

avenir debate

Frauenfeindliche Familienbesteuerung

Welche Steuermodelle die Beschäftigung der Frauen fördern

Valérie Müller und Marco Salvi



Dank

Die Autorin und der Autor bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Silja Häusermann und Prof. Dr. Marius Brühlhart, für das externe Lektorat. Ein weiterer Dank gebührt allen Gesprächspartnern, die im Vorfeld dieser Studie wertvolle Inputs eingebracht haben. Für die statistischen Schätzungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der verschiedenen Steuerreformen danken wir Ecoplan, namentlich Phillipp Walker und Michael Mattmann. Die Verantwortung für den Inhalt liegt alleine bei der Autorin und dem Autor und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren	Valérie Müller Marco Salvi
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp
Herausgeber	Avenir Suisse
Gestaltung	Carmen Sopi
Druck	Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© Juni 2020 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen	assistent@avenir-suisse.ch , Tel. 044 445 90 00
Download	www.avenir-suisse.ch/publication/frauenfeindliche-familienbesteuerung/

Executive Summary

Das Schweizer Steuersystem ist frauenfeindlich

Die Familienmodelle haben sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt – weg von der traditionellen Rollenaufteilung hin zu einer erhöhten Arbeitsmarktpartizipation der Mütter. Die zunehmende Beschäftigung der Frauen wirkt sich zwar positiv auf die Gleichstellung der Geschlechter aus, trotzdem wird das Potenzial der vielen gut ausgebildeten Frauen in der Schweiz noch ungenügend ausgeschöpft – umso mehr, da bereits heute jedes Jahr demografiebedingt mehr ältere Personen aus dem Arbeitsmarkt austreten als neue hinzukommen. Das Schweizer Steuersystem stellt ein Hindernis für ein stärkeres berufliches Engagement der Frauen dar. Die gemeinsame Veranlagung der Ehepaare führt dazu, dass das Einkommen der Frauen – in der Regel sind sie die Zweitverdienenden – zu einem deutlich höheren Steuersatz besteuert wird, als dies bei einer individuellen Veranlagung der Fall wäre. Das bestehende Steuersystem setzt also für verheiratete Frauen den Anreiz, nicht oder nur in tiefen Pensen zu arbeiten.

Individualbesteuerung hat das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis unter vielen Optionen

In dieser Studie werden acht Reformvorschläge zur Ehepaar- und Familienbesteuerung auf Bundesebene verglichen. Anhand neuer Schätzungen wird aufgezeigt, welche steuerpolitischen Massnahmen sich in welchen Erwerbsanreizen für die Frauen niederschlagen. Eine Erhöhung des Betreuungskostenabzugs fördert die Erwerbsbeteiligung von (gut ausgebildeten) Müttern und ist mit vergleichsweise tiefen Steuerausfällen verbunden. Bei der Erhöhung des Kinderabzugs handelt es sich hingegen um eine aus volkswirtschaftlicher Sicht teure Entlastungsmassnahme mit voraussichtlich geringer (oder gar negativer) Wirkung auf die Beschäftigung. Die Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize für Zweitverdienende deutlich stärker als Splitting-Modelle. Zudem führt die individuelle Besteuerung zu weniger Steuerausfällen als Modelle, die auf eine gemeinsame Veranlagung setzen. Die Individualbesteuerung weist das beste volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Verhältnis aus, und bringt aufgrund ihrer Unabhängigkeit vom Zivilstand weder eine Heiratsstrafe noch einen Heiratsvorteil mit sich.

Die Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize für Frauen deutlich.

Elternurlaub und Kita-Subventionen: geringe Beschäftigungseffekte

Eine Ausweitung des Erwerbsspensums ist für Eltern nur möglich, wenn die Betreuung der Kinder während dieser Zeit gesichert ist. Änderungen im Steuersystem können also nur dann ihre volle Wirkung erzielen, wenn auch genügend bezahlbare Betreuungsmöglichkeiten verfügbar sind. Der

Ausbau des Angebots und die Senkung der Elternbeiträge wirken sich klar positiv auf die Inanspruchnahme einer externen Betreuung aus – doch Mitnahme- und Verdrängungseffekte führen bei flächendeckenden Preissenkungen oft dazu, dass die Beschäftigungseffekte weniger stark sind als erhofft.

Auch ein bezahlter Mutterschafts- oder Elternurlaub kann die Beschäftigungswirkung stärken, wenn dieser den Verbleib der Eltern im Erwerbsleben erleichtert. Ein aufteilbarer Elternurlaub ermöglicht einen stärkeren Einbezug der Väter in Familienaufgaben und entspricht somit dem Zeitgeist. Die Effekte auf die Beschäftigung und Gleichstellung als auch die Kosten zulasten der betroffenen Familien und des Staatshaushaltes variieren je nach Modell stark. Eine angemessene Länge des Urlaubs ist ausschlaggebend, damit die Beschäftigung der Mütter positiv, die Löhne und Karrierechancen jedoch nicht negativ beeinflusst werden.

Inhalt

Executive Summary	_3
1 _ Schwächen der Familienbesteuerung	_7
1.1 _ Familien im Wandel	7
1.2 _ Progression und gemeinsame Veranlagung schmälern den Arbeitsanreiz der Frauen	8
1.3 _ Steuerliche Bestrafung der Ehefrauen ist international verbreitet	10
2 _ Acht Alternativen zum heutigen System	_12
2.1 _ Erhöhung der Kinder- und Betreuungskostenabzüge	13
2.2 _ Reform der Veranlagungsart	15
2.3 _ Einfluss der Veranlagungsart auf Beschäftigung und Gleichstellung	18
3 _ Weitere familienpolitische Rahmenbedingungen	_24
3.1 _ Verfügbarkeit von bezahlbaren Betreuungsmöglichkeiten ist entscheidend	24
3.2 _ Auswirkungen eines Elternurlaubs auf die Beschäftigung	26
4 _ Empfehlungen für eine liberale Familienpolitik	_30
Literatur	32
 Welche Steuermodelle die Beschäftigung der Frauen fördern	 5

1_ Schwächen der Familienbesteuerung

Das Schweizer Steuersystem ist frauenfeindlich. Die gemeinsame Veranlagung der Ehepaare führt dazu, dass das Einkommen der Frauen – in der Regel sind sie die Zweitverdienenden – zu einem deutlich höheren Steuersatz besteuert wird als dies bei einer individuellen Veranlagung der Fall wäre. Das Steuersystem setzt also für verheiratete Frauen den Anreiz, nicht oder nur in tiefen Pensen zu arbeiten. Dieser Steuernachteil kann sich – besonders, wenn beide Partner ähnlich viel verdienen – in einer «Heiratsstrafe» niederschlagen, sprich: Ein Ehepaar wird steuerlich stärker belastet als ein unverheiratetes Paar mit gleich hohem Einkommen. Eine Anpassung des Steuersystems ist also dringend notwendig, denn dieses sollte weder die Erwerbsanreize noch die Wahl des Zivilstandes beeinflussen.

1.1_ Familien im Wandel

Familien sind ein äusserst wichtiger Bestandteil unserer Gesellschaft: Rund die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt in einem Familienhaushalt (BFS 2017).¹ In den letzten Jahrzehnten fand jedoch ein Wandel der gängigen Familienstruktur statt. Familien werden heute später gegründet und die Anzahl Kinder pro Familie nimmt seit den 1960er Jahren kontinuierlich ab (Höpfinger 2017). Grossfamilien sind heute selten, Zwei-Kind-Familien hingegen die Norm (BFS 2017). Zudem haben Konkubinats- und Eineltern-Familien in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen (BFS 2019a). Die Ehe bleibt nach wie vor die vorherrschende Beziehungsform bei Paaren mit gemeinsamen Kindern: 93 % der Eltern verfügen über einen Trauschein, wobei dieser Anteil bei den jüngeren Generationen etwas niedriger ist (24–34-Jährige: 85 % und 35–44-Jährige: 88 %) (BFS 2019b). Im internationalen Vergleich ist das ein sehr hoher Anteil (OECD 2018).

Die Ehe bleibt nach wie vor die vorherrschende Beziehungsform bei Eltern.

An der Neigung der Schweizer, zu heiraten, sobald eine Familie geplant oder gegründet wird, hat sich in den letzten Jahrzehnten also wenig verändert. Die Arbeitsteilung innerhalb der Familie wandelte sich im Lauf der Zeit hingegen stark: Während eines Grossteils des 20. Jahrhunderts dominierte das traditionelle Familienmodell, bei dem der Vater erwerbstätig ist und sich die Mutter um die Haus- und Familienarbeit kümmert. Heute sind rund 80 % der Mütter² erwerbstätig – wenn auch mehrheitlich in einem Teilzeitpensum (BFS 2019c). Die Art und Weise, wie sich Familien organisieren und welches Erwerbsmodell sie wählen, hängt – nicht nur, aber auch – vom Steuersystem ab.

1 Mindestens ein Elternteil und ein Kind unter 25 Jahren.

2 Mütter mit mindestens einem Kind unter 13 Jahre.

Familienbesteuerung auf Bundesebene

Das Schweizer Steuersystem sieht verschiedene Entlastungsmassnahmen für Familien vor. Der finanziellen Mehrbelastung in Folge der Familiengründung wird einerseits mit Abzügen Rechnung getragen: Bei der direkten Bundessteuer können Eltern pro Kind 6500 Fr. vom steuerbaren Einkommen und 251 Fr. vom Steuerbetrag abziehen (Kinderabzug). Werden Kinder fremdbetreut, kann ein Abzug von maximal 10 100 Fr. pro Kind für die Drittbetreuungskosten geltend gemacht werden (Betreuungskostenabzug). Ferner trägt ein ermässigtter Steuertarif für Eltern zur Entlastung bei.

Ehepaare und gleichgeschlechtliche Lebenspaare mit eingetragener Partnerschaft werden im helvetischen Steuersystem gemeinsam veranlagt. Verschiedene Korrekturmassnahmen wie der Ehepaar- und Zweiverdienerabzug oder der tiefere Verheiratetentarif (der auch auf Ehepaare ohne Kinder angewendet wird) tragen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Ehepaaren und Alleinstehenden Rechnung und dienen der Abschwächung der Progression. Konkubinatspaare ohne Kinder werden einzeln besteuert. Bei Konkubinatsfamilien profitiert ein Elternteil – in der Regel der Erstverdiener – von den familienbedingten Abzügen und dem niedrigeren Elterntarif, während der Zweitverdiener individuell zum Grundtarif besteuert wird (ESTV 2015).

1.2_ Progression und gemeinsame Veranlagung schmälern den Arbeitsanreiz der Frauen

Rein finanziell gesehen lohnt sich eine Erhöhung des Pensums des zweitverdienenden Elternteils – in fast 90% der Familien ist es die Mutter (BFS 2019d) – nur selten, jedenfalls nicht in der kurzen Frist. Aufgrund der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren unterliegt das Zweiteinkommen einem höheren Grenzsteuersatz³ als jenes einer alleinstehenden Person mit gleichem Einkommen. Das heisst: pro zusätzlich verdientem Lohnfranken geht ein Grossteil ans Steueramt und bleibt nicht in der Familie (vgl. Abbildung 1). Dadurch wird der Erwerbsanreiz für Zweitverdienende geschmälert. Können oder wollen Eltern nicht auf die Unterstützung von Verwandten oder Bekannten zählen, ist eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit zudem mit beträchtlichen Betreuungskosten verbunden. Vor allem bei Kleinkindern können diese sehr hoch sein: Die Kosten für einen nicht subventionierten Kita-Platz in der Stadt Zürich liegen zwischen 120 und 160 Fr. pro Kind und pro Tag.⁴ Die teilweise hohen Betreuungsausgaben können jedoch nur bedingt bei der Steuerberechnung geltend gemacht werden: Der Bundessteuerabzug von 10 100 Fr. deckt im Schnitt lediglich die Kosten für knapp zwei nichtsubventionierte Kita-Tage pro Woche.

