



---

Forschungsbericht – 29.04.2019

---

# Auswirkungen einer Individualbesteuerung

Vergleich verschiedener Steuersysteme in  
der Schweiz

Im Auftrag der Müller-Möhl Foundation

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Auswirkungen einer Individualbesteuerung  
Untertitel: Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz  
Auftraggeberin: Müller-Möhl Foundation  
Ort: Bern  
Datum: 29.04.2019

## Begleitgruppe

Kathrin Bertschy, alliance F  
Ursula Häfliger, plattform-Verbände  
Muriel Langenberger, Jacobs Foundation  
Stephan Reinhard, Müller-Möhl Foundation  
Marco Salvi, Avenir Suisse

## Projektteam Ecoplan

Philipp Walker (Projektleiter)  
Michael Mattmann  
Grégoire Vionnet  
Felix Walter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

## ECOPLAN AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Kurzfassung.....</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Hintergrund des Auftrags und Fragestellungen .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Grundlage zur Berechnung der Beschäftigungseffekte .....</b>	<b>12</b>
2.1	Auswirkungen von Steuersystemen auf die Erwerbstätigkeit .....	12
2.1.1	Arbeitsangebot und Steuern .....	12
2.1.2	Partizipationselastizität und Arbeitsstundenelastizität .....	14
2.1.3	Höhe der Arbeitsangebotselastizitäten für die Schweiz.....	15
2.2	Methodisches Vorgehen .....	17
2.2.1	Konzept und berücksichtigte Steuersysteme.....	17
2.2.2	Modellierung Steuerbelastung für verschiedene Modelhaushaltsebene .....	19
2.2.3	Hochrechnung der Steuer- und Beschäftigungseffekte auf Basis der SAKE-Daten .....	20
2.2.4	Grenzen des Ansatzes .....	23
<b>3</b>	<b>Auswirkungen unterschiedlicher Steuersysteme auf Steuerbelastung.....</b>	<b>26</b>
3.1	Mögliche Steuersysteme im Vergleich .....	26
3.2	Steuerbelastung in Modellhaushalten .....	29
3.2.1	Aktuell gültiges Steuersystem .....	29
3.2.2	Auswirkungen einer reinen Individualbesteuerung .....	33
3.2.3	Modell modifizierte Individualbesteuerung.....	35
3.2.4	Modell Bundesrat .....	37
3.3	Effekt auf die Steuereinnahmen.....	41
<b>4</b>	<b>Auswirkungen der Steuerveränderung auf die Erwerbstätigkeit.....</b>	<b>43</b>
4.1	Erwerbseffekte einer Anpassung der direkten Bundessteuer.....	43
4.1.1	Ausweitung des Arbeitsangebotes aufgrund der veränderten Einkommen.....	43
4.1.2	Struktur des zusätzlichen Arbeitsangebotes.....	44
4.2	Integration der kantonalen und kommunalen Steuern .....	47
4.2.1	Steuersysteme im Vergleich .....	47
4.2.2	Ausweitung des Arbeitsangebotes bei einer Anwendung der vorgeschlagenen Steuersysteme auf kantonaler und kommunaler Ebene: Beispiel Kanton Zürich.....	49
4.3	Voraussetzungen und Rahmendbedingungen der Effekte .....	50
4.4	Folgeeffekte auf Steuern, Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen .....	52
<b>5</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>54</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>57</b>

## Kurzfassung

Kürzlich veröffentlichte Zahlen des Bundesamtes für Statistik zeigen, dass 84.2% der Schweizer Bevölkerung zwischen 15-64 Jahren einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Somit weist die Schweiz die zweithöchste Erwerbsbeteiligung innerhalb der EU- und EFTA-Staaten aus. Allerdings wird die hohe Erwerbsbeteiligung durch den hohen Anteil Teilzeiterwerbstätige relativiert. Dabei gehen insbesondere viele Frauen einer Teilzeiterwerbstätigkeit in geringem Umfang nach. Um die Erwerbstätigkeit der Frauen zu erhöhen, empfiehlt die OECD der Schweiz bereits seit längerer Zeit die Einführung einer Individualbesteuerung, wie sie in den meisten europäischen Ländern heute zumindest wahlweise üblich ist. Sämtliche politische Vorstösse sind in der Schweiz bisher aber gescheitert, zuletzt mit dem Verweis auf die Mitte März 2018 veröffentlichte Botschaft des Bundesrates zur «ausgewogenen Paar und Familienbesteuerung». Es ist davon auszugehen, dass im Kontext der Neuausrichtung der Familienbesteuerung auch die Diskussion um die Individualbesteuerung erneut lanciert wird. Dabei stellt sich die Frage, welche Beschäftigungseffekte bei der Einführung einer Individualbesteuerung effektiv zu erwarten sind und wie das vorgeschlagene Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» des Bundesrates im Vergleich zu einer Individualbesteuerung diesbezüglich zu bewerten ist.

### Vier Steuermodelle im Vergleich

Die Müller-Möhl Foundation hat in Zusammenarbeit mit ihrer Partnerin alliance F eine Vergleichsstudie bei Ecoplan in Auftrag gegeben: Mit Hilfe von Modellberechnungen sowie Hochrechnungen soll aufgezeigt werden, wie sich unterschiedliche Steuersysteme auf die Beschäftigung auswirken würden.

Untersucht wurden dabei das vorgeschlagene Modell des Bundesrates, eine reine Individualbesteuerung sowie alternativ eine modifizierte Individualbesteuerung. Die nachfolgende Abbildung I zeigt die Unterschiede zwischen den einzelnen Modellen und dem heutigen Status Quo auf. Wie aus der Abbildung ersichtlich, unterscheiden sich die *modifizierte Individualbesteuerung* und die *reine Individualbesteuerung* nur bezüglich der angewendeten Tarife. Mit der Verwendung des Elterntarifs zusätzlich zum Alleinstehendentarif entlastet die modifizierte Individualbesteuerung Haushalte mit Kindern und trägt so deren geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeiten Rechnung. Im Vergleich zum Status Quo werden bei den Individualsteuersystemen alle Personen individuell veranlagt. Zudem werden der Verheiratetentarif sowie die zivilstandsabhängigen Abzüge wie Ehepaarabzug und Zweitverdienerabzug abgeschafft. Die übrigen Abzüge bleiben gegenüber dem Status Quo identisch und werden, wenn nicht eindeutig einer Person zuordbar, zwischen den Partnern gesplittet.

**Abbildung I: Beschreibung der Steuersystem-Varianten (vereinfacht)**

	<b>Status Quo</b>	<b>Vorschlag Bundesrat</b> Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung	<b>Reine Individualbesteuerung</b>	<b>Modifizierte Individualbesteuerung</b>
<b>Veranlagung</b>	K: Individuell V: Gemeinsam	K: Individuell V: Wahlweise: gemeins. / indiv.	Alle: Individuell	Alle: Individuell
<b>Tarif</b>	V: Verheirateten-tarif K: Alleinst.-tarif od. Elterntarif	V: Verheirateten-tarif od. Alleinst.-tarif K: Alleinst.-tarif	Alle: Alleinst.-tarif	Alle: Alleinst.-tarif od. Elterntarif
<b>zivilstands-abhängige Abzüge</b>	Ehepaar-Abzug Zweiverdiener-Abzug	Ehepaar-Abzug Mod. Zweiverdiener-Abzug Einverdiener-Abzug	Keine	Keine
<b>zivilstands-unabhängige Abzüge</b>	diverse wie z.B. Kinderabzug	Wie Status Quo + Abzug für Alleinerziehende	Wie Status Quo	Wie Status Quo

Anm.: Stark vereinfachte Darstellung, vgl. Abbildung 3-1 auf Seite 28; K = Konkubinat; V = Verheiratete

Das *Modell des Bundesrates* unterscheidet sich hingegen in mehreren Punkten von den Individualbesteuerungsmodellen und dem Status Quo. Wesentlicher Bestandteil ist die wahlweise Veranlagung von verheirateten Personen, je nachdem ob eine individuelle oder eine gemeinsame Veranlagung für den Haushalt besser ist. Zudem werden mit dem Einverdienerabzug und dem Alleinerziehenden-Abzug neue Abzüge geschaffen. Insgesamt werden somit verheiratete Personen bessergestellt, während durch den Wegfall des Elterntarifs insbesondere nicht verheiratete Haushalte mit Kinder gegenüber dem Status Quo schlechter gestellt werden.

### **Nur die Individualbesteuerung ist wirklich unabhängig vom Zivilstand**

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Steuersysteme auf die Steuerbelastung der Haushaltstypen zeigt Abbildung II am Beispiel eines Paarhaushaltes auf. Im Beispiel tragen beide Partner gleich viel, je 75'000 CHF, zum Haushaltseinkommen bei.

- Im Status Quo zahlen verheiratete Paare deutlich mehr Steuern als Konkubinatspaare, dies unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht.
- Durch den Vorschlag des Bundesrates werden verheiratete Paare den Konkubinatspaaren gleichgestellt. Allerdings werden Konkubinatspaare mit Kindern gegenüber dem Status Quo stärker belastet.
- Auch mit der modifizierten Individualbesteuerung<sup>1</sup> werden die Haushalte unabhängig vom Zivilstand gleich besteuert. Im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrates werden bei der modifizierten Individualbesteuerung aber Familien mit Kindern stärker entlastet.

<sup>1</sup> Im Folgenden wird zur Vereinfachung die reine Individualbesteuerung nicht mehr dargestellt (vgl. Hauptteil des Berichts, insb. ab Kapitel 4).

**Abbildung II: Die Steuerbelastung am Beispiel eines Doppelverdiener-Haushalts mit gemeinsamen Netto-Einkommen<sup>2</sup> von 150'000 CHF und gleicher Einkommensverteilung**

	Status Quo	Vorschlag Bundesrat	Modifizierte Individualbesteuerung
<b>Konkubinat ohne Kinder</b>	2'287 CHF	2'287 CHF	2'287 CHF
<b>Verheiratet ohne Kinder</b>	3'985 CHF	2'287 CHF	2'287 CHF
<b>Konkubinat mit Kindern</b>	1'011 CHF	1'310 CHF	1'011 CHF
<b>Verheiratet mit Kindern</b>	2'412 CHF	1'310 CHF	1'011 CHF

**Abbildung III: Die Steuerbelastung am Beispiel eines Einverdiener-Haushalts mit Netto-Einkommen von 150'000 CHF**

	Status Quo	Vorschlag Bundesrat	Modifizierte Individualbesteuerung
<b>Konkubinat ohne Kinder</b>	7'347 CHF	7'347 CHF	7'347 CHF
<b>Verheiratet ohne Kinder</b>	5'280 CHF	4'450 CHF	7'347 CHF
<b>Konkubinat mit Kindern</b>	4'463 CHF	6'053 CHF	4'463 CHF
<b>Verheiratet mit Kindern</b>	3'403 CHF	2'783 CHF	4'463 CHF

Anders sieht die Situation aus, wenn das Haushaltseinkommen von den verschiedenen Partnern ungleich erwirtschaftet wird. Abbildung III zeigt die Belastung der Haushaltstypen in den unterschiedlichen Steuersystemen bei einem Einverdienerhaushalt mit Einkommen von 150'000 CHF auf.

- Dank dem Verheirateten-Tarif liegt die Steuerbelastung in diesem Fall im *Status Quo* für verheiratete Paare deutlich tiefer als für Konkubinatspaare.
- Der Unterschied wird mit dem *Vorschlag des Bundesrates* zugunsten der verheirateten Paare noch verstärkt, und zwar aufgrund der zusätzlichen Abzüge für Einverdiener und des Wegfalls des Elterntarifs bei Konkubinatspaaren mit Kindern.
- Bei der *modifizierten Individualbesteuerung* hingegen sind Konkubinatspaare und verheiratete Paare auch in Einverdiener-Haushalten gleichgestellt. Im Vergleich zum Status Quo steigt aber die Steuerbelastung der Ehepaare mit und ohne Kinder aufgrund des Wegfalls der zivilstandabhängigen Abzüge an.

<sup>2</sup> Das Netto-Einkommen entspricht dem Einkommen abzüglich der Berufskosten und entspricht nicht dem steuerbaren Einkommen. Unter Berücksichtigung der Abzugsmöglichkeiten entspricht ein Netto-Einkommen von 150'000 CHF bei einem Einverdiener-Ehepaar ohne Kinder in etwa einem steuerbaren Einkommen von 143'900 CHF. Detailliertere Angaben zu den berücksichtigten Einkommen werden im Abschnitt 2.2.2 gegeben.

### Steuerausfälle in Höhe von rund 800 Mio. CHF

Die beiden Beispiele zeigen deutlich: die Auswirkungen der einzelnen Steuersysteme unterscheiden sich je nach Einkommen, Einkommensverteilung und Haushaltstyp. Hochgerechnet über alle Haushalte verursachen sowohl die Vorlage des Bundesrates als auch die modifizierte Individualbesteuerung Steuerausfälle von rund 11% des heutigen Steuervolumens bzw. rund 800 Mio. CHF bei der direkten Bundessteuer (vgl. Abbildung IV). Dabei fallen die Kosten für die modifizierte Individualbesteuerung leicht tiefer aus.

**Abbildung IV: Hochrechnung Entlastung/Belastung der Haushaltstypen bei unterschiedlichen Steuersystemen im Vergleich zum Status Quo (in Mio. CHF)**

	Vorlage Bundesrat		Modifizierte Individualbest.	
	[Mio. CHF]	[%]	[Mio. CHF]	[%]
Verheiratete ohne Kinder	-509	-22%	-384	-16%
Verheiratete mit Kindern	-329	-15%	-399	-18%
Alleinerziehend	1	1.5%	0	0
Konkubinate mit Kindern	22	18%	0	0
<b>Total</b>	<b>-816</b>	<b>-11%</b>	<b>-783</b>	<b>-11%</b>

Anm.: Für Alleinstehende und Konkubinate ohne Kinder ergeben sich keine Veränderungen, daher sind diese Haushaltstypen in der Tabelle nicht aufgeführt.

Die Steuerausfälle haben aber unterschiedliche Gründe:

- Der Vorschlag des Bundesrates verbessert hauptsächlich die Situation von Ehepaaren, unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht, während die Steuerbelastung für Konkubinate mit Kindern und für Alleinerziehende höher ausfallen. Als Folge davon sind Konkubinate und Ehepaare nicht in allen Fällen gleichgestellt, da die Nachteile für Verheiratete zwar abgeschafft werden, deren Vorteile jedoch bestehen bleiben oder gar verstärkt werden.
- Im Gegensatz dazu sind bei einer modifizierten Individualbesteuerung Konkubinatspaare und verheiratete Paare steuerlich gleichgestellt. Dabei werden Haushalte mit Kindern steuerlich stärker entlastet als Haushalte ohne Kinder. Für verheiratete Doppelverdiener-Haushalte stellt dies eine deutliche steuerliche Entlastung dar, allerdings auf Kosten der verheirateten Einverdiener-Haushalte.

### Erhöhung der Erwerbstätigkeit um rund 19'000 VZÄ

Die Veränderung des Steuersystems hat Auswirkungen darauf, wieviel von einem Lohnfranken nach der Besteuerung als verfügbares Einkommen übrig bleibt. Dies verändert den Anreiz und die Bereitschaft, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. In welchem Ausmass die Steuern die Erwerbstätigkeit verändern, kann unter Annahmen von Arbeitsangebotselastizitäten berechnet werden.

- Hochrechnungen basierend auf den SAKE-Daten<sup>3</sup> zeigen, dass die Einführung einer *modifizierten Individualbesteuerung* bei der Bundessteuer die Zahl der Erwerbstätigen um rund 0.5% erhöht. Die entspricht in etwa 19'000 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Der Erwerbseffekt bei der Einführung der modifizierten Individualbesteuerung fällt somit höher aus als beim Vorschlag des Bundesrates.
- Zwar ist der Erwerbseffekt auch beim Modell des Bundesrates mit geschätzten rund 13'700 VZÄ beachtlich, die Erwerbstätigkeit erhöht sich aber um rund 1/3 weniger als mit einer modifizierten Individualbesteuerung. Grund hierfür ist, dass mit einer Wahlveranlagung nach wie vor bei vielen verheirateten Paarhaushalten die gemeinsame Veranlagung mit hohen Grenzsteuersätzen zur Anwendung kommt. Für diese Haushalte ändert sich nichts, entsprechend sind hier keine Erwerbseffekte zu erwarten. Weiter wirkt sich die höhere Besteuerung der Konkubinatspaare mit Kindern negativ auf die Erwerbstätigkeit aus.

**Abbildung V: Erwerbseffekt Total in VZÄ**

	Vorschlag Bundesrat	Modifizierte Individualbesteuerung
Direkte Bundessteuer	13'733	19'374
Kanton Zürich	1'393	9'133

Der Effekt auf den Arbeitsmarkt dürfte noch grösser ausfallen, wenn zusätzlich zur direkten Bundessteuer **auch die kantonalen und kommunalen Steuerbemessungsgrundlagen** angepasst werden. Die Berechnungen für den Kanton Zürich zeigen, dass mit einer kantonalen Umsetzung der modifizierten Individualbesteuerung die Erwerbstätigkeit zusätzlich um rund 9'100 VZÄ zunehmen dürfte. Dies entspricht etwa 1.2% der Erwerbstätigen im Kanton Zürich. Wiederum ist der Effekt beim Vorschlag des Bundesrates deutlich tiefer.

Aufgrund der Ergebnisse für Zürich können jedoch nur beschränkt Aussagen für die übrigen Kantone gemacht werden: Die Unterschiede in den kantonalen Steuersystemen, unter anderem aufgrund der Anwendung von Teil- oder Vollsplitting für die Familienbesteuerung in mehreren Kantonen, sind für genauere Hochrechnungen zu gross. Unter Berücksichtigung der Grösse von Zürich und dessen Bedeutung als Arbeitsort dürfte der Erwerbseffekt bei einer Einführung der modifizierten Individualbesteuerung über alle Kantone zwischen 20'000 bis 40'000 VZÄ liegen. Gemeinsam mit dem Erwerbseffekt aus der direkten Bundessteuer liegt der gesamte Erwerbseffekt somit zwischen 40'000 und 60'000 VZÄ.

### Strukturelle Verbesserungen als Voraussetzung

Ein Anstieg von über 19'000 VZÄ bei der Erwerbstätigkeit aufgrund der Einführung einer modifizierten Individualbesteuerung bei der direkten Bundessteuer lässt die Befürchtung

<sup>3</sup> SAKE: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung des Bundesamts für Statistik



aufkommen, dass diese zusätzlichen Arbeitskräfte bereits bestehende Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt verdrängen. Davon ist jedoch nicht auszugehen. Das jährliche Beschäftigungswachstum in der Schweiz lag in den vergangenen Jahren meist über den 0.5%. Im vierten Quartal von 2018 waren gemäss Bundesamt für Statistik zudem über 74'000 Stellen offen und rund 33% der befragten Unternehmen bekundeten Mühe, notwendiges Fachpersonal zu rekrutieren. Ein Anstieg von 19'000 VZÄ ist demnach für den schweizerischen Arbeitsmarkt gut verkraftbar.

Wichtig ist hier jedoch, dass die zusätzlichen Arbeitskräfte auch die geforderten Qualifikationen mitbringen. Auch hier stimmt eine Auswertung der potenziell betroffenen Personen basierend auf den SAKE-Daten optimistisch: Bei den Personen, die ihre Erwerbstätigkeit ausweiten, handelt es sich mehrheitlich um teilzeitarbeitende Frauen. Mehr als die Hälfte davon hat eine Berufslehre absolviert, ein Drittel weist eine Tertiärausbildung aus. Auch die potenziellen Wiedereinsteigenden sind mehrheitlich Frauen, wovon ein Viertel einen Universitätsabschluss vorweisen und über 7% vor ihrem Ausstieg eine Führungsaufgabe inne hatten.

Damit der gewünschte Wiedereinstieg in das Erwerbsleben oder die Ausweitung der Erwerbstätigkeit möglich ist, müssen die entsprechenden Rahmenbedingungen gegeben sein. Hierzu gehören neben dem Angebot an Teilzeitstellen für Mütter und Väter insbesondere auch die Verfügbarkeit von bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten. Die fehlende Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein wichtiger Grund für den Ausstieg aus dem Erwerbsleben oder die Reduktion des Erwerbsumsatzes. Im OECD-Länderbericht ist daher die Förderung von bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten eine weitere wichtige Massnahme zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen.

### **Fazit: Modifizierte Individualbesteuerung als prüfungswürdige Option**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die modifizierte Individualbesteuerung eine interessante Option für die Weiterentwicklung des schweizerischen Steuersystems darstellt. Die Berechnungen auf Basis der SAKE-Daten bestätigen den von der OECD erwarteten positiven Erwerbseffekt bei einem Wechsel auf ein Individualsteuersystem. Dabei fällt der Erwerbseffekt mit rund 19'000 VZÄ bei einer modifizierten Individualbesteuerung um rund ein Drittel höher aus als beim vorgeschlagenen Modell des Bundesrates, dies bei ähnlich hohen Steuerausfällen. Im Gegensatz zum Modell des Bundesrates ist die modifizierte Individualbesteuerung zudem zivilstandsneutral und baut sowohl Nachteile als auch Vorteile der verheirateten Paare ab.

Der positive Beschäftigungseffekt hat weitere positive Folgeeffekte auf den Arbeitsmarkt. Unter anderem ist zu erwarten, dass die zusätzlichen Erwerbstätigen zur Entlastung der angespannten Fachkräfte-Situation beitragen können. Auch führt die zusätzliche Erwerbstätigkeit zu einer Entlastung der Sozialversicherungen und zu einer besseren finanziellen Absicherung der Personen im Alter. In welchem Ausmass diese Folgeeffekte allerdings auftreten, konnte im Rahmen der Studie nicht analysiert werden. Hierfür wären weitere Analysen notwendig.

Damit sich der positive Beschäftigungseffekt und die Folgeeffekte im vollen Ausmass entfalten können, ist es wichtig, dass die strukturellen Rahmenbedingungen für Paare mit Kindern verbessert werden.

