleich zu gleich situierten Konkubinatspaaren gleich oder besser gestellt. Die notwendige Folge dieses Ansatzes ist eine tiefere Besteuerung von bestimmten Zweiverdienererehepaaren im Vergleich zu Einverdienererehepaaren.

Dies kann jedoch zum Konflikt mit dem Ziel führen, möglichst ausgewogene Belastungsrelatio-

²¹ BGE 110 Ia 7.

²² BGE 110 Ia 7.

nen zwischen den verschiedenen Haushaltsmodellen zu erzielen. Da bis anhin nicht klar ist, bis zu welchem Ausmass eine tiefere Belastung der Zweiverdienerehepaare im Vergleich zu Einverdienerehepaaren zulässig ist, kommt dem Gesetzgeber in dieser Frage ein erheblicher Handlungsspielraum zu. Die Abwägung zwischen beiden Zielen ist sowohl eine verfassungsrechtliche Frage wie auch eine Frage der politischen Wertung.

2.2 Geeignete Modelle der Ehepaarbesteuerung

2.2.1 Allgemeines

Bei der Ehepaarbesteuerung ist grundsätzlich von zwei Hauptsystemen auszugehen, der gemeinsamen Besteuerung und der getrennten Besteuerung von Ehegatten. Bei jedem System stehen dem Gesetzgeber verschiedene Modelle zur Verfügung, um weitgehend gerechte Belastungsrelationen zu erreichen. Bei der gemeinsamen Besteuerung stehen vor allem das Splittingssystem mit einem Einheitstarif oder das Mehrfachtarifsystem – beide mit gewissen Korrekturmassnahmen – im Vordergrund. Auch bei der Individualbesteuerung bestehen verschiedene Modelle, die sich entweder eng an die zivilrechtlichen Verhältnisse der Ehegatten anlehnen oder aber aus praktischen Gründen gewisse Pauschalierungen bei der Zuordnung bestimmter Steuerfaktoren vorsehen (modifizierte Individualbesteuerung).

Im Einzelfall können aber bei den beiden Hauptsystemen nicht völlig identische Belastungsrelationen erreicht werden, da sich die Abzüge je nach System unterschiedlich auswirken. Tendenziell werden daher bei der gemeinsamen Veranlagung mit Splitting die Einverdienerehepaare und bei der Individualbesteuerung die Zweiverdienerehepaare bevorzugt. Diesen Tendenzen kann jedoch mit geeigneten Massnahmen teilweise entgegengewirkt werden. Vorstellbar wäre auch ein Modell, bei welchem den Ehepaaren beide Veranlagungssysteme zur Auswahl stehen.

Im Rahmen der Abwägung ist auch der (Gegen-)Finanzierungsbedarf vor Augen zu halten. Es ist unumgänglich, dass bei einer Vorlage zur Erzielung einer gerechten Ehepaarbesteuerung den finanzpolitischen Realitäten Rechnung getragen wird. Die verschiedenen in Frage kommenden Massnahmen und Besteuerungsmodelle unterscheiden sich in ihren finanziellen Auswirkungen. Die im Hinblick auf die Zielerreichung anfallenden Steuermindereinnahmen sind jedoch in jedem Fall beträchtlich, jedenfalls dann, wenn für die Steuerpflichtigen möglichst keine Mehrbelastungen gegenüber dem geltenden Recht entstehen sollen²³.

In Betracht kommen insbesondere die nachfolgenden Modelle.

2.2.2 Einzelne Modelle

2.2.2.1 Korrekturen am geltenden Mehrfachtarifsystem der direkten Bundessteuer

Die steuerliche Benachteiligung der Ehepaare kann durch Änderungen am aktuellen Ehegattenbesteuerungsmodell²⁴ mittels Erhöhung bestehender bzw. Einführung neuer Abzüge (Erhöhung Verheiratetenabzug, Erhöhung Zweiverdienerabzug, Einführung Rentnerabzug usw.) beseitigt werden.

2.2.2.2 Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung

Das Modell "Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung" basiert auf der gemeinsamen Veranlagung sowie auf dem Mehrfachtarifsystem des geltenden Rechts. Das Ehepaar bzw. die Familie wird nach wie vor als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Um ausgeglichene Belastungsrelationen zwischen Ehe- und Konkubinatspaaren zu erzielen, berechnet die veranlagende Behörde für Ehepaare die Steuerbelastung

²³ Vgl. dazu Ziff. 2.4.

²⁴ Vgl. dazu Ziff. 1.2.

in einem ersten Schritt wie bisher, indem die Einkommen der Ehegatten zusammengerechnet werden. Hierbei wird bei Ehepaaren ohne Kinder der Verheiratetentarif und für solche mit Kindern der Elterntarif (Verheiratetentarif kombiniert mit dem Abzug vom Steuerbetrag) angewendet.

In einem zweiten Schritt nimmt die veranlagende Behörde eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an eine Besteuerung von Konkubinatspaaren anlehnt. Bei dieser Berechnung werden die Erwerbs- und Renteneinkommen und die mit diesen Einkommensarten verbundenen Abzüge den beiden Ehegatten nach den tatsächlichen Verhältnissen zugeordnet, wie sie sich aus der Steuererklärung ergeben. Der Einfachheit halber werden jedoch die übrigen Einkommen (Vermögenserträge, Lotteriegewinne etc.) nicht nach den tatsächlichen bzw. zivilrechtlichen Verhältnissen, sondern pauschal hälftig zugeteilt. Eine hälftige Aufteilung auf die Ehegatten wird auch bei den übrigen Abzügen vorgenommen. Auf die so ermittelten Steuerfaktoren eines jeden Ehegatten wird der Grundtarif angewendet. Die dabei resultierenden Steuerbeträge für die beiden Ehegatten werden anschliessend zusammengerechnet.

Die Endsumme wird mit der Steuerberechnung nach dem herkömmlichen Mehrfachtarif verglichen. Der günstigere der beiden Steuerbeträge wird schliesslich von Amtes wegen angewendet.

2.2.2.3 Teil- oder Vollsplitting

Das Splittingssystem basiert ebenfalls auf der gemeinsamen Veranlagung. Das Ehepaar bzw. die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Das Steuersystem beruht auf einem einzigen Tarif, der auf alle natürlichen steuerpflichtigen Personen angewandt wird. Im Unterschied zum geltenden Recht wird der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Verheirateten gegenüber den Alleinstehenden nicht mehr durch den Verheiratetentarif, sondern durch das Splitting Rechnung getragen.

Während bei einem Vollsplitting das gemeinsame Einkommen zum Satz des halben Gesamteinkommens zu besteuern ist (Divisor 2), wird beim Teilsplitting von einem Divisor ausgegangen, der einer bestimmten Quote von mehr als 50 Prozent des Gesamteinkommens entspricht. Der Divisor ist daher kleiner als 2, aber grösser als 1. Beim Vollsplitting bezahlen die Ehepaare immer weniger Steuern als die Konkubinatspaare mit gleichem Gesamteinkommen, es sei denn, die beiden Personen, die im Konkubinat leben, hätten genau das gleiche Einkommen. In diesem Fall entspricht ihre Steuerbelastung derjenigen des Ehepaares mit dem gleichen Gesamteinkommen. Beim Teilsplitting hängt die Belastungsrelation zwischen Ehe und Konkubinat vom Splittingfaktor ab. Je tiefer dieser ausfällt und je gleichmässiger die Einkommensverteilung zwischen Partnerin und Partner ist, umso weniger vorteilhaft wird die Ehe. Beim Teilsplitting wird die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren nicht für alle Zweiverdiener- und Rentnerhepaare aufgehoben. Um die Benachteiligung für alle Ehepaare zu beseitigen, könnte beispielsweise ein Teilsplitting vorgesehen werden, bei welchem der Divisor über einige Jahre hinweg sukzessiv erhöht wird, bis ein Vollsplitting erreicht wird.

2.2.2.4 Familienquotientensystem

Das Familienquotientensystem ist eine Sonderform der Besteuerung mit Splitting. In der Schweiz sieht einzig der Kanton Waadt dieses Modell nach französischem Vorbild vor. Die Ehegatten werden dabei gemeinsam, Konkubinatspaare individuell veranlagt. Anders als bei den herkömmlichen Splittingssystemen wird das Gesamteinkommen der Familie nicht durch einen fixen, sondern durch einen je nach der Grösse des Haushaltes variablen Divisor, d.h. durch einen auf die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen abgestimmten Familienquotienten, geteilt. Den Kinderkosten wird dabei nicht durch einen Kinderabzug, sondern durch das Splitting Rechnung getragen. Die Kinder werden in das Splitting einbezogen, indem der Divisor des Ehepaares für jedes Kind um einen gewissen Faktor erhöht wird. Das Familienquotientensystem kann hinsichtlich der Ehepaare als Vollsplitting oder als Teilsplitting konzipiert werden.

Der Kanton Waadt sieht beispielsweise vor, dass sich der Splittingdivisor eines Ehepaares (1,8) oder einer alleinerziehenden Person (1,8) für jedes minderjährige oder in Ausbildung stehende Kind um 0,5 erhöht²⁵. Dadurch kann auf den Kinderabzug verzichtet werden. Die Wirkung des Kinderquotienten wird im Kanton Waadt bei hohem Einkommen jedoch beschränkt. Neben den Ehepaaren kommen auch ledige, getrennt lebende, geschiedene oder verwitwete steuerpflichtige Personen, die mit minderjährigen oder in Ausbildung stehenden Kindern oder mit unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, in den Genuss des Splittings.

Konkubinatspaare werden den Ehepaaren steuerlich nicht gleich gestellt. Für Paare ohne Kinder gelten die gleichen Belastungsrelationen wie beim (Teil-)Splitting. Einverdienerhepaare mit Kindern werden deutlich tiefer besteuert als Einverdienerkonkubinatspaare mit Kindern, da sie vom Quotienten für Ehegatten profitieren. Zweiverdienerhepaare mit Kindern werden bei ungleichmässiger Einkommensaufteilung zwischen den Partnern ebenfalls zum Teil deutlich weniger belastet als Zweiverdienerkonkubinatspaare in der gleichen Konstellation.

2.2.2.5 Individualbesteuerung

Die Individualbesteuerung beruht auf einem einzigen Tarif, der auf alle natürlichen steuerpflichtigen Personen angewandt wird. Bei einer reinen Individualbesteuerung wird bei jeder steuerpflichtigen Person unabhängig vom Zivilstand und ohne Korrektive nur das erfasst, was dieser an Einkommen zufließt. Gleiches gilt sinngemäss für die Zurechnung des Vermögens. Es wird jedoch nicht berücksichtigt, wie viele Personen von diesem Einkommen leben. Für Ehe- bzw. Konkubinatspaare, bei welchen ein Partner kein Einkommen erzielt, werden somit keine Entlastungsmassnahmen vorgesehen. Im Rahmen der reinen Individualbesteuerung kann der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von steuerpflichtigen Personen mit Familienpflichten entweder durch kinderrelevante Abzüge von der Bemessungsgrundlage (Kinderabzug, Kinderbetreuungskostenabzug oder Kinderversicherungsabzug) oder durch andere Massnahmen (steuerfreies Kindergeld, Kinderabzug vom Steuerbetrag, Voucher für die Kinderbetreuung) Rechnung getragen werden. Haushaltvorteile, die Mehrpersonenhaushalte im Unterschied zu Einpersonenhaushalten erzielen, werden nicht berücksichtigt.

Bei der reinen Individualbesteuerung ist die Steuerbelastung der Paarhaushalte somit von der Einkommensverteilung abhängig. Einverdienerpaare sind im Vergleich zu Zweiverdienerpaaren mit dem gleichen Einkommen auf Grund des progressiv ausgestalteten Steuertarifs viel stärker belastet. Ausserdem ist die Steuerbelastung eines Einverdienerhepaares gleich hoch wie die eines Einpersonenhaushalts mit gleich hohem Einkommen. Für eine Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung kommen aus verfassungsrechtlichen Gründen nur Modelle der sog. modifizierten Individualbesteuerung in Frage. Um ausgeglichene Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zu erreichen, müssen für Einverdienerhepaare und für alleinstehende und tatsächlich alleinerziehende Personen gewisse Korrekturmassnahmen vorgesehen werden.

2.2.2.6 Veranlagungswahlrecht

Bei diesem System stehen den Ehepaaren zwei Besteuerungsvarianten zur Auswahl; einerseits eine gemeinsame Besteuerung mit Splitting oder Mehrfachtarif und andererseits die Individualbesteuerung. Eines der beiden Modelle wird vom Gesetzgeber als Hauptmodell bestimmt.

Das Wahlrecht kann nur gemeinsam durch übereinstimmende Willenserklärung ausgeübt werden. Der einseitige Antrag eines Ehegatten auf das Nebenmodell entfaltet keine Wirkungen. Können sich die Ehegatten nicht auf eine Veranlagungsart einigen, wird unterstellt, dass die Ehegatten sich für das Hauptmodell entschieden haben. Die übereinstimmende Ausübung des

²⁵ Art. 43 Abs. 2 Bst. d StG VD.

Wahlrechts ist spätestens mit der Steuererklärung einzureichen. Haben sich die Ehegatten übereinstimmend für die Individualbesteuerung ausgesprochen, gilt diese Veranlagungsart - wie umgekehrt auch bei der Zusammenveranlagung - sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die Kantons- und die Gemeindesteuern.