Die steuerlichen Anreize für eine «durchschnittliche» Schweizer Familie werden in Abbildung 1 verdeutlicht: Angenommen, ein Ehepaar hat zwei betreuungspflichtige Kinder und lebt in der Stadt Zürich. Der Vater arbeitet Vollzeit zu einem Gehalt von 82 000 Fr. (Medianlohn Mann). Die

Die gemeinsame Veranlagung schmälert den Erwerbsanreiz für Zweitverdienende.

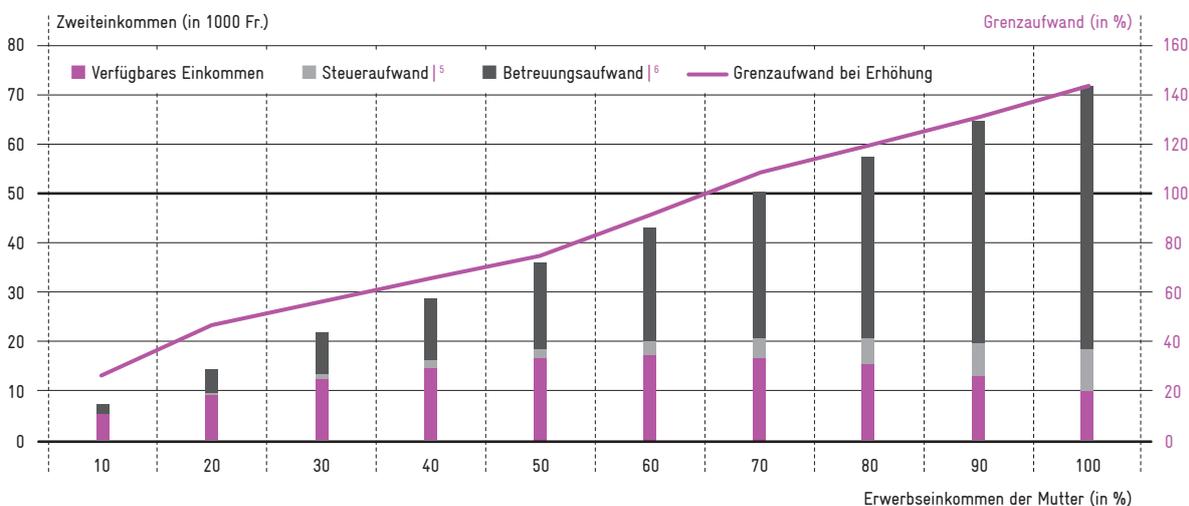
³ Der Grenzsteuersatz drückt aus, wie stark ein zusätzlicher Franken Einkommen besteuert wird. Beträgt der Grenzsteuersatz beispielsweise 10 %, werden pro zusätzlich verdientem Franken 10 Rappen für Steuern aufgewendet.

⁴ Der Maximaltarif der städtischen Kita ist 120 Fr. pro Tag (Stadt Zürich 2019); die Tagesstarife privater Institutionen liegen zwischen 130 und 160 Fr. pro Tag (Stichproben).

Abbildung 1

Erhöhung der Erwerbstätigkeit lohnt sich für die Mutter nicht immer

Ab einem Pensum vom 60 % übersteigen die zusätzlichen Ausgaben für Steuern und Betreuung das zusätzlich erzielte Einkommen: Arbeitet die Mutter Vollzeit, ist das Familieneinkommen tiefer als bei einem 60 % Pensum.



5 Der Steuerbetrag umfasst die direkten Bundessteuern sowie die Gemeinde- und Kantonssteuern.

Berechnungsgrundlage: Nettolohn nach Abzug der Berufskosten, konfessionslos, kein steuerbares Vermögen.

6 Beide Kinder besuchen die Kita an den Tagen, an denen beide Elternteile erwerbstätig sind; Kita-Kosten gemäss Beitragsrechner der Stadt Zürich

Berechnungsgrundlage: Steuerbares Einkommen ohne Betreuungskostenabzug; Maximalbetrag 120 Fr.

Quelle: Kantonales Steueramt Zürich (2019a), Kantonales Steueramt Zürich (2019b), Stadt Zürich (2019), eigene Berechnungen

Mutter würde bei einem 100 %-Pensum 72 000 Fr. verdienen (Medianlohn Frau). Obenstehende Abbildung 1 zeigt, wie sich der Steuer- und Betreuungsaufwand bei einem steigenden Pensum der Mutter entwickelt, und welcher Teil des Zweiteinkommens der Familie schliesslich zur Verfügung steht. Zudem wird der Grenzaufwand – dargestellt als Höhe des zusätzlichen Aufwands im Vergleich zum zusätzlichen Einkommen bei einer 10 %-Pensumserhöhung – abgebildet. Ab einem Grenzaufwand von 100 % lohnt sich die Ausweitung des Erwerbspensums nicht mehr.

Die Betreuungskosten nehmen bei der Erhöhung der Erwerbstätigkeit überproportional zu, da das höhere Familieneinkommen zu einer Reduktion der Subventionen führt. Entscheidet sich eine Mutter für ein höheres Pensum, muss die Familie nicht nur für die Kosten der zusätzlichen Kita-Tage aufkommen, sondern auch eine Verminderung oder gar einen Wegfall der Subventionen hinnehmen. Auch der Steueraufwand steigt überproportional: Einerseits wegen des begrenzten Betreuungskostenabzugs und andererseits wegen der gemeinsamen Veranlagung. Die Erhöhung der Erwerbstätigkeit lohnt sich für die Mutter in diesem Beispiel nur bis zu einem Pensum von 60 %. Ab diesem Punkt übersteigen die zusätzlichen Ausgaben für Steuern- und Betreuung das zusätzlich erzielte Einkommen.⁷

7 Auf den Einfluss der Betreuungskosten bezüglich der Beschäftigung von Müttern wird im Kapitel 3 näher eingegangen.

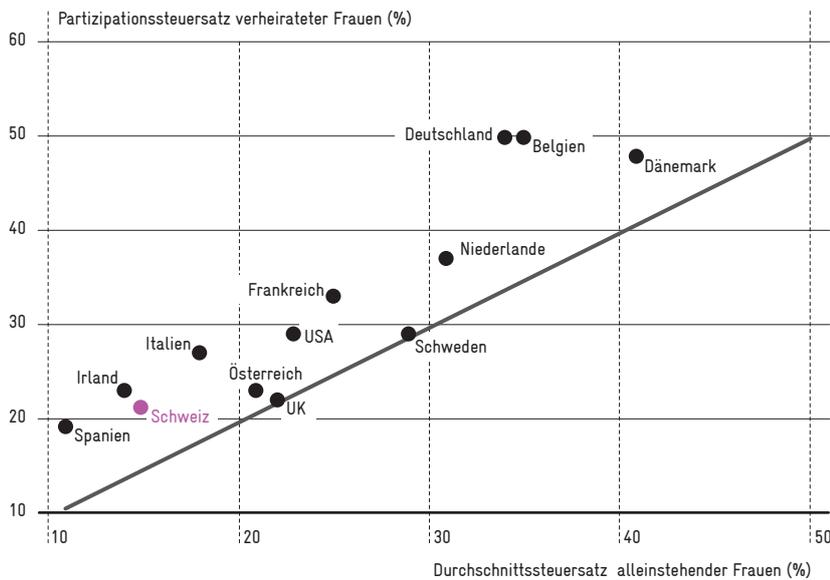
1.3_ Steuerliche Bestrafung der Ehefrauen ist international verbreitet

Die steuerliche Bestrafung von zweitverdienenden Ehepartnerinnen ist nicht nur in der Schweiz eine Tatsache, sondern ein international verbreitetes Phänomen. Am besten lässt sich dies mit einem Vergleich der Steuerbelastung von Erst- und Zweitverdienenden veranschaulichen (Bick und Fuchs-Schündeln 2017). Für ausgewählte Länder wurde berechnet, wie viel Steuern und Sozialabgaben bei einer verheirateten erwerbstätigen Frau anfallen, wenn (hypothetisch) der Tarif für Alleinstehende zur Anwendung käme (horizontale Achse). Anschliessend wurde geschätzt, um wie viel die Steuerrechnung eines verheirateten Paares (berechnet in Prozent des Familieneinkommens) zunimmt, wenn die Ehepartnerin erwerbstätig wird (vertikale Achse).

Der «Partizipationssteuersatz» liegt in vielen Ländern wesentlich höher als der vorher errechnete Durchschnittssteuersatz. In diesen Ländern wären die Zweitverdienerinnen bessergestellt, wenn sie individuell besteuert werden könnten. In Grossbritannien, Schweden und Österreich, die eine «reine» Individualbesteuerung anwenden, ist ein derartiger Nachteil nicht vorhanden. In Deutschland hingegen, das ein Splittingssystem

Abbildung 2
Zweitverdienerinnen zahlen um 50 Prozent höhere Steuern

Je grösser der Unterschied zwischen den beiden Steuersätzen ist (Diszanz zur Diagonalen), desto stärker werden Zweitverdienerinnen steuerlich bestraft. Auch unser Steuersystem bestraft Zweitverdienerinnen: Für die Durchschnittsverdienerin sind Einkommenssteuern und Sozialabgaben um rund 50 % höher als im Falle einer individuellen Besteuerung.



Hinweis: Wie im Beispiel von Abbildung 1 wird für die Schweiz angenommen, dass der kinderlose Haushalt in der Stadt Zürich wohnt, und dass die Ehegatten das geschlechtsspezifische Durchschnittseinkommen verdienen.

Quelle: Bick und Fuchs-Schündeln (2017); eigene Berechnungen

kennt, aber auch in Belgien und in Dänemark, mit ihren stark progressiven Steuersystemen, werden die Zweitverdienerinnen besonders stark bestraft. Obschon in der Schweiz die Progression der Einkommenssteuer – mit der gewichtigen Ausnahme der direkten Bundessteuer – flach ist (Salvi und Zobrist 2013; vgl. Box 2), lasten auf gemeinsam veranlagten Durchschnittsverdienerinnen rund 50 % höhere Steuern als im Falle einer individuellen Besteuerung.

Von Heiratsstrafen und Heiratsvorteilen

Die Benachteiligung der Zweitverdiener ist nicht das einzige Problem, das die gemeinsame Veranlagung verursacht. Je nach Höhe und Verteilung des Einkommens auf die Partner kann die Steuerrechnung höher oder tiefer ausfallen, abhängig davon, ob man verheiratet ist oder nicht. Unser Steuersystem ist nicht zivilstandsneutral; es verursacht Heiratsvorteile und -strafen, wie das nachfolgende Beispiel illustriert:

Unser Steuersystem ist nicht zivilstandsneutral.

Berechnet wird der jeweilige Steuerbetrag, den eine Familie mit Trauschein und eine Konkubinatsfamilie – unter sonst gleichen Annahmen – bei unterschiedlicher Einkommenszusammensetzung begleichen müsste. Während sich eine Ehe für die Einverdienerfamilie lohnen würde, sind die Zweiverdienerfamilien im Konkubinat steuerlich bessergestellt. Als Faustregel kann festgehalten werden, dass Paare steuerlich vor allem dann von der Ehe profitieren, wenn sie ein tiefes Gesamteinkommen aufweisen oder die Einkommen der Partner ungleich verteilt sind.⁸

Tabelle 1

Heiratsstrafe besteht vor allem bei gleichmässiger Einkommensverteilung

	Einkommensverteilung der Paarbaushalte		
	150 000 & 0 Fr.	100 000 & 50 000 Fr.	75 000 & 75 000 Fr.
Steuerbetrag Verheiratete	18 420 Fr.	16 360 Fr.	16 360 Fr.
Steuerbetrag Konkubinat	22 000 Fr.	12 570 Fr.	12 330 Fr.
Heiratsstrafe /-vorteil	-3580 Fr. (-16 %)	3790 Fr. (+30 %)	4030 (+33 %)

Hinweis: Der Steuerbetrag umfasst die direkten Bundessteuern sowie die Gemeinde- und Kantonssteuern.

