
Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten Conférence Suisse des Délégué·e·s à l'Égalité entre Femmes et Hommes Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini

Eidgenössische Steuerverwaltung
Hauptabteilung Direkte Bundessteuer
Abteilung Aufsicht Kantone
3003 Bern

per mail

Lausanne, den 10. September 2010

Kreisschreiben Ehepaar- und Familienbesteuerung nach dem DBG

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (im Folgenden SKG) dankt Ihnen für die Gelegenheit, zum Entwurf des *Kreisschreibens Ehepaar- und Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die Direkte Bundessteuer (DBG)* Stellung nehmen zu können.

1. Vorbemerkungen

In der SKG sind alle Gleichstellungsbüros der Kantone und der grossen Städte der Schweiz vertreten. Sie setzt sich ein für die faktische Umsetzung der von der Verfassung garantierten Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen.

Das Steuerrecht muss die Gleichstellung von Frau und Mann gewährleisten, indem es der gesellschaftlichen Realität Rechnung trägt, namentlich den neuen Familienformen und statistisch belegten Fakten wie etwa dem im Durchschnitt geringeren Einkommen der Frauen. Letzteres wird etwa durch die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2008 erhärtet, wonach der standardisierte Medianlohn der Frauen rund 20% unter demjenigen der Männer liegt.¹

Zudem muss berücksichtigt werden, dass der Nominallohn der Frauen noch tiefer ist, da sie mehrheitlich Teilzeit arbeiten. Das trifft 2009 für 57% der Schweizerinnen zu, jedoch nur für 13% der Männer², und der Teilzeitanteil bei den Frauen ist noch höher, wenn sie Kinder im Schulalter haben.³ Die SKG gibt zu Bedenken, dass zwar manche Frauen freiwillig teilzeitlich arbeiten, für die meisten ist es jedoch eine Notwendigkeit, weil Betreuungsplätze fehlen, weil Schulen und Betriebe noch zu wenig auf die Bedürfnisse der Familien Rücksicht nehmen und weil Rollenstereotype noch immer sehr wirksam sind.

Die Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern können aber gravierenden Auswirkungen haben, besonders im Fall einer Auflösung der ehelichen Gemeinschaft.

¹ Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2008 – Wichtigste Ergebnisse. Neuchâtel, November 2009.

² Quelle: Bundesamt für Statistik, *Arbeitsmarktindikatoren 2010*, Neuchâtel 2010

³ Quelle: *Numerus 4/2009 Mères vaudoises: entre emploi et famille*, Service cantonal vaudois de recherche et d'information statistique.

In seinem Newsletter 3/2009 über die wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung hat das Bundesamt für Statistik BFS aufgezeigt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen ein erhöhtes Risiko haben, zu den «*working poor*» zu zählen, und dass die berufliche und familiäre Situation dabei eine massgebende Rolle spielt. Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung von 2007 sind vor allem Alleinerziehende und Erwerbstätige nach einem Erwerbsunterbruch gefährdet.⁴

Ausserdem belegt der Bericht *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008* des Bundesamtes für Statistik BFS sehr deutlich, dass die wirtschaftlich schwächsten Familien Einelternfamilien sind; sie sind bei den Sozialhilfeempfängern deutlich übervertreten. Und neun von zehn Alleinerziehenden sind Frauen.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen des Kreisschreibens

Die SKG begrüsst es, dass mit dem vorliegenden Kreisschreiben die Bestimmungen der früheren Kreisschreiben zusammengefasst und aktualisiert und der neueren Rechtsprechung sowie den auf Anfang des nächsten Jahres in Kraft tretenden Gesetzesänderungen angepasst werden. Sie beschränkt sich darauf, zu den Bestimmungen im Zusammenhang mit dem ab 2011 geltenden Recht Stellung zu nehmen, und geht nicht mehr auf gewisse Entscheide des Gesetzgebers ein, die weiterhin umstritten sind.

Leider nimmt der Entwurf des Kreisschreibens aus Sicht der SKG keine ausreichende Vereinfachung der allzu komplizierten Unterscheidung zwischen den verschiedenen Familienformen vor. Er arbeitet mit zu vielen verschiedenen Familientypen, umso mehr als sie sich aus Voraussetzungen für Abzüge und Tarife ableiten, die vom Gesetz nicht immer vorgeschrieben sind. Das hat zur Folge, dass die Praxis für die in Steuerfragen nicht besonders versierten Steuerpflichtigen schwer verständlich ist.

