

**BERICHT ZU DEN
PENDENTEN FAMILIEN-
POLITISCHEN MASSNAHMEN UND
IHREN FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN**

**Eidg. Steuerverwaltung
Bundesamt für Gesundheit
Bundesamt für Sozialversicherung
Eidg. Finanzverwaltung**

**in Erfüllung des Postulats „Weiteres Vorgehen im
Bereich der Ehegatten- und Familienbesteuerung“
der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des
Ständerats
(04.3430)**

Bern, Juli 2005

Inhaltsverzeichnis

Übersicht

1	Einleitung.....	1
2	Bericht betreffend Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen (Postulat Lauri – 02.3549).....	1
3	Pendente familienpolitische Massnahmen im Steuerrecht	2
	3.1 Ehepaar- und Familienbesteuerung insgesamt	2
	3.1.1 Ausgangslage	2
	3.1.2 Vorstösse zur Ehepaar- und Familienbesteuerung	3
	3.1.2.1 Standesinitiative des Kt. Wallis. „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Ehepaar- und Familienbesteuerung“ (03.314)	3
	3.1.2.2 Motion der SP-Fraktion. „Gerechtes und finanziell tragbares Steuerpaket II“ (03.3616)	4
	3.1.2.3 Motion Aeschbacher Ruedi. „Einführung einer zivilstands-unabhängigen Individualbesteuerung“ (04.3262)	4
	3.1.2.4 Motion Donzé Walter. „Selbstständige Vorlage für die Ehepaar- und Familienbesteuerung“ (04.3263)	4
	3.1.2.5 Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion. „Übergang zur Individualbesteuerung“ (04.3276)	5
	3.1.2.6 Motion der Christlichdemokratischen Fraktion. „Familienbesteuerung“ (04.3380).....	5
	3.1.2.7 Interpellation Wäfler Markus. „Familiensteuerreform kommt vor der Unternehmenssteuerreform“ (05.3103)	5
	3.1.3 Haltung des Bundesrates.....	6
	3.1.3.1 Systementscheid.....	6
	3.1.3.2 Erhöhung des Kinderabzuges.....	7
	3.1.3.3 Kinderabzug vom Steuerbetrag	8
	3.1.3.4 Steuerbefreiung der Kinderzulagen	8
	3.1.4 Sofortmassnahmen.....	9
	3.1.5 Steuermindererträge	9
	3.2 Kinderbetreuungsabzug.....	10
	3.2.1 Parlamentarische Initiative Spoerry Vreni. „Berücksichtigung der berufsbedingten Kinderbetreuungskosten“ (99.417)	10
	3.2.2 Motion Simmen Rosemarie. „Steuerliche Entlastungen für Familien“ (99.3378).....	11
	3.2.3 Motion Mugny Patrice. Steuerlicher Abzug der Kinderhütelkosten (00.3240).....	11
	3.2.4 Haltung des Bundesrates	11
	3.2.5 Steuermindererträge	12
	3.3 Abzüge für Unterhaltszahlungen	13
	3.3.1 Parlamentarische Initiative Studer Jean. „Abzüge für Unterhaltszahlungen zugunsten eines volljährigen Kindes“ (04.425)	13
	3.3.2 Haltung des Bundesrates.....	13
	3.4 Aus- und Weiterbildungsabzug.....	14
	3.4.1 Postulat David Eugen. „Weiterbildungskosten. Steuerliche Behandlung“ (03.3565)	14

	3.4.2	Parlamentarische Initiative Simoneschi-Cortesi Chiara. „Direkte Bundessteuer. Abzugsberechtigung von Weiterbildungs- und Umschulungskosten“ (04.432)	14
	3.4.3	Motion Meier-Schatz Lucrezia. „StHG. Ausbildungsabzug“ (04.3632).....	15
	3.4.4	Haltung des Bundesrates.....	15
	3.5	Existenzminimum.....	16
	3.5.1	Geltende Regelung	16
	3.5.2	Parlamentarische Initiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N).....	17
	3.5.3	Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone	17
	3.6	Erwerbsabhängige Steuergutschriften.....	17
	3.7	Tabellarische Übersicht über die pendenten Vorstösse im Steuerrecht.....	18
4		Pendente familienpolitische Massnahmen im Sozialversicherungsrecht.....	20
	4.1	Kinder- und Familienzulagen	20
	4.1.1	Situation im Jahre 2002	20
	4.1.2	Im Parlament hängiger Gesetzesentwurf sowie Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen“	20
		4.1.2.1 Parlamentarische Initiative Fankhauser	20
		4.1.2.2 Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen“	21
	4.1.3	Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf die Familien	22
		4.1.3.1 Allgemeines.....	22
		4.1.3.2 Arbeitnehmer	22
		4.1.3.3 In der Landwirtschaft tätige Personen	23
		4.1.3.4 Übrige Selbstständigerwerbende.....	23
		4.1.3.5 Nichterwerbstätige	23
		4.1.3.6 Finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Wirtschaft	23
	4.2	Ergänzungsleistungen für Familien	24
	4.2.1	Parlamentarische Initiativen Fehr Jacqueline und Meier-Schatz Lucrezia. „Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell“ (00.436 und 00.437).....	24
		4.2.1.1 Inhalt	24
		4.2.1.2 Finanzielle Auswirkungen	25
	4.3	Prämienvverbilligungen bei der Krankenversicherung	25
	4.3.1	KVG-Änderung vom 18. März 2005.....	25
	4.3.2	Umsetzung durch die Kantone und Wirkung auf die Familieneinkommen	26
	4.3.3	Sozialpolitische Wirkung der Prämienvverbilligung	26
5		Heute bereits ausgerichtete Leistungen für Familien	27
	5.1	Allgemeine Bemerkungen.....	27
	5.2	Bestehender Abzug im Steuerrecht.....	27
	5.3	Individuelle Prämienvverbilligung nach dem Krankenversicherungsgesetz	27
	5.4	Familienzulagen in der Landwirtschaft	28
	5.5	Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung	28
	5.6	Erziehungs- und Betreuungsgutschrift in der AHV	28
	5.7	Tabellarische Übersicht über die heute bestehenden Massnahmen im Bereich der Familienpolitik.....	29
6		Zur Verfügung stehender Finanzrahmen für die Familienpolitik	29

Anhang: Auswirkungen der familienpolitischen Massnahmen im Steuerrecht auf die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen und die einzelnen Einkommensklassen

Übersicht

Am 31. August 2004 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) ein Postulat ein, mit welchem der Bundesrat aufgefordert wurde, den Bericht zum Postulat Lauri betreffend Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen dem Ständerat im ersten Semester 2005 vorzulegen.

Auf den gleichen Zeitpunkt hin soll dem Ständerat ein Bericht über die im Parlament und in der Verwaltung pendenten familienpolitischen Massnahmen unterbreitet werden. Speziell hervorgehoben wurden die Bereiche Krankenversicherungsprämien für Kinder, Kinderzulagen, Ehegatten- und Familienbesteuerung sowie Abzüge für Unterhaltszahlungen. Im Bericht soll insbesondere auch die Wirkung dieser Massnahmen auf die Familieneinkommen aller Einkommensklassen dargelegt werden. Zudem ist aufzuzeigen, welcher Finanzrahmen aus der Sicht des Bundesrates für diese familienpolitischen Massnahmen zur Verfügung steht.

Der Bericht zur Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen wurde bereits Ende 2004 dem Bundesrat vorgelegt. Dieser hat am 3. Dezember 2004 davon Kenntnis genommen und den Bericht an das Sekretariat der Bundesversammlung weitergeleitet.

Nachdem das Steuerpaket 2001 und die darin enthaltene Reform der Ehe- und Familienbesteuerung vom Volk am 16. Mai 2004 abgelehnt wurden, sind die Hauptanliegen einer gerechten Ehe- und Familienbesteuerung in der Tat nach wie vor ungelöst. Nach der Volksabstimmung sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse im Bereich der Familienbesteuerung eingereicht worden, die entweder die Einführung eines Splittingsystems analog zum Steuerpaket 2001 oder aber einen Wechsel zur Individualbesteuerung fordern. Neben diesen Vorstössen, die auf einen Systementscheid abzielen, sind weitere Vorstösse pendent, mit welchen bestimmte Einzelmassnahmen im Bereich der Ehepaar- und Familienbesteuerung verlangt werden. Es handelt sich dabei insbesondere um die Erhöhung des Kinderabzuges, die Einführung von Abzügen vom Steuerbetrag, die Steuerbefreiung der Kinderzulagen, die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges, die Liberalisierung bezüglich der Abzugsfähigkeit der Kosten für die Aus- und Weiterbildung sowie die Steuerbefreiung des Existenzminimums.

Auch im Bereich des Sozialversicherungsrechts sind verschiedene familienpolitische Massnahmen pendent. Am 15. März 2005 hat der Nationalrat dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Familienzulagen zugestimmt. Dieser zielt auf eine Harmonisierung der verschiedenen kantonalen Regelungen ab, insbesondere der Anspruchsvoraussetzungen und der Anspruchskonkurrenz. Damit sollen die zur Zeit bestehenden Lücken im System geschlossen werden.

Zudem hat der Nationalrat am 21. März 2001 die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) beauftragt, einen Gesetzesentwurf für eidgenössische Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Vorbild des Kantons Tessin auszuarbeiten. Zur Bekämpfung der Armut bei Familien wird die Einführung von Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien

vorgeschlagen. Diese neue Leistung soll ins Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) integriert werden.

Am 18. März 2005 hat das Parlament eine Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) gutgeheissen. Um die Entlastung der Familien mit unteren und mittleren Einkommen zu verstärken, wurde ein zusätzliches familienpolitisches Ziel im KVG aufgenommen. Dabei wird neu bundesrechtlich eine Vergünstigung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50% für untere und mittlere Einkommen vorgesehen.

Zudem beteiligt sich der Bund bereits heute in beträchtlichem Ausmass an der Finanzierung von Leistungen für Familien. Inwieweit für neue familienpolitische Massnahmen im Bundeshaushalt finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, ist insbesondere im Hinblick auf die Vorgaben der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse und vor dem Hintergrund der finanziellen Perspektiven des Bundeshaushalts zu beurteilen. Eine Neubeurteilung zeigt nun auf, dass kein Spielraum für die Finanzierung von neuen familienpolitischen Massnahmen auf Bundesebene vorhanden ist. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass die bisherigen Ausgabenplafonds in sämtlichen Aufgabengebieten tendenziell weiter reduziert werden müssen.

1 Einleitung

Am 31. August 2004 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) ein Postulat ein, mit welchem der Bundesrat aufgefordert wurde, folgende Schritte zu unternehmen:

1. Der Bericht zum Postulat Lauri 02.3549, "Individualbesteuerung. Bericht", ist dem Ständerat im ersten Semester 2005 vorzulegen.
2. Bis zum gleichen Zeitpunkt ist dem Ständerat ein Bericht über die im Parlament und in der Verwaltung pendenten familienpolitischen Massnahmen (Krankenversicherungsprämien für Kinder, Ehegatten- und Familienbesteuerung, Kinderzulagen, Abzüge für Unterhaltszahlungen usw.) vorzulegen. Dabei ist insbesondere auch die Wirkung dieser Massnahmen auf die Familieneinkommen aller Einkommensklassen darzulegen.
3. Bis zum gleichen Zeitpunkt ist dem Ständerat eine Darstellung des aus der Sicht des Bundesrates zur Verfügung stehenden Finanzrahmens für die familienpolitischen Massnahmen gemäss Ziffer 2 vorzulegen.

Der Bundesrat erklärte sich am 10. November 2004 bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Am 14. März 2005 beschloss der Ständerat die Annahme des Postulats.

Der Bericht entstand unter Federführung der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und der Eidg. Finanzverwaltung (EFV).

2 Bericht betreffend Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen (Postulat Lauri – 02.3549)

Der auf ein Postulat von Herrn Ständerat Lauri zurückgehende Bericht zur Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen wurde Ende 2004 dem Bundesrat vorgelegt. Dieser hat am 3. Dezember 2004 davon Kenntnis genommen und den Bericht an das Sekretariat der Bundesversammlung weitergeleitet. Gleichentags wurde der Bericht, die umfassende Studie sowie die dazu gehörenden Anhänge auf der Internetseite der Eidg. Steuerverwaltung publiziert und so der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Damit ist das Postulat erfüllt und kann abgeschrieben werden.

Die im Bericht untersuchten Modelle umfassen zwei Modelle der sog. modifizierten Individualbesteuerung, die mit Korrektiven der familiären Situation der Ehepaare Rechnung tragen. Bei der konsequenten Individualbesteuerung werden die Steuerfaktoren den Ehegatten nach den zivilrechtlichen Verhältnissen zugeordnet. Bei der Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung erfolgt eine hälftige Zuweisung der privaten Vermögenserträge und des Privatvermögens

Als drittes Modell wurde das Veranlagungswahlrecht für Ehepaare geprüft, bei welchem den Ehegatten zwei Besteuerungsvarianten zur Verfügung stehen, einerseits die Zusammenveranlagung mit Ehegattensplitting, wie sie die Reform der Ehe- und Familienbesteuerung im Steuerpaket 2001 vorsah, und andererseits eine Individualbesteuerung, die den Regeln der Besteuerung von Alleinstehenden folgt.

Unter den Gesichtspunkten der Steuerbelastung und der Steuergerechtigkeit ist die Frage „getrennte oder gemeinsame Besteuerung“ nicht wesentlich. Eine horizontale Steuergerech-

tigkeit lässt sich durch entsprechende Anpassungen sowohl bei getrennter als auch bei gemeinsamer Veranlagung verwirklichen. Mit beiden Besteuerungsformen können Belastungsrelationen in die eine oder andere Richtung verschoben werden. Eine Annäherung des einen Besteuerungssystems an die Eigenschaften des anderen ist durch eine entsprechende Wahl von Abzügen grundsätzlich möglich.