Letztlich bleibt zu erwähnen, dass die positiven Beschäftigungseffekte durch einen Steuerausfall von rund 800 Mio. CHF «erkauft» werden. Es bleibt offen, wie mit diesem Steuerausfall umgegangen wird. Die Kompensation bei Einnahmen oder Ausgaben und deren Folgeeffekte wurden nicht untersucht.

Zudem stellt die hier betrachtete Variante nur eine mögliche Ausgestaltung einer Individualbesteuerung dar, ohne den Anspruch zu erheben, optimal zu sein. Denkbar wären auch andere alternative Ausgestaltungsvarianten, je nachdem, welche politischen Ziele mit dem Steuersystem verfolgt werden.

Trotz dieser Einschränkungen zeigt die hier vorgestellte Variante, die sich sehr stark an der aktuellen Regelung der direkten Bundessteuer orientiert, dass eine modifizierte Individualbesteuerung eine prüfungswerte Option zur Beseitigung der zivilstandsbedingten Ungleichheiten im heutigen Steuersystem und der Optimierung der Erwerbsanreize darstellt und damit einen Beitrag zu den Zielen der Gleichstellungspolitik und der Arbeitsmarktpolitik leisten könnte.

# 1 Hintergrund des Auftrags und Fragestellungen

In der Schweiz entscheiden sich jährlich rund 41'000 Paare für den Bund fürs Leben.<sup>4</sup> Die Eheschliessung verändert nicht nur den Zivilstand der Neuvermählten, sondern hat auch Auswirkungen auf die Steuern. Denn in der Schweiz werden verheiratete Paare vom Bund und den Kantonen nach wie vor gemeinschaftlich veranlagt. Damit gehört die Schweiz gemeinsam mit Irland, Frankreich und Portugal in Europa zu einer Minderheit. Die Mehrheit der übrigen europäischen Länder sind zumindest wahlweise<sup>5</sup> zu einer Form der Individualbesteuerung übergegangen.

Die Einführung einer Individualbesteuerung wurde auch in der Schweiz schon mehrfach gefordert. Dies hauptsächlich aus gleichstellungspolitischen Überlegungen und im Rahmen der Fachkräfte-Diskussion. Die Beschäftigungsquote der Frauen ist in der Schweiz im internationalen Vergleich zwar hoch, allerdings arbeiten viele Frauen nur Teilzeit. Insgesamt bleibt dadurch ein wichtiges Fachkräftepotenzial für die Wirtschaft ungenutzt. Zu diesem Schluss kommt auch die OECD im Länderreport aus dem Jahr 2013.<sup>6</sup> Als Ursache für die geringe Erwerbsbeteiligung der Frauen identifiziert die OECD neben den hohen Kosten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung im Vorschul- und Schulalter insbesondere die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdiener. Die negativen Erwerbsanreize ergeben sich aus den hohen impliziten Grenzsteuersätzen aufgrund der gemeinsamen Veranlagung. Als eine von vier Massnahmen schlägt die OECD in ihrem Bericht daher die Einführung einer Individualbesteuerung vor.

Diese wurde zuletzt 2016 im Nationalrat gefordert, im Ständerat mit Verweis auf die anstehende Botschaft des Bundesrates zur Familienbesteuerung Anfang 2018 jedoch abgelehnt. Mitte März 2018 hat der Bundesrat die Botschaft zur «ausgewogenen Paar und Familienbesteuerung» verabschiedet. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» sieht vor, Ehepaare sowohl gemeinsam wie auch individuell zu veranlagern. Zum Tragen kommt letztlich die Veranlagung mit der tieferen Steuerbelastung. Mit dieser partiell eingeführten Individualbesteuerung werden einerseits negative Anreize zur Erwerbstätigkeit abgeschafft, gleichzeitig werden aber mit dem Einverdiener-Abzug wiederum neue negative Erwerbsanreize geschaffen.<sup>7</sup> Insgesamt rechnet der Bundesrat mit einem mittelfristigen Beschäftigungseffekt von rund 15'000 Vollzeitstellen.<sup>8</sup> Somit geht der Bundesrat in

---

<sup>4</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik BFS 2018, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/heiraten-eingetragene-partnerschaften-scheidungen/heiratshaeufigkeit.html>

<sup>5</sup> Insgesamt wird die Individualbesteuerung in 18 von 26 europäischen Ländern angewendet. In Polen, Deutschland, Norwegen und Spanien kann zwischen Individualbesteuerung und einer anderen Form (Splitting oder gemeinsame Veranlagung) gewählt werden. (Vgl. Roth A. und K. Schmidheiny 2016)

<sup>6</sup> Vgl. OECD (2013), Economic Surveys Switzerland, November 2013, S. 91ff.

<sup>7</sup> Bundesrat (2018), Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, März 2018, S. 4

<sup>8</sup> Ebd. S.4

seiner Botschaft von einem identischen Beschäftigungseffekt wie bei der Einführung einer Individualbesteuerung aus.<sup>9</sup>

Es ist zu erwarten, dass im Kontext der Neuausrichtung der Familienbesteuerung auch die Diskussion um die Individualbesteuerung erneut lanciert wird. Dabei stellt sich die Frage, welche Beschäftigungseffekte effektiv zu erwarten sind und wie das vorgeschlagene Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» im Vergleich zur Individualbesteuerung diesbezüglich zu bewerten ist.

Die Müller-Möhl Foundation hat in Zusammenarbeit mit ihrer Partnerin alliance F eine Studie zu den Beschäftigungseffekten einer Individualbesteuerung bei EcoPlan in Auftrag gegeben. Darin werden folgende Schlüsselfragen diskutiert:

- Welche Auswirkungen hat eine Individualbesteuerung, wie sie in den meisten anderen OECD-Ländern gilt, auf die Erwerbsbeteiligung, besonders der Frauen?
- Welche Anreize setzt der Reformvorschlag des Bundesrates diesbezüglich?
- Welches Potenzial für den Arbeitsmarkt und damit auch für zusätzliche Steuereinnahmen und eine bessere soziale Absicherung sind mit den verschiedenen Reformvarianten verbunden?

Steuersysteme sind äusserst komplexes Gebilde. Die unterschiedlichen Abzugsmöglichkeiten, Veranlagungsregelungen und Steuersätze auf kantonaler Ebene erhöhen die Komplexität zusätzlich. In Anbetracht dieser Komplexität ist eine vertiefende und umfassende Analyse von Erwerbsanreizen und Arbeitsmarkteffekten bei einer Anpassung des Steuersystems herausfordernd. Wie aus der Abbildung 1-1 hervorgeht, haben Veränderungen im Steuersystem einen direkten Einfluss auf:

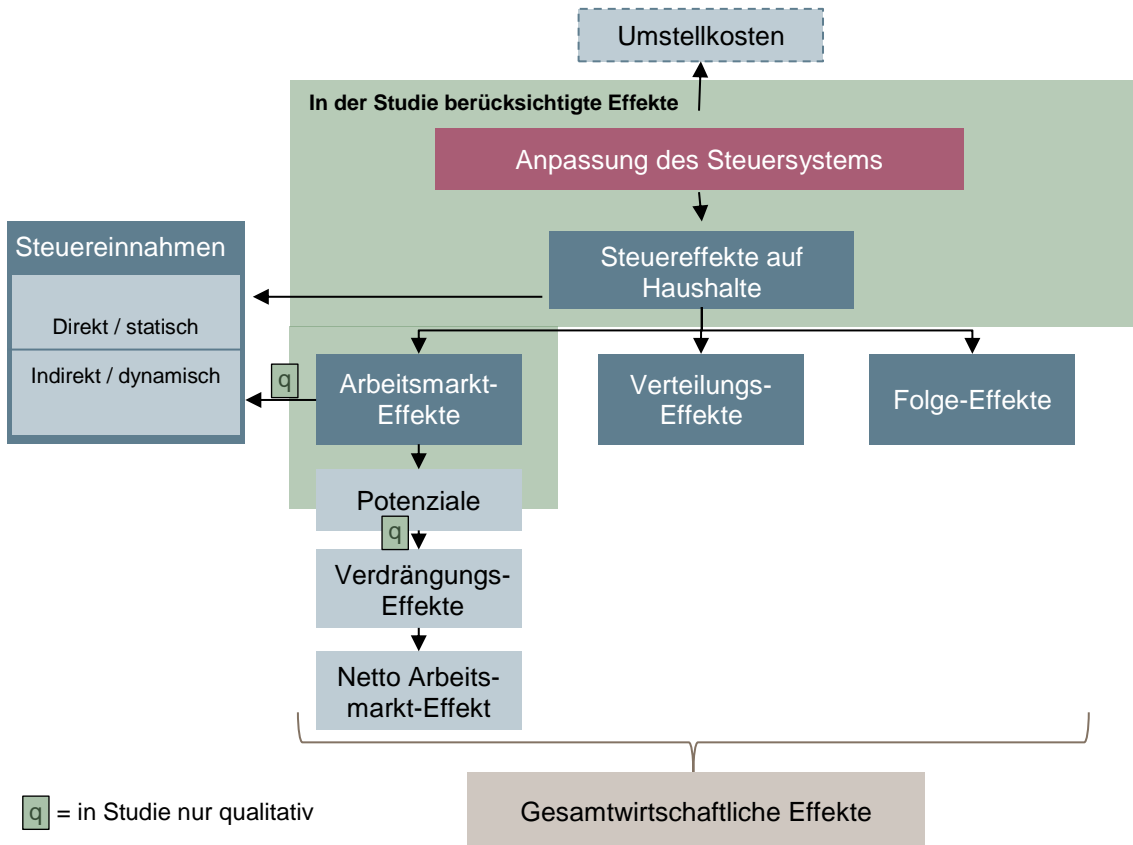
- **Arbeitsangebot:** Aufgrund der hohen Bedeutung der Steuerausgaben für die verfügbaren Einkommen von Individuen und Haushalten wirken sich Veränderungen des Steuersystems stark auf deren Erwerbsentscheid aus. Es existieren diverse wissenschaftliche Studien, welche den Einfluss von Veränderung des verfügbaren Einkommens auf die Arbeitsmarktpartizipation (Partizipationseffekt) und die angebotenen Arbeitsstunden (Stundeneffekt) aufzeigen.
- **Verteilungseffekte:** Unterschiedliche Abzugsmöglichkeiten sowie die Ausgestaltung der Steuertarife orientieren sich an bestimmten Verteilungszielen. Anpassungen im System führen daher zu einer Veränderung der Verteilungseffekte.
- **Folgeeffekte:** Die Angaben aus der Steuerveranlagung und das berechnete steuerbare Einkommen dienen als Grundlage für die Berechnung diverser Transferleistungen. Darunter fallen beispielsweise die individuelle Prämienverbilligung, Stipendien oder Subventionen für die Kinderbetreuung. Veränderungen im Steuersystem wirken sich daher auch auf die Transferleistungen aus.

---

<sup>9</sup> ESTV (2015), Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz, S.16.

- **Steuereinnahmen:** Veränderungen am Steuersystem verändern die Steuereinnahmen direkt durch die veränderte Berechnungsgrundlage, sowie indirekt (dynamisch) aufgrund der veränderten Beschäftigung und der daraus erzielten höheren oder tieferen Einkommen der Individuen und Haushalte.

**Abbildung 1-1: Schematische Darstellung der Auswirkungen von Anpassungen des Steuersystems sowie in der Studie berücksichtigte Effekte**



Aus dem sich verändernden Arbeitsangebot aufgrund der Anpassungen des Steuersystems lassen sich die Potenziale an zusätzlichen Arbeitskräften ermitteln. Dabei muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die Arbeitsnachfrage nicht beliebig ausdehnbar ist und somit ein steigendes Angebot zu Verdrängungseffekten (weniger Migration, Einfluss auf Löhne) führt. Zudem können je nach Ausgestaltung auch steuerliche Mehrbelastungen auftreten, welche die Arbeitsanreize senken können. Insgesamt wird der Nettoeffekt einer Steuersystem-Anpassung auf das Arbeitsangebot daher geringer ausfallen. Dafür sind weitere volkswirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten, die sich aufgrund der veränderten Erwerbsbeteiligung und allfälliger Verdrängungseffekte ergeben. Davon betroffen sind unter anderem die Sozialwerke und die Altersvorsorge.

Eine umfassende Analyse der Effekte eines Systemwechsels zur Individualbesteuerung wäre zwar zu begrüßen, ist im vorliegenden Projekt jedoch nicht möglich. In dieser Arbeit wird in

erster Linie aufgezeigt, wie sich verschiedene Modelle für die direkte Bundessteuer auf einzelnen Haushaltstypen auswirken (Abschnitt 3) und welche Erwerbseffekte daraus abgeleitet werden können (Abschnitt 4.1). Dabei betrachten wir in einem kurzen Exkurs (Abschnitt 4.2) auch die Auswirkungen unter Berücksichtigung der Kantons- und Gemeindesteuern. Wir beschränken uns hierbei aber auf den Einbezug des Kantons Zürich. Die Folgeeffekte wie z.B. erhöhte Steuereinnahmen aufgrund der erhöhten Erwerbstätigkeit, die bessere soziale Absicherung, die dämpfende Wirkung auf den Fachkräftemangel (z.B. im Gesundheitswesen) und die Zuwanderung werden anschliessend qualitativ diskutiert (Abschnitt 4.4).

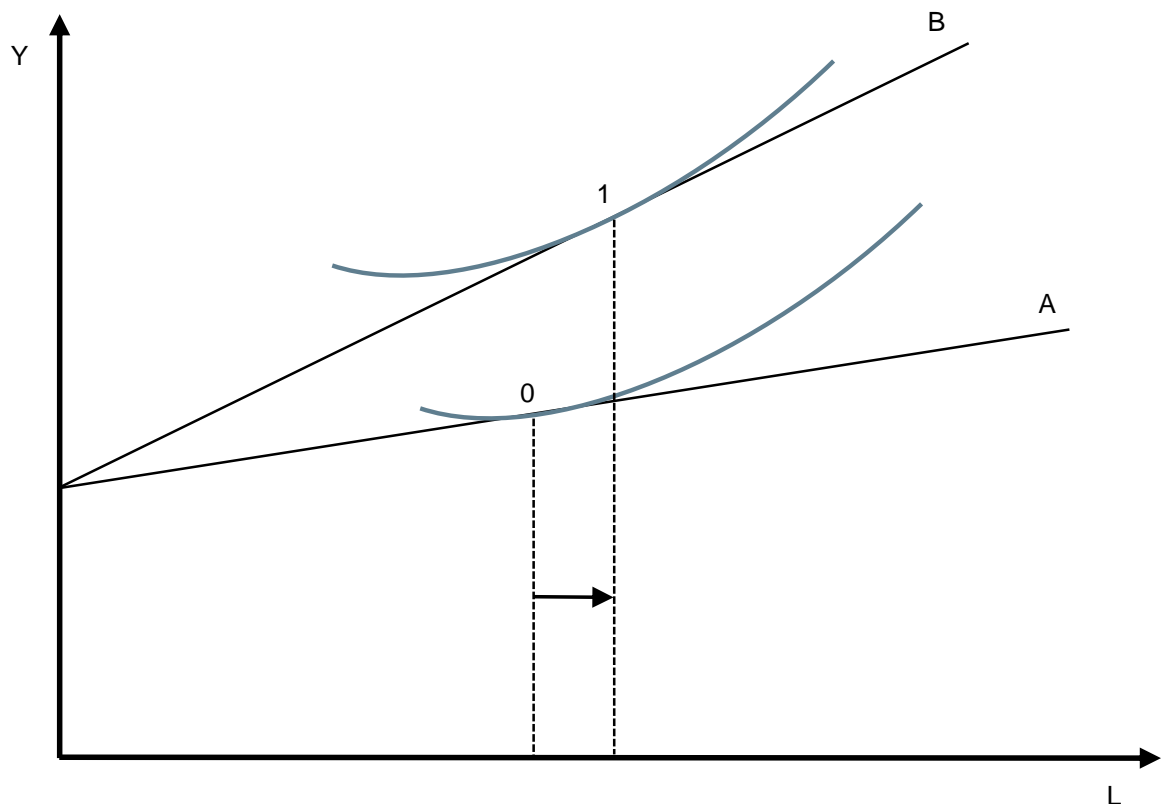
## 2 Grundlage zur Berechnung der Beschäftigungseffekte

### 2.1 Auswirkungen von Steuersystemen auf die Erwerbstätigkeit

#### 2.1.1 Arbeitsangebot und Steuern

In der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie wird die Arbeit als ein Gut betrachtet, das von Arbeitnehmenden angeboten und von Arbeitgebenden nachgefragt wird. Wieviel Arbeit ein Individuum anbietet, ist vereinfacht gesagt abhängig von seinen Präferenzen zwischen Freizeit und Konsum. Je mehr Zeit die Individuen für ihre Freizeit nutzen, desto geringer fällt das Einkommen aus der Arbeitszeit aus und somit fehlen die Einnahmen für den Konsum. Umgekehrt fehlt die Zeit für Freizeit, wenn für mehr Konsum mehr gearbeitet wird. Die Individuen teilen ihre verfügbare Zeit zwischen Freizeit und Arbeitszeit demnach so auf, dass sie daraus einen maximalen Nutzen erreichen können. Entscheidend für diese Zeitallokation ist die gegebene Budgetrestriktion. Diese ergibt sich aus dem erzielbaren Nettolohn pro Arbeitsstunde (Lohn abzüglich Steuern) und der aufgewendeten Arbeitszeit.

**Abbildung 2-1: Veränderung des Arbeitsangebotes bei einer Anpassung der Einkommenssteuer**



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Keuschnigg (2005, S9)

Dieses Prinzip ist in der obenstehenden Abbildung dargestellt. Die Konsummöglichkeiten der Person sind durch die Budgetrestriktion (schwarze Linien) gegeben. Die blauen Kurven zeigen die individuellen Präferenzen in Form von Indifferenzkurven.<sup>10</sup> Unter gegebener Budgetrestriktion A liegt das nutzenmaximierende Arbeitsangebot bei Punkt 0, dem Berührungspunkt von Indifferenz- und Budgetkurve.

Eine Veränderung der Einkommenssteuer wirkt sich direkt auf den Nettolohn (Lohn – Steuern) und somit die Budgetrestriktion aus. Unter den sonst gleichen Voraussetzungen verschiebt sich die optimale Zeitallokation. Bei einer Reduktion der Steuer auf das Einkommen muss die Person zwar weniger Arbeiten, um das gleiche Einkommen zu erhalten (Einkommenseffekt), gleichzeitig wird der Konsum von Freizeit jedoch teurer und der Nutzen einer zusätzlichen Arbeitsstunden gegenüber einer Stunde Freizeit verändert sich. Entsprechend wird weniger Freizeit konsumiert (Substitutionseffekt). Das neue Optimum unter Berücksichtigung der Budgetrestriktion B liegt letztlich auf einem insgesamt höheren Nutzenlevel bei Punkt 1.

<sup>10</sup> Die Indifferenzkurve stellt grafisch alle Kombinationen zwischen Freizeit und Konsum dar, bei welcher die Person den gleichen Nutzen erzielt.



### 2.1.2 Partizipationselastizität und Arbeitsstundenelastizität

Eine Veränderung der Einkommenssteuer verändert den Preis für Arbeit. Preisänderungen wirken sich grundsätzlich sowohl auf das Angebot als auch auf die Nachfrage nach Arbeit aus. So führt eine Reduktion der Einkommensteuer dazu, dass die Arbeitnehmenden für ihr Produkt «Arbeit» wie oben dargestellt einen höheren Preis erzielen können, ohne dass die Kosten für die Arbeitgebenden als Nachfragende sich verändert. Entsprechend ist von einer Erhöhung des Arbeitsangebots auszugehen. In welchem Ausmass diese Erhöhung ausfallen wird, ist von der Arbeitsangebotselastizität abhängig. Diese zeigt auf, um wieviel Prozent das Angebot steigt, wenn der Preis um ein Prozent zunimmt.

Für die Berechnung der Beschäftigungseffekte sind die grundlegenden Annahmen zur Arbeitsangebotselastizität daher entscheidend. Dabei wird zwischen zwei unterschiedlichen Effekten unterschieden: dem Partizipationseffekt und dem Arbeitsstundeneffekt.

Die im vorherigen Abschnitt erläuterte Abhängigkeit zwischen Arbeitsstunden und Einkommen beschreibt den **Arbeitsstundeneffekt**, nachfolgend auch Stundeneffekt bzw. «intensive margin» genannt. Bei einer Anpassung der Steuersätze verändert sich das Arbeitsstundenangebot ( $z$ ) aufgrund des sich verändernden Grenzsteuersatzes  $\tau$ . Wie stark die Reaktion ausfällt, ist von der Arbeitsstundenelastizität abhängig. Die Arbeitsstundenelastizität gibt wieder, um wieviel Prozent das Arbeitsstundenangebot zunimmt, wenn sich der Nettolohn  $(1 - \tau)$ <sup>11</sup> um 1% verändert. Formal ergibt sich die Elastizität aus

$$\varepsilon = \frac{dz(1 - \tau)/z(1 - \tau)}{d(1 - \tau)/(1 - \tau)}$$

Der **Partizipationseffekt** bzw. «extensiv margin» beschreibt hingegen den grundlegenden Entscheid, am Erwerbsleben teilzunehmen oder nicht. Er zeigt auf, wie viele zusätzliche Personen aufgrund der Einkommensveränderung neu auf den Arbeitsmarkt kommen. Der Partizipationsentscheid ist unter anderem abhängig vom verfügbaren Einkommen bei einer Nichterwerbstätigkeit  $T(0)$  und dem Einkommen bei Aufnahme der Erwerbstätigkeit  $T(z)$ . Ist die Differenz zwischen dem Einkommen mit und ohne Erwerbstätigkeit  $[T(z) - T(0)]$  ausreichend gross, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Person am Arbeitsmarkt teilnimmt. Somit ist die Partizipationswahrscheinlichkeit  $p$  abhängig vom erzielten Einkommen  $T(z)$ . Um wieviel die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsmarktteilnahme bei sich änderndem Einkommen verändert, wird durch Partizipationselastizität  $e$  wiedergegeben, welche sich formal wie folgt umschreiben lässt;

$$e = \frac{dp(1 - \tau_p)/p(1 - \tau_p)}{d(1 - \tau_p)/(1 - \tau_p)}$$

wobei  $\tau_p = [T(z) - T(0)]/z$  dem Partizipationssteuersatz entspricht.