Weiter stellt die SKG fest, dass das Kreisschreiben im Fall von getrennten Paaren mit gemeinsamer elterlicher Sorge für minderjährige Kinder – besonders bei der Frage der Abzüge für Kinder und für Versicherungsprämien – grosses Gewicht darauf legt, ob Unterhaltsbeiträge bezahlt werden oder nicht, jedoch in keiner Weise berücksichtigt, wie die Obhut aufgeteilt wird. Die faktische Obhut hat jedoch zweifellos finanzielle Auswirkungen, die das Steuerrecht nicht ausser Acht lassen darf. Die SKG bedauert, dass dieser Faktor nicht stärker berücksichtigt wurde.

Im Folgenden nimmt die SKG zu den einzelnen Themen des Entwurfs Stellung, namentlich zum Kinderdrittbetreuungsabzug (Art. 212 Abs. 2^{bis} DBG), zum Elterntarif (Art. 214 Abs. 2 Einleitungssatz und Abs. 2^{bis} DBG) und zur hälftigen Aufteilung des Kinderabzugs (Art. 213 Abs. 1 Bst. a DBG).

2.1 Einheit der Familie und Zusammenveranlagung

Die Kriterien für das Vorliegen einer faktischen Trennung müssen hauptsächlich auf den Willen der Partner abstellen, die eheliche Gemeinschaft dauerhaft zu sistieren oder zu beenden. Die Kriterien der Aufhebung des gemeinsamen Wohnsitzes und des gemeinsamen Auftretens in der Öffentlichkeit sind als solche verständlich, hingegen müssen die Voraussetzungen, dass keine gemeinschaftlichen Mittel mehr für Wohnung und Unterhalt vorhanden sind und dass nicht mehr von beiden Seiten Mittel für den gemeinsamen Lebensunterhalt eingesetzt werden, sehr differenziert angewendet werden. Es kommt nicht selten vor, dass Ehepaare, die nicht mehr zusammen leben wollen, sich trotzdem noch so gut verstehen, dass sie ihr Vermögen, manchmal während Jahren, formell nicht aufteilen. Selbstverständlich bleibt der Rechtsmissbrauch von Ehepaaren vorbehalten, die gar nicht faktisch getrennt

4

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/22/nl.parsys.37164.downloadList.95846.DownloadFile.tmp/workingpoornewsletterde.pdf>

leben wollen, sondern lediglich von den steuerlichen Vorteilen einer Pseudotrennung profitieren möchten.

2.2 Internationale Verhältnisse

Hier muss darauf hingewiesen werden, dass es für eine/n in der Schweiz wohnhafte/n Steuerpflichtige/n manchmal schwierig bis unmöglich ist, die Steuerdaten des/der im Ausland wohnhaften Partner/in zu erhalten, auch wenn diese nur für die Festlegung des Steuersatzes benötigt werden. Wenn die ermessensweise Festlegung des steuerbaren Einkommens von im Ausland wohnhaften Ehepartnern sich nicht nachteilig auswirken soll, muss sie mit Umsicht vorgenommen werden, denn zu hoch eingeschätzte Einkommen führen zu einem zu hohen Steuersatz und dazu, dass der/die Schweizer Steuerpflichtige zu viel Steuern bezahlen muss.

2.3 Besteuerung der minderjährigen Kinder

Kein Kommentar.

2.4 Eingetragene Partnerinnen und Partner

Kein Kommentar.

2.5 Steuernachfolge des überlebenden Ehegatten

Kein Kommentar.

2.6 Haftung und Mithaftung der Ehegatten und der Kinder für die Steuer

Art. 9 Abs. 2 DBG legt fest, dass Einkünfte minderjähriger Kinder (die nicht aus einer Erwerbstätigkeit stammen) dem Einkommen des Inhabers der elterlichen Sorge zugerechnet werden. Der Entwurf des Kreisschreibens geht bei gemeinsamer elterlicher Sorge und wenn keine Unterhaltszahlungen geleistet werden, davon aus, dass die Eltern die Obhut alternierend ausüben und rechnet daher das Einkommen des Kindes den Eltern je hälftig zu. Diese Lösung droht die Praxis unnötig zu komplizieren, denn die betreffenden Einkommen sind meist nicht von Bedeutung.