2.3 Handlungsoptionen

2.3.1 Bei Annahme der Volksinitiative der CVP

2.3.1.1 Grundsatz

Gemäss Wortlaut der Volksinitiative²⁶ soll in Artikel 14 Absatz 2 der Bundesverfassung verankert werden, dass Ehepaare in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden. Damit wird vorgegeben, dass für Ehepaare eine gemeinsame Besteuerung vorzusehen ist. Der Wechsel zur Individualbesteuerung, die grundsätzlich vom Individuum und nicht von einer ehelichen (Wirtschafts-)Gemeinschaft ausgeht, wäre damit ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers würde somit eingeschränkt. Obwohl die Initiantinnen und Initianten in den Erläuterungen festhalten, dass sie die Einführung eines Splitting-systems verlangen, würden bei der Annahme der Volksinitiative dem Bundesgesetzgeber für die direkte Bundessteuer aufgrund des vorgeschlagenen Wortlauts der Verfassungsbestimmung alle Modelle der gemeinsamen Besteuerung offen stehen. In Frage käme daher insbesondere folgenden Modelle:

- Korrekturen am geltenden Mehrfachtarifsystem der direkten Bundessteuer
- Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung
- Teil- oder Vollsplitting
- Familienquotientensystem

Ausgeschlossen wäre neben der Individualbesteuerung auch das Veranlagungswahlrecht, da bei diesem Modell die Individualbesteuerung eines der Wahlmodelle wäre.

Angesichts des heute fehlenden Konsenses über das künftige Besteuerungsmodell erhofft sich der Bundesrat, dass mit der Verankerung des Grundsatzes der gemeinsamen Besteuerung der Ehepaare in der Verfassung die Chancen wesentlich erhöht werden, einen politischen Kompromiss finden zu können, wie die Überbesteuerung von Ehepaaren beseitigt werden kann. Er hat sich deshalb für die Volksinitiative ausgesprochen. Er befürchtet, dass sich ohne eine solche Vorgabe die Diskussion über das geeignetste Besteuerungsmodell weiter in die Länge ziehen und die verfassungswidrige Situation auf unbestimmte Zeit hinaus andauern könnte.

2.3.1.2 Vor- und Nachteile der Modelle der gemeinsamen Besteuerung

Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung

Die Massnahme wirkt sich sehr gezielt auf die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Zweiverdiener- und Rentnerhepaaren aus und verursacht daher weniger Mindereinnahmen als andere Modelle mit diesbezüglich grösseren Streuverlusten.

Der Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung muss nicht zwangsläufig auf allen drei staatlichen Ebenen vorgesehen werden, da sowohl der Bund wie auch die Kantone heute von der gemeinsamen Besteuerung ausgehen.

Die Massnahme vereint die administrativen Vorteile der gemeinsamen Veranlagung mit den volkswirtschaftlichen Vorteilen der Individualbesteuerung. Letztere bestehen in der Mobilisierung des Arbeitsangebots der Zweitverdiener. Im Gegensatz zu einer Individualbesteuerung werden die Ehepaare weiterhin gemeinsam besteuert. Die von den veranlagenden Behörden

²⁶ Vgl. dazu Ziff. 1.6.

durchzuführende alternative Steuerberechnung ist im Ergebnis eine reine Tarifkorrektur zur Beseitigung einer allfälligen steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren. Die alternative Steuerberechnung ändert an der Bemessungsgrundlage gegenüber dem geltenden Recht nichts, das steuerbare Einkommen bleibt unverändert. Bei der Berechnung von Abgaben, Beiträgen und Leistungen (beispielsweise bei den Prämienverbilligungen, Ergänzungsleistungen, den Krippenbeiträgen oder den Stipendien) wird weiterhin auf das Reineinkommen eines Ehepaares gemäss ordentlicher Besteuerung abgestellt.

Die Verfahrensrechte und Verfahrenspflichten üben die Ehegatten weiterhin gemeinsam aus. Das Modell verursacht keinen Mehraufwand für die Steuerpflichtigen. Die Ehegatten füllen weiterhin eine gemeinsame Steuererklärung aus, in der im Vergleich zum geltenden Recht keine zusätzlichen Angaben gemacht werden müssen.

Durch die im Rahmen der alternativen Steuerberechnung durchzuführende individuelle Zuweisung der Erwerbs- und Renteneinkommen und die hälftige Aufteilung der übrigen Einkommen können Ehepaare ihre Progression brechen. Vor allem für jene Ehepaare, bei denen das Erwerbs- oder das Renteneinkommen sich sehr gleichmässig auf die beiden Ehepartner aufteilt, führt das Modell zu einer deutlichen Steuerentlastung. Die hälftige Aufteilung der Vermögenserträge kann auch für jene Ehepaare vorteilhaft sein, bei welchen ein Ehegatte über ein sehr grosses Vermögen mit entsprechend hohen Vermögenserträgen verfügt, während der andere Ehegatte ein sehr geringes Vermögen besitzt.

Für die veranlagenden Behörden der Kantone hat die für alle Ehepaare durchzuführende Kontrollrechnung einen nicht zu unterschätzenden administrativen Mehraufwand zur Folge, insbesondere in der Einführungsphase. Die Abläufe dürften sich aber grösstenteils automatisieren lassen.

Einverdienerehepaare werden zum Teil stärker belastet als Zweiverdienerehepaare. Einverdienerehepaare werden stets tiefer besteuert als Einverdienerkonkubinatspaare.

Splittingssystem

Bei einem Splittingssystem ändert sich für die steuerpflichtige Person in administrativer Hinsicht gegenüber dem geltenden Recht nichts Grundsätzliches. Die Möglichkeit, die Progression durch eine günstige Aufteilung des Einkommens auf die Ehepartner zu brechen, besteht beim Splitting aufgrund der Zusammenveranlagung nicht.

Das Splittingssystem muss nicht zwangsläufig auf allen drei staatlichen Ebenen vorgesehen werden, da sowohl der Bund wie auch die Kantone heute von der gemeinsamen Besteuerung ausgehen. Es besteht daher die Möglichkeit, dass die Kantone beispielsweise weiterhin einen Doppeltarif, eine Besteuerung nach Konsumeinheiten oder einen Steuerrabatt vorsehen.

Der Wechsel zu einem Splittingssystem bei der direkten Bundessteuer führt auch bei den veranlagenden Behörden nach der Informatikumstellung zu keinen wesentlichen administrativen Mehraufwendungen.

Der Abhalteeffekt²⁷ fällt grösser aus als bei der Individualbesteuerung, da der Grenzsteuersatz trotz Vollsplitting für den elastischer reagierenden Zweitverdiener höher liegt. Die Gründe hierfür liegen einerseits in der Zusammenveranlagung und andererseits – im Vergleich zu einem Individualsteuersystem mit gleichem Steueraufkommen – in der schmaleren aggregierten Bemessungsgrundlage aufgrund der starken Entlastung unelastisch reagierender Einverdienerehepaare.

²⁷ Infolge der gemeinsamen Besteuerung von Ehegatten und der damit einhergehenden höheren Grenzsteuerbelastung des Einkommens des „zweitverdienenden“ Ehepartners kann Letzterer von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. der Erhöhung seines Beschäftigungsgrades abgehalten werden.

Beim Vollsplitting bezahlen die Ehepaare immer weniger Steuern als die Konkubinatspaare mit gleichem Gesamteinkommen, es sei denn, die beiden Personen, die im Konkubinat leben, hätten genau das gleiche Einkommen. In diesem Fall entspricht ihre Steuerbelastung derjenigen des Ehepaares mit dem gleichen Gesamteinkommen. Beim Teilsplitting hängt die Belastungsrelation zwischen Ehe und Konkubinat vom Splittingfaktor ab. Je tiefer dieser ausfällt und je gleichmässiger die Einkommensverteilung zwischen Partnerin und Partner ist, umso weniger vorteilhaft wird die Ehe.

Das Splittingsystem führt zwar zu einer gleichen steuerlichen Belastung von Ein- und Zweiverdienerhepaaren. Einverdienerhepaare werden durch das Splitting jedoch stark entlastet, so dass die Belastungsdifferenz zwischen Einverdienerhepaaren und Einverdienerkonkubinatspaaren gegenüber dem geltenden Recht vergrössert würde. Eine sehr gut verdienende Person kann durch Heirat mit einer nicht (oder wenig) verdienenden Person beim (Voll-)Splitting die Progression brechen und damit ihre Steuerbelastung deutlich reduzieren. Das Vollsplitting entlastet die Ehe stark. Dies wirft die Frage auf, ob die in den Mehrpersonenhaushalten im Vergleich zu den Einzelpersonenhaushalten erzielten Haushaltersparnisse allenfalls auch beim Splitting steuerlich berücksichtigt werden sollten.

2.3.2 Bei Ablehnung der Volksinitiative

2.3.2.1 Grundsatz und verfassungsrechtlicher Auftrag

Sprechen sich Volk und Stände gegen die Volksinitiative aus, bleibt es beim geltenden Verfassungsrecht. Dem Gesetzgeber würden – wie heute - sämtliche Modelle der getrennten oder der gemeinsamen Besteuerung offenstehen. Im Gegensatz zur Volksinitiative kämen daher sowohl die Individualbesteuerung als auch das Veranlagungswahlrecht in Frage.

Die Ablehnung der Volksinitiative darf nicht dazu führen, dass die verfassungswidrige Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren auf längere Zeit bestehen bleibt. Der Bund steht in der Pflicht, eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer zu erwirken. Die Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren und die Erzielung ausgewogener Belastungsrelationen bei der Ehepaar- und Familienbesteuerung figurieren denn auch als Richtliniengeschäft, um das in der Legislaturplanung 2011 - 2015 vom Bundesrat gesetzte Ziel 6 "Die Attraktivität und die Glaubwürdigkeit des schweizerischen Steuersystems sind gestärkt" zu erreichen.

Die Vorlage hat für den Bundesrat daher unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung eine hohe steuerpolitische Priorität. Solange der Gesetzgeber jedoch nicht tätig wird bzw. sich die Parteien nicht auf ein bestimmtes Besteuerungsmodell einigen können, muss – aufgrund des Massgeblichkeitsgebots von Artikel 190 BV – die heute zum Teil noch verfassungswidrige Ehegattenbesteuerung angewendet werden. Es ist zu befürchten, dass sich ohne verfassungsrechtliche Vorgaben zum Besteuerungsmodell die Diskussion über die Modellwahl weiter in die Länge ziehen und die verfassungswidrige Situation auf unbestimmte Zeit hinaus andauern wird.

2.3.2.2 Vor- und Nachteile der Modelle der getrennten Besteuerung

Die Individualbesteuerung beruht auf einem einzigen Tarif, der auf alle natürlichen steuerpflichtigen Personen angewandt wird. Bei der Individualbesteuerung müssen die Einkommens- und Vermögensfaktoren den Ehegatten zugeordnet bzw. auf diese aufgeteilt werden. Je nach Ausgestaltung der Individualbesteuerung erfolgt dies entweder streng nach den zivilrechtlichen Verhältnissen oder nach pauschalen Zuordnungskriterien, beispielsweise hälftige Aufteilung des Vermögens, der Vermögenserträge, der Schuldzinsen und der Schulden ungeachtet des Güterstandes. Dies kann allerdings unter Umständen bei der Haftung zu Problemen führen, da die tatsächliche individuelle Leistungsfähigkeit des einzelnen Ehegatten durch die pauschale Zuordnung keine Beachtung findet.

Bei der Individualbesteuerung muss eine Regelung für die Aufteilung des selbständigen Erwerbseinkommens der Ehegatten, die ein gemeinsames Gewerbe betreiben, getroffen werden. Der Anreiz für die Steuerpflichtigen, die Progression durch eine günstige Aufteilung des Einkommens auf die Ehepartner zu brechen, ist bei einer Individualbesteuerung gross.

Bei individuell zu steuernden Ehepaaren mit Kindern stellt sich die Frage, wie einerseits die Einkommens- und Vermögensfaktoren der Kinder und andererseits die kinderrelevanten Abzüge auf die Eltern aufgeteilt werden sollen. Dem Gesetzgeber stehen dabei mehrere Möglichkeiten offen (hälftige Zuteilung oder proportionale Aufteilung gemäss Reineinkommen der Eltern, Zuordnung nach der Höhe des Einkommens der Ehegatten etc.).

Es stellt sich die Frage der Übertragbarkeit derjenigen Abzüge, die ein Ehegatte aufgrund des tiefen Einkommens nicht realisieren konnte, auf den anderen Ehegatten. Bei einer Nichtübertragbarkeit würden insbesondere Einverdienerhepaare gegenüber Zweiverdienerhepaaren benachteiligt werden. Die daraus resultierenden Wechselwirkungen stellen im System einer getrennten Veranlagung jedoch an sich einen Fremdkörper dar.

Da bei der Individualbesteuerung die Partner einer Zweiverdienerhepaare getrennt besteuert werden, unterliegt die elastischer²⁸ reagierende zweitverdienende Person einer vergleichsweise tiefen Grenzsteuerbelastung. Dabei wird dieser Effekt noch verstärkt, weil diese Person häufig nur teilzeiterwerbend ist und häufig zu einem geringeren Lohnsatz arbeitet als die erstverdienende Person, so dass ihr Einkommen unterdurchschnittlich ausfällt und deshalb steuerlich auch nur niedrig belastet ist. Im Hinblick auf die Vermeidung des Abhalteffekts schneidet die Individualbesteuerung deshalb besonders gut ab.

