



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Hauptabteilung Direkte Bundessteuer,
Verrechnungssteuer, Stempelabgaben

11.02.2009

Vernehmlassungsverfahren zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern

Erläuternder Bericht

Zusammenfassung

Der Entscheid über die zukünftige Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung hat in der Vernehmlassung zu keinem klaren Ergebnis geführt. Eine breit abgestützte Lösung und damit eine grundsätzliche Änderung des heutigen Systems ist daher nicht zu erreichen. Aus diesen Gründen wird vorläufig auf einen Systementscheid verzichtet.

Die steuerliche Entlastung von Familien ist aus volkswirtschaftlicher und familienpolitischer Sicht jedoch nach wie vor wichtig. Der Bundesrat hat daher am 12. November 2008 beschlossen, anstelle von zeitraubenden Reformprojekten rasch umzusetzende Verbesserungen bei der Besteuerung der natürlichen Personen anzustreben. Da Kinder die grösste finanzielle Belastung für Paare sowie für allein erziehende Personen darstellen, soll der Fokus auf die bessere Berücksichtigung der Kinderkosten im Steuerrecht gerichtet werden.

Ziel der Reform ist die Verbesserung der horizontalen Steuergerechtigkeit. Steuerpflichtige mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sollen steuerlich gleich belastet werden. Im Vordergrund steht dabei einerseits die Verbesserung der horizontalen Steuergerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen mit Kindern und solchen ohne Kinder. Andererseits sollen auch erwerbstätige Eltern, welche ihre Kinder fremd betreuen lassen, und Haushalte, bei denen ein Elternteil die Kinder selbst betreut, steuerlich nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit möglichst gleich behandelt werden. Damit wird gleichzeitig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert.

In der Vernehmlassung werden zwei Lösungsmöglichkeiten - die Kombinationslösung und der Elterntarif - zur Diskussion gestellt:

Die Kombinationslösung beinhaltet einerseits die Erhöhung des Kinderabzuges und andererseits die Einführung eines Abzuges für die Fremdbetreuung der Kinder. Der Kinderabzug soll bei der direkten Bundessteuer von heute 6'100 Franken pro Kind um 2'000 Franken auf 8'100 Franken erhöht werden. Der Versicherungsabzug für Kinder von heute 700 Franken soll im Sinne einer Vereinfachung in den Kinderabzug integriert werden. Der zukünftige Kinderabzug würde somit 8'800 Franken betragen. Zudem soll ein anorganischer Abzug für die von den Familien getragenen Kosten der Fremdbetreuung von Kindern, jedoch maximal 12'000 Franken, bei der direkten Bundessteuer eingeführt werden. Die Kantone sollen verpflichtet werden, einen entsprechenden Abzug auch im kantonalen Recht einzuführen. Die Obergrenze können sie jedoch frei festlegen.

Beim Elterntarif wird anstelle der Erhöhung des Kinderabzuges die Einführung eines dritten Tarifs für Ehepaare mit Kindern und alleinerziehende Steuerpflichtige vorgeschlagen. Es wurden drei Varianten berechnet, die wie die Kombinationslösung die Einführung eines Abzuges für die Drittbetreuung der Kinder beinhalten:

Variante A: Die Abzüge für das erste Kind sind zusammen mit zusätzlichen Mindereinnahmen in Höhe von 185 Millionen Franken in den Freibetrag (Betrag bis zu welchem keine Bundessteuer anfällt) eingebaut, so dass der Freibetrag im dritten Tarif mit 37'300 Franken angesetzt werden kann. Die kinderbezogenen Abzüge ab dem zweiten Kind werden auf ihrem derzeitigen Niveau belassen. Im Vergleich zur Kombinationslösung fahren Haushalte mit 1 Kind mit dieser Variante günstiger, solche mit mehreren Kindern hingegen schlechter.

Variante B unterscheidet sich von Variante A, indem die kinderbezogenen Abzüge ab dem zweiten Kind auf 8'800 Franken erhöht werden, so dass kinderreiche Haushalte stärker entlastet werden. Dadurch kann der Freibetrag aber weniger stark, nämlich nur auf 35'500 Franken angehoben werden. Ausser im obersten Einkommensbereich, wo sogar Mehrbe-

lastungen gegenüber dem Status quo auftreten können, resultieren bei Variante B die gleichen Belastungsrelationen wie bei der Kombinationslösung.

Variante C geht davon aus, dass neben der Einführung des Kinderbetreuungsabzugs und den bereits bestehenden kinderrelevanten Abzügen (in unveränderter Höhe) eine zusätzliche Reduktion vom Steuerbetrag um 170 Franken je Kind gewährt wird. Die Entlastung fällt im mittleren Einkommensbereich grösser und im oberen Einkommensbereich kleiner aus als bei der Kombinationslösung.

Alle in der Vernehmlassung dargestellten Varianten führen zu Mindererträgen von insgesamt rund 600 Millionen Franken. Davon fallen 498 Mio. Franken (83%) auf den Bund. Die Kantone haben 102 Mio. Franken (17%) zu tragen. Zusammen mit den seit 2008 in Kraft stehenden Sofortmassnahmen zur Milderung der "Heiratsstrafe" werden die Familien um über 1 Milliarde Franken entlastet.

Neben der steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern soll auch die Besteuerung der Alleinerziehenden und der getrennt lebenden Eltern nach deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sichergestellt werden:

- Gemäss StHG sind verheiratete Personen im Vergleich zu den Alleinstehenden steuerlich angemessen zu entlasten. Die gleiche Ermässigung ist den verwitweten, getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt sie zur Hauptsache bestreiten, zu gewähren. Der Bundesrat schlägt vor, die Vorschrift über die Ermässigung für Alleinerziehende im StHG ersatzlos zu streichen. Damit wird der vom Bundesgericht gerügte verfassungswidrige Eingriff in die Tarifhoheit der Kantone beseitigt. Für die direkte Bundessteuer soll die geltende Regelung beibehalten werden.
- Bei den getrennt lebenden Eltern soll im Recht der direkten Bundessteuer der überwiesenen Motion Parmelin Rechnung getragen werden, in welcher verlangt wird, dass die steuerliche Ungleichbehandlung von geschiedenen oder in Trennung lebenden Steuerpflichtigen korrigiert wird, die gemeinsam das Sorgerecht für ihre Kinder innehaben und sie abwechselnd betreuen. Bei gemeinsamem Sorgerecht (unabhängig des Betreuungsumfangs jedes Elternteils), das vom Gericht oder von der Vormundschaftsbehörde festgesetzt wird, soll daher neu jeder Elternteil den halben Kinderabzug geltend machen können. Vorausgesetzt wird jedoch, dass keine Unterhaltsleistungen geltend gemacht werden, da es sonst zu ungerechtfertigten Doppelentlastungen (Kinderabzug und Alimentenabzug) kommen kann.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	6
1.1	Sofortmassnahmen	6
1.2	Systementscheid	6
1.2.1	Allgemeines.....	6
1.2.2	Ergebnisse der Vernehmlassung zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung.....	6
1.3	Bundesratsbeschluss Familienentlastung und Sonderthemen	7
1.4	Gesellschaftliche und demographische Entwicklung	7
1.4.1	Demografische Fakten	7
1.4.2	Steuerpflichtige und Kinder pro Lohnsegment und Familientypen	8
1.4.3	Durchschnittliche Kinderkosten und Existenzminimum des Kindes	9
2	Heutige steuerliche Entlastungen für Familien mit Kindern und Reformziele	10
2.1	Geltende Regelung.....	10
2.1.1	Direkte Bundessteuer.....	10
2.1.2	Kantonale Steuergesetze	11
2.2	Reformziele	11
2.2.1	Stossrichtungen	11
2.2.2	Besteuerung nach der subjektiven oder objektiven Leistungsfähigkeit	11
2.3	Kriterien der Reformziele	12
3	Lösungsmöglichkeiten zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern.....	13
3.1	Allgemeines.....	13
3.2	Kombinationslösung	13
3.2.1	Grundsatz	13
3.2.2	Allgemeine Entlastung der Eltern durch die Erhöhung des Kinderabzugs und Auswirkungen.....	14
3.2.3	Gleichbehandlung von Eltern mit Fremd- und Eigenbetreuung der Kinder.....	15
3.2.3.1	Allgemeines	15
3.2.3.2	Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges	16
3.2.3.2.1	Geltendes Recht	16
3.2.3.2.2	Ausgestaltungsmöglichkeit und Vorschlag des Bundesrates	16
3.2.3.2.3	Auswirkungen.....	17
3.2.3.2.4	Steuermindereinnahmen	18
3.2.4	Belastungsrelationen.....	18
3.3	Elterntarif	19
3.3.1	Geltendes Recht	19
3.3.2	Einführung eines dritten Tarifs	20
3.3.2.1	Allgemeines	20
3.3.2.2	Ausgestaltungsmöglichkeit und Auswirkungen	20
3.3.2.3	Steuermindereinnahmen.....	22
3.3.2.4	Belastungsrelationen	22
3.4	Vergleich der verschiedenen Varianten.....	25
4	Besteuerung der Alleinerziehenden	28
4.1	Geltendes Recht.....	28
4.2	Ausgestaltungsmöglichkeit	29
4.2.1	DBG	29

4.2.2	StHG	30
4.3	Vorschlag des Bundesrates.....	30
4.3.1	DBG	30
4.3.2	StHG	31
5	Besteuerung der getrennt lebenden Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge	31
5.1	Geltendes Recht und Änderungsbedarf	31
5.2	Vorschlag des Bundesrates.....	31
6	Inkrafttreten	32
7	Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen.....	32
7.1	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer ...	32
7.2	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden	36

1 Ausgangslage

1.1 Sofortmassnahmen

Nach Ablehnung des Steuerpakets 2001 und der darin enthaltenen Reform der Ehe- und Familienbesteuerung in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 blieb die Notwendigkeit für eine Reform aktuell. Im Oktober 2006 verabschiedeten die Eidg. Räte in der Folge Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer, die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind. Diese sehen vor, dass Zweiverdienerehepaare 50 Prozent des niedrigeren Erwerbseinkommens bis zu einem Maximum von 12'500 Franken abziehen können. Dabei gilt ein Minimalansatz von 7'600 Franken. Zusätzlich können alle Ehepaare einen Verheiratetenabzug in der Höhe von 2'500 Franken geltend machen.

Mit dieser Lösung kann die verfassungswidrige Schlechterstellung gegenüber den Konkubinatspaaren für rund 160'000 der 240'000 betroffenen Zweiverdienerehepaare vollständig beseitigt werden. Für die verbleibenden 80'000 Zweiverdienerehepaare wird die Mehrbelastung gemildert.

Die Sofortmassnahmen haben einen Minderertrag von 540 Millionen Franken für den Bund (Basis: Finanzplan 2010) zur Folge. 110 Millionen Franken haben die Kantone zu tragen.

1.2 Systementscheid

1.2.1 Allgemeines

Da mit den Sofortmassnahmen noch keine vollständige verfassungsmässige Gleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren erreicht werden kann, sollte in einem zweiten Schritt eine umfassende Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung an die Hand genommen werden. Vorgängig sollte jedoch - nicht zuletzt angesichts der zahlreichen sich widersprechenden Vorstösse zur Systemwahl - entschieden werden, ob Ehepaare weiterhin gemeinsam oder künftig getrennt zu besteuern sind.

Der Bundesrat beauftragte daher das EFD mit Bundesratsbeschluss vom 15. Februar 2006, dem Bundesrat einen Beschluss vorzulegen, der es dem Parlament ermöglicht, einen Grundsatzentscheid über die Individualbesteuerung oder die gemeinsame Besteuerung (z.B. mittels Splitting) zu fällen. Am 15. Dezember 2006 eröffnete der Bundesrat die entsprechende Vernehmlassung (BBI 2006 9847). Die Frist zur Stellungnahme dauerte bis zum 30. Juni 2007.

1.2.2 Ergebnisse der Vernehmlassung zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung

In der Vernehmlassung wurden vier Modelle (Individualbesteuerung, Zusammenveranlagung mit Splitting, Veranlagungswahlrecht, Doppeltarif) zur Diskussion gestellt. Die Auswertung der Vernehmlassungen ergab, dass bei der Wahl des künftigen Besteuerungsmodells die Meinungen stark auseinander gehen. Die Kantone sowie die FDK sprechen sich praktisch einhellig für die Zusammenveranlagung aus. Dabei wird mit grosser Mehrheit das Splittingmodell dem neuen Doppeltarif vorgezogen. Bei den Parteien sind die Meinungen im Gegensatz zu den Kantonen geteilt. 6 Parteien befürworten die Zusammenveranlagung mit Splitting oder allenfalls Doppeltarif (CVP, SVP, EVP, EDU, LPS, KVP), 3 Parteien die Individualbesteuerung (SP, Grüne, CSP) und 1 Partei das Veranlagungswahlrecht (FDP). Die von 33

Organisationen eingegangenen Stellungnahmen weisen ebenfalls eine sehr unterschiedliche Beurteilung der Modelle auf. 16 Organisationen unterstützen die Zusammenveranlagung mit Splitting oder Doppeltarif (z.B. SGV und SGB), 8 die Individualbesteuerung, 3 das Veranlagungswahlrecht (z.B. economiesuisse und SAGV) und 4 das von der Pro Familia vorgeschlagene Elternmodell (vgl. dazu den Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung unter <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01289/index.html?lang=de>).

In zahlreichen Stellungnahmen wird der Bundesrat aber auch aufgefordert, in der anstehenden Reform der Ehepaarbesteuerung den demographischen (ansteigende Anzahl Rentner) und gesellschaftspolitischen Veränderungen (z.B. vermehrte Erwerbstätigkeit von Müttern) der letzten Jahrzehnte Rechnung zu tragen.

1.3 Bundesratsbeschluss¹ Familientlastung und Sonderthemen

Nach Ansicht des Bundesrates bedarf es bei Fragen über die Ausgestaltung des Modells zur Besteuerung der Ehegatten eines gesellschaftlichen Konsenses darüber, wie die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte im Steuersystem abgebildet werden sollen. Der Entscheid über die zukünftige Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung hat in der Vernehmlassung (insbesondere innerhalb der Parteien, bei welchen eine Pattsituation besteht) nicht zu einem klaren Ergebnis geführt. Eine breit abgestützte Lösung und damit eine grundsätzliche Änderung des heutigen Systems ist daher nicht zu erreichen. Aus diesen Gründen wird vorläufig auf einen Systementscheid verzichtet.

Die steuerliche Entlastung von Familien ist aus volkswirtschaftlicher und familienpolitischer Sicht jedoch nach wie vor wichtig. Der Bundesrat hat daher am 12. November 2008 beschlossen, anstelle von zeitraubenden Reformprojekten mit ungewissem Ausgang rasch umzusetzende Verbesserungen bei der Besteuerung der natürlichen Personen anzustreben. Da Kinder die grösste finanzielle Belastung für Paare sowie für alleinerziehende Personen darstellen, soll der Fokus auf die bessere Berücksichtigung der Kinderkosten im Steuerrecht gerichtet werden.

Neben der steuerlichen Entlastung von Familien soll in der Reform zusätzlich die Besteuerung der Alleinerziehenden und der getrennt lebenden Eltern gemäss deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sichergestellt werden. Die Ausgestaltung soll zusammen mit den Kantonen (Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden [KHSt]) erarbeitet werden.