Einfacher wäre es, die Besteuerung solcher Einkommen, bei denen es sich in der Regel um Erträge aus Vermögensanlagen handelt, an die Abzugsberechtigung für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien zu koppeln. Ein Verweis auf die Voraussetzungen für die erwähnten Abzüge wäre einfacher, da der Entwurf des Kreisschreibens zwar ähnliche, aber nicht ganz identische Kriterien für diesen Abzug und für die Zurechnung des steuerbaren Einkommens eines minderjährigen Kindes vorsieht.

2.7 Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen

Der Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen von minderjährigen Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge wird, sofern keine Unterhaltszahlungen geleistet werden, hälftig auf die Eltern aufgeteilt.

Wie oben erwähnt, berücksichtigt diese Bestimmung nicht, dass die Kosten für den Unterhalt minderjähriger Kinder in der Realität oft durch einen der beiden Ehepartner getragen werden, auch wenn keine Unterhaltszahlungen geleistet werden. Die SKG schlägt vor, dass die Abzugsmöglichkeit dem Elternteil gewährt wird, der die Krankenkassenprämien bezahlt (wichtigste Versicherungsprämien für Kinder).

Gleiches gilt für volljährige Kinder in Ausbildung. Die vorgeschlagene Lösung mit Abzugsberechtigung für den Elternteil, der Unterhaltsbeiträge bezahlt, ist unbefriedigend, denn der andere Elternteil lebt wahrscheinlich mit dem mündigen Kind zusammen und kommt für dessen Unterhalt und damit auch

für seine Versicherungsprämien auf. Auch im Fall von volljährigen Kindern in Ausbildung sollte also der Abzug dem Elternteil gewährt werden, der die Krankenkassenprämien übernimmt.

Schliesslich gilt für Steuerpflichtige, die in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen (Art. 65ff. KVG), dass der Abzug nicht höher ist als die effektiv bezahlten Prämien. Da der Abzug aber pauschal für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen zusammen gewährt wird, also auch einen Abzug für Sparkapitalzinsen – die nichts mit den Versicherungsprämien zu tun haben – umfasst, ist auf diese Reduktion des Abzugs zu verzichten.

2.8 Kinderdrittbetreuungskostenabzug (Art. 212 Abs. 2^{bis} DBG)

Die SGK begrüsst es, dass im Entwurf des Kreisschreibens der Begriff «Steuerpflichtige, die zusammen mit den drittbetreuten Kindern im gleichen Haushalt leben und für deren Unterhalt sorgen» breit auslegt und damit der Kreis der Abzugsberechtigten auf alle Steuerpflichtigen ausgedehnt wird, die die Eltern in der Ausübung der elterlichen Sorge vertreten und mit den Kindern zusammenleben.

Hingegen leuchtet nicht ein, weshalb bei unverheirateten Eltern, die zusammen gemeinsame oder nicht gemeinsame Kinder aufziehen, die Kriterien der elterlichen Sorge und/oder der Bezahlung von Unterhaltsbeiträgen entscheidend sein sollen. Richtig wäre, den Abzug jedem Partner des unverheirateten Paares entsprechend dem von ihm übernommenen Anteil an den Kinderbetreuungskosten zu gewähren (wie im Beispiel der Paare mit gemeinsamer elterlicher Sorge).

Leben die Eltern getrennt, dann muss für die Aufteilung des Abzugs die Dauer der Obhut jedes Elternteils berücksichtigt werden. Das Kriterium der elterlichen Sorge ist im DBG nicht vorgesehen und der Elternteil, der gezwungen ist, sein Kind während seiner Erwerbstätigkeit durch Dritte betreuen zu lassen, muss den ganzen Abzug geltend machen können oder beide Elternteile entsprechend der effektiven Dauer ihrer Obhut.

Abziehbar sind nur Kosten für die Betreuung, nicht jedoch für Verpflegung und für anderen Unterhalt. Dass die Verpflegungskosten zu den Lebenshaltungskosten gehören, die unabhängig von der Betreuung übernommen werden müssen und deshalb nicht abziehbar sind, ist an sich einleuchtend. Doch können die beispielsweise von subventionierten Krippen für die Verpflegung verrechneten Kosten je nach Berechnungsart die effektiven Kosten bei Weitem übersteigen. Ausserdem ist es für die Steuerbeamten schwierig, diese Kosten zu schätzen. Der Einfachheit halber sollte der Anteil der nicht abziehbaren Kinderbetreuungskosten deshalb pauschal festgelegt werden.

2.9 Zweiverdienerabzug

Kein Kommentar.

