



Mario Morger, 17. Dezember 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

Für bereichernde Diskussionen und wertvolle Hinweise dankt der Autor Brigitte Behnisch, Isabelle Blättler, Martin Daep, Bruno Jeitziner, Alwin Moes, Simon Schnyder und Peter Schwarz.

Dieses Arbeitspapier widerspiegelt nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in dieser Arbeit vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer ist ausschliesslich der Autor verantwortlich.

Condensé

En comparaison internationale, le taux d'emploi des femmes en Suisse est élevé. Néanmoins, le nombre d'heures de travail effectuées est très faible en comparaison avec l'OCDE en raison du taux élevé des personnes occupées à temps partiel: aux Pays-Bas uniquement, le volume de travail relatif des femmes comparé à celui des hommes est plus bas qu'en Suisse (cf. OCDE 2013, p.34). Pour expliquer le taux élevé de travail à temps partiel, l'OCDE (2013, p.92) mentionne un système de garde d'enfants insuffisamment développé et trop onéreux s'il n'est pas subventionné, des différences de salaire fondées sur le sexe, des inégalités concernant les possibilités de carrière et des charges fiscales élevées pour les couples à deux revenus.

Par l'utilisation de deux mécanismes, les impôts sur le revenu entraînent des effets particulièrement pervers sur l'activité lucrative pour les couples mariés et les parents: premièrement, les revenus des couples mariés sont additionnés fiscalement. Cet état de fait influence entre autres les décisions liées aux offres de travail, aux loisirs et à la production domestique des conjoints, notamment pour les groupes de revenus moyens et les couples à hauts revenus. En raison de l'addition des revenus et des taux d'imposition marginaux plus élevés correspondants (comparés à un système de taxation séparée), il résulte des effets pervers sur l'activité lucrative pour le conjoint qui réalise le revenu secondaire (normalement l'épouse). Deuxièmement, pour les mères avec des petits enfants, peuvent s'ajouter des frais de garde des enfants par des tiers non déductibles en partie, frais qui renforcent davantage la progression considérable des tarifs de prise en charge.

Ce document de travail cherche, à l'aide des connaissances tirées de la littérature suisse et de la littérature internationale, à quantifier les effets sur l'emploi de deux réformes fiscales différentes qui sont apparaissent régulièrement à l'agenda politique. A cette fin, dans une première étape, il présente, sur la base d'articles publiés dans des revues de littérature scientifique, le consensus minimal qui prévaut dans la recherche sur le marché du travail. Les connaissances servent, dans un deuxième temps, à quantifier les effets sur l'emploi des réformes fiscales mentionnées pour le marché du travail suisse.

Le paramètre clé pour quantifier les effets sur l'emploi qui modifient le système fiscal et le système de transferts est l'«élasticité de l'offre de travail». Ce paramètre indique de combien de pour-cent l'offre de travail varie lorsque le salaire net disponible augmente de un pour-cent. Il s'agit ici de distinguer entre l'option d'exercer une activité lucrative extensive ou la décision de participer au marché du travail (une personne exerce-t-elle effectivement une activité lucrative rémunérée?) et l'option d'exercer une activité lucrative intensive (si une personne exerce une activité lucrative, quel taux d'occupation a-t-elle choisi?).

Malgré la diversité des travaux empiriques, force est de constater qu'il n'y a jusqu'à ce jour aucun accord quant au volume exact de l'élasticité de l'offre de travail. Le fait que la plupart des résultats des études se basent entre-temps sur des chiffres obsolètes des années 1980 et 1990 ne facilite pas les choses. Au cours des décennies précédentes, la présence des femmes mariés et des mères sur le marché du travail a fortement augmenté. Par la même occasion l'élasticité du marché du travail devrait aussi avoir baissé. De plus, une autre incertitude résulte du fait qu'il n'est pas possible d'établir clairement dans quelle mesure les résultats tirés de la littérature internationale sont applicables à la Suisse. Le taux d'emploi à temps partiel des femmes est particulièrement élevé en comparaison internationale alors que le taux d'occupation moyen est bas. Le consensus minimum enregistré par la recherche sur le marché du travail concernant l'élasticité de l'offre de travail peut être résumé en cinq points:

1. option d'exercer une activité lucrative extensive plus élastique qu'intensive: la décision de participer au marché du travail dépend plus fortement du système fiscal et du système de transferts que du choix des heures de travail.

2. Élasticité de l'offre de travail très réduite pour les hommes et les femmes seules: les hommes et les femmes seules travaillent généralement à plein temps. Ils réagissent de manière peu flexible aux incitations fiscales et ne modifient pratiquement pas leur décision de participer au marché du travail en cas de changements du système fiscal et du système de transferts. L'élasticité intensive de l'offre de travail se situe près de zéro (dans la plupart des cas entre 0 et 0,1). Cela signifie qu'une augmentation du salaire net de un pour-cent s'accompagnerait d'une augmentation du volume d'activité de 0 à 0,1 %. L'élasticité de participation de ce groupe peut cependant être plus élevée lorsque le niveau de formation est bas ou moyen.
3. Décision de travailler de manière élastique pour les femmes mariées: aussi bien l'élasticité de participation que l'élasticité de l'ensemble des salaires sont relativement élevés pour les femmes mariées. L'ensemble de l'élasticité des salaires devrait varier entre 0,5 et 0,8. Si l'on prend en considération les études qui comprennent des analyses sur le temps de travail annuel, l'élasticité se situe autour de 1 à peine d'après Meghir et Philips (2010). L'élasticité de participation également devrait se situer plus ou moins dans cet ordre de grandeur.
4. Elasticité la plus élevée pour les femmes avec des petits enfants: les femmes mariées avec des petits enfants font preuve d'une élasticité particulièrement élevée. Sur la base d'une méta-étude d'Evers et al. (2008), l'élasticité au niveau de l'offre de travail se situe à environ 0,25 point de pourcentage de plus chez les mères avec des petits enfants que chez les femmes mariées sans petits enfants.
5. Elasticité à long terme particulièrement élevée: les modèles dynamiques (c.-à-d. les modèles de cycle de vie) entraînent une élasticité de l'offre de travail pour les femmes qui se situent bien au-dessus de 1 (Keane 2011). La raison pour laquelle ces valeurs sont plus élevées que celles contenues dans les analyses statiques est due au fait que des paramètres importants tels que la planification familiale (souhait d'avoir un enfant et décision de se marier) ou les investissements considérables dans la formation ou le perfectionnement professionnels réagissent à une modification du salaire net et influent, par la même occasion, davantage sur la décision de travailler.

Sur la base de ces connaissances, il s'agira d'abord d'évaluer les effets sur l'emploi qui se déploieraient dans le cadre d'une réforme de l'imposition des couples mariés conduisant à une imposition individuelle. En l'occurrence, il ne s'agit pas de discuter explicitement d'une réforme fiscale, mais plutôt de la mise en œuvre simplifiée d'un modèle afin d'obtenir une représentation grossière du potentiel d'emploi.

Ensuite, il s'agit de quantifier le potentiel d'emploi qui pourrait être atteint à l'aide de l'élargissement de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers. Il faut partir ici de l'hypothèse que les frais de garde des enfants par des tiers seraient reconnus fiscalement comme des frais d'acquisition (frais nécessaires à l'exercice de l'activité professionnelle) et seraient donc déductibles de manière illimitée. Des limites de déduction sont prévues aujourd'hui par la Confédération et dans tous les cantons (à l'exception d'Uri).

Le transfert des connaissances en matière de recherche à la situation suisse montre que non seulement le passage à une imposition individuelle mais aussi l'élargissement de la déductibilité fiscale des frais de garde des enfants par des tiers entraîneraient des incitations positives:

- De court terme à moyen terme, l'emploi de femmes mariées et de mères lors du passage à une imposition individuelle pure dans le cadre de l'impôt fédéral direct devrait augmenter approximativement de 15 000 postes à plein temps. Si l'on tient compte des effets particulièrement difficiles à estimer, qui retomberaient sur les cantons et les communes en raison de l'introduction de l'imposition individuelle, le nombre des nouveaux postes à plein temps (total des effets de la réforme au niveau de la Confédération, des cantons et des communes) pourraient atteindre, d'une manière générale, même 50 000 unités. Etant donné que lors du passage à une

imposition individuelle pure les conséquences financières peuvent être lourdes suivant les cantons et qu'il n'est pas clair de quelle manière les cantons mettraient en œuvre concrètement l'imposition individuelle, le nombre de 50 000 postes à plein temps constitue une grandeur d'estimation très vague.