Die Individualbesteuerung knüpft nicht an den heutigen zivilrechtlichen Bestimmungen über die Ehe an.

Für die Steuerzahlenden entsteht Mehraufwand. Der Verwaltungsmehraufwand wurde von den Kantonen mit 30-50% angegeben²⁹. Er dürfte in der Einführungsphase noch grösser sein. Das Potential zur Steuerplanung wird von den Kantonen generell als gross eingeschätzt.

Die Umsetzungsphase dauert lang. Der Wechsel zur Individualbesteuerung könnte nur vollzogen werden, wenn er gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten umgesetzt würde. Eine unterschiedliche Regelung in Bund und Kantonen wäre veranlagungstechnisch nicht zu bewältigen und würde zu Problemen hinsichtlich der interkantonalen Steuerauscheidung führen.

Ein Wechsel zur Individualbesteuerung würde sich zudem auch auf andere Rechtsgebiete auswirken. Unter anderem wird bei der Berechnung von Abgaben, Beiträgen und Leistungen auf die in der Veranlagung festgesetzten Steuerfaktoren abgestellt, wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen, Ergänzungsleistungen, den AHV/IV/EO/ALV-Beiträgen der Selbstständigerwerbenden, den Krippenbeiträgen oder den Stipendien. Die entsprechenden Erhebungsgrundlagen müssten zumindest überprüft und möglicherweise angepasst werden.

2.4 Finanzielle Auswirkungen

Grundsätzlich könnten alle Modelle aufkommensneutral umgesetzt werden. Dies hätte dann jeweils für bestimmte Haushaltskonstellationen Mehr- und für andere Minderbelastungen zur Fol-

²⁸ Eine Elastizität gibt Antwort auf die Frage, um welchen Prozentsatz sich die Variable X (z.B. das Arbeitsangebot) verändert, wenn der Wert der Variablen Y (z.B. der Nettolohn nach Steuern) um 1% zunimmt. Typischerweise reagieren verheiratete Frauen auf die (steuerlich bedingte) Veränderung stärker, d.h. elastischer, als andere Personen. Sie bieten daher bei einer Einkommenssteuersenkung um einen bestimmten Prozentsatz überdurchschnittlich viel zusätzliche Arbeit an bzw. schränken ihre Erwerbstätigkeit aufgrund einer Steuererhöhung überdurchschnittlich stark ein.

²⁹ Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen, Bern 2004.

ge. Sofern die Modelle aus politischen Gründen so implementiert werden sollen, dass für keine steuerpflichtige Person eine Mehrbelastung resultiert, würde dies zu folgenden Steuermindereinnahmen führen:

- Alternative Steuerberechnung: rund 1,2 Mrd. Franken
- Vollsplitting: rund 2,3 Mrd. Franken
- Teilsplitting mit Faktor 1,7 1,2 - 1,6 Mrd. Franken je nach Abzügen
- Bei der Individualbesteuerung 2 - 2,35 Mrd. Franken

Die Kantone haben 17% dieser Mindereinnahmen zu tragen (Kantonsanteil).

Die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren führt somit zu einer beträchtlichen strukturellen Belastung des Bundeshaushalts. Unter dem Regime der Schuldenbremse müssen strukturelle Mindereinnahmen – sofern sie nicht im Budget mit einem strukturellen Überschuss aufgefangen werden können – zwingend durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kompensiert werden. Der Bundesrat zeigte bereits in der Vernehmlassung zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung auf Grundlage der alternativen Steuerberechnung mögliche Massnahmen für eine Gegenfinanzierung auf. Er schlug eine Kombination von ausgabenseitiger Gegenfinanzierung mit einnahmeseitigen Massnahmen vor. Dabei standen zwei Varianten im Vordergrund:

1. Satzerhöhung um 0,3 MWSt-Prozentpunkte (Normalsatz). Diese fällt tiefer aus, wenn sie mit Ausgabenkürzungen kombiniert wird.
2. Vorübergehender Verzicht auf den Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer, bis eine Teuerungsentwicklung von 5,8 Prozent erreicht wird.

2.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

2.5.1 Auswirkungen auf die Verteilung

Von der Benachteiligung von Ehepaaren sind insbesondere noch Zweiverdienerhepaare mit höheren Einkommen und Rentnerhepaare mit mittleren und höheren Einkommen betroffen. Deshalb entlasten Massnahmen zur Beseitigung des Heiratsnachteils vor allem die Verheirateten in den oberen Einkommensgruppen. Dabei folgen Splitting, alternative Belastungsrechnung und Individualbesteuerung einem ähnlichen Muster. Hingegen wirken sich diese Lösungsansätze auf die verschiedenen Haushaltsformen unterschiedlich aus. Das Splitting entlastet die Ehe generell, während die alternative Steuerberechnung auf die Zweiverdienerhepaare fokussiert. Während die alternative Steuerberechnung den im geltenden Recht bestehenden Vorteil der Einverdienerhe gegenüber dem Einverdienerkonkubinats belässt, verwirklicht die reine Individualbesteuerung die Zivilstandsneutralität. Die modifizierte Individualbesteuerung sieht dann allerdings wieder ein Korrektiv zugunsten der Einverdienerhe vor.

Ein Vergleich der verschiedenen Modelle im Hinblick auf ihre konkreten Belastungswirkungen stösst auf Schwierigkeiten, da namentlich die Modelle „Splitting“ und die „Individualbesteuerung“ Raum für unterschiedliche Detaillösungen offen lassen. Dies gilt für die Ausgestaltung des Tarifs, aber zum Teil auch für die Frage, welche Abzüge vorgesehen und wie diese bemessen sind und ob Abzüge bei der Individualbesteuerung ganz oder teilweise auf den Partner übertragen werden können. Vor diesem Hintergrund macht es vorliegend keinen Sinn, Belastungsvergleiche für konkrete, letztlich aber arbiträre Ausgestaltungsvarianten zu präsentieren. Die Ergebnisse dieser konkreten Ausgestaltungsvarianten lassen sich dann nämlich nicht verallgemeinern, so dass sie für andere Ausgestaltungsvarianten des gleichen Modells nicht gelten müssen.

Der Vergleich der Belastungswirkungen erfolgt daher nachfolgend auf einer höheren Abstraktionsstufe. Für verschiedene Haushaltskonstellationen werden die grundlegenden Charakteristiken der Modelle in den drei folgenden Tabellen qualitativ beschrieben. Die erste Tabelle befasst sich mit den grundlegenden relativen Belastungsdifferenzen zwischen den Modellen. Die zweite

Tabelle enthält Tendenzaussagen, für welche Konstellationen Mehr- bzw. Minderbelastungen resultieren, wenn die Modelle aufkommensneutral umgesetzt werden. Die dritte Tabelle beschreibt schliesslich für welche Konstellation im Vergleich zum geltenden Recht Gleichbelastungen, schwache oder starke Minderbelastungen resultieren, wenn die Modelle jeweils so ausgestaltet werden, dass für keine steuerpflichtige Person Mehrbelastungen eintreten.

Die verschiedenen Modelle unterscheiden sich in Bezug auf die relativen Belastungsdifferenzen zwischen den unterschiedlichen Haushaltskonstellationen gemäss den Ausführungen in der nachfolgenden Tabelle:

	Geltendes Recht	Splitting	Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung	Individualbesteuerung
Zweiverdienerhepaare und Zweiverdienerkonkubinatspaare	<p>Umso niedriger und umso ungleicher das Gesamteinkommen zwischen den Partner verteilt ist, desto eher wird ein Zweiverdienerhepaar niedriger belastet als ein Zweiverdienerkonkubinatspaar in den gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen (Heiratsvorteil).</p> <p>Umso höher und umso gleicher das Gesamteinkommen zwischen den Partner verteilt ist, desto eher wird ein Zweiverdienerhepaar höherbelastet als ein Zweiverdienerkonkubinatspaar in den gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen (Heiratsnachteil).</p>	<p>Zweiverdienerhepaare zahlen bei einem Vollsplitting in aller Regel weniger Steuern als ein gleich situiertes Zweiverdienerkonkubinatspaar (Heiratsvorteil).</p> <p>Im Spezialfall, in dem beide Partner das gleiche Einkommen erzielen, resultiert eine Gleichbelastung.</p> <p>Im Spezialfall, in dem die beiden Partner zusammen mehr als das doppelte des Einkommens erzielen, bei dem der Maximalsatz einsetzt, bringt das Vollsplitting keine Entlastung. Ist das Einkommen zwischen den Partnern ungleich verteilt, kann daher eine (schwache) Höherbelastung gegenüber einem Konkubinatspaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen entstehen (Heiratsnachteil).</p> <p>Beim Teilsplitting hängen die Belastungsrelationen von der Einkommensverteilung und vom Splittingfaktor ab.</p>	<p>Das Ehepaar wird gleich belastet wie das Konkubinatspaar, wenn in seiner Konstellation die alternative Steuerberechnung vorteilhaft ist.</p> <p>Ansonsten wird das Ehepaar tiefer belastet als das gleich situierte Konkubinatspaar (Heiratsvorteil).</p>	Systembedingte Gleichstellung
Einverdienerhepaare und Zweiverdienerhepaare	Zweiverdiener-Ehepaare bezahlen wegen dem Zweiverdienerabzug weniger Steuern als Einverdienerhepaare mit gleichem Gesamteinkommen.	Systembedingte Gleichstellung	Zweiverdienerhepaare bezahlen in der Regel weniger Steuern als Einverdienerhepaare mit gleichem Gesamteinkommen,	Reine Individualbesteuerung: Zweiverdienerhepaare bezahlen weniger Steuern als Einverdienerhepaare mit gleichem

			weil sie entweder in den Genuss des Zweiverdienerabzugs oder der alternativen Steuerberechnung kommen. Nur wenn das Zweiteinkommen die Höhe des neuen Einverdienerabzugs nicht übersteigt, resultiert eine Gleichbelastung.	Gesamteinkommen. Modifizierte Individualbesteuerung: Die Belastungsdifferenz schwächt sich im Vergleich zur reinen Individualbesteuerung aufgrund des zusätzlichen Einverdienerabzugs etwas ab.
Einverdienerehepaare und Einverdienerkonkubinatspaare	Einverdienerehepaare werden tiefer belastet, da sie in den Genuss des Verheiratetenabzugs und des günstigeren Verheiratetenariffs kommen (Heiratsvorteil).	Einverdienerehepaare werden tiefer belastet, da sie in den Genuss des Splittings kommen (Heiratsvorteil).	Einverdiener-ehepaare werden tiefer belastet, da sie in den Genuss des Verheiratetenabzugs und des günstigeren Verheiratetenariffs kommen (Heiratsvorteil).	Reine Individualbesteuerung: systembedingte Gleichstellung. Modifizierte Individualbesteuerung: Einverdienerehepaare werden tiefer belastet, da sie den Einverdienerabzug geltend machen können (Heiratsvorteil).

Bei aufkommensneutraler Umsetzung wären die verschiedenen Haushaltskonstellationen gegenüber dem geltenden Recht im Sinne einer Tendenzaussage wie folgt von Mehr- und Minderbelastungen betroffen:

	Vollsplitting	Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung	Individualbesteuerung
Starke Minderbelastung	<ul style="list-style-type: none"> • Einverdienerehepaare mit hohem Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zweiverdienerehepaare mit hohen und gleichmässig verteiltem Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zweiverdienerehepaare mit hohen und gleichmässig verteiltem Einkommen
Schwache Minderbelastung	<ul style="list-style-type: none"> • Einverdienerehepaare mit mittlerem Einkommen • Zweiverdienerehepaare 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere Zweiverdiener-ehepaare, mit Heiratsnachteil im geltenden Recht 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere Zweiverdiener-ehepaare, mit Heiratsnachteil im geltenden Recht
Schwache Mehrbelastung	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende mit mittleren Einkommen • Konkubinate mit mittleren Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende mit mittleren Einkommen • Konkubinate mit mittleren Einkommen • Einverdienerehepaare mit mittleren Einkommen • Zweiverdienerehepaare ohne Heiratsnachteil im geltenden Recht 	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende mit mittleren Einkommen • Konkubinate mit mittleren Einkommen • Zweiverdienerehepaare ohne Heiratsnachteil im geltenden Recht
Starke Mehrbelastung	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende mit hohem Einkommen • Konkubinate mit hohem Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende mit hohem Einkommen • Konkubinate mit hohem Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende mit hohem Einkommen • Konkubinate mit hohem Einkommen

		• Einverdienerehepaare mit hohen Einkommen	• Einverdienerehepaare
--	--	--	------------------------

Sollen Mehrbelastungen einzelner Steuerpflichtiger vermieden und Einbussen des Steueraufkommens in Kauf genommen werden, ergeben sich für die folgenden Haushaltskonstellation Minderbelastungen. Ein Vergleich der Auswirkungen der verschiedenen Modelle wird durch den Umstand erschwert, dass die aggregierte Höhe der Entlastung je nach Modell zwischen 1,3 und 2,35 Mrd. Franken schwankt.