<sup>11</sup> Lohn abzüglich der Steuern

Sinkt die Steuer auf das Einkommen, steht der Person bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein höheres Einkommen zu Verfügung und entsprechend sinkt der Partizipationssteuersatz. Ist die Partizipationselastizität bekannt, kann somit der Partizipationseffekt berechnet werden.

### 2.1.3 Höhe der Arbeitsangebotselastizitäten für die Schweiz

Obwohl heute zahlreiche Studien zur Arbeitsangebotselastizität existieren, besteht kein Konsens über die effektive Höhe der Elastizitäten. Dies liegt einerseits daran, dass die verfügbaren Studien aus der Schweiz bereits etwas älter sind und sich die Erwerbssituation in den vergangenen Jahren deutlich verändert hat, insbesondere die der Frauen. Andererseits handelt es sich mehrheitlich um internationale Studien. Dabei sind die Ergebnisse aus dem Ausland aufgrund der unterschiedlichen Erwerbssituationen und Rahmenbedingungen nur bedingt auf die Schweiz übertragbar. Zudem unterscheiden sich die ausgewiesenen Arbeitsangebotselastizitäten der nationalen und internationalen Studien deutlich. Dies ist sowohl auf unterschiedliche Methoden als auch Datengrundlagen zurückzuführen.<sup>12</sup>

Trotzdem bietet die Literatur verlässliche Erkenntnisse,<sup>13</sup> auf deren Basis Annahmen zur Arbeitsangebotselastizität hergeleitet werden können. Dies umfasst folgende zentrale Punkte

- Männer und alleinstehende Frauen verfügen über eine geringere intensive Arbeitsangebotselastizität als Frauen in Paarhaushalten oder Haushalten mit Kindern.
- Die Angebotselastizität von Zweiteinkommen in einer Partnerschaft – meist bei den Frauen – ist vergleichsweise hoch, wobei bei gutverdienenden Paaren die Elastizitäten eher höher sind als bei Paaren mit geringen Einkommen.
- Mit Kindern steigen die Arbeitsangebotselastizitäten beim Zweiteinkommen an.
- Zudem zeigt eine Schätzung für mehrere Länder, dass die Kreuz-Lohnelastizität<sup>14</sup> vernachlässigt werden kann. Mit Ausnahme einiger weniger Länder liegt die Elastizität deutlich unter 0.1.<sup>15</sup>

Aufgrund dieser Erkenntnisse und den bisherigen Ergebnissen aus der Schweiz verwendet die eidgenössische Steuerverwaltung für ihre eigenen Berechnungen eine Partizipationselastizität bei Einverdiener-Haushalten von 1. Bei Doppelverdiener-Haushalten wird eine intensive Elastizität von 0.5 ohne Kinder und von 0.625 mit Kindern angenommen.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Eine ausführliche Übersicht über die Literatur bietet beispielsweise EcoPlan (2014) oder ESTV (2015).

<sup>13</sup> Unterschiedliche Metastudien liefern entsprechende Grundlagen: Bspw. Bargain et al. (2013), oder Evers et al. (2008).

<sup>14</sup> Bei Paarhaushalten ist davon auszugehen, dass die Beschäftigungseffekte nicht nur vom eigenen Einkommen abhängig sind, sondern auch vom Einkommen des Partners bzw. der Partnerin. Deshalb wird unterschieden zwischen der „own-wage elasticity“, die die Reaktion des Arbeitsangebots auf die Veränderung des eigenen Lohns misst und der „cross-wage elasticity“, die ein Mass für die Reaktion der Arbeitsnachfrage auf eine Lohnveränderung des Partners bzw. der Partnerin darstellt.

<sup>15</sup> Bargain et al. (2013)

<sup>16</sup> ESTV (2015), S. 15

**Abbildung 2-2: Angebotselastizitäten Schätzungen Schweiz und Niederlande**

		Partizipations- effekt	Stunden- effekt	Total
Schweiz (Gerfin und Leu, 2007) <sup>17</sup>	Männer Single	0.00	0.02	
	Männer in Beziehung	0.01	0.03	
	Frauen Single	0.01	0.07	
	Frauen in Beziehung	0.36	0.56	
Niederlande (Everts et al., 2008)	Männer			0.12
	Frauen			0.49
Niederlande (Bargain et al., 2013)	Männer Single	0.07	0.01	0.08 (0.15/0.07)
	Männer verheiratet	0.05	0.01	0.06 (n.a./n.a.)
	Frauen Single	0.13	0.02	0.16 (0.16/0.07)
	Frauen verheiratet	0.19	0.13	0.32 (0.33/0.31)

Anm.: Die Berechnungen der Elastizitäten aus den unterschiedlichen Quellen können voneinander abweichen und sind nur bedingt vergleichbar.

Die angewendeten intensiven Elastizitäten sind mehrheitlich plausibel und können mit neueren Schätzungen für die Schweiz<sup>18</sup> sowie mit Schätzungen für die Niederlande<sup>19</sup> begründet werden (Abbildung 2-2). Allerdings sind die vom ESTV verwendeten Partizipationselastizitäten aufgrund der neueren Literatur zu hoch. Zwar existieren Studien, die eine Partizipationselastizität von über 1 nachweisen, diese sind jedoch bereits etwas älter und beruhen auf Daten aus den 80er-Jahren. In den vergangenen 40 Jahren hat sich die Erwerbssituation der Frauen jedoch deutlich verändert. Neuere Studien für die Niederlande gehen von einer Partizipationselastizität bei verheirateten Frauen von unter 0.2 aus. Eine neuere Schätzung von Gerfin und Leu für Haushalte unter dem Medianeinkommen weisen eine Partizipationselastizität von 0.36 aus.<sup>20</sup> Der Partizipationselastizität dürfte heute daher insgesamt deutlich tiefer ausfallen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aus der Literatur nicht direkt Elastizitäten ableiten lassen. Für die vorliegende Analyse orientieren wir uns an den Annahmen der Steuerverwalter. Allerdings werden diese aufgrund der aufgeführten Überlegungen leicht nach unten korrigiert. Die effektiv verwendeten Elastizitäten werden anschliessend in Abschnitte 2.2.3d) erläutert.

<sup>17</sup> Analyse für Haushalte mit Einkommen unterhalb des Medianeinkommens

<sup>18</sup> Gerfin und Leu (2007), S. 458

<sup>19</sup> Die Niederlande weisen ähnliche Frauen-Erwerbsanteile auf wie die Schweiz. Im Vergleich zu internationalen Studien aus anderen Ländern sind die Ergebnisse aus den Niederlanden daher für die Schweiz von besonderem Interesse.

<sup>20</sup> Vgl. Gerfin und Leu (2007), S. 458. Dabei gilt zu beachten, dass tiefere Einkommen in der Regel auch tiefere Elastizitäten ausweisen, da die Haushalte stärker auf die Zweieinkommen angewiesen sind. Die Ergebnisse von Gerfin und Leu können daher nicht für die gesamte Bevölkerung angewendet werden. Trotzdem relativieren sie die bisherigen hohen Partizipationselastizitäten klar.

## 2.2 Methodisches Vorgehen

### 2.2.1 Konzept und berücksichtigte Steuersysteme

Das schweizerische Steuersystem ist historisch gewachsen und spiegelt die föderale Staatsstruktur wider. Es umfasst im Grundsatz alle in einem Land erhobenen Steuern. Dazu gehören neben den klassischen Einkommens- und Vermögenssteuern unter anderem auch die Mehrwertsteuern, Stempelabgaben oder Zölle. In der Studie fokussieren wir uns lediglich auf Anpassungen der Einkommenssteuer und gehen davon aus, dass sich die übrigen Steuern nicht verändern.

Einkommenssteuern werden auf allen drei Staatsebenen erhoben. Dabei existieren mindestens auf Bundes- und Kantonsebene unterschiedliche Bemessungsgrundlagen. Gemeinden hingegen verwenden in der Regel die gleiche Bemessungsgrundlage und den gleichen Tarif wie der Kanton, wenn auch aufgrund der Gemeindesteuersätze auf unterschiedlichen Niveaus.<sup>21</sup>

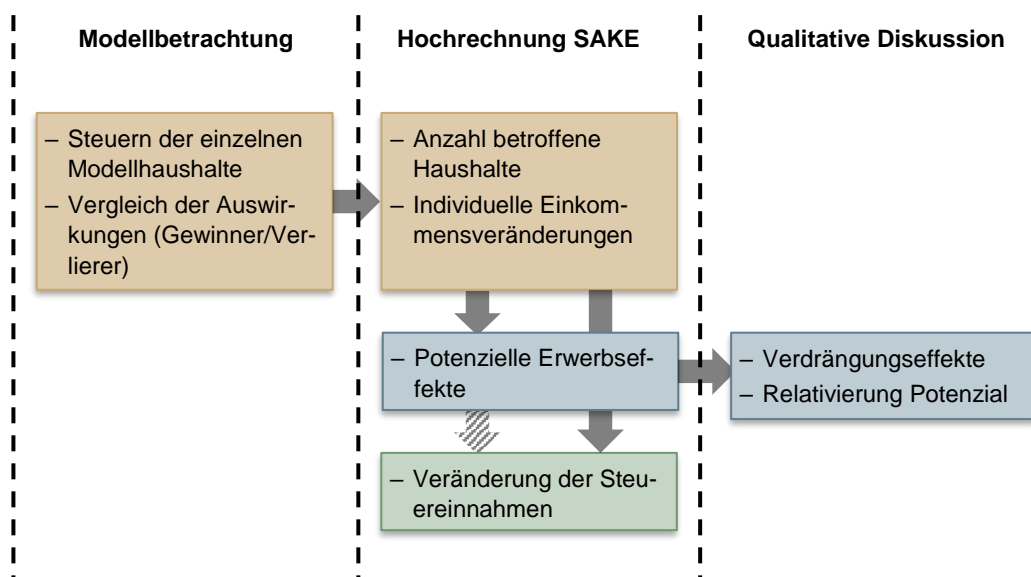
Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Darstellung der Effekte verschiedener Steuersysteme auf die Einkommenssteuerbelastung der Schweizer Haushalte und die sich daraus ergebenden Effekte auf die Beschäftigung. Wie in Abbildung 2-3 ersichtlich erfolgt diese Analyse in vier Schritten:

- Auf Basis einer Betrachtung von Modellhaushalten werden die Steuereffekte der Steuersysteme für einzelnen Haushaltstypen betrachtet.
- Auf Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE erfolgt eine Hochrechnung der Auswirkungen auf die Steuerbelastung für die gesamte Schweiz.
- Auf Basis von Annahmen bezüglich der Arbeitsangebotselastizitäten werden die Auswirkungen der Veränderungen der Steuerbelastung auf die Beschäftigung geschätzt.
- Schliesslich werden in einer qualitativen Diskussion die Folgeeffekte und die Einschränkungen aufgrund der Rahmenbedingungen aufgezeigt.

---

<sup>21</sup> vgl. ESTV (2017), S.63.

Abbildung 2-3: Abbildung zum Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung

In der vorliegenden Analyse werden vier verschiedene Systeme der Paar und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer DBST natürlicher Personen miteinander verglichen. Es verändert sich dabei nur die Steuerbelastung der Paare und der Haushalte mit Kindern, jene der Alleinstehenden bleibt unverändert:

- **Status Quo:** Steuerbelastung gemäss geltender Rechtslage
- **Vorlage Bundesrat:** Alternative Ehepaarbesteuerung und Abschaffung Elterntarif gemäss Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer
- **Reine Individualbesteuerung:** Individualbesteuerung ohne Entlastung von Haushalten mit Kindern
- **Modifizierte Individualbesteuerung:** Individualbesteuerung mit Entlastung von Haushalten mit Kindern

Um die Effekte alternativer Steuersysteme modellieren zu können, müssen diese erst im Detail spezifiziert werden. Der Status Quo und die Vorlage des Bundesrates sind bereits durch die geltenden Gesetze und die Botschaft des Bundesrates hinreichend definiert. Bei den Individualbesteuerungssystemen müssen hingegen noch entsprechende Grundannahmen getroffen werden. Diese werden zu Beginn des Abschnitts 3.1 definiert. Dabei gilt anzumerken, dass es sich bei den vorgeschlagenen Systeme um eine mögliche Variante der Individualbesteuerung handelt. Insbesondere bei der modifizierten Individualbesteuerung bestehen grundsätzlich auch alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten, mit denen – je nach Beurteilungskriterium – effizientere, gerechtere oder kostengünstigere Ergebnisse erzielt werden können. Es ist jedoch nicht das Ziel der vorliegenden Studie, ein «optimales» Steuersystem zu ermitteln, sondern Anhand einer Variante grundsätzlich die Beschäftigungseffekte von Individualsteuersystemen

zu diskutieren. Die von uns verwendeten Systeme orientieren sich deshalb alle stark an den bisherigen Bundessteuersystemen sowie deren Tarifen und unterscheiden sich im Wesentlichen über die Wahl der Tarife und die möglichen Abzüge.

Da die DBST nur einen kleinen Teil der Steuerbelastung natürlicher Personen ausmacht, werden die effektiven Auswirkungen von Systemanpassungen erst bei einer Berücksichtigung von Kantons- und Gemeindesteuern vollumfänglich sichtbar. Da die kantonalen Steuersysteme sehr heterogen sind, ist diese Abklärung jedoch nicht ohne weiteres möglich. Aus diesem Grund wird eine explorative Analyse für das geltende Steuersystem des Kantons Zürich durchgeführt. Die Wahl des Kantons Zürich bietet sich als bevölkerungsreichster Kanton mit sowohl urbanen als auch ländlichen Gebieten an. Zudem ist die Logik des Steuersystems jenem der heutigen DBST sehr ähnlich. Für die Darstellung der Effekte auf kantonaler und kommunaler Ebene sind für die alternativen Steuersysteme ebenfalls Annahmen analog zu jenen bei der DBST notwendig. Diese werden zu Beginn des Abschnitts 4.2 dargelegt. Für die Berücksichtigung der Gemeindesteuern wird vom durchschnittlichen Steuerfuss aller Züricher Gemeinden ausgegangen. Ebenfalls ist anzumerken, dass nur die Einkommenssteuer und nicht die Vermögenssteuer berücksichtigt wurde. Da die Vermögenssteuer die Erwerbsanreize nicht massgeblich beeinflusst ist diese Einschränkung unproblematisch. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Kirchensteuern.

Neben den Einkommenssteuern auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden werden keine weiteren Steuern berücksichtigt.

### 2.2.2 Modellierung Steuerbelastung für verschiedene Modelhaushaltsebene

Basierend auf Modellhaushalten wird die Steuerbelastung der unterschiedlichen Steuersysteme auf die Haushalte dargestellt. Bei der Wahl der Modellhaushalte orientieren wir uns an den Haushalten, die die eidgenössische Steuerverwaltung in der Botschaft zur aktuellen Familienbesteuerungsvorlage verwendet.<sup>22</sup> Im Fokus stehen dabei die Paarhaushalte:

- Paare ohne Kinder
- Paare mit zwei Kindern
- Rentnerpaare ohne Kinder

Dabei wird bei allen drei Modellhaushaltstypen nach Zivilstand und Einkommensaufteilung zwischen den Partnern unterschieden:

- Nach Zivilstand: Verheiratet und Konkubinat
- Nach Einkommensaufteilung, in Prozent: 50:50, 70:30; 100:0

Auf dieser Basis können Belastungsrelationen und Veränderungen der Steuerbelastung illustrativ dargestellt werden. Ausgangspunkt für alle Modellierungen sind dabei die jeweiligen Nettoeinkommen nach Abzug der Berufskosten beider Partner. Auf Basis der Grundlagen zu den verschiedenen Steuersystemen bezüglich möglicher Abzüge und Steuertarife wird

---

<sup>22</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2018)

anschliessend die Steuerbelastung berechnet. Berücksichtigt werden die Höchstabzüge für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen, (Ein- und) Zweiverdienerabzug, Verheiratetenabzug und Kinderabzug. Die Berechnungen zu den Modellhaushalten im vorliegenden Bericht sind somit konsistent zu den Berechnungen des Bundesrates im Rahmen der Botschaft. Nicht berücksichtigt werden Kinderdrittbetreuungskostenabzug sowie der Abzug für Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien, da es sich um Maximalabzüge handelt, die nur in bestimmten Konstellationen erreicht werden.

### 2.2.3 Hochrechnung der Steuer- und Beschäftigungseffekte auf Basis der SAKE-Daten

#### a) Datengrundlage

Die Hochrechnung der Steuer- und Beschäftigungseffekte wird auf Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE vorgenommen. Die SAKE wird jährlich auf Basis von Telefoninterviews erstellt und enthält eine grosse Anzahl Variablen zu gut 60'000 Schweizer Haushalten. Diese Variablen enthalten Informationen zu Soziodemografie, Erwerbssituation und Einkommen. Dabei ist jeweils für die befragte Person ein komplettes Set an Variablen vorhanden, für die übrigen Haushaltsmitglieder ein eingeschränktes Set. Diese erfragten Informationen werden auf Basis der Registerdaten der AHV, IV und ALV ergänzt (SESAM-Datensatz). Den einzelnen befragten Personen ist jeweils ein Gewicht zugewiesen, welches eine Hochrechnung auf die Schweizer Gesamtbevölkerung über 15 Jahre erlaubt. Für die vorliegende Hochrechnung werden zusätzlich die Angaben aus dem SAKE-Modul «Soziale Sicherheit» benötigt, welches rund einen Drittel der gesamten Stichprobe umfasst, entsprechend basiert die Hochrechnung auf gut 22'000 Schweizer Haushalten. Alle Hochrechnungen basieren auf dem Datensatz des Jahres 2015 und somit auf dem aktuellsten Datensatz, der alle benötigten Informationen enthält.

Auf Basis der in der SAKE vorhandenen Variablen kann für jeden befragte Person und allfällige Partner die Steuerbelastung der direkten Bundessteuer und einer hypothetischen Kantons- und Gemeindesteuer bestimmt werden. Ebenfalls können alternative Steuersysteme gerechnet werden, um– unter Zuhilfenahme von Elastizitäten – die daraus resultierende Veränderung der individuellen Erwerbsbeteiligung zu bestimmen. Anschliessend können die gesamtwirtschaftlichen Effekte mittels der Stichprobengewichte approximiert werden. Auf die wichtigsten Schritte dazu wird in der Folge kurz eingegangen.

#### b) Bestimmung der Steuerhöhe mit den verschiedenen Systemen

Der erste Schritt der Hochrechnung stellt die Berechnung der Steuerbelastung auf individueller Ebene mit Hilfe des SAKE-Datensatzes dar. Alle Haushalte werden für das aktuelle Steuerregime und die diskutierten Alternativsysteme veranlagt. Dies geschieht in mehreren Schritten:

- **Bestimmung des Haushaltstyps:** Für jeden Haushalt im Datensatz wird der Haushaltstyp bestimmt. Dabei wird zwischen Ehepaaren und eingetragenen Partnern mit und ohne

Kinder, Konkubinaten mit und ohne Kinder, Alleinstehenden, Alleinerziehenden und Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten<sup>23</sup> (Kategorie «Andere») unterschieden.

- **Bestimmung des totalen Nettoeinkommens pro Partner:** Zur Bestimmung des steuerbaren Einkommens wird vom Nettoerwerbseinkommen ausgegangen. Davon werden Berufskosten von 3%, jedoch maximal 2'000 CHF abgezogen. Anschliessend werden dem Erwerbseinkommen weitere Einkommen aus AHV- und IV-Renten, Hilflosenentschädigung, Pensionskasseneinkommen, ALV-Taggelder und der Anteil am Vermögensertrag hinzuge-rechnet. Daraus ergibt sich das gesamte Nettoeinkommen pro Partner. Die notwendigen Informationen sind für die jeweilige Zielperson der SAKE-Befragung uneingeschränkt verfügbar, bei den jeweiligen Partnern fehlen hingegen die Informationen zu ALV-Taggeldern.
- **Bestimmung des Erst- und Zweiteinkommens:** Auf der Grundlage des totalen Nettoeinkommens wird das Haupteinkommen in Paarhaushalten bestimmt. Als Haupteinkommen wird das grössere der beiden Einkommen definiert, unabhängig vom Geschlecht der Partner.
- **Bestimmung der Abzüge:** Für jeden Haushalt werden die jeweils möglichen Abzüge festgelegt. Dabei handelt es sich wie bereits bei den Modellhaushalten um Abzüge für Versicherungsprämien und Sparkapitalien (in Abhängigkeit eines Beitrags an die Säulen 2 und 3a, approximiert über die Erwerbstätigkeit), (Ein-) und Zweiverdienerabzug (in Abhängigkeit des Zweiteinkommens), den Kinderabzug (in Abhängigkeit der Anzahl Kinder unter 25 Jahren im Haushalt) und den Verheiratetenabzug.
- **Bestimmung des steuerbaren Einkommens:** Das steuerbare Einkommen ergibt sich aus dem errechneten totalen Nettoeinkommen abzüglich der festgelegten Abzüge.
- **Veranlagung mit dem jeweiligen Tarif:** Schliesslich wird jeder Haushalt bzw. jede Person mit dem jeweils geltenden Steuertarif veranlagt. Dabei werden Steuerbelastung und Grenzsteuersatz der Personen im Haushalt bestimmt.

### c) Hochrechnung auf die Gesamtpopulation

Die Hochrechnung der Effekte auf die Steuereinnahmen erfolgt mit Hilfe der Stichprobengewichte des SAKE-Moduls «Soziale Sicherheit». Da es sich jedoch um Personengewichte handelt, ist eine Anpassung notwendig, um die benötigten Haushaltsgewichte zu erhalten. Ist die in der SAKE befragte Zielperson alleinstehend, alleinerziehend oder lebt im Haushalt mit Eltern, anderen Familienmitgliedern oder nicht verwandten Personen, so können die Personengewichte übernommen werden, da sich die berechnete Steuerbelastung nur auf die Zielperson bezieht. Ist die Zielperson hingegen Partner in einer Partnerschaft, so werden die Personengewichte halbiert, da die Steuerbelastung sowohl für die Zielperson als auch für den Partner berechnet wird. Ohne die Anpassung der Gewichte würden die Paarhaushalte mit und ohne Kinder bei der Hochrechnung doppelt berücksichtigt.