Welches System vorzuziehen ist, hängt primär von gesellschaftspolitischen Wertungen ab. Die Individualbesteuerung betont die wirtschaftliche Eigenständigkeit der beiden Ehepartner und fördert mit dem Wegfall des „Abhalteffekts“ auch die Gleichstellung von Mann und Frau in der Arbeitswelt, da der nicht erwerbstätige Ehegatte in steuerlicher Hinsicht nicht von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abgehalten wird. Das geltende System der Zusammenveranlagung geht davon aus, dass die Eheleute auch wirtschaftlich eine Einheit bilden.

Steuertechnisch geht es um die Frage, ob die verheirateten Personen gegenüber dem Fiskus als Paar oder als Individuen auftreten sollen. Eine Individualbesteuerung ohne Berücksichtigung der Faktoren des anderen Ehegatten ist aber nicht möglich.

Die Studie geht davon aus, dass die Reform Mindereinnahmen in der Grössenordnung des abgelehnten Steuerpaketes bringen darf, d.h. für die direkte Bundessteuer rund 1.5 Mrd. Diese Mindererträge sind in den laufenden Finanzplänen nicht enthalten, womit aus heutiger Sicht hierfür kein finanzpolitischer Handlungsspielraum besteht. Die Erstellung eines schuldenbremsenkonformen Finanzplans wäre unter diesen Bedingungen sehr stark erschwert. Theoretisch könnte man den Systemwechsel auch ohne oder mit weniger Mindererträgen durchführen. Ein Systemwechsel ohne Mindererträge würde aber zu grossen Mehrbelastungen bei bestimmten Kategorien von Steuerpflichtigen führen.

Der Bericht wurde in der Sitzung der WAK-N vom 25. Februar 2005 sowie in der Sitzung der WAK-S vom 24. Juni 2005 behandelt.

3 Pendente familienpolitische Massnahmen im Steuerrecht

3.1 Ehepaar- und Familienbesteuerung insgesamt

3.1.1 Ausgangslage

Nachdem das Steuerpaket 2001 und die darin enthaltene Reform der Ehe- und Familienbesteuerung beim Volk am 16. Mai 2004 gescheitert sind, sind die Hauptanliegen einer gerechten Ehe- und Familienbesteuerung nach wie vor ungelöst.

Seit dem Bundesgerichtsentscheid i.S. Hegetschweiler aus dem Jahr 1984 haben die Kantone die gebotenen Korrekture für eine angemessene steuerliche Entlastung von Ehepaaren in ihren Steuergesetzen verankert. Im geltenden Familienbesteuerungssystem der direkten Bundessteuer werden Zweiverdienerhepaare hingegen immer noch vielfach gegenüber gleichsitierten Konkubinatspaaren benachteiligt. Die Schlechterstellung der Ehepaare ist darauf zurückzuführen, dass nach geltendem Recht Konkubinatspaare getrennt besteuert werden. Ihre Einkommen werden nicht addiert, was angesichts des progressiven Steuertarifs zu sehr grossen Unterschieden in der steuerlichen Belastung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren führen kann. So werden insbesondere Zweiverdienerkonkubinatspaare ab einem Bruttoeinkommen von 60 000 Franken gegenüber Zweiverdienerhepaaren steuer-

lich bevorzugt (sog. Konkubinatsvorteil). Die Mehrbelastung von Zweiverdienerehepaaren kann je nach Einkommensverteilung und Einkommenshöhe bis zu über 100 Prozent betragen.

Andererseits bezahlen Zweiverdienerkonkubinatspaare in den tiefen Einkommensbereichen mit einem Bruttoeinkommen bis zu 60 000 Franken mehr Steuern als gleichsitierte Zweiverdienerehepaare. Die steuerliche Belastung von Einverdienerehepaaren ist zudem stets geringer als jene von Einverdienerkonkubinatspaaren (sog. Konkubinatsnachteil). Dies ist namentlich auch auf den Umstand zurückzuführen, dass der nichterwerbstätige Partner mangels eigenem Einkommen keine Abzüge geltend machen kann. Die Übertragung auf den erwerbstätigen Partner ist nach geltendem Recht ausgeschlossen.

Die gescheiterte Reform der Ehe- und Familienbesteuerung sah vor, die stossende Mehrbelastung der Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren mittels Einführung eines Splittingsystems zu korrigieren. Anstelle des heute geltenden Doppeltarifs sollte neu ein Einheitstarif vorgesehen werden, der sowohl auf alleinstehende wie auch auf verheiratete Steuerpflichtige anzuwenden wäre. Der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Verheirateten gegenüber den Alleinstehenden sollte durch ein Teilsplittingsystem Rechnung getragen werden. Danach wären die beidseitigen Einkünfte der Ehegatten weiterhin als Gesamteinkommen besteuert worden. Für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens wäre das steuerbare Gesamteinkommen eines Ehepaares jedoch durch den Divisor 1,9 geteilt und somit zu einem Satz besteuert worden, wie er für eine Quote von 52,63 Prozent dieses Einkommens gelten würde.

Dazu sollten bei der direkten Bundessteuer eine Reihe von Abzügen eingeführt werden: Ein persönlicher Abzug von 1'400 Franken, ein Haushaltsabzug von 11'000 Franken für Alleinstehende sowie ein Abzug für Kinderbetreuungskosten von maximal 7'000 Franken. Der Kinderabzug sollte auf 9'300 Franken erhöht werden. Zudem war ein Abzug für Alleinerziehende und ein Abzug der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung vorgesehen. Letzterer hätte an die Stelle des bisherigen kombinierten Abzuges für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen treten sollen.

Nach der Volksabstimmung sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse im Bereich der Familienbesteuerung eingereicht worden, die entweder die Einführung eines Splittingsystems analog zum Steuerpaket 2001 oder aber einen Wechsel zur Individualbesteuerung fordern (vgl. dazu die Ziff. 3.1.2). Neben diesen Vorstössen, die auf einen Systemscheid abzielen, werden von verschiedenen Seiten immer wieder Forderungen nach kurzfristig zu realisierenden Sofortmassnahmen laut, um die stossende Mehrbelastung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren zu korrigieren und Familien zu entlasten.

3.1.2 Vorstösse zur Ehepaar- und Familienbesteuerung

3.1.2.1 Standesinitiative des Kt. Wallis. „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Ehepaar- und Familienbesteuerung“ (03.314)

Der Kanton Wallis verlangt mit seiner Initiative vom 1. Oktober 2003, das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) dahingehend zu revidieren, dass Ehepaare und Familien steuerlich begünstigt werden, wie dies die im Steuerpaket 2001 enthaltene Reform der Ehe- und Familienbesteuerung vorsah. Die Wiederauflage der im Steuerpaket vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Bundesgesetz über die Harmonisierung der di-

rekten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; 642.14) wird hingegen nicht beantragt (z.B. Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges und eines Abzuges der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, Einführung des steuerfreien Existenzminimums jeder steuerpflichtigen Person, Verankerung des Splittingsystems für Ehegatten).

Der Ständerat beschloss am 14.3.2005, der Initiative keine Folge zu geben. Der Nationalrat hat sich noch nicht mit dem Vorstoss befasst.

3.1.2.2 Motion der SP-Fraktion. „Gerechtes und finanziell tragbares Steuerpaket II“ (03.3616)

Am 17.12.03 reichte die SP-Fraktion eine Motion ein, mit welcher sie den Bundesrat beauftragt, im Falle einer Ablehnung des Steuerpaketes 2001 in der Volksabstimmung dem Parlament baldmöglichst eine neue Vorlage zu unterbreiten. In diesem neuen Steuerpaket soll neben dem echten Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung die Erhöhung der Kinderabzüge nach einem Modus vorgesehen werden, bei welchem die hohen Einkommen nicht bevorzugt werden, z.B. durch einen Kinderabzug vom Steuerbetrag oder durch einen degressiven Kinderabzug vom steuerbaren Einkommen.

Zudem soll die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren eliminiert werden. Die Steuergesetzrevision sei so auszugestalten, dass vorwiegend Familien mit tieferen und mittleren Einkommen entlastet werden.

Schliesslich wäre es wünschenswert, wenn ein allfälliger Wechsel zur Individualbesteuerung bereits im Rahmen des Steuerpaketes II fundiert diskutiert werden könnte.

Der Nationalrat lehnte die Motion am 15.6.2005 ab.

3.1.2.3 Motion Aeschbacher Ruedi. „Einführung einer zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung“ (04.3262)

Mit der am 1.6.04 eingereichten Motion wird der Bundesrat beauftragt, möglichst rasch einen Entwurf der notwendigen Gesetzesänderungen für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung vorzulegen. Nach Ansicht des Motionärs ist die konsequente zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung die einzige Besteuerungsart, die alle Steuerpflichtigen gleich und gerecht behandelt.

Der Nationalrat lehnte die Motion am 17.12.2004 ab.

3.1.2.4 Motion Donzé Walter. „Selbstständige Vorlage für die Ehepaar- und Familienbesteuerung“ (04.3263)

Mit der ebenfalls am 1.6.04 eingereichten Motion wird beantragt, unverzüglich eine neue Vorlage zur Ehepaar- und Familienbesteuerung vorzulegen. Die Beseitigung der Diskriminierung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspartnern sei endlich zu realisieren. Auf Grund der Begründung der Motion ist davon auszugehen, dass der Motionär die Einführung eines Ehe- und Familienbesteuerungssystems verlangt, das sich grundsätzlich am Steuerpaket 2001 orientiert. Es sollen jedoch auch ein Vollsplitting für Ehepaare sowie ein Kinderabzug vom Steuerbetrag geprüft werden.

Der Motionär vertritt die Ansicht, dass die steuerliche Entlastung von Familien Vorrang vor jener der Unternehmungen hat. Sie sei zudem eine Massnahme zugunsten des wirtschaftlichen Wachstums durch Konsum.

Der Nationalrat stimmte der Motion am 15.6.2005 zu. Der Ständerat hat sich noch nicht damit befasst.

3.1.2.5 Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion. „Übergang zur Individualbesteuerung“ (04.3276)

Die FDP-Fraktion beauftragt mit der am 3.6.04 eingereichten Motion den Bundesrat, dem Parlament so rasch wie möglich unter Einbezug der Kantone einen Gesetzesentwurf vorzulegen, welcher den Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung vorsieht. Dabei dürfe die steuerliche Belastung für den einzelnen Steuerpflichtigen das aktuelle Niveau nicht überschreiten.

Die FDP-Fraktion vertritt die Ansicht, dass die aktuell geltende Familienbesteuerung auf einem überholten Familienmodell der 40er Jahre beruht. Mit der Ablehnung des Steuerpakets 2001 sei die Chance für eine zeitgemässe Revision der Besteuerung gegeben, welche der gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung trage und zur Individualbesteuerung übergehe. Das Teilsplitting könne deshalb höchstens noch als Übergangslösung angesehen werden.

Der Nationalrat stimmte der Motion am 15.6.2005 zu. Der Ständerat hat sich noch nicht damit befasst.

3.1.2.6 Motion der Christlichdemokratischen Fraktion. „Familienbesteuerung“ (04.3380)

Mit der am 17.6.04 eingereichten Motion verlangt die CVP-Fraktion die Einführung eines Ehe- und Familienbesteuerungssystems, das sich am Steuerpaket 2001 orientiert. Insbesondere soll die Gleichstellung der verheirateten Paare mit den unverheirateten Paaren für alle Einkommen bei Bund und Kantonen hergestellt werden. Zudem sollen diverse Abzüge (Kinderbetreuungskostenabzug, Abzug für Einelfamilien, Aus- und Weiterbildungsabzug, Abzug für die Kosten für die obligatorischen Krankenkassenprämien) vorgesehen werden, die Familien mit Kindern in allen Einkommensschichten entlasten. Zudem wird beantragt, die Steuerbefreiung der Kinderzulagen zu prüfen.

Der Nationalrat stimmte am 15.6.05 der Gleichstellung der Paare zu (Punkt 1) und lehnte die Entlastung der Familie ab (Punkt 2). Der Ständerat hat sich noch nicht damit befasst.

3.1.2.7 Interpellation Wäfler Markus. „Familiensteuerreform kommt vor der Unternehmenssteuerreform“ (05.3103)

In dem am 16.3.05 eingereichten Vorstoss ersucht Nationalrat Wäfler den Bundesrat um Auskunft darüber, ob die Realisation der Familien- und Ehepaarsteuerreform zeitlich nicht vor oder spätestens parallel zur Unternehmersteuerreform dem Parlament vorgelegt werden müsste. Zudem schlägt er die Prüfung eines Wechsels zu den Sozialabzügen vom Steuerbetrag anstelle der Sozialabzüge vom steuerbaren Einkommen vor.

Die Interpellation wurde im Plenum noch nicht behandelt.

3.1.3 Haltung des Bundesrates

3.1.3.1 Systementscheid

Für den Bundesrat steht fest, dass eine neue Vorlage zur Reform der Ehe- und Familienbesteuerung nötig ist. Dabei müssen vor allem auch die aktuellen finanziellen Perspektiven des Bundeshaushaltes berücksichtigt werden. Auf Grund der eingereichten parlamentarischen Vorstösse mit ihren sehr unterschiedlichen Zielsetzungen zeigt sich aber deutlich, dass eine Konsensfindung und eine definitive Festlegung des Systementscheides schwierig sind. Ein fundierter Systementscheid setzt voraus, dass Bundesrat und Parlament die Reform der Ehe- und Familienbesteuerung in Kenntnis aller Auswirkungen der verschiedenen Veranlagungsarten beurteilen können. Zusätzlich braucht es den nötigen finanzpolitischen Handlungsspielraum. Der Bundesrat nahm daher bei sämtlichen erwähnten Motionen sowie bei der Standesinitiative Wallis eine ablehnende Haltung ein.