De plus, ce nombre représente une grandeur abstraite étant donné que les questions pratiques liées à une mise en œuvre de l'imposition individuelle n'ont pas été approfondies dans le cadre de l'analyse. En effet, on peut se demander comment aborder le fait que de nombreux couples mariés à un revenu sont confrontés à une hausse d'impôt lors de la mise en œuvre de l'imposition individuelle pure, d'une part. D'autre part, il existe des aspects constitutionnels: le Tribunal fédéral considère que le passage à une imposition individuelle est en principe possible au niveau constitutionnel, mais il estime cependant qu'il est nécessaire d'apporter des corrections au modèle pur de l'imposition individuelle. Dans le cadre d'une imposition individuelle modifiée de telle sorte, le législateur doit intervenir à l'aide de corrections adaptées pour combattre la surimposition des couples mariés à un revenu. Des mesures de compensation, notamment une déduction pour un revenu, entraîneraient cependant des pertes de recettes supplémentaires et réduiraient la relance de l'emploi souhaitée étant donné qu'une telle déduction rend à nouveau intéressante fiscalement l'inactivité du conjoint qui réalise le revenu secondaire. L'application du barème pour les personnes mariées à la place du barème ordinaire prévu par l'imposition individuelle entraînerait également des pertes de recettes. Toutefois, les effets sur l'emploi se répercuteraient de manière nettement plus favorable en raison du barème fiscal réduit.

En l'occurrence, le «calcul alternatif de l'impôt» abordé par le Conseil fédéral n'a pas été examiné dans le détail. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, les effets sur l'emploi devraient être plus ou moins les mêmes que ceux de l'imposition individuelle, à la différence que l'imposition individuelle serait introduite aux trois échelons étatiques alors que le calcul alternatif de l'impôt ne serait prévu que dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Un potentiel d'emploi substantiel en termes de volume n'aurait donc lieu que si les trois échelons étatiques sont concernés. Toutefois, la mise en œuvre de l'imposition individuelle entraînerait en partie des pertes de recettes élevées suivant les cantons ou certains groupes de couples mariés seraient soumis à une charge fiscale nettement plus lourde dans ces cantons. Le splitting pour les époux, dont les effets sur l'emploi n'ont pas non plus été examinés de plus près ici, a un impact nettement plus négatif sur le plan économique.

- *Si les frais de garde des enfants par des tiers étaient reconnus comme des frais d'acquisition dans le cadre des impôts sur le revenu fédéraux et cantonaux, il faudrait s'attendre à brève et à moyenne échéance à une augmentation de 4800 postes à plein temps selon les estimations.*

Les effets sur l'emploi mentionnés précédemment se réfèrent à un avenir plus ou moins proche. A long terme, les effets sur l'emploi devraient être nettement plus positifs sur la base des connaissances de la recherche internationale.

Un passage à l'imposition individuelle pure entraînerait également des pertes de recettes pour la Confédération suite à la prise en compte des effets positifs sur l'emploi. D'un point de vue statique, c.-à-d. avant la prise en compte des effets positifs sur l'emploi, les pertes de recettes s'élèveraient à quelque 240 millions de francs (cf. Conseil fédéral 2015a) dans le cadre de l'impôt fédéral direct lors de la mise en œuvre de l'imposition individuelle pure et lors de l'application du barème ordinaire du droit en vigueur. Par contre, l'extension de l'activité à hauteur de 15 000 postes à plein temps entraînerait uniquement un supplément de recettes de 130 millions de francs pour la Confédération et les assurances sociales. Une comparaison entre un surcroît de recettes et une baisse de recettes indique par conséquent une lacune financière de quelque 110 millions de francs à laquelle s'ajoutent des conséquences financières non quantifiables pour les cantons et les communes. Ces conséquences sont atténuées par les effets positifs d'une augmentation supplémentaire de 35 000 postes à plein temps. Si l'imposition individuelle était mise en œuvre de sorte qu'aucun contribuable n'aurait à supporter une charge supplémentaire par rapport au statu quo, il y aurait par conséquent, comme

nous l'avons déjà signalé, des effets sur l'emploi nettement plus élevés. D'un point de vue statique cependant, la baisse de recettes varierait, uniquement pour l'impôt fédéral direct, entre 2 et 2,35 milliards de francs.

Par conséquent, la réforme de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers s'autofinance de moyen à long terme. C'est-à-dire que la diminution de recettes (quelque 60 millions de francs pour la Confédération, les cantons et les communes) qui résulterait dans une première étape serait même compensée par des recettes fiscales et des recettes en matière d'assurances sociales supplémentaires (quelque 70 millions de francs). Par conséquent, en termes nets, une augmentation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers se répercuteraient positivement non seulement sur l'économie nationale mais aussi sur les pouvoirs publics.

Zusammenfassung

In der Schweiz fällt die Beschäftigungsquote der Frauen im internationalen Vergleich hoch aus. Dennoch sind die geleisteten Arbeitsstunden aufgrund des hohen Anteils an Teilzeiterwerbstätigen im OECD-Vergleich sehr tief: Lediglich in den Niederlanden ist das relative Arbeitsvolumen der Frauen im Vergleich zu demjenigen der Männer tiefer als in der Schweiz (vgl. OECD 2013, S.34). Als Gründe für die hohe Teilzeitquote sieht die OECD (2013, S.92) ein unzureichend ausgebauten und – falls nicht subventioniertes – zu teures Kinderbetreuungssystem, geschlechterspezifische Lohnunterschiede, ungleiche Karrieremöglichkeiten und hohe Steuerbelastungen für Zweitverdiener.

Einkommenssteuern üben in der Schweiz via zwei Mechanismen besonders negative Erwerbsanreize auf verheiratete Paare bzw. auf Eltern aus: Erstens werden die Einkommen von Ehepaaren steuerlich addiert. Dies beeinflusst unter anderem die Arbeitsangebots-, Freizeit- und Haushaltsproduktionsentscheidung der Ehepartner, insbesondere bei mittleren Einkommensgruppen und einkommensstarken Paaren. Aufgrund der Zusammenrechnung der Einkommen und der damit verbundenen höheren Grenzsteuersätze (verglichen mit einem System mit getrennter Veranlagung) ergeben sich für den Zweitverdiener (typischerweise die Ehefrau) negative Erwerbsanreize. Bei Müttern mit Kleinkindern können zweitens die teilweise nicht abzugsfähigen Drittbetreuungskosten hinzukommen, welche die stark ausgeprägte Progression der Betreuungstarife nochmals verstärken.

Das vorliegende Arbeitspapier versucht, mithilfe der Erkenntnisse der internationalen und schweizerischen Literatur die Beschäftigungseffekte von zwei verschiedenen Steuerreformen zu quantifizieren, welche immer wieder auf der politischen Agenda stehen. Dazu wird in einem ersten Schritt anhand von Literaturübersichtsartikeln ein Minimalkonsens aus der Arbeitsmarktforschung abgeleitet. Die Erkenntnisse dienen in einem zweiten Schritt dazu, die mit den genannten Steuerreformen verbundenen Beschäftigungseffekte für den Schweizer Arbeitsmarkt zu quantifizieren.

Die Schlüsselgrösse zur Quantifizierung von Beschäftigungseffekten, welche Änderungen im Steuer- und Transfersystem auslösen, ist die sogenannte Arbeitsangebotselastizität. Diese zeigt auf, um wieviel Prozent das Arbeitsangebot steigt, wenn der verfügbare Nettolohn um ein Prozent zunimmt. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen der extensiven Erwerbswahl bzw. der Partizipationsentscheidung (geht eine Person überhaupt einer bezahlten Erwerbstätigkeit nach?) und der intensiven Erwerbswahl (für den Fall, dass jemand erwerbstätig ist: welches Beschäftigungspensum wird gewählt?)

Trotz der Vielzahl an empirischen Arbeiten herrscht bis heute keine Einigkeit über die genaue Höhe der Arbeitsangebotselastizitäten. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten Studienergebnisse auf mittlerweile veralteten Zahlen aus den 1980er und 1990er Jahren basieren. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Arbeitsmarktpartizipation der verheirateten Frauen und Mütter stark gestiegen. Damit dürften auch die Arbeitsangebotselastizitäten gesunken sein. Eine weitere Unsicherheit ergibt sich daraus, dass unklar ist, inwieweit die Ergebnisse der internationalen Literatur auf die Schweiz übertragbar sind. Die Teilzeitbeschäftigungsquote der Frauen ist im internationalen Vergleich sehr hoch, während der durchschnittliche Beschäftigungsgrad tief ausfällt. Der Minimalkonsens der Arbeitsmarktforschung in Bezug auf die Arbeitsangebotselastizität lässt sich in fünf Punkten zusammenfassen:

- 1. Extensive Erwerbswahl elastischer als intensive: Die Partizipationsentscheidung hängt in stärkerem Ausmass vom Steuer-Transfersystem ab als die Arbeitsstundenwahl.*
- 2. Sehr geringe Arbeitsangebotselastizitäten bei Männern und alleinstehenden Frauen: Männer sowie alleinstehende Frauen arbeiten in der Regel Vollzeit. Sie reagieren sehr unelastisch auf Steueranreize und passen ihre Erwerbsentscheidung bei Änderungen des Steuer- und Transfersystems kaum an. Die intensiven Arbeitsangebotselastizitäten liegen nahe bei null (in den meisten Fällen zwischen 0 und 0.1). Dies bedeutet, dass eine Zunahme des Nettolohnes um*

ein Prozent mit einer Erhöhung des Beschäftigungsvolumens von 0 bis 0.1 Prozent einhergehen würde. Die Partizipationselastizität dieser Gruppe kann jedoch bei tiefem oder mittlerem Ausbildungsniveau höher ausfallen.