Quelle: Kantonales Steueramt Zürich (2019a), Kantonales Steueramt Zürich (2019b), eigene Berechnungen

⁸ Steuerrechtlich ist in der Schweiz von einer Heiratsstrafe die Rede, wenn Ehepaare mindestens 10 % mehr Steuern bezahlen als Konkubinatspaare mit den gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung gehen davon aus, dass rund 700 000 Ehepaare (450 000 Zweiverdienerpaare und 250 000 Rentnerpaare) von einer Heiratsstrafe auf Bundesebene betroffen sind und rund 380 000 Ehepaare von einem Heiratsvorteil profitieren, also mindestens 10 % weniger Steuern bezahlen als ein vergleichbares Konkubinatspaar (Bundesrat 2018). Zudem gibt es weitere Bereiche wie z.B bei den Sozialversicherungen oder im Erbrecht, bei denen verheiratete Paare Vorteile haben.

2_ Acht Alternativen zum heutigen System

Schon seit langem steht die Behebung der Schwächen des Steuersystems im politischen Fokus: Bereits seit über 30 Jahren gab es immer wieder Bemühungen zur Abschaffung der Heiratsstrafe – bisher ohne Erfolg. Seit einiger Zeit wird auch der Abbau von negativen Erwerbsanreizen für die Arbeit der Frauen vermehrt diskutiert. In diesem Kapitel werden acht Reformvorschläge zur Ehepaar- und Familienbesteuerung auf Bundesebene verglichen. Alle würden grundsätzlich zum Abbau des einen oder anderen Problems beitragen, allerdings in unterschiedlichem Ausmass und mit unterschiedlichen Prioritäten und Kostenfolgen. Es sind dies:

- die Erhöhung des Kinderabzugs respektive des Betreuungskostenabzugs,
- die Einführung der reinen oder der modifizierten Individualbesteuerung,
- der Übergang zum Voll- oder Teilsplitting,
- die Besteuerung nach Konsumeinheiten mit und ohne Plafonierung.

Im nachfolgenden Vergleich wird ersichtlich, welche steuerpolitischen Reformen sich in welchen Erwerbsanreizen für Frauen niederschlagen – respektive wie stark das Arbeitsangebot durch die jeweilige Massnahme beeinflusst wird. Der volkswirtschaftliche Nutzen der Massnahmen in Form einer höheren Erwerbstätigkeit der Frauen ist jedoch nur die eine Seite der Medaille: Dem Nutzen sollten auch die Kosten gegenübergestellt werden. Bei Steuerreformen resultieren diese in Form von Steuerausfällen. Deshalb werden am Ende dieses Kapitels die Beschäftigungseffekte im Verhältnis zu den Steuerausfällen dargestellt – es wird also aufgezeigt, welche Massnahme das beste Kosten- Nutzen-Verhältnis aufweist (vgl. Tabelle 7).

Die Bundessteuern spielen eine nachrangige Rolle in der Gesamtsteuerbelastung von Familien, denn der weitaus grössere Anteil des Steueraufkommens ist auf die Kantons- und Gemeindesteuern zurückzuführen. Trotzdem beschränken wir uns in diesem Kapitel auf die Bundessteuern, da eine Betrachtung der Familienbesteuerung auf Kantonsebene den Rahmen dieser Analyse sprengen würde, und die kantonalen Unterschiede in der Familienbesteuerung gross sind. Die negativen Erwerbsanreize können jedoch bereits mit einer Anpassung des Steuersystems auf Bundesebene abgeschwächt werden – bei einer Ausweitung auf die Kantone ist tendenziell mit einer Verstärkung der Beschäftigungseffekte zu rechnen.

Die Bundessteuer – eine Angelegenheit vor allem für die oberen Einkommen

Für die Diskussion über Steuerreformen ist in Erinnerung zu rufen, welche Haushalts- und Einkommensgruppen wieviel zu den Einnahmen der direkten Bundessteuer beitragen: Tabelle 2 veranschaulicht dazu Daten der ESTV (2019a). Es wird ersichtlich, dass Verheiratete und Einelternfamilien in der Schweiz für rund 70% der Einnahmen der direkten Bundessteuer aufkommen, die restlichen 30% sind auf Alleinstehende zurückzuführen. Am meisten direkte Bundessteuer, nämlich 40%, zahlt das oberste Prozent der Einkommen. Und fast 80% des gesamten Bundessteueraufkommens werden durch die 10% höchsten Einkommen getragen, während auf die untere Hälfte der Einkommen lediglich 2% entfallen.

Tabelle 2

Die obersten 10 Prozent der Einkommen bezahlen 80 Prozent der Steuern

	Oberste 1%	Oberste 5%	Oberste 10%	Oberste 20%	Oberste 50%
Ehepaare und Familien	31,5%	53%	60%	66%	69%
Alleinstehende	8,5%	14%	18%	22%	29%
Total	40%	67%	78%	88%	98%

Quelle: ESTV(2019a)

2.1_ Erhöhung der Kinder- und Betreuungskostenabzüge

Es gibt verschiedene Ansätze, um die Schwächen der heutigen Familienbesteuerung zu beseitigen. So können beispielsweise Steuerabzüge bestehende Ungleichbehandlungen zwischen verschiedenen Zivilstands- und Erwerbsmodellen korrigieren (Verheirateten- resp. Zweiverdiener-Abzug). Bereits heute wird der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Haushalte mit Steuerabzügen Rechnung getragen. Hinsichtlich der Familienbesteuerung sorgt die geplante Erhöhung des Betreuungskostenabzugs von 10 100 Fr. auf 25 000 Fr. und des Kinderabzugs von 6500 Fr. auf 10 000 Fr. bei der direkten Bundessteuer für Diskussionsstoff.

Von der Erhöhung des Betreuungskostenabzugs profitieren vor allem Familien, bei denen beide Eltern einer Erwerbstätigkeit in hohen Pensen nachgehen und deshalb beträchtliche Betreuungskosten begleichen müssen. Aber auch Familien, die ihre Kinder an zwei oder drei Tagen institutionell betreuen lassen, werden bereits entlastet, da die jährlichen Betreuungskosten schnell den heutigen Maximalabzug von 10 100 Fr. überschreiten. Da die steuerliche Entlastung an die tatsächlich anfallenden Betreuungskosten gebunden ist – und diese meist nur während weniger Jahre hoch sind – werden Steuerausfälle von lediglich 60 Mio. Fr. (10 Mio. Fr. davon auf Bundesebene) geschätzt (Morger 2015a,b).

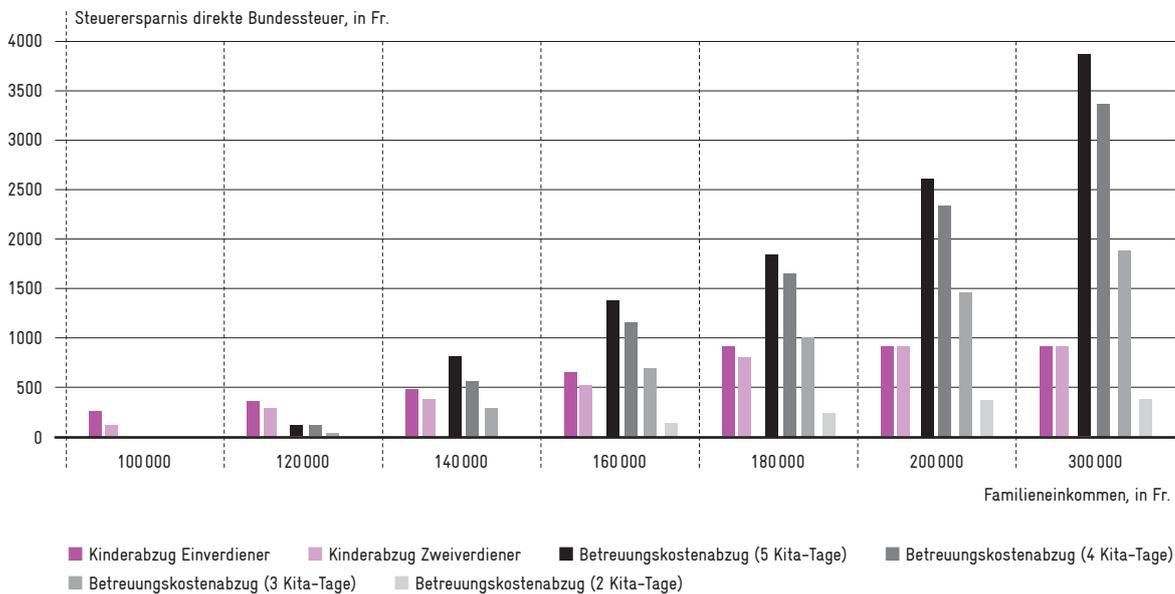
Von einer Erhöhung des Kinderabzugs profitieren alle Familien während der ganzen Kindheit und Erstausbildung des Nachwuchses – unabhängig davon, ob das Familienbudget durch Betreuungskosten geschmä-

Vor allem Eltern mit hohen Erwerbspensen profitieren von einem höheren Betreuungskostenabzug.

Abbildung 3

Höherer Betreuungskostenabzug vorteilhaft für Eltern mit hohen Erwerbsspenden

Von der Erhöhung des Betreuungskostenabzugs profitieren vor allem Familien mit hohen Kitakosten. Aufgrund der steuerlichen Entlastungsmassnahme lohnt sich die Pensumserhöhung für gut ausgebildete Mütter (trotz der Betreuungskosten) daher eher.



Hinweis: Die Steuerersparnisse beziehen sich auf ein Ehepaar mit zwei betreuungspflichtigen Kindern, das in der Stadt Zürich wohnt.

Quelle: Kantonales Steueramt Zürich (2019a), Kantonales Steueramt Zürich (2019b), Stadt Zürich (2019), eigene Berechnungen

lert wird oder nicht. Aufgrund der giesskannenmässigen Entlastung der Familien über einen langen Zeitraum wird für die Erhöhung des Kinderabzugs mit deutlich höheren Steuerausfällen des Bundes – von bis zu 350 Mio. Fr. pro Jahr (Schweizer Parlament 2019) – gerechnet als bei der gezielten vorübergehenden Entlastung von Familien mit hohen Betreuungskosten.

Doch was bringen die beiden Massnahmen aus Sicht der Beschäftigung bzw. der Gleichstellung? Im Vergleich zum heutigen System senken beide Abzüge die Grenzsteuersätze. Die Veränderung ist beim Kinderabzug jedoch geringer, wodurch die Erwerbsanreize nur minim gesteigert werden dürften. Hinzu kommt, dass ein grösserer Kinderabzug auch das verfügbare Einkommen von Einverdienerhaushalten erhöht: Gewichten die Eltern zusätzliche Freizeit stärker als eine Erhöhung des Konsums, werden sie ihr Arbeitsangebot eher reduzieren statt steigern (Einkommenseffekt grösser als Substitutionseffekt). Alles in allem dürfte eine Erhöhung des Kinderabzugs – wenn überhaupt – einen geringen Effekt auf die Erwerbstätigkeit der Familien haben.