1.4 Gesellschaftliche und demographische Entwicklung

1.4.1 Demografische Fakten

Wichtigste Fakten sind:

- Laufende Veränderung der *Alterspyramide* in Richtung geringerer Anteil Junge unter 20 (1900: Anteil 40%; 2005: Anteil 22%), höherer Anteil älterer Personen über 64 (1900: Anteil 6%; 2005: Anteil 16%);
- Starker Rückgang der *Geburtenhäufigkeit* ab Mitte der 60er-Jahre bis 1980, danach Stabilisierung auf (zu) tiefem Niveau: Von 2,7 (im Jahr 1964) auf 1,5 (ab dem Jahr 1980) Kinder je Frau;

¹ BRB vom 12.11.2008

- Höheres *Alter der Mütter* bei der Geburt ihres ersten Kindes: Im Jahr 1976 28% der Mütter unter 25 Jahre alt, 2006 noch 11%; Im Jahr 1976 16% der Mütter über 34 Jahre alt, 2006 schon 27%;
- Mit der Geburtenentwicklung parallele Entwicklung der *Eheschliessungen*: Seit 1970 Rückgang von 7,6 auf 5,4 Eheschliessungen pro 1000 Einwohner;
- Höheres *Heiratsalter*: Anstieg des durchschnittlichen Heiratsalters (berechnet von den Ledigen unter 50) der Frauen von 24,1 (im Jahr 1970) auf 28,7 (im Jahr 2005);
- Stark gestiegene *Scheidungsrate*: Von 12,5% (im Jahr 1970) auf 52% (im Jahr 2005) gestiegener Anteil der Ehen, die geschieden werden;
- Erhöhung der *Lebenserwartung* bei Geburt: Zwischen 1970 und 2000 von 70,3 auf 77,2 Jahre für Männer und von 76,2 und 82,8 für Frauen;
- Kleinere Haushalte: Zwischen 1970 und 2000 Anstieg der *Einpersonen-Haushalte* an der Gesamtheit der Privathaushalte von 20% auf 35%; der Anteil der Bevölkerung, der in solchen Haushalten lebt, beträgt aber nur rund 15%;
- Kleinere Haushalte: Zwischen 1970 und 2000 Rückgang der *verheirateten Paarhaushalte* mit Kindern an der Gesamtheit der Privathaushalte von 38% auf 28%;
- Stetig wachsende *Erwerbsneigung verheirateter Frauen*: Im Jahr 2000 gingen bei 63% der Paare im erwerbsfähigen Alter beide Partner einer Beschäftigung (Teil- oder Vollzeit) nach;
- *Familienhaushalte* mit Kindern im Jahr 2000: 1'059'600

Aus den demographischen Entwicklungen lässt sich längerfristig ein gewisses Ungleichgewicht herauslesen: Positiven Entwicklungen wie der zunehmenden Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt stehen ungünstige Entwicklungen gegenüber, insbesondere eine zu tiefe Geburtenrate.

1.4.2 Steuerpflichtige und Kinder pro Lohnsegment und Familientypen

Steuerpflichtige und Kinder pro Lohnsegment

Lohnsegmente Reineinkommen ²		Anzahl Steuerpflichtige mit Kindern		Anzahl Kinder
	%		%	
0 bis 19'000	3	28'268	2	39'593
20'000 bis 39'999	7	65'268	7	107'482
40'000 bis 59'999	19	165'633	18	288'268
60'000 bis 79'999	24	218'360	25	409'557
80'000 bis 99'999	19	172'404	20	325'248
100'000 bis 119'999	11	98'064	11	187'042
120'000 bis 130'999	6	53'068	6	102'712
140'000 bis 150'000	2	16'981	2	33'118
150'000 und mehr	9	78'361	9	155'646
	100	896'407	100	1'648'666

72 Prozent der Steuerpflichtigen mit Kindern und 72 Prozent der Kinder befinden sich in den Lohnsegmenten bis 100'000 Franken Reineinkommen.

² Reineinkommen = Steuerbares Einkommen +Kinderabzug+Kinderversicherungsabzug+Versicherungsprämien und Sparzinsen+Zweiverdienerabzug+Verheiratetenabzug (ab 2008).

43 Prozent der Steuerpflichtigen mit Kindern und 45 Prozent der Kinder befinden sich in den Lohnsegmenten von 60'000 bis 100'000 Franken Reineinkommen.

Familienhaushalte nach Familientyp

In Tausend

	1980	1990	2000
Total	1632.0	1827.8	1931.7
(Ehe-)Paar ohne Kind(er)	586.6	756.0	850.0
(Ehe-)Paar mit Kind(ern)	911.1	919.4	898.3
- mit 1 Kind ¹⁾	289.5	279.7	258.1
- mit 2 Kindern ¹⁾	323.6	299.9	306.5
- mit 3 oder mehr Kindern ¹⁾	129.4	113.4	126.1
Alleinerziehende	124.4	145.1	161.3
- mit 1 Kind ¹⁾	39.1	44.7	61.3
- mit 2 Kindern ¹⁾	19.7	20.7	33.7
- mit 3 oder mehr Kindern ¹⁾	5.4	4.6	9.2
Einzelperson mit Eltern(teil)	9.8	7.3	22.1

1) nur Kinder unter 18 Jahren Quelle: Bundesamt für Statistik

1.4.3 Durchschnittliche Kinderkosten und Existenzminimum des Kindes

Bei den Kinderkosten, die den Eltern anfallen, ist zwischen den direkten Kosten (alle den Kindern zuzuordnenden Haushaltsausgaben) und den indirekten Kosten (monetär bewerteter Zeitaufwand für Kinder, d.h. die Opportunitätskosten in Form des infolge der Kinderbetreuung ausfallenden Erwerbseinkommens und künftige Mindereinkünfte zufolge Beeinträchtigung der beruflichen Karriere und der Sozialversicherungsansprüche) zu unterscheiden. Die durchschnittlichen direkten Kinderkosten³ betragen monatlich bei

- Alleinerziehenden 1092 Franken
- Paaren mit 1 Kind 819 Franken
- Paaren mit 2 Kindern 655 Franken pro Kind
- Paaren mit 3 Kindern 528 Franken pro Kind

Die Kinderkosten sinken mit zunehmender Kinderzahl und steigen mit dem Alter eines Kindes. Die indirekten Kosten sind noch höher zu veranschlagen. Bei den tiefen Einkommen sind die Kinderkosten nicht nur wegen des tiefen Budgets, sondern auch auf Grund von staatlichen Subventionen wie beispielsweise verbilligten Krippenplätzen, Krankenkassenprämienverbilligungen, Stipendien etc. etwas reduziert.

Im Steuerrecht finden in der Regel nicht die effektiven direkten Kinderkosten, sondern nur ein ungefähres Existenzminimum des Kindes Berücksichtigung. Für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG ist bei Kindern gemäss den von der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz im Jahr 2000 herausgegebenen Richtlinien mit folgenden monatlichen Beträgen zu rechnen:

bis zu 6 Jahren	Fr. 250.—
von 6 - 12 Jahren	Fr. 350.—
über 12 Jahren	Fr. 500.—

³ Vgl. dazu "Familien in der Schweiz", Statistischer Bericht 2008 des Bundesamtes für Statistik, S. 14.

Gemäss Schweizerischem Verband allein erziehender Mütter und Väter (SVAMV) sind für das Existenzminimum, das dem Kind auf alle Fälle garantiert werden soll, drei verschiedene Ansätze (monatlich) gebräuchlich:

Alter des Kindes	Berner Ansatz	Zürcher Ansatz	St. Galler Ansatz
0 – 6 Jahre	195 Fr.	200 Fr.	250 Fr.
7 – 12 Jahre	275 Fr.	280 Fr.	340 Fr.
13 – 16 Jahre	375 Fr.	375 Fr.	410 Fr.
ab 17 Jahre	470 Fr.	475 Fr.	500 Fr.

Die Expertenkommission "Familienbesteuerung" veranschlagte in ihrem Bericht aus dem Jahr 1998 das Existenzminimum eines Kindes auf rund 7'200 Franken pro Jahr (d.h. 600 Franken pro Monat). Sie schlug daher einen Kinderabzug in dieser Höhe vor, der einheitlich für alle Altersklassen gewährt werden soll. Zwar koste ein Säugling fraglos weniger als ein Kind kurz vor der Volljährigkeit, doch dränge sich hier eine Vereinfachung auf. Umstrittener sei vielmehr die Frage, ob mehrere Kinder in einer Familie durchschnittlich mehr oder weniger kosten als eines. In der Schweiz werde eher von abnehmenden Grenzkosten ausgegangen, während das deutsche Recht ab dem dritten Kind ein höheres Kindergeld vorsehe. Die Kommission verzichtete aus Gründen der Praktikabilität jedoch darauf, den Kinderabzug nach dem Alter der Kinder und der Kinderzahl zu differenzieren (Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Kommission Familienbesteuerung, Bern 1998, S. 20).

Gemäss den Angaben des SECO können die Kosten für die vollzeitliche Drittbetreuung von Kindern in den Krippen ohne Subventionen bis zu 2'000 Franken pro Monat ausmachen. Die Krippenpreise hängen jedoch stark von der Einkommenshöhe der Steuerpflichtigen und dem Umfang der staatlichen Subventionierung ab. Gemäss dem Bericht „Familien in der Schweiz, Statistischer Bericht 2008 (S. 14 und 37) betragen die durchschnittlichen Kinderbetreuungskosten 400-500 Franken pro Monat.

2 Heutige steuerliche Entlastungen für Familien mit Kindern und Reformziele

2.1 Geltende Regelung

2.1.1 Direkte Bundessteuer

Den Kinderkosten wird bei der direkten Bundessteuer zurzeit neben der Gewährung des milderen Verheiratetentarifs für Ehepaare und Alleinerziehende mit den folgenden kinderrelevanten Abzügen von der Bemessungsgrundlage Rechnung getragen:

- Jährlicher Kinderabzug von 6'100 Franken pro Kind (Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG in Verbindung mit Art. 7 Bst. a der Verordnung über die kalte Progression, SR 642.119.2);
- Jährlicher Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen von 700 Franken pro Kind (Art. 212 Abs. 1 DBG in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über die kalte Progression).

Simulationen der ESTV haben ergeben, dass die beiden kinderrelevanten Abzüge Steuermindereinnahmen von 742 Millionen Franken zur Folge haben, wenn von einem geschätzten Steuer-Sollertrag bei der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen für die Steuerperiode 2008 von 9,39 Milliarden Franken ausgegangen wird.

2.1.2 Kantonale Steuergesetze

Fast alle Kantone sehen für minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder, für deren Unterhalt der Steuerpflichtige sorgt, Kinderabzüge von der Bemessungsgrundlage vor (vgl. dazu Art. 9 Abs. 4 StHG). Die Abzüge unterscheiden sich allerdings in der Ausgestaltung und in der Höhe des Betrages. Einige Kantone gewähren je nach Alter des Kindes abgestufte Abzüge.

Zudem sehen gegenwärtig 24 Kantone einen Abzug für die Kosten der Fremdbetreuung von Kindern in unterschiedlicher Ausgestaltung vor. (Abzugshöhe der Kantone siehe unter: <http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/steuermaeppchen/kind-be.pdf>) Keinen Abzug gewähren zurzeit die Kantone SZ und TI. Zum überwiegenden Teil können die nachgewiesenen Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte bis zu einem bestimmten Maximalbetrag abgezogen werden. In einigen Kantonen werden sämtliche effektiven Kosten als Gewinnungskosten zum Abzug zugelassen. Diejenigen Kantone, die den Abzug betragsmässig limitieren, sehen einen maximalen Abzug von durchschnittlich rund 5'000 Franken vor. Auch die Altersgrenze, bis zu welcher eine Drittbetreuung eines Kindes steuerlich berücksichtigt wird, sowie die Anspruchsberechtigung sind in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Die Altersgrenze variiert beispielsweise zwischen 12 und 16 Jahren.

2.2 Reformziele

2.2.1 Stossrichtungen

Der Bundesrat will mit der Reform die horizontale Steuergerechtigkeit verbessern. Steuerpflichtige mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sollen steuerlich gleich belastet werden.

- Bei der ersten Stossrichtung steht dabei die Verbesserung der horizontalen Steuergerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen mit Kindern und solchen ohne Kinder im Vordergrund.

Steuerpflichtige, die mit Kindern leben oder diese in ihrer Ausbildung finanziell unterstützen, weisen im Verhältnis zu Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen aber ohne derartige Verpflichtungen eine geringere Leistungsfähigkeit auf. Diesem Unterschied ist Rechnung zu tragen, indem im Rahmen der ersten Stossrichtung die generelle steuerliche Entlastung von Eltern mit Kindern ausgedehnt werden soll.

- Bei der zweiten Stossrichtung sollen auch erwerbstätige Eltern, welche ihre Kinder fremd betreuen lassen, und Haushalte, bei denen mindestens ein Elternteil die Kinder selbst betreut, steuerlich nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit möglichst gleich behandelt werden. Damit wird gleichzeitig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert.

2.2.2 Besteuerung nach der subjektiven oder objektiven Leistungsfähigkeit

113'000 Haushalte mit Kindern (Haushalte von Verheirateten und von Alleinerziehenden) bezahlen wegen eines zu tiefen Einkommens bereits nach geltendem Recht keine direkte Bundessteuer. Diese Haushalte machen 12 Prozent aller Haushalte mit Kindern aus. Diese können durch eine Reform des DBG auch nicht entlastet werden, es sei denn, dass Steuergutschriften ausbezahlt werden.

Es ist anzumerken, dass der Bedarf für steuerliche Entlastungen auch primär beim Mittelstand besteht, da die Steuerpflichtigen in diesem Einkommensbereich die Kinderkosten in der Regel vollumfänglich zu tragen haben, denn tiefe Einkommen profitieren von staatlichen Subventionen wie beispielsweise verbilligten Krippenplätzen, Krankenkassenprämienverbilligungen, Stipendien etc.

Die Entlastung von Familien mit Kindern kann grundsätzlich durch folgende Massnahmen erfolgen, die von der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit ausgehen (Bei der objektiven Leistungsfähigkeit werden die Kinderkosten bei der Bemessung des steuerbaren Einkommens nicht einbezogen. Die Kinderkosten werden unabhängig von der Einkommenshöhe gleich hoch berücksichtigt; objektives Nettoprinzip).

- ein Abzug vom Steuerbetrag bzw. Steuergutschriften;
- die Steuerbefreiung der Kinderzulagen;

Möglich sind auch Massnahmen, welchen die Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zu Grunde liegt. Die Kinderkosten werden bei der Bemessung des steuerbaren Einkommens einbezogen (subjektives Nettoprinzip).

- die Erhöhung des Kinderabzuges;
- die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges;
- ein gesonderter Tarif;
- ein Kinderquotient;

Das geltende System geht von der subjektiven Leistungsfähigkeit aus. Ob bei der Festlegung der Massnahmen von einer objektiven Leistungsfähigkeit oder von der subjektiven Leistungsfähigkeit ausgegangen werden soll, hängt vom politischen Werturteil ab. Beide Systeme sind jedoch in sich konsistent. Der vollständige Übergang von der heute geltenden subjektiven Leistungsfähigkeit zur objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten würde einen grossen Umbau der geltenden Steuer- und Sozialsysteme nach sich ziehen.

2.3 Kriterien der Reformziele

Für den Bundesrat stehen die folgenden Kriterien im Vordergrund:

- Keine steuerpflichtige Person mit oder ohne Kinder soll nach der Reform mehr Steuern bezahlen müssen.
- Alle Eltern mit Kindern sollen unabhängig vom Zivilstand steuerlich entlastet werden, um so die steuerliche Gleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen mit und ohne Kinder zu gewährleisten.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll durch die steuerliche Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen mit eigen- und fremdbetreuten Kindern verbessert werden.
- Die Reform soll innert nützlicher Frist und unkompliziert umgesetzt werden können.
- Die Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer sollen 500 - 600 Mio. Franken nicht überschreiten.