Wie der Bundesrat in den seinerzeitigen Stellungnahmen zu den diversen Vorstössen zur Familienbesteuerung dargelegt hat, sollte zu allererst der Systementscheid gefällt werden, d.h. ob Ehepaare getrennt oder gemeinsam besteuert werden sollen. Mit der Veröffentlichung des Berichts über die Individualbesteuerung liegt weiteres Grundlagenmaterial für den Systementscheid vor.

Die in den letzten Wochen im Nationalrat sowie in der WAK-S geführten Debatten zum weiteren Vorgehen im Bereich der Ehepaar- und Familienbesteuerung zeigen auf, dass sich die Mitglieder der Eidg. Räte hinsichtlich des Systementscheides noch nicht einig sind, eine Mehrheit aber wohl eher einen Wechsel zur Individualbesteuerung befürwortet. So nahm der Nationalrat am 15. Juni 2005 mit 114 zu 53 Stimmen die Motion der FDP-Fraktion an, mit welcher ein rascher Übergang zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung gefordert wird (vgl. dazu Ziffer 3.1.2.5). Andererseits lehnte der Nationalrat bereits Ende 2004 die Motion Aeschbacher mit der gleichen Zielsetzung (vgl. dazu Ziffer 3.1.2.3) ab. Am 15. Juni stimmte der Nationalrat zudem zwei Motionen zu, die eine Gleichstellung der verheirateten und unverheirateten Paare fordern (Motion Donzé – vgl. Ziffer 3.1.2.4 - und Motion CVP-Fraktion – vgl. Ziffer 3.1.2.6). Die Begründungen zu den beiden Motionen weisen daraufhin, dass sich die Motionäre eher an einem Splittingsystem orientieren. Die Motion der SP-Fraktion, mit welcher ein gerechtes und finanziell tragbares Steuerpaket II (vgl. dazu Ziffer 3.1.2.2) gefordert wird, lehnte der Nationalrat hingegen ab.

Einig sind sich die Parlamentarier und Parlamentarierinnen insofern, dass die Diskriminierung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den gleich situierten Konkubinatspaaren möglichst rasch zu mildern oder zu beseitigen ist. An der Sitzung vom 24. Juni 2005 nahm denn auch die WAK-S eine Motion (05.3464) ihres Präsidenten Eugen David an, mit welcher der Bundesrat eingeladen wird, in einem ersten Schritt "zur Reduktion der Diskriminierung in der heutigen Ehegattenbesteuerung Sofortmassnahmen im bestehenden System der direkten Bundessteuer zu treffen und die zur Finanzierung notwendigen Massnahmen aufzuzeigen. In erster Linie ist eine Erhöhung und allenfalls Anpassung des Abzuges nach Artikel 212 Absatz 2 DBG (Zweiverdienerabzug) als Sofortmassnahme zu prüfen." Erst in einem zweiten Schritt soll nach Ansicht der WAK-S der Systementscheid gefällt werden.

An der gleichen Sitzung hat sich die WAK-S zudem mit den am 15. Juni 2005 im Nationalrat behandelten vier Motionen zur Familienbesteuerung (Motionen Donzé, FDP-Fraktion, CVP-Fraktion und SP-Fraktion) befasst und sich in globo dem Nationalrat angeschlossen.

Der Vorsteher des Finanzdepartements kündigte bereits am 23. Juni 2005 eine Vorlage mit Sofortmassnahmen (vgl. dazu auch Ziffer 3.1.4) zur Beseitigung der „Heiratsstrafe“ für den Herbst 2005 an. Auf diesen Zeitpunkt hin werden auch konkrete Finanzierungsvorschläge für eine Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung vorliegen.

Neben den Sofortmassnahmen, die relativ kurzfristig zu realisieren sind, ist hinsichtlich des Zeitrahmens für eine umfassende Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung darauf hinzuweisen, dass insbesondere der Wechsel von einem Zusammenveranlagungs- zu einem Individualbesteuerungssystem in der Schweiz nicht kurzfristig realisierbar ist. Mit der Einführung einer Individualbesteuerung würde das heutige System der Familienbesteuerung grundlegend geändert. Dieser Wechsel kann schon aus administrativen und steuersystematischen Gründen nur vollzogen werden, wenn er gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten auf den gleichen Zeitpunkt hin umgesetzt wird. Die Einführung einer Individualbesteuerung bringt zudem für die veranlagenden Steuerbehörden grosse Umstellungen und erhebliche Mehraufwendungen von geschätzten 30 bis 50 Prozent mit sich.

Die Abstimmung zum Steuerpaket hat zudem gezeigt, dass die Kinder- und Familienförderung mittels Abzügen vom Einkommen umstritten sind. Das heutige System führt dazu, dass die Steuerentlastung für Eltern mit Kindern mit steigendem Einkommen auf Grund des progressiven Tarifs zunimmt. Es ist daher unumgänglich, die Familienbesteuerung interdisziplinär und unter Würdigung aller politischer Aspekte anzugehen. Insbesondere ist auch zu prüfen, ob die Familienförderung über das Steuerrecht effizient ist.

Bei der Frage, ob die Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung der Unternehmenssteuerreform zeitlich vorzuziehen ist, vertritt der Bundesrat die Meinung, dass diese beiden Bereiche sachlich auseinander zu halten sind. Gleichwohl wird immer wieder politisch ein Zusammenhang hergestellt. Beiden Reformen kommt sicherlich ein hoher Stellenwert zu. Der Bundesrat erachtet es aber nicht als angezeigt, die beiden Reformen zeitlich gegeneinander auszuspielen und die Unternehmenssteuerreform zu sistieren, bis die Ehepaar- und Familienbesteuerungsreform realisiert oder mindestens weit fortgeschritten ist. Aus Sicht des Bundesrats ist entscheidend, dass die Stimmbürger bei einer allfälligen Volksabstimmung zur Unternehmensbesteuerung Klarheit über das weitere Vorgehen im Bereich der Familienbesteuerung haben werden.

3.1.3.2 Erhöhung des Kinderabzuges

Im Rahmen des Steuerpakets 2001 befürwortete der Bundesrat die Erhöhung des Kinderabzuges, um den Kinderkosten vermehrt Rechnung zu tragen. Die dem Volk unterbreitete Reform der Ehe- und Familienbesteuerung sah vor, den Kinderabzug pro Kind auf 9'300 Franken anzuheben.

Berechnungen der ESTV haben ergeben, dass eine Erhöhung des heutigen Kinderabzugs um 1'000 Franken auf 6'600 Franken zu Mindereinnahmen von 100 Mio. Franken führen würden. Eine Erhöhung um 2'000 Franken auf 7'600 Franken ginge mit einem Minderertrag von etwa 200 Mio. Franken einher. Zu den Auswirkungen dieser Massnahme auf die ver-

schiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen und die Einkommensklassen vgl. den Anhang, Szenario 2, S. 20 ff.

3.1.3.3 Kinderabzug vom Steuerbetrag

Zur Frage der Sozialabzüge vom Steuerbetrag hat sich der Bundesrat bereits wiederholt geäußert (vgl. seine Stellungnahmen zu den Motionen Hafner Ursula 98.3388 und sozialdemokratische Fraktion 00.3679). Einen Systemwechsel, bei dem Sozialabzüge vom Steuerbetrag und nicht mehr vom Einkommen vorgenommen werden, lehnte er stets ab, weil dies bei der direkten Bundessteuer zu einer unerwünschten Verschärfung der Steuerprogression führen würde. Er zeigte auf, dass die Sozialabzüge massiv gesenkt werden müssten, was psychologisch nur schwer verständlich wäre. Zudem wertete er einen solchen Wechsel insgesamt als Verstoß gegen die in der Bundesverfassung garantierte Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Kinderabzüge vom Steuerbetrag wurden aus diesen Gründen bis anhin auch von den eidgenössischen Räten stets abgelehnt.

Gemäss statischen Simulationen der ESTV hätte ein Kinderabzug vom Steuerbetrag bei der direkten Bundessteuer folgende finanziellen Auswirkungen:

Ertragsneutral wäre ein Ersatz des aktuellen Kinderabzuges vom steuerbaren Einkommen (5'600 Franken pro Kind) durch einen Kinderabzug vom geschuldeten Steuerbetrag in der Höhe von 275 Franken pro Kind.

Bei einem Abzug vom Steuerbetrag in der Höhe von 500 Franken pro Kind würde der Einnahmehausfall rund 350 Mio. Franken betragen. Ein Abzug von 1'000 Franken pro Kind wäre schliesslich mit einem Einnahmehausfall von etwa 800 Mio. verbunden.

Der aktuelle Kinderabzug vom steuerbaren Einkommen in der Höhe von 5'600 Franken pro Kind senkt die Steuereinnahmen um etwa 675 Mio. Franken.

Zu den Auswirkungen dieser Massnahme auf die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen und die Einkommensklassen vgl. den Anhang, Szenario 1, S. 4 ff.

3.1.3.4 Steuerbefreiung der Kinderzulagen

Sowohl das DBG als auch das StHG gehen davon aus, dass grundsätzlich alle Einkünfte steuerbar sind. Davon ausgenommen bleiben nur jene Einkünfte, die im Gesetz ausdrücklich als steuerfrei erklärt werden. In den beiden gleichlautenden Aufzählungen (Art. 24 DBG; Art. 7 Abs. 4 StHG) sind die Kinderzulagen nicht enthalten. Wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme zur Motion Aepli Wartmann Regine „Steuerbefreiung von Kinderzulagen“ (97.3643) festgehalten hat, stehen die einzelnen Elemente dieser Aufzählungen nicht vorbehaltlos zur politischen Disposition. Vielmehr ist bei jeder Steuerbefreiung von Einkünften zu fragen, wieweit sich eine solche mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verträgt. Dieser in Artikel 127 Absatz 2 der Bundesverfassung festgehaltene Grundsatz entfaltet seine Wirkung in erster Linie bei den direkten Steuern. Wer ein gleich hohes Einkommen hat, soll gleich hohe Steuern bezahlen müssen (horizontale Gleichbehandlung). Damit die verschiedenen Einkommensarten miteinander verglichen werden können, müssen sie nach denselben Kriterien ermittelt werden. Dies bedeutet in erster Linie, dass sämtliche Einkünfte vollumfänglich in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden. Deshalb wurden in den letzten Jahren Einbrüche in diesen Grundsatz soweit

als möglich eliminiert, namentlich bezüglich der Militärversicherungsrenten, die seit 1994 neu steuerbar sind, und der AHV-Renten, die seit 1995 vollumfänglich berücksichtigt werden.

3.1.4 Sofortmassnahmen

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziffer 3.1.3.1), hat der Vorsteher des Finanzdepartements im Anschluss an die Bundesratssitzung vom 22. Juni 2005 eine Vorlage mit Sofortmassnahmen und entsprechenden Finanzierungsvorschlägen für den Herbst 2005 angekündigt. Zentral wird dabei sein, die Sofortmassnahmen so zu gestalten, dass sie den definitiven Systementscheid nicht behindern.

Im Rahmen der Beratung des Steuerpakets 2001 zog die WAK-S bereits eine so genannte Rabattlösung als Sofortmassnahme in Betracht, nach welcher Ehepaaren und Alleinerziehenden ein Abzug auf dem Steuerbetrag von 15 Prozent, maximal aber 3'000 Franken gewährt worden wäre. Zusätzlich sollte die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges und die Erhöhung des Kinderabzuges ins Auge gefasst werden (Motion „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Wechsel zu einem System der Individualbesteuerung“ – 02.3387). Diese Sofortmassnahmen sollten den Übergang zur Individualbesteuerung vorbereiten. Die Motion wurde allerdings zurückgezogen.

Spürbare Sofortmassnahmen beim geltenden System werden Mindererträge bis zu 1 Mia. Franken nach sich ziehen (vgl. dazu auch Ziffer 3.1.5). Je nach Massnahme besteht zudem keine Garantie, dass der vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zur Familienbesteuerung aufgestellte Grundsatz, wonach die relative Mehrbelastung eines Ehepaares im Vergleich zu einem Konkubinatspaar nicht mehr als 10 Prozent betragen darf, für alle Einkommensstufen eingehalten werden kann. Sollten keine Steuermindereinnahmen entstehen, würde dies unweigerlich zu Mehrbelastungen einer oder mehrerer Kategorien von Steuerpflichtigen führen.

3.1.5 Steuermindererträge

Am 15.12.04 ersuchte Nationalrat Jean-Noël Rey in der Anfrage „Steuerbelastung der Familien“ (04.1162) den Bundesrat um Auskunft über die Höhe der Steuergewinne und -verluste für den Fall, dass bei der direkten Bundessteuer drei konkrete Massnahmen zu Gunsten der Familien getroffen würden. Dabei handelt es sich um einen Steuerabzug für die Kinderbetreuung, um die gleiche Besteuerung von Zweiverdienerhepaaren und Konkubinatspaaren sowie um einen solidarischen Steuerzuschlag auf hohe Einkommen, zum Beispiel auf steuerbaren Einkommen ab 100'000 Franken.

Die Anfrage wurde vom Bundesrat am 4.03.2005 beantwortet. Die von der ESTV geschätzten Mehr- und Mindereinnahmen zur Anfrage Rey beziehen sich auf den Sollertrag der direkten Bundessteuer für die Steuerperiode 2005. Im übrigen geht es bei den nachfolgenden Schätzungen um die gesamte direkte Bundessteuer, an deren Ertrag die Kantone mit 30 Prozent partizipieren.

