

## Reform der Familienbesteuerung: neue Vernehmlassung

Der Bundesrat legte Ende Januar 2009 eine neue Botschaft zur Familienbesteuerung vor. Da die ursprüngliche Vorlage zum Systementscheid in einem politischen Patt endete, schlägt er nun auf der Basis des bestehenden Systems gezielte und partielle Massnahmen vor, welche Familien mit Kindern entlasten und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. Die Frist der Vernehmlassung dauert bis Mitte April 2009.

### **Position economiesuisse**

Die Wirtschaft anerkennt den Reformbedarf bei der Familienbesteuerung und begrüsst, dass der Bundesrat die neuen Massnahmen gezielt auf die Bedürfnisse ausrichtet sowie auf die Effizienz der Massnahmen achtet. Die Vorlage zum Systementscheid erwies sich jedoch als unbefriedigend, weil sie teilweise zu Mehrbelastungen sowie zu Ungleichbehandlungen von unterschiedlichen Familienformen geführt hätte. Die Wirtschaft unterstützt daher gezielte Massnahmen zur Entlastung von Familien mit Kindern, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Die Verfügbarkeit gut ausgebildeter Arbeitskräfte ist vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderungen entscheidend.

14. April 2009

Nummer 9

# dossierpolitik



## Neue Vorlage zur Familienbesteuerung: pragmatische Lösungen statt Systemwechsel

Ausgewiesener Reformbedarf bei der Ehepaarbesteuerung seit 1984

Die Reform der Familienbesteuerung ist ein politischer Dauerbrenner. Seit das Bundesgericht im Jahr 1984 die steuerliche Benachteiligung der Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatspaaren als verfassungswidrig beurteilt hatte, steht die Reform der Familienbesteuerung auf der Agenda der Bundespolitik. Während die Kantone ihre Steuersysteme seit dem Bundesgerichtsentscheid angepasst haben, steht eine endgültige Lösung bei der Bundessteuer noch aus. 2004 wurde das Steuerpaket vom Volk deutlich verworfen. Nach dem Volks-Nein entschied sich der Bundesrat für ein schrittweises Vorgehen: In einem ersten Schritt sollte die Heiratsstrafe gemildert werden. Dies wurde mit den Sofortmassnahmen erreicht, welche seit Januar 2008 in Kraft sind.

Vernehmlassung zum Systementscheid führt ins Patt

Der zweite Schritt in Form einer grundlegenden Neuregelung der Familienbesteuerung hat der Bundesrat nun sistiert: Die Vernehmlassung zum Systementscheid zeigte, dass derzeit politisch keines der Modelle mehrheitsfähig wäre. Während FDP, SP und Grüne eine Individualbesteuerung bevorzugten, votierten CVP und SVP für eine gemeinsame Veranlagung mit Splitting-Modell. Auch die Kantone sowie die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) sprachen sich deutlich für die Zusammenveranlagung aus und lehnten die Individualbesteuerung klar ab. Nicht nur führe die Individualbesteuerung zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand von 30 bis 50 Prozent. Auch wurde auf ein höheres Missbrauchspotenzial, eine weitaus längere Umsetzungszeit und ein sozialpolitisches unerwünschtes Signal hingewiesen, da „in den sogenannten intakten Familienverhältnissen weniger rasch öffentliche Unterstützung beansprucht werde“.<sup>1</sup> Die Vernehmlassungsantworten der Behörden, Parteien und Organisationen zeigen insgesamt jedoch, dass mehrheitlich Einigkeit über den Reformbedarf besteht und Familien mit Kindern entlastet werden sollten.

Ausweg über zielorientierte und pragmatische Massnahmen

Der Bundesrat sucht daher eine pragmatische und rasch umsetzbare Lösung: Statt einer fundamentalen Änderung des Systems der Familienbesteuerung will er Familien mit Kindern entlasten, und zwar auf der Basis des geltenden Systems. Die Arbeitsgruppe „Entlastung für Familien“ hat eine Entscheidungsgrundlage erarbeitet und verschiedene Massnahmen geprüft, welche unter anderem in politischen Vorstössen gefordert wurden. Nachdem die Motionen Meier-Schatz/Schwaller<sup>2</sup> „Direkte Bundessteuer, Einführung eines Kindertarifs“ im Dezember 2008 im Ständerat angenommen wurden, hat der Bundesrat zusätzlich auch konkrete Varianten zum Kindertarif in die Vernehmlassung aufgenommen.

Pluralität der Lebensformen

### Die Schweizer Familien von heute

Das geltende Besteuerungsmodell des Bundes beruht auf dem dominierenden Familienbild der Nachkriegszeit, bei dem verheiratete Frauen in der Regel nicht mehr erwerbstätig waren und der Ehemann als Alleinverdiener für das Familieneinkommen besorgt war. In den letzten dreissig Jahren hat sich dieses Familienbild der Schweiz deutlich gewandelt. Die konventionelle Familienform mit einem alleinverdienenden Vater und einer nichterwerbstätigen Hausfrau ist heute nur noch eines unter zahlreichen Familienformen (Grafik 1). Das Konkubinat hat sich primär bei (noch) kinderlosen Paaren als Lebensform etabliert. In den letzten Jahrzehnten hat eine eigentliche Pluralisierung der Lebens- und Familienformen stattgefunden. Der Anteil der Single-Haushalte nimmt stetig zu, ebenso die Zahl der Konkubinatspaare, der Alleinerziehenden und der Patchwork-Familien (Grafik 2). Frauen sind zudem heute in stärkerem Ausmass erwerbstätig, und zwar auch dann, wenn sie Kinder haben (Grafik 3). Das geltende Steuersystem wird diesen vielzähligen Lebensformen nicht mehr gerecht und schafft teilweise Ungerechtigkeiten, die sich mit dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht vereinbaren lassen. Der Reform-

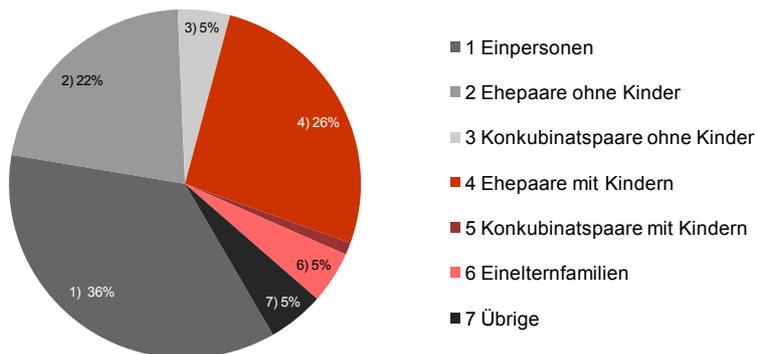
<sup>1</sup> EFD, ESTV, Vernehmlassungsverfahren zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung, Ergebnisbericht, 27. September 2007, S. 10.