3 Lösungsmöglichkeiten zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern

3.1 Allgemeines

Im Hinblick auf die Reform wurden verschiedene Varianten geprüft, vgl. dazu den Bericht "Steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern" und die Anhänge 1 (Übersicht über die Reformvarianten mit Belastungsvergleichen) und 2 (Auswirkungen der verschiedenen Reformvarianten in tabellarischer Form) unter

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01290/index.html?lang=de>

Die geprüften Varianten erfüllen die festgelegten Vorgaben und Kriterien (vgl. Ziff. 2.3) in unterschiedlichem Ausmass. Allgemein lässt sich festhalten, dass sie je nach Ausgestaltung entweder für alle steuerzahlenden Personen mit Kindern oder nur für einen Teil dieser Personen zu einer Steuerentlastung führen. Für die steuerpflichtigen Personen mit Kindern, welche wegen eines tiefen Einkommens heute bereits keine direkte Bundessteuer zu bezahlen haben, ergeben sich bei verschiedenen Varianten keine Entlastungen.

Würde bei der Ausgestaltung der Familienbesteuerung die objektive Leistungsfähigkeit in Reinform berücksichtigt (Steuerbefreiung der Kinderzulagen, Abzug vom Steuerbetrag), so würden sich die entsprechenden Massnahmen für alle steuerpflichtigen Personen mit Kindern in gleicher Frankenhöhe auswirken, unabhängig von ihrer Einkommenshöhe. Werden diese Massnahmen nicht isoliert betrachtet, sondern mit der Steuerbelastung nach heutigem Recht verglichen, so ist feststellbar, dass höhere Einkommenssegmente mehr belastet würden als heute. Grund dafür ist die Streichung der kinderrelevanten Abzüge von der Bemessungsgrundlage, die sich im mittleren und höheren Einkommenssegment, wo eine starke Progression besteht, stärker auswirken.

Wird bei der Ausgestaltung der Familienbesteuerung die subjektive Leistungsfähigkeit (Abzüge, Tarif) berücksichtigt, so wirken sich die entsprechenden Massnahmen je nach Einkommenshöhe unterschiedlich aus. Je höher das Einkommen ist, desto höher ist die effektive steuerliche Entlastung in Franken. Die relative steuerliche Entlastung nimmt jedoch mit zunehmendem Einkommen ab.

Aus der Sicht des Bundesrates führen auf Grund der gesetzten Kriterien zwei Lösungsansätze - die Kombinationslösung und der Elterntarif - zielgerichtet zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern. Diese werden nachfolgend ausführlich dargelegt.

3.2 Kombinationslösung

3.2.1 Grundsatz

Die Kombinationslösung geht einerseits von der Erhöhung des Kinderabzuges und andererseits von der Einführung eines Abzuges für die Fremdbetreuung der Kinder aus.

Im Einzelnen wird vorgeschlagen, den Kinderabzug bei der direkten Bundessteuer von heute 6'100 Franken pro Kind um 2'000 Franken auf 8'100 Franken zu erhöhen. Der Versicherungsabzug für Kinder von heute 700 Franken soll im Sinne einer Vereinfachung in den Kinderabzug integriert werden. Der zukünftige Kinderabzug würde somit 8'800 Franken betragen.

Da sich der Unterstützungsabzug gemäss Artikel 213 Absatz 1 Buchstabe b DBG nach der Höhe des Kinderabzuges richtet, soll dieser ebenfalls auf 8'800 Franken erhöht werden.

Zusätzlich soll ein Abzug für die von den Familien getragenen Kosten der Fremdbetreuung von Kindern, jedoch maximal 12'000 Franken, bei der direkten Bundessteuer eingeführt werden. Die Kantone sollen ebenfalls verpflichtet werden, einen entsprechenden Abzug im kantonalen Recht einzuführen. Die betragsmässige Obergrenze können sie jedoch frei festlegen.

Diese Massnahmen führen zu Mindererträgen von insgesamt rund 600 Millionen Franken. Davon fallen 498 Millionen Franken (83%) auf den Bund. Die Kantone haben 102 Millionen Franken (17%) zu tragen. Zusammen mit den seit 2008 in Kraft stehenden Sofortmassnahmen zur Milderung der "Heiratsstrafe" werden die Familien um über 1 Milliarde Franken entlastet.

3.2.2 Allgemeine Entlastung der Eltern durch die Erhöhung des Kinderabzugs und Auswirkungen

Bei einer Erhöhung des Kinderabzuges werden generell Familien mit minderjährigen oder in Erstausbildung stehenden Kindern entlastet. Steuerpflichtige, die gar keine oder nur eine sehr geringe direkte Bundessteuer bezahlen, profitieren von einer Erhöhung allerdings nicht oder nur in geringem Ausmass, weil der Abzug teilweise oder vollständig ins Leere fällt.

Die Reduktion der Steuerbelastung durch den Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage ist nicht alleine abhängig von der Höhe des Abzuges, sondern ebenso von der Ausgestaltung des Tarifs. Dies hat zur Folge, dass die Entlastungen in Franken im progressiven Bereich des Tarifs zunehmen. Im proportionalen Bereich, also dort, wo die Steuer gemäss Tarif die prozentuale Maximalbelastung erreicht, bewirkt der fixe Abzug eine mit weiter steigendem Einkommen gleich bleibende Entlastung in Franken. Hingegen nimmt die relative Entlastung, das heisst die steuerliche Minderbelastung durch den Kinderabzug, gemessen in Prozent des Einkommens, mit steigendem Einkommen ab. Je höher das Einkommen, umso kleiner ist die relative Entlastung.

Somit verringern die Abzüge von der Bemessungsgrundlage den effektiven durchschnittlichen Steuersatz (Verhältnis von Steuer und Bruttoeinkommen) bei der direkten Bundessteuer je nach Höhe des Einkommens der Steuerpflichtigen – in Abhängigkeit vom Grenzsteuersatz – unterschiedlich stark.

Im System der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit wird von der Bemessungsgrundlage bei allen Steuerpflichtigen ein gleich hoher Betrag für die Kinderkosten abgezogen. Infolge der progressiv ausgestalteten Tarife wirkt sich der Abzug bei kleinen Einkommen betragsmässig weniger aus. Auf der anderen Seite ist spiegelbildlich aber zu berücksichtigen, dass bei kleinen Einkommen von den steuerbaren Familienzulagen mehr verbleibt als bei jenen mit hohem Einkommen. Dies weil letztere auf dem gesamten Einkommen progressionsbedingt pro Franken mehr Steuern zahlen (Grenzsteuersatz).

Berechnungen der ESTV haben ergeben, dass eine Erhöhung des heutigen Kinderabzugs um 2'000 Franken auf 8'100 Franken zu Mindereinnahmen von 185 Mio. Franken führen würden. Davon fallen 154 Mio. Franken (83%) auf den Bund. Die Kantone haben 31 Mio. Franken (17%) zu tragen.

3.2.3 Gleichbehandlung von Eltern mit Fremd- und Eigenbetreuung der Kinder

3.2.3.1 Allgemeines

Für die Frage der steuerlichen Gleichbehandlung der Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen bzw. durch Dritte fremd betreuen lassen, ist relevant, wie folgende Sachverhalte steuerlich behandelt werden:

- das Erwerbseinkommen als Entgelt für die auf dem Arbeitsmarkt erbrachte Arbeitsleistung für die Marktproduktion,
- das Schatteneinkommen aus eigenhändiger Kinderbetreuung als Beitrag zur Haushaltsproduktion,
- der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung als möglicher Abzug von der Bemessungsgrundlage,
- die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder durch Dritte.

Um zu zeigen, wie sich die geltende Regelung des Bundes auswirkt, werden in der nachfolgenden Tabelle zwei Fälle, A und B, einander gegenüber gestellt. In Fall A ist ein Elternteil nicht erwerbstätig und konzentriert sich auf die Kinderbetreuung. In Fall B geht er hingegen als Zweitverdiener einer Erwerbstätigkeit nach und erzielt ein Erwerbseinkommen von 20'000 Franken. Das Kind wird fremd betreut, was Kosten von ebenfalls 20'000 Franken verursacht. (Die Werte sind nur zur Veranschaulichung der Ungleichbehandlung der Fälle A und B so gesetzt; in der Realität wird das Erwerbseinkommen des Zweitverdieners die Kosten der Fremdbetreuung der Kinder übersteigen).

Bei gleicher Qualität der Eigen- und der Fremdbetreuung entspricht der Wert der Eigenbetreuung in Fall A gerade den Kosten der Fremdbetreuung in Fall B. Das Erwerbseinkommen ist im geltenden Recht steuerbar, während das Schatteneinkommen aus der eigenhändigen Kinderbetreuung steuerfrei bleibt. Da zudem weder die Kosten für die Fremdbetreuung noch der Wert der Eigenbetreuung der Kinder abzugsfähig sind, resultiert in den Fällen A und B ein ungleiches steuerbares Nettoeinkommen und somit eine ungleiche Steuerbasis. In Fall B ist die Steuerlast bei einer Steuerbasis von 120'000 Franken grösser als in Fall A mit einer Steuerbasis von 100'000 Franken. Der Entscheid zugunsten der Marktproduktion mit der Erwerbstätigkeit des Zweitverdieners und der Kinderfremdbetreuung wird demzufolge gegenüber der Haushaltsproduktion mit der Eigenbetreuung der Kinder und dem Verzicht auf die Erwerbstätigkeit steuerlich diskriminiert.

		Fall A: Eigenhändige Kinderbetreuung		Fall B: Fremdbetreuung der Kinder	
		Einkommen	... davon steuerbar / abzugsfähig	Einkommen	... davon steuerbar / abzugsfähig
Erwerbseinkommen Erstverdiener (Markteinkommen)	steuerbar	100'000	100'000	100'000	100'000
Erwerbseinkommen Zweitverdiener (Markteinkommen)	steuerbar	0	0	20'000	20'000
Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung (Schatteneinkommen)	nicht steuerbar	20'000	0	0	0
Roheinkommen		120'000	100'000	120'000	120'000
Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder (als potenzieller Abzug)	nicht abzugsfähig	0	0	-20'000	0
Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung (als potenzieller Abzug)	nicht abzugsfähig	-20'000	0	0	0
Nettoeinkommen		100'000	100'000	100'000	120'000
Steuerbasis			100'000		120'000

Der Bundesrat will mit der Reform im Sinne des verfassungsrechtlichen Gebots der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Gleichbehandlung der Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, und jenen, die ihre Kinder fremd betreuen, erreichen und damit auch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mehr Nachachtung verschaffen. Als zielgerichtetste Massnahme erachtet er dabei die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges auf Bundes- und Kantonebene.

3.2.3.2 Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges

3.2.3.2.1 Geltendes Recht

Für die Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte ist im DBG kein Abzug vorgesehen. Die Kantone können hingegen gestützt auf eine im StHG verankerte Übergangsbestimmung bis zur Inkraftsetzung der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung einen Abzug von den steuerbaren Einkünften für die während der Erwerbstätigkeit der Eltern entstehenden Kinderbetreuungskosten weiterführen oder neu einführen (Art. 72c StHG). Zum heutigen Zeitpunkt gewähren 24 Kantone in unterschiedlicher Ausgestaltung einen Abzug für die Kosten der Fremdbetreuung von Kindern.

Des Weiteren ermöglicht der Kanton Zug einen Pauschalabzug für die Eigenbetreuung von Kindern. Diesbezüglich sind zwei parlamentarische Motionen hängig (Motion Haller 08.3896 "Eigen- und Fremdbetreuung bei der direkten Bundessteuer" und Motion von Rotz 08.3890 "Keine steuerliche Diskriminierung der familieninternen Kinderbetreuung"), welche in der Entlastung von Familien mit Kindern weiter gehen, als der Vorschlag des Bundesrates. Demnach sollen Eltern, welche ihre Kinder selber betreuen, ebenfalls von einem angemessenen Abzug für die eigenen Betreuungsleistungen profitieren. Die beiden Motionen werden gegenwärtig vom Bundesrat geprüft.

3.2.3.2.2 Ausgestaltungsmöglichkeit und Vorschlag des Bundesrates

Eine Möglichkeit besteht, die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder als Gewinnungskosten (Berufsauslagen) zu konzipieren. Im geltenden Recht können als Gewinnungskosten zwar stets die effektiven Kosten ohne Begrenzung nach oben oder aber ein Pauschalbetrag abgezogen werden. Es erscheint allerdings nicht ausgeschlossen, dass ein Abzug für die Kinderfremdbetreuung nach oben beschränkt wird - beispielsweise höchstens 18'000 Franken -, so dass „Luxusbetreuungen“ nicht steuerlich berücksichtigt werden müssen. Da als Berufsauslagen nur die Aufwendungen zur *Erzielung des Erwerbseinkommens* gelten, könnten bei einer Ausgestaltung des Abzuges als Gewinnungskostenabzug diejenigen Eltern, die erwerbsunfähig sind oder in Ausbildung stehen, keine Kinderbetreuungskosten geltend machen.

Obwohl die durch die Fremdbetreuung der Kinder entstandenen Kosten eng mit der Einkommenserzielung zusammenhängen, gelten sie nach konstanter bundesgerichtlicher und kantonaler Rechtsprechung nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen. Dies deshalb, weil sie nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Erwerbstätigkeit stehen. Sie bilden vielmehr die Voraussetzung, damit überhaupt eine ausserhäusliche Erwerbstätigkeit ausgeübt werden kann. Es sind somit typische Aufwendungen, die vorab von der persönlichen Situation der steuerpflichtigen Person abhängen. Es handelt sich mit anderen Worten um fixe Kosten, die unabhängig von einer konkreten, an einem bestimmten Ort ausgeübten Erwerbstätigkeit anfallen.

Der Kinderbetreuungsabzug sollte daher als so genannter anorganischer Abzug konzipiert werden. Solche werden für besondere Aufwendungen gewährt, die an sich Einkommensver-

wendung 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. Je nachdem wie im Gesetz die Anspruchsvoraussetzungen festgelegt werden, können bei einer Ausgestaltung als anorganischer Abzug nicht nur die erwerbstätigen Eltern, sondern auch jene Eltern, die erwerbsunfähig oder in Ausbildung sind, Kinderbetreuungskosten abziehen.

Der Bundesrat schlägt daher vor, den Abzug für die effektiven Kosten der Fremdbetreuung von Kindern als anorganischen Abzug mit einer Obergrenze von 12'000 Franken im DBG zu konzipieren.

Im Sinne der vertikalen und horizontalen Harmonisierung sollte der Abzug für die Fremdbetreuungskosten zwingend sowohl für die direkte Bundessteuer als auch im Steuerharmonisierungsgesetz verankert werden und an die gleichen Voraussetzungen geknüpft werden. Bei der Festlegung des Maximalbetrages sind die Kantone allerdings frei.

3.2.3.2.3 Auswirkungen

Von einem Abzug für die Fremdbetreuungskosten der Kinder profitieren erwerbstätige, erwerbsunfähige oder sich in Ausbildung befindende Alleinerziehende und Zweiverdienerhepaare mit minderjährigen Kindern bis zu einer festzusetzenden Altersgrenze. Keine steuerliche Entlastung erfahren hingegen die Einverdienerhepaare und Familien mit Kindern, die ein bestimmtes Alter erreicht haben.