2.10 Kinderabzug (und hälftige Aufteilung des Abzugs)

Es erstaunt, dass dieser Abzug nur für leibliche und adoptierte Kinder gewährt wird und das Kind, für dessen Unterhalt der/die Steuerpflichtige aufkommt, hier somit enger definiert wird als beim Kinderdrittbetreuungsabzug. Zwar können Dritte, die für den Unterhalt eines Kindes aufkommen, den Unterstützungsabzug geltend machen. Für diesen Abzug gelten jedoch strengere Voraussetzungen, er kommt nämlich nur zum Zug, wenn mindestens Leistungen in der Höhe des Unterstützungsabzugs erbracht werden.

Das Kreisschreiben sieht – bei gemeinsamer elterlicher Sorge und wenn keine Unterhaltszahlungen fliessen – die hälftige Aufteilung des Abzugs vor. Da die Aufteilung des Abzugs nicht an die alternierende Obhut gebunden ist, kann diese Bestimmung problematische Auswirkungen haben. Der Kinderabzug wird bei getrennten Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge und ohne Unterhaltsbeiträge immer hälftig geteilt, unabhängig von der effektiven Aufteilung der Obhut.

Nun sind aber ohne weiteres Situationen vorstellbar, bei denen ein Elternteil weder Unterhaltszahlungen leistet noch die Obhut übernimmt, sondern sich überhaupt nicht um das Kind kümmert. In andern

Fällen kommt ein Elternteil finanziell allein für die gemeinsamen Kinder auf und der andere leistet keine Unterhaltsbeiträge, etwa weil er kein Geld hat. In solchen Fälle wirkt es zumindest befremdlich, wenn die Eltern den Abzug teilen.

Für die SKG ist die im Kreisschreiben vorgeschlagene Lösung nicht akzeptabel. Die Aufteilung des Abzugs muss zumindest verweigert werden können mit der Begründung, die Voraussetzung des Kinderunterhalts sei in der Praxis nicht erfüllt.

Unverständlich ist im Übrigen auch, weshalb nicht die effektive Dauer der Obhut über die Frage entscheiden soll, wer den Kinderabzug geltend machen darf.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die Aufteilung des Kinderabzugs nur dann gerechtfertigt ist, wenn sich die Eltern die Obhut effektiv hälftig teilen und keine Unterhaltszahlungen geleistet werden.

Auch die Regelung der Abzugsfähigkeit des Kinderabzugs für volljährige Kinder in Ausbildung ist unbefriedigend. Hier wird angenommen, dass der Elternteil mit dem höheren Einkommen zur Hauptsache den Unterhalt bestreitet und deshalb abzugsberechtigt ist, der andere Elternteil dafür den Unterstützungsabzug geltend machen kann. Diese Lösung ist nicht akzeptabel, denn die Kosten des tatsächlichen Unterhalts sind schwierig einzuschätzen und nicht einfach mit der Zahlung einer bestimmten Summe in Form eines Unterhaltsbeitrags gleichzusetzen. Gemäss dieser Bestimmung kann der Elternteil mit dem höheren Einkommen den Kinderabzug geltend machen, auch wenn der faktische Unterhalt vielleicht höher ist. Das hat zur Folge, dass sich der Elternteil, bei dem das volljährige Kind in Ausbildung lebt, nur den Unterstützungsabzug anrechnen lassen kann, der jedoch an strengere Voraussetzung geknüpft ist.

Die SKG ist der Meinung, dass das Kriterium des höheren Einkommens grundsätzlich untauglich ist. Eine solche Regelung benachteiligt faktisch die Frauen, die wie eingangs erwähnt, wegen der immer noch bestehenden Lohnunterschiede und der häufigen Teilzeitarbeit generell über geringere Einkommen verfügen als die Männer.

2.11 Unterstützungsabzug

Siehe Kommentar zum Kinderabzug.

2.12 Verheiratetenabzug

Kein Kommentar.

2.13 Tarife

Die SKG begrüsst die Einführung des Elterntarifs nach Art. 214 Abs. 2^{bis} DBG.