Beim Abzug der Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern vom Steuerbetrag hat der Fragesteller die Höhe der maximal abziehbaren Kosten offen gelassen. Den Berechnungen wurde die Annahme zu Grunde gelegt, dass Kosten von höchstens 1'000 Franken pro Kind

und Jahr vom geschuldeten Steuerbetrag in Abzug gebracht werden könnten. Daraus würde ein jährlicher Minderertrag von gut 500 Mio. Franken entstehen.

Die Gleichstellung von Zweiverdienerhepaaren gegenüber gleich situierten Konkubinatspaaren kann auf verschiedene Arten verwirklicht werden und muss nicht notwendigerweise mit Mindereinnahmen verbunden sein. Ausgehend von den heutigen Verhältnissen wären ertragsneutrale Lösungen allerdings nur um den Preis einer höheren Steuerbelastung für Alleinstehende und Konkubinatspaare möglich. Der Bundesrat hat bisher davon abgesehen, die Auswirkungen solcher Lösungen berechnen zu lassen, und sich darauf beschränkt, die Mindereinnahmen für Lösungen zu schätzen, bei denen die Steuerbelastung von Alleinstehenden und nicht verheirateten Paaren gegenüber heute unverändert bliebe. Unter dieser Voraussetzung sind von der ESTV mehrere Varianten mit einer Erhöhung des Zweiverdienerabzuges und einer Verflachung des Tarifes für Verheiratete untersucht worden. Sollte die Gleichstellung von verheirateten Paaren mit zwei Erwerbseinkommen gegenüber nicht verheirateten Paaren umfassend sein, d. h. sollte sie auch im Extremfall von Ehepartnern mit hälftiger Aufteilung des Erwerbseinkommens gewährleistet werden können, so würden hohe Mindereinnahmen von mindestens 1 Milliarden Franken resultieren

Beim solidarischen Steuerzuschlag für Bezüger hoher Einkommen hat die ESTV für die Schätzung der Mehreinnahmen einen Zuschlag von 10 Prozent auf den steuerbaren Einkommensteilen über 100'000 Franken angenommen. Ein Zuschlag auf dem ganzen steuerbaren Einkommen verbietet sich auf Grund der konfiskatorischen Auswirkungen im Grenzbereich, ab welchem der Zuschlag zum Zuge kommt.

Beim solidarischen Steuerzuschlag sind zwei Fälle denkbar. Im ersten Fall würde trotz Zuschlag die in der Bundesverfassung festgeschriebene Höchstbelastung von 11,5 Prozent durch die direkte Bundessteuer eingehalten. Im zweiten Fall würde hingegen der Zuschlag auch dann erhoben, wenn dadurch die heutige verfassungsmässige Höchstbelastung überschritten würde. Im ersten Fall ergibt die Schätzung Mehreinnahmen von rund 280 Mio. Franken. Im zweiten Fall könnte mit Mehreinnahmen von rund 380 Mio. Franken gerechnet werden. Dabei würde für Bezüger sehr hoher Einkommen die Höchstbelastung auf rund 12,65 Prozent ansteigen. Eine Lösung gemäss diesem zweiten Fall bedürfte nicht nur einer Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, sondern auch der Bundesverfassung.

3.2 Kinderbetreuungsabzug

3.2.1 Parlamentarische Initiative Spoerry Vreni. „Berücksichtigung der berufsbedingten Kinderbetreuungskosten“ (99.417)

Am 22. April 1999 reichte Ständeratin Spoerry eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher sie verlangt, dass den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt wird, einen anorganischen Abzug für jene Kosten zuzulassen, die den Eltern während ihrer Erwerbstätigkeit durch die Drittbetreuung der Kinder entstanden sind. Der Abzug soll für Kinder vorgesehen werden, die das 16. Altersjahr noch nicht überschritten haben. Die Festsetzung der maximalen Höhe dieses Abzuges hat durch kantonales Recht zu erfolgen.

Der Ständerat hat der Initiative am 15. März 2000 Folge gegeben. Die Frist für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage wurde letztmals am 4.6.2004 um zwei Jahre verlängert.

3.2.2 Motion Simmen Rosemarie. „Steuerliche Entlastungen für Familien“ (99.3378)

Mit der am 18.6.1999 eingereichten Motion wird im Bereich der direkten Steuern neben anderen Massnahmen auch die Einführung von Abzügen für Kinderbetreuung durch Dritte (Tagesmütter, Krippen, Haushalthilfen) für Alleinerziehende und gemeinsam steuerpflichtige Zweiverdienerpaare gefordert.

Die Motion wurde angenommen. Der Vorstoss ist inzwischen abgeschrieben (vgl. aber die Berechnungen im Anhang, Szenario 3, S. 36 ff).

3.2.3 Motion Mugny Patrice. Steuerlicher Abzug der Kinderhütekosten (00.3240)

Am 5.6.2000 reichte Nationalrat Mugny eine Motion ein, gemäss welcher ein Gesetzesentwurf auszuarbeiten ist, der den vollständigen steuerlichen Abzug von Kinderhütekosten für Einelternfamilien ermöglicht, wenn die Mutter oder der Vater gezwungen ist zu arbeiten, um für den Lebensunterhalt der Familie aufzukommen.

Die Motion wurde am 13.12.2000 in der Form eines Postulates überwiesen. Der Vorstoss ist inzwischen abgeschrieben (vgl. aber die Berechnungen im Anhang, Szenario 4, S. 52 ff).

3.2.4 Haltung des Bundesrates

Nachdem das Steuerpaket 2001 abgelehnt wurde, können die Kinderbetreuungskosten bei der direkten Bundessteuer weiterhin nicht abgezogen werden. Auch das StHG sieht unter den allgemeinen Abzügen keinen Abzug für diese Kosten vor. Dies hätte zur Folge gehabt, dass es den Kantonen seit dem Jahr 2001 verwehrt gewesen wäre, einen Abzug für Kinderbetreuungskosten vorzusehen. Um dies zu verhindern, hat das Parlament am 15.12.2000 im Rahmen des „Bundesgesetzes zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis“ eine Übergangsbestimmung verabschiedet. Gestützt darauf können seit dem 1. Januar 2001 die Kantone 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 22 Kantone in unterschiedlicher Ausgestaltung einen Abzug für die Kosten einer Haushalthilfe oder für die Kosten der Fremdbetreuung von Kindern.

Nach konstanter bundesgerichtlicher und kantonaler Rechtsprechung sind die durch die Fremdbetreuung der Kinder entstehenden Kosten nicht als steuerlich abzugsfähige Berufsauslagen zu qualifizieren, obwohl sie eng mit der Einkommenserzielung zusammenhängen können. Die Ausgestaltung des Kinderbetreuungsabzuges in der Form eines anorganischen Abzuges ist die sachgerechteste Lösung. Anorganische Abzüge werden für besondere Aufwendungen gewährt, die an sich nicht abzugsfähige Einkommensverwendung darstellen, aus ausserfiskalischen Gründen jedoch in gewissem Umfang steuerlich berücksichtigt werden. Massgebend sind dabei die in der jeweiligen Steuerperiode effektiv angefallenen Kosten, die vom Gesetzgeber bis zu einem bestimmten Höchstbetrag als abzugsberechtigt erklärt werden.

Der vom Bundesrat in seiner Botschaft zum Steuerpaket 2001 vorgeschlagene Kinderbetreuungsabzug war denn auch als anorganischer Abzug ausgestaltet und umfasste drei

Tatbestände für die Anspruchsberechtigung. Danach sollte der Abzug bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen einerseits den Alleinerziehenden gewährt werden. Andererseits sollte der Abzug geltend gemacht werden können, wenn ein Elternteil dauernd erwerbsunfähig oder in Ausbildung ist sowie wenn beide Elternteile erwerbstätig sind. In der Vernehmlassung zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung sprachen sich sämtliche Kantone für die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges aus.

In der parlamentarischen Beratung war die Einführung des Kinderbetreuungsabzuges an sich unbestritten. Als Neuerung gegenüber der bundesrätlichen Lösung hatte die vorberaternde Kommission des Nationalrates (WAK-N) einerseits vorgeschlagen, bezüglich der Erwerbsunfähigkeit auf das Wort "dauernd" zu verzichten. Der Abzug soll gewährt werden, wenn ein Elternteil - unabhängig von der Dauer - erwerbsunfähig ist. Andererseits sollte der Kinderbetreuungsabzug zusätzlich auch ermöglicht werden, wenn ein Elternteil infolge Krankheit oder Unfall in der Familie nicht in der Lage ist, die Betreuung der Kinder wahrzunehmen.

Der Nationalrat und der Ständerat hatten dieser Änderung bzw. Erweiterung der massgeblichen Tatbestände für die Inanspruchnahme des Abzuges zugestimmt.

3.2.5 Steuermindererträge

Einelternfamilien bilden etwa 2% der Steuerpflichtigen und bringen dem Bund rund 80 Mio. Franken an Einkommenssteuern ein. Davon fallen etwa 65 Mio. Franken auf die erwerbstätigen Alleinerziehenden.

Ein vollständiger Abzug der Kinderbetreuungskosten vom Einkommen, wie dies in der Motion Mugny für Alleinerziehende verlangt wird, führt zu folgenden Mindererträgen: Bei einem durchschnittlichen Abzug von der Bemessungsgrundlage in der Höhe von 10'000 Franken pro Kind wäre mit einem wahrscheinlichen Minderertrag von etwa 50 Mio. Franken zu rechnen. Würde der Abzug im Schnitt 5'000 Franken betragen, würden Steuermindereinnahmen in der Höhe von rund 30 Mio. Franken resultieren. Diese Schätzungen basieren auf der Annahmen, dass alle Kinder in allen Altersklassen betreut würden. Sie stellen somit ein Maximum dar.

Die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges für Alleinerziehende und gemeinsam steuerpflichtige Zweiverdienerpaare, wie dies in der Motion Simmen verlangt wird, würde bei einem Abzug in der Höhe von 5'000 Franken pro Kind zu rund 300 Mio. Franken Mindereinnahmen führen. Ein Abzug von 10'000 würde rund 550 Mio. Franken kosten. Dieses Ergebnis stellt aber eine Obergrenze dar, da nicht alle Familien ihre Kinder von Dritten betreuen lassen und demzufolge auch nicht alle diesen Abzug geltend machen würden.

Zu den Auswirkungen dieser Massnahmen auf die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen und die Einkommensklassen vgl. den Anhang, Szenario 3 und 4, S. 36 ff. Zu den Steuermindererträgen bei einem Kinderbetreuungsabzug vom Steuerbetrag vgl. Ziffer 3.1.5.

3.3 Abzüge für Unterhaltszahlungen

3.3.1 Parlamentarische Initiative Studer Jean. „Abzüge für Unterhaltszahlungen zugunsten eines volljährigen Kindes“ (04.425)

Mit der am 19.3.04 eingereichten parlamentarischen Initiative verlangt Ständerat Jean Studer, DBG und StHG dahingehend zu ändern, dass Unterhaltsleistungen an ein mündiges Kind vom Einkommen der unterhaltsverpflichteten Person abgezogen werden können und vom Leistungsempfänger zu versteuern sind.

Die parlamentarische Initiative wurde am 31.8.04 zurückgezogen.

3.3.2 Haltung des Bundesrates

Nach geltendem Recht sind Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten sowie Unterhaltsbeiträge, die ein Elternteil für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder erhält, grundsätzlich vom Empfänger vollständig zu versteuern. Andererseits können diese Alimentenleistungen von der leistungspflichtigen Person vollumfänglich in Abzug gebracht werden. Den Kinderabzug kann derjenige Elternteil beanspruchen, bei welchem das unmündige Kind wohnt.

Unterhaltsbeiträge, die an ein mündiges Kind fliessen, sind weder vom Kind selbst noch vom Elternteil, bei dem das Kind lebt, zu versteuern. Das Kind erhält steuerfreie "Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen" (Art. 24 lit. e DBG; Art. 7 Abs. 4 Bst. g StHG). Der leistende Elternteil kann andererseits die Unterhaltsbeiträge auch nicht mehr von seinem Einkommen absetzen. Diese Leistungen werden zu ganz gewöhnlichen nicht abziehbaren "Aufwendungen für den Unterhalt des Steuerpflichtigen und seiner Familie" (Art. 34 lit. a DBG; Art. 9 Abs. 2 Bst. c StHG). Der Unterhaltspflichtige kann indessen nach geltender Praxis bei der direkten Bundessteuer den Unterstützungsabzug in der Höhe von 5'600 Franken (Art. 213 Abs. 1 Bst. b DBG) geltend machen.

Wohnt das mündig gewordene Kind beim nicht unterhaltspflichtigen Elternteil, steht diesem der Kinderabzug ebenfalls in der Höhe von 5'600 Franken (Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG) zu. Im Weiteren erhöht sich sein Abzug für die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nichtobligatorische Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien um 700 Franken für jedes Kind (Art. 212 Abs. 1 DBG). Zudem wird diesem Elternteil auch der Verheiratetentarif (Art. 214 Absatz 2 DBG) zugestanden.

Der Bundesrat hat bereits wiederholt in seinen Stellungnahmen zu früheren parlamentarischen Vorstössen die Meinung vertreten, dass er die geltende Alimentenbesteuerung, die bei der direkten Bundessteuer seit dem Jahre 1995, bei den kantonalen Einkommenssteuern zwingend seit dem Jahre 2001 gilt, als insgesamt gerechte Lösung betrachtet (vgl. dazu etwa Interpellation Rennwald Jean-Claude 96.3638; Motion Vermot-Mangold Ruth-Gaby 99.3482; Motion Teuscher Franziska 02.3718).