Haushalte mit Kindern (Haushalte von Verheirateten und von Alleinerziehenden), die wegen eines zu tiefen Einkommens heute schon keine direkte Bundessteuer bezahlen, können vom Kinderbetreuungsabzug nicht profitieren (vgl. dazu die ersten beiden Absätze von Ziff. 2.2.2).

Abzüge von der Bemessungsgrundlage verringern den effektiven durchschnittlichen Steuersatz (Verhältnis von Steuer und Bruttoeinkommen) bei der direkten Bundessteuer grundsätzlich je nach Höhe des Einkommens der Steuerpflichtigen unterschiedlich stark. Es gelten die analogen Aussagen wie beim Kinderabzug unter Ziff. 3.2.2.

Mit dem Abzug der Fremdbetreuungskosten der Kinder wird der Entscheid zwischen eigener Kinderbetreuung und Verzicht auf Erwerbstätigkeit einerseits und Erwerbstätigkeit mit Fremdbetreuung der Kinder andererseits steuerlich weniger verzerrt als heute. Wenn der Abzug eine Obergrenze vorsieht, die zumindest bei einem Teil der Betroffenen unter den effektiven Fremdbetreuungskosten liegt, wird keine vollständige Entscheidungsneutralität erreicht. Dennoch bewirkt die Massnahme eine höhere Erwerbsbeteiligung insbesondere bei den Müttern. Ausserdem können Spezialisierungsvorteile besser ausgeschöpft werden. Dabei haben Frauen, die auf dem Arbeitsmarkt einen Lohn erzielen können, der über den Kosten der Fremdbetreuung der Kinder liegt, einen Anreiz, auch tatsächlich einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es vorteilhaft, dass gerade solche gut qualifizierten Frauen sich in der Marktproduktion einbringen und so einen zusätzlichen Wachstumsbeitrag leisten. Insgesamt wirkt sich die Massnahme also positiv auf das Wirtschaftswachstum aus. Durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf könnte auch die Geburtenrate etwas ansteigen.

Je höher der zulässige Abzug für die Fremdbetreuungskosten der Kinder angesetzt wird (z.B. im DBG 18'000 Franken statt 12'000 Franken), desto besser wird das Kriterium der Entscheidungsneutralität erfüllt, und desto weniger wird bei den Eltern mit Kindern das Arbeitsangebotsverhalten durch die Steuern verzerrt. Die vorgenannten volkswirtschaftlichen Vorteile werden dadurch somit verstärkt. Das zu erwartende höhere Arbeitsvolumen und die

günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen führen mit der Zeit auch zu etwas höheren Steuereinnahmen. Die statischen Schätzungen der Mindererträge (bei einem Höchstabzug von 18'000 Franken 160 Mio. Franken mehr als bei einem Höchstabzug von 12'000 Franken) dürfen insofern etwas relativiert werden. Mangels Verfügbarkeit geeigneter Modelle lassen sich diese dynamischen Auswirkungen indessen nicht ausreichend genau quantifizieren.

3.2.3.2.4 Steuermindereinnahmen

Die Einführung eines Kinderbetreuungsabzugs für Alleinerziehende und Zweiverdienerehepaare im DBG würde bei einem maximalen Abzug in der Höhe von 8'500 Franken pro Kind zu insgesamt rund 315 Mio. Franken Mindereinnahmen führen. Bei einem maximalen Abzug von 10'000 Franken würden Mindereinnahmen von insgesamt rund 360 Mio. Franken entstehen. Eine Obergrenze von 12'000 Franken - wie vom Bundesrat vorgeschlagen - würde zu rund 420 Mio. Franken Mindereinnahmen führen. Davon fallen 349 Mio. Franken auf den Bund (83%). Die Kantone haben 71 Mio. Franken (17%) zu tragen. Bei einem maximalen Abzug von 18'000 Franken würden Mindereinnahmen von insgesamt rund 580 Mio. Franken entstehen.

Die finanziellen Auswirkungen für die Kantone hängen davon ab, ob der betreffende Kanton bereits einen Abzug für Fremdbetreuungskosten kennt und - gegebenenfalls - ob der neue Abzug im StHG grosszügiger oder enger umschrieben wird als im jeweiligen kantonalen Recht.

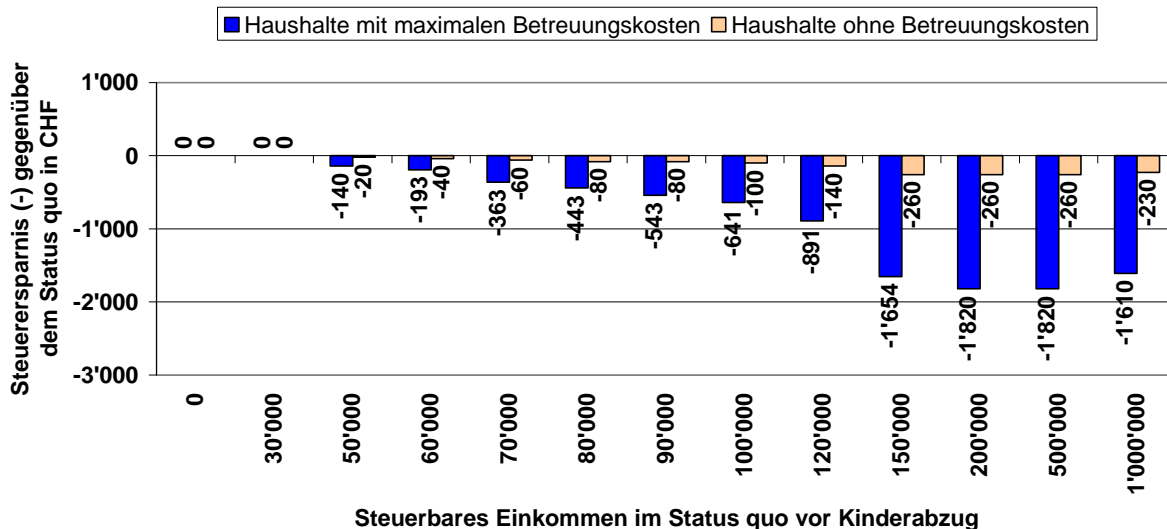
Der Finanzplan 2010-2012 des Bundes vom 20. August 2008 sah für die Jahre 2011 und 2012 noch strukturelle Überschüsse vor, die diese Einnahmehausfälle hätten auffangen können. Angesichts der Verschlechterung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds im letzten Quartal 2008 muss wegen der zu erwartenden konjunkturbedingten Einnahmehausfälle der mittelfristige finanzpolitische Handlungsspielraum jedoch deutlich nach unten korrigiert werden. Der Bundesrat wird deshalb zu gegebener Zeit prüfen, in welcher Form die finanziellen Auswirkungen der Reform aufgefangen werden können, so dass die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden können. Dabei wird neben der wirtschaftlichen Entwicklung auch zu berücksichtigen sein, welche anderen Steuerreformen realisiert werden.

3.2.4 Belastungsrelationen

Von der Kombinationslösung, die Mindereinnahmen von 600 Mio. Franken nach sich zieht, profitieren alle Personen mit minderjährigen und in Ausbildung stehenden Kindern, sofern sie für deren Unterhalt sorgen. Keine Entlastung erfahren kinderlose Steuerpflichtige und Steuerpflichtige mit Kindern, die heute schon keine direkten Bundessteuern bezahlen. Konkret ergeben sich für die Konstellation mit einem und mit drei Kindern die nachstehenden Belastungsrelationen. Diese gingen bei einer Erhöhung des Maximalbetrages des Kinderbetreuungsabzuges in die gleiche Richtung, wären jedoch noch ausgeprägter:

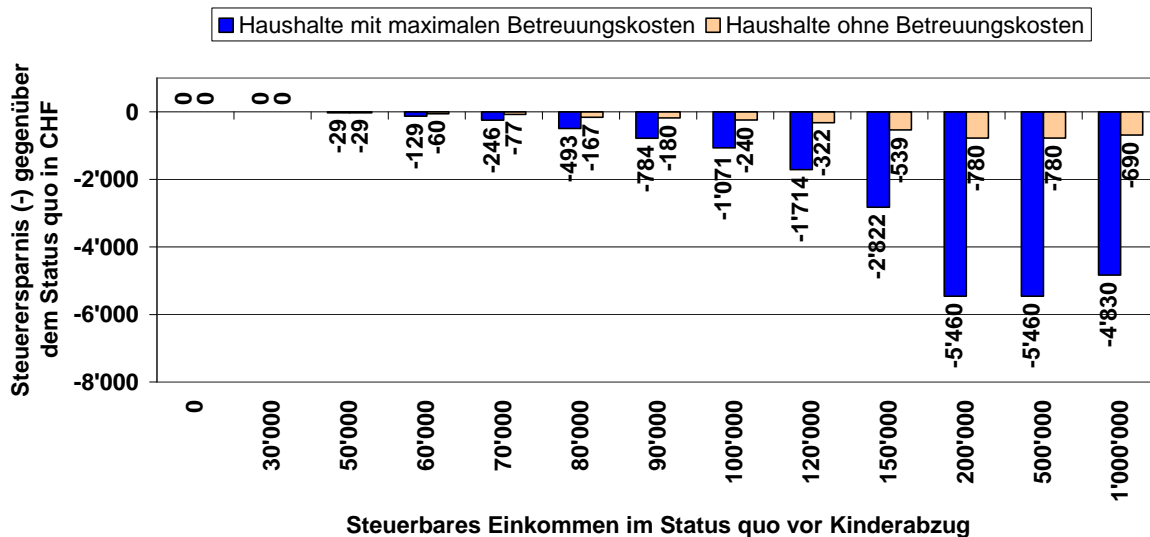
Kombinationslösung (bei 1 Kind)

Neuer Kinderbetreuungsabzug (max. 12'000 CHF); Erhöhung des Kinderabzugs (inkl. Versicherungsabzug f. Kinder) auf 8'800 CHF
(Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo von 600 Mio. CHF)



Kombinationslösung (bei 3 Kindern)

Neuer Kinderbetreuungsabzug (max. 12'000 CHF); Erhöhung des Kinderabzugs (inkl. Versicherungsabzug f. Kinder) auf 8'800 CHF
(Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo von 600 Mio. CHF)



3.3 Elterntarif

3.3.1 Geltendes Recht

Beim DBG gilt der Grundsatz, dass im System der Zusammenveranlagung von Ehegatten der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Verheirateten und Alleinste-

henden vorwiegend mit unterschiedlichen Tarifen – dem so genannten Doppeltarif – Rechnung getragen wird. Die Kinderkosten werden zudem mit kinderrelevanten Abzügen berücksichtigt. Der Tarif ist als Doppeltarif mit einem Grundtarif und einem milderen Verheiratetentarif ausgestaltet. Der Grundtarif kommt immer dann zur Anwendung, wenn die Voraussetzungen des Verheiratetentarifs nicht erfüllt sind.

Der mildere Verheiratetentarif gilt für die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben. Vorausgesetzt wird dabei, dass die steuerpflichtige Person deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet.

3.3.2 Einführung eines dritten Tarifs

3.3.2.1 Allgemeines

Den Kinderkosten kann nicht nur mit Abzügen, sondern auch mit dem Tarif Rechnung getragen werden, indem die kinderrelevanten Abzüge durch einen neuen, dritten Tarif ersetzt bzw. ergänzt werden.

Bei Einführung eines dritten Tarifs würden dabei alleinstehende Personen weiterhin zum geltenden Grundtarif, verheiratete Personen ohne minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder zum geltenden Verheiratetentarif besteuert werden. Alle Steuerpflichtigen mit Kindern, die im geltenden Recht Anspruch auf den Verheiratetentarif und den Kinderabzug haben (verheiratete Eltern und Alleinerziehende), würden neu zum dritten und mildesten Tarif besteuert. Fällt die Unterhaltspflicht für das Kind weg, werden die Eltern wieder zum Grundtarif oder, wenn sie verheiratet sind, zum Verheiratetentarif besteuert.

3.3.2.2 Ausgestaltungsmöglichkeit und Auswirkungen

Bei der Ausgestaltung des Tarifs bestehen beliebig viele verschiedene Möglichkeiten. Einige davon seien skizziert:

- Tarifstreckung durch breitere Tarifstufen: Eine erste Möglichkeit besteht darin, den neuen Tarif zu konstruieren, indem die Tarifstufen des bisherigen Tarifs für Verheiratete um einen **(fixen) Faktor gestreckt** werden. Die Grenzsteuersätze steigen dabei langsamer an als beim Tarif für Verheiratete. Infolgedessen resultiert bei gleichem Einkommen auch eine tiefere Durchschnittsbelastung als im Tarif für Verheiratete. Dank der Streckung der Tarifstufen fallen viele Steuerpflichtige eine Tarifstufe nach unten, so dass ihre Grenzsteuerbelastung ebenfalls abnimmt. Dadurch werden die Arbeitsanreize positiv beeinflusst. Bei breiten Tarifstufen kann es aber trotz der tieferen Durchschnittsbelastung durchaus sein, dass manche Steuerpflichtige in dieser Tarifstufe verbleiben und somit nicht von einem tieferen Grenzsteuersatz profitieren.
- Tarifstreckung durch einen höheren Freibetrag: Ein Spezialfall der Tarifstreckung im Rahmen eines dritten Tarifs stellt eine Variante dar, bei welcher der **Freibetrag erhöht** wird, während die durch die Grenzsteuersätze definierten Tarifstufen oberhalb des Freibetrages unverändert bleiben. Mit dem höheren Freibetrag setzt die Steuerbelastung erst bei einem höheren Einkommen ein. Dadurch sinkt die Durchschnittsbelastung für alle Steuerpflichtigen, die bisher eine Steuer geschuldet haben. Durch den höheren Freibetrag werden gegenüber dem Status quo zusätzliche Steuerpflichtige vollständig von der direkten Bundessteuer befreit. Indem sich die Entlastung im Freibetrag konzentriert, verteilt sie sich auf alle Steuerpflichtigen, die bisher eine Steuer zu entrichten hatten. Demgegenüber profitieren bei der Variante mit der Tarifstreckung durch brei-

tere Tarifstufen im Bereich der oberen Tarifstufen nur jene Steuerpflichtigen, die aufgrund ihres hohen Einkommens die betreffenden Tarifstufen auch tatsächlich erreichen. Die Variante der Tarifstreckung durch einen höheren Freibetrag entlastet daher im unteren Einkommensbereich stärker und im oberen Einkommensbereich schwächer als die Variante der Tarifstreckung durch breitere Tarifstufen. Dafür fallen im mittleren und oberen Einkommensbereich weniger Steuerpflichtige in eine niedrigere Tarifstufe. Daher schneidet die Tarifstreckung durch einen höheren Freibetrag unter dem Gesichtspunkt, arbeitsanreizvermindernde hohe Grenzsteuersätze zu vermeiden, schlechter ab als die Tarifstreckung durch breitere Tarifstufen.