<sup>2</sup> 08.3588 (Motion Schwaller): vom SR am 17. Dezember 2008 angenommen.

bedarf in der Schweizer Familienbesteuerung insbesondere auf Ebene des Bundes wird daher von kaum jemandem bestritten.

Die Mehrzahl der Haushalte waren im Jahr 2000 Einpersonenhaushalte. Die überwiegende Mehrheit der Familienhaushalte besteht weiterhin aus Paarhaushalten mit Kindern. Die Zahl der Einelternfamilien machte 2000 fünf Prozent aller Haushalte aus. Das Konkubinat wird vorab von kinderlosen Paaren gewählt.

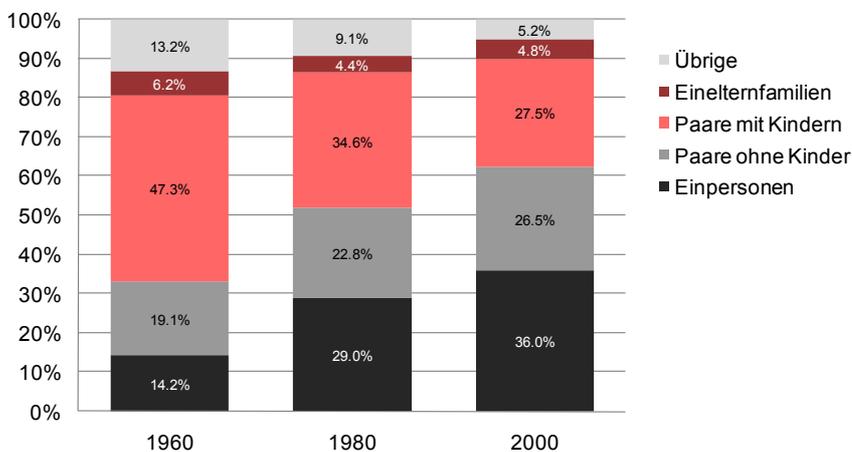
**Grafik 1: Struktur der Privathaushalte 2000**  
Anteile in Prozent



Quelle: BFS, Haushaltsstruktur

Waren 1960 noch mehr als die Hälfte der Haushalte Familienhaushalte, schrumpfte dieser Anteil bis ins Jahr 2000 auf knapp einen Drittel. Zugenommen hat vor allem die Zahl der Einpersonenhaushalte (von 14,2 auf 36 Prozent), aber auch die Zahl der Paarhaushalte ohne Kinder (bzw. mit erwachsenen Kindern).

**Grafik 2: Familien- und Lebensformen 1960, 1980 und 2000**  
Anteile in Prozent



Quelle: BFS, Haushaltsstruktur (Privathaushalte, ohne Kollektivhaushalte)

**Die Reformschritte nach dem gescheiterten Steuerpaket**

**Die Wirkung der Sofortmassnahmen**

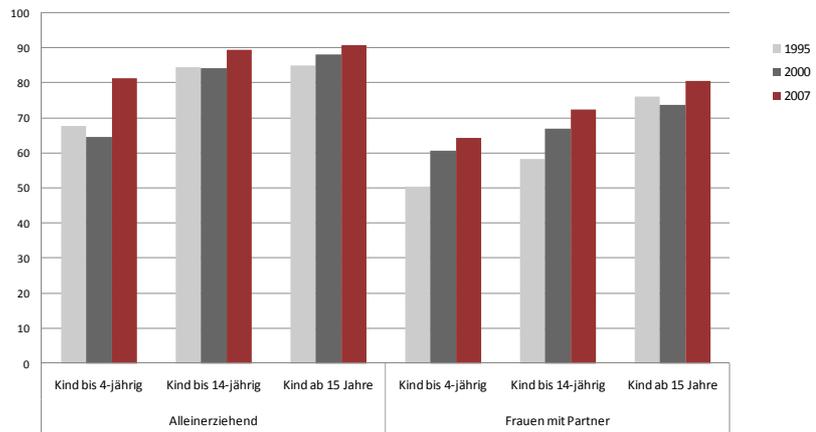
Sofortmassnahmen mildern Heiratsstrafe ab 2009

2008 traten die Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung in Kraft. Damit wird der Zweiverdienerabzug von 7600 Franken auf 50 Prozent des Zweiteinkommens (niedrigeres Einkommen) bzw. maximal 12'500 Franken erhöht. Zusätzlich wird ein Abzug für Verheiratete von 2500 Franken von der Bemessungsgrundlage für alle Ehepaare eingeführt. Damit kann die hohe Grenzsteuerbelastung für das Zweiteinkommen gemildert werden, was die Erzielung eines Zweiteinkommens begünstigt (Grafik 5). Während vom erhöhten Zweiverdienerabzug nur erwerbstätige Paare profitieren, entlastet der Verheiratenabzug auch Einverdienerehepaare sowie Rentnerehepaare. Dank der Sofortmassnahmen kann die Heiratsstrafe von doppelt erwerbstätigen Ehepaaren im Vergleich zu Konkubinatspaaren

binatspaaren für rund zwei Drittel der Ehepaare beseitigt, für einen Drittel zumindest gemildert werden. Die 2008 in Kraft gesetzten Sofortmassnahmen werden sich 2009 in der Steuerrechnung niederschlagen. Für den Bund und die Kantone resultieren daraus Minder-einnahmen im Umfang von 650 Mio. Franken, wobei 540 Mio. Franken davon auf den Bund entfallen. Es war die Absicht, nach der Umsetzung der Sofortmassnahmen dem Parlament die Frage des Systemschleids vorzulegen.

Die Erwerbstätigkeit der Mütter hat deutlich zugenommen, wobei sie bei Alleinerziehenden höher liegt als bei Müttern in Paarhaushalten. Über 60 Prozent der Mütter mit Kindern unter vier Jahren sind heute erwerbstätig, bei Kindern über 15 Jahren sind es sogar 80 Prozent.