Hingegen reduziert ein höherer Betreuungskostenabzug die Grenzsteuersätze für Familien mit hohen Betreuungskosten beträchtlich. Die negativen Erwerbsanreize können somit gezielt für jene Eltern gesenkt werden, die nicht mehr von subventionierten Kita-Plätzen profitieren und bei denen eine Erhöhung des Erwerbsspendens deshalb mit erhebli-

chem Betreuungs- und Steueraufwand verbunden ist. Wird diese steuerliche Mehrbelastung reduziert, lohnt sich die Pensumserhöhung für gut ausgebildete Mütter (trotz der hohen Betreuungskosten) eher. Schätzungen zufolge dürfte die Erhöhung des Betreuungskostenabzugs mit einer Zunahme der Beschäftigung um bis zu 2500 Vollzeitäquivalente (VZÄ) einhergehen (Schweizer Parlament 2019). Würden die Betreuungskostenabzüge nicht nur auf Bundes- sondern auch auf Kantonsebene erhöht, ist mit einer Beschäftigungszunahme von insgesamt 4800 VZÄ zu rechnen (Morger 2015b). Da die zusätzlich erwerbstätigen Mütter wiederum Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen generieren, könnten die Kosten langfristig zumindest teilweise kompensiert werden.

Tabelle 3

Erhöhung des Betreuungskostenabzugs senkt Grenzsteuersätze für Mütter deutlich

	<i>Erhöhung des Erwerbsspensums der Mutter</i>				
	von 0 % auf 20 %	von 20 % auf 40 %	von 40 % auf 60 %	von 60 % auf 80 %	von 80 % auf 100 %
Status quo	-0,08 %	1,78 %	4,49 %	6,65 %	9,56 %
Erhöhung Betreuungskostenabzug	-0,08 %	1,78 %	1,06 %	1,83 %	4,73 %
Erhöhung Kinderabzug	-0,06 %	1,62 %	4,01 %	5,99 %	8,18 %

Hinweis: Aufgezeigt werden die Grenzsteuersätze der direkten Bundessteuer bei einer 20%-Pensumserhöhung des zweitverdienenden Elternteils bei einem Ehepaar mit zwei betreuungspflichtigen Kindern, das in der Stadt Zürich wohnt. Beide Partner verdienen bei einer Vollzeitstelle 100 000 Fr. pro Jahr. Würden auch die Steuern auf Gemeinde- und Kantonsebene einbezogen, wären die Grenzsteuersätze rund zwei bis drei mal so hoch.

Quelle: Kantonales Steueramt Zürich (2019a), Kantonales Steueramt Zürich (2019b), Stadt Zürich (2019), Eigene Berechnungen

Fazit

Mit der Erhöhung des Betreuungskostenabzugs könnte verhindert werden, dass sich Mütter ganz aus dem Erwerbsleben zurückziehen oder ihr Arbeitspensum stark reduzieren, weil die Belastung durch Steuer- und Betreuungskosten zu hoch ist. Die Entlastung erfolgt gezielt und temporär, und ist daher mit geringen Steuerausfällen verbunden.

Eine Erhöhung des Kinderabzugs hat hingegen kaum einen Einfluss auf die Erwerbsanreize. Vielmehr handelt es sich um eine Entlastungsmassnahme nach dem Giesskannenprinzip, die unabhängig vom gewählten Familienmodell und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gewährt wird.

2.2_ Reform der Veranlagungsart

Zusätzlich zum Einsatz von Abzügen kann die Art der Veranlagung angepasst werden: Eine Möglichkeit besteht darin, auf die gemeinsame Veranlagung zu verzichten und jede Person einzeln zu besteuern. Möchte

man die gemeinsame Besteuerung beibehalten, können Korrekturmaßnahmen zur Senkung des Grenzsteuersatzes auf Zweiteinkommen umgesetzt werden.

Box 3

Die «gerechte» Familiensteuer gibt es nicht

Auf die Frage nach der «fairen» Familienbesteuerung gibt es nicht die eine richtige Antwort. Für die Dämpfung der Einkommensunterschiede gibt es die Steuerprogression. Wer über eine höhere Leistungsfähigkeit verfügt, muss auch deutlich mehr beitragen. Sollen Haushalte mit gleichem Einkommen gleich besteuert werden (horizontale Gerechtigkeit), müssen die Familiengröße, die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Haushaltsproduktion (je nach Beschäftigungsgrad der Eltern) und die Haushaltsvorteile von Familien gegenüber Alleinstehenden berücksichtigt werden. Soll die Zivilstandsneutralität gewährleistet werden, müssen verheiratete Paare gleich viele Steuern wie Konkubinatspaare mit gleichem Einkommen zahlen.

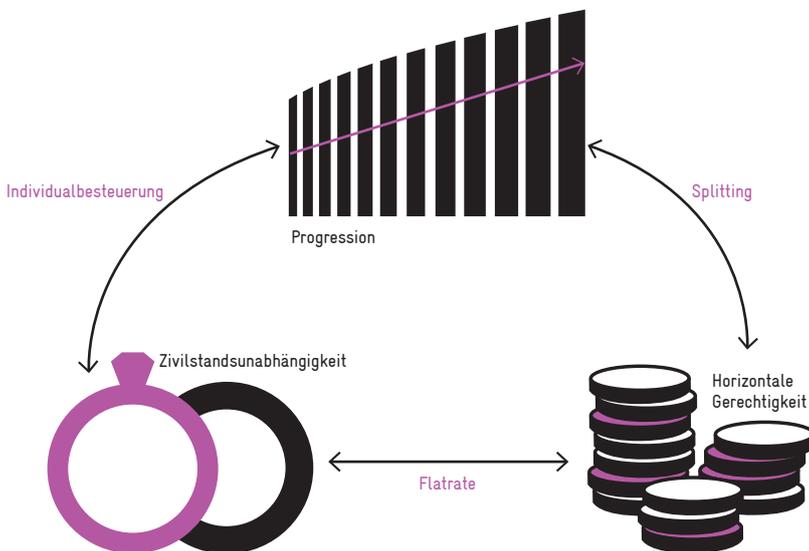
Wünschenswert wäre ein Besteuerungsmodell, das all diese Forderungen vereint. Dies ist und bleibt jedoch Wunschdenken, denn unter einer progressiven Einkommenssteuer lassen sich Zivilstandsneutralität und horizontale Gerechtigkeit zwischen Haushalten nicht simultan erreichen. Will man die Progressivität des Steuersystems beibehalten, so muss man sich entweder für die Zivilstandsneutralität oder für die horizontale Gerechtigkeit entscheiden. Wem die Zivilstandsunabhängigkeit wichtiger ist, der wird eine getrennte Veranlagung von allen Paaren – also die Individualbesteuerung – bevorzugen.

Progression, Zivilstandsunabhängigkeit und horizontale Gerechtigkeit können nicht gleichzeitig erreicht werden.

Abbildung 4

Trilemma der Familienbesteuerung

Nur jeweils zwei der drei Ziele können gleichzeitig erreicht werden.



Quelle: Eigene Darstellung

Da es bezüglich der Gerechtigkeit kein klar zu befürwortendes Modell gibt, könnte man sich an der Effizienz orientieren: Von diesem Gesichtspunkt aus ist die individuelle der gemeinsamen Besteuerung vorzuziehen, weil sie die Erwerbsentscheidungen am wenigsten verzerrt.

Bei Beibehaltung des progressiven Tarifs stellen folgende Steuermodelle eine Alternative zum heutigen System dar:

Individualbesteuerung

Bei der Individualbesteuerung wird jede Person einzeln besteuert, unabhängig vom Zivilstand. Bei der reinen Individualbesteuerung gibt es nur einen Steuertarif, der auf alle angewendet wird. Die eingeschränkte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird einzig durch Steuerabzüge berücksichtigt. Es ist denkbar, dass gewisse Familien (z.B. Alleinerziehende) mit zusätzlichen Abzügen entlastet werden. Die modifizierte Individualbesteuerung wie sie in einer Studie von Ecoplan (2019) vorgestellt wird, sieht zur Entlastung von Familien die Beibehaltung eines tieferen Familientarifs vor: Angelehnt an die Praxis, die heute bei Konkubinatsfamilien gilt, wird ein Elternteil mit dem (niedrigeren) Familientarif besteuert, der andere mit dem Alleinstehendentarif.⁹

Splitting

Das Splitting ist eine Variante der gemeinsamen Besteuerung, die garantiert, dass die Verteilung der Einkommen innerhalb der Familie keinen Einfluss auf die Höhe der Besteuerung ausübt. Beim Vollsplitting wird das Gesamteinkommen von Ehepaaren zum Satz des halben Gesamteinkommens besteuert. Beim Teilsplitting wird das Gesamteinkommen nicht hälftig geteilt, sondern durch eine Zahl zwischen Eins und Zwei, z.B. durch 1,7. Bei einem Familieneinkommen von 100 000 Fr. dient im Teilsplitting mit Divisor 1,7 ein Einkommen von 58 800 Fr. ($100\,000/1,7$) als Grundlage zur Bestimmung des Steuersatzes. Dieser Steuersatz wird jedoch auf das Gesamteinkommen (100 000 Fr.) angewendet.

Bei Konkubinatsfamilien wird für einen Elternteil der Steuersatz nach Splittingverfahren ermittelt. Der andere Elternteil wird steuerlich wie eine alleinstehende Person behandelt (Kantonales Steueramt Aargau 2019).¹⁰

Besteuerung nach Konsumeinheiten

Die Besteuerung nach Konsumeinheiten – im Kanton Waadt und in Frankreich «Quotient familial» genannt – ist eine Sonderform des Splittingverfahrens, bei der das Gesamteinkommen durch einen von der Anzahl Familienmitglieder abhängigen, variablen Divisor geteilt wird. Im Kanton Waadt entspricht ein Single-Haushalt einer Konsumeinheit und ein kinderloses Ehepaar 1,8 Einheiten. Pro Kind werden weitere 0,5 Ein-

9 In der vorliegenden Analyse werden für die Individualsteuermodelle die gleichen Versicherungs-, Kinder- und Betreuungskostenabzüge wie im heutigen System angewendet. Die Sozialabzüge werden den Eltern jeweils zur Hälfte angerechnet. Der Zweiverdiener- und der Ehepaarabzug ist aufgrund der individuellen Veranlagung hinfällig. Es werden keine zusätzlichen Abzüge für Alleinerziehende oder Einverdienerhaushalte angewendet.

10 Für diese Analyse werden für die Splittingmodelle die gleichen Versicherungs-, Kinder- und Betreuungskostenabzüge wie im heutigen System auf Bundesebene angewendet. Der Zweiverdienerabzug beträgt 1500 Fr. und der Ehepaarabzug entfällt. Der Divisor für das Teilsplittingmodell beträgt 1,7. Es wird der heutige Alleinstehendentarif angewendet.

heiten addiert (ESTV 2015).¹¹ Die Entlastung von Familien mit hohem Einkommen ist plafoniert.¹² Es ist auch denkbar, eine Besteuerung nach Konsumeinheiten ohne Plafonierung vorzunehmen. Für diese Analyse werden für die Besteuerung nach Konsumeinheiten die gleichen Versicherungs- und Betreuungskostenabzüge wie im heutigen System angewendet. Der Zweiverdienerabzug beträgt 1500 Fr. und der Ehepaarabzug entfällt. Anders als im Kanton Waadt wird bei den Berechnungen für die direkte Bundessteuer auch auf einen Kinderabzug verzichtet. Es wird der heutige Alleinstehendentarif angewendet.

Bei den hier untersuchten Steuermodellen handelt es sich keinesfalls um eine abschliessende Liste: Beispielsweise wären weitere Ausprägungen der Individualbesteuerung denkbar, bei denen es nur einen Steuertarif, aber höhere oder zusätzliche Abzüge für bestimmte Familientypen gibt. Auch bei den Splittingmodellen wären Varianten mit anderen Divisoren erdenklich.¹³ Letztendlich besteht zudem die Möglichkeit einer Familienbesteuerung ohne progressiven Tarif («Flat rate tax»).