- Stärkere Entlastung im Bereich der mittleren Einkommen: Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Elterntarif so auszugestalten, dass Mittelstandsfamilien mit Kindern stärker entlastet werden als bei einer Tarifstreckung. Entsprechend fällt die Entlastung im Bereich der hohen Einkommen geringer aus. Ein derartiger Tarif könnte beispielsweise folgendermassen konstruiert werden: Ausgangspunkt ist der bestehende Tarif für Verheiratete, wobei die bisherigen kinderbezogenen Abzüge in ihrer bisherigen Höhe unverändert beibehalten werden. Sodann wird der Steuerbetrag um einen mit der Kinderzahl multiplizierten fixen Betrag – jedoch höchstens auf null – reduziert. Bei diesem Modell ist gewährleistet, dass mit der Reform niemand mehr Steuern bezahlt als im Status quo. Die Beibehaltung der bisherigen kinderbezogenen Abzüge folgt weiterhin dem Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit. Mit der Reduktion der Steuer um einen nach der Kinderzahl abgestuften fixen Betrag wird sodann erreicht, dass allen Familien mit Kindern eine frankenmässig gleich hohe Entlastung gewährt wird. Die Steuer wird bei diesem Modell höchstens auf null reduziert, d.h. es kommt in keinem Fall zu einer Auszahlung an die steuerpflichtige Person.
- Proportionale Tarifsenkung: Alternativ könnte stattdessen auch der neue Tarif, ausgehend vom **Tarif** für Verheiratete, **proportional abgesenkt** werden. Die Grenzsteuersätze, welche den einzelnen Tarifstufen jeweils zugeordnet sind, sinken dabei um einen fixen Prozentsatz, wodurch auch hier eine niedrigere Durchschnittsbelastung als im Tarif für Verheiratete resultiert. Die Entlastung ist proportional, d.h. ausgedrückt in Prozent des Einkommens, für alle Steuerpflichtigen gleich. Absolut, d.h. in Franken, nimmt sie jedoch mit steigendem Einkommen zu. Im Unterschied zur Entlastungsmethode der Tarifstreckung sinkt die Grenzsteuerbelastung für alle Steuerpflichtigen, die tatsächlich auch eine Steuer entrichten müssen, weil ihr steuerbares Einkommen den Freibetrag übersteigt. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass bei der proportionalen Tarifsenkung anders als bei der Tarifstreckung der Höchstsatz von 11.5% auch bei sehr hohen Einkommen nicht mehr erreicht wird.

Bei der Ausgestaltung des dritten Tarifs sind auch verschiedene Möglichkeiten denkbar, wie den bisherigen kinderbezogenen Abzügen Rechnung getragen wird:

1. Die bisherigen kinderbezogenen Abzüge bleiben bestehen. Demzufolge fliesst nur das zusätzliche Entlastungselement in Form breiterer Tarifstufen, eines höheren Freibetrags, einer mit der Kinderzahl gekoppelten Reduktion des Steuerbetrags oder einer (proportionalen) Absenkung der Grenzsteuersätze der einzelnen Tarifstufen in die Ausgestaltung des dritten Tarifs ein.
2. Die bisherigen kinderbezogenen Abzüge werden erhöht. Entsprechend bleibt weniger Spielraum für die Absenkung des dritten Tarifs.
3. Die bisherigen kinderbezogenen Abzüge werden für das erste Kind gestrichen. Damit wird der finanzielle Spielraum für den – wie auch immer ausgestalteten – dritten Tarif vergrössert. Der Kinderlast für das erste Kind wird dann bei der konkreten Tarifgestaltung implizit Rechnung getragen. Da es aus administrativen Gründen wenig zweckmässig wäre, für jedes weitere Kind einen zusätzlichen vierten, fünften usw. Tarif vorzusehen, müssten ab dem zweiten Kind auch bei diesem System weiterhin kinderbezogene Abzüge gewährt werden.

Diese drei grundsätzlichen Möglichkeiten wirken sich auf Haushalte mit unterschiedlicher Kinderzahl unterschiedlich aus. Je höher beispielsweise die kinderbezogenen Abzüge angesetzt sind, welche unter Punkt 3 ab dem zweiten Kind zum Zuge kommen, desto tiefer fällt die Steuerbelastung für kinderreiche Haushalte aus. Umgekehrt führen niedrige Kinderabzüge und die implizite Berücksichtigung der Kinderlasten im dritten Tarif zu einer Konzentration der steuerlichen Entlastung auf das erste Kind.

Nur wenn die kinderbezogenen Abzüge für alle Kinder zumindest auf dem bisherigen Stand belassen werden, ist sichergestellt, dass unabhängig von der Einkommenshöhe und der Kinderzahl kein Haushalt höher belastet wird als im Status quo.

Volkswirtschaftlich vorteilhaft wäre eine Lösung über einen dritten Tarif, wenn dadurch die Grenzsteuersätze, welche sich auf die Arbeitsanreize auswirken, stärker reduziert werden können als bei der Lösung mit Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage. Dies wäre grundsätzlich möglich, würde aber mit zwei Nachteilen erkauft:

1. Eine Tariflösung, die auf tiefe Grenzsteuersätze abzielt, bewirkt eine stärkere Entlastung bei höheren Einkommen und eine entsprechend geringere Entlastung bei tiefen und mittleren Einkommen als die Lösung mit Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage.
2. Die Entlastung aufgrund der Kinderlasten geht bei höheren Einkommen über das nach Massgabe der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit Erforderliche hinaus, während diese Vorgabe bei den tiefen und mittleren Einkommen nicht erreicht wird. Durch eine andere Ausgestaltung des dritten Tarifs lässt sich dies zwar korrigieren, dann resultieren aber wieder höhere Grenzsteuersätze.

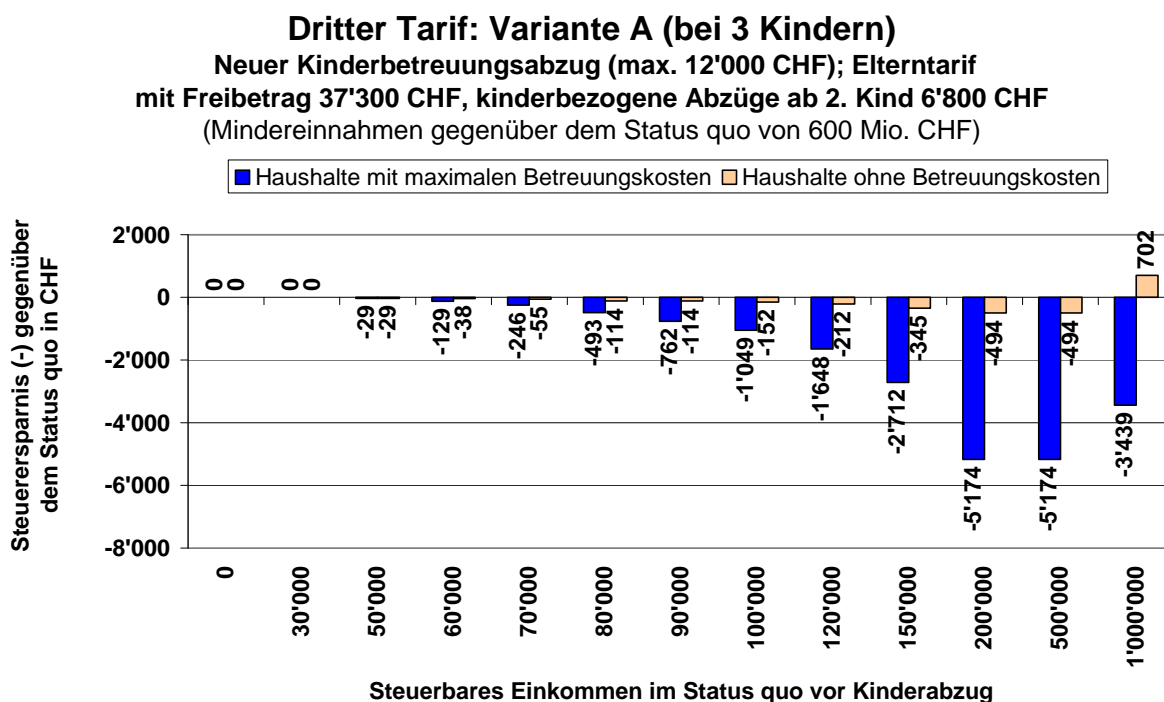
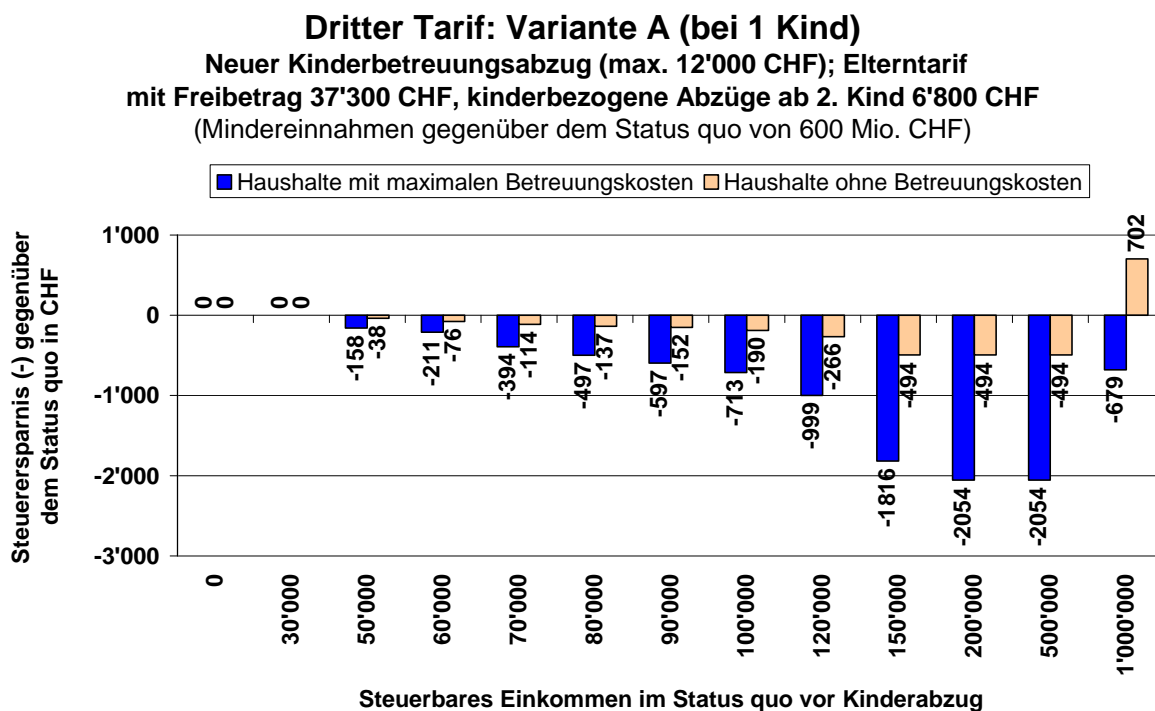
3.3.2.3 Steuermindereinnahmen

Die Höhe der Mindereinnahmen hängt von der konkreten Ausgestaltung des dritten Tarifs ab. Durch eine entsprechende Wahl der Parameter kann jede Vorgabe hinsichtlich der hinzunehmenden Mindereinnahmen realisiert werden.

3.3.2.4 Belastungsrelationen

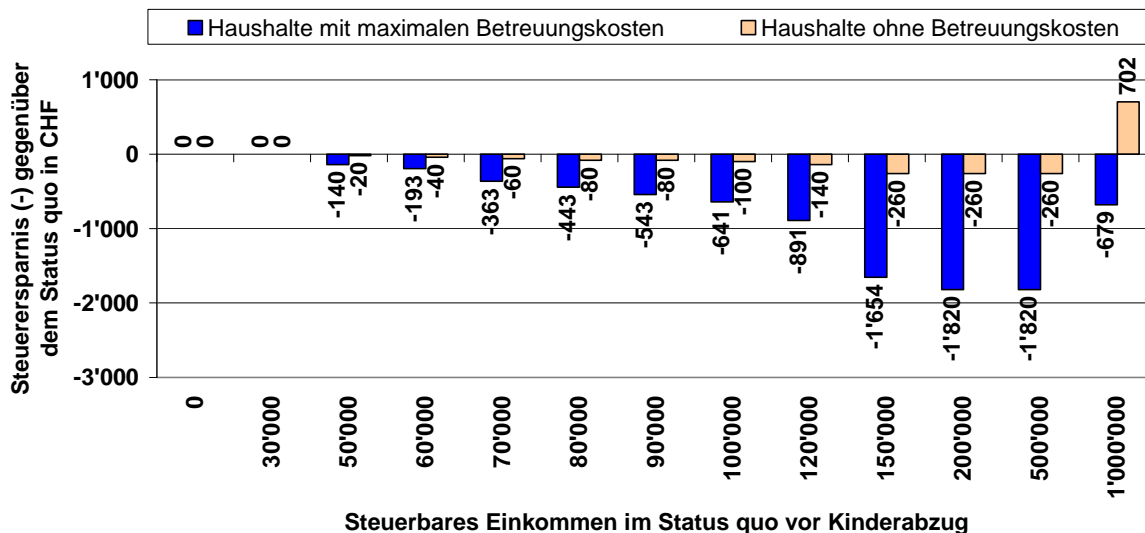
Da sich eine Entlastung via Tarif sehr unterschiedlich ausgestalten lässt, können sich auch recht unterschiedliche Belastungsrelationen ergeben. Nachfolgend dargestellt sind die Belastungsrelationen, die sich gegenüber dem Status quo in den Konstellationen mit einem und drei Kindern ergeben, wenn ein dritter Tarif (Elterntarif) vorgesehen wird, der eine Tarifstreckung in Form eines höheren Freibetrages (Varianten A und B) bzw. eine gezielte Entlastung im Bereich der mittleren Einkommen gemäss den obigen Ausführungen (Variante C) beinhaltet. Alle drei Varianten des Elterntarifs gehen wie die Kombinationslösung von der Einführung eines Abzuges für die Kosten der Fremdbetreuung der Kinder aus (vgl. dazu Ziff. 3.2.3.2).

In Variante A werden die kinderbezogenen Abzüge ab dem zweiten Kind auf ihrem derzeitigen Niveau belassen. Die Abzüge für das erste Kind sind zusammen mit zusätzlichen Mindereinnahmen in Höhe von 185 Millionen Franken in den Freibetrag eingebaut, so dass der Freibetrag im dritten Tarif mit 37'300 Franken angesetzt werden kann. Im Vergleich zur Kombinationslösung fahren Haushalte mit 1 Kind unter Variante A günstiger und solche mit mehreren Kindern hingegen schlechter. Im obersten Einkommensbereich können bei Haushalten ohne Betreuungskosten Mehrbelastungen gegenüber dem Status quo auftreten.

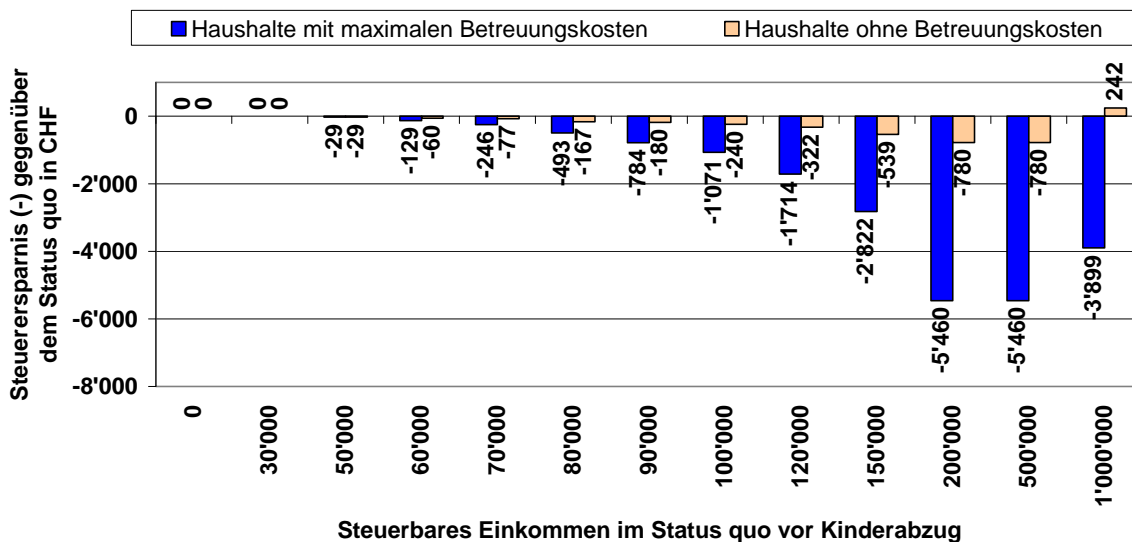


Variante B unterscheidet sich von Variante A, indem die kinderbezogenen Abzüge ab dem zweiten Kind auf 8'800 Franken erhöht werden, so dass kinderreiche Haushalte stärker entlastet werden. Dadurch kann der Freibetrag aber weniger stark, nämlich nur auf 35'500 Franken angehoben werden. Ausser im obersten Einkommensbereich, wo sogar Mehrbelastungen gegenüber dem Status quo auftreten können, resultieren bei Variante B die gleichen Belastungsrelationen wie bei der Kombinationslösung.

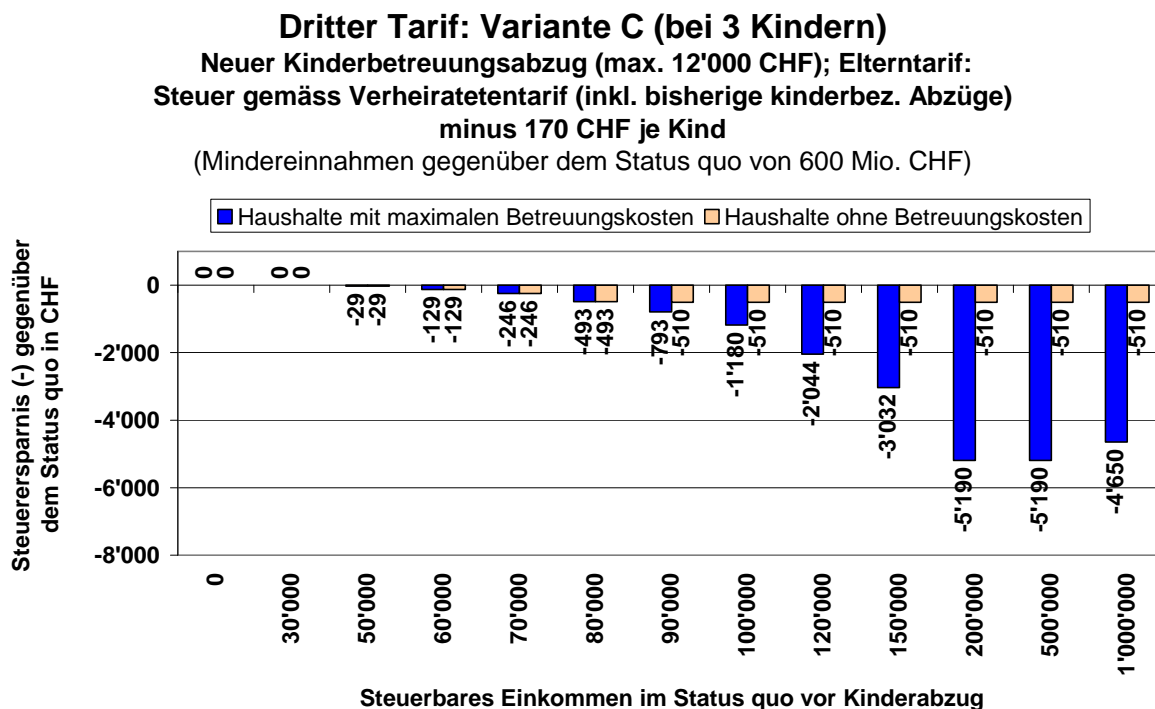
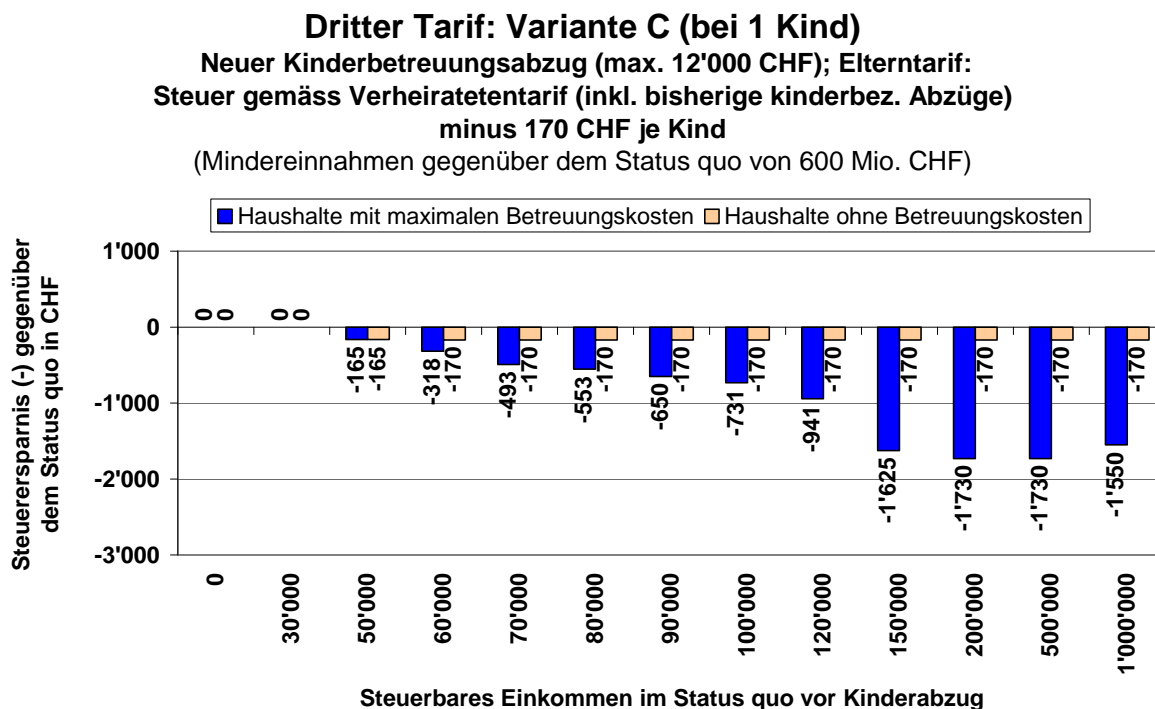
Dritter Tarif: Variante B (bei 1 Kind)
Neuer Kinderbetreuungsabzug (max. 12'000 CHF); Elterntarif
mit Freibetrag 35'500 CHF, kinderbezogene Abzüge ab 2. Kind 8'800 CHF
 (Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo von 600 Mio. CHF)



Dritter Tarif: Variante B (bei 3 Kindern)
Neuer Kinderbetreuungsabzug (max. 12'000 CHF); Elterntarif
mit Freibetrag 35'500 CHF, kinderbezogene Abzüge ab 2. Kind 8'800 CHF
 (Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo von 600 Mio. CHF)



Variante C ermöglicht über die Einführung des Kinderbetreuungsabzugs und die Weiterführung der bestehenden kinderbezogenen Abzüge hinaus eine zusätzliche Reduktion vom Steuerbetrag um 170 Franken je Kind. Die Entlastung fällt im mittleren Einkommensbereich grösser und im oberen Einkommensbereich kleiner aus als bei der Kombinationslösung.



3.4 Vergleich der verschiedenen Varianten

Die nachfolgenden Tabellen zeigen jeweils für die Konstellationen mit 1 Kind und mit 3 Kindern, welche Steuerbelastungen sich im Status quo, bei der Kombinationslösung und bei den verschiedenen Varianten eines dritten Tarifs in Abhängigkeit des steuerbaren Einkommens vor den kinderbezogenen Abzügen⁴ ergeben.

⁴ Unter "steuerbares Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen im Status quo" ist Folgendes zu verstehen: Steuerbares Einkommen erhöht um Kinderabzug und Versicherungsabzug für Kinder. Alle anderen Abzüge (wie etwa ein allfälliger Zweiverdienerabzug etc.) sind bereits berücksichtigt.

1 Kind, keine Betreuungskosten					
Steuerbares Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen	Status quo	Kombinationslösung	Dritter Tarif: Variante A	Dritter Tarif: Variante B	Dritter Tarif: Variante C
	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF
0	0	0	0	0	0
30'000	0	0	0	0	0
50'000	165	145	127	145	0
60'000	318	278	242	278	148
70'000	601	541	487	541	431
80'000	924	844	787	844	754
90'000	1'324	1'244	1'172	1'244	1'154
100'000	1'805	1'705	1'615	1'705	1'635
120'000	3'014	2'874	2'748	2'874	2'844
150'000	5'962	5'702	5'468	5'702	5'792
200'000	12'462	12'202	11'968	12'202	12'292
500'000	51'462	51'202	50'968	51'202	51'292
1'000'000	114'218	113'988	114'920	114'920	114'048

Steuerpflichtige Personen, die ein Kind haben und keine Drittbetreuungskosten geltend machen, werden im Vergleich zum Status quo mit allen vorgeschlagenen Varianten entlastet. Einzig im obersten Einkommensbereich entstehen jedoch bei der Variante A und B Mehrbelastungen gegenüber dem Status quo.

Die Steuerbelastung bei der Variante A fällt tiefer aus als bei der Kombinationslösung; Ausnahme: oberster Einkommensbereich, in dem höhere Belastungen resultieren.

Die Steuerbelastungen bei der Kombinationslösung und der Variante B sind identisch; Ausnahme: oberster Einkommensbereich, bei welchem die Variante B zu höheren Belastungen führt als die Kombinationslösung.

Variante C bewirkt im mittleren Einkommensbereich niedrigere Steuerbelastungen als die Kombinationslösung. Ab einem steuerbaren Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen von 131'900 Franken ist es gerade umgekehrt.

1 Kind, maximale Betreuungskosten					
Steuerbares Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen	Status quo	Kombinationslösung	Dritter Tarif: Variante A	Dritter Tarif: Variante B	Dritter Tarif: Variante C
	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF
0	0	0	0	0	0
30'000	0	0	0	0	0
50'000	165	25	7	25	0
60'000	318	125	107	125	0
70'000	601	238	207	238	108
80'000	924	481	427	481	371
90'000	1'324	781	727	781	674
100'000	1'805	1'164	1'092	1'164	1'074
120'000	3'014	2'123	2'015	2'123	2'073
150'000	5'962	4'308	4'146	4'308	4'337
200'000	12'462	10'642	10'408	10'642	10'732
500'000	51'462	49'642	49'408	49'642	49'732
1'000'000	114'218	112'608	113'540	113'540	112'668

Steuerpflichtige Personen, die ein Kind haben und die maximalen Drittbetreuungskosten geltend machen, werden im Vergleich zum Status quo mit allen vorgeschlagenen Varianten entlastet.

Die Steuerbelastung bei der Variante A ist tiefer als bei der Kombinationslösung; Ausnahme: oberster Einkommensbereich, in dem höhere Belastungen resultieren.

Die Steuerbelastungen bei der Kombinationslösung und der Variante B sind identisch; Ausnahme: oberster Einkommensbereich, bei welchem die Variante B zu höheren Belastungen führt als die Kombinationslösung.

Variante C bewirkt im mittleren Einkommensbereich niedrigere Steuerbelastungen als die Kombinationslösung. Ab einem steuerbaren Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen von 143'800 Franken ist dies gerade umgekehrt.

3 Kinder, keine Betreuungskosten						
Steuerbares Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen	Status quo	Kombinationslösung	Dritter Tarif: Variante A	Dritter Tarif: Variante B	Dritter Tarif: Variante C	
	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	
0	0	0	0	0	0	
30'000	0	0	0	0	0	
50'000	29	0	0	0	0	
60'000	129	69	91	69	0	
70'000	246	169	191	169	0	
80'000	493	326	379	326	0	
90'000	793	613	679	613	283	
100'000	1'180	940	1'028	940	670	
120'000	2'147	1'825	1'935	1'825	1'637	
150'000	4'347	3'808	4'002	3'808	3'837	
200'000	10'694	9'914	10'200	9'914	10'184	
500'000	49'694	48'914	49'200	48'914	49'184	
1'000'000	112'654	111'964	113'356	112'896	112'144	

Steuerpflichtige Personen, die drei Kinder haben und keine Drittbetreuungskosten geltend machen, werden im Vergleich zum Status quo mit allen vorgeschlagenen Varianten entlastet. Einzig im obersten Einkommensbereich entstehen jedoch bei der Variante A und B Mehrbelastungen gegenüber dem Status quo.

Die Steuerbelastung bei der Variante A ist durchwegs höher als bei der Kombinationslösung.

Die Steuerbelastungen bei der Kombinationslösung und der Variante B sind identisch; Ausnahme: oberster Einkommensbereich, bei welchem die Variante B zu höheren Belastungen führt als die Kombinationslösung.

Bei der Variante C muss bis zu einem steuerbaren Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen von 80'500 Franken keine Bundessteuer entrichtet werden. Bei der Kombinationslösung ist dies bis zu einem entsprechenden Einkommen von 53'100 Franken der Fall. Variante C bewirkt im mittleren Einkommensbereich niedrigere Steuerbelastungen als die Kombinationslösung. Ab einem Einkommen von 147'500 Franken ist dies gerade umgekehrt.

3 Kinder, maximale Betreuungskosten						
Steuerbares Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen	Status quo	Kombinationslösung	Dritter Tarif: Variante A	Dritter Tarif: Variante B	Dritter Tarif: Variante C	
	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	Steuer in CHF	
0	0	0	0	0	0	0
30'000	0	0	0	0	0	0
50'000	29	0	0	0	0	0
60'000	129	0	0	0	0	0
70'000	246	0	0	0	0	0
80'000	493	0	0	0	0	0
90'000	793	9	31	9	9	0
100'000	1'180	109	131	109	109	0
120'000	2'147	433	499	433	433	103
150'000	4'347	1'525	1'635	1'525	1'525	1'315
200'000	10'694	5'234	5'520	5'234	5'234	5'504
500'000	49'694	44'234	44'520	44'234	44'234	44'504
1'000'000	112'654	107'824	109'216	108'756	108'756	108'004

Steuerpflichtige Personen, die drei Kinder haben und maximale Drittbetreuungskosten geltend machen, werden im Vergleich zum Status quo mit allen vorgeschlagenen Varianten entlastet.

Die Steuerbelastung bei der Variante A ist höher als bei der Kombinationslösung.

Die Steuerbelastungen bei der Kombinationslösung und der Variante B sind identisch; Ausnahme: oberster Einkommensbereich, bei welchem die Variante B zu höheren Belastungen führt als die Kombinationslösung.

Variante C bewirkt im mittleren Einkommensbereich niedrigere Steuerbelastungen als die Kombinationslösung. Ab einem steuerbaren Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen von 183'400 Franken ist dies gerade umgekehrt. Auffallend ist, dass bis zu einem steuerbaren Einkommen vor kinderbezogenen Abzügen von 116'500 Franken keine Bundessteuer entrichtet werden muss. Bei der Kombinationslösung ist dies bis zu einem entsprechenden Einkommen von 89'100 Franken der Fall.

Insgesamt resultieren mit den hier dargestellten Entlastungsvarianten A und B via einen dritten Tarif – ausser im obersten Einkommensbereich, wo es bei eigenbetreuten Kindern zu Mehrbelastungen kommen kann – ähnliche Entlastungswirkungen wie bei der Kombinationslösung. Bei der Variante C reduziert sich die Steuerbelastung im mittleren Bereich deutlich; markant ist hier namentlich die starke Zunahme der steuerpflichtigen Personen, welche – trotz an sich gegebener wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit keine Bundessteuer mehr entrichten müssen.

4 Besteuerung der Alleinerziehenden

4.1 Geltendes Recht

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 StHG sind verheiratete Personen im Vergleich zu den Alleinstehenden steuerlich angemessen zu entlasten. Die gleiche Ermässigung ist den verwitweten, getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt sie zur Hauptsache bestreiten, zu gewähren.

Im DBG erhalten diese Steuerpflichtigen die gleiche tarifliche Ermässigung wie Ehepaare (Art. 214 Abs. 2 DBG).

In der vorherrschenden Doktrin wird die im StHG und DBG verankerte steuerliche (tarifliche) Gleichbehandlung von verheirateten und allein erziehenden Personen seit längerem kritisiert. Begründet wird dies damit, dass eine allein erziehende Person grundsätzlich leistungsfähiger sei als ein Ehepaar mit dem gleichen Einkommen und der gleichen Anzahl Kinder, da bei letzteren das Einkommen für zwei erwachsene Personen ausreichen müsse. Als besonders stossend wird die Gleichstellung empfunden, wenn zwei unverheiratete Personen - je mit eigenen Kindern - im Konkubinat zusammen leben, weil in diesem Fall beide Partner in der Regel vom milderen Tarif und den Kinderabzügen profitieren können, jedoch ohne dass ihre Einkommen wie bei einem Ehepaar addiert werden. Die Bestimmung verstosse daher gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts⁵ ist diese Kritik begründet. Eine allein stehende Person mit Kind habe zwar höhere Ausgaben als eine allein stehende Person ohne Kind, jedoch geringere Ausgaben als ein Ehepaar mit Kind. Zudem hält es fest, dass Artikel 11 Absatz 1 StHG in die verfassungsmässige Tarifautonomie der Kantone eingreife. Auf Grund des klaren Wortlautes der Bestimmung und der Materialien kommt das Bundesgericht jedoch zum Schluss, dass - obwohl die Bestimmung verfassungswidrig sei - den unverheirateten Steuerpflichtigen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, unter geltendem Recht die „exakt gleiche (tarifliche) Ermässigung“ zukommen müsse wie den Verheirateten.

Auf Grund dieses Entscheides mussten einige Kantone ihre Steuergesetze anpassen und den Alleinerziehenden genau die gleiche Ermässigung wie den Ehepaaren gewähren. Verschiedene Kantone sind aber der Ansicht, dass die vorgeschriebene tarifliche Gleichstellung von Ein- und Zweielternfamilien mit dem Rechtsgleichheitsgebot bzw. dem Prinzip der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht zu vereinbaren sei und fordern vehement eine gesetzliche Anpassung von Artikel 11 StHG.

4.2 Ausgestaltungsmöglichkeit

4.2.1 DBG

Im DBG wird der Verheiratetentarif neben den verheirateten Eltern auch den anderen Steuerpflichtigen gewährt, die mit Kindern zusammenleben, unabhängig davon, ob sie alleinerziehend sind oder im Konkubinat leben⁶. In den nachstehenden Ausführungen wird zwischen den beiden Kategorien "tatsächlich Alleinerziehende" und "Konkubinatspaare mit Kindern" unterschieden:

Auf Grund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sollten tatsächlich Alleinerziehende nicht genau die gleiche Entlastung wie verheiratete Steuerpflichtige mit Kindern erhalten, denn das gleich hohe Einkommen muss bei Alleinerziehenden nur für eine erwachsene Person ausreichen. Die individuelle Leistungsfähigkeit ist bei Alleinerziehenden mit gleichem Einkommen wie Verheiratete daher höher. Mit dem durch die Sofortmassnahmen eingeführten Verheiratetenabzug in der Höhe von 2'500 Franken (Art. 213 Abs. 1 Bst. c DBG), der nur den in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen zusteht, erhalten Verheiratete indessen bereits eine etwas grössere Entlastung als Alleinerziehende. Dies würde eine Lösung rechtfertigen, bei welcher den tatsächlich Alleinerziehenden weiterhin der mildere Verheiratetentarif zugestanden und diese dadurch nicht stärker belastet würden.

⁵ Vgl. dazu etwa BGE 131 II 710 und BGE 131 II 697.

⁶ Im Jahre 2005 gab es in der Schweiz 190'000 Alleinerziehende. Davon zahlten rund 56'000 wegen zu tiefem Einkommen keine direkte Bundessteuer (Statistik direkte Bundessteuer).

Denkbar wäre aber auch, den Verheiratetentarif nur noch den Ehegatten zu gewähren. Für die alleinerziehenden Steuerpflichtigen könnte ein Alleinerzieherabzug eingeführt werden. Eine solche Lösung kann - je nach Ausgestaltung und Einkommenskategorie - für die tatsächlich Alleinerziehenden im Vergleich zum geltenden Recht zu einer Mehrbelastung oder aber zu einer zusätzlichen Entlastung führen.

Konkubinatspaare mit Kindern sind weniger einem Armutsrisiko ausgesetzt als die tatsächlich Alleinerziehenden. Sie profitieren in der Regel von den Synergieeffekten eines Zweielternhaushaltes. In steuerlicher Hinsicht sind sie nach geltendem Recht im Vergleich zu den verheirateten Paaren mit Kindern privilegiert, weil je nach Konstellation ein oder sogar beide Partner vom milderen Tarif und den Kinderabzügen profitieren können, ohne dass ihre Einkommen wie bei einem Ehepaar addiert werden. Diese Privilegierung könnte beseitigt werden, indem die Anwendung des Verheiratetentarifs ausschliesslich den tatsächlich Alleinerziehenden zukommt.

4.2.2 StHG

Im StHG besteht dieselbe materielle Rechtslage wie im DBG, weshalb grundsätzlich auf die vorstehenden Ausführungen (Ziff. 4.2.1) verwiesen werden kann.

Hinzu kommt aber, dass die geltende Regelung gemäss Bundesgericht in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie der Kantone eingreift.

Die KHSt empfiehlt Art. 11 Abs. 1 StHG so anzupassen, dass eine angemessene Reduktion der Besteuerung für Alleinerziehende möglich ist. Es stellt sich daher die Frage, ob die im geltenden Recht in Artikel 11 Absatz 1 StHG verwendete Terminologie „gleiche Ermässigung“ durch „angemessene Ermässigung“ ersetzt werden sollte. Diese Terminologie entspricht jedoch derjenigen des ersten Satzes, welcher für die Verheirateten ebenfalls eine „angemessene Ermässigung“ vorsieht. Dies könnte so ausgelegt werden, dass sich dadurch nichts ändern würde und für Alleinerziehende weiterhin die gleiche (tarifliche) Ermässigung wie für Verheiratete gewährt werden muss. Denkbar wäre auch die heutige Terminologie zu ersetzen wie sie in der Parlamentarischen Initiative Lauri (04.450) vorgeschlagen wurde: „...eine vergleichbare, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angepasste Ermässigung ...“. Materiell wäre dies mit einer Streichung des Artikels 11 Absatz 1 Satz 2 und 3 identisch. Denn damit wäre es den Kantonen überlassen, auf welche Weise sie die Alleinerziehenden gegenüber den Alleinstehenden entlasten wollen. Schranken werden den Kantonen dabei durch das verfassungsmässige Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der entsprechenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung gesetzt.

4.3 Vorschlag des Bundesrates

4.3.1 DBG

Der Bundesrat schlägt vor, den Alleinerziehenden bei der direkten Bundessteuer weiterhin den Verheiratetentarif zu gewähren. Das Ersetzen des Verheiratetentarifs durch einen entsprechenden Abzug für Alleinerziehende, der keine Mehrbelastungen zur Folge hat, führt zu keinen Vorteilen. Eine Einschränkung des heutigen Rechts auf „echt Alleinerziehende“ wäre denkbar. In der heutigen Zeit gibt es jedoch unterschiedliche Konkubinatsstypen. So ist es durchaus möglich, dass eine alleinerziehende Person zwar in einem Konkubinat lebt, jedoch finanziell keine Synergieeffekte hat, weil der Konkubinatspartner nichts an die Haushaltskosten beiträgt. Auch gibt es dauerhafte und weniger dauerhafte Konkubinatsbeziehungen,

so dass der Ist-Zustand am Ende der Steuerperiode nicht unbedingt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit während des Jahres wiedergibt. Bei der Abklärung, ob ein Konkubinatsverhältnis besteht oder nicht, wären die Steuerverwaltungen auf die Aussagen der Steuerpflichtigen angewiesen. Eine wirksame und/oder flächendeckende Kontrolle ist mangels Registrierung der Konkubinatspaare nicht möglich. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, die Anwendung des Verheiratetenabzugs auf die „echt Alleinerziehenden“ zu beschränken. Damit wird auch gleichzeitig verhindert, dass es für Alleinerziehende im Konkubinatsverhältnis gegenüber dem status quo führen kann. Infolge der per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Sofortmassnahmen bei der direkten Bundessteuer haben Ehepaare im Übrigen Anspruch auf den Verheiratetenabzug und sind damit steuerlich besser gestellt als Alleinerziehende mit demselben Einkommen.

4.3.2 StHG

Der Bundesrat schlägt nicht zuletzt auch auf Grund der Forderung verschiedener Kantone vor, in Artikel 11 Absatz 1 StHG die entsprechende Passage (Satz 2 und 3) betreffend Alleinerziehende ersatzlos zu streichen. Damit wird der vom Bundesgericht gerügte verfassungswidrige Eingriff in die Tarifhoheit der Kantone beseitigt. Die Kantone werden hinsichtlich der Ausgestaltung somit frei sein, haben allerdings die Schranken der Bundesverfassung und der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu beachten. Das StHG äussert sich damit nur noch zu den Belastungsrelationen zwischen den verheirateten Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, und den allein stehenden Steuerpflichtigen (Art. 11 Abs. 1 Satz 1).

5 Besteuerung der getrennt lebenden Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge

5.1 Geltendes Recht und Änderungsbedarf

Im DBG kann grundsätzlich derjenige Elternteil den Kinderabzug beanspruchen, bei welchem das unmündige Kind wohnt (Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG). Diesem wird auch der Tarif für Verheiratete gewährt (Art. 214 Abs. 2 DBG). Die Zuteilung des Kinderabzugs sowie des anzuwendenden Tarifs wird im Kreisschreiben Nr. 7 vom 20. Januar 2000 „Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG); Übertragung der gemeinsamen elterlichen Sorge auf unverheiratete Eltern und die gemeinsame Ausübung elterlicher Sorge durch getrennte oder geschiedenen Eltern“ weiter ausgeführt. Für jene Fälle, bei welchen sich das Kind in alternierender Obhut beider Elternteile befindet und in der Regel keine Beiträge von einem Elternteil an den anderen für den Unterhalt des Kindes fliessen, sieht das Kreisschreiben vor, dass das Ausmass der Obhut jedes Elternteils das massgebende Kriterium für die Zuteilung des Kinderabzugs und für die Gewährung des Verheiratetenabzugs ist. Demjenigen Elternteil, der den bedeutenderen Anteil an der tatsächlichen Betreuung übernimmt, werden der Kinderabzug sowie der mildere Tarif gewährt. Wenn beide Elternteile in gleichem Ausmass die tatsächliche Betreuung übernehmen, bildet das höhere Einkommen das entscheidende Kriterium für die Zuteilung.

Mit der überwiesenen Motion Parmelin (05.3319) wird verlangt, dass die steuerliche Ungleichbehandlung von geschiedenen oder in Trennung lebenden Steuerpflichtigen korrigiert wird, die gemeinsam das Sorgerecht für ihre Kinder haben und diese abwechselnd betreuen.

5.2 Vorschlag des Bundesrates

Haben sich die Eltern bei der Scheidung oder gerichtlichen Trennung in einer genehmigungsfähigen Vereinbarung über ihre Anteile an der Betreuung des Kindes und die Verteilung

lung der Unterhaltskosten verständigt, belässt das Gericht auf gemeinsamen Antrag beider Eltern die elterliche Sorge, sofern dies mit dem Kindeswohl vereinbar ist (Art. 133 Abs. 3 ZGB). Bei unverheirateten Eltern überträgt die Vormundschaftsbehörde auf gemeinsamen Antrag der Eltern die elterliche Sorge (Art. 298a Abs. 1 ZGB).

Für diese Fälle soll die Zuteilung des Kinderabzuges geändert werden. Neu soll jeder Elternteil den halben Abzug geltend machen können, sofern keine Abzüge für Unterhaltsbeiträge an die Kinder nach Artikel 33 geltend gemacht werden. Die letztgenannte Voraussetzung ist notwendig, damit nicht eine doppelte Entlastung (Kinderabzug und Abzug für Alimente) stattfindet. Im Hinblick auf eine vollzugstaugliche Lösung soll dies unabhängig davon erfolgen, ob sich das Kind in alternierender Obhut befindet oder nicht. Dies deshalb, weil der Veranlagungsbehörde nicht zugemutet werden kann, den effektiven Anteil jedes Elternteils an der Obhut des Kindes zu ermitteln.

Die Zuteilung des Kinderabzuges kann den Kantonen auf Grund ihrer verfassungsrechtlich garantierten Autonomie nicht vorgeschrieben werden.

Die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHSt) befürwortet die heutige Regelung. Falls politisch jedoch eine Änderung notwendig sei, dann müsse diese restriktiv ausgestaltet werden und zu keinen Doppelentlastungen führen. Mit der hier vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

6 Inkrafttreten

Dem Bundesrat ist es ein Anliegen, die Massnahmen zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern so rasch als möglich umzusetzen.

Um die Reform bereits im Jahr 2010 in Kraft setzen zu können, schlägt der Bundesrat das sogenannte Sonderverfahren nach Artikel 85 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG; 171.10) vor, gemäss welchem ein Beratungsgegenstand ausnahmsweise in beiden Räten in der gleichen Session erstmals beraten werden kann. Wird die Vorlage in der Herbstsession 2009 von den Eidg. Räten verabschiedet, können die neuen Bestimmungen (rückwirkend) auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten, sofern das Referendum nicht ergriffen wird.

7 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

7.1 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer

Vorbemerkung: Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält ausschliesslich Änderungen der Postnumerando-Bestimmungen. Die entsprechenden Praenumerando-Bestimmungen werden aus formellen Gründen in der Botschaft des Bundesrates in analoger Weise angepasst werden müssen. In diesem Stadium wurde jedoch aus Übersichtlichkeitsgründen darauf verzichtet.

Der Vernehmlassung liegen der Gesetzesentwurf zur Kombinationslösung sowie derjenige zur Variante C des Elterntarifs bei. Wenn nachfolgend nichts vermerkt ist, stimmen die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der beiden Gesetzesentwürfe überein.

Zu Art. 212 Abs. 1 und 1^{bis}DBG (nur Kombinationslösung)

Das heutige Gesetz über die direkte Bundessteuer sieht neben dem Kinderabzug auch noch einen so genannten Versicherungsabzug für Kinder vor. Letzterer soll im Sinne einer Vereinfachung dem Kinderabzug zugerechnet werden. Die Bestimmung betreffend den Versicherungsabzug für Kinder kann daher gestrichen werden (vgl. Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG, Art. 212 Abs. 1 zweiter Absatz des zweiten Lemmas DBG, sowie für die heute geltenden Beträge die Verordnung über die kalte Progression⁷).