	Vollsplitting	Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung	Individualbesteuerung
Starke Minderbelastung	<ul style="list-style-type: none"> • Einverdienerehepaare • Zweiverdienerehepaare mit hohem Gesamteinkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zweiverdienerehepaare mit hohen und gleichmässig verteiltem Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zweiverdienerehepaare mit hohen und gleichmässig verteiltem Einkommen
Schwache Minderbelastung	<ul style="list-style-type: none"> • Übrige Zweiverdienerehepaare • Rentnerehepaare 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere Zweiverdienerehepaare mit Heiratsnachteil im geltenden Recht • Rentnerehepaare 	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende • Konkubinate • Weitere Zweiverdienerehepaare, mit Heiratsnachteil im geltenden Recht
Gleichbelastung	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende • Konkubinate 	<ul style="list-style-type: none"> • Echt Alleinstehende • Konkubinate • Einverdienerehepaare • Zweiverdienerehepaare ohne Heiratsnachteil im geltenden Recht 	<ul style="list-style-type: none"> • Einverdienerehepaare

2.5.2 Auswirkungen auf das Wachstum

Im Rahmen der Ehegattenbesteuerung kommen allfällige Wachstumsimpulse vor allem von Reaktionen des Arbeitsangebots auf die Veränderung der Steuerbelastung. Eine Steuersenkung erzeugt dabei einen Einkommenseffekt und einen Substitutionseffekt. Durch die Steuersenkung verfügen die Haushalte über ein höheres Einkommen nach Steuer. Im Rahmen des Einkommenseffektes reduzieren sie daher tendenziell ihre Erwerbstätigkeit. Gegenläufig wirkt der Substitutionseffekt. Er basiert auf dem Umstand, dass die Haushalte mit dem durch die Steuersenkung erhöhten Einkommen mehr Konsumgüter nachfragen können, so dass der erwerbseinkommensfinanzierte Konsums relativ zur Freizeit und zur Haushaltsproduktion attraktiver wird. Dadurch nimmt das Arbeitsangebot zu. Während sich bei den Erstverdienern Einkommens- und Substitutionseffekt in der Tendenz mehr oder weniger neutralisieren, dominiert bei den zumeist weiblichen Zweitverdienern der Substitutionseffekt.

Die derzeit noch bestehende Benachteiligung trifft namentlich Ehepaare mit mittleren und höheren Einkommen, bei denen beide Partner erwerbstätig sind. Dieser Umstand kann Ehepartner von Vollzeit erwerbstätigen steuerpflichtigen Personen davon abhalten, erwerbstätig zu werden oder ihr oftmals nur geringes Teilzeiterwerbsum aufzustocken. Die Abschaffung der Diskriminierung baut daher für viele der betroffenen – oft gut ausgebildeten – Personen den mit der Besteuerung des Erwerbseinkommens verbundenen Abhalteeffekt ab und erhöht die Wahrscheinlichkeit, berufstätig zu werden oder eine bestehenden Erwerbsumfang auszudehnen.

Wegen dem unterschiedlichen Entlastungsvolumen und der entsprechend unterschiedlichen Höhe der Gegenfinanzierung sind Aussagen über die Wachstumswirkungen der einzelnen Modelle nicht einfach. Vergleicht man die alternative Steuerberechnung mit dem Splitting, zeigt sich, dass die alternative Steuerberechnung fokussierter ist als das Splitting. Entlastet werden nur jene Ehepaare, die tatsächlich von einem Heiratsnachteil betroffen sind. Neben Rentner-

ehepaaren handelt es sich dabei um Zweiverdienerehepaare. Im Gegensatz dazu werden beim Splitting, auch Einverdienerehepaare entlastet, obschon sie keinen Heiratsnachteil haben. Daraus ergeben sich vier Argumente, weshalb die alternative Belastungsrechnung aus Wachstumssicht dem Splitting überlegen ist:

1. Die alternative Steuerberechnung erreicht jene Personen, die tendenziell eine hohe Arbeitsangebotselastizität haben. Konkret handelt es sich um bisherige Zweiverdienerehepaare mit geringem Erwerbsumfang des Zweitverdieners und bisherige Einverdienerehepaare, bei denen die bisher nicht erwerbstätige Person mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit liebäugelt, bisher aber aus finanziellen Gründen davon abgesehen hat. Die Entlastung dürfte daher tendenziell zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots führen. Beim Splitting werden hingegen auch die Einverdienerehepaare entlastet. In dieser Gruppe gibt es Personen, die bewusst auf die traditionelle Familie setzen und damit unelastisch reagieren, also keine Berufstätigkeit aufnehmen werden. Die Steuerentlastung erzeugt bei dieser Gruppe also lediglich einen Einkommenseffekt (reiner Mitnahmeeffekte) und keinen Substitutionseffekt.
2. Die alternative Belastungsrechnung entlastet die Zweiverdienerehepaare stärker als ein Teilsplitting mit einem Splittingfaktor von beispielsweise 1,7, schafft also auch diesbezüglich günstigere Arbeitsanreize.
3. Da das Splitting auch Einverdienerehepaare entlastet, kann es bewirken, dass bisherige Zweiverdienerehepaare zu Einverdienerehepaaren werden. Dieser Effekt ist bei der alternativen Steuerberechnung ausgeschlossen.
4. Die alternative Belastungsrechnung ist wesentlich billiger als das (Teil)Splitting. Die Gegenfinanzierung wird damit auch geringere negative Auswirkungen verursachen.

Schwieriger gestaltet sich der Vergleich zwischen alternativer Belastungsrechnung und Individualbesteuerung. Soll bei letzterer keine Person stärker belastet werden als im geltenden Recht, muss die Individualbesteuerung auf dem bisherigen Verheiratetentarif basieren. Daraus ergeben sich im Vergleich zur alternativen Steuerberechnung, bei welcher der Grundtarif die Referenz für die alternative Steuerberechnung bei einem Zweiverdienerehepaar bildet, zusätzliche Steuersenkungen. Davon profitieren Zweiverdienerehepaare, aber auch alle bisher zum Grundtarif besteuerten Haushaltskonstellationen, d.h. echt Alleinstehende und Konkubinate. Diese zusätzlichen Steuerentlastungen stärken die Arbeitsanreize der Betroffenen und bewirken eine zusätzliche Ausweitung des Arbeitsangebots. Gegenläufige Effekte gehen jedoch von der erforderlichen Gegenfinanzierung aus. Es ist daher unklar, ob der Übergang zur Individualbesteuerung ohne Mehrbelastungen gegenüber der alternativen Steuerberechnung zusätzliche Wachstumsimpulse bringt.

Allerdings würde ein Übergang zur Individualbesteuerung zusätzliche Arbeitsmarktimpulse im Sinne der Fachkräfteinitiative auslösen, weil diese Lösung nicht auf die Bundesebene beschränkt bliebe, sondern im Rahmen der vertikalen Steuerharmonisierung auch die Modelle der gemeinsamen Besteuerung in den Kantonen ablösen würde.

2.6 Schlussfolgerungen

Eine horizontal gerechte Steuerbelastung der verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen lässt sich sowohl bei getrennter als auch bei gemeinsamer Veranlagung weitgehend realisieren. Mit beiden Besteuerungsformen können Belastungsrelationen in die eine oder andere Richtung verschoben werden. Eine Annäherung des einen Besteuerungssystems an die Eigenschaften des anderen ist durch eine entsprechende Wahl von Abzügen oder tariflichen Massnahmen möglich.

Da das ganze Gefüge der Belastungsrelationen sehr komplex ist und jede Anpassung bei der einen Kategorie von Steuerpflichtigen Auswirkungen auf die Belastungsrelationen zu den anderen Kategorien zur Folge hat, sind die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten idealen und verfassungsmässig gebotenen Belastungsrelationen aber praktisch unmöglich vollständig einzuhalten. Ein Besteuerungssystem, das bei allen Konstellationen zu ausgewogenen Belas-

tungsrelationen führt, ist damit nicht realisierbar. Es kann daher nur darum gehen, die Ungleichbehandlungen im Steuersystem möglichst gering zu halten.

Der Bundesrat hat in den letzten Jahren die verschiedenen Modelle der Ehepaarbesteuerung wiederholt untersucht. Letztmals unterzog er die Modelle im Rahmen der Vorlage zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung, die 2012 in die Vernehmlassung gegeben wurde, einer Prüfung. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen Besteuerungsmodelle beschloss der Bundesrat, keinen Wechsel zur Individualbesteuerung ins Auge zu fassen, sondern am geltenden Gemeinschaftsbesteuerungssystem festzuhalten. Begründet wurde dieser Entscheid insbesondere damit, dass sowohl bei den Steuerpflichtigen wie auch bei den veranlagenden Behörden ein beträchtlicher administrativer Mehraufwand entstehen würde. Zudem liesse sich ein solcher Wechsel nur gesamtschweizerisch und auf den gleichen Zeitpunkt hin bewerkstelligen. Eine unterschiedliche Regelung auf Stufe Bund und Kantone wäre veranlagungstechnisch nicht zu bewältigen und würde auch hinsichtlich der interkantonalen Steuerauscheidung zu Problemen führen. Schliesslich dürfte ein solcher Wechsel beträchtliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen nach sich ziehen.

Die Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer hat für den Bundesrat eine hohe steuerpolitische Priorität. Mit der Vorgabe, Ehegatten einer gemeinsamen Besteuerung zu unterziehen, wie dies die Volksinitiative der CVP verlangt, sollte es nach Ansicht des Bundesrates endlich möglich sein, mehr als 30 Jahre nach dem wegweisenden Urteil des Bundesgerichts³⁰ einen Weg zu finden, Ehepaare mit einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell verfassungskonform zu besteuern. Würden weiterhin sämtliche Besteuerungsmodelle offenstehen, besteht die Befürchtung, dass – wie in der Vergangenheit – wieder weitere Jahre mit endlosen Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer gemeinsamen oder getrennten Besteuerung verstreichen, ohne dass bei der direkten Bundessteuer eine verfassungsmässige Ehegattenbesteuerung verankert werden kann. Solange die Abstimmung zur Volksinitiative jedoch nicht stattgefunden hat, kann aus der Sicht des Bundesrates nicht über das weitere Vorgehen bei der Ehepaarbesteuerung befunden werden.

³⁰ BGE 110 Ia7.

3 Steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten

3.1 Geltendes Recht

3.1.1 Direkte Bundessteuer

Bis anhin haben das Bundesgericht und die kantonalen Gerichte die durch die Drittbetreuung der Kinder entstandenen Kosten nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen qualifiziert, obwohl sie eng mit der Einkommenserzielung zusammenhängen können³¹. Der Kinderbetreuungsabzug ist heute in der Form eines anorganischen Abzugs ausgestaltet und auf einen Maximalbetrag pro Kind und Jahr beschränkt. Anorganische Abzüge werden für besondere Aufwendungen gewährt, die an sich Einkommensverwendung darstellen, aus ausserfiskalischen Gründen jedoch in gewissem Umfang steuerlich berücksichtigt werden. Massgebend sind dabei die in der jeweiligen Steuerperiode effektiv angefallenen Kosten, die vom Gesetzgeber bis zu einem bestimmten Höchstbetrag als abzugsberechtigt erklärt werden.

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 (Art. 33 Abs. 3 DBG). Den Abzug können nur die Steuerpflichtigen geltend machen, die zusammen mit den familienextern betreuten Kindern im gleichen Haushalt leben und für deren Unterhalt sorgen. Der Abzug kann nur für Kinder beansprucht werden, die das 14. Altersjahr noch nicht vollendet haben.

Die Höhe des Abzugs entspricht den nachgewiesenen Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte bis zum gesetzlichen Höchstbetrag. Es können nur diejenigen Kosten geltend gemacht werden, die ausschliesslich für die Betreuung der Kinder während der tatsächlichen Arbeits- oder Ausbildungszeit oder der tatsächlichen Dauer der Erwerbsunfähigkeit mit gleichzeitiger Betreuungsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person anfallen.

Die Drittbetreuungskosten sind auch zum Abzug zugelassen, wenn die Betreuung gegen Entgelt durch Familienmitglieder, beispielsweise durch Grosseltern, wahrgenommen wird. Im Gegenzug müssen diese den entsprechenden Betrag als Einkommen versteuern, soweit die Entschädigung nicht Kostenersatz darstellt. Werden die Kinder hingegen durch Familienmitglieder unentgeltlich betreut, so entstehen den Eltern keine weiteren Kosten, die eine zusätzliche steuerliche Erleichterung rechtfertigen würden. Im Gegenzug fliesst den betreuenden Familienmitgliedern auch kein steuerbares Entgelt für die Kinderbetreuung zu.

Kosten für die Betreuung durch die Eltern selbst sind nicht abzugsfähig. Drittbetreuungskosten, die ausserhalb der effektiven Arbeits- oder Ausbildungszeit der Eltern angefallen sind wie etwa durch Babysitting am Abend oder für Freizeitaktivitäten, können nicht in Abzug gebracht werden. Solche Kosten, die den Eltern infolge Freizeitgestaltung entstehen, sind als nichtabzugsfähige Lebenshaltungskosten zu qualifizieren.

Der Nachweis, dass der Abzug der Drittbetreuungskosten berechtigt ist, obliegt der steuerpflichtigen Person.