---

<sup>23</sup> Dazu zählen insbesondere erwachsene Kinder, die noch mit ihren Eltern im Haushalt leben, jedoch steuerlich separat veranlagt werden.



Es zeigt sich, dass die Summe der so errechneten Gewichte der Paarhaushalte den rund 2 Millionen Paarhaushalten in der Schweiz entspricht. Die Umformung der Gewichte ist demnach zulässig. Ebenfalls zeigt sich, dass die Summe aller modellierten Steuerbeträge der DBST im Status Quo rund 7.4 Mia. CHF beträgt. Der Bundessteuerertrag der natürlichen Personen mit Wohnsitz der Schweiz lag im Jahr 2014 bei rund 7.5 Mia. CHF.<sup>24</sup> Dies lässt einerseits auf eine korrekte Umsetzung des Steuersystems im Status Quo schliessen und andererseits darauf, dass die Hochrechnung auf Basis der verwendeten Daten und Gewichte approximativ korrekt ist.

#### d) Bestimmung der Beschäftigungseffekte

Auf Grundlage der Veränderung der Steuerbelastung, resp. des Grenzsteuersatzes können schliesslich die Beschäftigungseffekte geschätzt werden. Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, wird dabei zwischen dem Partizipations- und dem Arbeitsstundeneffekt unterschieden, die jeweils auf unterschiedliche Weise berechnet werden.

Abbildung 2-4 zeigt die verwendeten Arbeitsangebotselastizitäten. Diese orientieren sich an den Elastizitäten in der Berechnung der ESTV.<sup>25</sup> Allerdings werden auf Basis der Erkenntnisse der aktuellen Literatur geringere Partizipationselastizitäten angenommen. Insgesamt sind die verwendeten Elastizitäten im internationalen Vergleich nach wie vor eher hoch.

**Abbildung 2-4: Verwendete Arbeitsangebotselastizitäten**

	Partizipations- elastizität	Stunden- elastizität
Haupterwerbsperson in Paarhaushalten / Alleinstehende	0	0.1
Partner/in, Haushalt ohne Kinder	0.5	0.5
Partner/in, Haushalt mit Kindern	0.5	0.625
Alleinerziehende Personen	0	1

Der Arbeitsstundeneffekt wird auf Individualebene in Abhängigkeit der Veränderung der Grenzsteuersätze  $\tau$  bestimmt. Die prozentuale Veränderung des Lohnes für eine zusätzliche Arbeitsstunde abzüglich des geschuldeten Steuerbetrages  $(1 - \tau)$  wird dazu mit der jeweiligen Elastizität und der Anzahl Wochenarbeitsstunden multipliziert. Für die Umrechnung in Vollzeitäquivalente wird der individuelle Effekt durch eine Wochenarbeitszeit von 40 Stunden geteilt. Anschliessend wird der Effekt auf Basis der Haushaltsgewichte auf die Gesamtpopulation hochgerechnet.

<sup>24</sup> Dabei werden nur die Einnahmen aus ordentlicher Veranlagung (Normalfälle) und der Besteuerung an der Quelle berücksichtigt, jedoch keine Sonderfälle. Inkl. Sonderfälle betragen die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer ca. 10 Mia. CHF.

<sup>25</sup> Vgl. ESTV (2015), S. 15.

Der Partizipationseffekt wird hingegen auf einer aggregierten Ebene bestimmt. Ausgangsgrösse für die Berechnung der Partizipationselastizität bildet die Summe der Schweizer Paarhaushalte (rund 2 Mio. Haushalte). Der Beschäftigungsgrad der neu erwerbstätigen Personen entspricht dabei dem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad der Partner mit dem Zweiteinkommen in Zweiverdienerhaushalten. Dieser liegt bei 29 Stunden bzw. einem Beschäftigungsgrad von 73%. Die Veränderung des Partizipationssteuersatz wird ebenfalls basierend auf den bisherigen Zweiteinkommen berechnet und ergibt sich aus der Veränderung des durchschnittlichen Steuersatzes auf den bisherigen Zweiteinkommen. Für die Berechnung des Partizipationseffektes in Vollzeitäquivalenten wird somit die Zahl aller Schweizer Paarhaushalte mit dem erwarteten durchschnittlichen Beschäftigungsgrad, der durchschnittlichen prozentualen Veränderung des erzielten Einkommens nach Steuern bei positivem Partizipationsentscheid und der jeweiligen Elastizität multipliziert. Dies entspricht dem Partizipationseffekt über die Gesamtpopulation in Vollzeitäquivalenten.

Der gesamte Beschäftigungseffekt ergibt sich als Summe des Partizipations- und Arbeitsstundeneffekts. Ein Beschäftigungseffekt ergibt sich nur bei Nicht-Rentner-Haushalten, bei Rentner-Haushalten wird von einer Elastizität von Null ausgegangen. Als Rentner-Haushalte gelten alle Haushalte, bei denen mindestens ein Partner eine IV- oder AHV-Rente bezieht.

#### **e) Modellierung und Hochrechnungen für den Kanton Zürich**

Die Modellierung und Hochrechnungen für den Kanton Zürich erfolgen in der gleichen Logik und derselben Methodik wie bei der DBST.

### **2.2.4 Grenzen des Ansatzes**

#### **a) Hochrechnung auf Basis der SAKE-Stichprobe**

Die vorgenommene Hochrechnung basiert auf der Stichprobe des SAKE-Moduls «Soziale Sicherheit» welches im Jahr 2015 rund 22'000 Haushalte umfasst. Diese Stichprobe ist repräsentativ für die Gesamtzahl der rund 3.7 Mio. Schweizer Privathaushalte. Dennoch kann es insbesondere bei sehr hohen Einkommen und Vermögen zu gewissen Verzerrungen kommen, da diese selten sind und somit bei einer Stichprobenziehung nicht in jedem Fall ausgewählt werden. Aufgrund des progressiven Charakters des Steuersystems kommt aber den sehr hohen Einkommen bezüglich des Steuerertrags eine erhebliche Bedeutung zu. Entsprechend kann es am Rand der Einkommensverteilung zu gewissen Unschärfen kommen.

Zudem enthält die SAKE eine grosse Zahl Merkmale der Erwerbssituation, jedoch keine Information zu den Steuerbelastungen, resp. zum steuerbaren Einkommen. Somit muss das steuerbare Einkommen auf Basis des von den befragten Personen angegebenen Nettoeinkommens approximiert werden. Dadurch bestehen zweierlei Unsicherheiten: Erstens handelt es sich um eine Selbstdeklaration des Einkommens, weshalb in Einzelfällen von ungenauen und verzerrten Angaben auszugehen ist. Zweitens besteht eine Unsicherheit bezüglich der Abzüge, die die betreffenden Personen geltend machen. Insbesondere bei den Berufskosten

muss ein pauschaler Wert in Abhängigkeit des Erwerbseinkommens angenommen werden. Spezifische Abzüge für Pendler, Wochenaufenthalter, etc. können darum nicht berücksichtigt werden.

Allerdings zeigt die Modellierung des heutigen Steuersystems, dass die Gesamtsumme der Steuereinnahmen approximativ erreicht wird und sich die Verzerrung aufgrund dieser Unschärfen über die gesamte Population in Grenzen hält.

### **b) Potenzieller versus erwarteter Beschäftigungseffekt**

Die Hochrechnungen basierend auf der SAKE erlauben eine Aussage über den potenziellen Beschäftigungseffekt einer Steueranpassung. Obwohl die Hochrechnung auf Mikrodaten basiert, handelt es sich um eine grobe Abschätzung der Arbeitsmarkteffekte. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass zur Realisierung des Erwerbspotenzials auch die notwendigen Voraussetzungen gegeben sein müssen:

- Die Erwerbsquote – nicht aber die Erwerbspensen - der Frauen und insbesondere der Mütter in der Schweiz ist im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Letztere ist zwischen in den vergangenen 25 Jahren um rund 20% auf rund 78.8% im Jahr 2015 angestiegen.<sup>26</sup> Die Schätzungen der extensiven Arbeitsmarkt Elastizitäten beruhen mehrheitlich auf Daten um die oder vor der Jahrtausendwende. Entsprechend dürfte die Partizipationswirkung einer Steueranpassung tendenziell eher überschätzt werden. Die fehlende Partizipation am Arbeitsmarkt dürfte heute hauptsächlich auf strukturelle Gründe (fehlende Betreuung) oder aber auf persönliche Präferenzen zurückzuführen sein.
- Hingegen arbeiten vier von fünf erwerbstätigen Frauen (80.6%) mit Kindern heute Teilzeit. Entsprechend wichtig sind die intensiven Arbeitsangebotselastizitäten. Wiederum sind die Gründe für die Teilzeitarbeit entscheidend, wobei sowohl strukturelle Effekte wie eine fehlende Kinderbetreuung als auch persönliche Präferenzen die Wahl des Beschäftigungsgrades beeinflussen. Während persönliche Präferenzen durch monetäre Anreize verändert werden können, lassen sich die strukturellen Hindernisse nur langfristig über eine Veränderung der Rahmenbedingungen beeinflussen und müssen mittelfristig als gegeben betrachtet werden.
- Es stellt sich zudem die Frage, ob die betroffenen Personen über ein Profil verfügen, welches auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt wird. Hierzu werden auf Basis der SAKE die betroffenen Personen aufgrund ihrer sozioökonomischen Merkmale (Ausbildung, Alter) charakterisiert (vgl. Abschnitt 4.1.2). Für eine quantitative Beurteilung müsste im Sinne einer Mikrosimulation neben dem Arbeitsangebot für jede Person auch eine entsprechende Nachfrage modelliert werden. Dies wäre ebenfalls notwendig, um allfällige Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt zu ermitteln. Eine Mikrosimulation konnte jedoch im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht vorgenommen werden.

In der Summe ist sehr wahrscheinlich, dass diese Effekte dazu führen, dass das zusätzliche Beschäftigungspotenzial nicht vollständig ausgenutzt werden kann. Entsprechend handelt es

---

<sup>26</sup> Vgl. BFS (2016), S.2

sich bei den nachfolgenden quantitativen Ergebnissen jeweils eher um eine obere Grenze des effektiv erwarteten Beschäftigungseffektes.

## 3 Auswirkungen unterschiedlicher Steuersysteme auf Steuerbelastung

### 3.1 Mögliche Steuersysteme im Vergleich

Für die direkte Bundessteuer werden insgesamt vier unterschiedliche Systeme miteinander verglichen: Status Quo, Vorlage Bundesrat, reine Individualbesteuerung sowie modifizierte Individualbesteuerung. Im Folgenden wird kurz auf die verschiedenen möglichen Steuersysteme eingegangen und die Annahmen in der nachfolgenden Abbildung 3-1 mit dem Status Quo verglichen. Im Gegensatz zum Status Quo und der Vorlage des Bundesrates existieren für die Individualbesteuerung keine ausgearbeiteten Steuersysteme. Entsprechend müssen diverse Annahmen getroffen werden, wie diese Systeme aufgebaut sind. Wir haben uns dabei soweit wie möglich am bisherigen Steuersystem orientiert. Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 erwähnt handelt es sich bei den beiden vorgeschlagenen Systeme jedoch nur um zwei von mehreren möglichen Ausgestaltungsformen.

#### Vorlage Bundesrat

Kern des Vorschlages des Bundesrates ist die alternative Veranlagung für Ehepaare und eingetragene Partner. Die Paare werden auf zwei Arten veranlagt: Einerseits werden analog zu heute die Einkommen beider Partner addiert, Abzüge gemeinsam vorgenommen und auf Basis des Verheiratetentarifs die Steuerbelastung errechnet. Andererseits werden die Paare identisch als Konkubinate veranlagt. Hierfür werden die beiden Einkommen jeweils einzeln veranlagt, Abzüge dem jeweiligen Einkommen zugerechnet bzw. soweit möglich gesplittet, wenn keine Zuordnung möglich ist. Bei beiden Partnern kommt dabei der Alleinstehendentarif zur Anwendung. Die gemeinsame und die getrennte Veranlagung werden anschliessend verglichen und es wird der tiefere der beiden errechneten Steuerbeträge fällig.

Um die finanziellen Einbussen dieser alternativen Veranlagung abzufedern, sieht der Bundesrat eine Reihe von Begleitmassnahmen vor:

- Abschaffung Elterntarif für Konkubinate: Heute profitiert jener Elternteil in einem Konkubinat, der die finanzielle Hauptlast trägt, von einer Veranlagung nach dem Elterntarif, der dem Verheiratetentarif entspricht. Der zweite Partner wird in der Regel nach dem Alleinstehendentarif veranlagt. Mit der Vorlage des Bundesrates wird der Elterntarif abgeschafft und es werden zukünftig alle Partner in Konkubinaten nach dem Alleinstehendentarif veranlagt. Dies wird damit begründet, dass der Elterntarif sonst auch in der alternativen Veranlagung zum Tragen kommen müsste, was zu grösseren Steuerausfällen führen würde.
- Abzug für Alleinerziehende: Die Abschaffung des Elterntarifs betrifft auch Alleinerziehende. Um den Wegfall des Elterntarifs für die Alleinerziehenden abzufedern, wird diesen neu ein pauschaler Abzug in Höhe von 11'500 CHF zugesprochen.
- Einverdienerabzug und Anpassung Zweiverdienerabzug: Die Vorlage des Bundesrates sieht in der gemeinsamen Besteuerung der Ehepaare und eingetragenen Partner die Einführung eines Einverdienerabzuges von 8'100 CHF vor. Um einen Schwelleneffekt bei

tiefen Zweiteinkommen zu verhindern muss auch der Zweiverdienerabzug entsprechend angepasst werden. Dieser beträgt mit dem Vorschlag neu mindestens 8'100 CHF, unabhängig davon, ob das Zweiteinkommen effektiv unter diesem Betrag liegt. Die Einführung des Einverdienerabzugs wird damit begründet, dass sich die Belastungsunterschiede zwischen Einverdiener- und Zweiverdienererehepaaren mit der alternativen Veranlagung ansonsten vergrössern würden.

### **Reine Individualbesteuerung**

Der Kern von Individualbesteuerungssystemen ist die getrennte Veranlagung von Ehepartnern und eingetragenen Partnern. Die gemeinsame Veranlagung, wie sie heute besteht, wird damit abgeschafft. Die Veranlagung von Ehepaaren und eingetragenen Partnern ist identisch zur Besteuerung der Konkubinate und ist somit zivilstandunabhängig. Die Einkommen, einkommensabhängigen Abzüge und Berufskosten werden dabei dem jeweiligen Partner zugewiesen. Vermögen und einkommensunabhängige Abzüge – insbesondere Kinderabzüge – eines Ehepaars werden den Partnern jeweils zur Hälfte angerechnet, analog zur alternativen Veranlagung in der Vorlage des Bundes. Die zivilstandabhängigen Abzüge wie Verheiratetenabzug und Zweiverdienerabzug werden abgeschafft.

Bei der reinen Individualbesteuerung werden alle Personen zum Alleinstehendentarif veranlagt. Der Verheirateten- und der Elterntarif werden abgeschafft. Dies führt zu einer Mehrbelastung von Konkubinate mit Kindern und Ehepaaren mit ungleicher Einkommensverteilung sowie von Alleinerziehenden.

### **Modifizierte Individualbesteuerung**

Die modifizierte Individualbesteuerung basiert im Wesentlichen auf der reinen Individualbesteuerung, nimmt jedoch eine Entlastung von Haushalten mit Kindern vor. Analog zur heutigen Besteuerung von Alleinerziehenden und Konkubinate mit Kindern wird der Elterntarif beibehalten. Dieser kommt beim jeweiligen Ersteinkommen zur Anwendung, sofern die steuerpflichtige Person für den Unterhalt von minderjährigen oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehenden Kindern sorgt. Das jeweilige Zweiteinkommen wird zum Alleinstehendentarif besteuert. Dies gilt sowohl für Ehepaare und eingetragene Partner als auch für Konkubinate. Die Entlastung der Haushalte mit Kindern durch die Beibehaltung des Elterntarifs stellt nur eine Möglichkeit dar. Beispielsweise wäre alternativ auch denkbar, Haushalte mit Kindern mit Hilfe zusätzlicher Abzüge zu entlasten. Wir haben uns im Rahmen der Studie bewusst für die Beibehaltung des Elterntarifs entschieden, da dieser einerseits bereits im heutigen System angewendet wird und unverändert übernommen werden kann. Somit stellt der Elterntarif kein neues Element im Steuersystem dar. Andererseits wären bei einer Erhöhung des Kinderabzugs unumgänglich ausführliche Diskussionen über die «korrekte» Höhe des Abzugs notwendig gewesen.

Abbildung 3-1 Annahmen für die Berechnung der einzelnen Steuersystem-Varianten

	System heute	Vorlage des Bundesrates <sup>a)</sup>	Reine Individualbesteuerung	Modifizierte Individualbesteuerung
Entstehungskosten (Berufskosten)	V <sup>b)</sup> Berechnung basieren auf Nettoeinkommen nach Abzug Berufskosten			
Abzüge	K			
Abzüge Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen	V Gemeinsam	Gemeinsam	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)
	K Individuell, Kinder gesplittet	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)
Kinderdrittbetreuungskostenabzug (max. 10'100 CHF)	V Ja	Gemeinsam	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)
	K Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)
Kinder- und Unterstützungsabzüge (pro Kind 6'500 CHF)	V Ja	Ja	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)
	K Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)	Gesplittet (50/50)
Ehepaar-Abzug (2'600 CHF)	V Ja	Ja	Nein	Nein
	K Nein	Nein	Nein	Nein
Einverdiener-Abzug (8'100 CHF)	V Nein	Ja	Nein	Nein
	K Nein	Nein	Nein	Nein
Zweiverdiener-Abzug (8'100-13'400 CHF)	V Ja (maximal Betrag Zweiteinkommen)	Ja (ohne Obergrenze bei kleinem Zweiteinkommen)	Nein	Nein
	K Nein	Nein	Nein	Nein
Weitere Abzüge (10'100 CHF Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien)	V Keine weiteren Abzüge berücksichtigt			
	K			
Tarif	V Verheiratet	Verheiratet	Alleinstehend	Mit Kindern: Mix Elterntarif (Verheiratet)/Alleinstehend Ohne Kinder: Alleinstehend
	K Mit Kindern: Mix Verheiratet/Alleinstehend Ohne Kinder: Alleinstehend	Alleinstehend	Alleinstehend	Mit Kindern: Mix Elterntarif (Verheiratet) Ohne Kinder: Alleinstehend

Anm.: <sup>a)</sup> Beim Vorschlag des Bundesrates gilt für Verheiratete jeweils der günstigere Berechnungsvariante (Konkubinats- oder Verheiratet), <sup>b)</sup> V = Verheiratet, K = Konkubinats

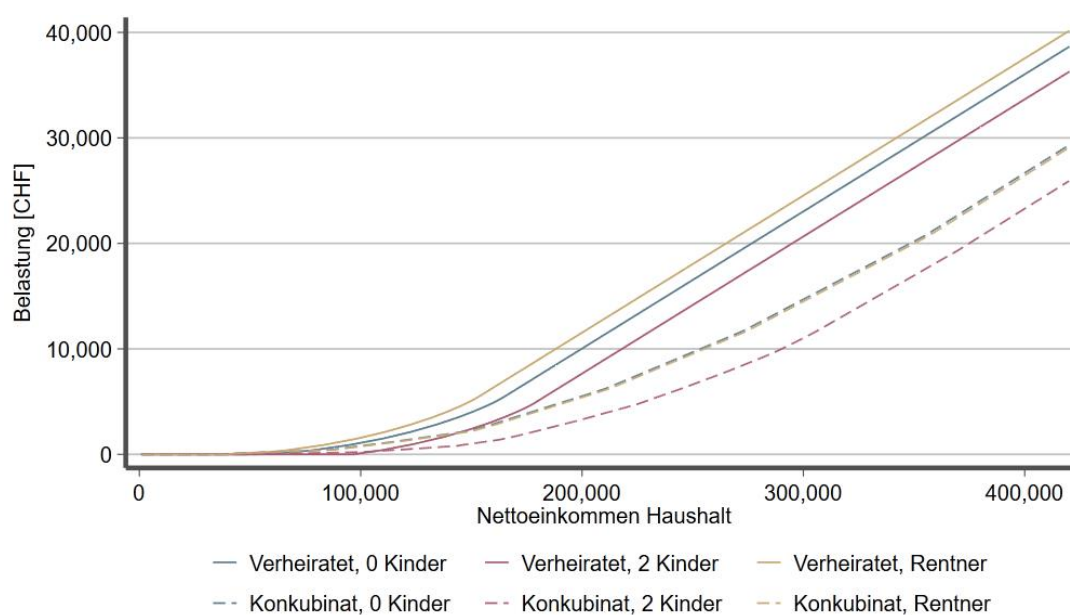
## 3.2 Steuerbelastung in Modellhaushalten

### 3.2.1 Aktuell gültiges Steuersystem

Die Auswirkungen der einzelnen Steuermodelle auf die Steuerbelastung der Haushalte wird nachfolgend am Beispiel von unterschiedlichen Modell-Haushaltstypen aufgezeigt. Im Zentrum steht dabei der Vergleich der Belastung für Paarhaushalte im Konkubinat und verheirateten Paare. Dabei wird zwischen Haushalten mit Kindern und Haushalten ohne Kinder unterschieden. Ergänzend aufgeführt werden zudem Rentnerhaushalte. Das Vorgehen für die Modellierung wird in Abschnitt 2.2.2 kurz erläutert.

Um die Steuerbelastung in den einzelnen Systemen einzuordnen und mit der heutigen Steuerbelastung zu vergleichen, wird nachfolgend zuerst auf die Steuerbelastung der Modellhaushalte im Status Quo eingegangen.