Die Anwendung des Elterntarifs kann jedoch Probleme aufwerfen, wenn die Eltern getrennt besteuert werden (getrennte oder unverheiratete Eltern), da der Tarif nicht aufteilbar ist. Es wird davon ausgegangen, dass der Elternteil, der zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes aufkommt, vom Elterntarif profitieren kann. Vom Elternteil, der die elterliche Sorge innehat, Unterhaltsbeiträge für das Kind bekommt und/oder allein die Obhut für das Kind hat, kann ohne Zweifel angenommen werden, dass er in der Regel auch hauptsächlich den Unterhalt bestreitet. Hingegen kann man bei gemeinsamer elterlicher Sorge ohne Unterhaltszahlungen und mit alternierender Obhut nicht einfach annehmen, dass der Elternteil mit dem höheren Einkommen mehrheitlich für den Unterhalt des Kindes aufkommt. Tatsächlich steht wie oben erwähnt das Einkommen dieses Elternteils möglicherweise in keinem Verhältnis zu dem, was er an den Kinderunterhalt zu leisten bereit ist. Stattdessen kommt vielleicht der andere Elternteil, dem dann lediglich der Unterstützungsabzug zusteht, hauptsächlich für den Unterhalt seines Kindes auf.

Die SKG ist der Ansicht, dass auch in diesem Fall nicht auf das höhere Einkommen abgestellt werden darf. Eine solche Bestimmung benachteiligt nämlich die Frauen, die wie in den Vorbemerkungen er-

wähnt, generell geringere Einkommen haben als die Männer, weil immer noch grosse Lohnunterschiede bestehen und weil Frauen mit Familienpflichten oft teilzeitlich erwerbstätig sind.

Schliesslich können die Einkommen der Eltern auch sehr nahe beieinander liegen, dann entscheidet praktisch der Zufall, wer den Elterntarif geltend machen kann, umso mehr als nicht jeder Ehepartner über die Einkommensverhältnisse des andern informiert ist.

Ganz generell gilt für die getrennte Besteuerung von Eltern, dass der Elterntarif beim Elternteil mit dem höheren Einkommen die grösste Wirkung entfaltet. Doch die im Entwurf zum Kreisschreiben getroffene Annahme ist mit dem Gesetzestext nicht vereinbar, denn die Gewährung des Elterntarifs hat sich danach zu richten, welcher Elternteil wie viel vom Unterhalt trägt. Das bedeutet, dass auf den Umfang des effektiv geleisteten Unterhalts abgestellt werden muss.

Lebt ein mündiges Kind in Ausbildung bei einem Elternteil, hat dieser Anspruch auf den Elterntarif. Auch hier stellt sich – aus den bereits ausgeführten Gründen – die Frage, ob nicht für jeden Einzelfall geklärt werden müsste, welcher Elternteil den Hauptteil des Unterhalts trägt. Dieses Kriterium ist allerdings weniger problematisch als das des höheren Einkommens, denn das Zusammenwohnen bringt meist höhere Kosten mit sich als die von Elternteilen mit unteren und mittleren Einkommen geleisteten Unterhaltszahlungen. Trotzdem sollte auch diese Vermutung zurückgewiesen werden können.

Was die Regelung des Elterntarifs bei unverheiratet zusammenlebenden Eltern mit volljährigen Kindern in Ausbildung betrifft, gilt ebenfalls die oben ausgeführte Kritik am Kriterium des höheren Einkommens.

2.14 Besteuerung der unverheiratet zusammenlebenden, geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten und Eltern

Die SKG stellt fest, dass die steuerliche Behandlung der Unterhaltsbeiträge zwischen getrennten Ehegatten nicht geändert wurde, und verzichtet daher auf einen Kommentar.

Zur Situation von Eltern mit minderjährigen oder mündigen Kindern in ihrer Obhut haben wir oben bereits Stellung genommen.

2.15 Verfahrensrechtliche Stellung der Ehegatten

Kein Kommentar.

2.16 Steuerstrafrecht der Ehegatten

Kein Kommentar.

Beilage 2

Die SKG möchte auf einen weiteren Punkt hinweisen, der zwar nicht die Besteuerung selbst, sondern die Art der Darstellung betrifft, aber ebenfalls von Bedeutung ist. In der Tabelle der Beilage 2 werden verschiedene heute vorkommende Familienkonstellationen aufgelistet. Uns ist unverständlich, weshalb auf Seite 1 und Seite 6 der Tabelle darauf hingewiesen wird, dass das verheiratete Paar im gemeinsamen Haushalt mit minderjährigem oder volljährigem Kind der «Normalfall» ist, wo doch heute jede zweite Ehe geschieden wird und aussereheliche Geburten verbreitet sind. Dieser Ausdruck birgt die Gefahr in sich, alle andern Familienformen und -konstellationen zu stigmatisieren.

Für die Berücksichtigung unserer Ausführungen danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüßen

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

Handwritten signature of Sylvie Durrer in black ink.

Sylvie Durrer, Präsidentin