3.1.2 Kantoniales Recht

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 25. September 2009 über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern³² wurden die Kantone aufgrund von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe m StHG verpflichtet, spätestens ab dem 1. Januar 2013 Kosten für die Fremdbetreuung

³¹ Vgl. BGE 2A. 681/2004 vom 10. Dezember 2004, E. 2 f; BGE 81 I 70 E. 1 S. 72; ASA 56 371 E. 3; 39 511 E. 3; BGE 2A.77/1991 vom 30. Oktober 1991, in: StR 48/1993 S. 181 E. 3; vgl. auch BGE 124 II 29 E. 3d S. 34.

³² AS 2010 455.

von Kindern zum Abzug zuzulassen. Die maximale Höhe des Abzugs ist von den Kantonen selber festzusetzen. Die Bestimmung gibt jedoch vor, dass die Kinderbetreuungskosten wie im DBG nicht nur bei Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern auch im Fall von Erwerbsunfähigkeit oder Ausbildung der Eltern zum Abzug zuzulassen sind. Im Sinne der Harmonisierung und Vereinfachung ist die Altersgrenze einheitlich geregelt. Aus diesem Grund sind die Kantone verpflichtet, die effektiven Betreuungskosten für Kinder, die das 14. Altersjahr noch nicht vollendet haben, bis zu einem gewissen Betrag zum Abzug zuzulassen. Der Abzug beläuft sich je nach Kanton zwischen 3'000 und 17'500 Franken pro Kind (Stand 2014). Im Kanton Uri können sogar sämtliche nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder abgezogen werden.

3.2 Wichtige parlamentarische Vorstösse

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

- Motion Derder. Erhöhung des Abzuges für die Fremdbetreuung von Kindern auf 24 000 Franken (14.3955); hängig. Der Bundesrat wird beauftragt, Anpassungen bei der direkte Bundessteuer vorzunehmen, die zu einer Erhöhung des maximalen Abzuges für die Drittbetreuung von Kindern von heute 10 000 Franken auf 24 000 Franken pro Kind führen (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. Der Bundesrat soll insbesondere zu folgenden Fragen Stellung nehmen: Potenzial zur Steigerung der Erwerbstätigkeit durch eine Erhöhung des Kinderfremdbetreuungskostenabzugs und die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.
- Postulat WAK-N. Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern (14.3292); wurde vom NR am 4. Juni 2014 angenommen. Der Bundesrat wird beauftragt aufzuzeigen, wie Familien mit Kindern zielgerichtet finanziell entlastet oder gefördert werden können.

3.3 Bisherige Massnahmen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung

3.3.1 Impulsprogramm zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung³³ 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 2010³⁴ 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 2014³⁵ 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 bewilligt.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat 2015 in einer Bilanz zum Impulsprogramm aufgezeigt, dass die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung einem grossen Bedürfnis entsprechen. Insgesamt konnten in den 12 Jahren seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes 2'676

³³ SR 861.

³⁴ AS 2011 307.

³⁵ AS 2015 513.

Gesuche bewilligt werden. Der Bund hat damit die Schaffung von 47'800 neuen Betreuungsplätzen unterstützt. Dies entspricht einer Erhöhung des geschätzten Platzangebots von 96%³⁶. Die neuste Evaluation zeigt, dass das Impulsprogramm sein Ziel erreicht. 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 Ende der Finanzhilfen noch in Betrieb.³⁷

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.

3.3.2 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 bereits 2009 Betreuungsgutscheine als finanzielle Unterstützung für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter eingeführt, um Familie und Beruf besser vereinen zu können³⁸. Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben erwerbstätige Erziehungsberechtigte unter folgenden Voraussetzungen:

- Gemeinsames Erwerbsspensum bei Paaren von mindestens 120%, bei Alleinerziehenden von mindestens 20%.
- Personen, die sich in einer anerkannten Ausbildung befinden oder finanzielle Leistungen der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung beziehen, werden im entsprechenden Umfang Erwerbstätigen gleichgestellt.
- Bestätigter Betreuungsplatz bei einer zugelassenen Betreuungsinstitution für Kinder im Vorschulalter.
- Massgebendes Einkommen unter 100'000 Franken, beziehungsweise 124'000 Franken falls das Kind unter 18 Monate ist³⁹.

In der Regel erfolgt die Auszahlung der Gutscheine monatlich im Voraus per Überweisung direkt an die Erziehungsberechtigten.

Ein im gleichen Haushalt lebendes Elternpaar (Konkubinatspaar) wird einem verheirateten Paar gleichgestellt. Wenn ein betreutes Kind mit nur einem Elternteil zusammenwohnt und im glei-

³⁶ Bundesamt für Sozialversicherungen, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach zwölf Jahren (Stand 1. Februar 2015), <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=de>.

³⁷ Evaluation „Anstossfinanzierung“. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=de&msg-id=51498>

³⁸ http://www.stadt Luzern.ch/de/online/main/dienstleistungen/?dienst_id=21620&themenbereich_id=7&thema_id=401

³⁹ Das massgebende Einkommen setzt sich zusammen aus dem satzbestimmenden Einkommen der letzten Steuerveranlagung, die nicht älter als zwei Jahre sein darf; und 5 % des satzbestimmenden Vermögens, wenn dieses Fr. 300'000 oder mehr beträgt.

chen Haushalt die Partnerin oder der Partner dieses Elternteils lebt, wird spätestens nach zwei Jahren des gemeinsamen Haushalts das Einkommen und Vermögen beider Partner berücksichtigt⁴⁰.

Da das Modell in der Stadt Luzern erfolgreich war, haben in der Zwischenzeit verschiedene andere Gemeinden ein ähnliches System eingeführt. Beispielsweise wurden in der Stadt Bern auf den 1. Januar 2014 in den Kindertagesstätten der Stadt Bern für die subventionierten Plätze Betreuungsgutscheine eingeführt⁴¹. Diese Betreuungsgutscheine stellen eine finanzielle Vergünstigung für Eltern dar, die ihre Kinder bis zum Abschluss des Kindergartens in einer Kindertagesstätte betreuen lassen. Vorausgesetzt wird dabei, dass die Eltern erwerbstätig sind. Ausbildung und Arbeitslosigkeit werden zudem der Erwerbstätigkeit gleich gestellt. Ebenso besteht ein Anspruch aus sozialen oder gesundheitlichen Gründen, wenn eine Fachstelle dies als angezeigt erachtet. 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.

Der Umfang des Betreuungsgutscheins richtet sich nach dem Pensum der Erwerbstätigkeit. Bei Eltern, die in einem gemeinsamen Haushalt leben, entspricht der Gutschein dem gemeinsamen Beschäftigungsgrad, der 100% übersteigt. Bei Alleinerziehenden zählt ein Beschäftigungsgrad ab 10% Prozent. Ausbildungszeit wird gleich angerechnet wie Arbeitszeit.

3.3.3 Schaffung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen

Der Bund hat mit der Unterstützung des Dachverbandes der schweizerischen Arbeitgeberverbände praxisorientierte Instrumente entwickelt, um Unternehmen im Hinblick auf die Schaffung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen wie beispielsweise flexiblen Arbeitszeiten oder flexiblen Arbeitsorten zu informieren und sensibilisieren (vgl. etwa das «KMU-Handbuch Beruf und Familie»⁴²).

3.3.4 Verbesserung des Informationsaustauschs bezüglich der kantonalen und kommunalen Massnahmen

Seit 2009 unterhält der Bund zudem eine jährlich aktualisierte Internetplattform, die einen Überblick über die kantonalen und kommunalen Massnahmen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und der familienfreundlichen Unternehmenspolitik bietet. Die Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden»⁴³ (www.berufundfamilie.admin.ch) präsentiert die rechtlichen Grundlagen, die eingesetzten Instrumente sowie die laufenden Projekte in den Kantonen und Gemeinden. Sie soll mithelfen, die politische Diskussion zu befruchten und die Entwicklung von Massnahmen zu beschleunigen.

3.3.5 Auftrag zur 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, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 15. Februar 2012 das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem WBF eine Machbarkeitsstudie zum Übergang zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten verbunden mit der Ausrichtung eines steuerfreien Kindergeldes zu erstellen. Als Kompensation für die Streichung des Kinderfremdbetreuungsabzuges sollte eine Subvention für familienergänzende Kinderbetreuung in Betracht gezogen werden.

⁴⁰ http://www.stadt Luzern.ch/de/online/main/dienstleistungen/?dienst_id=21610

⁴¹ http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoennes/familie/tagesbetreuung/gutscheine.

⁴² Vgl. dazu [SECO - Vereinbarkeit von Beruf und Familie](#).

⁴³ www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?lang=de

Die Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit beschränkt sich auf die Verwirklichung des objektiven Nettoprinzips. 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.

3.4 Finanzielle Auswirkungen

Konzeptionell ist es sinnvoll, bei Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen die folgenden Effekte zu unterscheiden:

1. Statische Auswirkungen: Mindereinnahmen ergeben sich dadurch, dass Eltern, deren hohe Kinderdrittbetreuungskosten steuerlich teilweise ins Leere fallen, diese künftig voll abziehen können. Da es sich allerdings um eine sehr kleine Gruppe handelt (knapp 2% der Eltern mit Kindern unter 14 sind bei der direkten Bundessteuer davon betroffen), ist nicht davon auszugehen, dass dieser Betrag ins Gewicht fällt.
2. Anreizwirkungen: Eine Erhöhung des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten ist von der Wirkung vergleichbar mit einer Preissenkung bzw. Erhöhung der Subvention von Kinderdrittbetreuung. Die Kosten der Erwerbsausweitung werden dadurch gesenkt. Tendenziell dürfte das Arbeitsangebot, insbesondere dasjenige von gut qualifizierten Müttern steigen, sofern auf dem Arbeitsmarkt eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist⁴⁴. Dies führt zu zusätzlichen Einnahmen bei der Einkommensteuer. Allerdings wird nur der derjenige Teil des zusätzlichen Einkommens besteuert, welcher über die neu gewährten bzw. erhöhten Abzüge hinausgeht.
3. Sekundäreffekte: Die Ausweitung der Kinderdrittbetreuungskosten kann weitere Effekte auslösen, wie beispielsweise eine Erhöhung der Geburtenrate, einen kürzeren Arbeitsunterbruch nach einer Geburt, ein damit einhergehendes steigendes Humankapital, steigende Löhne für Frauen, etc.

Im Vordergrund steht hier die Quantifizierung der direkten, statischen Effekte. Aufgrund der unzureichenden Datenlage werden die Anreizwirkungen sowie die Sekundäreffekte nicht quantifiziert.

Um im Nachhinein die finanziellen Auswirkungen der Einführung des Kinderdrittbetreuungsabzugs beim Bund evaluieren zu können, wurde mithilfe der Aargauer und Berner Steuerdaten simuliert, wie hoch die Mehreinnahmen ausfallen würden, wenn der Abzug abgeschafft 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) ergeben. Würden dagegen die effektiven Kinderdrittbetreuungskosten unlimitiert zum Abzug zugelassen, ergäben sich gegenüber dem geltenden Recht bei der direkten Bundessteuer geschätzte (gesamtschweizerische) Mindereinnahmen in Höhe von rund 10 Millionen Franken. Die Mindereinnahmen für die Kantons- und Gemeindesteuern belaufen sich gemäss einer groben Überschlagsrechnung gesamtschweizerisch auf rund 50

⁴⁴ Vgl. dazu Ziff. 3.5.

Millionen Franken.⁴⁵ Sofern es zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit kommt, fallen die Mindereinnahmen jeweils geringer aus.

3.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Erhöhung des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten

3.5.1 Wirkungen von Kinderdrittbetreuungskosten auf die Erwerbsanreize

Neben der Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen, der familiären Situation und dem sozio-ökonomischen Hintergrund beeinflussen auch die Kosten familienexterner Kinderbetreuung die Erwerbsanreize der Eltern, insbesondere von Müttern.

Kinderdrittbetreuungskosten stellen eine Kostenkategorie dar, die alleinerziehenden Personen oder Zweiverdiener(ehe)paaren für die Betreuung ihrer Kinder unausweichlich anfallen, sofern sie nicht anderweitig auf informelle, unentgeltliche Betreuung ausweichen können. Kinderdrittbetreuungskosten stehen also in einem engen wirtschaftlichen Verhältnis zur Einkommenserzielung, sind aber nach konstanter bundesgerichtlicher und kantonaler Rechtsprechung nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen zu qualifizieren⁴⁶. Diese Kosten senken den verfügbaren Lohnanteil und üben einen negativen Einfluss auf die Erwerbsanreize aus. Je nach Studie fallen die geschätzten negativen Effekte allerdings unterschiedlich aus, weshalb eine Quantifizierung mit hohen Unsicherheiten verbunden ist.

Eine Auswertung von Befragungsdaten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Mecop und Infrac 2007⁴⁷) aus dem Jahr 2005 deutet darauf hin, dass die Kinderbetreuungskosten einen massgeblichen Einfluss auf das Erwerbsverhalten von Müttern ausüben. Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung haben damals 189'000 Mütter den Wunsch geäussert, ihr Erwerbsverhalten anders zu organisieren. Als Grund für den Verzicht auf eine Aufnahme oder Ausdehnung der Erwerbstätigkeit wurde in 44.4% der Fälle eine ungenügende Kinderbetreuung angegeben. Als wichtigster Grund für die ungenügende Kinderbetreuung wurde von 39% der befragten Müttern genannt, dass diese zu teuer sei (vgl. Tabelle 1). Bei Müttern, welche mindestens ein Kind unter 5 Jahren haben, wurde dieser Grund gar in 49% der Fälle genannt. Als zweitwichtigster Grund wurde in 29.5% der Fälle ein fehlendes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen erwähnt (Mütter mit Kindern unter 5 Jahren: 26.3%).