**Abbildung 3-2 Steuerbelastung verschiedener Haushaltstypen nach Nettoeinkommen bei einer Einkommensverteilung von 50:50 zwischen beiden Partnern, Status Quo**



Die direkte Bundessteuer ist progressiv ausgestaltet. Entsprechend steigt die Steuerbelastung der Haushalte überproportional zu Ihrem Einkommen an. Abbildung 3-2 zeigt die Steuerbelastung der ausgewählten Haushaltstypen nach Haushalts-Nettoeinkommen.<sup>27</sup> Die Unterschiede zwischen den Haushalten mit und ohne Kinder sowie der Rentnerhaushalte ist auf unterschiedliche Steuerabzüge (Kinderabzug, Doppelverdiener-Abzug) zurückzuführen. In der Abbildung ist zudem gut erkennbar, dass die Steuerbelastung je nach Zivilstand unterschiedlich ausfällt. In den unteren Einkommensklassen liegt die Steuerbelastung aufgrund des tieferen

<sup>27</sup> Das Haushalts-Nettoeinkommen entspricht dem Nettoeinkommen nach Abzug der Berufskosten. Für die Berechnung der Steuerbelastung werden die Abzüge gemäss Abschnitt 2.2.2 angewendet.



Verheirateten-Tarifs für Verheirateten unterhalb der Belastung für Konkubinatspaare. Mit steigendem Einkommen steigt die Steuerbelastung bei verheirateten Personen aufgrund der gemeinsamen Veranlagung und der progressiven Ausgestaltung des Systems jedoch deutlich stärker an und übersteigt – je nach Aufteilung des Erwerbseinkommens innerhalb des Haushalts – ab einem gewissen Einkommen die Steuerbelastung der Konkubinatspaare.

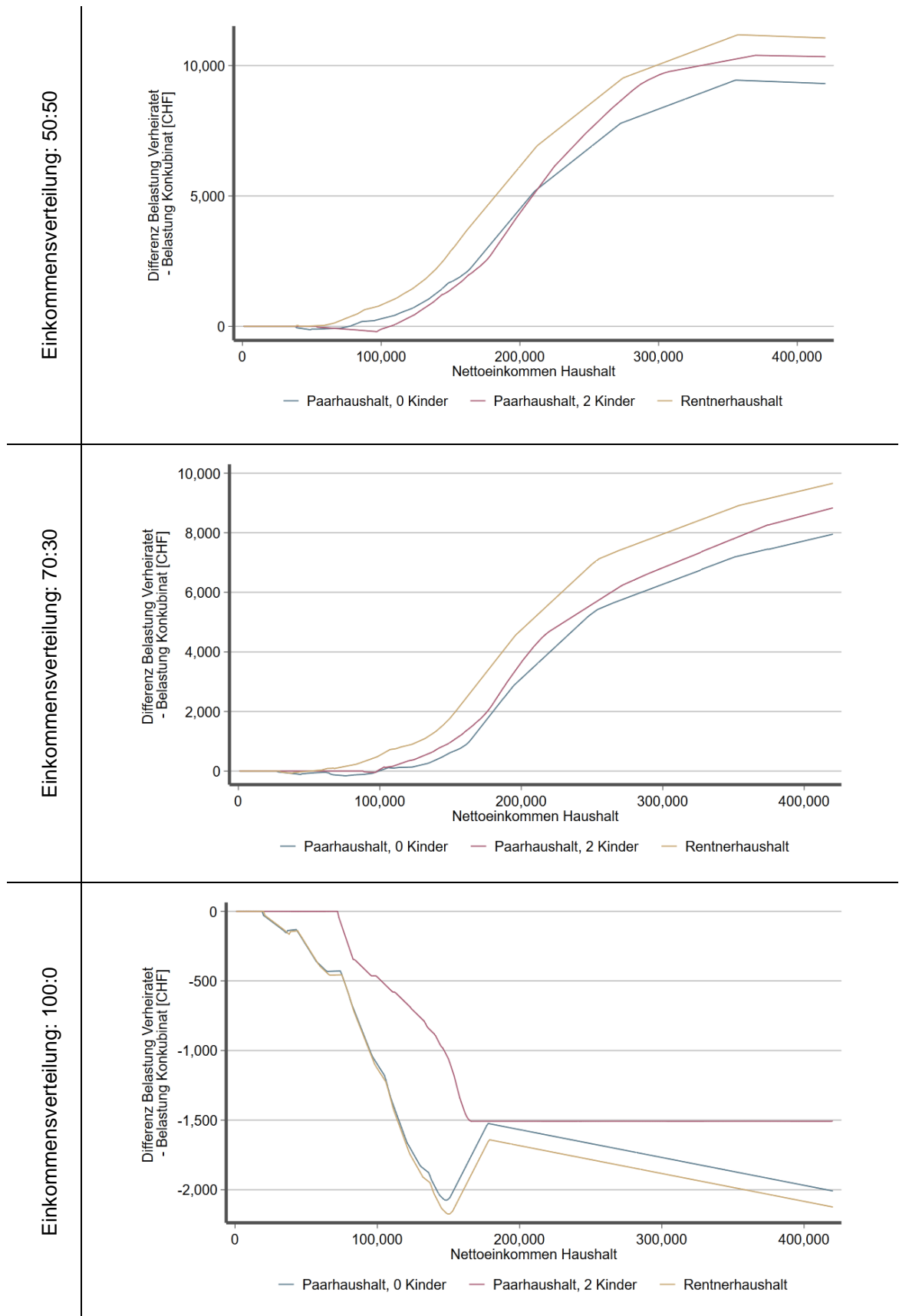
Die Abbildung 3-4 verdeutlicht diese Differenz zwischen der Steuerbelastung für verheiratete und nicht verheiratete Paare bei sonst gleichen Voraussetzungen, sofern beide Partner gleichviel zum Haushaltseinkommen beitragen. Beispielsweise ist die Steuerbelastung für Haushalte mit zwei Kindern (rote Linie) bis zu einem Einkommen von rund 100'000 CHF beinahe identisch. Bei einem Einkommen von über 100'000 CHF liegt die Steuerbelastung von verheirateten Paaren aber über der Belastung von Konkubinat. Bei Paaren ohne Kinder und Rentnerhaushalten übersteigt die Steuerbelastung von Verheirateten die Steuerbelastung von Konkubinat bereits ab einem tieferen Einkommen. Nachfolgende Abbildung verdeutlicht dies am Beispiel eines Paares mit einem Einkommen von 150'000 CHF, wobei beide Partner mit je 75'000 CHF gleichviel zum Erwerbseinkommen beitragen (erste Spalte). Leben die beiden Personen im Konkubinat, betragen die direkten Bundessteuer 2'287 CHF. Nur durch die Heirat – bei sonst identischen Voraussetzungen - steigen die Steuern auf 3'985 CHF. Hat das Paar Kinder erhöht liegt der Steuerbetrag vor der Hochzeit bei 1'011 CHF, nach der Hochzeit bei 2'412 CHF.

**Abbildung 3-3: Steuerbelastung in CHF nach Zivilstand am Beispiel eines Paares mit einem gemeinsamen Einkommen von 150'000 CHF, Status Quo**

Einkommensaufteilung zwischen Partnern (CHF)	Ohne Kinder		Mit Kindern	
	Konkubinat	Verheiratet	Konkubinat	Verheiratet
75'000 / 75'000	2'287	3'985	1'011	2'412
150'000 / 0	7'347	5'280	4'463	3'403

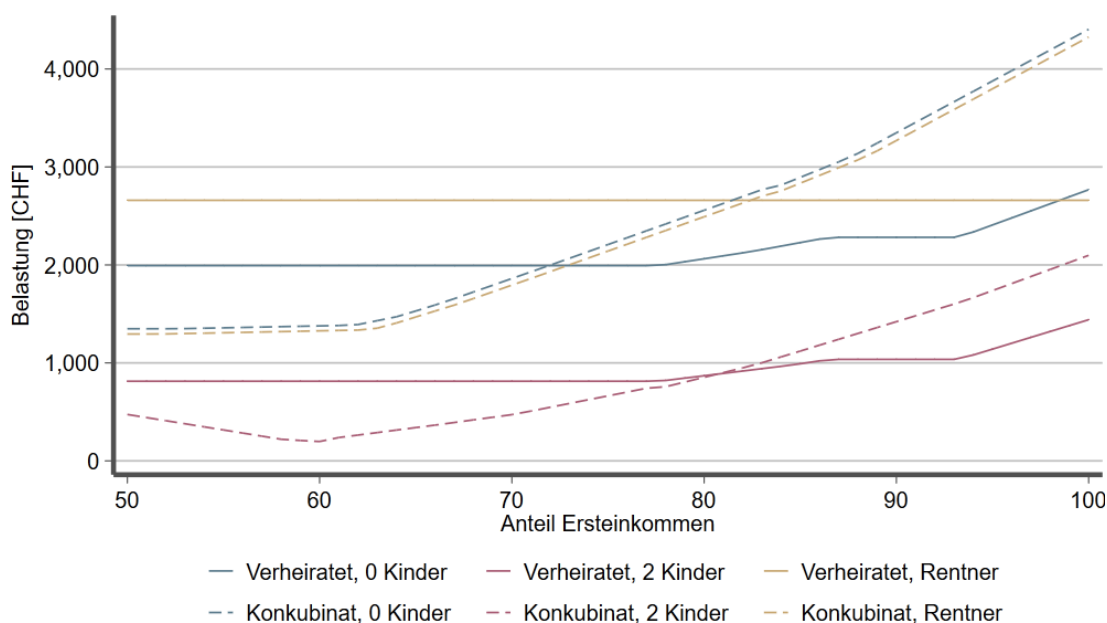
Wie stark sich die Belastung zwischen Verheirateten und Konkubinat unterscheidet, ist wesentlich von der Einkommensaufteilung innerhalb der Haushalte entscheidend. Die zweite Zeile in Abbildung 3-3 zeigt die Steuerbeträge der gleichen Personen, wenn das Haushaltseinkommen vollständig nur von einem Partner erwirtschaftet wird. Nun ist der Steuerbetrag für das Paar vor der Hochzeit mit 7'347 CHF deutlich höher als nach der Hochzeit (5'280 CHF). Sind bereits Kinder im Haushalt vorhanden, ist der Unterschied etwas kleiner, das Paar spart durch die Heirat aber Steuern. Wie in Abbildung 3-4 ersichtlich, ist bei einseitiger Einkommensverteilung die Steuerbelastung für Konkubinatspaare aufgrund des fehlenden Verheiratetenabzugs und des höheren Alleinstehendentarifs unabhängig vom Einkommen höher, als wenn das gleiche Paar verheiratet wäre. Wird hingegen das Einkommen zu gleichen Teilen von beiden Partner erwirtschaftet, ist die individuelle Veranlagung gegenüber der gemeinsamen Veranlagung bereits ab einem relativ geringen Haushaltseinkommen im Vorteil.

Abbildung 3-4: Differenz der Steuerbelastung nach Zivilstand nach Einkommen, Status Quo



Die Einkommensverteilung ist allerdings nur für Konkubinate relevant. Aufgrund der Progression steigt die gemeinsame Steuerlast an, je stärker das gleiche Haushaltseinkommen von nur einer Person erwirtschaftet wird. Bei Verheirateten hingegen sorgt die gemeinsame Veranlagung dafür, dass die Einkommensaufteilung im Grundsatz keinen Einfluss auf die Steuerbelastung hat. Auswirkungen zeigen sich lediglich aufgrund der Reduktion bzw. des Wegfalls des Zweiverdienerabzugs. Abbildung 3-5 zeigt diesen Zusammenhang für die Modellhaushalte bei einem Haushaltseinkommen von 120'000 CHF. Wird das Haushaltseinkommen zu gleichen Teilen erwirtschaftet, liegt die Steuerbelastung von Konkubinate unter der Belastung von Verheirateten. Ab einer Einkommensaufteilung von 80:20 bei Paaren mit Kindern und bei Rentnern sowie 70:30 bei Paaren ohne Kinder übersteigt die Belastung der Konkubinate diejenige der Verheirateten.

**Abbildung 3-5: Unterschiedliche Steuerbelastung bei einem Haushaltseinkommen von 120'000 CHF in Abhängigkeit der Einkommensaufteilung zwischen den Partnern**

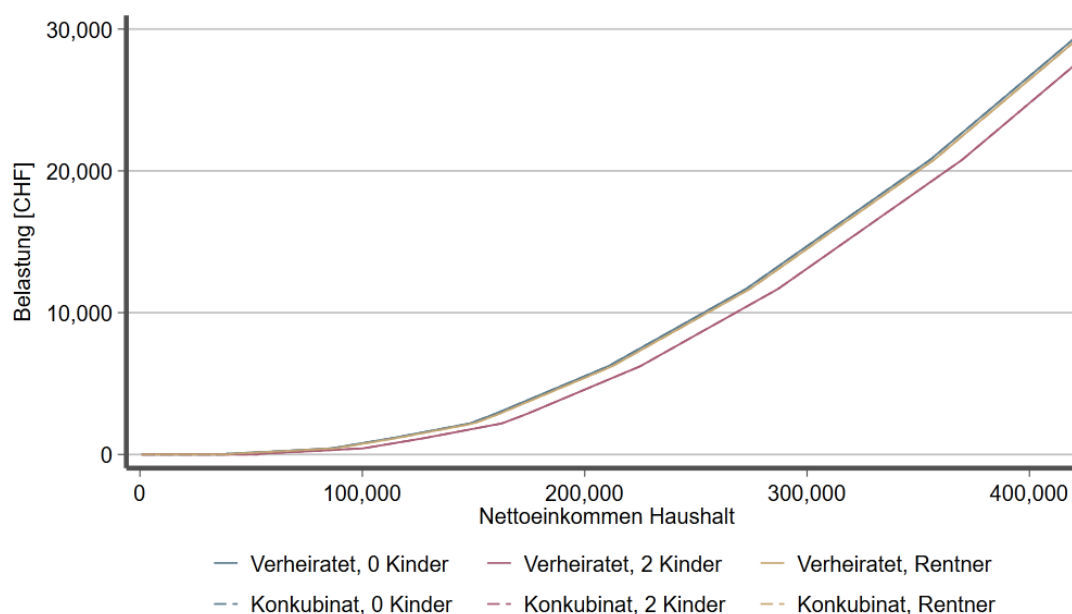


Es lässt sich somit festhalten, dass die unterschiedliche Steuerbelastung nach Zivilstand sowohl von der Höhe als auch von der Verteilung des Einkommens abhängig ist. Werden anschliessend alternative Steuersysteme mit dem Status Quo verglichen, ist dies jeweils zu berücksichtigen.

### 3.2.2 Auswirkungen einer reinen Individualbesteuerung

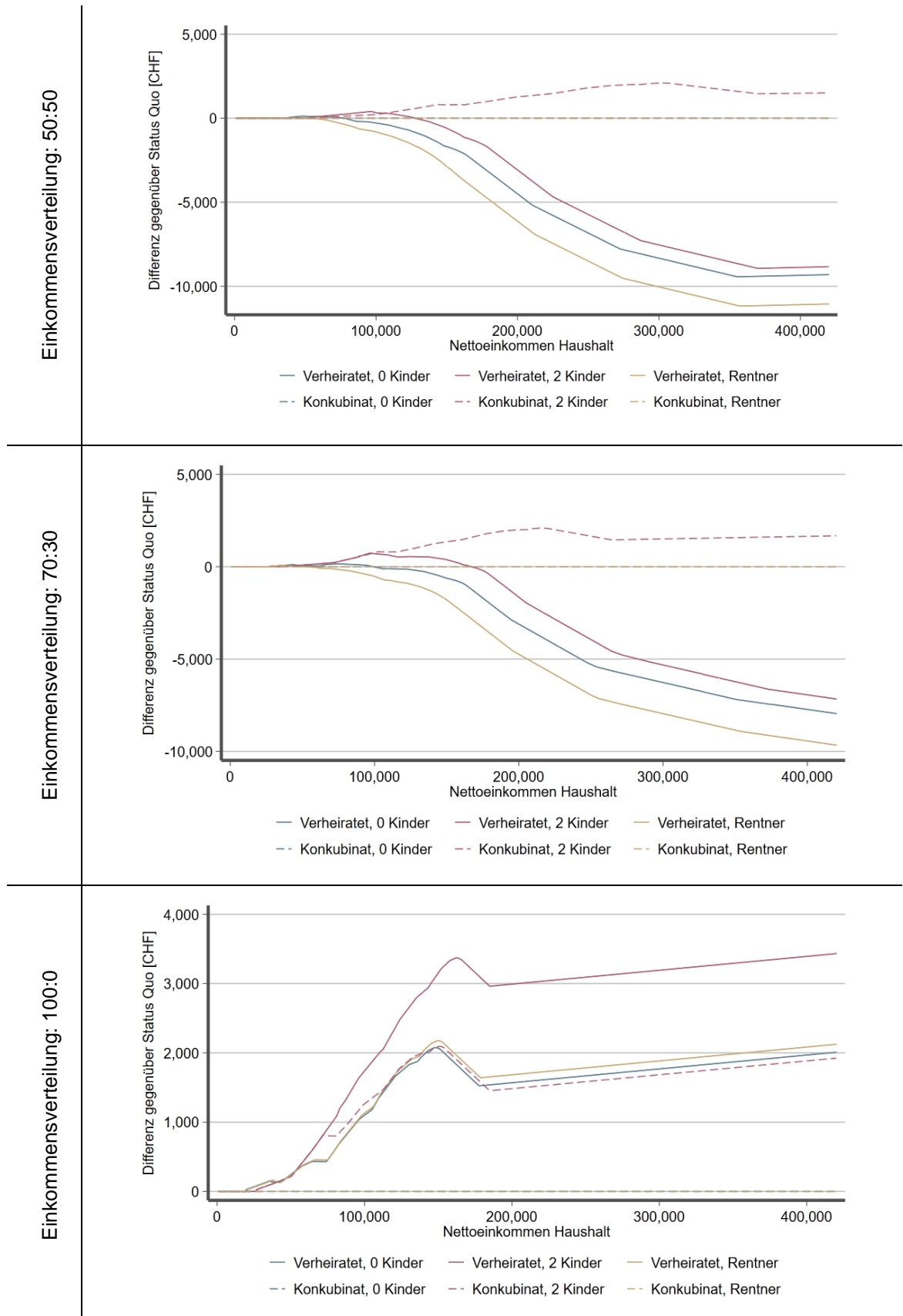
Kernelement der reinen Individualbesteuerung ist eine individuelle Veranlagung aller Steuerpflichtigen zu einem einheitlichen Tarif. Abzüge für Zweitverdiener und zivilstandsabhängige Abzüge sind nicht mehr möglich. Weiterhin gewährt werden aber Unterstützungsabzüge für Kinder bzw. die Kinderdrittbetreuungsabzüge. Die Steuerbelastung unterscheidet sich bei den Modellhaushalten demnach nur noch aufgrund der Anzahl Kinder (vgl. Abbildung 3-6), der Zivilstand spielt keine Rolle mehr. Wie heute bereits für Konkubinatspaare gilt bei einer reinen Individualbesteuerung, dass die Steuerlast geringer ist, wenn das Haushaltseinkommen zu gleichen Teilen von beiden Partner erwirtschaftet wird. So wird beispielsweise bei einem Einkommen von 120'000 CHF und einer Einkommensaufteilung von 50:50 zweimal ein Einkommen von 60'000 CHF versteuert, was bei einem Haushalt mit zwei Kindern zu einer Steuerbelastung von unter 1'000 CHF führt. Wird das gleiche Einkommen zu 100% durch einen Partner getragen, steigt die Steuerbelastung aufgrund der Progression auf beinahe 4'000 CHF an.

**Abbildung 3-6: Steuerbelastung verschiedener Haushaltstypen nach Nettoeinkommen bei einer Einkommensverteilung von 50:50 zwischen beiden Partnern, reine Individualbesteuerung**



Die individuelle Veranlagung beider Einkommen führt dazu, dass im Vergleich zum heutigen Steuersystem die Steuerbelastung insbesondere für verheiratete Personen und Rentnerhaushalte mit einem höheren Einkommen abnimmt. Aufgrund des Wegfalls des günstigeren Steuertarifs für Konkubinate mit Kindern werden diese aufgrund des Wegfalls des günstigeren Steuertarifs bei einer Individualbesteuerung stärker belastet als im Status Quo. Das Gleiche gilt für verheiratete Paare mit geringen Einkommen, da neu nur noch der höhere Alleinstehendentarif gilt. Aufgrund der Progression profitieren zudem Haushalte im Vergleich zu heute stärker von einer Individualbesteuerung, wenn das Einkommen von beiden Partnern erwirtschaftet wird.

**Abbildung 3-7: Veränderung der Steuerbelastung bei reiner Individualbesteuerung gegenüber dem Status Quo nach Einkommen und Einkommensverteilung**

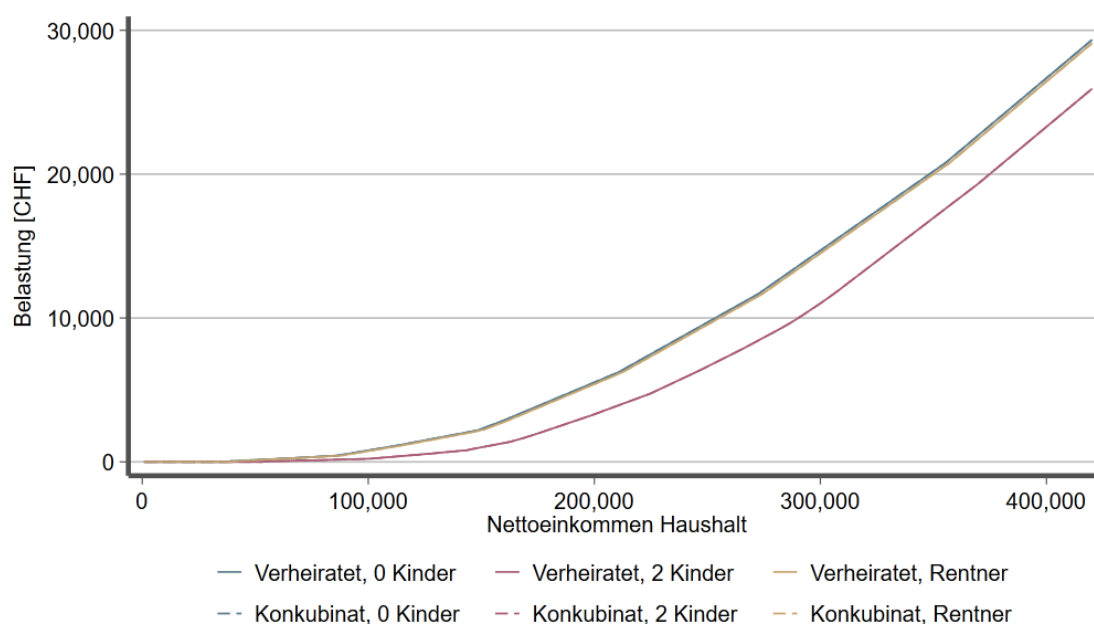


Die reine Individualbesteuerung ist somit ein zivilstandsunabhängiges Steuersystem, welche gleichzeitig eine Erwerbsbeteiligung beider Partner fördert. Zwar werden dank den Kinderabzügen Haushalte mit Kindern nach wie vor entlastet, sie profitieren aber in einem geringeren Ausmass von einer Individualbesteuerung. Für Haushalte mit tieferen Einkommen, Haushalte mit einer einseitigen Einkommensverteilung und Konkubinate mit Kindern steigt die Belastung gegenüber heute an.