2.3_ Einfluss der Veranlagungsart auf Beschäftigung und Gleichstellung

Mit welchem Steuermodell kann das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden – also eine gegebene Zunahme der Beschäftigung mit den kleinsten Steuerausfällen?¹⁴ Dies hängt entscheidend von den Grenzsteuersätzen für die zweitverdienenden Ehepartnerinnen- und -partner ab.

Tiefere Grenzsteuersätze bei der Individualbesteuerung...

Tabell 4 zeigt anhand eines konkreten Beispiels, dass alle Modelle den Grenzsteuersatz senken, vor allem bei höheren Erwerbspensen. Die Grenzsteuersätze sind beim Voll- und Teilsplitting zwar tiefer als im Status quo, jedoch höher als bei der Individualbesteuerung. Im Waadtländer Modell sind die Grenzsteuersätze bei hohen Erwerbspensen und somit auch höheren Einkommen tief, da diese besonders vom hohen Divisor profitieren. Auf die Besteuerung nach Konsumeinheiten ohne Plafond wurde in diesem Beispiel verzichtet, da die Plafonierung erst ab einem steuerbaren Einkommen über 200 000 Fr. greift.

11 Bei Einelfamilien wird ein Divisor von 1,3 plus 0,5 pro Kind angewendet. Bei Konkubinatsfamilien wird bei einem Elternteil der Einelfamilien (1,3 plus 0,5 pro Kind) angewendet, der andere Elternteil wird steuerlich wie eine alleinstehende Person behandelt.

12 Die Reduktion des steuersatzbestimmenden Einkommens aufgrund eines Kindes darf nicht höher sein, als die Reduktion, die ein Ehepaar mit einem Kind bei einem Einkommen von 200 900 Fr. gegenüber einem Ehepaar mit gleichem Einkommen ohne Kinder hat. Bei jedem weiteren Kind erhöht sich das massgebende steuerbare Einkommen um 22 300 Fr. (bei zwei Kindern liegt der Plafond also bei 223 200 Fr.) (ESTV 2019b).

13 In Frankreich wird ab dem dritten Kind eine ganze Konsumeinheit pro zusätzlichem Kind gewährt.

14 Auf Umverteilungswirkungen zwischen den Familientypen wird in dieser Analyse nicht speziell eingegangen.

Tabelle 4

Individualbesteuerung senkt Grenzsteuersätze für Zweiteinkommen deutlich

	Erhöhung des Erwerbsspensums des Zweitverdienenden				
	von 0 % auf 20 %	von 20 % auf 40 %	von 40 % zu 60 %	von 60 % zu 80 %	von 80 % zu 100 %
Status quo	-0,08 %	1,78 %	4,49 %	6,65 %	9,56 %
Reine Individualbesteuerung	-3,16 %	-1,55 %	0,44 %	2,70 %	4,33 %
Mod. Individualbesteuerung	-0,74 %	-0,82 %	0,57 %	2,70 %	4,33 %
Vollsplitting (Faktor 2)	1,10 %	1,16 %	2,54 %	2,97 %	5,40 %
Teilsplitting (Faktor 1,7)	1,71 %	1,33 %	2,65 %	5,74 %	6,61 %
Waadtländer Modell	0,45 %	0,70 %	2,74 %	2,95 %	3,26 %

Hinweis: Aufgezeigt werden die Grenzsteuersätze der direkten Bundessteuer bei einer 20%-Pensumserhöhung des zweitverdienenden Ehepartners. Beide Partner verdienen bei einer Vollzeitstelle 100 000 Fr pro Jahr. Würden auch die Steuern auf Gemeinde- und Kantonsebene einbezogen, wären die Grenzsteuersätze rund zwei- bis dreimal so hoch.

Quelle: Kantonales Steueramt Zürich (2019a), Kantonales Steueramt Zürich (2019b), eigene Berechnungen

...sichern stärkere Beschäftigungseffekte

Die Modelle können die negativen Erwerbsanreize also unterschiedlich stark mildern. Dies zeigt sich auch bei den Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit in Vollzeitäquivalenten (VZÄ), welche Ecoplan (2019) im Rahmen ihrer Studie zur Individualbesteuerung und für vorliegende Analyse¹⁵ für die Splittingmodelle geschätzt hat. Die Einführung der modifizierten Individualbesteuerung auf Bundesebene erhöht die Beschäftigung um rund 19 000 VZÄ, was einer Zunahme der Erwerbstätigen von rund 0,5 % entspricht. Rund 11 500 der zusätzlichen VZÄ sind auf Beschäftigte zurückzuführen, die ihr Arbeitspensum erhöhen (Stundeneffekt). Die anderen 7900 VZÄ werden von Personen ausgelöst, die bisher nicht erwerbstätig waren (Partizipationseffekt). Weitere 20 000 bis 40 000 VZÄ kommen bei einer Einführung auf Kantonsebene hinzu (Ecoplan 2019).

Bei einer Einführung der Individualbesteuerung auf allen Ebenen könnten also rund 40 000 bis 60 000 zusätzliche Vollzeitstellen geschaffen werden. Dies entspricht einer Ausweitung des Erwerbsspensums um 20 % (z.B. von 60 % auf 80 %) bei 300 000 erwerbstätigen Frauen, sprich: Beinahe jede siebte erwerbstätige Frau könnte ihr Pensum erhöhen.

Tiefer fällt die Erwerbszunahme bei den Splittingmodellen aus: Rund 12 300 zusätzliche Vollzeitstellen werden bei einem Übergang zum Volls-

15 Die Berechnungen der Steuerausfälle und der Beschäftigungseffekte der verschiedenen Modelle wurden von Ecoplan im Rahmen dieser Analyse durchgeführt. In einem ersten Schritt wurden für die verschiedenen Steuermodelle die Steuerbelastung in Abhängigkeit von Einkommen, Zivilstand, Kinder und Verteilung des Einkommens innerhalb des Haushaltes modelliert. Auf der Basis der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) wurde die Steuer-schuld auf individueller Ebene geschätzt und anschliessend für die Schweiz hochgerechnet. Schliesslich wurde anhand von bestehenden Schätzungen der Arbeitsangebotselastizitäten die Auswirkungen der Veränderung der Steuerbelastung auf die Erwerbstätigkeit bestimmt. Detaillierte Informationen zum methodischen Vorgehen sind in Ecoplan (2019) zu finden.

plitting besetzt, wovon sich mehr als 10 000 VZÄ durch die Erhöhung des Pensums von bereits Erwerbstätigen ergeben. Mit einer Zunahme der Erwerbstätigkeit von nur 6500 VZÄ schneidet das Teilsplitting deutlich schlechter ab. Der negative Partizipationseffekt (-600 VZÄ) deutet darauf hin, dass der Eintritt in den Arbeitsmarkt für nicht Erwerbstätige nicht attraktiv genug ist. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit ist lediglich auf höhere Arbeitspensen zurückzuführen. Bei der Besteuerung nach Konsumeinheiten nimmt die Beschäftigung um 12 200 (Waadtländer Modell) respektive 13 700 VZÄ (ohne Plafonierung) zu. Die Zunahme wird grösstenteils durch die Erhöhung des Erwerbsums verursacht.

Tabelle 5

Beschäftigungseffekte und Steuerausfälle bei einem Wechsel des Steuermodells (direkte Bundessteuer)

	<i>Erwerbszunahme (in VZÄ)</i>	<i>Steuerausfall (in Mio. Fr.)</i>
<i>Modifizierte Individualbesteuerung</i>	19 370	783
<i>Reine Individualbesteuerung</i>	17 690	158
<i>Besteuerung nach Konsumeinheiten ohne Plafond</i>	13 710	1 447
<i>Vollsplitting (Faktor 2)</i>	12 250	1 382
<i>Waadtländer Modell</i>	12 230	1 165
<i>Teilsplitting (Faktor 1,7)</i>	6 490	766

Quelle: Berechnungen Ecoplan

Teure Splittingmodelle

Der Wechsel des Besteuerungsmodells ist mit Steuerausfällen verbunden, die je nach Modell unterschiedlich hoch ausfallen. Bei vorliegenden Schätzungen werden nur die direkten Effekte berücksichtigt – sprich, die anfallenden Steuerausfälle aufgrund der veränderten Berechnungsgrundlage. Der Tatsache, dass basierend auf der wachsenden Erwerbstätigkeit zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden, wird nicht Rechnung getragen (Ecoplan 2019). Am tiefsten sind die Ausfälle – mit rund 160 Mio. Fr. – bei der reinen Individualbesteuerung. Die Steuerausfälle sind vor allem auf Verheiratete ohne Kinder zurückzuführen, welche im Vergleich zum heutigen System entlastet werden. Ehe- und Konkubinatspaare mit Kindern werden jedoch zusätzlich belastet. Die grösste Mehrbelastung fällt bei Alleinerziehenden an. Sie werden um fast 90 % höher besteuert als heute. Bei der Einführung der modifizierten Individualbesteuerung gehen die Einkommensteuereinnahmen um rund 11 % – 780 Mio. Fr. – zurück. Für Konkubinats- und Einelternfamilien besteht kein Unterschied zum heutigen System. Ehepaare mit und ohne Kindern profitieren etwa in gleichem Ausmass von der modifizierten Individualbesteuerung.

Die Einführung der Individualbesteuerung verursacht vergleichsweise tiefe Steuerausfälle.

Zu Steuerausfällen von rund 770 Mio. Fr. führt das Teilsplitting. Bei diesem Modell werden Verheiratete ohne Kinder (-23 %) deutlich stärker entlastet als Verheiratete mit Kindern (-10 %).

Zu Steuerausfällen von 1,38 Mrd. Fr. führt das Vollsplitting. Diese sind zum Grossteil auf die hohen Steuerentlastungen von Ehepaaren ohne Kinder (-830 Mio. Fr.) zurückzuführen. Die Einführung der Besteuerung nach Konsumeinheiten ist mit Steuerausfällen von 17% bis 21% verbunden.

Die 1,16 Mrd. Fr. Steuerausfälle beim Waadtländermodell sind vor allem auf die Entlastung der Ehepaare zurückzuführen. Während Ehepaare mit und ohne Kindern rund einen Viertel weniger Steuern generieren als im heutigen System, werden Konkubinatsfamilien stärker belastet. Die höchsten Steuerausfälle werden bei der Einführung der Besteuerung nach Konsumeinheiten ohne Plafonierung generiert. Mit 1,45 Mrd. Fr. sind die Mindereinnahmen beinahe doppelt so hoch wie bei der modifizierten Individualbesteuerung oder beim Teilsplitting.

Tabelle 6

Steuerliche Entlastung/Belastung verschiedener Haushaltstypen nach Steuermodell

	<i>Reine Individualbesteuerung (in Mio. Fr.)</i>	<i>Modifizierte Individualbesteuerung (in Mio. Fr.)</i>	<i>Vollsplitting (in Mio. Fr.)</i>	<i>Teilsplitting (in Mio. Fr.)</i>	<i>Waadtländer Modell (in Mio. Fr.)</i>	<i>Besteuerung nach Konsumeinheiten ohne Plafond (in Mio. Fr.)</i>
<i>Verheiratete ohne Kind</i>	-384 (-16 %)	-384 (-16 %)	-830 (-35 %)	-533 (-23 %)	-643 (-27 %)	-643 (-27 %)
<i>Verheiratete mit Kind</i>	+130 (+6 %)	-399 (-18 %)	-504 (-23 %)	-210 (-10 %)	-523 (-24 %)	-790 (-36 %)
<i>Konkubinatsfamilie mit Kind</i>	+40 (+33 %)	0	-23 (-19 %)	-12 (-10 %)	+9 (+7 %)	-1 (-1 %)
<i>Alleinerziehende</i>	+56 (+86 %)	0	-25 (-38 %)	-11 (-17 %)	-8 (-12 %)	-13 (-20 %)
Total	-158 (-2 %)	-783 (-11 %)	-1382 (-20 %)	-766 (-11 %)	-1165 (-17 %)	-1447 (-21 %)

Hinweis: Alleinstehende und Konkubinatspaare werden nicht aufgeführt, da sie von der Steuerreform nicht betroffen sind. Die Entlastungen/Belastungen beziehen sich auf die Gruppe des jeweiligen Haushaltstyps als Ganzes.