Für den Bundesrat stellt sich vielmehr die Frage, ob an der bisherigen Praxis der direkten Bundessteuer, die - wie erwähnt - eine Kumulation von Kinderabzug und Unterstützungsabzug für dasselbe Kind zulässt, festgehalten werden soll. Intakte Familien mit volljährigen Kindern und geschiedene bzw. rechtlich oder tatsächlich getrennte Eltern mit volljährigen Kindern werden dadurch unterschiedlich behandelt. Getrennt lebende oder geschiedene

Ehegatten können nach dieser bisherigen Praxis für das Kind - von anderen kinderrelevanten Abzügen abgesehen - maximal 11'200 Franken (je 5'600 Franken als Kinder- und Unterstützungsabzug) abziehen, während die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten lediglich den Kinderabzug in der Höhe von 5'600 Franken geltend machen können.

Das abgelehnte Steuerpaket 2001 sah denn auch vor, dass bei einem mündigen Kind in Ausbildung der Kinderabzug demjenigen Elternteil zusteht, welcher die Unterhaltsbeiträge entrichtet. Leistet jeder Elternteil Unterhaltsbeiträge, wäre jedem der halbe Kinderabzug gewährt worden. Ein Unterstützungsabzug war nicht mehr vorgesehen. Mit dieser Regelung wären intakte Familien und getrennt lebende oder geschiedene Ehegatten mit mündigen Kindern gleichbehandelt worden. Bei beiden Kategorien wären dabei - wie im geltenden Recht - die Unterhaltsbeiträge an ein mündiges Kind als Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen und damit als nicht abzugsfähige Lebenshaltungskosten qualifiziert worden.

Bezüglich der steuerlichen Behandlung von Alimentenleistungen an mündige Kinder verdient nach Ansicht des Bundesrats die im Steuerpaket 2001 getroffene Lösung nach wie vor den Vorzug.

3.4 Aus- und Weiterbildungsabzug

3.4.1 Postulat David Eugen. „Weiterbildungskosten. Steuerliche Behandlung“ (03.3565)

Am 3. Oktober 2003 reichte Ständerat Eugen David eine Motion ein, mit welcher er eine Anpassung des DBG und des StHG beantragte. Diese soll klarstellen, dass die Kosten der berufsorientierten Weiterbildung im Sinne von Artikel 30 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung als Weiterbildungskosten steuerlich in Abzug gebracht werden können.

Am 2. März 2004 wurde die Motion in der Form eines Postulats überwiesen.

3.4.2 Parlamentarische Initiative Simoneschi-Cortesi Chiara. „Direkte Bundessteuer. Abzugsberechtigung von Weiterbildungs- und Umschulungskosten“ (04.432)

Am 7.5.2004 reichte Nationalrätin Simoneschi-Cortesi eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher sie beantragt, das DBG so zu ändern, dass Aus- und Weiterbildungskosten für berufs- und nicht berufstätige Männer und Frauen abzugsfähig werden. Begründet wird der Vorstoss damit, dass mangels Abzug der Ausbildungskosten insbesondere Familien und alleinerziehende Mütter mit mittleren und niedrigen Einkommen, die sich im Hinblick auf den Erhalt ihrer Qualifikation oder auf eine berufliche Weiterentwicklung weiterbilden wollen, übermässig belastet werden.

Die parlamentarische Initiative wurde im Plenum noch nicht behandelt.

3.4.3 Motion Meier-Schatz Lucrezia. „StHG. Ausbildungsabzug“ (04.3632)

Mit einer am 30.11.2004 eingereichten Motion „StHG. Ausbildungsabzug“ (04.3632) verlangt Nationalrätin Meier-Schatz eine dahingehende Ergänzung des StHG, dass die Kantone in ihren kantonalen Steuergesetzen einen Ausbildungsabzug vorsehen können. Zu den notwendigen Aufwendungen sollen auch die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten gehören. Insbesondere Familien mit Jugendlichen in Ausbildung sollen dadurch steuerlich entlastet werden.

Der Nationalrat stimmte der Motion am 15.6.2005 zu. Der Ständerat hat sich noch nicht damit befasst.

3.4.4 Haltung des Bundesrates

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung im DBG und der entsprechenden Praxis werden die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten zum Abzug zugelassen (Art. 26 Abs. 1 Bst. d DBG). Hingegen sind Ausbildungskosten nicht vom Einkommen abziehbar (Art. 34 Bst. b DBG).

Vor der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das StHG sahen verschiedene Kantone einen Abzug für Ausbildungskosten vor. Das heute geltende StHG schreibt den Kantonen vor, einen Abzug für Gewinnungskosten, insbesondere auch für die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten, vorzusehen (Art. 9 Abs. 1). In Absatz 2 werden zudem die zulässigen allgemeinen Abzüge abschliessend aufgezählt. Ein allgemeiner Abzug für die Ausbildungskosten ist in dieser Aufzählung nicht enthalten, weitere Abzüge sind nicht zulässig (Abs. 4). Die Kantone müssen somit einen Abzug für Weiterbildungskosten gewähren, es ist ihnen jedoch verwehrt, die Kosten für die Ausbildung im Rahmen eines allgemeinen Abzuges für abzugsfähig zu erklären.

Die Nichtgewährung des Ausbildungsabzuges nach geltendem Recht steht im Zusammenhang mit dem Gesamtreineinkommensprinzip. Gemäss diesem Prinzip dürfen die Lebenshaltungskosten, d.h. die Aufwendungen zur Deckung des privaten Lebensbedarfs, nicht von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden. Solche Kosten sind nicht dem Bereich der Einkommenserzielung zuzuordnen, weil sie nicht überwiegend durch die Gewinnung von steuerbaren Einkünften veranlasst werden. Sie gehören zum steuerlich grundsätzlich unbeachtlichen Bereich der Einkommensverwendung. Nur wenn die Bildung im Zusammenhang mit der bisherigen beruflichen Tätigkeit steht, haben die dafür aufgewendeten Ausgaben Gewinnungskostencharakter und können vom Einkommen abgezogen werden.

Unter Wiedereinstiegskosten sind jene Aufwendungen zu verstehen, die eine steuerpflichtige Person aufbringen muss, um nach längerer Zeit wiederum im seinerzeit erlernten und ausgeübten Beruf tätig zu werden. Wiedereinstiegskosten sind grundsätzlich abziehbar. Ein Steuerabzug für Wiedereinstiegskosten setzt jedoch notwendigerweise voraus, dass die betreffende steuerpflichtige Person überhaupt ein Erwerbseinkommen erzielt. Wiedereinstiegskosten stehen meistens während der gleichen Bemessungsperiode (noch) keinem Erwerbseinkommen gegenüber, weshalb ein Abzug als Gewinnungskosten entfällt. Die während des Jahres der Erwerbsaufnahme anfallenden Kosten können abgezogen werden. Dabei muss nicht unterschieden werden, ob sie vor oder nach der Aufnahme der Erwerbstätigkeit angefallen sind.

Angesichts der gesetzlichen Vorgaben ist nach geltendem Recht stets zwischen Ausbildungskosten einerseits sowie Weiterbildungs-, Umschulungs- und Wiedereinstiegskosten andererseits zu unterscheiden.

Auf Grund des am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen neuen Berufsbildungsgesetzes und in Erfüllung des Postulats David verfasste die Eidgenössische Steuerverwaltung in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Steuerkonferenz, der Dachorganisation der kantonalen Steuerverwaltungen, eine Studie, welche sich zur Abziehbarkeit der Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Wiedereinstiegskosten äussert. Darin wurden verschiedene Lösungsvorschläge erarbeitet, mit welchen die bisherige Steuerpraxis zu den Abzügen der Weiterbildung liberalisiert und eine Annäherung an das Bildungsrecht gefördert werden könnte. Je nach Lösungsvariante würden auch Kosten für heute als Ausbildung geltende Bildungen neu zum Abzug zugelassen.

Basierend auf dieser Studie hat der Bundesrat am 11. Mai 2005 einen Bericht ans Parlament überwiesen. Darin wird das EFD beauftragt, das weitere Vorgehen bezüglich Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Wiedereinstiegskosten mit den Kantonen zu besprechen.

Angesichts dieser Sachlage beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion Meier-Schatz.

Der ESTV liegen zur Zeit keine Daten vor, die es erlauben würden, Aussagen zu den Aus- und Weiterbildungsausgaben der verschiedenen Familientyp- und Einkommenskombinationen zu machen. Zudem ist nicht bekannt, wie viele 18-25-Jährige noch bei den Eltern leben, für die ein Ausbildungsabzug (Familien mit Jugendlichen in Ausbildung – Motion Meier-Schatz Lucrezia) beansprucht werden könnte. Eine vernünftige Schätzung der Mindereinnahmen, die aus der Einführung eines solchen Abzuges resultieren könnten, ist daher nicht möglich.

3.5 Existenzminimum

3.5.1 Geltende Regelung

Im DBG wird das Existenzminimum steuerlich faktisch freigestellt. Kleinere Einkommen bleiben durch das Zusammenwirken von Tarif und Abzügen von der Steuerpflicht ausgenommen.

Auf kantonomer Ebene wird der Forderung nach der Steuerbefreiung des Existenzminimums nur zum Teil Rechnung getragen. Der Tarifbeginn der Steuerpflicht ist in den Kantonen sehr unterschiedlich festgesetzt. Bei einigen Kantonen setzt der Tarif bereits beim ersten Franken ein, während andere Kantone relativ spät damit beginnen.

Einige Kantone gewähren allerdings einen persönlichen Abzug, einen Abzug für bescheidenes Einkommen oder einen Altersabzug. Kleinere Einkommen werden somit durch das Zusammenwirken von Tarif und diesen Abzügen von der Besteuerung ausgenommen. Zudem gewähren die Kantone wie auch der Bund denjenigen Steuerpflichtigen, für die infolge einer Notlage die Bezahlung der Steuer eine grosse Härte bedeuten würde, einen ganzen oder teilweisen Erlass der Steuerschuld.

Eine explizite Regelung, nach welcher das Existenzminimum freizustellen ist, findet sich jedoch in keinem kantonalen Steuergesetz.

3.5.2 Parlamentarische Initiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N)

Die Kommission überlegt sich, die im Rahmen des Steuerpakets 2001 vorgesehene Bestimmung über die Steuerbefreiung des Existenzminimums in Art. 11 StHG mit einer parlamentarischen Initiative wieder aufzulegen. Danach soll den Kantonen vorgeschrieben werden, das Existenzminimum jeder steuerpflichtigen Person für steuerfrei zu erklären.

Die ins Auge gefasste Bestimmung ist sehr offen formuliert. Der kantonale Gesetzgeber kann selber bestimmen, auf welche Definition des Existenzminimums abgestellt werden soll. Den Kantonen steht die Möglichkeit offen, das Einkommen in der Höhe der blossen Existenzsicherung, d.h. der Sicherung der elementaren menschlichen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach steuerlich freizustellen. Sie können aber auch das etwas grosszügiger berechnete betriebsrechtliche Existenzminimum gemäss Art. 93 SchKG, das durch die Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz konkretisiert wird, oder allenfalls das noch weiterreichende fürsorgliche Existenzminimum nach den Richtlinien der Schweiz. Konferenz für Sozialhilfe als Grundlage heranziehen. Diese beiden Richtlinien haben sich in der Praxis bewährt und werden weitgehend als begleitend anerkannt. Die darin enthaltenen Ansätze für Lebenshaltungskosten sind nach Ansicht des Bundesgerichts nicht reichlich bemessen; sie ermöglichen aber ein Leben, das über das unmittelbar Lebensnotwendige hinausgeht und auch die Pflege gewisser sozialer Kontakte erlaubt. Sie gehen damit über das bundesverfassungsrechtlich garantierte Minimum hinaus.

Auf welche Weise die Freistellung zu erfolgen hat, wird durch das StHG ebenfalls nicht vorgegeben. Den Kantonen steht somit die Möglichkeit offen, die Befreiung des Existenzminimums - analog zum Recht der direkten Bundessteuer - durch das Zusammenwirken von Tarif und Abzügen oder etwa durch Einführung eines neuen Sozialabzuges zu erreichen. Die vorgesehene gesetzliche Formulierung ermöglicht den Kantonen somit einen erheblichen Gestaltungsspielraum.

3.5.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone

Die Spannweite der Bruttogrenzeinkommen (Einsetzen der Einkommenssteuer) in den Kantonen ist sehr gross. Eine zwingende Vorschrift, das Existenzminimum steuerlich freizustellen, dürfte wahrscheinlich in den meisten Kantonen zu Steuer mindererträgen führen. Da nicht vorausgesagt werden kann, von welcher Definition des Existenzminimums die Kantone ausgehen werden, ist nicht überprüfbar, ob die Kantone mit ihren Gesetzesbestimmungen im Bereich des Tarifs und der Abzüge dem Kriterium „Steuerbefreiung des Existenzminimums“ teilweise schon nachkommen oder wenn nicht, wie viel dazu noch fehlt. Aus diesem Grund ist es der ESTV nicht möglich, Aussagen zu den durch die Steuerbefreiung des Existenzminimums resultierenden Steuer mindererträgen in den Kantonen zu machen.