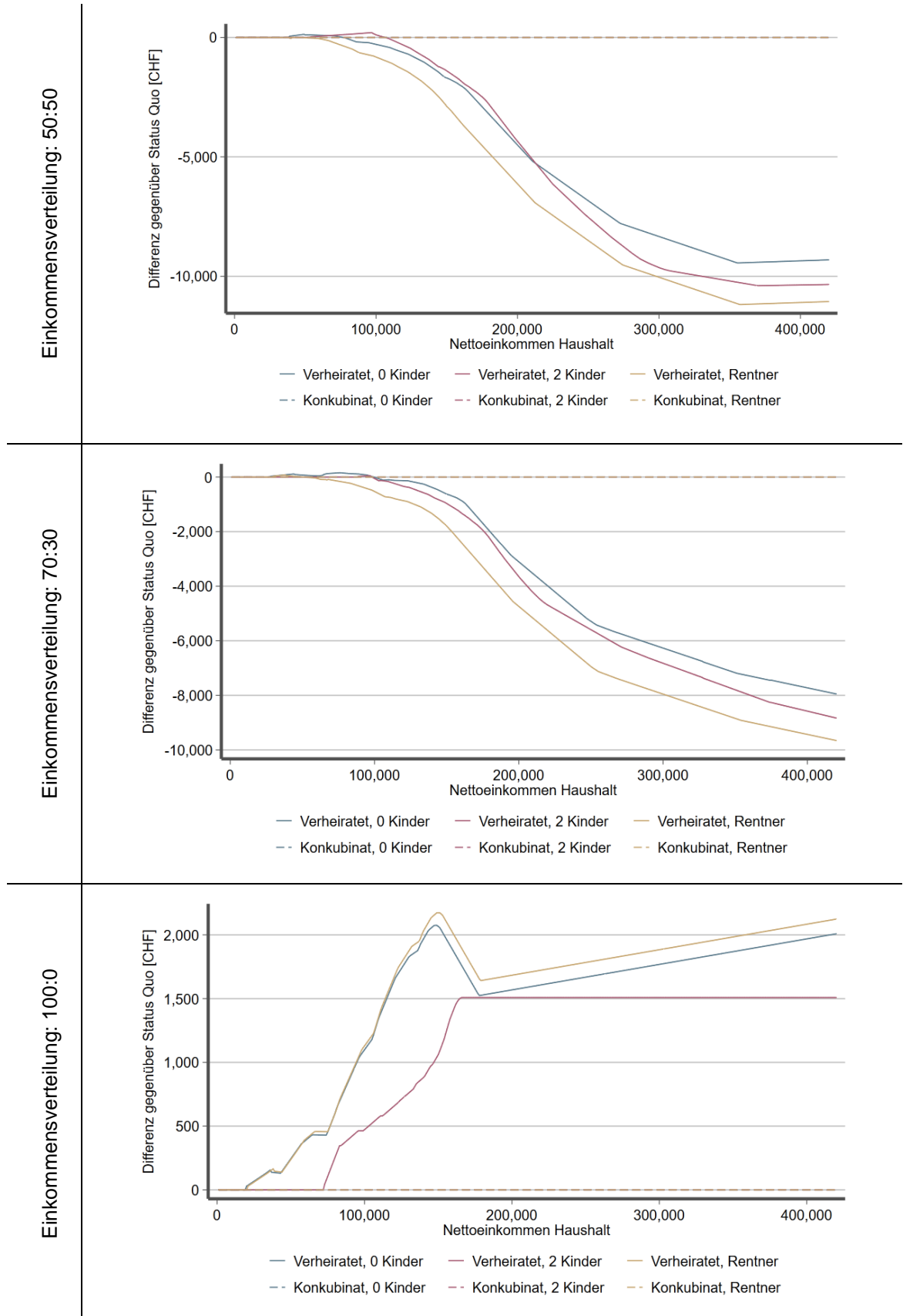
### 3.2.3 Modell modifizierte Individualbesteuerung

Im Vergleich zur reinen Individualbesteuerung kommen bei der modifizierten Individualbesteuerung unterschiedliche Tarife zur Anwendung. Im Gegensatz zum heutigen System sind die Tarife jedoch nicht vom Zivilstand abhängig, sondern davon, ob im Haushalt minderjährige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende Kinder vorhanden sind. Die Steuerbelastungen von verheirateten Paaren oder Konkubinate sind entsprechend identisch. Sie unterscheiden sich von der reinen Individualbesteuerung lediglich bezüglich der geringeren Steuerbelastung für Paare mit Kindern.

**Abbildung 3-8: Steuerbelastung verschiedener Haushaltstypen nach Nettoeinkommen bei einer Einkommensverteilung von 50:50 zwischen beiden Partnern, modifizierte Individualbesteuerung**



**Abbildung 3-9: Veränderung der Steuerbelastung modifizierter Individualbesteuerung gegenüber dem Status Quo nach Einkommen und Einkommensverteilung**



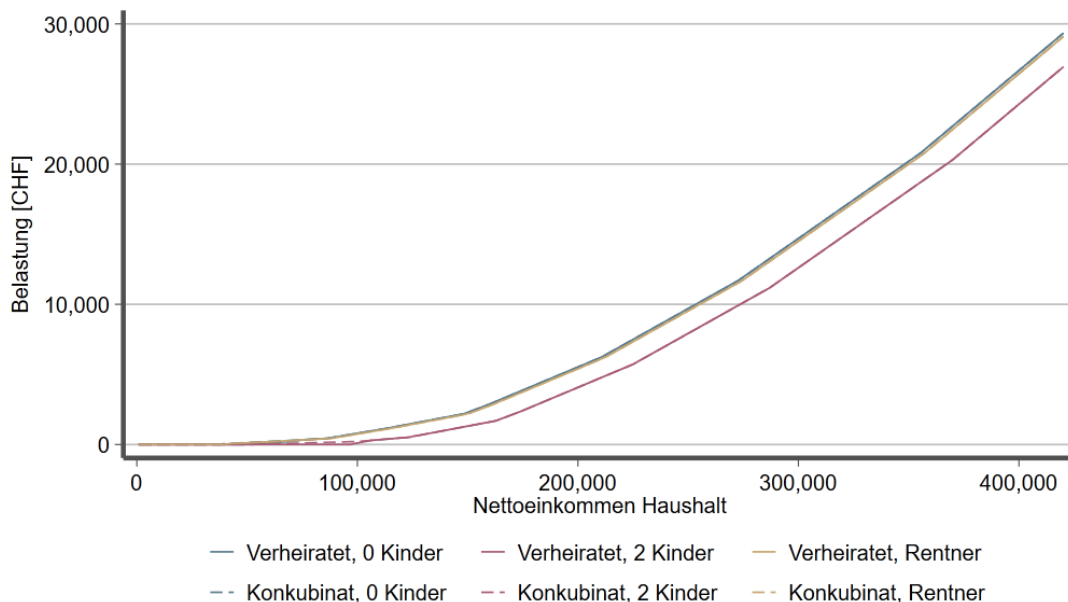
Für Konkubinate gilt das gleiche Steuerregime wie heute. Entsprechend bleibt die Belastung für diese Haushalte unverändert. Hingegen profitieren verheiratete Paare mit Kindern nun stärker von der individuellen Veranlagung, da für sie gleichzeitig auch der tiefere Elterntarif gilt. Im Gegensatz zu heute werden aber kinderlose Haushalte mit stark einseitigen Einkommensverteilungen stärker belastet, da diese nicht mehr von einer tieferen Tarifstruktur profitieren können. Die Mehrbelastung fällt umso höher aus, je einseitiger das Einkommen erwirtschaftet wird. Entsprechend am höchsten ist die Mehrbelastung bei Einverdiener-Haushalten ohne Kinder.

Insgesamt ist die modifizierte Individualsteuer eine zivilstandsunabhängige Steuer, welche gleichzeitig die geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Paarhaushalten mit Kindern im Vergleich zu Paarhaushalten ohne Kinder berücksichtigt. Hingegen werden verheiratete Paare ohne Kinder – anders als im Status Quo - nicht mehr steuerlich entlastet.

### 3.2.4 Modell Bundesrat

Die alternative Veranlagung für verheiratete Paare, wie sie vom Bundesrat in seiner aktuellen Botschaft zur «ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung» vorgeschlagen wird, sieht die teilweise Einführung einer Individualbesteuerung für verheiratete Paare vor, sofern die individuelle Veranlagung gegenüber der gemeinsamen Veranlagung die steuergünstigere Alternative darstellt.

**Abbildung 3-10: Steuerbelastung verschiedener Haushaltstypen nach Nettoeinkommen bei einer Einkommensverteilung von 50:50 zwischen beiden Partnern, Vorschlag Bundesrat**





Wie im Abschnitt 3.2.1 aufgezeigt wurde, ist eine individuelle Veranlagung vor allem bei höheren Einkommen (bei Haushalten mit zwei Kindern ab rund 110'000 CHF) günstiger. Entsprechend ist die Steuerbelastung der Modellhaushalte ab einem gewissen Einkommen für Konkubinate und Verheiratete identisch und unterscheidet sich lediglich noch aufgrund der Anzahl Kinder im Haushalt (vgl. Abbildung 3-10). Bei tieferen Einkommen liegt die Steuerbelastung für Konkubinate jedoch höher als für verheiratete Personen. Die Benachteiligung von Konkubinate wird umso ausgeprägter, je unausgeglichener die Einkommensverteilung zwischen den Partnern ist.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Steuersystem stellt zwar sicher, dass die Steuerbelastung von verheirateten Paaren maximal der Steuerbelastung von Konkubinate entspricht, es ist aber nicht zivilstandsneutral. Dies wird aus Abbildung 3-11 ersichtlich. Die Abbildung zeigt die Differenz zwischen der Steuerbelastung von Verheirateten und Konkubinate nach Haushaltseinkommen und Einkommensverteilung zwischen den beiden Partnern. Tragen beide Partner rund 50% zum Haushaltseinkommen bei, ist die Steuerbelastung je nach Anzahl Kinder für Verheiratete bis zu 125 CHF bzw. 200 CHF tiefer als bei sonst identischen Konkubinate. Bei einem Einverdiener-Haushalt ist die Differenz deutlich höher und liegt bei Haushalten mit zwei Kindern und einem Einkommen von ca. 170'000 CHF bei über 3'500 CHF.

Aufgrund des Wegfalls des Elterntarifs für Konkubinate werden zudem Haushalte mit Kindern gegenüber dem aktuellen System nicht zwingend bessergestellt. Konkubinate mit Kindern verlieren gegenüber heute (vgl. Abbildung 3-12). Hingegen sinkt die Steuerbelastung für Verheiratete unabhängig von der Kindersituation. Die Belastung von Verheirateten ohne Kinder und von Rentnern nimmt gegenüber heute stärker ab als für Verheiratete mit Kindern.

Abbildung 3-11: Differenz der Steuerbelastung zwischen Verheirateten und Konkubinaten nach Einkommen und Einkommensverteilung, Vorlage Bundesrat

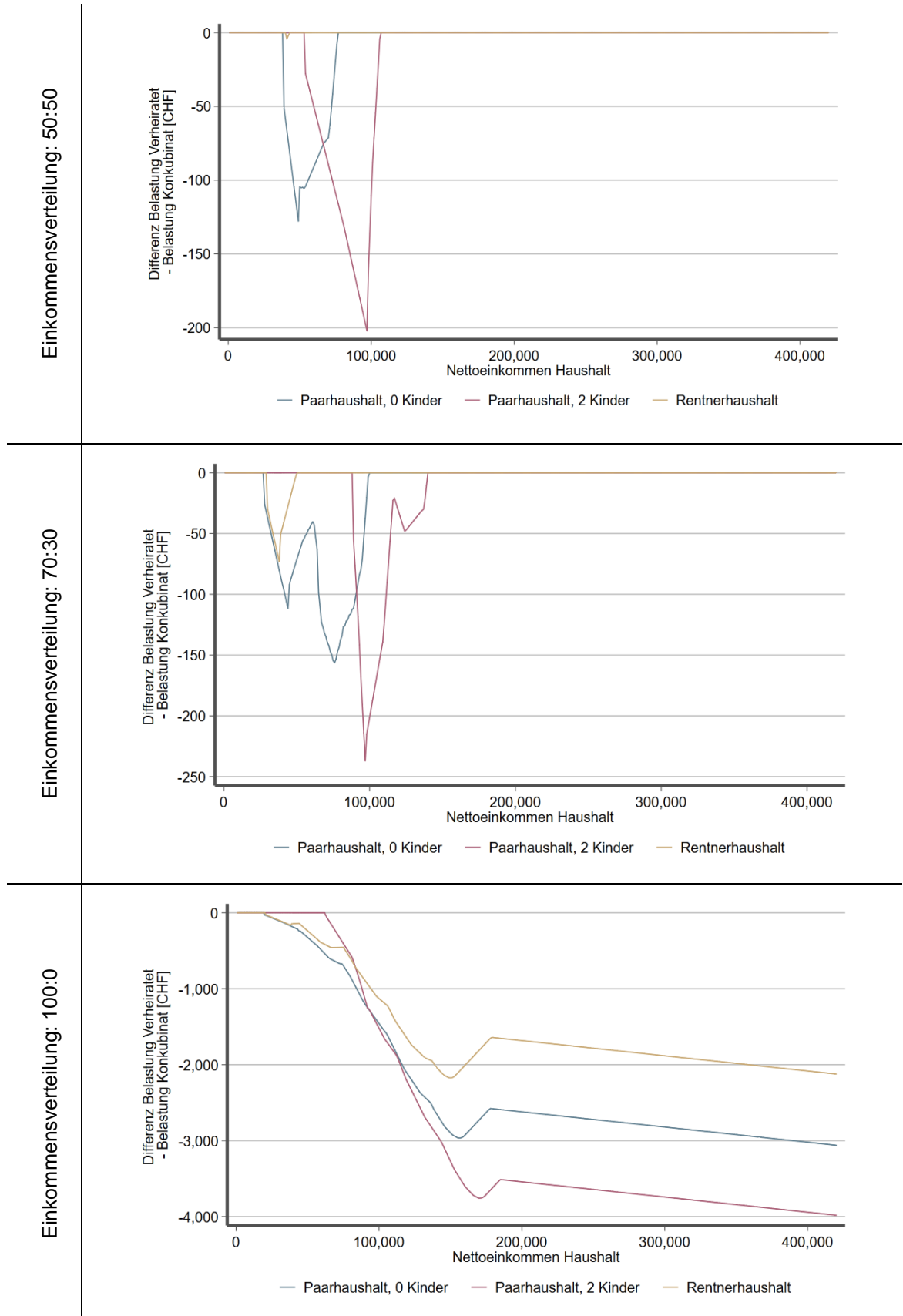
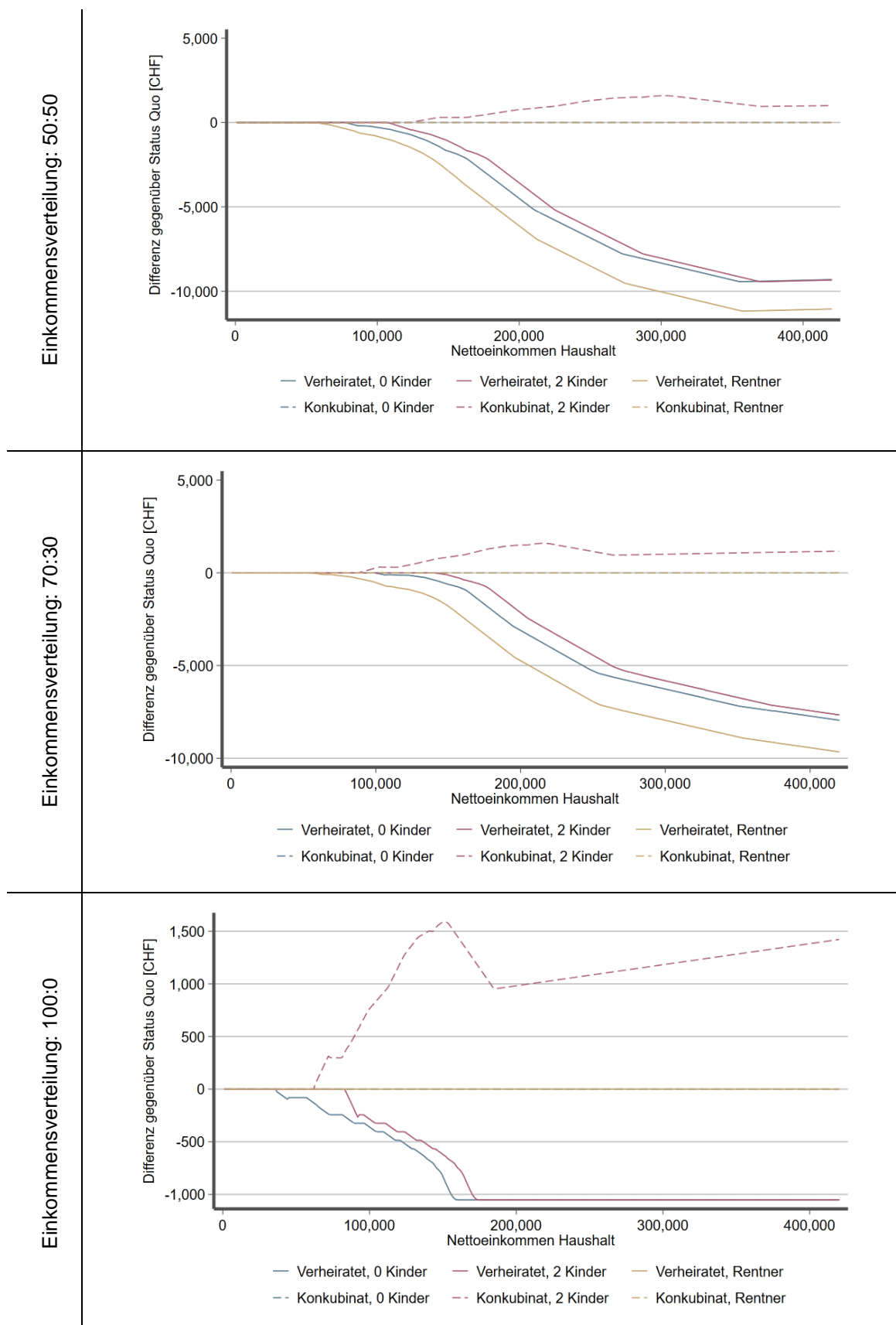


Abbildung 3-12: Differenz der Steuerbelastung der Vorlage des Bundesrates gegenüber dem Status Quo nach Einkommen und Einkommensverteilung



### 3.3 Effekt auf die Steuereinnahmen

Bei der Analyse der Auswirkungen die unterschiedlichen Systeme müssen zwei Effekte unterschieden werden:

- Direkte Effekte: Die Steuereinnahmen werden sich aufgrund der Anpassungen der Bemessungsgrundlagen und der angewandten Tarife verändern.
- Zweitrundeneffekte: Die Beschäftigungseffekte aufgrund der Steueranpassungen in einzelnen Haushalten führt zu einem höheren Haushaltseinkommen, welches wiederum versteuert wird und so zusätzliche Steuereinnahmen generiert. Dies gilt aber auch umgekehrt, wenn gewisse Einkommen stärker besteuert werden. Je nachdem verstärken oder verringern die Zweitrundeneffekte die Effekte auf die Steuereinnahmen.

Im Folgenden werden lediglich die direkten Effekte berücksichtigt. Die hierfür notwendigen Berechnungen basieren auf der SAKE-Stichprobe und stellen folglich eine Hochrechnung dar. Hinweise zur Methodik werden in Abschnitt 2.2.3 gegeben. Damit kann eine Richtgrösse der Auswirkungen auf die Steuereinnahmen gegeben werden.

Gemäss der Hochrechnung ist davon auszugehen, dass die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer mit der Vorlage des Bundesrates um rund 800 Mio. sinken würden.<sup>28</sup> Bei einem Bundessteuerertrag von rund 7.4 Mia. CHF im Jahr 2015 würde dies eine Abnahme des Steuerertrags um rund 11% bedeuten. Entlastet würden vor allem Verheiratete ohne Kinder mit 500 Mio. CHF, was einer Reduktion von 22% entspricht. Ebenfalls entlastet würden Verheiratete mit Kindern im Umfang von 300 Mio. CHF oder 15%. Bei den Konkubinaten mit Kindern wäre hingegen einer Mehrbelastung von rund 20 Mio. CHF zu erwarten, was einer Mehrbelastung von 18% entspricht. Bei den Alleinerziehenden wäre das System des Bundesrates hingegen weitgehend einkommensneutral.