3. Elastische Arbeitsangebotsentscheidung bei verheirateten Frauen: Sowohl die Partizipationselastizität als auch die gesamte Lohnelastizität fallen bei verheirateten Frauen relativ hoch aus. Die gesamten Lohnelastizitäten dürften zwischen 0.5 und 0.8 liegen. Zieht man Studien mit Analysen auf Basis der Jahresarbeitszeit heran, so liegt gemäss Meghir und Philips (2010) die Elastizität bei knapp 1. Auch die Partizipationselastizität könnte in etwa in diesem Bereich liegen.
4. Elastizitäten bei Frauen mit kleinen Kindern am höchsten: Sehr hohe Elastizitäten weisen verheiratete Mütter mit Kleinkindern auf. Gemäss der Meta-Studie von Evers et al. (2008) liegt die Arbeitsangebotselastizität bei Müttern mit kleinen Kindern um rund 0.25 Prozentpunkte höher als bei verheirateten Frauen ohne kleine Kinder.
5. Sehr hohe langfristige Elastizitäten: Dynamische Modelle (d.h. Lebenszyklusmodelle) finden Arbeitsangebotselastizitäten für Frauen, welche weit über 1 liegen (Keane 2011). Der Grund, wieso diese Werte um ein Vielfaches höher sind als in statischen Analysen, ist darin zu suchen, dass wichtige Parameter wie Familienplanung (Kinderwunsch und Heiratsentscheidung) oder erhöhte Investitionen in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auf eine Veränderung des Nettolohnes reagieren und damit verstärkend auf die Arbeitsangebotsentscheidung wirken.

Anhand dieser Erkenntnisse werden erstens die Beschäftigungseffekte abgeschätzt, welche sich bei einer Reform der Ehegattenbesteuerung hin zu einer Individualbesteuerung ergeben würden. Dabei wird keine explizit diskutierte Steuerreform in den Vordergrund gerückt, sondern eine vereinfachte, modellhafte Umsetzung unterstellt, um eine grobe Vorstellung über das Beschäftigungspotenzial zu erlangen.

Zweitens wird das Beschäftigungspotenzial quantifiziert, welches bei einer Ausweitung des Kinderdrittbetreuungsabzugs erzielt werden könnte. Ausgangslage hier ist die Annahme, dass Kinderdrittbetreuungskosten steuerrechtlich als Gewinnungskosten (berufsnotwendige Kosten) anerkannt würden und damit unbeschränkt zum Abzug berechtigten. Heute existieren beim Bund und in allen Kantonen (ausser Uri) Abzugslimiten.

Die Übertragung der Forschungserkenntnisse auf die Schweiz zeigt, dass sowohl der Übergang zu einer Individualbesteuerung als auch die Ausweitung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Kinderdrittbetreuungskosten positive Erwerbsanreize mit sich bringen würde:

- Kurz- bis mittelfristig dürfte die Beschäftigung von verheirateten Frauen und Müttern bei einem Übergang zur reinen Form der Individualbesteuerung bei der direkten Bundessteuer um schätzungsweise 15'000 Vollzeitstellen zunehmen. Berücksichtigt man die nur sehr schwer abschätzbaren Effekte, welche aufgrund der Einführung der Individualbesteuerung auf Ebene der Kantone und Gemeinden anfallen, könnten sogar insgesamt bis zu 50'000 neue Vollzeitstellen (Total Reformeffekt Bund, Kantone und Gemeinden) entstehen. Da bei einem Übergang zur reinen Individualbesteuerung jedoch je nach Kanton die finanziellen Auswirkungen bedeutend sein können und unklar ist, wie die Kantone die Individualbesteuerung konkret umsetzen würden, stellen diese 50'000 Vollzeitstellen eine sehr vage Schätzgrösse dar.

Diese Zahl stellt ausserdem eine abstrakte Grösse dar, da praktische Fragestellungen einer Umsetzung der Individualbesteuerung in der Analyse nicht weiter berücksichtigt wurden. Zu solchen Fragestellungen gehört einerseits, wie damit umzugehen ist, dass bei Umsetzung der reinen Form der Individualbesteuerung ein bedeutender Teil der Einverdiener-Ehepaare mit einer Steuererhöhung konfrontiert ist. Andererseits ergeben sich verfassungsrechtliche Aspekte: Das Bundesgericht erachtet einen Übergang zu einer Individualbesteuerung aus verfassungs-

rechtlicher Perspektive zwar grundsätzlich als möglich, hält jedoch Korrekturen am reinen Modell der Individualbesteuerung für erforderlich. Im Rahmen einer solchen modifizierten Individualbesteuerung muss der Gesetzgeber durch geeignete Korrekturen einer Überbelastung namentlich der Einverdiener-Ehepaare entgegenwirken. Ausgleichsmassnahmen, insbesondere ein Einverdiener-Abzug, würden allerdings sowohl zu zusätzlichen Mindereinnahmen führen als auch die gesamthaft zu erzielenden Beschäftigungsimpulse reduzieren, da ein solcher Abzug die Nichterwerbstätigkeit des Zweitverdieners wiederum steuerlich interessant macht. Ebenfalls zu Mindereinnahmen führen würde die Anwendung des Verheiratetentarifs anstelle des für die Individualbesteuerung unterstellten Grundtarifs. Allerdings würden dann die Beschäftigungseffekte aufgrund des tieferen Steuertarifs deutlich positiver ausfallen.

Die vom Bundesrat thematisierte sog. alternative Steuerberechnung wurde vorliegend nicht im Detail analysiert. Die Beschäftigungseffekte dürften – bezogen auf die direkte Bundessteuer – derjenigen der reinen Individualbesteuerung relativ ähnlich sein, mit dem Unterschied, dass die Individualbesteuerung auf allen drei Staatsebenen einzuführen wäre, während die alternative Steuerberechnung nur bei der direkten Bundessteuer zum Zuge käme. Ein volumenmässig nennenswertes Beschäftigungspotenzial ergäbe sich somit nur, wenn alle drei Staatsebenen mit einbezogen würden. Allerdings hätte die Umsetzung der Individualbesteuerung je nach Kanton zum Teil hohe Mindereinnahmen zur Folge oder würde bestimmten Gruppen der Ehepaar-Haushalte in den entsprechenden Kantonen deutlich höher belasten.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht deutlich negativer zu beurteilen ist das Ehegattensplitting, dessen Beschäftigungswirkungen vorliegend ebenfalls nicht näher untersucht wurde.

- Bei Anerkennung der Kinderdrittbetreuungskosten als Gewinnungskosten bei den eidgenössischen und kantonalen Einkommenssteuern wäre kurz- bis mittelfristig mit einer Zunahme um schätzungsweise 4'800 Vollzeitstellen zu rechnen.

Die genannten Beschäftigungseffekte beziehen sich auf einen kurz- bis mittelfristigen Horizont. Langfristig dürften die Beschäftigungswirkungen – gemäss Erkenntnissen der internationalen Forschung – deutlich positiver ausfallen.

Ein Wechsel zur reinen Individualbesteuerung würde auch nach Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte Mindereinnahmen beim Bund verursachen. Aus statischer Sicht, d.h. vor Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte, würden die Mindereinnahmen der direkten Bundessteuer bei Umsetzung der sogenannten reinen Form der Individualbesteuerung und unter Anwendung des Grundtarifs des geltenden Rechts rund 240 Millionen Franken ausmachen (vgl. Bundesrat 2015a). Hingegen würde die Beschäftigungsausweitung in Höhe von 15'000 Vollzeitstellen lediglich zusätzliche Einnahmen für Bund und Sozialversicherungen von 130 Millionen Franken mit sich bringen. Eine Gegenüberstellung von Mehr- und Mindereinnahmen zeigt folglich eine finanzielle Lücke von rund 110 Millionen Franken auf. Hinzu kommen die nicht quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen auf Stufe der Kantone und Gemeinden, denen die positiven Effekte infolge einer zusätzlichen Erhöhung der Beschäftigung um weitere 35'000 Vollzeitstellen gegenüberstehen. Würde die Individualbesteuerung so umgesetzt, dass kein Steuerpflichtiger eine Mehrbelastung gegenüber dem Status quo erfährt, dann wären zwar wie erwähnt deutlich höhere Beschäftigungswirkungen zu erzielen. Allerdings würden die Mindereinnahmen alleine auf Ebene der direkten Bundessteuer und aus statischer Sicht 2 bis 2.35 Milliarden Franken betragen.