**Grafik 3: Zunehmende Erwerbsbeteiligung der Mütter**  
Erwerbsquote der Frauen nach Familiensituation (25- bis 54-jährige)



Quelle: BFS/SAKE (Internet: Thema 01, Familien, Haushalte)

Mehr Ungleichbehandlung durch die im Systementscheid präsentierten Modelle

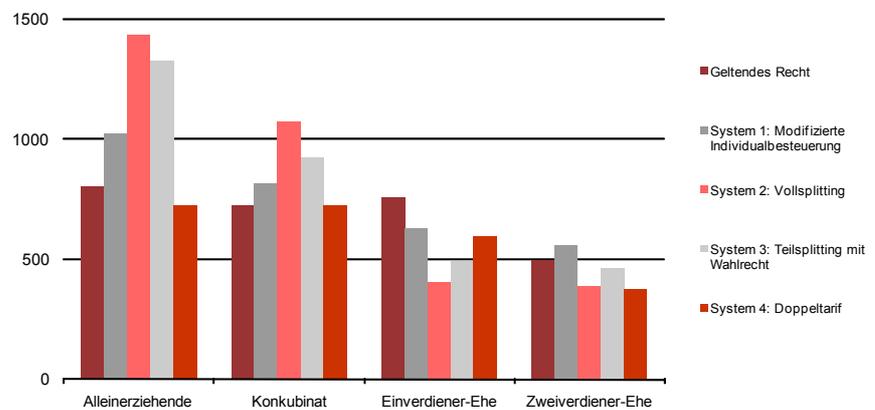
**Systementscheid/Ergebnisse Vernehmlassung**

In der Vernehmlassung zum Systementscheid standen vier Modelle zur Diskussion: eine modifizierte Individualbesteuerung, ein Vollsplitting, ein Veranlagungswahlrecht und eine Neugestaltung des heutigen Doppeltarifs. Dabei hätten die Modelle sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Steuerpflichtigen gehabt. Gemeinsam ist den Modellen, dass sie zu höheren Belastungsunterschieden zwischen den einzelnen Familienformen als das gegenwärtige System geführt hätten (Grafik 4). Beispielsweise hätten Alleinerziehende bei einem Vollsplitting deutlich mehr Steuern bezahlt als Einverdienerehepaare.

Die in der Vernehmlassung präsentierten vier Modelle zum Systementscheid hätten die Belastungsunterschiede der einzelnen Familienformen erheblich vergrössert. Bei einem Bruttoeinkommen von 100'000 Franken wären Alleinerziehende bei einem Vollsplitting mehr als drei Mal stärker belastet als ein Einverdienerehepaar. Auch die Individualbesteuerung würde gegenüber heute grössere Unterschiede schaffen.

**Grafik 4: Unterschiedliche Belastung der Familienformen**

Bruttoeinkommen: 100'000 Franken

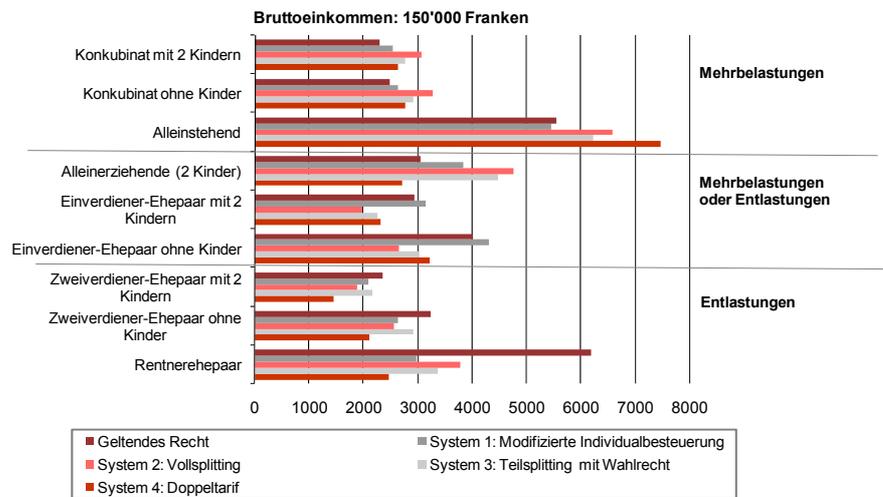


Quelle: Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid, Dezember 2006

Stossend an den zur Auswahl stehenden Modellen war insbesondere, dass gewisse Personengruppen – insbesondere Alleinstehende und Konkubinatspaare, teilweise auch Alleinerziehende – durch die Reform stärker belastet worden wären (Grafik 5). Es erstaunt aus dieser Sicht daher nicht, dass eine solche Bevorzugung bzw. Benachteiligung von Personengruppen bzw. Familien in der Vernehmlassung zu einer Pattsituation geführt hat. Insgesamt wurde eine Zusammenveranlagung der Ehepaare gegenüber einer Individualveranlagung eher bevorzugt. Insbesondere die Kantone, welche 2004 das Steuerpaket bekämpft hatten, sprachen sich praktisch einhellig für die Zusammenveranlagung aus.

Bei den in der Vernehmlassung zur Auswahl gestellten Modellen wären Konkubinatspaare und Alleinstehende in den meisten Fällen stärker belastet worden. Von allen Modellen profitiert hätten hingegen Zweiverdiener-Ehepaare sowie Rentner-Ehepaare. Für Alleinerziehende ist der Doppeltarif am attraktivsten, für Einverdiener-Ehepaare das Splitting-Modell.

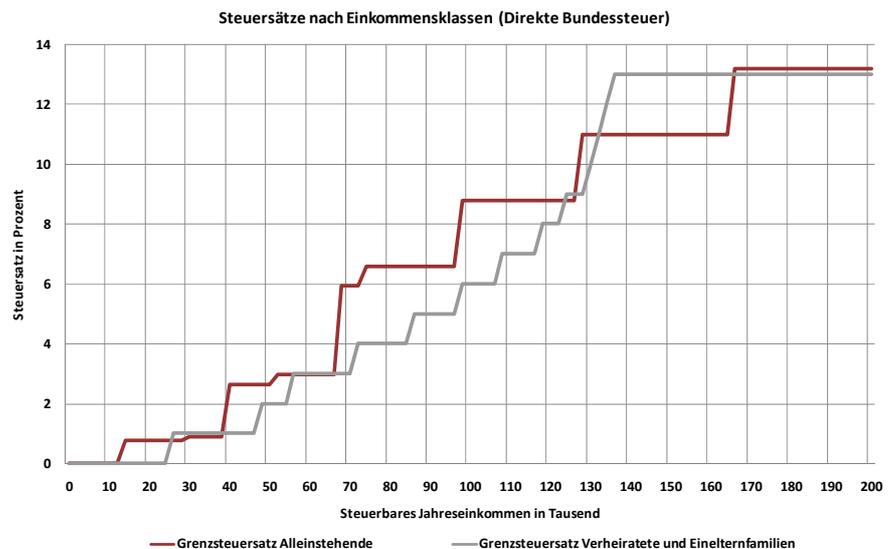
Grafik 5: Mehrbelastung anderer Personengruppen