---

<sup>28</sup> Die Berechnungen beziehen sich lediglich auf Einnahmen aus ordentlicher Veranlagung (Normalfälle) und der Besteuerung an der Quelle. Die Effekte auf Spezialfälle können nicht beziffert werden.

**Abbildung 3-13: Hochrechnung Entlastung/Belastung der Haushaltstypen bei unterschiedlichen Steuersystemen im Vergleich zum Status Quo (in Mio. CHF)**

	Vorlage Bundesrat		Reine Individualbest.		Modifizierte Individualbest.	
	[Mio. CHF]	[%]	[Mio. CHF]	[%]	[Mio. CHF]	[%]
Einzelperson	0	0	0	0	0	0
Verheiratete ohne Kinder	-509	-22%	-384	-16%	-384	-16%
Verheiratete mit Kindern	-329	-15%	130	6%	-399	-18%
Alleinerziehend	1	1.5%	56	86%	0	0
Konkubinate ohne Kinder	0	0	0	0	0	0
Konkubinate mit Kindern	22	18%	40	33%	0	0
<b>Total</b>	<b>-816</b>	<b>-11%</b>	<b>-158</b>	<b>-2%</b>	<b>-783</b>	<b>-11%</b>

Bei der Einführung einer reinen Individualbesteuerung ist hingegen nur mit Einbussen der Bundessteuereinnahmen in der Höhe von knapp 200 Mio. CHF zu rechnen. Entlastet würden vor allem Verheiratete ohne Kinder im Umfang von 400 Mio. CHF, wobei mehr als die Hälfte der Entlastung auf Rentnerhaushalte entfallen würden. Wegen der Abschaffung des Elterntarifs würden hingegen Verheiratete mit Kindern, Alleinerziehende und Konkubinate mit Kindern stärker belastet. In der Summe wäre bei den Alleinerziehenden eine Verdoppelung der Steuereinnahmen zu erwarten, bei den Konkubinaten mit Kindern würden die Einnahmen um gut einen Drittel ansteigen.

Diese Mehrbelastung der Haushalte mit Kindern kann mit der modifizierten Individualbesteuerung verhindert werden. Diese würde gemäss der Hochrechnung Steuerausfälle in der Höhe von 800 Mio. CHF und somit ungefähr dieselben Einbussen im Gesamtsteuerertrag wie die Vorlage des Bundesrates verursachen. Die Entlastung würde sich rund hälftig auf Verheiratete mit Kindern und Verheiratete ohne Kinder verteilen. Bei den Alleinstehenden, Alleinerziehenden und den Konkubinaten entspricht die modifizierte Individualbesteuerung dem Status Quo und ist somit aufkommensneutral.

Wie erwähnt sind die indirekten Effekte nicht eingerechnet. Eine grobe Hochrechnung der indirekten Effekte zeigt jedoch (vgl. Abschnitt 4.4), dass diese gering sind und das Ergebnis nur unwesentlich verändern

## 4 Auswirkungen der Steuerveränderung auf die Erwerbstätigkeit

### 4.1 Erwerbseffekte einer Anpassung der direkten Bundessteuer

#### 4.1.1 Ausweitung des Arbeitsangebotes aufgrund der veränderten Einkommen

Auf Basis der SAKE-Daten können die Beschäftigungseffekte bei einer Anpassung des Steuersystems geschätzt werden. Das Vorgehen hierzu wird in Abschnitt 2.2.3 erläutert. Die Abbildung 4-1 fasst die Beschäftigungswirkung der einzelnen Steuersysteme zusammen. Die höchsten Beschäftigungseffekte sind bei einer Einführung der modifizierten Individualbesteuerung zu erwarten. Allein bei einer Anpassung der Bundessteuer ergeben die Hochrechnungen eine Zunahme der Beschäftigung um rund 19'400 Vollzeitäquivalente. Dies entspricht einer Beschäftigungszunahme von ca. 0.5%. Rund 11'500 zusätzlich VZÄ ergeben sich dabei aus der Ausweitung des Arbeitsangebots der bisherigen Erwerbstätigen (Stundeneffekt). 7'900 Vollzeitäquivalente hingegen gehen auf Personen zurück, die bisher keiner Erwerbstätigkeit nachgingen (Partizipationseffekt). Dies entspricht rund 11'000 Personen, die neu einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

**Abbildung 4-1: Auswirkungen auf die Beschäftigung der Steuersysteme**

	Reine Individualbesteuerung	Modifizierte Individualbesteuerung	Modell Bundesrat
Stundeneffekt in VZÄ	9'778	11'458	9'016
Partizipationseffekt in VZÄ	7'916	7'916	4'717
<b>Erwerbseffekt Total in VZÄ</b>	<b>17'694</b>	<b>19'374</b>	<b>13'733</b>

Anm.: VZÄ = Vollzeitäquivalente

Bei einer Einführung der reinen Individualbesteuerung sind die erwarteten Erwerbseffekte mit rund 17'700 VZÄ etwas geringer. Der Unterschied zur modifizierten Individualbesteuerung ist auf den Wegfall des Elterntarifs bei Haushalten mit Kindern zurückzuführen. Da der Elterntarif nur beim Ersteinkommen zur Anwendung kommt, ist der Partizipationseffekt bei der reinen Individualbesteuerung identisch zur jenem bei der modifizierten Individualbesteuerung. Hingegen fällt der Stundeneffekt tiefer aus. Da die Ersteinkommen weniger elastisch auf Einkommensveränderungen reagieren, ist der Unterschied insgesamt aber gering.

Mit gut 13'700 VZÄ ist der Erwerbseffekt für das vom Bundesrat vorgeschlagene Steuermodell zwar immer noch deutlich vorhanden, ist jedoch rund ein Drittel tiefer als bei der modifizierten Individualbesteuerung. Die Differenz zur Individualbesteuerung ergibt sich daraus, dass der Erwerbseffekt bei den Zweitverdienern insgesamt geringer ausfällt, da bei Verheirateten mit stark ungleichen Einkommen weiterhin die gemeinsame Veranlagung zum Tragen kommt.

Der effektive Umfang des Beschäftigungseffektes ist stark von den Annahmen bezüglich der Elastizitäten abhängig. Im Vergleich zu den Schätzungen der Steuerverwaltung verwenden wir beim Partizipationseffekt bereits tiefere Elastizitäten. Diese sind verglichen mit der neueren Forschungsliteratur mit 0.5 jedoch immer noch tendenziell hoch. Da die getroffenen Annahmen aber für die drei Steuersysteme identisch sind, ist der Beschäftigungseffekt auch bei angepassten Elastizitäten bei der modifizierten Individualbesteuerung höher als in den übrigen Modellen.

#### 4.1.2 Struktur des zusätzlichen Arbeitsangebotes

Gerade mit Blick auf die Fachkräfte-Situation in vielen Branchen wäre von Interesse zu wissen, welche Qualifikationen die zusätzlichen Arbeitskräfte mit sich bringen. Diese Frage lässt sich allerdings mit dem verfügbaren Datensatz nicht abschliessend beantworten. Einerseits sind der Umfang und die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit nebst der Steuerbelastung von diversen weiteren Faktoren abhängig, die hier nicht berücksichtigt werden können. Andererseits sind im Datensatz nur beschränkte Informationen über die Haushaltspartner verfügbar. Trotzdem lassen die bestehenden Daten einige Aussagen zu.

Der Stundeneffekt bei einer Einführung der modifizierten Individualbesteuerung geht ausschliesslich auf das veränderte Erwerbsverhalten von verheirateten Paaren zurück. Per Definition erhöhen in erster Linie die Partner mit dem Zweiteinkommen, welches als das kleinere Einkommen definiert ist, die Erwerbstätigkeit. Insgesamt sind dies gemäss Hochrechnungen rund 746'000 Personen. Wie aus Abbildung 4-2 ersichtlich handelt es sich hierbei mehrheitlich um teilzeitarbeitende Frauen im Alter zwischen 25 und 55 Jahren. Rund ein Drittel davon verfügt über einen Tertiärabschluss. Bei den betroffenen Männern handelt es sich bei rund 50% um Männer mit einem Tertiärabschluss, wobei nur jeder Vierte Teilzeit arbeitet. Bezogen auf das Zweiteinkommen handelt es sich bei der reinen Individualbesteuerung im Grundsatz um die gleichen Personen, welche ihr Erwerbspensum anpassen. Die Differenz des Stundeneffektes entsteht aufgrund negativer Erwerbsanreize für die Ersteinkommen bei Haushalten mit Kindern.

**Abbildung 4-2: Eigenschaften der Personen im Haushalt mit einem Zweiteinkommen und positivem Beschäftigungseffekt, modifizierte Individualbesteuerung**

		Total	Männer	Frauen
Geschlecht	Männer	17%		
	Frauen	83%		
HH-Struktur	Verheiratet ohne Kinder	34%	49%	31%
	Verheiratet mit Kindern	66%	51%	69%
Alter	15-24 Jahre	1%	1%	1%
	25-39 Jahre	32%	29%	33%
	40-54 Jahre	49%	43%	50%
	55-64 Jahre	18%	25%	16%
	65+ Jahre	0%	2%	0%
Ausbildung	bis Sek I	11%	9%	11%
	Sek II	56%	45%	58%
	Tertiär	33%	46%	31%
Erwerbsspensum	<=50%	38%	7%	44%
	50%-90%	32%	15%	36%
	>=90%	29%	76%	20%

Basis: 746'041 Personen mit einem Zweiteinkommen, die bei Einführung einer modifizierten Individualbesteuerung einen positiven Beschäftigungseffekt ausweisen.

Bei der Vorlage des Bundesrates hingegen passen rund halb so viele Personen mit dem Zweiteinkommen den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit an. Die Struktur der rund 371'000 Personen ist hingegen ähnlich (Abbildung 4-3). Wiederum handelt es sich zu 80% um Frauen im Alter zwischen 25 und 55 Jahren, die mehrheitlich Teilzeit arbeiten. Allerdings ist sowohl der Anteil der gut Ausgebildeten als auch der Anteil der Personen mit einem Arbeitsspensum von 90% oder mehr grösser.



**Abbildung 4-3: Eigenschaften der Personen im Haushalt mit einem Zweiteinkommen und positivem Beschäftigungseffekt, Vorlage des Bundesrates**

		Total	Männer	Frauen
Geschlecht	Männer	20%		
	Frauen	80%		
HH-Struktur	Verheiratet ohne Kinder	44%	58%	41%
	Verheiratet mit Kindern	56%	42%	59%
Alter	15-24 Jahre	1%	0%	1%
	25-39 Jahre	32%	31%	32%
	40-54 Jahre	47%	43%	48%
	55-64 Jahre	20%	24%	19%
	65+ Jahre	1%	3%	0%
Ausbildung	bis Sek I	8%	9%	8%
	Sek II	48%	39%	50%
	Tertiär	44%	52%	43%
Erwerbsspensum	<=50%	20%	4%	24%
	50%-90%	38%	14%	44%
	>=90%	41%	81%	32%

Basis: 371'483 Personen mit einem Zweiteinkommen, die bei Einführung der alternativen Veranlagung gemäss Bundesrat einen positiven Beschäftigungseffekt ausweisen.

Die zusätzlichen Erwerbspersonen aufgrund des **Partizipationseffekts** rekrutieren sich aus dem heutigen Pool der nichterwerbstätigen, verheirateten Personen. Zwar ist es ohne weitere Annahmen nicht möglich festzustellen, welche der potenziellen Personen in den Arbeitsmarkt eintreten werden und welche nicht. Mit Hilfe der Daten können aber einige Eigenschaften der potenziellen zusätzlichen Erwerbspersonen aufgezeigt werden. Insgesamt sind rund 27% der verheirateten Paarhaushalte Einverdiener-Haushalte. Potenziell sind somit rund 320'000 verheiratete Personen heute nicht erwerbstätig. 80% davon sind Frauen, wovon wiederum jede Vierte über einen Tertiärabschluss und die Hälfte über eine abgeschlossene Berufsbildung verfügt. Weiter kann gezeigt werden,<sup>29</sup> dass die nichterwerbstätigen Personen mit wenigen Ausnahmen vor der Nichterwerbstätigkeit einer Beschäftigung nachgegangen sind, auch wenn die letzte Beschäftigung bei rund 50% länger als 8 Jahre her ist. Dabei handelte es sich bei rund 25% der Personen um einen akademischen Beruf, 7.5% waren als Führungskraft tätig. Als Hauptgrund für das Verlassen des letzten Berufs werden zu 34% die Kinderbetreuung und zu 20% weitere familiäre Gründe genannt. Aktuell wären knapp die Hälfte der Personen

<sup>29</sup> Die weiterführenden Analysen beruhen auf einem Teilsample, da nicht für alle Personen die Informationen verfügbar sind. Untersucht wurden verheiratete Zielpersonen der SAKE Befragung, die nicht Erwerbstätig sind, den Erwerbsstatus Hausmann bzw. Hausfrau aufführen und deren Einkommen als Zweiteinkommen definiert wird.

grundsätzlich bereit, wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Aus Sicht des Fachkräftemangels stellt diese Gruppe daher insgesamt durchaus ein interessantes Potenzial dar.

## 4.2 Integration der kantonalen und kommunalen Steuern

### 4.2.1 Steuersysteme im Vergleich

#### a) Kantons- und Gemeindesteuern

Die Bundessteuern machen nur einen Teil der gesamten Steuerbelastung von Privatpersonen aus. Den in der Regel grösseren Anteil der Steuerbelastung machen die Kantons- und Gemeindesteuern aus. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen verwenden die Gemeinden in der Regel die gleiche Bemessungsgrundlage und den gleichen Tarif wie der Kanton, aber eigene Steuerfüsse (Multiplikatoren des Tarifs). Die Bemessungsgrundlagen können aber massgeblich von der Bundessteuer abweichen. Daher ist es wichtig, die kantonalen und kommunalen Steuern ebenfalls in den Berechnungen zur berücksichtigen.

Die kantonalen Unterschiede gerade bei der Familienbesteuerung sind gross (vgl. Abbildung 4-4). Bereits mehrere Kantone verfügen über ein Voll- oder Teilsplitting bei Verheirateten. Entsprechend unterscheiden sich die Belastungsrelationen zwischen Ein- und Zweiverdienerhaushalten sowie zwischen verheirateten Paaren und Konkubinatspaaren.

Abbildung 4-4: Unterschiede in der Familienbesteuerung, Stand August 2015

Familienbesteuerung in der Schweiz	
Allgemeine Korrekturverfahren	Korrekturverfahren für Zweiverdiener-Ehepaare
Besondere Tarife: Bund (dBSt)	Fester Abzug: Bund, ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, VD, VS, GE, JU
Doppeltarif: ZH, LU, AR, TI	
Doppeltarif + Abzüge: BE, ZG, BS, JU	
Splitting + Abzüge: SZ, NE	Prozentabzug: BE, GL, NE
Splitting: NW, GL, FR, SO, BL, SH, AI, SG, GR, AG, TG, GE	

Quelle: Schweizerische Steuerkonferenz SSK (2015), S. 17. Vier Kantone kennen ein anderes System: UR = Lineare Steuersätze in Kombination mit unterschiedlichen Sozialabzüge für Familien, Einelternfamilien und übrige Personen; OW = Abzug in Prozent auf dem Reineinkommen; VS = Steuerrabatt; VD = Besteuerung nach Konsumeinheiten

In der vorliegenden Analyse beschränken wir uns auf die Abbildung des Steuersystems eines Kantons. Die Wahl fällt dabei auf das Steuersystem des einwohnerstärksten Schweizer Kantons, den Kanton Zürich. Mit rund 1.5 Mio. Einwohnern macht der Kanton Zürich rund einen

Sechstel der Schweizer Bevölkerung aus. Der Anteil des Kantons Zürich am Schweizer Bruttoinlandprodukt ist mit rund einem Fünftel nochmals höher.

Die Bemessungsgrundlagen für die Steuern sind im Kanton Zürich sehr ähnlich wie bei der direkten Bundessteuer. Zur Bestimmung der geschuldeten Kantonssteuer wird die einfache Steuer mit dem Kantonssteuerfuss von aktuell 100% multipliziert. Die Gemeindesteuern ergeben sich durch die Multiplikation der einfachen Steuer mit dem Gemeindesteuerfuss, welcher sich je nach Gemeinden innerhalb der Spannweite von 75% bis 124% bewegt. Für die Modellierung wird der mit der Steuerkraft gewogene Durchschnittssteuerfuss des Jahres 2015 von 107% verwendet.

Neben der Einkommenssteuer kennen alle Kantone eine Vermögenssteuer. Diese ist jedoch für die Arbeitsanreize irrelevant und wird entsprechend nicht abgebildet. Auch die Kirchensteuer wird weggelassen.

**Abbildung 4-5: Vergleich der Abzüge und der Bemessungsgrundlagen der Kantone Zürich und Bern mit der direkten Bundessteuer im Status Quo**

	Direkte Bundessteuer	Kanton Zürich
<b>Höchstabzüge für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen für Verheiratete</b>	CHF	CHF
– mit Beiträgen an die Säulen 2 und 3a	3'500.–	5'200.–
– ohne Beiträge an die Säulen 2 und 3a	5'250.–	7'800.–
<b>für die übrigen Steuerpflichtigen</b>		
– mit Beiträgen an die Säulen 2 und 3a	1'700.–	2'600.–
– ohne Beiträge an die Säulen 2 und 3a	2'550.–	3'900.–
<b>für jedes Kind</b>	700.–	1'300.–
Zweiverdienerabzug	min. 8'100. max. 13'400.–	5'900
Kinderdrittbetreuungskostenabzug pro Kind	max. 10'100.–	max. 10'100.–
Kinderabzug	6'500.–	9'000.–
Verheiratetenabzug	2'600.–	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf der kantonalen Anleitung zur Steuererfassung.

#### **b) Abzüge und Tarife der Steuersystem-Varianten für den Kanton Zürich**

Die Vorlage des Bundesrates betrifft nur die direkte Bundessteuer. Die Hoheit für die Ausgestaltung des kantonalen und kommunalen Steuersystems liegt hingegen bei den Kantonen. Entsprechend müssen für die Abschätzung einer hypothetischen Anwendung des Systems aus der Vorlage des Bundesrates im Kanton Zürich Annahmen getroffen werden:

- Alternative Besteuerung von Ehepaaren: Es kommt wie bei der Vorlage des Bundesrates der Individualtarif zum Tragen, wenn eine getrennte Veranlagung günstiger ist. Die nicht personenbezogenen Abzüge werden ebenfalls hälftig aufgeteilt.
- Ein- und Zweiverdienerabzug: Analog zur Vorlage des Bundesrates wird ein Einverdienerabzug eingeführt, der dem Zweiverdienerabzug im Kanton Zürich von 5'900 CHF entspricht. Analog zur Vorlage des Bundesrates wird auch die Untergrenze für den Zweiverdienerabzug abgeschafft.
- Abzug für Alleinerziehende: Es wird ebenfalls ein Abzug von 11'500 CHF gewährt.
- Abschaffung Elterntarif: Analog zur Vorlage des Bundesrates kommt bei Konkubinat mit Kindern und Alleinerziehenden künftig in jedem Fall der Alleinstehendentarif zur Anwendung.

Bei der reinen und modifizierten Individualbesteuerung kommen ebenfalls dieselben Regelungen wie bei der direkten Bundessteuer zu tragen. Der Zweiverdienerabzug wird abgeschafft, die übrigen Abzüge unverändert beibehalten. Bei der reinen Individualbesteuerung kommt bei allen Personen der Alleinstehendentarif zur Anwendung. Bei der modifizierten Individualbesteuerung hingegen kommt bei den Erstverdienenden in Paarhaushalten mit Kindern und bei Alleinerziehenden der Elterntarif zur Anwendung.

#### 4.2.2 Ausweitung des Arbeitsangebotes bei einer Anwendung der vorgeschlagenen Steuersysteme auf kantonaler und kommunaler Ebene: Beispiel Kanton Zürich

Nachfolgend wird der Effekt der Anpassung des kantonalen und kommunalen Steuersystems illustrativ dargestellt. Würden die drei zur Diskussion stehenden Steuersysteme im Kanton Zürich umgesetzt, liesse die Vorlage des Bundesrates sowie die modifizierte Individualbesteuerung den Gesamtsteuerertrag auf Kantons- und Gemeindeebene praktisch unverändert. Die reine Individualbesteuerung hingegen würde voraussichtlich zu Mehreinnahmen von rund 4% des heutigen kantonalen und kommunalen Steuerertrags führen.

**Abbildung 4-6: Auswirkungen Anpassung der kantonalen und kommunalen Steuersysteme auf die Beschäftigung: Kanton Zürich**

	Reine Individualbesteuerung	Modifizierte Individualbesteuerung	Modell Bundesrat
Stundeneffekt in VZÄ	2'234	3'299	1'037
Partizipationseffekt in VZÄ	5'834	5'834	356
<b>Erwerbseffekt Total in VZÄ</b>	<b>8'068</b>	<b>9'133</b>	<b>1'393</b>

Anm.: VZÄ = Vollzeitäquivalente

Aufgrund der Veränderung der kantonalen und kommunalen Steuerbelastung lässt sich wiederum der Erwerbseffekt berechnen. Der Erwerbseffekt ist bei der reinen Individualbesteuerung und der modifizierten Individualbesteuerung mit 8'000 resp. 9'000 Vollzeitäquivalenten

sehr ähnlich. Dies entspricht gut einem Prozent der bisherigen Erwerbsbevölkerung im Kanton Zürich. Bemessen an der aktuellen Erwerbsbevölkerung hat die Individualbesteuerung auf kantonaler und kommunaler Ebene somit eine rund doppelt so hohe Wirkung auf die Beschäftigung wie die Individualbesteuerung auf Bundesebene. Knapp 6'000 Vollzeitäquivalente entfallen im Kanton Zürich jeweils auf den Partizipationseffekt, also auf Personen in Paarhaushalten, die bisher nicht erwerbtätig waren. Gut 2'000 resp. 3'000 Vollzeitäquivalente entfallen auf den Stundeneffekt bei den bisherigen Erwerbstätigen. Der Unterschied von rund 1'000 Vollzeitäquivalenten ergibt sich daraus, dass die modifizierte Individualbesteuerung die Ersteinkommen bei Haushalten mit Kindern entlastet.