Tabelle 1: Gründe, die von den Müttern für die ungenügende Kinderbetreuung angegeben wurden, nach Alter der Kinder, 2005

Gründe für die ungenügende Kinderbetreuung	Kinder < 15 (N=83'000)*	Mindestens ein Kind < 5 Jahre (N=43'000)*
<i>Kinderbetreuung zu teuer</i>	39.0%	49.0%
<i>Keine Betreuungsmöglichkeiten vorhanden</i>	29.5%	26.3%
<i>Anderes</i>	13.0%	13.1%
<i>Kinderbetreuung nur zu best. Zeiten vorhanden</i>	10.1%	6.8%
<i>Kinderbetreuung nicht gut genug</i>	8.4%	4.8%
<i>Total</i>	100%	100%

Quelle: Mecop & Infrac (2007). *Anzahl Beobachtungen

Einkommensabhängige Tarife für die familienexterne Betreuung sind so ausgestaltet, dass sich eine Ausweitung des Beschäftigungsgrads aus finanzieller Sicht in bestimmten Konstellationen

⁴⁵ Hochrechnungen mithilfe der Steuerdaten des Kantons Bern (Steuerperiode 2012) unter Berücksichtigung der kantonalen Abzugshöhen für Kinderdrittbetreuungskosten in der Steuerperiode 2014.

⁴⁶ Vgl. dazu Ziff. 3.1.1.

⁴⁷ Mecop und Infrac (2007): „Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Wissenschaftlicher Schlussbericht.“ In: Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3. Bern: Seco.

kaum lohnt oder sogar zu Einkommenseinbussen führt (vgl. z. B. Bütler 2007⁴⁸; Bütler und Rüschi 2009⁴⁹; Bonoli et al. 2010⁵⁰; INFRAS 2011⁵¹ und 2012⁵²). In verschiedenen Kantonen lohnt es sich für den Zweitverdiener finanziell häufig nicht, einen Beschäftigungsgrad von mehr als 40-60% zu wählen. Betroffen sind insbesondere verheiratete Mütter kleiner Kinder mit mittleren oder höheren Haushaltseinkommen (da diese schon durch die gemeinsame Besteuerung und der damit verbundenen hohen Grenzsteuersätze negative Erwerbsanreize aufweisen, welche durch Betreuungskosten zusätzlich beeinträchtigt werden) bzw. Mütter, die das Potenzial aufweisen, hohe Erwerbseinkünfte zu erzielen. Es handelt sich dabei in der Regel um besonders gut ausgebildete Fachkräfte.

3.5.2 Zusammenspiel von Kinderdrittbetreuungskosten und Einkommenssteuern

Negative Erwerbsanreize aufgrund hoher Betreuungskosten werden zusätzlich verstärkt, wenn die Kinderdrittbetreuungskosten aufgrund der beschränkten Abzugsfähigkeit bei den Einkommenssteuern teilweise ins Leere fallen. Der heutige Maximalabzug von 10 100 Franken pro Kind und Jahr bei der direkten Bundessteuer (bei den Kantons- und Gemeindesteuern liegt der Abzug zwischen 3000 Franken im Wallis und 19 200 Franken in Neuenburg; Uri kennt keine Begrenzung; Stand: 2014) deckt lediglich die Kosten eines nichtsubventionierten Krippenplatzes während etwa zwei Tagen pro Woche. Eltern, welche ältere Kinder haben und auf kostengünstigere schulergänzende Betreuungsformen zurückgreifen, dürften hingegen bei der direkten Bundessteuer den Maximalabzug nicht voll ausschöpfen. Da bei den kantonalen Steuern der marginale Steuersatz höher und die Abzugsmöglichkeiten teilweise tiefer als bei der Bundessteuer sind, dürften negative Erwerbsanreize vor allem auch von den Kantons- und Gemeindesteuern kommen. Da die Krippentarife in der Regel vom steuerbaren Einkommen abhängen, werden die Haushalte, welche hohe Betreuungskosten aufweisen, doppelt belastet: Einerseits können sie nur einen Teil ihrer Kinderbetreuungskosten von den Steuern abziehen und haben dadurch eine höhere Steuerbelastung. Andererseits steigt auch ihr steuerbares Einkommen, weshalb sie einen höheren KITA-Tarif entrichten müssen.

3.5.3 Auswirkungen einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs auf die verfügbaren Einkommen – Fallbeispiel Zürich

Nachfolgend wird der Krippentarif der Stadt Zürich⁵³ mit der Steuerbelastungsstatistik 2013 der Stadt Zürich verknüpft, um für bestimmte Familientypen die Belastungsgrößen Sozialversicherungsabgaben, Einkommensteuerlast und Belastung durch eine KITA-Betreuung zu berechnen. Zugrunde gelegt wird jeweils ein verheiratetes Ehepaar mit einem oder zwei Kindern und identischem potenziellen Einkommen, wobei der Erstverdiener Vollzeit erwerbstätig ist und dieses Potenzial damit zu 100% ausschöpft, während der Beschäftigungsumfang des Zweitverdieners variabel ist und sich die Ausschöpfung auf 0%, 20%, 40%, 60%, 80% oder 100% beläuft. Es wird für beide Partner ein Brutto-Potenzialeinkommen von je 70'000, 100'000 und 150'000 Franken betrachtet.

⁴⁸ Bütler, Monika (2007): Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8(1), 1-9.

⁴⁹ Bütler, Monika und Martin Rüschi (2009): Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais des crèches sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse Romande. Egalité.ch.

⁵⁰ Bonoli Giuliano, Aurélien Abrassart und Regula Schlanser (2010): «La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud.» Lausanne: idheap.

⁵¹ INFRAS (2011): Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Zürich : INFRAS.

⁵² INFRAS (2012): Familienfreundliche Steuer- und Kinderbetreuungstarifsysteme. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Studie erarbeitet im Auftrag der kantonalen Fachstellen für die Gleichstellung der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Bern: INFRAS.

⁵³ www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/volksschule/betreuung_horte/kosten/beitragsrechner_a.html

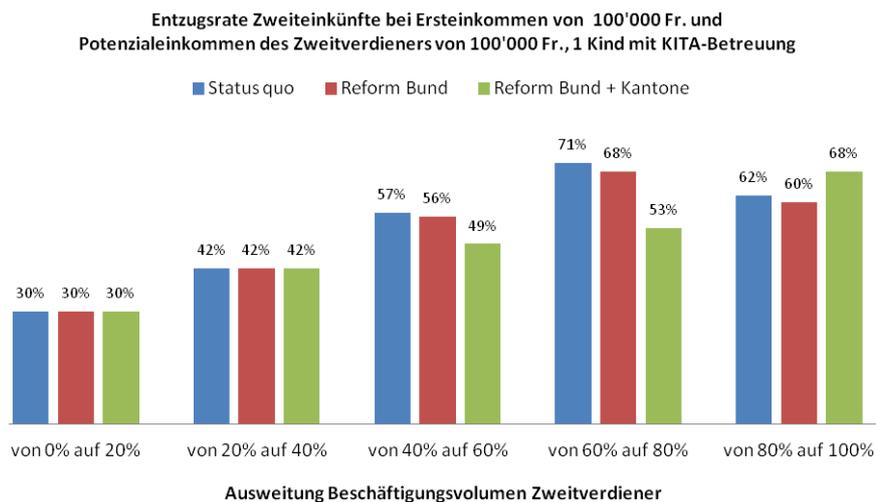
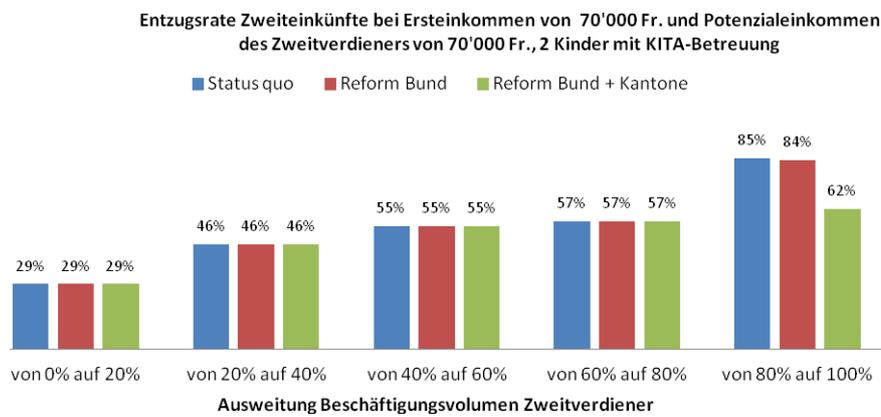
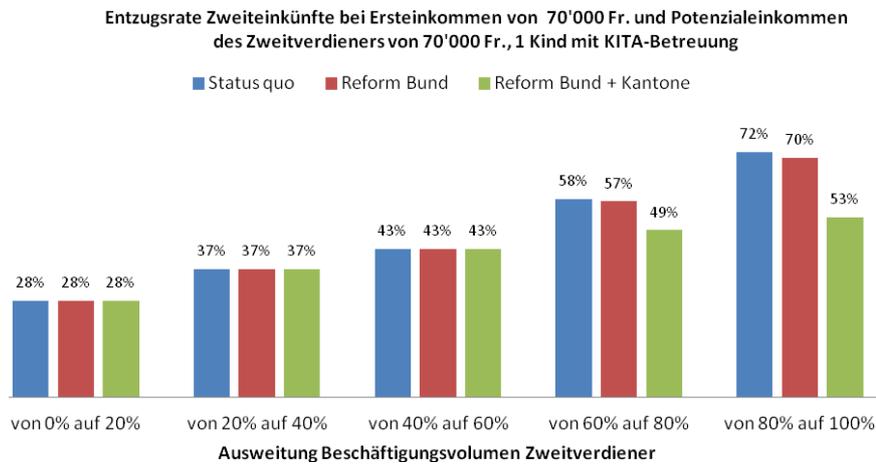
Untersucht wird, inwiefern sich eine Aufnahme oder Ausweitung der Beschäftigung seitens der nicht erwerbstätigen oder Teilzeit erwerbstätigen Ehefrau lohnt, wenn der Ehemann bereits einen Beschäftigungsgrad von 100% aufweist und jede zusätzliche Ausweitung des Erwerbsvolumens der Ehefrau eine KITA-Betreuung der Kinder in gleichem Umfang erfordert. Die folgenden Darstellungen (Abbildung 1) zeigen für die verschiedenen Familientypen auf, welcher Teil des zusätzlichen Erwerbseinkommens bei einer Ausweitung des Beschäftigungsgrades sogleich wieder für höhere Sozialversicherungsbeiträge (ohne Berücksichtigung der Beiträge an die berufliche Vorsorge), Steuern und KITA-Kosten entzogen wird.

Die blauen Balken geben die aktuellen Belastungsrelationen wider: Im Status quo beträgt der Maximalabzug der Kinderdrittbetreuungskosten sowohl beim Bund als auch im Kanton und der Stadt Zürich 10'100 Franken pro Jahr und Kind. Bei der Reformvariante „Bund“ (rote Balken) wird angenommen, dass die Obergrenze des Betreuungskostenabzugs auf 24'000 Franken je Kind erhöht wird. In der Reformvariante „Bund und Kantone“ wird diese Obergrenze auch für die Kantons- und Gemeindesteuern unterstellt.

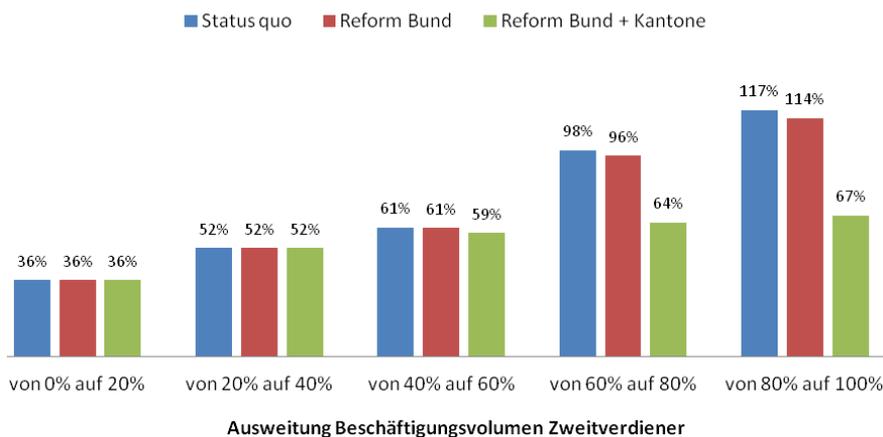
Es zeigen sich die folgenden Ergebnisse: Bereits bei relativ kleinen Pensen ergeben sich bei einer Beschäftigungsausweitung hohe Entzugsraten (Anteil des zusätzlichen Einkommens, der sogleich wieder durch steigende Betreuungskosten und zusätzliche Steuer- und Abgabenlasten entzogen wird). Eine Ausweitung des Beschäftigungsgrades von 40% auf 60% geht mit Entzugsraten von 43% bis 77% einher. In vielen Fällen dürfte sich eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens bereits bei diesen kleinen Pensen finanziell nicht mehr lohnen, wenn man berücksichtigt, dass neben diesen Entzugsraten auch weitere monetäre und nicht-monetäre Kosten in Kauf genommen werden müssen (Koordinationsaufwand, Bringen und Holen der Kinder, weniger Zeit für Hausarbeiten und eventuell erhöhter Bedarf nach einer Haushaltshilfe, etc.). Mit steigendem Beschäftigungsvolumen nehmen die Entzugsraten weiter zu. Eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens auf 100% lohnt sich praktisch in keinem der Fälle, da die Entzugsraten sehr hoch ausfallen: Je nach Konstellationen betragen sie zwischen 56% und 117%. Eine Entzugsrate von mehr als 100% bedeutet, dass sich die finanzielle Situation des Zweitverdieners bei einer Ausweitung des Beschäftigungsvolumens sogar verschlechtern würde.