Demgegenüber finanziert sich die Reform des Kinderdrittbetreuungsabzugs kurz- bis mittelfristig selber. Das heisst, dass die in einem ersten Schritt anfallenden Mindereinnahmen (rund 60 Millionen Franken für Bund, Kantone und Gemeinden) durch zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen (rund 70 Millionen Franken) sogar knapp überkompensiert werden. In einer Nettobetrachtung dürften folglich nicht nur die Auswirkungen einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs auf die Volkswirtschaft positiv sein, sondern auch diejenigen auf die öffentliche Hand.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Entwicklung der Beschäftigung in der Schweiz	2
3	Von der Arbeitsmarktentscheidung zur Arbeitsangebotselastizität	5
3.1	Statische Elastizitäten	5
3.2	Dynamische Elastizitäten	7
4	Empirische Erkenntnisse	8
4.1	Schätztechnische Herausforderungen	8
4.2	Internationale Literatur zu Arbeitsangebotselastizitäten.....	9
4.3	Studien zur Arbeitsangebotselastizität in der Schweiz	12
5	Übergang von der Haushaltsbesteuerung zur Individualbesteuerung	13
5.1	Abgrenzung der Fragestellung	13
5.2	Beschäftigungswirkungen infolge Einführung der Individualbesteuerung auf Bundesebene.....	14
5.3	Beschäftigungswirkungen infolge Einführung der Individualbesteuerung auf allen drei Staatsebenen	17
5.4	Finanzielle Auswirkungen einer Reform der Individualbesteuerung.....	18
6	Aufhebung der Obergrenze beim Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten – Gewinnungskostenprinzip bei Bund und Kantonen	18
6.1	Beschäftigungswirkungen.....	18
6.2	Finanzielle Auswirkungen.....	19
7	Zur Aussagekraft der Schätzungen	21
8	Literatur	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Frauen nach Familientyp, 1991-2014	2
Abbildung 2:	Erwerbsquote nach Alter und Geschlecht, 1991-2014	3
Abbildung 3:	Erwerbspensen der 15- bis 64-jährigen Frauen, 2014.....	3
Abbildung 4:	Veränderung der Erwerbstätigkeit (in Prozentpunkten) bei den 15- bis 64-jährigen Frauen, 1991-2014.....	4
Abbildung 5:	Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad der 15- bis 64-jährigen Frauen, 1996-2014	5
Abbildung 6:	Substitutions- und Einkommenseffekt.....	6
Abbildung 7:	Verteilung der Beschäftigungseffekte auf die verschiedenen Familientypen.....	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Unkompensierte Lohnelastizitäten nach Ländern und Geschlecht	10
Tabelle 2:	Übersicht zu Arbeitsangebotselastizitäten	11
Tabelle 3:	Schätzung der Beschäftigungseffekte infolge Einführung einer Individualbesteuerung beim Bund.....	16
Tabelle 4:	Schätzung der Beschäftigungseffekte infolge einer Reform des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs (Gewinnungskostenprinzip bei Bund und Kantonen)	20

1 Ausgangslage

In der Schweiz fällt die Beschäftigungsquote der Frauen im internationalen Vergleich hoch aus. Dennoch sind die geleisteten Arbeitsstunden aufgrund des hohen Anteils an Teilzeiterwerbstätigen im OECD-Vergleich sehr tief: Lediglich in den Niederlanden ist das relative Arbeitsvolumen der Frauen im Vergleich zu demjenigen der Männer tiefer als in der Schweiz (vgl. OECD 2013, S.34). Als Gründe für die hohe Teilzeitquote sieht die OECD (2013, S.92) ein unzureichend ausgebautes und – falls nicht subventioniertes – zu teures Kinderbetreuungssystem, geschlechterspezifische Lohnunterschiede, ungleiche Karrieremöglichkeiten und hohe Steuerbelastungen für Zweitverdiener.

Einkommenssteuern üben in der Schweiz via zwei Mechanismen besonders negative Erwerbsanreize auf Ehepaare bzw. auf Eltern aus: Erstens werden die Einkommen von Ehepaaren steuerlich addiert. Dies beeinflusst unter anderem die Arbeitsangebots-, Freizeit- und Haushaltsproduktionsentscheidung der Ehepartner, insbesondere bei mittleren Einkommensgruppen und einkommensstarken Paaren. Aufgrund der Zusammenrechnung der Einkommen und der damit verbundenen höheren Grenzsteuersätze (verglichen mit einem System mit getrennter Veranlagung) ergeben sich für den Zweitverdiener (typischerweise die Ehefrau) negative Erwerbsanreize. Bei Müttern mit Kleinkindern können zweitens die teilweise nicht abzugsfähigen Drittbetreuungskosten hinzukommen, welche die stark ausgeprägte Progression der Betreuungstarife nochmals verstärken.

Dieses Papier versucht, anhand der Erkenntnisse der internationalen und schweizerischen Literatur diese negativen Erwerbsanreize zu quantifizieren. Der Fokus liegt dabei ausschliesslich auf steuerlichen Massnahmen. Reformoptionen ausserhalb des Steuersystems – z.B. eine Ausweitung des Angebots von Kinderbetreuungseinrichtungen oder Anpassungen beim sozialen Sicherungssystem – werden nicht betrachtet. Es ist daher auch nicht möglich, einen Vergleich über die relative Effektivität und Effizienz der steuerlichen Massnahmen gegenüber anderen Massnahmen vorzunehmen.

Auch wenn die Forschungsergebnisse zu Erwerbsanpassungen von verheirateten Frauen und Müttern infolge von Nettolohnänderungen sehr unterschiedlich ausfallen, lässt sich eine gewisse quantitative Eingrenzung der Effekte vornehmen. Als Minimalkonsens lässt sich aus der Literatur herausfiltern, dass die Partizipationselastizität in Bezug auf den Nettolohn (Entscheidung zu arbeiten oder erwerbslos zu bleiben) von verheirateten Frauen und Müttern sehr hoch ausfällt. Auch die intensive Arbeitsmarktentscheidung ist bei dieser Erwerbsgruppe im Vergleich zu anderen Gruppen relativ stark von steuerlichen oder anderen finanziellen Anreizen abhängig. Die entsprechenden Elastizitäten weisen zum Teil Werte von annähernd 1 auf. Dies bedeutet, dass eine Senkung der marginalen Steuerbelastung um ein Prozent zu einer Steigerung des Erwerbsumfanges dieser Erwerbsgruppe um ebenfalls bis zu einem Prozent führen kann. Bei Männern und alleinstehenden Frauen liegen die Elastizitäten hingegen nahe bei null. Aus diesem Grund fokussiert dieser Bericht auf die Beschäftigungseffekte von verheirateten Frauen und Müttern.

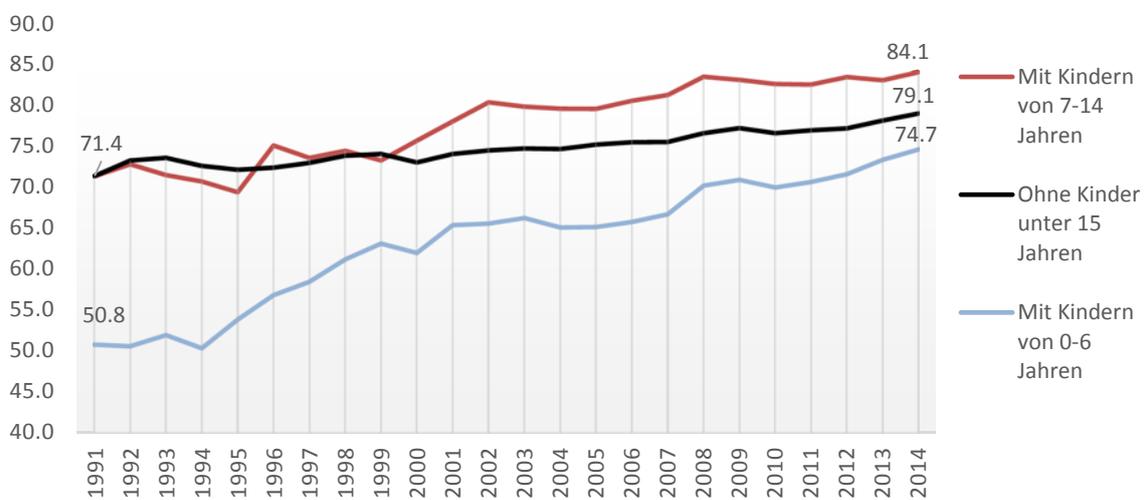
Der Bericht gliedert sich wie folgt. In Abschnitt 2 erfolgt eine Diskussion über die Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit während der letzten rund 20 Jahre in der Schweiz. In Abschnitt 3 werden die verschiedenen Elastizitätskonzepte kurz abgehandelt. Abschnitt 4 fasst die empirischen Erkenntnisse der internationalen und schweizerischen Literatur zusammen. Anhand dieser Einsichten lassen sich schliesslich die Beschäftigungseffekte von Reformen bei der Ehegattenbesteuerung (Abschnitt 5) und des Kinderdrittbetreuungsabzugs abschätzen (Abschnitt 6). Abschnitt 7 diskutiert die Grenzen der Aussagekraft der vorgenommenen Schätzung.