3.6 Erwerbsabhängige Steuergutschriften

Der Bundesrat hat Ende Januar 2005 beschlossen, eine Expertenkommission einzusetzen, die unter der Leitung von Prof. Robert Leu die Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften für die Schweiz prüfen soll. Erwerbsabhängige Steuergutschriften stellen eine Al-

ternative zum heutigen System der Sozialhilfe dar. Sie können aus sozial-, arbeitsmarkt- und finanzpolitischen Gründen attraktiv sein. Ziel eines solchen Modells ist es, die so genannte Armutsfalle zu verhindern und Arbeitsanreize zu stärken

Heute besteht eine Armutsfalle im Tieflohnsegment, da ein Teil der Transferzahlungen im Bereich der sozialen Sicherheit (bspw. Sozialhilfe) so ausgestaltet ist, dass bei einem Zusatzverdienst die staatliche Unterstützung um denselben Betrag gekürzt wird. Damit sind die Anreize für Transferempfänger gering, sich von der Abhängigkeit zu lösen und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder den Erwerbsumfang zu erhöhen. Die Folgen dieses Systems sind andauernde Arbeitslosigkeit, Dequalifikation und Desintegration der Arbeitslosen und damit schwindende Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Bei den erwerbsabhängigen Steuergutschriften wird den Bedürftigen anstatt eines Lohnersatzes ein Lohnzuschuss gewährt. Ein solches System hat mehrere Vorteile: Es lohnt sich finanziell, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. die Erwerbstätigkeit auszudehnen; die Armutsfalle wird vermieden. Die für den Arbeitsmarkt wichtige Lohnflexibilität bleibt erhalten, ohne dass die Einkommen sinken müssen. Damit steigt das Arbeitsangebot, und die Erwerbsquote nimmt zu.

Erwerbsabhängige Steuergutschriften sind eine konkrete Ausgestaltung der so genannten negativen Einkommenssteuer. Haushalte mit tiefem Einkommen erhalten Transferzahlungen, d.h. sie „bezahlen“ eine negative Steuer. Mit steigenden Einkommen nehmen die Transferleistungen bis zu einem Schwellenwert ab. Danach müssen Einkommensteuern an den Staat abgeliefert werden. Da bei steigendem Einkommen die Transferzahlungen nicht um den selben Betrag gekürzt werden, besteht theoretisch immer ein Anreiz, die Erwerbstätigkeit auszudehnen. Damit vermeidet die negative Einkommensteuer die „Armutsfalle“ für untere Einkommen im heutigen System, bei dem Grenzsteuersätze von über 100% entstehen können.

3.7 Tabellarische Übersicht über die pendenten Vorstösse im Steuerrecht

Vorstoss	Ziel	Stand der Beratungen	Haltung Bundesrat
Standesinitiative VS (03.314) Vgl. Ziff. 3.1.2.1	Wiederauflage der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001, beschränkt auf das DBG	NR: noch nicht behandelt SR: Am 14.3.05 keine Folge gegeben	Ablehnung Vgl. Ziff. 3.1.3
Motion der SP-Fraktion (03.3616) Vgl. Ziff. 3.1.2.2	Gerechtes und finanziell tragbares Steuerpaket II	NR: Am 15.06.05 abgelehnt. Geschäft ist erledigt.	Ablehnung Vgl. Ziff. 3.1.3
Motion Aeschbacher (04.3262) Vgl. Ziff. 3.1.2.3	Einführung einer zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung	NR: Am 17.12.04 abgelehnt. Geschäft ist erledigt.	Ablehnung Vgl. Ziff. 3.1.3
Motion Donzé (04.3263) Vgl. Ziff. 3.1.2.4	Neue Vorlage zur Ehepaar- und Familienbesteuerung	NR: Am 15.06.05 angenommen. SR: noch nicht behandelt.	Ablehnung Vgl. Ziff. 3.1.3
Motion FDP-Fraktion (04.3276) Vgl. Ziff. 3.1.2.5	Übergang zur Individualbesteuerung	NR: 15.06.05 angenommen. SR: noch nicht behandelt.	Ablehnung Vgl. Ziff. 3.1.3

Vorstoss	Ziel	Stand der Beratungen	Haltung Bundesrat
Motion CVP-Fraktion (04.3380) Vgl. Ziff. 3.1.2.6	Gleichstellung der verheirateten Paare mit den unverheirateten Paaren sowie die Entlastung der Familien	NR: Am 15.06.05 hat der NR die Gleichstellung der Paare angenommen und die Entlastung der Familie abgelehnt. SR: noch nicht behandelt.	Ablehnung Vgl. Ziff. 3.1.3
Interpellation Wäfler (05.3103) Vgl. Ziff. 3.1.2.7	Realisation der Ehe- und Familienbesteuerungsreform zeitlich vor oder spätestens parallel zur Unternehmersteuerreform. Systemänderung hinsichtlich Kinderabzüge vom Steuerbetrag prüfen. Zeitplan für die Reform.	Im Plenum noch nicht behandelt.	Vgl. Ziff. 3.1.3.1
Parlamentarische Initiative Spoerry (99.417) Vgl. Ziff.3.2.1	Kantone sollen Möglichkeit erhalten, die berufsbedingten Kinderbetreuungskosten zum Abzug zuzulassen	SR: Am 15.03.2000 der Initiative Folge gegeben. Am 5.06.2002 wurde die Frist für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage um zwei Jahre verlängert. Am 4.06.2004 wurde die Frist nochmals um 2 Jahre verlängert.	Vgl. Ziff. 3.2.4
Motion Simmen (99.3378) Vgl. Ziff. 3.2.2	Zur Entlastung der Familien sollen im Bereich der direkten Steuern die Kinderabzüge erhöht und ein Kinderbetreuungsabzug für Alleinerziehende und gemeinsam steuerpflichtige Doppelverdienerpaare eingeführt werden.	SR: Am 4.10.1999 angenommen. NR: Am 6.03.2000 angenommen. Der Vorstoss ist inzwischen abgeschrieben.	Motion in Postulat umwandeln.
Motion Mugny (00.3240) Vgl. Ziff. 3.2.3	Einführung eines vollumfänglichen Abzuges der Kinderbetreuungskosten von Alleinerziehenden	NR: Am 13.12.2000 die Motion in Form eines Postulates überwiesen. Der Vorstoss ist inzwischen abgeschrieben.	Motion in Postulat umwandeln.
Parlamentarische Initiative Studer (04.425) Vgl. Ziff.3.3.1	Unterhaltszahlungen zugunsten eines volljährigen Kindes sollen vom Einkommen der Person, welche sie bezahlt, abziehbar und bei der Empfängerin oder dem Empfänger steuerbar sein.	Am 31.08.2004 zurückgezogen.	Vgl. Ziff. 3.3.2
Postulat David (03.3565) Vgl. Ziff. 3.4.1	Kosten der berufsorientierten Weiterbildung im Sinne von Artikel 30 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung sollen als Weiterbildungskosten steuerlich in Abzug gebracht werden können.	SR: Am 02.03.2004 die Motion in Form eines Postulates überwiesen. Geschäft ist erledigt.	Motion in Postulat umwandeln.

Vorstoss	Ziel	Stand der Beratungen	Haltung Bundesrat
Parlamentarische Initiative Simoneschi-Cortesi (04.432) Vgl. Ziff. 3.4.2	Aus- und Weiterbildungskosten für berufs- und nicht berufstätige Männer und Frauen sollen bei der direkten Bundessteuer abzugsfähig werden	Im Plenum noch nicht behandelt.	Vgl. Ziff. 3.4.4
Motion Meier-Schatz (04.3632) Vgl. Ziff. 3.4.3	Kantone sollen einen Ausbildungsabzug vorsehen können	NR: Am 15.06.2005 angenommen. SR: Noch nicht behandelt.	Ablehnung

4 Pendente familienpolitische Massnahmen im Sozialversicherungsrecht

4.1 Kinder- und Familienzulagen

4.1.1 Situation im Jahre 2002

Nur die Familienzulagen in der Landwirtschaft (130 Millionen Franken; Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, SR 836.1) und an die Bundesangestellten (80 Millionen Franken; Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz, SR 172.220; Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung, SR 172.220.111.31) sind auf Stufe Bund geregelt.

Alle anderen Zulagen liegen im Zuständigkeitsgebiet der Kantone, die alle in ihren Gesetzen Zulagen für Kinder (Jugendliche in Ausbildung mit eingeschlossen) von Erwerbstätigen vorsehen, wobei jedoch die Beträge stark variieren (zwischen 150 und 444 Franken pro Monat). Teilzeitangestellte erhalten oftmals nur einen Teil der Zulage. Gewisse Arbeitgeber überweisen jedoch Zulagen, die über das hinausgehen, was die kantonalen Gesetze vorsehen. Alle diese Zulagen gehen grundsätzlich zu Lasten des Arbeitgebers. Die Beitragssätze variieren zwischen 0,1 und 5 Prozent des Lohns (im letzteren Fall handelt es sich um eine Walliser Kasse, bei welcher die Leistungen ziemlich hoch sind und zwischen 260 und 444 Franken betragen). Einzig der Kanton Wallis sieht eine Beteiligung der Angestellten vor (0,3 Prozent des Gehalts). Der Betrag der an die Arbeitnehmer (inklusive Bundesangestellte) ausbezahlten Zulagen wird insgesamt auf 3,91 Milliarden Franken geschätzt.

Selbstständigerwerbende, welche in einem anderen Gebiet als der Landwirtschaft tätig sind, und Personen ohne Erwerbstätigkeit sind in gewissen Kantonen ebenfalls Empfänger von Zulagen, aber grundsätzlich nur, wenn ihr Einkommen eine gewisse Grenze nicht überschreitet. Für jede dieser Gruppen werden Zahlungen im Umfang von rund 20 Millionen Franken geleistet.

4.1.2 Im Parlament hängiger Gesetzesentwurf sowie Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen“

4.1.2.1 Parlamentarische Initiative Fankhauser

Am 15. März 2005 hat der Nationalrat dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) zugestimmt, der auf die Parlamentarische Initiative Fankhauser (Leistungen für die Familien - 91.411) zurückgeht. Der Gesetzesentwurf zielt auf eine Harmonisie-

rung der verschiedenen kantonalen Regelungen ab, insbesondere der Anspruchsvoraussetzungen und der Anspruchskonkurrenz. Damit sollen die zur Zeit bestehenden Lücken im System geschlossen werden.

Der Gesetzesentwurf beinhaltet folgende Grundzüge:

- Der Grundsatz « Ein Kind – eine Zulage » wird realisiert. Jedes Kind gibt Anrecht auf eine ganze Familienzulage, und zwar unabhängig von der beruflichen Tätigkeit (Unselbstständig- oder Selbstständigerwerbende) oder einer Teilzeitarbeit der Eltern. Die Kantone haben ausschliesslich im Falle von Personen ohne Erwerbstätigkeit die Kompetenz, Einkommensgrenzen einzuführen, ab welchen die Zulage nicht geleistet wird.
- Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken pro Kind und Monat, die Ausbildungszulage mindestens 250 Franken.
- Vollzugsorgane sind die Familienausgleichskassen, welchen sich alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Selbstständigerwerbenden anschliessen müssen. Die Leistungen werden durch einkommensabhängige Beiträge finanziert.
- Die an Kleinbauern (mit Einkommensbegrenzung) und an landwirtschaftliche Arbeitnehmer zu leistenden Zulagen werden weiterhin durch das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) geregelt, jedoch werden sie an die im FamZG vorgesehenen Beträge angepasst. Die Abstufung nach der Anzahl der Kinder (um 5 Franken erhöhter Betrag ab dem dritten Kind) wird aufgehoben. Hingegen bleibt der Ansatz für Zulagenempfänger im Berggebiet um 20 Franken erhöht.
- Die Leistungen an die Unselbstständigerwerbenden werden mit 1,5 Prozent durch die Arbeitgeber finanziert, der Fehlbetrag wird hälftig zwischen ihnen und den Arbeitnehmern aufgeteilt. Die Finanzierung der Zulagen in der Landwirtschaft bleibt unverändert (2 Prozent des Lohnes der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, der Rest geht zu Lasten der öffentlichen Hand; 2/3 Bund und 1/3 Kantone). Die übrigen Selbstständigerwerbenden müssen die Beiträge nur auf dem Einkommen entrichten, das den höchstversicherten Verdienst in der obligatorischen Unfallversicherung nicht übersteigt (z.Zt. 106'800 Fr.). Die Zulagen an Nichterwerbstätige werden durch die Kantone finanziert, welche jedoch auch eine Beitragsleistung dieser Personen vorsehen können.

Der Gesetzesentwurf wurde dem Ständerat zur Prüfung überwiesen. Auf Grund der aktuellen Fassung würden die Arbeitnehmer 4,46 Mia. Franken (dies sind 550 Mio. mehr als im 2002), die in der Landwirtschaft tätigen Personen 160 Mio. (30 Mio. zusätzlich), die übrigen Selbstständigerwerbenden 180 Mio. (160 Mio. zusätzlich) und die Nichterwerbstätigen 170 Mio. (150 Mio. zusätzlich) erhalten.

4.1.2.2 Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen“

Parallel dazu hat der Nationalrat mit 87 zu 84 Stimmen bei 0 Enthaltungen beschlossen, die Frist zur Behandlung der von der Travail.Suisse lancierten Volksinitiative « Für fairere Kinderzulagen! » (04.016) um ein Jahr zu verlängern. Diese sieht eine monatliche Zulage von 450 Franken pro Kind oder Jugendlichen in Ausbildung vor.

4.1.3 Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf die Familien

4.1.3.1 Allgemeines

Die Modalitäten nach geltendem Recht differieren stark nach Kanton, Status des Zulageneempfängers und Anzahl und Alter der Kinder. Dies macht ein Abschätzen der Auswirkungen, welche der im Parlament diskutierte Gesetzesentwurf im Detail haben kann, ohne vertiefte Untersuchung praktisch unmöglich. Die Ausführungen beschränken sich hier deshalb auf das Grundsätzliche.