Wie zu erwarten sind die Entzugsraten für Zweitverdiener mit zwei Kindern im KITA-Betreuungsalter höher als für solche mit einem Kind. Besonders hoch sind die Entzugsraten bei den mittleren Einkommenschichten (Bruttoeinkommen von je 100'000 Franken). Bei diesen Haushalten fallen die Entzugsraten aufgrund des Auslaufens der KITA-Subventionen stark ins Gewicht. Die hohen KITA-Kosten belasten auch die hohen Einkommen (Potenzialeinkommen von jeweils 150'000 Franken) stark, vor allem, wenn der Haushalt mehr als ein Kind drittbetreuen lassen muss. Die hier diskutierten Ergebnisse reihen sich gut in die oben diskutierte Literatur ein, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass die hier ausgewählte Stadt Zürich kein schweizerischer Sonderfall darstellt.

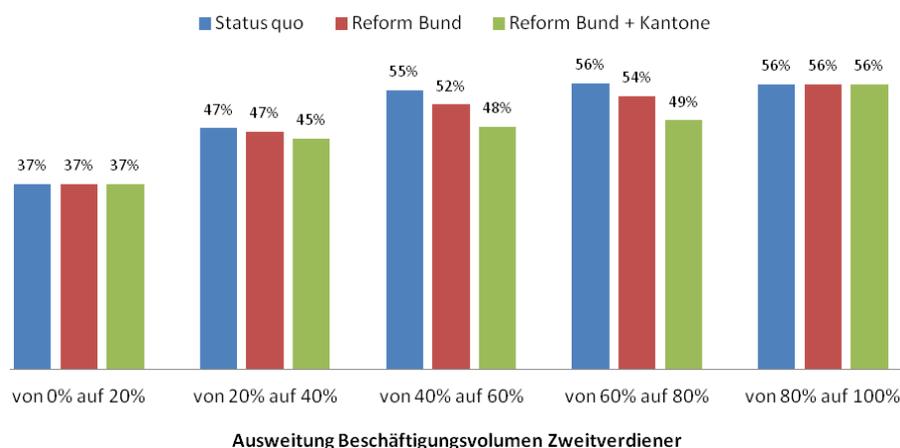
Abbildung 1: Marginale Entzugsrate des Zweitverdieners bei einer Beschäftigungsausweitung, 2013



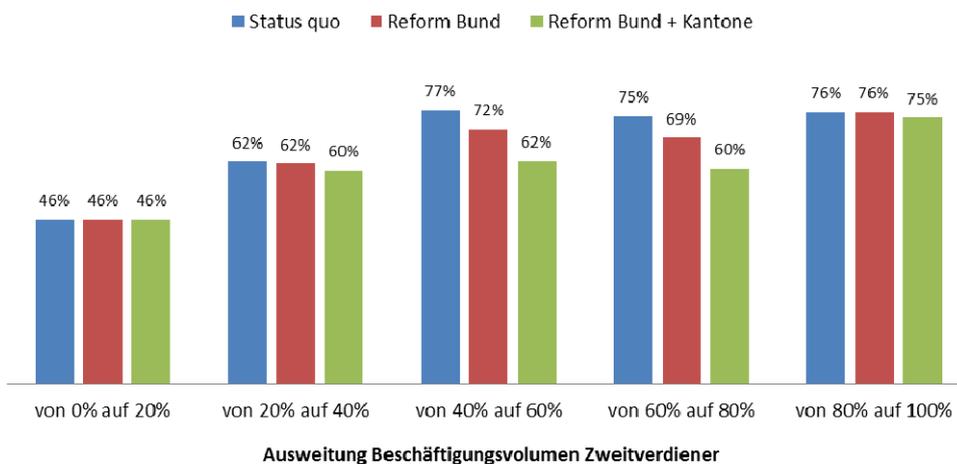
**Entzugsrate Zweiteinkünfte bei Ersteinkommen von 100'000 Fr. und
Potenzialeinkommen des Zweitverdieners von 100'000 Fr., 2 Kinder mit KITA-
Betreuung**



**Entzugsrate Zweiteinkünfte bei Ersteinkommen von 150'000 Fr. und
Potenzialeinkommen des Zweitverdieners von 150'000 Fr., 1 Kind mit KITA-Betreuung**



**Entzugsrate Zweiteinkünfte bei Ersteinkommen von 150'000 Fr. und Potenzialeinkommen
des Zweitverdieners von 150'000 Fr., 2 Kinder mit KITA-Betreuung**



Quellen: ESTV (2013) Steuerbelastungsstatistik, Beitragsrechner der Stadt Zürich. Bemerkung: Iterative Kalkulationen der Kinderdrittbetreuungsabzüge und KITA-Kosten.

Lesehilfe (letzter Fall): Der Ehemann arbeitet 100% und erwirtschaftet ein Bruttoeinkommen von 150'000 Franken. Die Ehefrau überlegt sich eine Ausweitung ihres Beschäftigungsgrades von 40% auf 60%. Aufgrund des höheren Beschäftigungsvolumens müssen die beiden Kinder einen Tag mehr pro Woche in die KITA gehen, ausserdem fallen Steuern und Sozialversicherungsabgaben auf dieses Zusatzeinkommen an. Von den zusätzlichen Bruttoeinkünften in Höhe von 30'000 Franken (20% von 150'000 Franken) werden 77% sogleich wieder entzogen. Es verbleibt der Ehefrau ein Zusatzeinkommen von 23%. Würde der Kinderdrittbetreuungskostenabzug beim Bund auf 24'000 Franken erhöht, säne die Belastung auf 72%, würde der Kanton Zürich folgen, säne die Entzugsrate sogar auf 62%. Der Ehefrau würde dann 38% des zusätzlichen Bruttoeinkommens bleiben.

Wie die Abbildungen aufzeigen, werden die Entzugsraten durch eine alleinige Reform des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs auf Bundesebene kaum gesenkt. Substantielle Entlastungen lassen sich jedoch gezielt für die Haushaltstypen mit sehr hohen Entzugsraten erreichen, falls auch für die Kantons- und Gemeindesteuern der Kinderdrittbetreuungskostenabzug auf 24'000 Franken erhöht würde. Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre kann davon ausgegangen werden, dass auch eine vorerst alleinige Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs auf Ebene Bund Signalwirkungen entfaltet und einige Kantone möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt nachziehen würden.

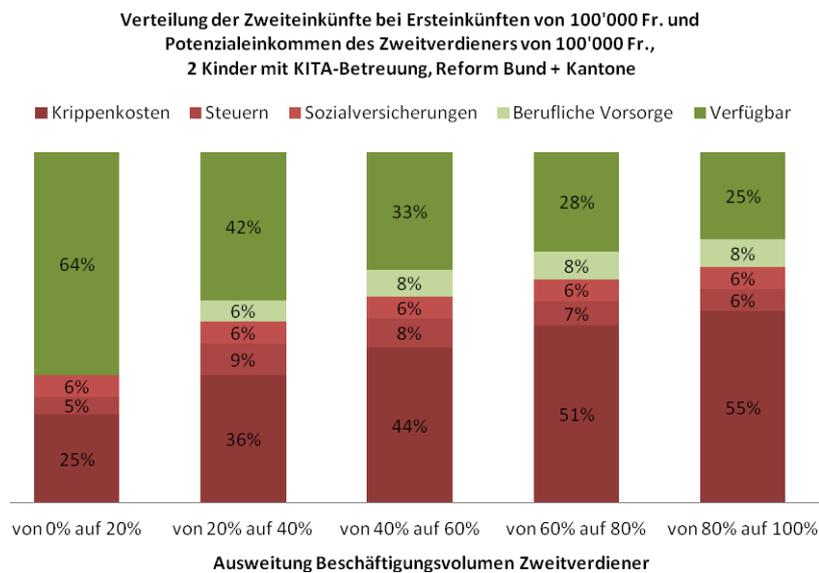
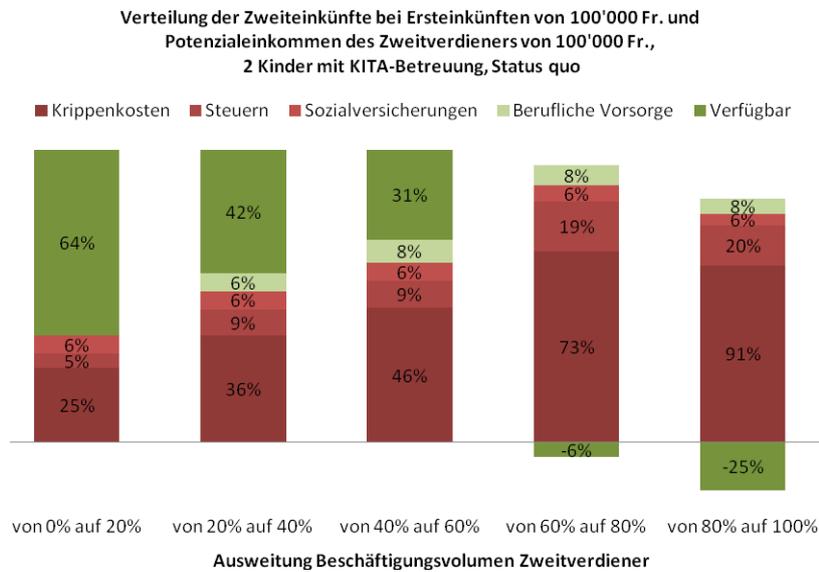
Um die teils starken Entlastungen durch die Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs genauer analysieren zu können, wird in den folgenden Darstellungen (Abbildung 2) die Verteilung des zusätzlichen Erwerbseinkommens für den Haushaltstyp mit mittleren Einkommen (Potenzialeinkommen von je 100'000 Franken) und zwei Kindern aufgezeigt. Dem Status quo wird die Reformvariante „Bund und Kantone“ gegenübergestellt. Wie sich erweist, wird diesem Haushalt ab einem Erwerbsspensum von mehr als 60% das zusätzliche Bruttoeinkommen vollständig durch Betreuungskosten, Steuern und Sozialversicherungsabgaben entzogen, wobei die Betreuungskosten die grösste Position darstellen. 73% bzw. 91% des zusätzlichen Einkommens muss dafür aufgewendet werden. Steuern beanspruchen 19 bzw. 20% und Sozialversicherungsabgaben 6% des zusätzlichen Einkommens.⁵⁴

Interessanterweise nimmt infolge einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs auf 24'000 Franken bei Bund und Kantonen aber nicht nur die Steuerbelastung ab, sondern auch die Drittbetreuungskosten sinken. Die Erhöhung des Abzugs führt somit zu einer doppelten Entlastung. Dieses Ergebnis führt einmal mehr vor Augen, welche Konsequenzen die fehlende Abstimmung des Steuersystems mit anderen (äusserst progressiven) Transfersystemen des sozialen Sicherungssystems haben kann.

Der Vergleichbarkeit halber wird nachfolgend noch eine Familie mit hohen Erwerbseinkünften (Potenzialeinkommen von je 150'000 Franken brutto) betrachtet (vgl. Abbildung 3). Anders als die obige Gruppe ändern sich durch die Steuerreform die Betreuungskosten nicht – die steuerbaren Einkommen sind nun zwar tiefer, aber immer noch zu hoch, um von KITA-Subventionen zu profitieren. Hingegen sinkt die marginale Steuerbelastung des Zweitverdieners insbesondere im Bereich von einem Beschäftigungsgrad zwischen 40% und 80% (von 26 bis 29% auf 11 bis 14%).