2 Entwicklung der Beschäftigung in der Schweiz

In einer Durchschnittsfamilie wird die Haushaltsproduktion – wenn auch nicht mehr so ausgeprägt wie früher – immer noch zu einem grösseren Teil durch die Frau übernommen. Dies zeigt sich insbesondere bei Familien mit kleinen Kindern (von 0-6 Jahren): Während der Mann durchschnittlich 30.5 Stunden für Haus- und Familienarbeit aufwendet, sind es bei der Frau 55.5 Stunden pro Woche. 1997 waren es noch 24.3 bzw. 57.6 Stunden (vgl. BFS 2014).

Konsequenz dieser Arbeitsteilung ist eine relativ tiefe Erwerbsbeteiligung der Frauen. 2014 betrug die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern zwischen 0 und 6 Jahren 74.7% (vgl. Abbildung 1). Gegenüber 1991 – als nur rund die Hälfte der Mütter mit kleinen Kindern erwerbstätig war – ist der Anstieg zwar markant. Verglichen mit Vätern von kleinen Kindern, welche 2014 eine Erwerbsquote von 98.2 Prozent aufwiesen, ist der Unterschied aber immer noch beträchtlich.

Abbildung 1: Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Frauen nach Familientyp, 1991-2014



Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung.

Bemerkung: Bis 2009 beziehen sich die Werte auf das 2. Quartal des jeweiligen Jahres. Ab 2010: Jahresdurchschnittswerte.

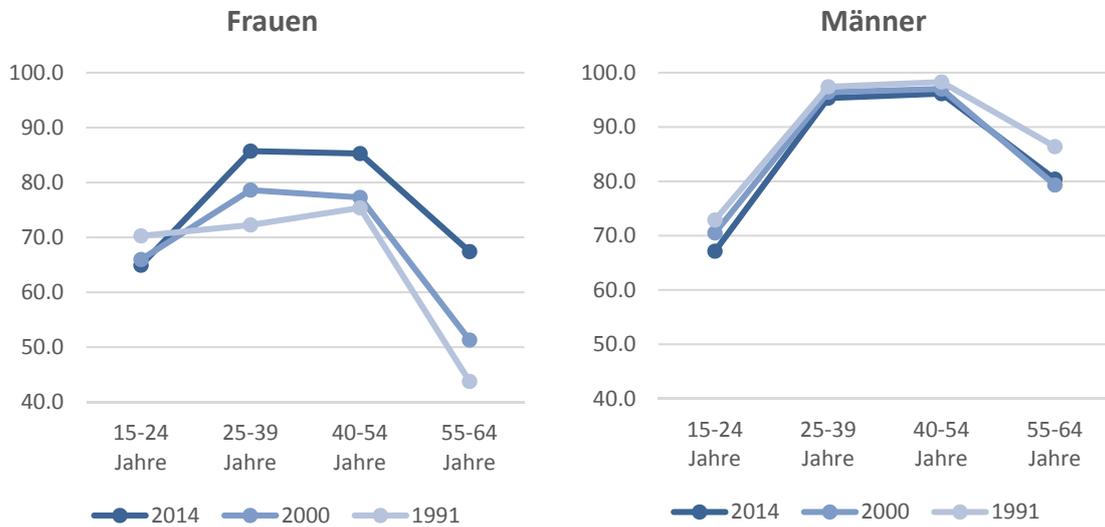
Interessanterweise ist die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen mit Kindern von 7 bis 14 Jahren höher als diejenige der Frauen ohne Kinder bzw. der Mütter mit älteren Kindern. Dies lässt sich mit einem Generationeneffekt erklären. Vergleicht man die Erwerbsquote einer bestimmten Altersgruppe im Jahr 2014 mit der gleichen Altersgruppe im Jahr 1991, so offenbart sich ein jeweils starker Anstieg. So hat seit 1991 die Erwerbsbeteiligung der Frauen in fast allen Altersklassen hinweg stark zugenommen (vgl. Abbildung 2).¹ Am ausgeprägtesten ist diese Zunahme bei den 55- bis 64-jährigen Frauen, bei welchen die Erwerbsquote von 43.8 auf 67.4 Prozent stieg. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil in der gleichen Altersgruppe der Männer die Erwerbsquote von 86.4 auf 80.4 Prozent zurückging.

21.1 Prozent der Frauen im Alter von 15-64 Jahren sind nicht erwerbstätig. Insbesondere bei Müttern mit kleinen Kindern ist dies überdurchschnittlich oft der Fall (vgl. Abbildung 3). Mehr als die Hälfte

¹ Abgenommen hat lediglich – wie bei den Männern – die Erwerbsquote der 15-24-jährigen Frauen, was mit einer gestiegenen Ausbildungsdauer erklärt werden kann.

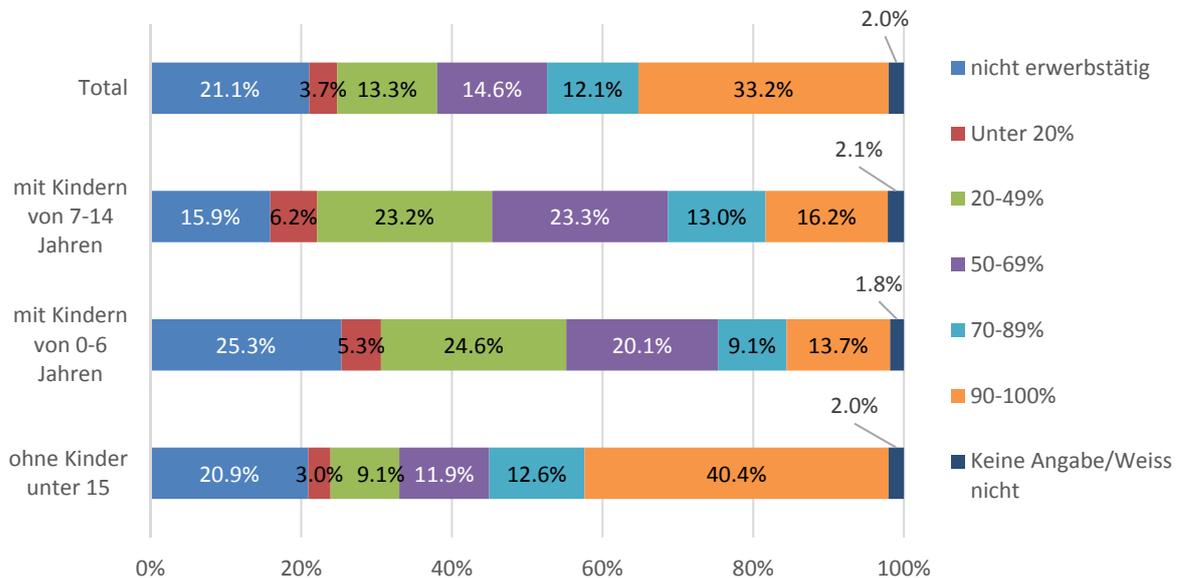
dieser Mütter gehen entweder keiner bezahlten Tätigkeit nach oder weisen einen Beschäftigungsgrad von weniger als 50 Prozent auf. Mit zunehmendem Alter der Kinder steigt aber sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch der Beschäftigungsgrad an.

Abbildung 2: Erwerbsquote nach Alter und Geschlecht, 1991-2014



Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung; eigene Darstellung.

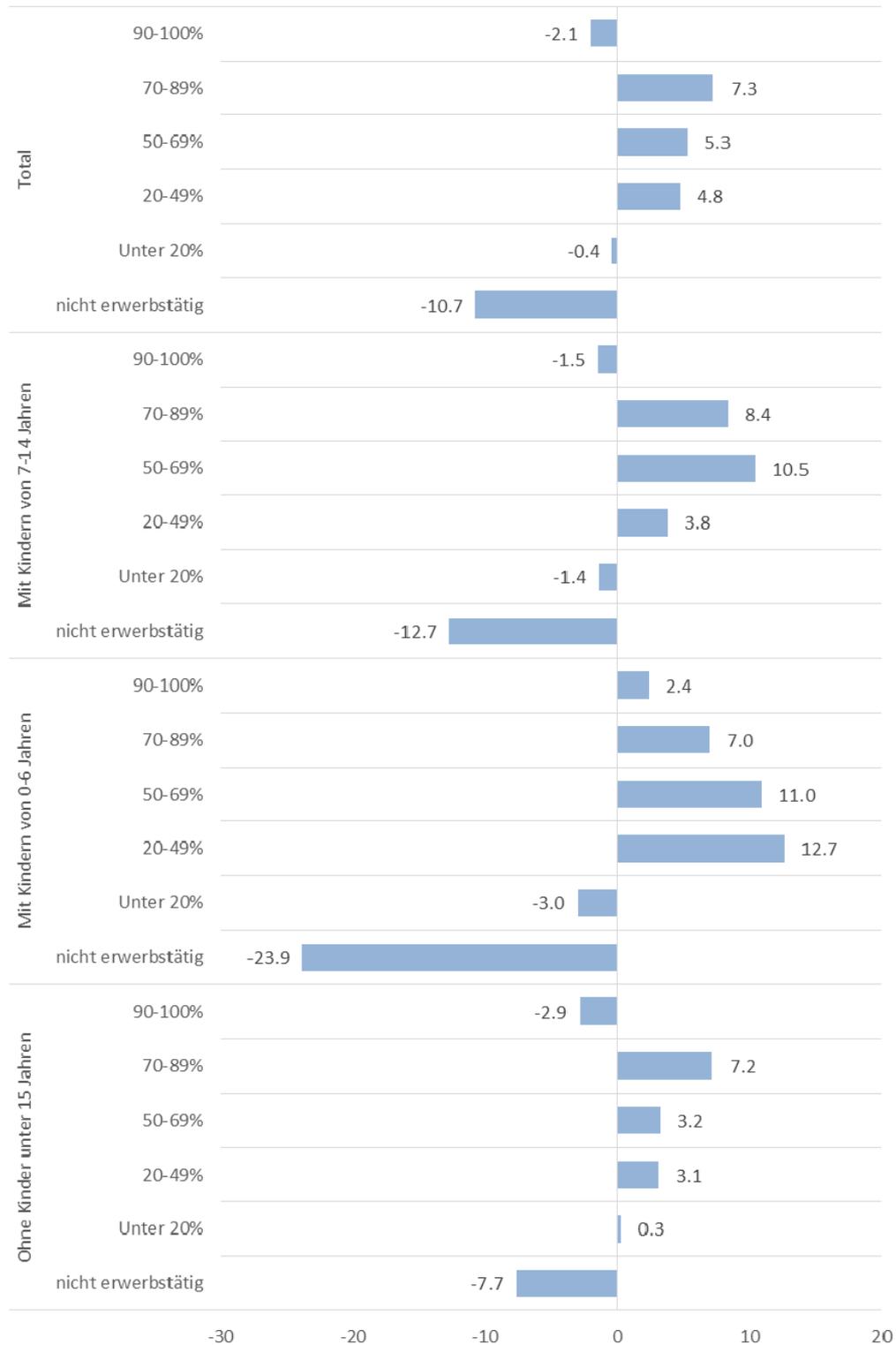
Abbildung 3: Erwerbspensen der 15- bis 64-jährigen Frauen, 2014



Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung; eigene Berechnungen.

Bei einem Vergleich mit dem Jahr 1991 wird deutlich, dass nicht nur der Anteil der Frauen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, gesunken ist. Ebenfalls leicht abgenommen haben neben Kleinstpensen (Erwerbstätigkeit unter 20%) auch der Anteil der Frauen, welche Vollzeit erwerbstätig sind (vgl. Abbildung 4). Zugenommen haben die Teilzeitpensen, wobei der stärkste Anstieg bei Müttern mit kleinen Kindern eher im unteren Teilzeitbereich (Erwerbsspensum bis 49%), bei Müttern mit Kindern zwischen 7-14 Jahren eher im mittleren Pensensbereich (50-69%) und bei Müttern mit älteren Kindern und Frauen ohne Kinder im oberen Teilzeitbereich (70-89%) zu verzeichnen war.

Abbildung 4: Veränderung der Erwerbstätigkeit (in Prozentpunkten) bei den 15- bis 64-jährigen Frauen, 1991-2014

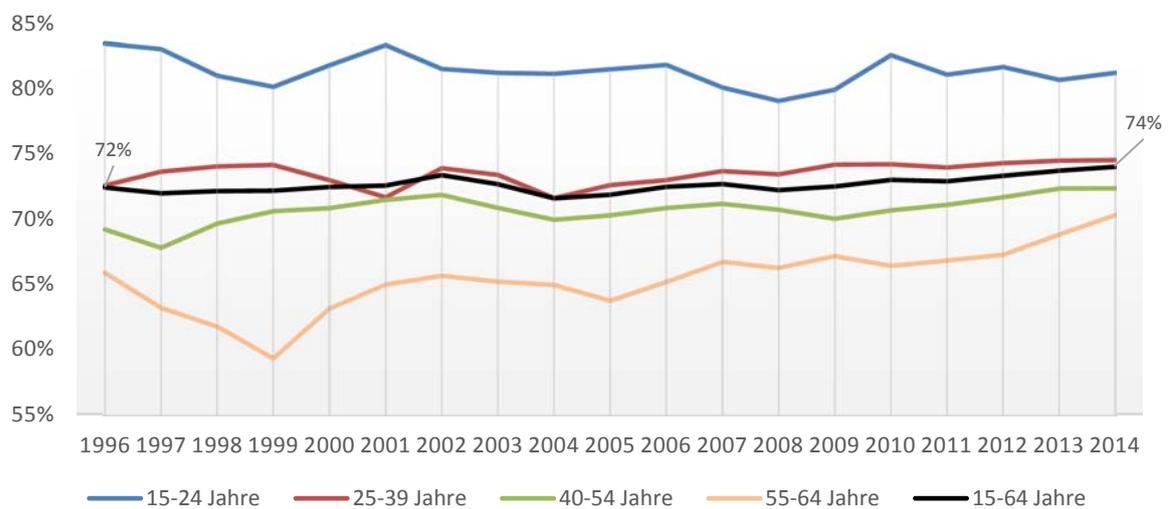


Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (diverse Tabellen); eigene Berechnungen. Bemerkung: „Keine Angabe / Weiss nicht“ wird vorliegend nicht dargestellt. Summe der Veränderungsdaten daher nicht Null.

Lesebeispiel: Der Anteil der Frauen im erwerbsfähigen Alter ohne Kinder unter 15 Jahren, welche nicht erwerbstätig sind, ist von 1991 bis 2014 um 7.7 Prozentpunkte gesunken. Bei den Frauen mit Kindern im Alter zwischen 0 und 6 Jahren sank der Anteil der Nichterwerbstätigen sogar um 23.9 Prozentpunkte.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass in den vergangenen 25 Jahren die Arbeitsmarktintegration der Frauen stetig zugenommen hat. Die Zunahme der Beschäftigung erfolgte jedoch schwerpunktmässig im Teilzeitbereich. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass der durchschnittliche Beschäftigungsgrad je Erwerbstätige relativ stabil blieb: Zwischen 1996 und 2014 nahm dieser von 72% auf 74% nur leicht zu (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad der 15- bis 64-jährigen Frauen, 1996-2014



Quelle: BFS – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (diverse Tabellen); eigene Berechnungen (Beschäftigungsgrad berechnet aus dem Quotient von Vollzeit-Erwerbsquote und Erwerbsquote). Bemerkung: Bis 2009 beziehen sich die Werte auf das 2. Quartal des jeweiligen Jahres. Ab 2010: Jahresdurchschnittswerte.

3 Von der Arbeitsmarktentscheidung zur Arbeitsangebotselastizität

3.1 Statische Elastizitäten

Die Wahl, ob überhaupt oder in welcher Höhe ein Individuum seine Arbeitskraft anbietet, hängt in einem einfachen, statischen Arbeitsangebotsmodell vor allem davon ab, wie es Freizeit gegenüber Konsumwünschen gewichtet. Mit steigendem verfügbarem Nettolohn kann entweder bei gleichem Einkommensniveau mehr Freizeit genossen oder bei gleicher Arbeitszeit mehr konsumiert werden (*Einkommenseffekt*). Andererseits steigen die Opportunitätskosten der Freizeit in Form des entgangenen Lohnes und das Arbeitsangebot steigt (*Substitutionseffekt*).