Zudem sollten noch zahlreiche andere Aspekte in Betracht gezogen werden, welche ausserhalb der mit der Zulagenerhöhung und der Finanzierungsbeteiligung zusammenhängenden Fragen liegen und die Einschätzungen der Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf Paare und Familien zusätzlich erschweren. Beispielhaft kann hier angeführt werden:

- Die Kosten des Arbeitgebers sinken, da diejenigen Beiträge paritätisch aufgeteilt werden, die den Beitragssatz von 1,5 Prozent überschreiten (zur Zeit beträgt er 1,6 Prozent). Es handelt sich hierbei um einen Durchschnittswert, welcher beachtlich variieren und bis zu einem Satz von 5 Prozent gehen kann. Je nach Konkurrenzsituation des Arbeitgebers könnte ein allfälliger Übertrag der Kosteneinsparungen auf die Preise das Realeinkommen der Konsumenten erhöhen.
- Die Beiträge und die Erhöhung der Zulagen haben einen Einfluss auf den Steuerbetrag, welche natürliche Personen zu bezahlen haben.
- Die Prämienverbilligungen für die obligatorische Krankenpflegeversicherung werden reduziert, wenn die Zulagen steigen.
- Die zusätzlichen Ausgaben für die durch die öffentliche Hand finanzierten Leistungen haben einen Einfluss auf die Steuerzahler oder die Konsumenten.

4.1.3.2 Arbeitnehmer

Die Erhöhung der Zulagen würde 300 Franken pro Kind und Jahr betragen. In 23 Kantonen würden die Unselbstständigerwerbenden eine Erhöhung von 100 bis 700 Franken pro Kind und Jahr erhalten, in 3 Kantonen sind die Zulagen bereits höher als die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Beträge. Alle diese Beträge spiegeln Durchschnittswerte wieder, unabhängig vom Einkommen. Einzig das Alter des Kindes bestimmt den Betrag der Zulage, da sie bis zum 16. Lebensjahr 200 Franken und danach 250 Franken pro Monat beträgt. In den drei Kantonen, in denen die Leistungen über diesen Beträgen liegen, spielt zusätzlich die Anzahl der Kinder eine Rolle.

Im Gesetzesentwurf ist die Mitfinanzierung der Zulagen durch die Arbeitnehmer vorgesehen. Dieser Beitrag, der in Prozenten des Gehalts ohne Begrenzung festgesetzt ist, dürfte sich im allgemeinen auf höchstens 0,5 Prozent belaufen, wobei gewisse Gehälter davon befreit sind. Durchschnittlich beträgt die Beteiligung 0,15 Prozent des Gehalts. Im Vergleich zur heutigen Situation führen die Zulagenerhöhung einerseits und die Finanzierungsbeteiligung andererseits bis zu einem Einkommen von 200'000 Franken zu einem positiven Ergebnis. Das Einkommen eines Arbeitnehmers ohne Kinder wird um höchstens 0,5 Prozent geschmälert, je nach dem welcher Kasse sein Arbeitgeber angehört, aber unabhängig vom Betrag des Einkommens.

4.1.3.3 In der Landwirtschaft tätige Personen

Die Landwirte (ausschliesslich solche mit Einkommen unterhalb der vom FLG vorgesehenen Grenze) und die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer werden ca. 500 Franken zusätzlich pro Kind und Jahr erhalten. Die Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft ändert sich nicht. Das Einkommen der Landwirte und der landwirtschaftlichen Arbeiter wird durch die Entrichtung der höheren Zulagen steigen.

4.1.3.4 Übrige Selbstständigerwerbende

Zehn Kantone gewähren bereits heute Zulagen an Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft, in der Regel unter Berücksichtigung des Einkommens. Die folgenden Ausführungen betreffen nur jene, die nach dem Gesetzesentwurf neu Zulagen erhalten würden. Es ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche Selbstständigerwerbende auch noch Arbeitnehmer sind oder einen unselbstständigerwerbenden Partner oder Partnerin haben. Sie erhalten die Zulagen auf diese Weise.

Wenn der Gesetzesentwurf angenommen wird, würden jene Selbstständigerwerbenden, die neu Zulagen empfangen, zwischen 2'500 und 3'500 Franken pro Kind und Jahr erhalten. Die Beiträge, die sie ebenfalls neu zu bezahlen hätten, würden von der Kasse abhängen, welcher sie sich angeschlossen haben. Im Durchschnitt würden Zulagenempfänger mit einem oder mehreren Kindern immer eine finanzielle Besserstellung erfahren, da ihre Beitragspflicht beschränkt ist. Kinderlose Personen müssten hingegen eine Schmälerung ihres Einkommens auf Grund der Beitragspflicht hinnehmen.

4.1.3.5 Nichterwerbstätige

Fünf Kantone gewähren, im allgemeinen unter gewissen Bedingungen, schon heute Zulagen an nicht erwerbstätige Personen. Die folgenden Ausführungen betreffen nur jene, die nach dem Gesetzesentwurf neu Zulagen erhalten würden.

Wenn der Gesetzesentwurf angenommen wird, würden die Nichterwerbstätigen, welche neue Zulagen empfangen würden, zwischen 2'500 und 3'500 Franken pro Kind und Jahr erhalten. Da es den Kantonen frei steht, diese Personen der Beitragspflicht für die Finanzierung der Zulagen zu unterstellen, ist es zur Zeit nicht möglich, Aussagen darüber zu machen, bei welcher Höhe des beitragspflichtigen Einkommens diese Personen eine finanzielle Besserstellung erfahren würden.

4.1.3.6 Finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Wirtschaft

Der Grossteil der Bruttomehrkosten der Initiative Fankhauser (nicht ganz 900 Mio. p.a.), die auf Grund der einheitlichen Festlegung der Minimalansätze für Kinderzulagen entstünden, wären von der Wirtschaft zu tragen (rund 700 Mio.). Die restlichen Kosten fielen bei den Kantonen (rund 180 Mio.) und beim Bund (rund 20 Mio.) an.

Bei einer Annahme der Volksinitiative von Travail.Suisse wäre mit Nettomehrkosten in der Höhe von insgesamt 4,4 Milliarden Franken pro Jahr zu rechnen. Diese wären gemäss der Initiative durch die öffentliche Hand zu tragen. Bei einer hälftigen Aufteilung der Nettomehrkosten zwischen Bund und Kantonen würde der Bund mit 2,9 und die Kantone mit

1,5 Milliarden Franken¹ belastet. Hätte der Bund zwei Drittel der Kosten zu tragen, so übernehme er 4 Milliarden Franken, bei den Kantonen verblieben 400 Millionen Franken.

4.2 Ergänzungsleistungen für Familien

4.2.1 Parlamentarische Initiativen Fehr Jacqueline und Meier-Schatz Lucrezia. „Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell“ (00.436 und 00.437)

4.2.1.1 Inhalt

Die Nationalrätinnen Jacqueline Fehr und Lucrezia Meier-Schatz reichten am 18. bzw. 19. September 2000 je eine parlamentarische Initiative ein, in welcher sie die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eidgenössische Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Vorbild des Kantons Tessin fordern. Am 21. März 2001 hat der Nationalrat den beiden Initiativen Folge gegeben und die SGK beauftragt, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Der Bericht des BSV für die SGK wurde am 16. Januar 2004 vorgelegt.

Zur Bekämpfung der Armut bei Familien wird die Einführung von Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien vorgeschlagen. Diese neue Leistung soll ins Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) integriert werden, weil sich die Ausgestaltung, Durchführung und Finanzierung an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV anlehnt. Drei verschiedene Modelle stehen zur Diskussion, je nach Familientypus, der hauptsächlich entlastet werden soll (kinderreiche Familien, Einelternfamilien, Zweielternfamilien). Jedes Modell sieht Arbeitsanreize vor: Es wird ein hypothetisches Einkommen angerechnet, abgestuft nach der Familienzusammensetzung (Eineltern- und Zweielternfamilien) und nach dem Alter der Kinder (tieferes hypothetisches Einkommen für Familien mit Kindern unter 3 Jahren), in der Regel unabhängig davon, ob die Eltern auch wirklich einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Ausserdem wird für die Berechnung der Leistung das effektive Erwerbseinkommen bis zu einer bestimmten Höhe nur zu 80 Prozent angerechnet. Neben einer monatlichen Geldleistung, welche das fehlende Einkommen bis zu einer gewissen Grenze ausgleichen soll, ist auch die Vergütung von Kinderbetreuungskosten vorgesehen. Diese Vergütung kann sogar gewährt werden, wenn kein Anspruch auf eine monatliche Leistung besteht, weil die verfügbaren Mittel der Familie knapp über der Anspruchsgrenze liegen.

Die Leistungen sind für Ein- und Zweielternfamilien, Patchwork- und Konsensualfamilien vorgesehen, welche in der Schweiz Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt haben und die mit Kindern unter 16 Jahren zusammen leben. Sie sollen durch Steuermittel zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen finanziert werden.

Der Bericht wurde am 24. März 2004 mit Frist bis zum 30.6.2004 in die Vernehmlassung geschickt. Der Bericht über die Vernehmlassung wurde der SGK am 24.8.2004 zugeschickt. Der Bundesrat hat sich bis jetzt noch nicht dazu geäußert.

¹ Die höheren Kinderzulagen hätten höhere Einnahmen bei der direkten Einkommenssteuer von natürlichen Personen zur Folge. Da diese Mehreinnahmen bei den Kantonen anfallen würden, ergäbe sich für diese eine wesentlich tiefere Nettomehrbelastung als für den Bund.

4.2.1.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Bruttogesamtkosten dieser Modelle belaufen sich auf 880 bis 890 Mio. Franken pro Jahr. 125 Mio. Franken entfallen auf die Vergütung von Betreuungskosten. Es werden Einsparungen bei der Sozialhilfe von 205 bis 220 Mio. Franken erwartet.

Nach den Modellrechnungen des BSV werden etwa 65'000 Familien mit 140'000 Kindern monatliche Familienergänzungsleistungen erhalten, wobei der Anteil Eineltern-Familien etwas weniger als 30% beträgt.

Der jährliche Durchschnittsbetrag liegt bei 13'000 Franken. Er ist für Einelternfamilien höher als für Zweielternfamilien und nimmt mit zunehmender Kinderzahl zu.

Die Grenzen des reinen Einkommens, das zu einem Bezug von Familien-Ergänzungsleistungen berechtigt, liegen für Zweielternfamilien mit 1 bis 4 Kindern bei (gerundete Werte) 45'000, 55'000, 60'000 und 65'000 Franken pro Jahr, für Einelternfamilien mit 1 bis 3 Kindern bei 38'000, 47'000 und 53'000 Franken pro Jahr.

Familien, die weniger als das hypothetische Einkommen verdienen, bleiben weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen. Es sind dies Einelternfamilien mit einem reinen Einkommen von weniger als 15'700 Franken pro Jahr (mit Kleinkind unter 3 Jahren: die Hälfte) und Zweielternfamilien mit einem reinen Einkommen von weniger als 31'400 Franken pro Jahr (mit Kleinkind unter 3 Jahren: 23'550 Franken pro Jahr).

Die Mehrbelastung des Bundes durch das neue Modell der Ergänzungsleistungen für Familien würde 550 bis 560 Mio. Franken betragen.

4.3 Prämienverbilligungen bei der Krankenversicherung

4.3.1 KVG-Änderung vom 18. März 2005

Das Parlament hat am 18. März 2005 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) gutgeheissen. Um die Entlastung der Familien mit unteren und mittleren Einkommen zu verstärken, wurde ein zusätzliches familienpolitisches Ziel im KVG aufgenommen. Dabei wird neu bundesrechtlich eine Vergünstigung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50% für untere und mittlere Einkommen vorgesehen. Jeder Kanton soll dazu eigene Einkommensgrenzen festlegen. Die Änderung tritt per 1.1.2006 in Kraft und sieht eine Umsetzung durch die Kantone bis spätestens zum 1.1.2007 vor. Der auf Art. 66 Abs. 2 KVG basierende Bundesbeschluss vom 10. März 2005 (BBI 2004 4327) legt die Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung für die Jahre 2006 bis 2009 fest. Zur Umsetzung der Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung wurden die Bundesbeiträge für die Jahre 2006 und 2007 im Umfang von je 100 Millionen Franken aufgestockt. Daraus ergeben sich für die Jahre 2006 bis 2009 folgende maximalen Bundes- und Kantonsbeiträge (in Millionen Franken; vgl. dazu auch Ziffer 5.3):

Jahr	Bund	Kantone	Bund und Kantone
2006	2520	1260	3780
2007	2658	1329	3987
2008	2697	1348.5	4045.5
2009	2738	1369	4107
Total	10613	5306.5	15919.5

4.3.2 Umsetzung durch die Kantone und Wirkung auf die Familieneinkommen

Die Kantone sind bei der Festsetzung der unteren und mittleren Einkommen, welche Anspruch auf die Vergünstigung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung geben, und bei der Festsetzung einer über der bundesrechtlichen Minimallösung von 50% liegenden Vergünstigung grundsätzlich frei. Die Umsetzung wird in den Kantonen durch entsprechende Änderungen der Vollzugsgesetzgebung und möglicherweise auch der Steuergesetzgebung erfolgen. Die Auswirkungen auf die Familieneinkommen können aus diesem Grund heute nicht abgeschätzt werden und werden sich erst im Rahmen des seit 1998 regelmässig durchgeführten Monitorings² der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen aufzeigen lassen. Das nächste Monitoring ist durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) nach der erfolgten Umsetzung der KVG-Änderung durch die Kantone für das Jahr 2007 geplant.