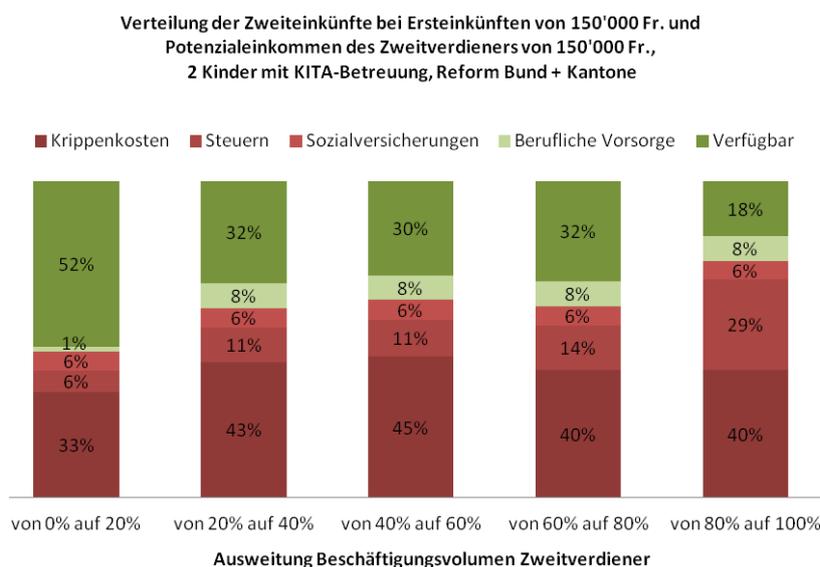
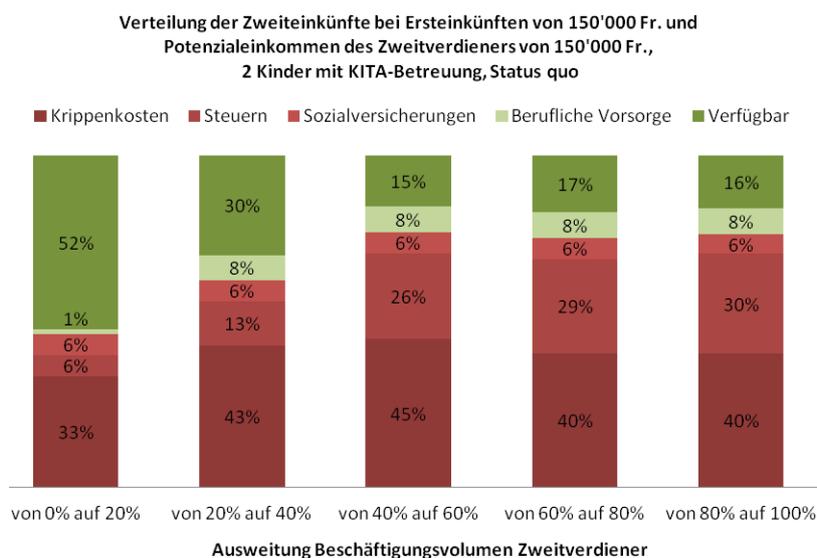
⁵⁴ Nicht (kurzfristig) als Einkommen verfügbar sind ausserdem die Beiträge an die berufliche Vorsorge, welche in Abbildung 2 separat ausgewiesen werden. Sie generieren jedoch künftige Einkommensansprüche.

Abbildung 2: Verteilung des zusätzlichen Bruttoeinkommens im Status quo und im Reformszenario – Potenzialeinkommen 100'000 Franken



Quellen: ESTV (2013) Steuerbelastungsstatistik, Beitragsrechner der Stadt Zürich.

Abbildung 3: Verteilung des zusätzlichen Bruttoeinkommens im Status quo und im Reformszenario – Potenzialeinkommen 150'000 Franken



Quellen: ESTV (2013) Steuerbelastungsstatistik, Beitragsrechner der Stadt Zürich.

3.5.4 Verteilung der Abzüge für Kinderdrittbetreuungskosten: Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern

Um Einsicht über die Verteilung der Kinderbetreuungskosten sowie deren steuerliche Abzugsfähigkeit zu erlangen, hat die Eidgenössische Steuerverwaltung Daten der Kantone Aargau (2011) und Bern (2012) ausgewertet und die Erkenntnisse in einem Bericht festgehalten.⁵⁵ Nachfolgend werden die Ergebnisse des Berichts kurz zusammengefasst.

Gemäss Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2012 wird für 29% der Kinder unter 14 Jahren ein Kinderdrittbetreuungsabzug geltend gemacht, welcher dann im Durchschnitt 2'823 Franken beträgt. Insbesondere im Vorkindergarten-Alter liegen jedoch sowohl die

⁵⁵ ESTV (2015): „Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit – Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern.“ Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.

Inanspruchnahme des Abzugs als auch die Abzugshöhe deutlich über dem Durchschnitt. Auch die Unterschiede in den Abzugshöhen sind im Alter zwischen 1 und 4 Jahren sehr hoch, was auf sehr verschiedene Betreuungs- und Erwerbssituationen von Eltern mit Kleinkindern hindeutet. Die Kinderdrittbetreuungskosten übersteigen den beim Bund maximal gewährten Betrag von 10'100 Franken meist nur bei sehr kleinen Kindern und fallen dort steuerlich teilweise ins Leere. 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.

Positive Erwerbsanreize durch Erhöhung der Abzugslimiten ergeben sich also vor allem für Eltern von Kleinkindern. Hier dürfte gleichzeitig das grösste Potenzial liegen, da Mütter mit kleinen Kindern überdurchschnittlich oft nicht oder nur mit geringen Pensen (< 50%) erwerbstätig sind. Zwischen der Abzugshöhe und dem steuerbaren Einkommen besteht ausserdem ein deutlich positiver Zusammenhang. Es stechen diesbezüglich die sogenannten Ecklösungen hervor: Ein hoher Anteil der Eltern beansprucht überhaupt keinen Kinderdrittbetreuungsabzug oder weist lediglich einen sehr kleinen Betrag auf. Auf der anderen Seite steht eine Gruppe von Eltern im mittleren und oberen Einkommensbereich, welche sehr hohe Abzüge aufweisen. Im Bereich der mittleren Abzugshöhen sind jedoch fast keine Eltern zu finden. Die Vermutung liegt nahe, dass ein Grossteil der Kinder durch traditionelle Aufgabenteilung in der Familie oder durch einen Mix verschiedener informeller Systeme (Eigenbetreuung, Betreuung durch Verwandte und Bekannte) betreut wird und externe kostenpflichtige Kinderdrittbetreuung nur zurückhaltend in Anspruch genommen wird, unter anderem um die Betreuungskosten tief zu halten. Eine Gruppe von Eltern mit eher hohen Erwerbseinkünften nimmt hohe Betreuungskosten in Kauf, möglicherweise um einen allgemein hohen Lebensstandard zu erhalten bzw. um ihre berufliche Karriere weiterverfolgen zu können.

Bei den Kantons- und Gemeindesteuern im Kanton Bern waren 2012 rund 11% der Eltern von der Beschränkung des Kinderdrittbetreuungsabzugs betroffen, im Kanton Aargau waren es im Jahr 2011 knapp 17%. Betrachtet man nur diejenigen Eltern, welche Kinderdrittbetreuungsabzüge in der Steuererklärung ausweisen, so erhöht sich der Anteil der betroffenen Eltern auf 34.4% (Bern) bzw. 100% (Aargau) bei den Kantons- und Gemeindesteuern. Im Kanton Aargau waren 2011 sämtliche Steuerpflichtige mit einem Kinderdrittbetreuungsabzug betroffen, da lediglich 75% der Betreuungskosten, maximal 6000 Franken, zum Abzug berechtigten (für 2014 beträgt der Maximalabzug im Kanton Aargau 10'000 Franken). Bei der direkten Bundessteuer betrug der Anteil der durch die Beschränkung Betroffenen an allen Steuerpflichtigen mit Abzug 6.1% (Bern) bzw. 9.2% (Aargau). In den mittleren und oberen Einkommensschichten wirkte der Abzug allerdings in deutlich mehr Fällen beschränkend.

Sowohl im Kanton Aargau als auch im Kanton Bern überwiegen Konstellationen, in welchen die Ehefrau mit unter 14-jährigen Kindern gar nicht erwerbstätig ist oder lediglich einen geringen Anteil zum gesamten Erwerbseinkommen beiträgt. Relativ egalitäre Konstellationen (Anteile an den Erwerbseinkünften der Ehefrau zwischen 40% und 60%) ergeben sich in beiden Kantonen in etwa 10% der Fälle. Gerade in diesen Situationen fallen wenig überraschend die Kinderdrittbetreuungsabzüge am höchsten aus. Auch die Inanspruchnahme des Abzugs ist in diesem Bereich mit knapp 50% (Bern) bzw. rund 30% (Aargau) überdurchschnittlich hoch. Gleichzeitig weisen egalitäre Familienmodelle auch relativ hohe Erwerbseinkünfte auf. Die höchsten Gesamt-Erwerbseinkünfte sind im Kanton Bern bei Anteilen im Bereich von 20% bis 50% feststellbar (Kanton Aargau: Anteile von 1-20%). In diesen Erwerbskonstellationen beträgt das gemeinsame Erwerbseinkommen im Kanton Bern im Durchschnitt rund 120'000 Franken. Im Kanton Aargau liegen die Erwerbseinkünfte etwas höher.

Die Steuerdaten zeigen auch auf, dass sowohl die Häufigkeit der Inanspruchnahme von Kinderdrittbetreuungseinrichtungen als auch die Abzugshöhe in urbanen Gemeinden deutlich überdurchschnittlich ausfallen. Es fällt ferner auf, dass die Häufigkeit der Inanspruchnahme in Agglomerationsgemeinden zwar tiefer ist als in den Kernstädten, allerdings liegen die Werte deutlich über denen der isolierten Städte. Am tiefsten ist die Inanspruchnahme in den

ländlichen Gemeinden.

Dass die Aufhebung der Obergrenze die Kinderdrittbetreuungskosten nach Abzug der Steuern in einigen Fällen substantiell senkt und damit auch für bisher nicht von der Begrenzung betroffene Eltern positive Erwerbsanreize schafft, zeigen die Simulationsergebnisse auf. Demnach kann der im Kanton Bern betroffene Haushalt nach der Reform im Durchschnitt 5'300 Franken mehr vom steuerbaren Einkommen abziehen (Kanton Aargau: rund 3'000 Franken), was seine Kantons- und Gemeindesteuerlast um rund 1'100 Franken (500 Franken) senkt. Die zusätzlich abziehbaren Kinderdrittbetreuungskosten werden durch das Steuersystem folglich im Durchschnitt um 21.4% (17.4%) gesenkt. Hinzu kommt – sofern die Grenze von 10'100 Franken überschritten wird – eine Entlastung bei der direkten Bundessteuer, welche im Durchschnitt zusätzlich 5.9% (6.6%) ausmacht. Die Ausweitung des Kinderdrittbetreuungsabzugs kann also in bestimmten Konstellationen die zusätzlichen Kinderdrittbetreuungskosten infolge Ausweitung der Erwerbstätigkeit um 25% und mehr senken.

3.6 Schlussfolgerungen

Von einem Ausbau des Drittbetreuungskostenabzugs bzw. einer Umgestaltung in einen Gewinnungskostenabzug würden hauptsächlich Eltern mit Kindern im Vorkindergarten-Alter und Eltern mit mittleren und hohen Einkommen profitieren:

- 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.
- 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 folglich Bezüger hoher Einkommen stärker entlastet als Haushalte mit tiefen Einkommen. Eine Erhöhung des Abzugs für Drittbetreuungskosten würde also gezielt denjenigen Personen zugutekommen, welche aufgrund hoher Betreuungskosten und Steuern von einer Ausweitung des Beschäftigungsgrades absehen, dies jedoch nur, wenn die Betreuungskosten bereits heute oder bei einer gewünschten Ausweitung des Beschäftigungsgrades den Maximalbetrag des Kinderdrittbetreuungsabzugs übersteigen.

Mit sinkenden 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.

Quantitative Aussagen über das Ausmass der Erwerbsanreize können jedoch vorliegend nicht gemacht werden. Dies erstens, weil je nach Studie die geschätzten Effekte sehr unterschiedlich ausfallen. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass das Erwerbsverhalten von Familienhaushalten mit Kindern von verschiedenen anderen Faktoren als den Betreuungskosten abhängt, so insbesondere der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen).

gen⁵⁶), dem Bildungsstand⁵⁷, den Erwerbseinkünften des Ehepartners sowie soziodemografischen Charakteristika⁵⁸, welche die Wertvorstellungen über das Idealbild „Familie“ prägen.

Würden die effektiven Kinderdrittbetreuungskosten unlimitiert zum Abzug, d.h. als Gewinnungskostenabzug, zugelassen, ergäben sich gegenüber dem geltenden Recht bei der direkten Bundessteuer geschätzte (gesamtschweizerische) Mindereinnahmen in Höhe von rund 10 Millionen Franken. Die Mindereinnahmen für die Kantons- und Gemeindesteuern belaufen sich gemäss einer groben Überschlagsrechnung gesamtschweizerisch auf rund 50 Millionen Franken. Sofern es zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit kommt, fallen die Mindereinnahmen jeweils geringer aus.

⁵⁶ Vgl. Banfi, Silvia, Rolf Iten und Diego Medici (2007): „Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Müttern mit Kindern.“ Die Volkswirtschaft, 5-2007, S. 55-58.

⁵⁷ Personen mit hohem Bildungsstand haben in der Regel viel Zeit und Geld für Ihre Ausbildung investiert und dürften weniger stark geneigt sein, ihre Karriere bzw. ihre überdurchschnittlichen Verdienstmöglichkeiten (kurzzeitig) vollständig aufzugeben. Vgl. Steffen, Isabelle (2007): „Familienpolitischer Kontext der Frauenerwerbstätigkeit in der Schweiz.“ Die Volkswirtschaft 5-2007, S. 52-54.

⁵⁸ Vgl. Tölke, Angelika (2012): „Erwerbsarrangements und das Wohlbefinden von Eltern in Ost- und Westdeutschland.“ München: Deutsches Jugendinstitut.