Quelle: Berechnungen Ecoplan

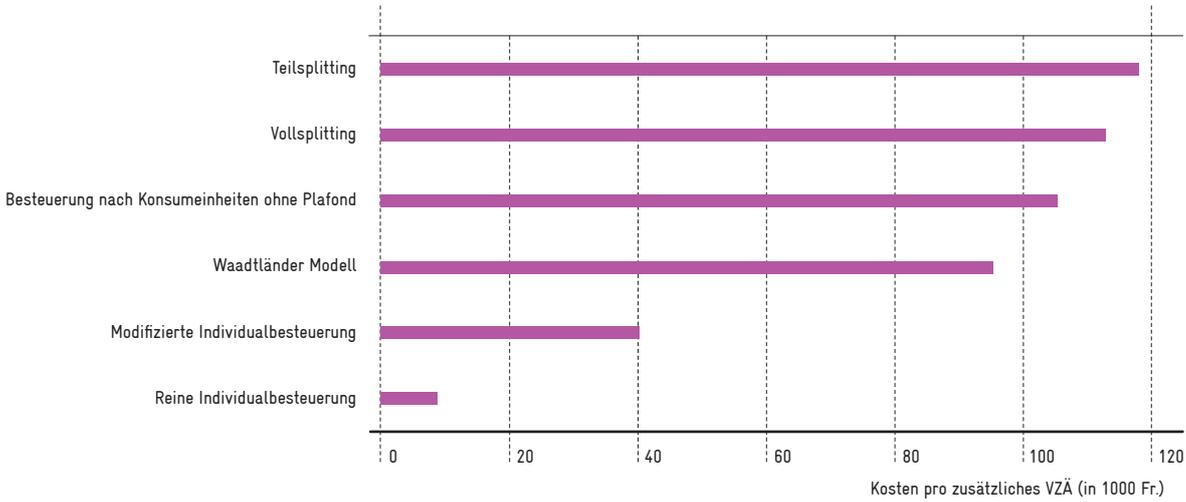
Individualbesteuerung hat das beste Kosten-Nutzen Verhältnis

Aufgrund der niedrigeren Steuerausfälle und der vergleichsweise hohen Erwerbsszunahme weist die Individualbesteuerung klar das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aus. Die Steuerausfälle bei einer reinen Individualbesteuerung von rund 8900 Fr. pro VZÄ liessen sich längerfristig wohl mit Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungen aufgrund der höheren Erwerbstätigkeit teilweise kompensieren. Jedoch werden in der hier angewendeten Form der reinen Individualbesteuerung Familien – besonders Alleinerziehende – mehr belastet als im Status quo. Bei der modifizierten Individualbesteuerung fallen pro zusätzlicher Vollzeitstelle Steuerausfälle von rund 40 000 Fr. an. Noch höher sind sie bei den anderen Steuermodellen: Eine zusätzliche Vollzeitstelle im Voll- oder Teilsplitting ist mit Steuerausfällen von mehr als 100 000 Fr. verbunden. Nur wenig besser schneidet die Besteuerung nach Konsumeinheiten ab.

Abbildung 5

Kosten-Nutzen-Verhältnis der verschiedenen Steuermodelle (direkte Bundessteuer)

Die Grafik zeigt auf, wie hoch die Steuerausfälle (Kosten) pro zusätzlich geschaffener Vollzeitstelle (Nutzen) bei den unterschiedlichen Steuersystemen sind. Bei einem Wechsel zur Individualbesteuerung ist mit Steuerausfällen von 40 000 Fr. pro zusätzlich geschaffener Stelle (VZÄ) zu rechnen. Die Steuerausfälle pro zusätzliches VZÄ sind beim Teilsplitting schätzungsweise drei mal höher.



Quelle: eigene Darstellung

Fazit

Die modifizierte Individualbesteuerung ist die beste der hier untersuchten Optionen, um die negativen Erwerbsanreize im Steuersystem abzubauen. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit um schätzungsweise 19 000 VZÄ ist mit vergleichsweise tiefen Steuerausfällen verbunden. Zudem ist die getrennte Besteuerung die einzige zivilstandsunabhängige Alternative, wodurch die Frage der «Heiratsstrafe» ein für alle mal erledigt würde. Splittingmodelle und die Besteuerung nach Konsumeinheiten weisen ein deutlich schlechteres Kosten-Nutzen-Verhältnis aus.

Tabelle 7

Familienbesteuerung auf Bundesebene – ein Überblick

Spezifikation	Gewinner / Verlierer im Vergleich zum heutigen System	Steuerausfälle	Erwerbszunahme	Steuerausfälle pro zusätzliches VZÄ
<i>Erhöhung der Abzüge</i>				
Betreuungskostenabzug auf 25 000 Fr.	«G: Zweiverdienerfamilien mit hohen Betreuungskosten V: keine»	10 Mio. Fr.	2500 VZÄ	4000 Fr.
Kinderabzug auf 10 000 Fr.	«G: Alle Familien, vor allem Einverdiener V: keine»	350 Mio. Fr.	«Unklar, vermutlich gering»	Unklar
<i>Individualbesteuerung</i>				
Reine Individualbesteuerung	«G: Zweiverdienerfamilien, vor allem egalitäres Modell V: Einverdiener, Konkubinate und Alleinerziehende»	158 Mio. Fr.	17 690 VZÄ	8900 Fr.
Modifizierte Individualbesteuerung	«G: Zweiverdienerfamilien, vor allem egalitäres Modell V: Einverdiener»	783 Mio. Fr.	19 370 VZÄ	40 400 Fr.
<i>Splitting</i>				
Vollsplitting (Faktor 2)	«G: Alle Familien, vor allem Einverdiener V: keine»	1382 Mio. Fr.	12 250 VZÄ	112 800 Fr.
Teilsplitting (Faktor 1,7)	«G: Alle Familien, vor allem Einverdiener V: keine»	766 Mio. Fr.	6490 VZÄ	118 000 Fr.
<i>Besteuerung nach Konsumeinheiten</i>				
Waadtländer Modell	«G: Alle Familien, vor allem Einverdiener V: Konkubinate»	1165 Mio. Fr.	12 230 VZÄ	95 200 Fr.
Besteuerung nach Konsumeinheiten ohne Plafond	«G: Alle Familien, vor allem Einverdiener V: keine»	1447 Mio. Fr.	13 710 VZÄ	105 500 Fr.

Quelle: eigene Darstellung

3_ Weitere familienpolitische Rahmenbedingungen

Anpassungen im Steuersystem können nur dann zur gewünschten Ausweitung der Beschäftigung von Frauen führen, wenn notwendige Rahmenbedingungen gegeben sind. Denn ob und wieviel eine Person arbeitet, hängt nicht alleine von der Steuerbelastung ab: So ist eine Ausweitung des Erwerbsumsatzes für Eltern nur möglich, wenn die Betreuung der Kinder während dieser Zeit gesichert ist. Neben der Verfügbarkeit wirkt sich auch der Preis der Betreuungsmöglichkeiten auf die Inanspruchnahme der Familien aus. Auch ein bezahlter Mutterschafts- oder Elternurlaub kann die Beschäftigungswirkung stärken, wenn dieser den Verbleib der Eltern im Erwerbsleben erleichtert. In diesem Kapitel wird aufgezeigt, inwiefern weitere familienpolitische Massnahmen die – aus Anpassungen im Steuersystem resultierenden – Beschäftigungseffekte verstärken können.

Eltern können das Pensum nur erhöhen, wenn die Betreuung der Kinder gesichert ist.

3.1_ Verfügbarkeit von bezahlbaren Betreuungsmöglichkeiten ist entscheidend

Eltern können nur dann gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wenn die Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten für Klein- sowie auch für Schulkinder gesichert ist. Heute werden rund zwei Drittel der Kinder teilweise fremdbetreut – am häufigsten von den Grosseltern (33 %) oder in Kindertagesstätten und Horten (32 %) (BFS 2020). Das Angebot an institutionellen Betreuungsmöglichkeiten hat in den vergangenen Jahren zugenommen und scheint insbesondere in grösseren Städten mittlerweile gut ausgebaut zu sein (Schnell et. al. 2020).¹⁶ Neben der Verfügbarkeit von Betreuungsangeboten spielt auch deren Preis eine Rolle bei der Entscheidung der Eltern, die Erwerbstätigkeit auszuweiten oder nicht. Die Kosten, welche Eltern für die Betreuung aufwenden, sind nach wie vor hoch: Eine Familie mit zwei Kindern und einem durchschnittlichen Einkommen gibt rund ein Viertel (bei 3,5 Kita-Tagen) resp. ein Drittel (bei 5 Kita-Tagen) des jährlichen Familieneinkommens für die Kinderbetreuung in einer subventionierten Kita aus (Stern et al. 2015; vgl. Abbildung 1). Bei nicht subventionierten Krippen ist die Belastung in der Regel noch höher.

Zahlreiche Studien zu Subventionsmassnahmen bei der Kinderbetreuung finden positive Beschäftigungseffekte bei Müttern. Wie gross diese Effekte sind, hängt unter anderem auch vom Beschäftigungsgrad der Mütter und der Nutzung der Fremdbetreuung ab: Sind bereits viele Mütter erwerbstätig und lassen ihre Kinder dementsprechend fremdbetreuen – sei es in der Kita oder von den Grosseltern – so dürften auch die Be-

¹⁶ Eine nationale Statistik zum Angebot der Kinderbetreuung existiert nicht.

schäftigungseffekte bei einer Erhöhung der Subventionen kleiner ausfallen. Zu diesem Ergebnis kommen beispielsweise Havnes und Mogstad (2011) bezüglich der Erhöhung der Erwerbstätigkeit infolge einer Subventionierungsmassnahme in Norwegen. Denn der Zusammenhang zwischen Kitaplätzen und Beschäftigung ist nicht so eng wie oft dargelegt. Mehrere wissenschaftliche Studien haben ihn in den letzten Jahren für die Schweiz untersucht. Zwar finden sowohl Jeanrenaud und Kis (2018), Stern et al. (2018), sowie Banfi et al. (2007), dass die Nachfrage nach Kita-Plätzen relativ preiselastisch ist: die Senkung der Kita-Tarife um einen Drittel würde eine Zunahme der Nachfrage nach Kita Plätzen um rund 26 % bis 31 % bewirken. Allerdings würde diese Erhöhung wohl vor allem zulasten der Betreuung durch Verwandte oder Bekannte gehen, nicht so sehr zugunsten einer höheren Beschäftigung. Eine Senkung der Tarife um 10 % führt gemäss Jeanrenaud und Kis 2018 zu einer Zunahme der Anzahl Arbeitsstunden der bereits beschäftigten Frauen mit Kindern um nur 3,5 %. Für die nicht erwerbstätigen Mütter ist der Effekt statistisch nicht nachweisbar.

Aus dieser geringen Elastizität resultiert auch eine eher bescheidene Wirkung von flächendeckenden Subventionen auf die Beschäftigung der Schweizer Mütter. Würde man die Kita-Tarife flächendeckend um einen Drittel reduzieren, stiege die Beschäftigung der Mütter je nach Studie um 8400 bis 12 300 vollzeitäquivalente Stellen; sie wäre mit öffentlichen Ausgaben von 660 bis 770 Mio. Fr. pro Jahr verbunden. Eine Preissenkung von zwei Dritteln würde gemäss Stern et al. (2018) zu Staatsausgaben in der Höhe von rund 1,8 Mrd. Fr. führen und die Erwerbstätigkeit der Mütter um rund 15 300 Stellen steigern. Rund 60 % der Ausgaben resultieren aus Mitnahmeeffekten an die Eltern, die bereits heute einen Kita-Platz beanspruchen. Nur 40 % werden für die Finanzierung von zusätzlichen Kita-Plätzen verwendet.

Effiziente Kinderbetreuungsgutscheine

Ob und wie stark das Betreuungsangebot staatlich ausgebaut und finanziert wird, liegt in der Kompetenz der Gemeinden, wodurch sich die Angebotsdichte sowie die Höhe und Ausgestaltung der Subventionen je nach Region stark unterscheiden. Besteht in einer Gemeinde weiterer Ausbau- oder Subventionsbedarf, sollten nicht bloss Kitas, sondern auch andere Formen der Betreuung wie Tagesfamilien oder Nannys unterstützt werden. Hier bieten Kinderbetreuungsgutscheine eine Möglichkeit der Subventionierung, bei der die Eltern über die Form, Qualität und andere Aspekte der Betreuung mitentscheiden können. Ein Gutscheinsystem ist einerseits effizienter, da die Wünsche der Eltern berücksichtigt werden und andererseits auch gerechter, weil nicht nur jene Haushalte finanziell unterstützt werden, die tatsächlich einen subventionierten Platz ergattern können (Salvi et al. 2015).

Mittels Gutscheinen können Eltern über Form und Qualität der Betreuung mitentscheiden.

Fazit

Anpassungen im Steuersystem können nur dann zur gewünschten Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Müttern führen, wenn genügend bezahlbare Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. Der Ausbau des Angebots und die Senkung der Elternbeiträge wirken sich klar positiv auf die Inanspruchnahme einer externen Betreuung aus – doch Mitnahme- und Verdrängungseffekte führen bei flächendeckenden Preissenkungen oft dazu, dass die Beschäftigungseffekte weniger stark sind als erhofft. Besteht staatlicher Subventionierungsbedarf, so bietet ein Gutscheinsystem den Vorteil, dass Eltern über Form und Qualität der Betreuung mitentscheiden können.

3.2_ Auswirkungen eines Elternurlaubs auf die Beschäftigung

Der Mutterschaftsurlaub ermöglicht erwerbstätigen Müttern ein Kind auf die Welt zu bringen, ohne gleich den Job an den Nagel hängen zu müssen. Zahlreiche Studien deuten darauf hin, dass sich eine bezahlte Auszeit angemessener Dauer nicht nur positiv auf die Gesundheit von Mutter und Kind sondern auch auf die Beschäftigung auswirkt. Die Einführung einer 14-wöchigen Mutterschaftsversicherung im Jahr 2005 war daher ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Stellung der Frauen in der Schweiz.

Väter haben in der Schweiz kein Anrecht auf einen Erwerbsunterbruch nach der Geburt des Kindes, womit Eltern die Betreuung des Babys nicht untereinander aufteilen können. Vielmehr bleibt der Grossteil der Familienarbeit mindestens während der ersten Wochen – und oft auch danach – an den Müttern hängen. Diese Regelung steht quer zum gesellschaftlichen Wandel hin zu einer weniger traditionellen Rollenverteilung und dem Wunsch nach einem stärkeren familiären Engagement vieler Väter. Wohl auch aus diesem Grund bieten bereits einige – vor allem international tätige – Unternehmen in der Schweiz einen Vaterschaftsurlaub oder eine Elternzeit an (Handelszeitung 2019). Seit längerem wird dieses Thema in der Politik und Gesellschaft diskutiert und in Kürze werden wir über einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub abstimmen.

In fast allen europäischen Ländern gibt es neben dem Mutterschaftsurlaub auch einen Vaterschafts- oder einen Elternurlaub – also ein Betreuungsurlaub, der zwischen den Eltern aufgeteilt werden kann (OECD 2019). Ein Modell, bei dem beide Elternteile einbezogen werden, kann sich durchaus positiv auf die Gleichstellung am Arbeitsmarkt auswirken: So können sich Eltern die Betreuungsaufgaben teilen, wodurch Mütter dem Arbeitsmarkt weniger lang fernbleiben. Zudem verteilt sich das Risiko eines geburtenbedingten Ausfalls aus Sicht des Arbeitgebers bei einem Elternurlaub auf beide Geschlechter – und liegt nicht mehr alleine bei den Frauen.

Der fehlende Einbezug der Väter ist nicht mehr zeitgemäss.

Die Vorteile eines Einbezugs der Väter verwirklichen sich jedoch nur, wenn sich Eltern die Auszeit tatsächlich teilen. Die Erfahrungen in vielen europäischen Ländern zeigen, dass der Grossteil des Elternurlaubs nach wie vor von Müttern bezogen wird – selbst in den nordischen Ländern (Van Belle 2016; OECD 2019). Wie stark der Urlaub von Vätern beansprucht wird, hängt von der Ausgestaltung ab: Einerseits nehmen Väter öfter eine Auszeit, wenn sie einen exklusiven Anspruch¹⁷ haben – wie der Anstieg des Bezugs durch Väter nach der Einführung des «Vatermonats» in Schweden zeigte (Ekberg et al. 2013). Andererseits spielt die Höhe der Erwerbsersatzschädigung eine Rolle, da Väter in der Regel die Hauptverdiener sind und ein Bezug des Urlaubs durch den Vater bei niedrigem Erwerbsersatz grosse finanzielle Einbussen für die Familie bedeuten kann (Van Bell 2016).

Inwiefern sich ein Vaterschaftsurlaub auf die Arbeitsaufteilung der Eltern oder die Beschäftigung der Mütter auswirkt, ist unklar¹⁸: Während Studienergebnisse von Kotsadam und Finseraas (2011) darauf hindeuten, dass die Aufteilung der Haushaltsarbeit durch den in Norwegen eingeführten «Vatermonat» egalitärer wurde, konnte in Schweden längerfristig kein stärkeres Engagement nachgewiesen werden (Ekberg et al. 2013). Zudem scheint der Vaterschaftsurlaub weder die Beschäftigung der Väter noch der Mütter zu beeinflussen (Cools et al. 2015; Ekberg et al. 2013). Bei den oben genannten Studien wird von einem Bezug der Väter von mindestens vier Wochen ausgegangen – ob bereits ein zweiwöchiger Vaterschaftsurlaub Effekte zeigt, ist deshalb fragwürdig.

Aus liberaler Sicht wäre ein frei unter den Eltern aufteilbarer Elternurlaub einem fixen Vaterschaftsurlaub vorzuziehen. Damit sich dieser möglichst positiv auf die Beschäftigung der Mütter und die Gleichstellung der Geschlechter auswirkt, müssen jedoch einige Voraussetzungen gegeben sein:

– Einerseits ist die **Dauer** entscheidend, denn bei der Elternzeit ist mehr nicht unbedingt besser. Bei einem zu kurzen Urlaub besteht das Risiko, dass sich Mütter nach der Geburt ganz aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Ein zu langes Fernbleiben vom Arbeitsmarkt kann sich jedoch auch negativ auf die Beschäftigung, die Karrierechancen und den Lohn auswirken (Ejrnaes und Kunze 2013; Jacobi et al. 2016). Gerade weil Väter in deutlich geringerem Mass Elternzeit beziehen als Mütter, kann eine zu lange Elternzeit die Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt also noch verstärken. Die Beschäftigungseffekte steigen gemäss Schätzungen bis zu bei einer Dauer des Elternurlaubs¹⁹ von 20–30 Wochen und nehmen anschliessend ab – die Zunahme der Erwerbseffekte wird je-

Ein flexibel aufteilbarer Urlaub ist aus liberaler Sicht vorzuziehen.

17 Damit ist zum einen der Vaterschaftsurlaub gemeint und zum anderen einen nicht auf die Mutter übertragbaren Teil des Elternurlaubs.

18 Dies hängt auch mit der Tatsache zusammen, dass es wenig Literatur zu diesem Thema gibt. Einerseits weil der Einbezug der Väter in vielen Ländern eine eher neue Massnahme darstellt. Andererseits weil die Bezugsdauer der Väter vergleichsweise gering ist.

19 Beinhaltet Mutterschafts- und Elternurlaub.

doch mit jeder zusätzlichen Urlaubswoche bescheidener (Jaumotte 2003; Akgunduz und Plantenga 2013). Eine etwas längerer, jedoch nicht zu ausgedehnter Elternurlaub – als Ersatz für die 14 Wochen Mutterschaftsurlaub – könnte in der Schweiz positive Effekte auf die Beschäftigung der Mütter und die Gleichstellung am Arbeitsmarkt haben. So wurden beispielsweise bei der Ausdehnung der Elternzeit in Dänemark von 14 auf 20 Wochen positive Einkommens- und Karriereeffekte für Mütter nachgewiesen (Würtz Rasmussen 2010). Da jede zusätzliche Urlaubswoche mit beträchtlichen Kosten verbunden ist, müssen nebst den volkswirtschaftlichen Effekten auch die öffentlichen Ausgaben in die Entscheidung um die optimale Dauer einbezogen werden.

- Andererseits ist die **Höhe des Erwerbsersatzes** von Bedeutung. Nur wenn dieser hoch genug angesetzt ist, können Eltern den Urlaub unter sich aufteilen, ohne dabei zu sehr auf finanzielle Einschränkungen achten zu müssen. Nebst der Dauer des Urlaubs ist auch der hohe Lohnersatz mit beträchtlichen Kosten verbunden: Schätzungen für die Schweiz gehen bei einem 24-wöchigen Elternurlaub mit 80 % Erwerbsersatz von Kosten zwischen 1,1 bis 1,7 Mrd. Fr. aus (EKFF 2010). Die Kosten sind damit rund doppelt so hoch wie jene der 14-wöchigen Mutterschaftsversicherung und steigen schätzungsweise mit zunehmender Bezugsdauer der Väter. Pro Urlaubswoche, die von allen Vätern bezogen wird sind mit Kosten von fast 100 Mio. Fr. zu rechnen (Bundesrat 2013). Aus Kostengründen entscheiden sich viele Länder entweder für eine kürzere Elternzeit mit hoher Erwerbsersatzquote oder einem längeren Urlaub mit niedrigerem Lohnersatz. Letztere Variante hat unter Umständen einen geringeren Effekt auf die Gleichstellung als ein kürzer Elternurlaub mit hoher Lohnersatzrate (Boll et al. 2011).
- Ein weiterer Punkt ist die **Aufteilung** zwischen den Eltern: Ein Urlaub, der ausschliesslich von der Mutter bezogen werden kann, beruht auf veralteten Rollenbildern und entspricht nicht mehr den gesellschaftlichen Wertvorstellungen. Deshalb sollten auch Väter einen Teil des Urlaubs beziehen können. Auch wenn exklusiv den Vätern vorenthaltene Urlaube Anreize setzten, dass diese auch tatsächlich einen Teil der Elternzeit beanspruchen, sollte aus liberaler Sicht darauf verzichtet werden. Denn es soll nicht Aufgabe des Staates sein, einer bestimmte Arbeitsteilung innerhalb des Haushalts Vorschub zu leisten. Vielmehr sollten Eltern selbst entscheiden können, wer wieviel des Urlaubs beanspruchen möchte. Eine Ausnahme bilden die ersten acht Wochen nach der Geburt: Diese Zeit ist für die Mutter vorgesehenen, da diese in erster Linie dem gesundheitlichen Schutz und der Erholung der Mutter dient.
- Ein **flexibler Bezug** des Elternurlaubs hätte den Vorteil, dass Eltern den Urlaub auch über längere Zeit auf Teilzeitbasis beziehen könnten. Dadurch kann der berufliche Wiedereinstieg für Mütter erleichtert

werden. Zudem könnten Eltern bei einem Teilbezug weiterhin mit einem Fuss im Arbeitsleben bleiben, und müssten nicht über eine längere Dauer ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Ein flexibler Bezug sollte eine Möglichkeit darstellen, die im Einverständnis von Arbeitnehmer und -geber gewählt werden kann, nicht aber für alle rechtlich verbindlich sein.