Mit einem Modell, das der Vorlage des Bundesrates nachempfunden ist, ist hingegen lediglich ein Erwerbseffekt von gut 1'000 Vollzeitäquivalenten zu erwarten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die alternative Veranlagung bei Paarhaushalten auf Ebene Kanton und Gemeinden im Kanton Zürich weniger oft zum Tragen kommt als auf Bundesebene.

Aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Steuersysteme und insbesondere der unterschiedlichen Ausgestaltung der Familienbesteuerung mit teilweise Teil- oder Vollsplitting in einzelnen Kantonen können aus den Berechnungen des Kantons Zürich keine Hochrechnungen für die gesamte Schweiz gemacht werden. Das Beispiel zeigt aber auf, dass unter Berücksichtigung der Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern der Effekt auf die Beschäftigung nochmals höher ausfallen dürfte. Um hier detailliertere Aussagen machen zu können, wären hingegen weitere Vertiefungen notwendig.

### 4.3 Voraussetzungen und Rahmendbedingungen der Effekte

Der beschriebene Beschäftigungseffekt stellt eine Schätzung dar, die sich auf einer Reihe von plausiblen Annahmen stützt. Zur Einordnung der Ergebnisse für den gesamtwirtschaftlichen Effekt müssen eine Reihe von Einflussfaktoren beachtet werden:

- **Vereinfachung der Elastizitäten:**

Zur Modellierung des Beschäftigungseffektes mussten wie bereits ausgeführt Annahmen zu den Elastizitäten getroffen werden. Dabei wurde zwischen vier verschiedenen Personengruppen unterschieden, denen jeweils eigene Elastizitäten zugewiesen wurden. Dies stellt eine Vereinfachung dar, die jedoch nur einen begrenzten Einfluss auf die Verlässlichkeit der Resultate haben dürfte. In einer weiteren Analyse könnten jedoch auf Basis der internationalen Literatur weitere Differenzierungen vorgenommen werden:

- Nach Einkommensklassen: Während bei Frauen in Beziehungen mit steigendem Haushaltseinkommen eine zunehmende Elastizität zu erwarten ist,<sup>30</sup> so ist bei alleinstehenden Frauen und verheirateten Männern eher von einem gegenteiligen Effekt auszugehen.

---

<sup>30</sup> Dies entspricht der Added-Worker Theorie, gemäss welcher die Erwerbstätigkeit von Frauen in ärmeren Haushalten notwendig ist, um ausreichend Haushaltseinkommen zu generieren. Daher reagieren sie weniger sensitiv auf Einkommensveränderungen.

- Nach Teilzeit/Vollzeit: Eine Studie von Gerfin (1993) für die Schweiz zeigt, dass teilzeiterwerbstätige Frauen eine in etwa doppelt so hohe Angebotselastizitäten aufweisen wie vollzeiterwerbstätige Frauen.<sup>31</sup>
- Nach Qualifikationslevel: Gemäss der Studie von Nyffeler (2005) für die Schweiz ist die Elastizität bei tiefqualifizierten, verheirateten Frauen in etwa doppelt so hoch wie die Elastizität von hochqualifizierten, verheirateten Frauen.<sup>32</sup>

Eine Berücksichtigung dieser differenzierten Elastizitäten würde sich insbesondere bei einer möglichen Mikrosimulation der Steuer- und Beschäftigungseffekte anbieten.

- **Voraussetzungen für die Arbeitsmarktpartizipation:**

Der Stunden- und Partizipationsentscheid einer Person hängt nicht allein von der Steuerbelastung respektive dem erzielbaren Einkommen ab. Vielmehr müssen besonders bei Zweitverdienenden in Paarhaushalten mit Kindern und bei Alleinerziehenden auch die notwendigen Rahmenbedingungen gegeben sein. Dabei geht es vor allem um die Kinderbetreuung: Eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit ist meist nur dann möglich, wenn die Betreuung der Kinder während dieser Zeit sichergestellt ist. Dafür müssen entsprechende Betreuungsangebote bestehen, sei es innerhalb der Familie oder in Betreuungseinrichtungen. Zudem dürfen die Kosten der Kinderbetreuung nicht dazu führen, dass ein Grossteil des zusätzlich erzielten Einkommens dafür aufgewendet werden muss. Um den Arbeitsanreiz zu wahren, muss das zusätzliche Einkommen die zusätzlichen Kosten für die Kinderbetreuung deutlich übertreffen.

Ebenfalls muss eine Nachfrage für die zusätzlich angebotenen Arbeitsstunden vorhanden sein. Es muss demnach die Möglichkeit bestehen, im bestehenden Job mehr zu arbeiten. Zudem müssen für die neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen entsprechende Stellen vorhanden sein, bei denen die mitgebrachten Qualifikationen beim gewünschten Beschäftigungsgrad nachgefragt werden. Diese Nachfrage ist von der Qualifikation der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen abhängig.

- **Auswirkungen auf Löhne und Verdrängungseffekte:**

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht ist bei einer Ausweitung des Arbeitsangebotes in einem perfekten Markt zu erwarten, dass dadurch das Lohnniveau etwas sinkt und sich die Arbeitsnachfrage erhöht. Eine Abschätzung, inwiefern eine Individualbesteuerung in der Schweiz zu einem Druck auf das Lohnniveau führen würde, ist äusserst schwierig. Die tiefe Arbeitslosigkeit und der von Arbeitgebern geäusserte Fachkräftemangel lassen vermuten, dass der Schweizer Arbeitsmarkt eine Erhöhung des Arbeitsangebotes um rund 0.5% ohne weiteres schlucken würde. Ein massgeblicher Effekt auf die Löhne ist darum nicht wahrscheinlich. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die zusätzlichen inländischen Arbeitskräfte zu einer Verdrängung bisheriger erwerbstätiger Personen oder potenzieller ausländischer Arbeitskräfte führen könnte. Eine Verdrängung potenzieller ausländischer Arbeitskräfte ist dabei wahrscheinlicher als die Verdrängung bisheriger Erwerbstätiger. Dabei ist

---

<sup>31</sup> gem. Gerfin (1993) haben vollzeitarbeiteten, verheirateten Frauen eine Elastizität von 0.45, teilzeiterwerbstätige Frauen eine Elastizität von 1.07

<sup>32</sup> gem. Nyffeler (2005) haben hochqualifizierte, verheirateten Frauen eine Elastizität von 0.236, tiefqualifizierte Frauen eine Elastizität von 17

aber immer zu beachten, dass die jährliche Nettozuwanderung in den letzten 10 Jahren im Durchschnitt mehr als 70'000 Personen pro Jahr umfasste, während durch die Individualbesteuerung auf Bundesebene einmalig knapp 20'000 zusätzliche Arbeitskräfte in Vollzeitäquivalenten zu erwarten wäre, was knapp einem Drittel der jährlichen Zuwanderung entspräche.

Die obigen Überlegungen relativieren hauptsächlich die ausgewiesenen Beschäftigungseffekte. Sind die Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt nicht gegeben bzw. kommt es aufgrund der zusätzlichen Arbeitskräfte zu Lohn- und Verdrängungseffekten, dürften die Beschäftigungseffekte einer Steueränderung geringer ausfallen. Wie sich hingegen eine stärkere Differenzierung der Elastizitäten auswirken würde, ist stark von den entsprechenden Annahmen abhängig. Insgesamt stellt der ausgewiesene Beschäftigungseffekt daher eher eine obere Grenze des erwarteten Effekts dar. Inwiefern eine Reduktion durch fehlende Voraussetzungen oder Zweitrundeneffekte eintreten würde, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Aufgrund der guten Verfassung und der hohen Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes dürften sich insbesondere die Lohn- und Verdrängungseffekte jedoch in Grenzen halten.

#### 4.4 Folgeeffekte auf Steuern, Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen

Die analysierten Individualbesteuerungssysteme würden zu einem Anstieg der geleisteten Arbeitsstunden führen. Diese Zunahme wäre zum grössten Teil bei den Zweiteinkommen in Paarrehaushalten zu erwarten, wo sowohl der Anteil erwerbstätiger Partner, als auch die geleisteten Stunden der jeweiligen Zweitverdiener zunehmen würde. Diese Zunahme der Erwerbstätigkeit würde eine Reihe weiterer Veränderungen bewirken:

- **Dynamische Steuereffekte:**

Durch die erwartete Steigerung der Erwerbstätigkeit steigt auch das erwirtschaftete Einkommen. Dieses Einkommen ist ebenfalls steuerpflichtig und führt zu einer Zunahme des Steuerertrags auf kommunaler und kantonaler Ebene sowie auf Bundesebene. Im Bereich der direkten Bundessteuer sind mit der Einführung einer Individualbesteuerung Mehreinnahmen von 20 bis 30 Mio. CHF zu erwarten. Die erwarteten Steuerausfälle auf nationaler Ebene können somit leicht gemildert werden. Auf kommunaler und kantonaler Ebene dürften die Mehreinnahmen aufgrund der höheren Steuersätze höher ausfallen.

- **Effekte auf die Sozialversicherungen:**

Durch die Steigerung der Erwerbstätigkeit sind positive Effekte auf die Einnahmen der Sozialversicherungen zu erwarten. Bei AHV, IV, ALV und Pensionskassen dürfte so mit zusätzlichen Einnahmen gerechnet werden. Da die zusätzlichen Beiträge vor allem von den Zweiteinkommen stammen, würde sich zudem die Versicherungssituation der Zweitverdiener – und somit in vielen Fällen der Frauen – verbessern. Durch die höheren Beiträge erhöht sich auch der Leistungsanspruch, was insbesondere im Alter zu einer Verbesserung der Einkommenssituation der Zweitverdienenden führen dürfte. Auch negative Einkommens- und Vorsorgeeffekte nach einer Trennung dürften sich aufgrund der gleichmässigeren Einkommensverteilung zwischen den Partnern reduzieren. Schliesslich wäre darum auch zu erwarten, dass sich der Druck auf Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen etwas reduziert.

- **Fachkräftemangel und Bildungsrendite:**

Die vermehrte Mobilisierung des Potenzials der Zweitverdienenden wirkt dem Mangel an Fachkräften entgegen. Unter den heutigen nichterwerbstätigen Partnern in Paarhaushalten befinden sich auch viele gut qualifizierte Personen. Sind diese gut ausgebildeten Personen nichterwerbstätig, so ist auch die Bildungsrendite der jeweiligen Ausbildungen sehr tief, die entsprechende Investition der Gesellschaft zahlt sich nicht aus. Kann dieses brachliegende Potenzial realisiert werden, so zahlen sich Bildungsinvestitionen aus und die ausgebildeten Fachkräfte können genutzt werden. Dies dürfte sich besonders in Ausbildungen mit hohem Frauenanteil wie beispielsweise im medizinischen Sektor mit seinen hohen Ausbildungskosten positiv auswirken. Eine bessere Ausnutzung des inländischen Fachkräftepotenzials würde in der Tendenz zudem zu einem sinkenden Migrationsdruck zum Zweck der Erwerbstätigkeit führen.

In der Summe wäre bei der Einführung eines Individualbesteuerungssystems so von einer besseren Ausnutzung des Erwerbspotenzials, einer Verbesserung der sozialen Absicherung der Zweitverdienenden und positiven Zweitrundeneffekten auf die Steuereinnahmen zu rechnen.



## 5 Fazit

Bereits im Jahr 2013 hat die OECD in ihrem Länderreport für die Schweiz den Wechsel zu einer Individualbesteuerung empfohlen, um negative Erwerbsanreize für Zweiteinkommen zu beseitigen und somit die Erwerbstätigkeit insbesondere der Frauen zu fördern. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie unterstützen die Empfehlung der OECD. Alle drei untersuchten Steuersysteme – der Vorschlag des Bundesrates, die reine Individualbesteuerung und die modifizierte Individualbesteuerung - beinhalten zumindest teilweise Ansätze einer Individualbesteuerung. Durch die Individualbesteuerung fällt die «Progressionsstrafe» für Zweitverdiener weg, was zu einer deutlichen **Steigerung des Erwerbsanreizes für Zweitverdienende in Ehepaarhaushalten** führt. Bei einer Einführung der reinen oder der modifizierten Individualbesteuerung gehen die Schätzungen von rund 19'000 zusätzlichen Vollzeit-Erwerbstätigen aus. Dies entspricht einer Zunahme der Erwerbstätigen von 0.5%. Im Gegensatz dazu fällt der Erwerbseffekt bei der Vorlage des Bundesrates rund einen Drittel tiefer aus. Der geringere Effekt kommt daher, dass die Individualbesteuerung nur zum Tragen kommt, wenn eine individuelle Veranlagung für den Haushalt attraktiver ist als eine gemeinsame Veranlagung. Dies gilt insbesondere für Ehepaarhaushalte mit höherem Einkommen und wenn beide Partner ein ähnliches Einkommen erzielen. Wird das Einkommen mehrheitlich von einem Partner erwirtschaftet, bleibt die gemeinsame Veranlagung bestehen und es ergeben sich keine positiven Erwerbsanreize.

Insgesamt erzielt die modifizierte Individualbesteuerung somit einen deutlich höheren Effekt auf die Erwerbstätigkeit als der Vorschlag des Bundesrates, wobei die **Kosten in Form von Steuerausfällen** von ca. 11% in etwa gleich hoch sind. Ein Grund hierfür ist, dass die Vorlage des Bundesrates die Belastungsrelationen deutlich zu Gunsten der Verheirateten und der eingetragenen Partnerschaften verschiebt. Mit dem Einverdiener-Abzug werden gar neue steuerliche Anreize geschaffen, als Ehepaar auf ein Zweiteinkommen zu verzichten. Zusätzlich werden die Konkubinate mit Kindern durch die Abschaffung des Elterntarifs stärker belastet.

Im Gegensatz dazu setzt die modifizierte Individualbesteuerung verheiratete und nicht verheiratete Paare gleich. Es wird lediglich zwischen Haushalten mit und ohne Kinder unterschieden. Demnach werden sowohl steuerliche Nachteile wie auch Vorteile von verheirateten Paaren beseitigt. Die steuerliche Mehrbelastung fällt jedoch hauptsächlich auf die weniger elastischen Ersteinkommen, weshalb sich diese Mehrbelastung nur geringfügig auf die Beschäftigung auswirkt. Somit kann in der modifizierten Individualbesteuerung ein Teil der Steuerausfälle zu Gunsten der Haushalte mit Kindern durch Mehreinnahmen bei verheirateten Haushalten kompensiert werden. Die hierbei wegfallende Entlastung von Verheirateten wurde ursprünglich damit begründet, dass bei gleichem Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von verheirateten Personen geringer ist als diejenige von Alleinstehenden. Diese Begründung stammt aus einer Zeit, in welcher die Frau in der Regel nicht erwerbstätig war und somit das Einkommen des Mannes für den Lebensunterhalt beider Partner ausreichen musste. In der heutigen Realität sind bei Paarhaushalten ohne Kinder in der Regel jedoch meist beide Partner

erwerbstätig.<sup>33</sup> Aus heutiger Sicht lässt sich darum eine geringere Steuerbelastung ausschliesslich wegen des Zivilstandes nicht mehr durch eine verminderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit begründen.

Insgesamt die kleinsten Steuerausfälle sind bei der Einführung einer reinen Individualbesteuerung zu erwarten. Diese wäre weitgehend steueraufkommensneutral. Allerdings hätte ein reines Individualbesteuerungssystem, in dem nur noch der Alleinstehendentarif für alle Personen zur Anwendung kommen würde, eine sozialpolitisch ungewünschte Mehrbelastung der Haushalte mit Kindern zur Folge. Der verringerten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Haushalten mit Kindern gegenüber kinderlosen Haushalten mit gleichem Einkommen wird in der modifizierten Individualbesteuerung stärker Rechnung getragen. Durch die Anwendung des Elterntarifs für den jeweiligen Erstverdienenden kann eine Entlastung der Haushalte mit Kindern erreicht werden.

Insgesamt lässt sich somit festhalten: Nimmt man einen Rückgang der Bundessteuer-Einnahmen in Kauf, ist das **Modell der modifizierten Individualbesteuerung dem Modell des Bundesrates in folgenden Punkte überlegen:**

- Es erzielt einen grösseren Erwerbseffekt bei ähnlichen Steuerausfällen
- Nur die modifizierte Individualbesteuerung ist zivilstandsneutral. Der Vorschlag des Bundesrates führt zu einer Bevorzugung der verheirateten Paarhaushalte gegenüber Konkubinatanten
- Mit der modifizierten Individualbesteuerung kommen die Entlastungen gegenüber dem Status Quo stärker den Haushalten mit Kindern zugute.

Da die direkte Bundessteuer nur einen kleinen Teil der gesamten Steuerbelastung ausmacht, ist zudem die Erwerbswirkung einer **Anpassung der kantonalen und kommunalen Steuersysteme** von grossem Interesse. Diese Systeme sind jedoch sehr heterogen und kennen unterschiedlichste Formen der Familienbesteuerung. Eine umfassende Analyse der kantonalen und kommunalen Steuersysteme war im Rahmen des Auftrags nicht möglich. Allerdings zeigt eine Abschätzung für den Kanton Zürich, dass der Erwerbseffekt der Individualbesteuerungssysteme auf kommunaler und kantonaler Ebene rund doppelt so gross ist wie auf Ebene Bund. Ein System, welches der Vorlage des Bundesrates nachempfunden ist, hätte hingegen nur eine geringe Erwerbswirkung im Kanton Zürich. Mit einer Einführung der modifizierten Individualbesteuerung auch auf kantonaler und kommunaler Ebene würde der Erwerbseffekt demnach zusätzlich verstärkt.

Die vorgenommene Analyse stellt eine **grobe Approximation** des möglichen Erwerbseffekts dar. Eine Berücksichtigung zusätzlicher Faktoren für die Elastizitäten sowie die Berücksichtigung von Zweitrundeneffekten auf Löhne und Arbeitsangebot können die Höhe der geschätzten Erwerbseffekte zwar beeinflussen, der positive Einfluss auf die Erwerbstätigkeit ist jedoch eindeutig. Dabei zeigen die Auswertungen zu den potenziellen zusätzlichen Erwerbspersonen, dass es sich dabei mehrheitlich um qualifizierte Frauen handelt, die heute nur Teilzeit arbeiten

---

<sup>33</sup> Gemäss dem Datensatz sind heute knapp 9% der Paarhaushalte Haushalte ohne Kinder und mit nur einem Einkommen.

oder ganz auf eine Erwerbstätigkeit verzichten. Wichtiger Grund hierfür ist nach wie vor die Kinderbetreuung. Inwieweit sich das zusätzliche Erwerbspotenzial der Zweitverdienenden letztlich realisieren lässt, ist daher auch stark von den Rahmenbedingungen abhängig. Insbesondere müssen bei Paarhaushalten mit Kindern die notwendigen Angebote für die Kinderbetreuung vorhanden sein und zwar zu Kosten, die im Verhältnis zum erzielbaren Zusatzeinkommen nicht zu hoch sind. Im OECD-Länderbericht ist daher die Förderung von bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten eine weitere wichtige Massnahme zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Mit der vorliegenden Studie konnte somit aufgezeigt werden, dass die Einführung einer modifizierten Individualbesteuerung aus mehreren Gründen eine interessante Option darstellt. Durch die Entlastung der Zweiteinkommen werden die Arbeitsanreize insbesondere der Frauen erhöht. Dank deren guten Qualifikation können die zusätzlichen Erwerbstätigen etwas zur Entschärfung der Fachkräftesituation beitragen. Gleichzeitig sind weitere positive Effekte auf die Sozialversicherungssysteme zu erwarten, da die Beiträge und somit Leistungen für Zweitverdienende erhöht werden. Das dabei vorgestellte System stellt dabei nur eine erste Idee für eine Individualbesteuerung dar, ohne den Anspruch zu haben, optimal zu sein. Vielmehr gibt es diverse alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten, je nachdem welche politischen Ziele mit dem Steuersystem verfolgt werden. Entsprechend sind weitere Analysen empfehlenswert. Neben der Analyse von alternativen Ausgestaltungen der Individualbesteuerung gehören dazu insbesondere eine vertiefte Betrachtung der Beschäftigungswirkung bei einer Anwendung auf weitere kantonale Steuersysteme, Sensitivitätsberechnungen bei veränderten Annahmen sowie eine Analyse der Folgeeffekte insbesondere auf die Sozialversicherungen und auf die Altersvorsorge. Weiter können durch eine Mikrosimulationsanwendung oder die Verknüpfung von SAKE- und Steuerdaten die Ergebnisse weiter plausibilisiert werden.

## Literaturverzeichnis

- Bargain Olivier, Orsini Kristian, Peichl Andreas (2013)  
Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the US: New Results. Neujobs Working Paper D 10.6.
- BFS (2016)  
Mütter auf dem Arbeitsmarkt, BFS Aktuell, Oktober 2016.
- Daepf, Martin (2004)  
Individualbesteuerung: Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Bern.
- Ecoplan (2014)  
Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr 9/14
- ESTV (2015)  
Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastung für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.
- ESTV (2017)  
Das schweizerische Steuersystem, Ausgabe 2017
- Evers M., De Mooij R. und Van Vuuren D. (2008)  
The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates. De Economist 156, No. 1, 25–43.
- Gerfin M. (1992)  
Female Labor Supply, Income Taxes and Hours Restrictions - An empirical analysis for Switzerland. Swiss Journal of Economics and Statistics. 1992, Vol. 128 (4), 587-616.
- Gerfin M. (1993)  
A Simultaneous Discrete Choice Model of Labor Supply and Wages for Married Women in Switzerland. Empirical Economics (1993) 18:337-356.
- Gerfin M. und R. E. Leu (2007)  
Evaluating the Cost-Effectiveness of In-Work Benefits: A Simulation Study for Switzerland. German Economic Review 8(4): 447–467.
- Nyffeler R. (2005)  
Different Modeling Strategies for Discrete Choice Models of Female Labour Supply: Estimates for Switzerland. Discussion Paper, Universität Bern.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2018)  
Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung)
- SECO (2016)  
Fachkräftemangel in der Schweiz – Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage.