

# Vernehmlassungsvorlage zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (Juli 2000)

## I. Allgemeines

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) begrüsst, dass die Ehepaar- und Familienbesteuerung einer Reform unterzogen wird.

Die verschiedenen Steuersysteme in Bund und Kantonen gehen grundsätzlich von der Familienbesteuerung aus. Zwar sehen die einzelnen Steuergesetze verschiedenartige Korrekturmöglichkeiten vor, weil die reine Anwendung dieses Grundsatzes zu einer krassen Verletzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) führen würde. Eine vollständige Gleichbehandlung kann jedoch auch mit diesen Korrekturen nicht erreicht werden. Bei höheren Einkommen führt eine hohe Grenzsteuerbelastung dazu, dass es sich für Frauen unter finanziellen Gesichtspunkten weniger lohnt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. ihren Beschäftigungsgrad zu erhöhen. Ausgaben für Weiterbildung können zudem nicht oder nur teilweise vom Erwerbseinkommen abgesetzt werden. Auch dies kann den Entscheid von Frauen für einen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erschweren.

Die Kosten für die Kinderbetreuung bei Erwerbstätigkeit der Eltern können nur in wenigen Kantonen (nicht aber bei der direkten Bundessteuer) ganz oder teilweise im Rahmen der Sozialabzüge steuermindernd geltend gemacht werden. Bei Nichtberücksichtigung der effektiv anfallenden Kosten als Berufsunkosten erfolgt die Besteuerung auf einem fiktiven Einkommen, das den betreffenden Personen nicht mehr zur Verfügung steht.

Die hohe Grenzsteuerbelastung, die Nichtberücksichtigung von berufsbedingten Kosten (wie Weiterbildung, Kosten der Kinderbetreuung) kann bei einer verheirateten Frau den Entscheid, ob eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszudehnen ist, beeinflussen. Aus gleichstellungspolitischer Sicht darf jedoch das Steuersystem keinen Einfluss auf den Erwerbseinkommen haben (vgl. zum Ganzen: Die Auswirkungen des Steuer- und Abgabensystems auf die Frauen, INFRAS AG, 1997).

Wir sprechen uns grundsätzlich für die

Individualbesteuerung aus, da dieses Modell dem Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann am besten entspricht. Damit dabei Familien mit Kindern nicht benachteiligt werden, braucht es jedoch eine besser ausgebaut Sozial- und Familienpolitik, namentlich einheitliche und höhere Kinderzulagen.

Auf ein weiteres gravierendes Problem weist der Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann hin (Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995): Die Besteuerung der Unterhaltsbeiträge, die den Alleinerziehenden zukommen, muss gerechter gestaltet werden. Mit dem Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) von 1993 haben der Bund und die meisten Kantone die Besteuerung der Kinderalimente bei den Empfangenden (das sind mehrheitlich Frauen) eingeführt. Damit steigt ihre steuerliche Belastung, ohne dass ihnen ein höheres Einkommen zur Verfügung stünde (die Kinderalimente stehen ja den Kindern zu), und sie versteuern ein Einkommen, das für sie nicht rentenbildend wirkt. Weiter ergeben sich aufgrund des höheren Einkommens indirekte Kosten wie höhere Krippen- und Schularife oder Krankenkassenprämien. Umgekehrt können die unterhaltsverpflichteten Eltern (meist die Väter) Kinderalimente, die für sie rentenbildend (AHV, BVG) wirken, in voller Höhe zum Abzug bringen. Sie sind damit die einzigen Personen, die ihre gesamten Kinderkosten von den Steuern abziehen können. Denn der Kinderabzug, der dem obhutsberechtigten Elternteil zusteht, deckt nur einen kleinen Teil der realen Kinderkosten. Diese übermässige Belastung der Einelternfamilien muss dringend geändert werden. Neben der Möglichkeit, zum alten System zurückzukehren (Besteuerung der Kinderalimente bei den Zahlungspflichtigen), ist eine Lösung zu diskutieren, die die Steuerlast auf beide Elternteile verteilt. Denkbar ist, dass der Abzug der Unterhaltsbeiträge für die Pflichtigen nach oben begrenzt wird und dass die Empfangenden diese Beiträge ebenfalls nur bis zu dieser Grenze versteuern müssen. Um solche neuen Lösungen sachgerecht zu beurteilen, müssen in jedem Fall Modellrechnungen gemacht werden, die auch die Frage der

Rentenbildung einbeziehen.

Die Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung muss deshalb folgende Forderungen erfüllen:

- Die Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gleichstellung von Frau und Mann. Das neue Modell darf keinen negativen Einfluss auf den Entscheid über die Erwerbstätigkeit der Frauen haben. Das bedeutet, dass der Verzicht auf Erwerbsarbeit nicht steuerlich privilegiert wird und ein Zweiteinkommen nicht einer höheren Steuerbelastung unterliegen darf als das Einkommen des Erstverdienenden.
- Der Zivilstand bzw. die gewählte Lebensform darf keinen Einfluss auf die Besteuerung haben.
- Berufsbezogene Kosten: Kinderbetreuungskosten sowie die Kosten des Wiedereinstiegs und der Weiterbildung müssen zusätzlich zu den üblichen Berufsauslagen abgezogen werden können.
- Einelternfamilien dürfen steuerlich nicht übermässig belastet werden.

## II. Zu den verschiedenen Modellen

Bei den Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen führt die Zusammenveranlagung dazu, dass die Einkünfte von Frau und Mann zusammengezählt werden. Das Gemeinschaftseinkommen fällt dadurch in eine höhere Progression. Das Zweiteinkommen wird auf diese Weise viel höher besteuert als wenn das gleiche Einkommen einer alleinstehenden Person besteuert würde. Daraus entstehen Edukations- oder Abhalteeffekte. Dieser negative Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Ehefrauen wird auch durch das Splitting nur wenig abgeschwächt. Gerade bei Splittingmodellen werden in erster Linie Einverdienerehepaare und höhere Einkommen stark entlastet: je höher das Einkommen, desto höher fällt der Splittingeffekt aus. Zweiverdienerpaare mit gleich hohem Einkommen profitieren dagegen nicht vom Splittingeffekt. Wird die Einverdienerhe (oder das Einverdienerkonkubinats) besonders attraktiv ausgestaltet, so schafft dies ökonomische Anreize zur Festlegung der Frauen auf die ihnen traditionell zugewiesene Rolle als Hausfrau. Diese Ze-



mentierung der Rollenverteilung widerspricht dem Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann.

Das einzige Besteuerungsverfahren, welches zivilstandsunabhängig ist und positive Anreize zur Aufnahme und Ausdehnung der Erwerbstätigkeit schafft, ist die Individualbesteuerung. Es ist auch das vorherrschende Steuersystem in Europa. Bei der Individualbesteuerung sind jedoch gleichzeitig Massnahmen zu treffen, die verhindern, dass es beim Wechsel des Besteuerungssystems zu einer Verringerung des Steueraufkommens und zu negativen Umverteilungswirkungen kommen kann. Ein allfälliger administrativer Mehraufwand der Steuerverwaltung darf nicht als Argument benutzt werden, um die Wahl eines neuen Besteuerungsmodells zu verhindern. Dieser wird durch die Einfachheit des Modells (es braucht keine aufwendigen Korrekturmechanismen mehr) vermindert.

### III. Zum Fragenkatalog

1. Der Expertenbericht der Kommission Familienbesteuerung (nachfolgend «Expertenbericht» genannt) geht für die sachgerechte Besteuerung der Ehegatten und Familien von Grundannahmen aus. Welche der im folgenden angeführten, entsprechenden Vorgaben des Expertenberichtes unterstützen Sie, welche lehnen Sie ab?

1.1 Für Ehe- und Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen hat eine gleiche Steuerbelastung zu gelten. Dieses Ziel soll mit einem Wahlrecht der Konkubinatspartner erreicht werden, wie ein Ehepaar besteuert zu werden.

Die EKF begrüsst, dass auch Konkubinatspaare mittels Wahlrecht erreichen können, wie ein Ehepaar besteuert zu werden. Wenn Konkubinatspaare ein derartiges Wahlrecht ausüben können, ist ein solches auch gleichgeschlechtlichen Paaren unter denselben Bedingungen einzuräumen. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Vernehmlassungsstellungnahme vom November 1999 über die rechtliche Situation gleichgeschlechtlicher Paare. Darin wird die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare mit Ehe- und Konkubinatspaaren gefordert. Aus diesem Grund ist gleichgeschlechtlichen Paaren unter den gleichen Bedingungen wie Konkubinatspaaren ebenfalls ein entsprechendes Wahlrecht einzuräumen.

1.2 Das Existenzminimum soll bei der direkten Bundessteuer steuerlich freigestellt werden.

Diese Vorgabe erachtet die EKF als richtig.

1.3 Da Mehrpersonenhaushalte im Bereich der Wohnkosten einen Haushaltvorteil erzielen, soll alleinstehenden oder alleinerziehenden

den Personen ein besonderer Abzug (Haushaltsabzug) gewährt werden.

Die gewählte Lebensform (Einzelhaushalt/Mehrpersonenhaushalt) soll keinen Einfluss auf die Besteuerung haben. Aus diesem Grund lehnt die EKF einen Haushaltsabzug oder Alleinverdienerabzug ab, weil dadurch wieder eine Bevorzugung von Alleinverdienern entstehen kann.

1.4 Die Prämien für die obligatorische Krankenpflege- und Unfallversicherung sollen zum Abzug zugelassen werden.

1.5 Der Abzug für freiwillige Versicherungsprämien sowie für Sparkapitalzinsen soll aufgegeben werden.

Wenn die gesamten Prämien für die obligatorische Kranken- und Unfallversicherung zum Abzug zugelassen werden, kann auf einen Abzug für freiwillige Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen verzichtet werden.

1.6 Der Kinder- sowie der Unterstützungsabzug bei der direkten Bundessteuer sollen erhöht werden.

Diese Prämisse wird unterstützt.

1.7 Die effektiven Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte sollen neu bis zu einem im Gesetz vorgegebenen Höchstbetrag zum Abzug gebracht werden. Bei der direkten Bundessteuer soll dieser Höchstbetrag 4000 Franken betragen.

Wichtig ist, dass die effektiven Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte steuerlich in Abzug gebracht werden können. Der vorgeschlagene Höchstbetrag von 4000 Franken erscheint im Verhältnis zu den tatsächlich anfallenden Kosten als zu niedrig. Gerade die höheren Einkommen werden bei den Fremdbetreuungskosten (z.B. in den Tarifen der Kinderkrippen und Tagesfamilienvereinen) mit progressiven Tarifen belastet. Die Kosten der Fremdbetreuung haben einen direkten Zusammenhang mit der Berufsausübung und sind deshalb vollumfänglich zum Abzug zuzulassen. Es ist nicht einzusehen, weshalb die effektiven Fahrtkosten zum Arbeitsplatz, effektive Weiterbildungskosten etc. abziehbar sind und bei den Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte ohne ersichtlichen Grund andere Regeln gelten sollen. Die Obergrenze der zulässigen Abzüge muss sich an den Tarifen öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen orientieren.

1.8 Der bisherige Abzug für Zweiverdiener-ehepaare soll entfallen.

Beim Übergang zur Individualbesteuerung entfällt diese Vorgabe.

1.9 Die Haftung der Ehegatten soll gegenüber dem geltenden Recht verschärft und eine uneingeschränkte Solidarhaftung vorgesehen werden. Die Ehegatten würden somit auch nach der rechtlichen oder tatsächlichen Trennung solidarisch für alle offenen Steuerschulden aus der Zeit der gemeinsamen Veranla-

gung haften. Bei Zahlungsunfähigkeit würde keine anteilmässige Haftung eintreten. Sind Sie damit einverstanden?

Mit der vorgeschlagenen Verschärfung der Haftung ist die EKF nicht einverstanden. Eine Haftung soll im bisherigen Rahmen bestehen bleiben. Jede Person soll nur im Verhältnis ihres eigenen Einkommens für ausstehende Steuern haften.

2. Der Expertenbericht verzichtet auf verschiedene, politisch ebenfalls zur Diskussion stehende Massnahmen. Können Sie sich diesem Verzicht anschliessen oder nicht? Das bedeutet:

Diesem Verzicht kann sich die EKF nicht anschliessen:

2.1 Kein Abzug der Wiedereinstiegskosten, soweit er über den üblichen Abzug der Berufskosten hinausgeht.

Die steuermindernde Berücksichtigung von Wiedereinstiegskosten als zusätzlicher Abzug zu den Berufskosten stellt einen positiven Anreiz für die berufliche Integration von Frauen dar, welche ihre Erwerbstätigkeit allenfalls zugunsten der Kinderbetreuung zeitweise aufgeben haben. Gerade bei längerer Abwesenheit vom erlernten Beruf ist die Weiterbildung für den Wiedereinstieg unabdingbar.