Quelle: Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid, Dezember 2006

Die direkte Bundessteuer ist sehr progressiv ausgestaltet. Besonders steil ist die Progression für Verheiratete mit mittlerem Einkommen. Beträgt der Grenzsteuersatz bei einem steuerbaren Einkommen von 80'000 Franken für Ehepaare noch vier Prozent, springt dieser ab steuerbaren Einkommen von rund 135'000 Franken auf den Maximalsatz von 13 Prozent. Bei Alleinstehenden wird der Maximalsatz von 13,2 Prozent bei einem steuerbaren Einkommen von 152'700 Franken erreicht. Die Sofortmassnahmen mildern die hohe Grenzsteuerbelastung. Mit den höheren Abzügen (Sozialabzüge von maximal 30'500 Franken für Doppelverdiener mit zwei Kindern) wird ihr Maximalsatz bei einem Reineinkommen von über 155'000 Franken erreicht.

Grafik 6: Direkte Bundessteuer: steile Progression Grenzsteuertarife (2008)



Hohe Progression ist Wurzel der Probleme

Aus Sicht der Wirtschaft muss eine Steuerreform grundsätzlich so ausgestaltet werden, dass sie den veränderten Familienrealitäten Rechnung trägt, eine Ungleichbehandlung der Familienformen bzw. eine stärkere Fiskalbelastung anderer Personengruppen vermeidet,

eine bessere Ausschöpfung des Humankapitals ermöglicht sowie zur Vereinfachung und einem höheren Gerechtigkeitsempfinden beiträgt. Eine Beurteilung der Modelle zum Systementscheid zeigte keine Überlegenheit eines Modells. Die Analyse zu den Auswirkungen der Reformvorschläge hat zudem nochmals verdeutlicht, dass die Ungleichbehandlungen bei der Besteuerung der Lebens- und Familienformen letztlich auf die sehr starke Progression bei der direkten Bundessteuer zurückzuführen sind. Bereits ab einem steuerbaren Einkommen von 135'000 Franken befinden sich Ehepaare auf der obersten Progressionsstufe von 13 Prozent. Alleinstehende bezahlen den höchsten Tarif von 13,2 Prozent bei einem steuerbaren Einkommen von rund 152'700 Franken. Die Sofortmassnahmen verlagern die Progressionsschwellen auf ein höheres Niveau, ändern aber nichts an der ausgeprägten Progression bei der direkten Bundessteuer. Rund zwölf Prozent der Haushalte mit Kindern bezahlen hingegen gar keine direkte Bundessteuer.<sup>3</sup>

### Die Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Familienbesteuerung

Horizontale Steuergerechtigkeit

Da die Vernehmlassung zum Systementscheid zwar Einigkeit über den Reformbedarf, nicht aber bezüglich der Modellwahl offenbarte, hat der Bundesrat nach Lösungen gesucht, welche am heutigen Besteuerungsmodell festhalten und punktuelle Anpassungen machen, um Familien mit Kindern gezielt steuerlich zu entlasten. Die dazu ausgearbeiteten Vorschläge basieren auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe zur Familienbesteuerung.<sup>4</sup>

Zwei Stossrichtungen:  
Entlastung der Familien mit Kindern und  
bessere Vereinbarkeit Beruf und Familie;  
Prüfung politisch pendenter Vorschläge

Die Arbeitsgruppe hat verschiedene Massnahmen geprüft, welche politisch diskutiert werden, insbesondere die Erhöhung des Kinderabzugs, Einführung eines Kinderbetreuungsabzugs (FDP), Abzug vom Steuerbetrag bzw. Steuergutschrift (Vorstösse SP), Steuerbefreiung der Kinderzulagen (Vorstösse CVP), Kinderquotient, ein dritter Tarif für Verheiratete bzw. Einelternfamilien mit Kindern (CVP) oder ein höherer Kinderabzug für die Eigenbetreuung der Kinder (SVP). Hingegen wurden Entlastungen, die einen Systemwechsel bedingen wie z.B. die Individualbesteuerung, nicht weiterverfolgt.

### Die von der Arbeitsgruppe geprüften Instrumente

Die Arbeitsgruppe „Entlastung für Familien“ hat konkrete Massnahmen geprüft, um Familien mit Kindern zu entlasten. Dabei wurden diese so konkretisiert bzw. kombiniert, dass sich die Steuerausfälle im Rahmen von rund 500 Mio. Franken bewegen. Die wesentlichen Massnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### 1. Erhöhung des Kinderabzugs

Entlastung aller Familien

Bei Steuermindereinnahmen von 500 Mio. Franken kann der Kinderabzug von derzeit 6100 Franken pro Kind auf 12'500 Franken erhöht werden. Entlastet würden dadurch alle Familien mit minderjährigen oder in Ausbildung stehenden Kindern, welche ein Einkommen von mindestens 50'000 Franken erzielen. Da untere Einkommen keine Bundessteuern bezahlen, ist für sie der Abzug nicht relevant.

#### 2. Steuerbefreiung der Kinderzulagen

Selbstständigerwerbende profitieren nicht

Bisher hatte der Bundesrat eine Steuerbefreiung der Kinderzulagen abgelehnt, da dies mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht vereinbar ist. Für die korrekte Ermittlung der Leistungsfähigkeit müssten sämtliche Einkünfte in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden. In den letzten Jahren wurden daher diesbezügliche Ausnahmen, z.B. AHV-Renten oder Militärversicherungsrenten eliminiert. Von einer Steuerbefreiung der Kinderzulagen würden zudem nur Familien profitieren, die Kinderzulagen erhalten. Die Selbstständigerwerbenden würden nicht davon profitieren. Durch die Steuerbefreiung der Kinderzulagen von rund 200 Franken pro Monat würden dem Bund Mindereinnahmen von 233 Mio. Franken entstehen.

<sup>3</sup> EFD/ESTV, Entscheidungsgrundlage, S. 18.

<sup>4</sup> EFD, ESTV, Steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, Entscheidungsgrundlage, Arbeitsgruppe „Entlastung für Familien“, 26. September 2008.

Kombiniert mit Steuergutschrift

Zu dieser Reformmassnahme wurden verschiedene Kombinationen mit anderen Massnahmen untersucht: Würde die Steuerbefreiung der Kinderzulage mit einer Steuergutschrift für Kinder kombiniert (anstelle der Kinderabzüge), so würden primär untere und mittlere Einkommen entlastet, wogegen höhere Einkommen stärker belastet würden. Würden steuerbefreite Kinderzulagen mit einem höheren Kinderabzug kombiniert, so würde ein ähnliches Resultat erzielt wie bei einer stärkeren Erhöhung des Kinderabzugs.

Widerlegungen politischer Mythen:

- Kinderabzug stellt steuerliche Gleichbehandlung zu kinderlosen Paaren sicher.
- Zweitverdienst lohnt sich oft nicht

**Zwei steuerpolitische Mythen**

In der politischen Debatte werden oft einige Aspekte des geltenden Steuersystems kritisiert, die einer sachlichen ökonomischen Analyse aber nicht standhalten. Der Bericht analysiert solche Mythen und vermag damit mehr Sachlichkeit in die Diskussion zu bringen. Gemäss Bundesverfassung wird die Einkommensteuer nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben. Sozialabzüge stellen die horizontale Steuergerechtigkeit sicher, der Steuertarif regelt sodann die vertikale Steuergerechtigkeit.

**Der Vorwurf „unsoziale Kinderabzüge“:** Aufgrund des Kinderabzugs von der Bemessungsgrundlage werden Gutverdienende wegen des progressiven Steuertarifs fürs Kinderhaben in Franken stärker entlastet als jemand mit weniger Einkommen. Dieser Vorwurf verkennt, dass der Sozialabzug dazu dient, eine horizontale Steuergerechtigkeit zu erreichen für Personengruppen mit gleichem Nettoeinkommen, aber einmal mit und einmal ohne Kinder. Haushalte mit Kindern sind wirtschaftlich weniger leistungsfähig als solche ohne Kinder. Die in absoluten Frankenbeträgen stärkere Entlastung ergibt sich aus der progressiven Ausgestaltung des Steuersystems. Relativ zum Steuerbetrag nimmt die Entlastung der Einkommen durch den Kinderabzug hingegen ab.

**Gleichbehandlung von Eltern mit Fremd- und Eigenbetreuung der Kinder:** In der politischen Debatte wird behauptet, dass ein Abzug für die Fremdbetreuungskosten der Kinder einseitig diejenigen Eltern belohne, welche ihre Eigenverantwortung nicht wahrnehmen und stattdessen durch Drittpersonen fremdbetreuen lassen.<sup>5</sup> Ein Rechenbeispiel (siehe Tabelle) zeigt aber auf, dass im geltenden System doppelverdienende Eltern, welche zur Erzielung der Erwerbseinkommen auch für die Kosten der Fremdbetreuung aufkommen müssen, steuerlich diskriminiert werden. Das heutige Steuersystem fördert bzw. bevorzugt den Verzicht auf einen Zweitverdienst zugunsten der Eigenbetreuung der Kinder. Der Vorwurf, dass Eltern mit eigener Kinderbetreuung über ihre Steuern Eltern mit Fremdbetreuung ihrer Kinder quersubventionieren, entspricht nicht den Fakten,<sup>6</sup> da Familien mit einem Zweitverdienst zusätzliche Steuern bezahlen und für die Fremdbetreuungskosten weitgehend selbst aufkommen. Volkswirtschaftlich ist es erwünscht, dass gut ausgebildete Frauen, deren Ausbildung zum grössten Teil durch den Staat finanziert wurde, ihr Humankapital der Wirtschaft zur Verfügung stellen. Die Studie der St. Galler Ökonomin Monika Bütler<sup>7</sup> zeigt, dass sich vor allem ab dem zweiten Kind ein Zweitverdienst für verheiratete Paare aufgrund hoher und meist einkommensabhängiger Betreuungskosten sowie des negativen Steueranreizes durch die progressive Besteuerung nicht lohnt.

Obwohl Familie A und B wirtschaftlich gleich leistungsfähig sind, ist die Steuerlast der Familie B aufgrund der höheren Steuerbasis grösser. Dies deshalb, weil das sogenannte Schatteneinkommen (Wert der Eigenbetreuung) nicht steuerbar ist, wogegen der Zweitverdienst versteuert werden muss und die damit verbundenen Kosten der Fremdbetreuung nicht abzugsfähig sind.

**Steuerliche Gleichbehandlung von Eigenbetreuung bzw. Fremdbetreuung**

Geltende Regelung des Bundes, Beispiel:

		Familie A: Eigene Betreuung	Familie B: Fremdbetreuung
Erstverdiener	steuerbar	100'000	100'000
Zweitverdiener	steuerbar	0	20'000
Schatteneinkommen	nicht steuerbar		
<b>Steuerbares Einkommen</b>		100'000	120'000
Kosten der Fremdbetreuung		0	20'000
Nettoeinkommen		100'000	100'000
Steuerbasis		100'000	120'000

Quelle: EFD/ESTV, Entscheidungsgrundlage

Entlastet vor allem mittlere und hohe Einkommen

3. *Dritter Tarif für Haushalte mit Kindern*

Die Kinderkosten können statt mit kinderrelevanten Abzügen auch durch einen dritten und mildereren Tarif berücksichtigt werden. Statt wie heute zwei gäbe es neu drei Tarife, d.h. Alleinstehende bzw. Verheiratete ohne minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder

<sup>5</sup> MO 06.3459 von NR J. Hutter, „Steuerliche Entlastung für Kinderbetreuung innerhalb der Familie“.

<sup>6</sup> EFD, ESTV, Steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, Entscheidungsgrundlage (2007), S. 35.

<sup>7</sup> Monika Bütler: Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger, Universität St. Gallen, Discussion Paper no. 2006/05.

würden weiterhin zum geltenden Tarif „Alleinstehende“ bzw. „Verheiratete“ besteuert. Steuerpflichtige mit Kindern würden hingegen zu einem neuen dritten, mildesten Tarif besteuert.

Die Kommission hat zu diesem Modell verschiedene Varianten geprüft: die Streckung des Verheiratetentarifs durch einen langsameren Anstieg der Grenzsteuersätze, eine proportionale Absenkung der Grenzsteuersätze mit einem neuen Höchstsatz von 11,5 Prozent statt 13 Prozent oder drittens die Einführung eines Kinderquotienten. Solche Lösungen würden primär höhere Einkommen entlasten, mittlere Einkommen hingegen durch einen höheren Kinderabzug besser entlastet. Insbesondere die Reformvariante mit einem Kinderquotienten würde hohe Einkommen über 150'000 Franken entlasten.

Verschärft Progression noch stärker

#### 4. *Kinderabzug vom Steuerbetrag (mit Steuergutschrift)*

Einzig Baselland kennt im Steuergesetz einen Kinderabzug vom Steuerbetrag in der Höhe von 750 Franken pro Steuerjahr und Kind. Der Bundesrat hatte eine solche Änderung der Steuerpraxis bisher abgelehnt, weil dies die bereits hohe Progressionswirkung bei der direkten Bundessteuer zusätzlich verschärfen würde.

Werden Mindereinnahmen von 500 Mio. Franken in Kauf genommen und die Differenz zwischen Abzug und Steuerbetrag ausbezahlt (Steuergutschrift von 731 Franken pro Kind), so würden die unteren Einkommen am meisten profitieren. Hingegen würden Einkommen ab 150'000 gegenüber heute noch stärker belastet.

Begünstigt Vereinbarkeit von Beruf und Familie

#### 5. *Einführung eines Kinderbetreuungsabzugs*

Bereits heute gewähren 24 Kantone einen Abzug für die Kosten der Fremdbetreuung von Kindern. Von einem solchen Abzug würden Alleinerziehende und Zweiverdienerpaare mit Kindern bis zu einer bestimmten Altersgrenze profitieren, die Kosten für die Kinderbetreuung ausweisen. Bei Steuermindereinnahmen von 500 Mio. Franken kann der Kinderbetreuungsabzug auf 13'500 Franken pro Kind eingeführt werden. Entlastet würden doppelt erwerbstätige Ehepaare und Alleinerziehende mit Betreuungskosten.

Einseitige Entlastung mit Missbrauchspotenzial

#### 6. *Einführung eines Abzugs für die eigene Betreuung der Kinder*

Soll wie gemäss dem Vorstoss von Hutter (06.3459) die eigene Betreuung der Kinder gefördert werden, so verletzt dies die steuerliche Gleichbehandlung von Eltern mit fremd- bzw. eigenbetreuten Kindern. Auch dem Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, läuft dies entgegen. Ein weiterer Nachteil liegt in der Schwierigkeit der praktischen Umsetzung, da die tatsächliche reine Selbstbetreuung abzuklären wäre.

Sofortmassnahmen haben Heiratsstrafe bereits gemildert

#### 7. *Erhöhung des Zweiverdienerabzugs*

Der Zweiverdienerabzug ist bereits mit der Einführung der Sofortmassnahmen von 7600 Franken auf maximal 12'500 Franken erhöht worden. Dies bewirkt, dass die Heiratsstrafe – die Benachteiligung der Ehepaare im Vergleich zu den Konkubinatspaaren – gemildert werden konnte. Eine weitere Erhöhung würde zu einer Ungleichbehandlung zwischen Einverdiener- und Zweiverdiener-Ehepaaren führen.

Reform muss objektive Kriterien erfüllen

Die Arbeitsgruppe liess sich bei ihren Empfehlungen von den folgenden Kriterien leiten:

- a. Keine Mehrbelastungen anderer steuerpflichtiger Personen;
- b. Entlastung aller Eltern mit Kindern, um eine horizontale Steuergerechtigkeit von Steuerpflichtigen mit und ohne Kinder zu gewährleisten;
- c. Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine Gleichbehandlung der Personen, die ihre Kinder selbst betreuen bzw. fremdbetreuen lassen;
- d. unkomplizierte Umsetzung;
- e. die Mindereinnahmen sollen 500 bis 600 Mio. Franken nicht überschreiten.

Die Vernehmlassung basiert auf den Vorschlägen der Arbeitsgruppe

### Die Lösungsvorschläge der Vernehmlassungsvorlage

Basierend auf der Entscheidungsgrundlage hat der Bundesrat zwei Lösungsvarianten ausgearbeitet. Steuerpflichtige mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sollen steuerlich gleich belastet werden. Ziel der Reform ist die bestmögliche Erfüllung der horizontalen Steuergerechtigkeit, insbesondere

- die Verbesserung der horizontalen Steuergerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen mit Kindern und solchen ohne Kinder und
- die steuerliche Gleichbehandlung von Haushalten, die ihre Kinder selber betreuen bzw. fremdbetreuen lassen. Damit wird gleichzeitig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert.

Zwei Stossrichtungen:  
Entlastung Familien mit Kindern und  
bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die erste Zielsetzung soll entweder durch einen höheren Kinderabzug oder einen neuen Elterntarif erreicht werden. Die zweite Zielsetzung soll durch die Einführung eines Abzugs für die Drittbetreuung von Kindern bis 16 Jahre erreicht werden. Die Lösungsvarianten führen zu Mindererträgen von insgesamt rund 600 Mio. Franken, wobei 498 Millionen auf den Bund und 102 Millionen auf die Kantone entfallen. Zählt man die seit 2008 in Kraft stehenden Sofortmassnahmen zur Milderung der „Heiratsstrafe“ dazu, so werden die Familien um insgesamt über 1 Mrd. Franken entlastet.

Neben der steuerlichen Entlastung von Familien soll mit der Reform auch die Besteuerung der Alleinerziehenden und der getrennt lebenden Eltern gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sichergestellt werden. Im geltenden System werden Alleinerziehende und Ehepaare mit gleicher Anzahl Kinder und gleichem Einkommen gleich besteuert. Dies benachteiligt Ehepaare, da bei ihnen das gleiche Einkommen für zwei erwachsene Personen ausreichen muss. Besonders stossend ist diese steuerliche Gleichbehandlung im Falle von zwei unverheirateten Personen mit je eigenen Kindern, weil dann beide Partner in der Regel vom milderen Tarif und den Kinderabzügen profitieren können, jedoch ohne, dass ihre Einkommen wie bei Ehepaaren addiert werden. Verschiedene Kantone fordern daher eine gesetzliche Anpassung des Steuerharmonisierungsgesetzes.

### Lösungsvarianten zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern

Zwei Lösungsvarianten:  
Abzug Kinderbetreuung und Erhöhung  
Kinderabzug oder Elterntarif

In der Vernehmlassung werden zwei Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt.

- **Kombinationslösung:** Die Kombinationslösung beinhaltet einerseits die Erhöhung des Kinderabzugs um 2000 Franken pro Kind sowie die Einführung eines Abzugs für die Fremdbetreuungskosten der Kinder bis 16 Jahre von 12'000 Franken pro Kind. Die Kantone sollen verpflichtet werden, einen entsprechenden Abzug auch im kantonalen Recht einzuführen, wobei die Obergrenze von den Kantonen frei festgelegt werden kann.
- **Elterntarif:** Beim Elterntarif wird anstelle der Erhöhung des Kinderabzugs die Einführung eines dritten Tarifs für Ehepaare mit Kindern und alleinerziehende Steuerpflichtige vorgeschlagen. Wie die Kombinationslösung beinhaltet diese einen Abzug für die Drittbetreuung der Kinder von 12'000 Franken.

Für den Elterntarif werden drei Varianten zur Auswahl gestellt, die sich aber nicht wesentlich unterscheiden: Variante A ermöglicht einen höheren Freibetrag, bis zu welchem keine Bundessteuer anfällt. Die Variante A entlastet Haushalte mit nur einem Kind stärker als die übrigen Lösungen. In Variante B resultieren weitgehend die gleichen Belastungsrelationen wie bei der Kombinationslösung, wobei Einkommen über 1 Mio. Franken stärker belastet werden. Variante C entlastet steuerbare Einkommen bis 120'000 Franken stärker, Einkommen darüber weniger als die Kombinationslösung.

Im Expertenbericht wurde aufgezeigt, dass die beiden Ziele der Reform nur mit einer Kombination von Massnahmen erreicht werden können. Ein dritter Tarif wurde von der Arbeitsgruppe nicht weiterverfolgt, da dieser nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen führt als die Erhöhung des Kinderabzugs, Letzterer aber als „einfacher und transparenter“ beurteilt wird. Da der Ständerat in der Wintersession die Motionen zur Einführung des Kindertarifs angenommen hat, sind auch Varianten dazu in die Vorlage aufgenommen worden.

Sinnvolle Ziele und rasche Umsetzbarkeit als Stärken der pragmatischen Reform	<p><b>Beurteilung aus Sicht der Wirtschaft</b></p> <p>Aus Sicht der Wirtschaft ist es zu begrüssen, dass die Expertengruppe die politisch diskutierten Massnahmen zur Entlastung von Familien anhand klarer Beurteilungskriterien untersucht hat. Die beiden Zielsetzungen – Entlastung aller Familien und eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – streben gezielt Lösungen dort an, wo Handlungsbedarf besteht. Auch die gewählten Beurteilungskriterien decken sich weitgehend mit denjenigen von economiesuisse. Zu nennen sind insbesondere, dass mit der Reform:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– keiner anderen Personengruppe Mehrbelastungen auferlegt werden,</li> <li>– die steuerliche Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen gewahrt wird und keine neuen Ungerechtigkeiten geschaffen werden,</li> <li>– eine bessere Ausschöpfung des Humankapitals ermöglicht wird und keine Verschärfung der Progressionswirkung erfolgt.</li> </ul>
Massnahmen sollen Ziele möglichst effektiv erreichen	<p>Bezüglich der Art der Massnahmen, wie die beiden Ziele erreicht werden sollen, ist die Wirtschaft grundsätzlich offen. Anzustreben ist aber eine bestmögliche Zielerreichung beim gegebenen Mitteleinsatz bzw. der erwarteten Steuerausfälle sowie ein möglichst geringer Erhebungsaufwand (Effizienz der Massnahmen). In diesem Sinne beurteilt die Wirtschaft die Vorschläge der Vernehmlassung wie folgt:</p>
Erhöhung Kinderabzug entlastet alle Familienformen mit Kindern	<p><b>1. Erhöhung des Kinderabzugs bei der direkten Bundessteuer</b></p> <p>Die generelle Erhöhung des Kinderabzugs entlastet gezielt alle Haushalte mit Kindern. Die Kinderkosten werden damit steuerlich stärker berücksichtigt. Müssen die Ausfälle nicht direkt kompensiert werden, so wird dadurch keine andere Personengruppe stärker belastet. Die Massnahme hat keinen Einfluss auf den progressiven Tarifverlauf, die steile Progressionswirkung der Bundessteuer wird aber auf ein höheres Einkommensniveau verschoben. Der Entlastungseffekt ist bei unteren und mittleren Einkommen prozentual am höchsten. Bei oberen Einkommen nimmt die Entlastung in Franken im progressiven Bereich zu, die Grenzsteuerbelastung wird gemildert. Tiefere Einkommen profitieren nicht von höheren Kinderabzügen. Zu bedenken ist aber, dass tiefere Einkommen durch die Prämienverbiligung und andere staatliche Transferleistungen wie tiefere Tarife bei der Kinderbetreuung begünstigt werden.</p> <p><b>Insgesamt ist die Erhöhung des Kinderabzugs eine wirksame Massnahme, um alle Familien mit Kindern zu entlasten. Die Massnahme ist rasch und einfach einzuführen, die Verwaltungskosten sind gering. Die Massnahme allein genügt aber nicht, um den Arbeitsanreiz und das Erwerbspotenzial zu stärken.</b></p>
Kinderbetreuungsabzug erhöht Attraktivität eines Zweitverdienstes	<p><b>2. Abzug der Kinderbetreuungskosten</b></p> <p>Die Einführung eines Kinderbetreuungsabzugs mildert die hohe Grenzsteuerbelastung und erhöht damit die finanzielle Attraktivität eines Zweitverdienstes. Dies wirkt sich positiv auf das Wirtschaftswachstum aus. 24 Kantone kennen bereits einen Abzug in unterschiedlicher Ausgestaltung. Der Nachteil dieses Abzugs besteht in einem hohen Verwaltungsaufwand, denn die Kosten müssen belegt werden und in einem kausalen Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit stehen. Aufgrund des sehr hoch angesetzten Abzugs von 12'000 Franken pro Kind ist ein gewisses Missbrauchspotenzial denkbar. Familien, bei denen die Grosseltern die Kinder gratis betreuen, würden benachteiligt. Auch würden nur Haushalte mit Kindern bis 16 Jahren entlastet, obwohl gerade die Kosten der in Ausbildung stehenden über 16-Jährigen am höchsten sind.</p>
Doppelverdienerpaare werden ein zweites Mal entlastet	<p>Grundsätzlich ist die Einführung eines Abzugs für die Drittbetreuung der Kinder zielführend, weil es zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beiträgt. Die heutige steuerliche Diskriminierung der Fremdbetreuung gegenüber der Eigenbetreuung wird beseitigt und das Erwerbspotenzial besser ausgeschöpft. Die Massnahme allein genügt aber nicht, weil sie nur Familien entlastet, in denen beide Elternteile erwerbstätig sind bzw. erwerbstätige Alleinerziehende. Inwieweit die horizontale Steuergerechtigkeit mit den konkreten Abzügen erreicht werden kann, ist aufgrund der in der Vernehmlassungsunterlage fehlenden Daten schwierig zu beurteilen. Zwar gibt die Vorlage die Entlastungswirkung für Haus-</p>

halte mit und ohne Kinderbetreuungskosten an, nicht aber die effektive Steuerbelastung des Bruttoeinkommens je nach Familienmodell. Ein Vergleich der Haushalte ist nicht direkt möglich, da Ehepaare mit Fremdbetreuungskosten bereits von einem wesentlich höheren Zweiverdienerabzug profitieren. Mit den Anfang 2008 in Kraft getretenen Sofortmassnahmen wurden doppelt erwerbstätige Paare durch die Erhöhung des Zweiverdienerabzugs erheblich entlastet. Beispielsweise könnten Zweiverdiener-Ehepaare mit zwei Kindern mit beiden Reformen insgesamt einen höheren Abzug von 35'400 Franken beanspruchen. Hingegen könnten Familien, die ihre Kinder durch die Grosseltern betreuen lassen, nur 11'400 Franken mehr abziehen und Einverdiener-Ehepaare nur 6500 Franken. Da diese Abzüge relativ gross sind, könnten somit neue Ungerechtigkeiten entstehen, insbesondere bezüglich Freiwilligenarbeit (Betreuung durch Grosseltern). Die Reform sollte aber darauf achten, dass Freiwilligenarbeit im Vergleich zur Marktproduktion nicht unterminiert wird, zumal sie zu tieferen Sozialkosten beiträgt.

**Gesamthaft ist die Einführung eines Fremdbetreuungsabzugs – wie es praktisch alle Kantone bereits kennen – zu begrüssen.**

Elterntarif bringt im Vergleich zum Kinderabzug kaum Vorteile

### 3. Einführung eines Elterntarifs?

Die in der Vernehmlassung präsentierten Modelle des Elterntarifs unterscheiden sich nicht wesentlich. Der Abzug der Kinderbetreuungskosten fällt wesentlich stärker ins Gewicht als die Varianten des Kindertarifs. Zudem wird mit den Varianten zum Elterntarif kaum ein anderes Ergebnis erzielt als mit den höheren Kinderabzügen. Ein dritter Tarif verkompliziert aber das Steuersystem beträchtlich.

**Der Elterntarif bringt im Vergleich zur Erhöhung des Kinderabzugs mehr Nachteile als Vorteile und ist daher abzulehnen.**

Kompromisslösung für Alleinerziehende und Konkubinatspaare mit Kindern

### 4. Besteuerung der Alleinerziehenden

Neben den Entlastungsmassnahmen für Familien mit Kindern schlägt der Bundesrat vor, den Abschnitt betreffend Alleinerziehende aus dem Steuerharmonisierungsgesetz zu streichen. Damit wird der Eingriff des Bundes in die Tarifhoheit der Kantone beseitigt, was zu unterstützen ist. Bei der Bundessteuer will der Bundesrat beim Status quo bleiben, weil mit der Einführung eines Verheiratetenabzugs Ehepaare (Sofortmassnahmen) gegenüber Alleinerziehenden bereits entlastet wurden.

**Mit dieser Lösung wird die steuerliche Bevorzugung insbesondere der Konkubinatspaare zwar nicht gelöst. Eine stärkere Besteuerung der Alleinerziehenden beim Bund und den Kantonen wäre politisch wohl kaum mehrheitsfähig, sodass die Lösung des Bundesrats akzeptiert werden kann.**

Alternative Massnahmen sind ökonomisch nicht sinnvoll

### 5. Alternative, nicht weiterverfolgte Massnahmen

Die in der Vernehmlassungsvorlage nicht mehr berücksichtigten Massnahmen zur Entlastung von Haushalten mit Kindern werden im Detail wie folgt bewertet:

- **Steuerbefreiung der Kinderzulagen:** Diese Massnahme verstösst gegen das Gebot der Gleichbehandlung aller Familien. So führt die Massnahme zur Ungleichbehandlung von Familien, die Kinderzulagen erhalten, und solchen, die kein Anrecht dazu haben. Benachteiligt würden insbesondere die Selbstständigerwerbenden.
- **Kinderabzug vom Steuerbetrag:** Diese Massnahme würde die bereits hohe Progressionswirkung der direkten Bundessteuer verschärfen und ist daher abzulehnen. Die weitere Verschärfung der bereits hohen Grenzsteuerbelastung verschlechtert den Anreiz für einen Zweitverdienst bei Ehepaaren zusätzlich und läuft damit den gesetzten Zielen entgegen.
- **Einführung eines Abzugs für die eigene Betreuung der Kinder:** Diese Massnahme führt – wie im Expertenbericht dargelegt – zu einer Ungleichbehandlung der Familien und widerspricht zudem dem Ziel zur besseren Ausschöpfung des Erwerbspotenzials.

– **Erhöhung des Zweiverdienerabzugs:** Der Zweiverdienerabzug ist per 2008 aufgrund der Sofortmassnahmen bei der Ehepaarbesteuerung bereits erhöht worden. Da die Massnahme zudem nicht primär die Entlastung von Familien, sondern die Beseitigung der Heiratsstrafe zum Ziel hat, wäre eine weitere Erhöhung wenig effektiv.

Zwei Massnahmen: höherer Kinderabzug und Abzug für Kinderbetreuungskosten

Die Analyse der einzelnen Massnahmen zeigt, dass die beiden Ziele nur mit einer Kombination von Massnahmen erreicht werden können. Der Vorschlag des Bundesrats, Familien durch die Erhöhung des Kinderabzugs und die Einführung eines Kinderbetreuungsabzugs zu entlasten, ist als effektiv zu beurteilen und daher zu unterstützen. Auch kann die Reform recht rasch umgesetzt werden. Geprüft werden sollten die Angemessenheit der Höhe der Abzüge sowie deren Wirkung auf die horizontale Steuergerechtigkeit.

Nachteile: Verkomplizierung der geltenden Steuerordnung statt Vereinfachung

#### **Schönheitsfehler der Reform**

Da das bestehende System der Bundesbesteuerung grundsätzlich beibehalten wird, kann die Reform bestehende Nachteile der Bundesbesteuerung nicht beheben. Die Schwierigkeit, geeignete Massnahmen zur Entlastung von Familien zu finden, liegt letztlich an der sehr progressiven Ausgestaltung der Bundesbesteuerung. Denn erst die steile Progression schafft Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Steuermodellen. Die neuen Massnahmen ändern grundsätzlich nichts am bestehenden Tarifverlauf, die steil verlaufenden Grenzsteuersätze werden aber auf ein tieferes Niveau verschoben. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass die Reform keine Vereinfachung bringt, sondern das bereits komplexe Steuersystem weiter verkompliziert.

#### **Rückfragen:**

brigitte.lengwiler@economiesuisse.ch  
christoph.schaltegger@economiesuisse.ch