Gesetzestechisch müssen geänderte Absätze in ihrer Ganzheit erwähnt werden. Würden die Beträge des ersten und zweiten Lemmas unverändert belassen, würde dies zu einer Reduktion der Abzugshöhe führen, da das Gesetz jünger ist als die letzte Änderung der Verordnung über die kalte Progression. Aus diesem Grund bedarf es der Übernahme der Beträge, wie sie in der Verordnung über die kalte Progression erwähnt sind sowie den Hinweis auf den entsprechenden Indexstand. Dies deshalb, damit bei einem neuen Ausgleich der kalten Progression keine übermässige Anpassung erfolgt.

Der zweite Satz des zweiten Lemmas von Absatz 1 wird aus gesetzestechischen Gründen in einem separaten Absatz (1^{bis}) verschoben.

Zu Art. 212 Abs. 2^{bis}DBG

Bei der direkten Bundessteuer konnte bisher kein Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte geltend gemacht werden. Dies soll neu zulässig sein, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Solche Kosten müssen entstanden sein, weil die Eigenbetreuung der Kinder wegen einer Erwerbstätigkeit, einer Ausbildung oder wegen Erwerbsunfähigkeit nicht wahrgenommen werden konnte.

Die Eltern können nur jene Kosten abziehen, die ihnen während der tatsächlichen Dauer der Erwerbstätigkeit, der Erwerbsunfähigkeit oder der Ausbildung entstehen. Bei teilzeitlich erwerbstätigen Steuerpflichtigen können somit nur die während der Arbeitszeit entstandenen Kosten berücksichtigt werden. Betreuungskosten, die ausserhalb der Arbeits- oder Ausbildungszeit der Eltern angefallen sind – etwa durch Babysitting am Abend oder über das Wochenende – können nicht in Abzug gebracht werden. Betreuungskosten, die den Eltern beispielsweise infolge Freizeitgestaltung entstehen, sind als Lebenshaltungskosten zu qualifizieren und können somit nicht geltend gemacht werden. Der Nachweis, dass die Betreuungskosten berechtigt sind, obliegt der steuerpflichtigen Person. Zwecks Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs wird voraussichtlich ein Kreisschreiben der ESTV erlassen werden, welches Detailfragen regeln wird (z.B. Abzugsberechtigung bei einem e-Lehrgang).

Ehepaare, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, können die Kinderbetreuungskosten geltend machen, wenn beide gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Der Kinderbetreuungsabzug soll indessen nicht nur bei Erwerbstätigkeit beider Eltern, sondern auch in jenen Fällen gewährt werden, bei welchen nur der eine Ehegatte erwerbstätig und der andere erwerbsunfähig ist, oder bei welchen sich der eine in Ausbildung befindet. Möglich ist auch, dass beide Ehegatten in Ausbildung stehen oder erwerbsunfähig und nicht in der Lage sind, die Betreuung der Kinder selber wahrzunehmen.

Neben den Ehegatten sollen auch die Alleinerziehenden, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, erwerbsunfähig sind oder sich in Ausbildung befinden, die Kinderbetreuungskosten in Abzug bringen können, sofern sie die Betreuung der Kinder nicht selbst wahrnehmen können.

⁷ SR 642.119.2

Die Betreuungskosten sollen ausserdem nur solange geltend gemacht werden können, als Kinder einer ergänzenden Familien- und Schulbetreuung bedürfen. In welchem Alter keine Betreuung mehr notwendig ist, hängt in der Regel vom Reifegrad der Kinder ab. Aus harmonisierungsrechtlichen und administrativen Gründen wird eine einheitliche Altersgrenze für alle Kinder festgelegt. Allfällige Fremdbetreuungskosten sollen in dem Jahr, in dem das minderjährige Kind 16 Jahre alt wird, nicht mehr geltend gemacht werden können. Dies wird oft mit dem Ende der obligatorischen Schulpflicht einhergehen. Abzugsfähig sind nur die effektiv nachgewiesenen Kosten für die Drittbetreuung. Je älter die Kinder werden, desto tiefer werden tendenziell die effektiven Kosten für die Drittbetreuung ausfallen. Die Kinderbetreuungskosten werden als anorganischer Abzug ausgestaltet und auf maximal 12'000 Franken pro Kind und Jahr beschränkt. Die Drittbetreuungskosten sind auch zum Abzug zugelassen, wenn die Betreuung durch Familienmitglieder, wie bspw. Grosseltern, wahrgenommen wird. Im Gegenzug müssen diese den entsprechenden Betrag als Einkommen versteuern.

Abzugsfähig sind nur die Mehrkosten, die sich aus der Drittbetreuung ergeben. Nicht zum Abzug berechtigen daher insbesondere die Verpflegungskosten, die auch bei der Eigenbetreuung der Kinder angefallen wären.

Zu Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG

Kombinationslösung:

Der heute gültige Kinderabzug von 6'100 Franken wird um 2'000 auf 8'100 erhöht. Zusammen mit dem in Artikel 212 Abs. 1 zweiter Absatz des Lemmas 2 gestrichenen Versicherungsabzug von heute 700 Franken beträgt der Kinderabzug neu 8'800 Franken pro Kind (vgl. Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG, Art. 212 Abs. 1 zweiter Absatz des zweiten Lemmas DBG, sowie für die heute geltenden Beträge die Verordnung über die kalte Progression).

In der Regel kann bei getrennt lebenden Eltern nur ein Elternteil den Kinderabzug geltend machen. Die vom Bundesparlament angenommene Motion Parmelin (05.3319) verlangt, dass die gesetzlichen Vorschriften so geändert werden, dass die steuerliche Ungleichbehandlung von geschiedenen oder in Trennung lebenden Steuerpflichtigen korrigiert wird, die gemeinsam das Sorgerecht für ihre Kinder haben und diese abwechselnd betreuen. Im Sinne dieser Motion soll der Kinderabzug unter bestimmten Voraussetzungen hälftig zugewiesen werden (vgl. Ziff. 5.2 insb. bezüglich der Voraussetzungen).

Währenddem der französische Gesetzestext den Kinderabzug auch für volljährige Kinder in beruflicher oder schulischer Ausbildung vorsieht, erwähnt der deutsche Gesetzestext nur die berufliche Ausbildung. Dieser gesetzgeberische Fehler soll mit der Ergänzung des deutschen Gesetzestextes durch den Begriff „schulische“ beseitigt werden.

Variante C des Elterntarifs:

Zur Aufteilung des Kinderabzuges sowie zur Ergänzung des deutschen Gesetzestextes vgl. die Ausführungen zur Kombinationslösung.

Der Kinderabzug soll auf dem geltenden Niveau von 6'100 Franken pro Kind bleiben. Die heute geltenden Beträge für die Sozialabzüge werden in der Verordnung über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen festgelegt (vgl. Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG, Art 7 Bst. a der Verordnung über die kalte Progression). Da die Bestimmung durch die Regelung der Aufteilung des Kinderabzuges eine Änderung erfährt, ist im gleichen Zug auch die heute geltende Betragshöhe ins Gesetz aufzunehmen. Würde der Betrag unverändert belassen, würde dies zu einer Reduktion der Abzugshöhe führen, da das Gesetz jünger ist als die letzte Änderung der Verordnung über die kalte Progression. Zudem bedarf

es eines Hinweises auf den entsprechenden Indexstand, damit bei einem neuen Ausgleich der kalten Progression keine übermässige Anpassung erfolgt.

Zu Art. 213 Abs. 1 Bst. b DBG

Kombinationslösung:

Der heute gültige Unterstützungsabzug richtet sich stets nach dem Kinderabzug gemäss Art. 213 Abs. 1 Bst. a. Der Unterstützungsabzug von 6'100 Franken, welcher steuerrechtlich keine sehr grosse Bedeutung hat, soll daher ebenfalls um 2'000 auf 8'100 erhöht werden. Zusammen mit dem in Artikel 212 Abs. 1 zweiter Absatz des Lemmas 2 gestrichenen Versicherungsabzug von heute 700 Franken beträgt der Unterstützungsabzug neu ebenfalls 8'800 Franken pro erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige beiträgt (vgl. Art. 213 Abs. 1 Bst. b DBG, Art. 212 Abs. 1 zweiter Absatz des zweiten Lemmas DBG, sowie für die heute geltenden Beträge die Verordnung über die kalte Progression).

Nach dem geltenden Gesetzestext kann der Unterstützungsabzug nicht geltend gemacht wenn für Leistungen an die Ehefrau bereits ein Abzug gemäss Bst. a geltend gemacht wird. Das gleiche sollte auch gelten, wenn die Ehefrau für Leistungen an den Ehemann bereits nach Bst. a Abzüge geltend macht. In diesem Sinne wurde diese Bestimmung ergänzt.

Variante C des Elterntarifs:

Zur Ergänzung des Gesetzestextes betreffend Ehemann vgl. die Ausführung bei der Kombinationslösung. Da die Bestimmung dadurch eine Änderung erfährt, ist wie beim Kinderabzug nach Buchstabe a im gleichen Zug auch die heute geltende Betragshöhe des Unterstützungsabzuges mit dem entsprechenden Indexstand ins Gesetz aufzunehmen (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG).

Zu Art. 214 Absätze 2 und 2^{bis} (neu) (Elterntarif) (nur Variante C des Elterntarifs)

Der neu in Absatz 2^{bis} verankerte Elterntarif gilt für alle Ehepaare mit Kindern und für die alleinerziehenden Personen. Dies hat zur Folge, dass Absatz 2 entsprechend angepasst werden muss, so dass dieser nur noch für Ehepaare ohne Kinder Anwendung findet.

Für die Berechnung des Steuerbetrages der Eltern bleibt die Festlegung des steuerbaren Einkommens unverändert. Dies bedeutet, dass die heute geltenden kinderrelevanten Abzüge in unveränderter Höhe bestehen bleiben. Zur Anwendung kommt der neue Elterntarif, der vom Verheiratetentarif gemäss Absatz 2 ausgeht und zusätzlich eine Reduktion des Steuerbetrages von 170 Franken pro Kind vorsieht. Gewährt wird der Elterntarif Ehepaaren sowie alleinerziehenden Steuerpflichtigen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammen leben.

Bei tiefen Einkommen kann die Reduktion des Steuerbetrages zum Teil oder ganz ins Leere fallen. Die Steuer wird aber höchstens auf null reduziert, d.h. es kommt in keinem Fall zu einer Auszahlung von Steuergutschriften an die steuerpflichtige Person.

Da Absatz 2 eine Änderung erfahren soll, ist im gleichen Zug auch der heute geltende Verheiratetentarif, der in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung über die kalte Progression festgelegt wird, ins Gesetz aufzunehmen. Würde der Tarif unverändert belassen, würde dies zu einer zu hohen Besteuerung der Ehepaare und der alleinerziehenden Personen führen, da das Gesetz jünger ist als die letzte Änderung der Verordnung über die kalte Progression. Zudem bedarf es eines Hinweises auf den entsprechenden Indexstand, damit bei einem neuen Ausgleich der kalten Progression keine übermässige Anpassung erfolgt.

7.2 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Zu Art. 9 Abs. 2 Bst. c^{bis} (neu) StHG

Das geltende Recht (Schlussbestimmungen, Art. 72c StHG) eröffnet den Kantonen schon heute die Möglichkeit, Kinderfremdbetreuungskosten zum Abzug zuzulassen. Davon haben 24 Kantone in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Die Regelungen unterscheiden sich nicht nur in der Höhe der Abzüge, sondern auch in den Voraussetzungen (Kindesalter, Gründe für die Drittbetreuung). Die meisten Kantone haben den Kinderbetreuungsabzug als Sozial- oder anorganischen Abzug ausgestaltet. Es gibt aber auch Kantone, die bei den Kinderbetreuungskosten von Gewinnungskosten ausgehen (Kosten, die für die Generierung des Einkommens notwendig sind [Berufskosten]).

Die Kantone sollen neu verpflichtet werden, Kinderfremdbetreuungskosten zum Abzug zuzulassen. Sie sollen jedoch wie bisher die Abzugshöhe selbst bestimmen können. Die Bestimmung gibt neu vor, dass die Kinderbetreuungskosten als anorganischer Abzug nicht nur bei Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern auch im Fall von Erwerbsunfähigkeit oder Ausbildung der Eltern zum Abzug zugelassen werden sollen. Im Sinne der Harmonisierung und Vereinfachung soll die Altersgrenze einheitlich geregelt werden. Aus diesem Grund sollen die Kantone die effektiven Kinderbetreuungskosten für Kinder, die das 16. Altersjahr noch nicht vollendet haben, zum Abzug zulassen.

Zu Art. 11 Abs. 1 StHG

Die in Art. 11 Abs. 1 festgehaltene Regelung über die Besteuerung von Alleinerziehenden greift gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in die verfassungsrechtliche Tarifautonomie der Kantone ein.

Um den verfassungsmässigen Zustand herzustellen, wird vorgeschlagen, Art. 11 Abs. 1 wie folgt zu ändern: Nur der erste Satz, welcher für die Verheirateten eine im Vergleich zu den Alleinstehenden steuerlich angemessene Entlastung vorsieht, soll bestehen bleiben. Die Sätze zwei und drei können gestrichen werden, da die Kantone trotz dieser Teilstreichung in Art. 11 Abs. 1 StHG weiterhin verpflichtet sind, die Alleinerziehenden nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern. Wie sie diese Vorgabe umsetzen, fällt gemäss Verfassung jedoch in die Tarifautonomie der Kantone.

Zu Art. 72c StHG

Artikel 72 c StHG sah vor, dass Kantone bis zum Inkrafttreten der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung einen Abzug für die während der Erwerbstätigkeit der Eltern entstehenden Kinderbetreuungskosten vorsehen können. Dieser Artikel wird mit der vorliegenden Vorlage obsolet und kann daher gestrichen werden.

Zu Art. 72l StHG

Den Kantonen muss für die Umsetzung der neuen StHG-Bestimmungen in ihren kantonalen Gesetzen genügend Zeit eingeräumt werden. Üblicherweise wird den Kantonen unter Berücksichtigung der notwendigen Verfahrenszeit für eine Gesetzesänderung zwei Jahre gewährt.

Sollte ein Kanton die Kinderbetreuungskosten bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Kraft gesetzt haben, so findet Artikel 9 Absatz 2 Bst. c^{bis} StHG direkt Anwendung. Da die Abzugs-

höhe in diesem Artikel nicht festgelegt ist, werden die Kantone selbst regeln müssen, wie sie gemäss eigenem Recht vorgehen müssen, wenn die notwendige Gesetzesänderung nicht termingerecht in Kraft gesetzt werden konnte (z.B. dadurch, dass die Kantonsregierung vorübergehend die notwendigen Vorschriften erlässt).

Die Entlastung von Familien mit Kindern ist seit Jahren ein Anliegen und sachlich gerechtfertigt. Eine möglichst schnelle Inkraftsetzung soll daher ins Auge gefasst werden. Die Vorlage kann jeweils nur auf den Anfang einer Steuerperiode in Kraft gesetzt werden.

Wird die Vorlage von beiden Räten im Rahmen des Sonderverfahrens in der Herbstsession verabschiedet und die Referendumsfrist Anfangs Januar 2010 ablaufen, kann die Inkraftsetzung (rückwirkend) auf den 1.1.2010 erfolgen. Sollte das Referendum ergriffen werden, wird der Bundesrat die Inkraftsetzung bestimmen. Für den Fall, dass die Vorlage erst in der Wintersession verabschiedet werden kann, würde die Referendumsfrist erst Ende März 2010 zu Ende gehen. Für den Bereich der Quellensteuer müssen die neuen Abzüge jedoch bereits vor Jahresbeginn bekannt sein. In diesem Falle könnte der Bundesrat die Gesetzesänderungen erst ein Jahr später in Kraft setzen.