2.2 Keine Ausdehnung der Säule 3a auf Nichterwerbstätige.

Die Möglichkeit der steuerrechtlichen Begünstigung für die Säule 3a sollte im Rahmen dieser Reform auch eingeführt werden für Nichterwerbstätige während der Zeit, in der sie Betreuungs- und Erziehungsgutschriften gemäss der AHV-Gesetzgebung beanspruchen können. Diese Frage ist ebenfalls im Rahmen der Reform der Familienbesteuerung zu klären, weil sie direkt mit der Aufgabenteilung des Paares zu tun hat.

2.3 Kein Abzug für Ausbildungskosten.

Ausbildung ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine bessere berufliche Integration, verbunden mit höheren steuerbaren Einkünften. Die damit verbundenen Kosten müssen daher abgezogen werden können.

2.4 Keine (Sozial)Abzüge vom Steuerbetrag.

Wenn das Existenzminimum nicht besteuert wird, kann auf zusätzliche Sozialabzüge verzichtet werden.

3. Welchem der im Expertenbericht vorgeschlagenen Modelle geben Sie grundsätzlich den Vorzug, dem «Vollsplitting mit Wahlrecht», der «Individualbesteuerung modifiziert» oder dem «Familiensplitting»?

Wie bereits unter II. dargelegt, bevorzugt die EKF das Modell Individualbesteuerung modifiziert.

4. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante «Vollsplitting mit Wahlrecht»?

Beim Vollsplitting mit Wahlrecht wird am herkömmlichen System der Familien festgehalten. Wie bereits ausgeführt, hat dies zur Folge, dass das Zweiteinkommen in eine höhere Progression fällt. Positiv ist, dass das Wahlrecht der Konkubinatspaare (allenfalls auch gleichgeschlechtlicher Paare) eine Ungleichbehandlung von Paaren ohne Trauschein verhindert. Problematisch erscheint bei diesem System, dass vor allem Einverdienerpaare ohne Kinder, Paare mit sehr unterschiedlichem Einkommen und solche mit hohem Einkommen profitieren. Für Zweiverdienerpaare mit in etwa gleichem Einkommen dagegen stellt sich keine Entlastung ein. Wird die Einverdienerpaare (bzw. das Einverdiener) besonders attraktiv behandelt, so bewirkt dies ökonomische Anreize zur Festlegung der Frauen auf die ihnen traditionell zugewiesene Rolle als Hausfrauen. Dieses Resultat widerspricht dem Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann. Überdies tragen Alleinstehende bei diesem Modell eine höhere Steuerlast.

5. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante «Vollsplitting ohne Wahlrecht» gemäss Präferenz der FDK und des Bundesrates?

Beim Vollsplitting ohne Wahlrecht können nur Ehepaare von einem Splitting profitieren. Dies ist abzulehnen. Weiter ist auf die Vorbehalte, wie sie die EKF generell gegenüber den Splittingmodellen hat, hinzuweisen (vgl. unter II). Negativ ist, dass Kinderbetreuungskosten und Wiedereinstiegskosten nicht abgezogen werden können.

6. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante «Individualbesteuerung modifiziert»?

Mit der Individualbesteuerung wird der Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann am besten verwirklicht. Der Zivilstand bzw. die gewählte Haushaltstruktur soll generell keinen Einfluss auf die Besteuerung haben. Diese darf einzig nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (unter Berücksichtigung der in der Hausgemeinschaft lebenden Kinder sowie der Kosten für deren Fremdbetreuung bei Erwerbstätigkeit der Eltern) erfolgen (vgl. Art. 127 Abs. 2 BV).

7. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante «Familiensplitting»?

Das Familiensplitting hat dieselben Nachteile, die bereits beim Vollsplitting

erwähnt wurden (siehe II sowie Frage 4), wenn auch nur für Paare mit Kindern. Für diese Personengruppe bietet das Modell einen ökonomischen Anreiz, an einer traditionellen Rollenteilung (Einverdienerpaare oder Paare mit sehr unterschiedlichem Einkommen) festzuhalten, was aus Gleichstellungssicht nachteilig ist. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass dieses Modell allein Erziehende benachteiligt, da Kinderkosten steuerlich nicht genügend berücksichtigt werden.

Als Vorteil dieser Variante ist zu sehen, dass verheiratete und unverheiratete Personen gleich behandelt werden und dass der Grundsatz der Individualbesteuerung zumindest für Paare ohne Kinder verwirklicht wird.

8. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile des Modells der WAK-S?

Das Modell Parlamentarische Initiative WAK-S geht weiterhin vom traditionellen Ehemodell aus. Den veränderten Familien- und Haushaltstrukturen wird nicht Rechnung getragen. Es bringt zwar eine Entschärfung der Progression, doch trägt es dem Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann nicht Rechnung, da Kinderbetreuungskosten und Wiedereinstiegskosten unberücksichtigt bleiben und an einer Zusammenveranlagung festgehalten wird.

9. Haben Sie für das von Ihnen favorisierte Modell konkrete Abänderungsanträge?

Nein.

10. Wie beurteilen Sie den administrativen und personellen Aufwand der drei zur Diskussion gestellten Modelle?

Wir nehmen an, dass beim Splitting mit Wahlrecht von einem erhöhten administrativen (u.U. auch personellen) Aufwand auszugehen ist, weil die Wahlklärungen überprüft werden müssen. Es ist weiter anzunehmen, dass bei der Individualbesteuerung in einer ersten Phase, bis sich das System eingespielt hat, mit einem erhöhten Aufwand zu rechnen ist. Dieses System ist jedoch einfach, so dass die anfänglichen Zusatzarbeiten rasch kompensiert werden können.

11. Wie beurteilen Sie die Position der Finanzdirektorenkonferenz in Bezug auf die Verankerung des Vollsplittings auch im StHG?

Wir lehnen das Vollsplitting ab (vgl. Fragen 4 und 5). Sollte es dennoch eingeführt werden, ist die Verankerung im StHG jedoch sachgerecht.

12. Soll die steuerliche Freistellung des Existenzminimums auch im StHG verankert werden?

Die steuerliche Freistellung des Exis-

tenzminimums soll auch im StHG verankert werden, damit in Bund und Kantonen eine Harmonisierung erreicht wird.

13. Wie beurteilen Sie den Entscheid des Bundesrates, für die Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer einen jährlichen Minderertrag von 900 Mio. Franken zulasten des Bundes und 400 Mio. Franken zulasten der Kantone in Kauf zu nehmen?

Es ist richtig, die zu hohe steuerliche Belastung der Ehepaare und Familien endlich zu korrigieren. Dass dies nicht ohne Mindererträge zu bewerkstelligen ist, ist anzunehmen.

14. In welchem Bereich würden Sie eine Kompensationsmöglichkeit vorschlagen, wenn die finanzielle Vorgabe des Bundesrates überschritten würde?

Es müsste geprüft werden, ob anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden können.

15. Wie beurteilen Sie den Vorschlag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, durch eine Änderung des StHG noch vor der umfassenden Reform der Familienbesteuerung die Möglichkeit zu schaffen, dass die Kantone die berufsbedingten Kinderbetreuungs-kosten berücksichtigen können?

Die EKF begrüsst diesen Vorschlag. Gemäss geltendem StHG ist es nur im Rahmen der Sozialabzüge und damit nur eingeschränkt möglich, Kinderbetreuungskosten steuermindernd geltend zu machen. Mit der Nichtberücksichtigung der berufsbedingten Kinderbetreuungskosten wird fiktives Einkommen besteuert und damit der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt. Eine möglichst rasche Änderung dieser unbefriedigenden und rechtungleichen Situation wird begrüsst. Parallel dazu muss jedoch die Gesamtreform der Familienbesteuerung unbedingt vorangetrieben werden.

## IV. Weitere Bemerkungen

Bei der Ausgestaltung der Gesetzesänderung muss unbedingt auf geschlechtsneutrale Formulierungen geachtet werden. Der oft verwendete Begriff «Steuerpflichtiger» ist durch «steuerpflichtige Person» zu ersetzen.