4.3.3 Sozialpolitische Wirkung der Prämienverbilligung³

Auf Grund der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der kantonalen Systeme ist es schwierig zu beurteilen, ob die Prämienverbilligung die vom Gesetzgeber angestrebten sozialpolitischen Ziele erreicht hat. Ausgehend vom in der Botschaft des Bundesrats zur Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991 genannten Kriterium, dass die Prämienbelastung eines Haushalts nicht mehr als einen bestimmten Prozentsatz des steuerbaren Einkommens betragen sollte (BBI 1992 I 93), wurden drei sich ergänzende Studien durchgeführt. In diesen Studien wurde für vier standardisierte Fallbeispiele (Rentner, Einelternfamilien, Mittelstandfamilien und Grossfamilien) und alle Kantone abgeklärt, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens nach Abzug der Prämienverbilligungen auf die verbleibende Krankenversicherungsprämie entfällt. Die Studien ergaben als gesamtschweizerisch vergleichbare Ergebnisse zur sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung: Das System der Prämienverbilligung ist in sich ein wirksames Instrument und das adäquate soziale Korrektiv zur Einheitsprämie. Andererseits wurden aber auch die Unterschiede zwischen der Wirkung der Prämienverbilligung in den Kantonen und auf die betrachteten Modell-Haushaltstypen aufgezeigt:

- Aus der ersten Studie (Balthasar, Beiträge zur sozialen Sicherheit; "Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen", Forschungsbericht Nr. 21/98, BSV, Bern 1998) ging hervor, dass in zahlreichen Kantonen das soziale Ziel nicht erreicht wird. Obschon die Prämienverbilligung die untersten Einkommenskate-

² BAG-Forschungsbericht: Balthasar, Andreas (2005): Sozialpolitische Wirksamkeit der kantonalen Prämienverbilligung (Monitoring 2004).

³ Botschaft des Bundesrats zur Änderung des KVG (Prämienverbilligung) vom 26. Mai 2004, BBI 2004 4327, 1.1.4. Sozialpolitische Wirkung der Prämienverbilligung.

gorien massgeblich entlastet, ist sie für die unteren Einkommen des Mittelstands, insbesondere der Familien, oft nicht ausreichend.

- Die zweite Studie (Balthasar, Beiträge zur sozialen Sicherheit; "Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000", Forschungsbericht Nr. 2/01, BSV, Bern 2001) zeigt auf, dass die sozialpolitischen Ziele durch die Kantone teilweise erreicht worden sind, aber zwischen den Kantonen grosse Unterschiede bestehen. Im Vergleich zur Studie von 1998 hat sich die Belastung der Rentnerinnen und Rentner verschlechtert und diejenige der Mittelstandsfamilien im Gesamten eher verbessert, ohne aber, wie auch die Belastung der Einelternfamilien, befriedigend zu sein.
- Die dritte Studie (Balthasar, Beiträge zur sozialen Sicherheit; "Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2002, Forschungsbericht Nr. 20/03, BSV, Bern 2003) bekräftigt die Resultate der vorangegangenen Studien: Es bestehen weiterhin grosse kantonale Unterschiede bezüglich der Umsetzung der Prämienverbilligungspolitik und das soziale Ziel ist immer noch nicht erreicht, selbst wenn die Kantone im Allgemeinen um eine Verbesserung der Situation bemüht sind. Die Studie zeigt weiter auf, dass sich die Situation der Rentnerinnen und Rentner weiter verschlechtert. Die anderen Fallbeispiele sahen sich ebenfalls, wenn auch in geringerer Masse, mit einer Erhöhung der verbleibenden Prämienlast konfrontiert.

5 Heute bereits ausgerichtete Leistungen für Familien

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Primär ist darauf hinzuweisen, dass die Familienpolitik in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegt. Gemäss Artikel 116 Absatz 1 der Bundesverfassung berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass die Kantone und Gemeinden für Massnahmen im Bereich der Familienpolitik zuständig sind und der Bund nur subsidiär einzuwirken hat. In den folgenden Bereichen richtet der Bund aber bereits heute Leistungen an Familien aus.

5.2 Bestehender Abzug im Steuerrecht

Der aktuelle Kinderabzug der direkten Bundessteuer in der Höhe von 5600 Franken pro Kind senkt die Steuereinnahmen bei der direkten Bundessteuer um etwa 675 Mio. Franken.

5.3 Individuelle Prämienverbilligung nach dem Krankenversicherungsgesetz

Der Bund leistete 2004 einen Beitrag von rund 2 Mia. Franken zur Vergünstigung der Prämien in der obligatorischen Krankenversicherung. Diese Vergünstigungen kommen Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zugute. Bei rund der Hälfte der Berechtigten handelt es sich um Familien. Damit Familien mit Kindern noch zusätzlich entlastet werden können, haben die eidg. Räte in der Frühjahrssession 2005 beschlossen, die Prämien für Kinder und Jugendliche in Ausbildung um 50 Prozent zu vergünstigen (vgl. dazu Ziffer 4.3). Zur Finanzierung dieser zusätzlichen Massnahme wurde der Zahlungsrahmen, der die maximale Höhe der Bundesbeiträge festlegt, in den nächsten Jahren um je 100 Mio. Franken aufgestockt.

Die erfolgte Änderung der Bundesbeiträge hat Auswirkungen auf das Budget und den Finanzplan. Da die Auszahlungsquote erfahrungsgemäss deutlich unter 100% liegt, werden jeweils nicht die maximalen Bundesbeiträge eingestellt. Die Budget- und Finanzplanzahlen werden basierend auf folgenden Faktoren berechnet: Es wird berücksichtigt, dass von den Bundesbeiträgen jeweils 77% im laufenden Jahr und 23% im Folgejahr an die Kantone ausbezahlt werden. Weiter wird der jährlichen Erhöhung der Bundesbeiträge um 1.5% Rechnung getragen und eine Auszahlungsquote von 87% angenommen. Somit sind im Budget (2006) und im Finanzplan in den Jahren 2007 bis 2009 folgende Beiträge eingestellt:

	2006	2007	2008	2009
Im FP für Prämienverbilligung eingestellt:	2'175	2'285	2'339	2'374

5.4 Familienzulagen in der Landwirtschaft

Anspruch auf diese Zulagen haben einerseits Kleinbauern, deren Einkommen die Grenze von 30'000 Franken pro Jahr nicht übersteigt. Je Kind wird diese Einkommensgrenze um 5'000 Franken angehoben. Andererseits haben landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen Anspruch auf die Zulage. Für sie gilt keine Einkommensgrenze. Sie erhalten zusätzlich eine Haushaltzulage von 100 Franken pro Monat. Die Familienzulagen in der Landwirtschaft werden durch Bund, Kantone und Arbeitgeber in der Landwirtschaft finanziert. Der kleinste Teil (rund 10 Mio Fr.) wird von den Arbeitgebern finanziert. Den Rest bezahlt die öffentliche Hand (Bund 2/3, Kantone 1/3). Der Bund leistete 2004 einen Beitrag von rund 80 Mio. Franken (vgl. dazu Ziffer 4.1.1). Im Zusammenhang mit der Agrarpolitik 2011 beschloss der Bundesrat, die im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft festgelegte Einkommensgrenze für den Anspruch auf Zulagen anzuheben. Der Bundesbeitrag steigt dadurch ab 2008 um rund 20 Mio. Franken pro Jahr an.

5.5 Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung

Am 1. Februar 2003 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft getreten. Um zusätzliche Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern zu schaffen, wurde ein Verpflichtungskredit von 200 Mio. Franken für vier Jahre beschlossen. Bis März 2005 wurden rund 60 Mio. Franken dieses Kredits verpflichtet. Zur Zeit wird durch externe Beauftragte evaluiert, ob die Anstossfinanzierung die gewünschten Ziele erreicht. Gestützt auf die Resultate dieser Evaluation wird zu klären sein, ob ein Verpflichtungskredit für weitere vier Jahre beantragt werden soll. Sollte dies der Fall sein, wird auch über die Höhe des neuen Kredits zu beschliessen sein. Dafür sind noch keine Mittel eingestellt.

5.6 Erziehungs- und Betreuungsgutschrift in der AHV

Erziehungs- und Betreuungsgutschriften werden betreuenden Personen für die Betreuung von Kindern bis zu 16 Jahren beziehungsweise von pflegebedürftigen Verwandten, die mit der betreuenden Person im selben Haushalt leben, gutgeschrieben. Für jedes Jahr, in dem Versicherte - egal ob verheiratet oder alleinerziehend - Kinder bis ins Alter von 16 Jahren betreuen, wird bei der Berechnung der AHV/IV-Rente zum Erwerbseinkommen ein zusätzlicher Betrag - die Erziehungs- und Betreuungsgutschrift - addiert. Im Moment beträgt die Zulage 38'700 Franken.

Verheirateten werden die Gutschriften während der Ehe je zur Hälfte gutgeschrieben. Eine Kumulation von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften ist nicht möglich. Im Januar 2004 wurden bei rund 480'000 Rentenbeziehenden Erziehungsgutschriften angerechnet.

Die Kosten, die durch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften bei der AHV ausgelöst werden, werden vom Bund im Rahmen seiner Beteiligung an den Ausgaben der AHV mitgetragen.

5.7 Tabellarische Übersicht über die heute bestehenden Massnahmen im Bereich der Familienpolitik

Massnahmen	Finanzielle Folgen
Kinderabzug bei der direkten Bundesteuer von 5'600 Franken pro Kind	Senkt die Steuereinnahmen bei der direkten Bundessteuer um 675 Mio. Franken.
Individuelle Prämienverbilligung nach KVG für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen	Bund leistete im Jahr 2004 einen Beitrag von ca. 2 Mia Franken. Für die nächsten Jahre sind 2,175 Mia (2006) bis 2,374 Mia. Franken (2009) vorgesehen.
Familienzulagen in der Landwirtschaft für <ul style="list-style-type: none"> • Kleinbauern mit Einkommen bis 30'000 Franken (je Kind werden 5'000 Franken hinzuge-rechnet) • Landwirtschaftliche ArbeitnehmerInnen (keine Einkommensgrenze) 	Bund leistete im Jahr 2004 einen Beitrag von ca. 80 Mio. Franken. Ab 2008 wird der Bundesbeitrag um jährlich rund 20 Mio. Franken angehoben werden.
Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung	Verpflichtungskredit von 200 Mio. Franken für vier Jahre. Bis März 2005 wurden rund 60 Mio. Franken des Kredits verpflichtet.
Erziehungs- und Betreuungsgutschriften in der AHV für Personen, die Kinder bis zu 16 Jahren bzw. pflegebedürftige Verwandte betreuen.	Die daraus resultierenden Kosten werden vom Bund im Rahmen seiner Beteiligung an den Ausgaben der AHV mitgetragen.

6 Zur Verfügung stehender Finanzrahmen für die Familienpolitik

Aus Ziffer 5 geht hervor, dass sich der Bund bereits heute in beträchtlichem Ausmass an der Finanzierung von Leistungen für Familien beteiligt. Inwieweit für neue familienpolitische Massnahmen im Bundeshaushalt finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, ist insbesondere im Hinblick auf die Vorgaben der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse und vor dem Hintergrund der finanziellen Perspektiven des Bundeshaushalts zu beurteilen.

Für die längerfristige finanzielle Entwicklung sind vor allem zwei Einflussfaktoren zu beachten: Einerseits der insbesondere aus demografischen Gründen massiv anwachsende Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen, der ohne Anpassungen auf der Leistungsseite auf längere Sicht mehrere MWSt-Prozent betragen würde, sowie andererseits der intensive globale Wettbewerb um das Steuersubstrat, bei dem die Höhe der Steuersätze eine zunehmend wichtigere Rolle spielt, so dass der Erhöhung von Steuern auch aus Überlegungen der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit Grenzen gesetzt sind.

Kurzfristig besteht im Bundeshaushalt ebenfalls kein Spielraum für neue Aufgaben. Die Aktualisierung des Finanzplans im letzten Januar hat im Gegenteil ergeben, dass die Vorgaben der Schuldenbremse nur mit weiteren Bereinigungsmassnahmen erfüllt werden können. Mit anderen Worten sind zusätzliche Ausgaben nicht finanziert. Sollten sie dennoch beschlossen werden, müssten andere Ausgaben gekürzt werden. Dabei gilt es zusätzlich zu berücksichtigen, dass im aktuellen Zahlenwerk verschiedene mögliche Mehrbelastungen noch nicht enthalten sind. Als Beispiele sind etwa die im Parlament diskutierten Ergänzungsleistungen für Familien und das 7. EU-Forschungsprogramm zu nennen. Diese Massnahmen alleine könnten zu Mehrbelastungen im Bundeshaushalt von rund 0,5-0,8 Mia. Franken pro Jahr führen. Solche zusätzliche Ausgaben müssen aus heutiger Sicht als nicht finanziert bezeichnet werden. Analoges gilt für Einnahminderungen.

Auf Grund der erwähnten Neubeurteilung der finanziellen Perspektiven des Bundeshaushalts und der Vorgaben der Schuldenbremse wird deutlich, dass kein Spielraum für die Finanzierung von neuen familienpolitischen Massnahmen auf Bundesebene vorhanden ist. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass die bisherigen Ausgabenplafonds in sämtlichen Aufgabengebieten tendenziell weiter reduziert werden müssen. Dennoch anerkennt der Bundesrat die Notwendigkeit einer Reform im Bereich der Familienbesteuerung. Inwieweit dabei Steuerausfälle resultieren werden, hängt insbesondere davon ab, auf welche Weise die verfassungswidrige Schlechterstellung der Zweiverdienerehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren korrigiert wird, wie die familienspezifischen Abzüge ausgestaltet werden und ob gewisse Kategorien von Steuerpflichtigen mehr belastet werden als im geltenden Recht. Aber auch bei der Reform der Familienbesteuerung wird die Herausforderung darin bestehen, allfällige Mindereinnahmen finanzieren zu können.