Fazit

Auch Väter sollten nach der Geburt der Kinder die Möglichkeit haben, Betreuungsaufgaben zu übernehmen. Ein zweiwöchiger Vaterschaftsurlaub ist eine Kompromisslösung, die zwar kaum Auswirkungen auf die Beschäftigung der Mütter oder die Gleichstellung haben dürfte, jedoch einen Schritt für einen besseren Einbezug der Väter in die Familienarbeit darstellt. Ein Elternurlaub, der zwischen Vater und Mutter aufgeteilt werden kann, ermöglicht Familien eine flexiblere Arbeitsteilung und könnte sich positiv auf die Gleichstellung auswirken. Eine angemessene Länge des Urlaubs ist ausschlaggebend, damit die Beschäftigung der Mütter positiv, die Löhne und Karrierechancen jedoch nicht negativ beeinflusst werden. Die Effekte auf die Beschäftigung und Gleichstellung als auch die Kosten zulasten der betroffenen Familien und des Staatshaushaltes variieren je nach Modell stark.

4_ Empfehlungen für eine liberale Familienpolitik

Der Abbau von negativen Erwerbsanreizen für Mütter ist ein wichtiger Schritt zu mehr Gleichstellung im Erwerbsleben. Es darf nicht sein, dass in einer Zeit des drohenden Fachkräftemangels das Potenzial der vielen, gut ausgebildeten Frauen in der Schweiz nicht genutzt wird, weil sich Beruf und Familie schwer vereinbaren lassen oder sich die Erhöhung des Erwerbsspensums finanziell kaum lohnt.

Eine Erhöhung des Betreuungskostenabzugs mildert vor allem die negativen Erwerbsanreize für Familien mit hohen Betreuungskosten und geht mit geringen Steuerausfällen einher. Eine Erhöhung des Kinderabzugs hat hingegen kaum einen Einfluss auf die Erwerbsanreize. Vielmehr ist es eine volkswirtschaftlich teure Entlastungsmassnahme für alle Eltern, unabhängig des gewählten Familienmodells und der tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die Individualbesteuerung kann die negativen Erwerbsanreize im Steuersystem am effizientesten abbauen – die Zunahme der Erwerbstätigkeit um schätzungsweise 20 000 Vollzeitstellen ist mit vergleichsweise tiefen Steuerausfällen verbunden. Zudem ist die getrennte Besteuerung die einzige zivilstandsunabhängige Alternative, sie würde auch die Frage der «Heiratsstrafe» ein für alle mal lösen. Splittingmodelle und die Besteuerung nach Konsumeinheiten weisen gegenüber der Individualbesteuerung ein deutlich schlechteres Kosten-Nutzen-Verhältnis aus.

Anpassungen im Steuersystem können nur dann zur gewünschten Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Müttern führen, wenn genügend bezahlbare Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. Der Ausbau des An-

Das Potenzial der vielen, gut ausgebildeten Frauen in der Schweiz muss genutzt werden.



gebots und die Senkung der Elternbeiträge wirken sich klar positiv auf die Inanspruchnahme einer externen Betreuung aus – doch Mitnahme- und Verdrängungseffekte führen bei flächendeckenden Preissenkungen oft dazu, dass die Beschäftigungseffekte weniger stark sind als erhofft. Besteht staatlicher Subventionierungsbedarf, so bietet ein Gutscheinsystem den Vorteil, dass Eltern über Form und Qualität der Betreuung mitentscheiden können.

Auch ein bezahlter Elternurlaub kann sich positiv auf die Beschäftigung von Frauen auswirken. Eine angemessene Länge des Urlaubs ist ausschlaggebend, damit die Beschäftigung der Mütter positiv, die Löhne und Karrierechancen jedoch nicht negativ beeinflusst werden.



Literatur

- Akgunduz, Yusuf E. und Plantenga, Janneke (2013): Labour market effects of parental leave in Europe. In: Cambridge Journal of Economics, 37 (4), p. 845–862.
- Banfi, Silvia; Iten, Rolf und Medici, Diego (2007): Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Müttern mit Kindern. In: Die Volkswirtschaft, (5), S. 55–58.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017): Familien in der Schweiz - Statistischer Bericht 2017. Neuenburg: April 2017.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Formen des Familienlebens. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/formen-familienleben.html>. Zugriff: 16.12.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Erhebung zu Familien und Generationen 2018 – Erste Ergebnisse. Neuenburg: November 2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019c): Arbeitsmarktstatus nach Geschlecht, Nationalität, Altersgruppen, Familientyp. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.10567816.html>. Zugriff: 16.12.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019d): Individueller Beitrag am Arbeitseinkommen des Haushalts von Paaren mit oder ohne Kind(er) im Haushalt. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/vereinbarkeit-beruf-familie/beitrag-arbeitseinkommen-haushaltes.assetdetail.8946725.html>. Zugriff: 04.03.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020): Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018 – Grosseltern, Kindertagesstätten und schulergänzende Einrichtungen leisten den grössten Betreuungsanteil. Neuenburg: Mai 2020.
- Bick, Alexander und Fuchs-Schündeln, Nicola (2017): Quantifying the Disincentive Effects of Joint Taxation on Married Women’s Labor Supply. In: American Economic Review: Papers & Proceedings 2017, 107 (5), p. 100–104.
- Boll, Christina; Leppin, Julian und Reich, Nora (2011): Einfluss der Elternzeit von Vätern auf die familiäre Arbeitsteilung im internationalen Vergleich. In: HWWI Policy Paper, Nr.59. Hamburgisches WeltWirtschafts Institut.
- Bundesrat (2013): Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011. Bern: Oktober 2013.
- Bundesrat (2018): Zusatzbotschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung) vom 21. März 2018. In: BBI 2018. S. 2019–2247.
- Cools, Sara; Fiva, Jon H. und Kirkeboen, Lars J. (2015): Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents. In: The Scandinavian Journal of Economics, 117 (3), p. 801–828.
- Ecoplan (2019): Auswirkungen einer Individualbesteuerung – Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz. Im Auftrag der Müller-Möhl Foundation. Bern: April 2019.
- Ejrnaes, Mette und Kunze, Astrid (2013): Work and Wage Dynamics around Childbirth. In: The Scandinavian Journal of Economics, 115 (3), p. 856–877.
- Ekberg, John; Eriksson, Rickard und Friebel, Guido (2013): Parental leave – A policy evaluation of the Swedish “Daddy-Month” reform. In: Journal of Public Economics, 97 (C), p. 131–143.

- EKFF, Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (2010): Elternzeit – Elterngeld: Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz. Bern: 2010.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2015): Die Familienbesteuerung. Bern: August 2015.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2019a): Einkommensverteilung der natürlichen Personen nach Perzentilen. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerstatistiken/direkte-bundessteuer.html>. Zugriff: 02.03.2020.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2019b): Feuille Cantonale Vaud. Bern: September 2019.
- Handelszeitung (2019): Diese Firmen machen Väter glücklich. Von: Röttker, Corinna Clara.09.07.2019. <https://www.handelszeitung.ch/beruf/diese-firmen-machen-vater-gluecklich>. Zugriff: 19.05.2020.
- Havnes, Tarjei und Mogstad, Magne (2011): Money for nothing? Universal child care and maternal employment. In: Journal of Public Economics, 95 (11), p.1455–1465.
- Höpflinger, François (2017): Junge Familien in den letzten Jahrzehnten – zwischen Kontinuität und Wandel, In: Familienbericht 2017. Bericht des Bundesrates, S. 8–26. Bern: April 2017.
- Jacobi, Liana; Wagner, Helga und Frühwirth-Schnatter, Sylvia (2015): Bayesian treatment effects models with variable selection for panel outcomes with an application to earnings effects of maternity leave. In: Journal of Econometrics, 193 (1), p. 234–250.
- Jaumotte, Florence (2003): Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries. In: OECD Working Paper No. 376.
- Jeanrenaud, Claude und Kis, Alexandra (2018): Coût du placement des jeunes enfants et participation des femmes au marché du travail. Etude réalisée sur mandat de Pro Familia Suisse. Neuchâtel: Novembre 2018.
- Kantonales Steueramt Aargau (2019): Wegleitung zur Steuererklärung 2019. https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/steuern/natuerliche_personen/easytax_doku/AG_Steuererklaerung_Wegleitung_2019.pdf. Zugriff: 29.01.2020.
- Kantonales Steueramt Zürich (2019a): Wegleitung zur Steuererklärung 2018. https://www.steuern.ch/internet/finanzdirektion/ksta/de/steuererklaerung/formulare-merkblaetter/_jcr_content/contentPar/form_2/formitems/wegleitung_zur_steue_0/download.spooler.download.1483979551898.pdf/305_Wegleitung_ZH_2016_HA_DEF.pdf. Zugriff: 17.12.2019.
- Kantonales Steueramt Zürich (2019b): Steuerberechnung – Natürliche Personen. <https://www.steuern.ch/internet/finanzdirektion/ksta/de/steuerberechnung/npers.html>. Zugriff: 22.01.2020.
- Kotsadam, Andreas und Finseraas, Henning (2011): The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave. In: Social Science Research, 40 (6), p. 1611–1622.
- Morger, Mario (2015a): Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit – Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern. Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV. Bern: Mai 2015.
- Morger, Mario (2015b): Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV. Bern: Dezember 2015.
- OECD (2018): OECD Family Database – Share of births outside of marriage. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>. Zugriff: 05.02.2020.
- OECD (2019): OECD Family Database – Key characteristics of parental leave systems. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>. Zugriff: 15.05.2020.
- Salvi, Marco und Zobrist, Luc (2013): Zwischen Last und Leistung – Ein Steuerkompass für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse und NZZ Verlag.

- Salvi, Marco; Engler, Monika; Parzer-Epp, Verena; Schellenbauer, Patrick und Wirz, Claudia (2015): Gleichstellung -Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt. Avenir Suisse Debatte. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/gleichstellung/>. Zugriff: 08.06.2020.
- Schnell, Fabian; Rühli, Lukas und Müller-Jentsch, Daniel (2020): Angebotsdichte in der Kleinkinderbetreuung. Avenir Suisse Blog. <https://www.avenir-suisse.ch/angebotsdichte-in-der-kleinkinderbetreuung/>. Zugriff: 16.03.2020.
- Schweizer Parlament (2019): Räte einigen sich auf höheren Kinderabzug – Referendum droht. https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2019/20190926164607823194158159041_bsd168.aspx. Zugriff: 27.01.2020.
- Stadt Zürich (2019): Beitragsrechner – Betreuung. https://www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/volksschule/betreuung_horte/beitragsrechner/beitragsrechner.html. Zugriff: 17.12.2019.
- Stern, Susanne; Schultheiss, Andrea; Fliedner, Juliane; Iten, Rolf und Felfe, Christina (2015): Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/15. Bundesamt für Sozialversicherungen. Zürich und St. Gallen: Mai 2015.
- Stern, Susanne; Gschwend, Eva; Iten, Rolf und Schwab Cammarano, Stephanie (2018): Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen. Schlussbericht. Zürich: April 2018.
- Van Belle, Janna (2016): Paternity and parental leave policies across the European Union. RAND Corporation. Santa Monica und Cambridge: 2016.
- Würtz Rasmussen, Astrid (2010) : Increasing the length of parents' birth-related leave: The effect on children's long-term educational outcomes. In: Labour Economics, 17 (1), p. 91–100.

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch