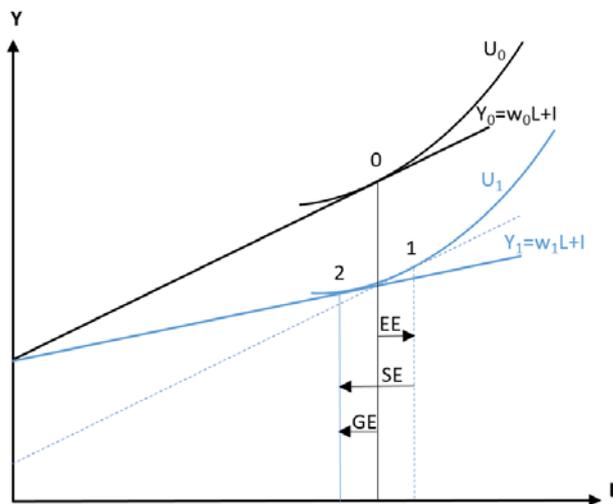
Das Ausmass der Beschäftigungsreaktion auf eine Steueränderung lässt sich mithilfe sogenannter Arbeitsangebotselastizitäten quantifizieren. Arbeitsangebotselastizitäten zeigen auf, um wieviel Prozent das Arbeitsangebot steigt, wenn der verfügbare Nettolohn um ein Prozent zunimmt. Die Aufteilung der Arbeitsangebotselastizitäten in einen Einkommens- und Substitutionseffekt ist mithilfe der sog. *Slutzky-Zerlegung* möglich.

Beinhaltet die Lohnelastizität sowohl den Einkommens- als auch den Substitutionseffekt, so spricht man von der unkompenzierten Lohnelastizität bzw. von der sog. *Marshall'schen Lohnelastizität*. Diese zeigt auf, wie sich das Arbeitsangebot infolge einer Lohnerhöhung verändert.

Wird von dieser unkompensierten Lohnelastizität der Einkommenseffekt abgezogen, dann erlangt man die um den Einkommenseffekt bereinigte Lohnelastizität – die sogenannte *kompensierte* (bzw. *Hicksche*) *Lohnelastizität*. Sie misst die Änderung des Arbeitsangebots infolge einer Änderung des Nettolohnes, unter der Annahme, dass das Nutzenniveau (gemeint ist damit der gesamte materielle und immaterielle Wohlstand einer Person) konstant bleibt. Wie oben herausgestellt, ist der Substitutionseffekt, d.h. die kompensierte Lohnelastizität, positiv. Hingegen sinkt mit wachsendem Einkommen das Arbeitsangebot, wenn Freizeit ein normales Gut ist. Die Einkommenselastizität ist demnach negativ. Die *Hicksche Lohnelastizität* ist folglich immer grösser als die *Marshallsche*. Je nach Überwiegen des Einkommens- oder Substitutionseffekts kann eine Steuererhöhung sowohl zu einer Ausweitung als auch zu einer Kontraktion des Arbeitsangebots führen.

Die Einkommens- und Substitutionseffekte bzw. die Slutsky-Zerlegung lassen sich grafisch visualisieren (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Substitutions- und Einkommenseffekt



Quelle: Keuschnigg (2005, S. 59)

In der Ausgangslage sieht sich eine Person mit ihrer Wahl über den Beschäftigungsumfang konfrontiert. Diese hängt von ihrer Indifferenzkurve², d.h. ihrer konkreten Gewichtung von Freizeit und Konsum, ab. Die Konsummöglichkeiten sind durch das Nettoeinkommen (Y_0) vorgegeben, welches wiederum durch die sogenannte Budgetrestriktion ($Y_0 = w_0L + I$) beschränkt ist. Die Konsummöglichkeiten hängen also vom erzielbaren Nettolohn (w_0), dem Beschäftigungsgrad (L) sowie den sonstigen Einkünften (I) ab. Die Erwerbssperson entscheidet sich für den Beschäftigungsgrad, welcher ihren Nutzen maximiert und gerade noch mit dem zur Verfügung stehenden Budget erzielbar ist. In der grafischen Darstellung ist dies die Situation im Punkt 0, dem Berührungspunkt von Indifferenz- und Budgetkurve.

Nun wird die Steuer auf dem Erwerbseinkommen erhöht. Dadurch sinkt isoliert betrachtet erst einmal das verfügbare Einkommen. Die betroffene Person wird aufgrund des gesunkenen Einkommens mehr arbeiten wollen, um einen Teil der Einkommenseinbußen wieder wettzumachen. Erzielt würde, bei tieferem Nutzenniveau U_1 und vorerst noch alten Preisen (gekennzeichnet durch die blau gestrichelte Budgetlinie), die Situation 1. Die Bewegung vom Punkt 0 zu 1 widerspiegelt insofern den Einkommenseffekt (EE). Aufgrund der Lohnsteuer verändert sich jedoch die Budgetrestriktion, ihre

² Die Indifferenzkurve stellt grafisch die Menge an verschiedenen Alternativen, welche dasselbe Nutzenniveau, U_0 , generieren, dar.

Steigung, d.h. der Zuwachs an verfügbarem Einkommen mit steigendem Erwerbsspensum sinkt (vgl. blaue Linie; Y_1). Das Erwerbsspensum wird aufgrund der veränderten Preise reduziert und mehr Freizeit konsumiert. Die Bewegung von Punkt 1 hin zu Punkt 2 gibt den Substitutionseffekt (SE) wieder. Der Gesamteffekt (GE) entspricht schliesslich der Anpassung des Beschäftigungsgrads aus der Ausgangslage (0) hin zur Nachsteuersituation (2).

3.2 Dynamische Elastizitäten

Neben der unkompensierten und der kompensierten Lohnelastizität existieren zwei weitere wichtige Konzepte von Lohnelastizitäten: die intertemporale Substitutionelastizität (sog. Frisch-Lohnelastizität) und die aus einem vollständig dynamischen Lebenszyklusmodell abgeleitete Elastizität.³

Die Frisch-Lohnelastizität hält den marginalen Nutzen des (langfristigen) Vermögens konstant. Anders ausgedrückt: Die Frisch-Elastizität berücksichtigt, dass eine einmalige Politikreform nicht nur den aktuellen Lohn, sondern die gesamten zukünftigen Lohnerwartungen gleichermassen verändert, was wiederum – via den Wunsch, den Konsum über die Lebensdauer hinweg zu glätten – Einfluss auf die Vermögensakkumulation und schliesslich das heutige Arbeitsangebot nimmt. Die Frisch-Elastizität fällt jeweils höher aus als die beiden diskutierten statischen Elastizitäten.

Vollständig dynamisierte Modelle lassen zu, dass sich die Lohnentwicklungskurve infolge einer Steuerreform verändert.⁴ Faktoren, welche auf die Lohnentwicklung Einfluss nehmen können, sind insbesondere Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die das Humankapital langfristig steigern, oder ein Stellenwechsel. Eine Senkung der marginalen Steuerlast für hohe Einkommen kann beispielsweise den Anreiz erhöhen, eine Weiterbildung in Angriff zu nehmen, da der nach der Weiterbildung erzielbare höhere Nettolohn infolge der Steuerreform zusätzlich zunimmt. Eine solche Steuerreform erhöht aber auch die Rendite infolge des *learning by doing* („Lernen durch Handeln“).⁵ Die vorübergehende Aufgabe einer Erwerbstätigkeit ist also mit langfristigen Kosten verbunden, da während der Dauer der Nichterwerbstätigkeit das Humankapital infolge des Ausbleibens des *learning by doing*-Effekts abnimmt oder bestenfalls gleich hoch bleibt. Dies kann beispielsweise ein Grund sein, weshalb Mütter mit kleinen Kindern selbst bei sehr hohen Betreuungskosten und einer hohen marginalen Steuerbelastung auf eine temporäre Erwerbsaufgabe verzichten, um im Beruf zu bleiben und ihre späteren Karrierechancen intakt zu halten. Interessanterweise zeigen die empirischen Studien aber gerade, dass die dynamisch geschätzten Arbeitsangebotselastizitäten bei Frauen ausserordentlich hoch ausfallen.⁶

Aufgrund der verschiedenen Konzepte stellt sich die Frage, welche der diskutierten Elastizitäten die geeignete ist. Die statischen Konzepte unterstellen, dass Individuen ihren Konsum nicht über ihre Lebensphase hinweg glätten wollen (bzw. dass sie ihre Entscheidungen nur aufgrund ihrer heutigen Situation treffen und die Zukunft keine Rolle spielt) oder glätten können, weil dies ihnen aufgrund von Kreditrestriktionen nicht möglich ist. Ersteres dürfte der Realität kaum standhalten. Das Vorliegen von Kreditrestriktionen dürfte hingegen relevant sein. In der Realität vergeben Kreditinstitute nur bei Vorliegen ausreichender Bonität Kredite. Kaum ein Finanzinstitut wird einem jungen Haushalt mit

³ Vgl. für die folgenden Ausführungen Blundell und MaCurdy (1999) sowie Meghir und Philips (2010).

⁴ Im Gegensatz dazu bleibt bei der Frisch-Lohnelastizität die Steigung der Lohnentwicklungskurve gleich (Wachstumsraten bleiben unverändert), sie verschiebt sich lediglich einmalig infolge einer Steuerreform.

⁵ Mit zunehmender Arbeitserfahrung steigt die Produktivität und mit ihr der Lohn.

⁶ Vgl. Keane (2011, S. 1069) sowie die Diskussion in Abschnitt 4.2.

einem geringen Einkommen einen Kredit vergeben, weil es erwartet, dass das Einkommen dieses Haushaltes in einer viel späteren Lebensphase höher sein wird und der Haushalt dann den Kredit zurückzahlt. In der Realität existieren also gewisse Liquiditätsbeschränkungen.

Die Literatur ist sich einig, dass das vollständig dynamisierte Lebenszyklusmodell die geeignete Ausgangsbasis darstellt, um langfristige Arbeitsangebotsreaktionen infolge von Politikreformen zu evaluieren. Allerdings werden hierfür eine Reihe von Informationen benötigt, welche in Datensätzen nicht enthalten sind und daher via andere verfügbare Variablen approximiert werden müssen.

4 Empirische Erkenntnisse

4.1 Schätztechnische Herausforderungen

Die Schlüsselgrösse zur Quantifizierung von Beschäftigungseffekten infolge von Änderungen im Steuer- und Transfersystem ist also die sogenannte Arbeitsangebotselastizität. Diese zeigt auf, um wieviel Prozent das Arbeitsangebot steigt, wenn der verfügbare Nettolohn um ein Prozent zunimmt. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen der extensiven Erwerbsswahl bzw. der Partizipationsentscheidung (geht eine Person überhaupt einer bezahlten Erwerbstätigkeit nach?) und der intensiven Erwerbsswahl (für den Fall, dass jemand erwerbstätig ist: welches Beschäftigungspensum wird gewählt?)

Zahlreiche internationale Studien haben in der Vergangenheit den Versuch unternommen, die Arbeitsangebotselastizitäten von Frauen und Männern zu quantifizieren. Aufgrund verschiedener Probleme, welche methodisch selbst bei sehr ausgeklügelten statistischen Verfahren nur schwierig in den Griff zu bekommen sind, unterscheiden sich die Herangehensweisen in den Studien stark, was sich in sehr grossen Bandbreiten von Schätzungen zu den Elastizitäten niederschlägt.

Auf den ersten Blick überrascht es, dass trotz jahrzehntelanger Forschung immer noch eine hohe Unsicherheit über die Höhe der Arbeitsangebotselastizitäten herrscht. Bei einer vertieften Auseinandersetzung mit der Thematik lassen sich die Gründe hierfür jedoch schnell orten. Die Probleme, mit denen die empirische Forschung bei der Schätzung von Lohnelastizitäten konfrontiert ist, sind in erster Linie methodischer Art. Insbesondere die drei nachfolgend genannten Aspekte stellen eine Herausforderungen dar und können – bei mangelnder Berücksichtigung – zu inkonsistenten Elastizitäten-Schätzungen führen:⁷

- *Unbekannte Präferenzen:* Personen, welche ungern arbeiten, wählen ein kleineres Arbeitspensum. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass solche Personen mit starken Freizeitpräferenzen tendenziell weniger in ihre Ausbildung investieren und damit nur ein unterdurchschnittliches Lohneinkommen erzielen können. Folglich besteht eine positive Korrelation zwischen Lohn und Arbeitszeit. Diese positive Korrelation muss also nicht unbedingt ihren Ursprung in unterschiedlichen Nettolöhnen haben, sondern kann auch auf unterschiedliche Freizeitpräferenzen und Ausbildungsentscheidungen zurückzuführen sein. Die verschiedenen Effekte lassen sich nur schwer voneinander trennen, da Freizeitpräferenzen der einzelnen Individuen in der Regel nicht bekannt sind. Werden diese bei der empirischen Analyse jedoch nicht oder nur unzureichend berücksichtigt, führt dies zu einer Überschätzung des Einflusses von Steuern auf das Arbeitsangebot.

⁷ Für eine ausführliche Diskussion von weiteren, hier nicht diskutierten, Schätzproblemen siehe Meghir und Philips (2010) sowie Keane (2011).

- *Progressive Steuern*: In einem progressiven Steuersystem wird von zwei Personen mit identischen Stundenlohn diejenige mit einem höheren Erwerbsumfang stärker belastet. Aufgrund dieser Problematik kann bei einer Schätzung über die Lohnelastizitäten gar ein falsches Vorzeichen resultieren: Je höher der Erwerbsumfang, desto höher die marginale Steuerlast auf dem Einkommen, bzw. umgekehrt – in der falschen Lesart – je höher die marginale Steuerlast, desto höher der Erwerbsumfang.
- *Selektionseffekt*: Die Lohnerwartungen von nicht erwerbstätigen Personen sind nicht bekannt. Es ist auch schwierig, Annahmen über die potenziell erzielbaren Lohneinkünfte dieser Personen zu treffen. Zwar kann beispielsweise über das sozio-ökonomische Profil (Ausbildung, Alter, etc.) der potenziell zu erzielende Lohn der Nichterwerbstätigen von den beobachtbaren Löhnen der Erwerbstätigen abgeleitet werden. Allerdings liegt der Grund einer Nichterwerbstätigkeit oft gerade darin, dass solche Personen höhere Fixkosten der Erwerbstätigkeit (zum Beispiel starke Freizeitpräferenzen, Eigenbetreuungswünsche der Kinder oder einen langen Anfahrtsweg zum Arbeitsplatz) aufweisen oder aufgrund irgendwelcher nicht-beobachtbaren Gründe, eine tiefere Arbeitsproduktivität haben.

Weitere problematische Annahmen betreffen die gewählte Modelldarstellung: Arbeitskräfte können – mit wenigen Ausnahmen – nicht aus einem grossen Menu möglicher Erwerbsumfänge wählen. Falls sie überhaupt eine Wahl haben, kann zumeist nur zwischen wenigen Arbeitszeitmodellen gewählt werden (z.B. Erwerbsumfang von 50%, 80% oder 100%). Nicht vernachlässigbar sind auch die Fixkosten, die sich bei einer Erwerbsaufnahme ergeben und einen massgeblichen Abhalteeffekt vom Arbeitsmarkt ausüben können (z.B. Notwendigkeit des Erwerbs eines zweiten Autos oder externe Kinderbetreuung). Studien kommen zum Ergebnis, dass die Arbeitsangebotselastizitäten deutlich tiefer ausfallen, wenn Fixkosten berücksichtigt werden (vgl. Cogan 1981; Evers et al. 2008).

Die empirische Forschung hat eine Reihe von Methoden entwickelt, um diese Probleme in den Griff zu bekommen. Je nach verfügbaren Daten sind die gewählten Ansätze jedoch sehr unterschiedlich und können einen grossen Einfluss auf die Parameterschätzungen ausüben (Mroz 1987, Evers et al. 2008).

4.2 Internationale Literatur zu Arbeitsangebotselastizitäten

Aufgrund der zahlreichen Studien, welche Arbeitsangebotselastizitäten schätzen, sowie der oft sehr unterschiedlichen Methoden und damit eingeschränkten Vergleichbarkeit, ist es sinnvoll, sich auf die Literaturübersichten von Blundell und MaCurdy (1999), Evers et al. (2008), Meghir und Philips (2010) sowie Keane (2011) zu konzentrieren. Der Vorteil liegt darin, dass mit diesen vier Übersichtsartikeln das gesamte Forschungsfeld abgedeckt wird und die Autoren oft auch eine Gewichtung bzw. Plausibilisierung der einzelnen diskutierten Studien vornehmen. Durch die Besprechung dieser vier Übersichtsstudien lässt sich folglich eine Konsensschätzung der Arbeitsmarktökonomie ableiten.

Diesbezüglich ist insbesondere die Arbeit von Evers et al. (2008) von Interesse, da die Autoren mithilfe einer empirischen Meta-Analyse die sehr unterschiedlichen Forschungsarbeiten zusammenführen. Indem die Autoren die Einflüsse der unterschiedlichen Methoden und Datengrundlagen berücksichtigen, lässt sich aus den 209 verwendeten Elastizitäten (aus 30 verschiedenen Studien) eine konsolidierte Meta-Elastizität herauschälen. Evers et al. (2008) schätzen solche konsolidierten Elastizitäten jeweils getrennt für Frauen⁸ und Männer und leiten anhand der Schätzergebnisse diese für verschiedene Länder ab. Dabei zeigt sich, dass die unkompenzierte Arbeitsangebotselastizität

⁸ In fast allen zugrunde gelegten Studien wurde das Erwerbsverhalten von verheirateten Frauen untersucht.

für Männer nahe bei null liegt. Für die Niederlande und Schweden wird die Elastizität auf 0.12 geschätzt, für die USA auf -0.01. Diese sehr ähnlichen Elastizitäten sind statistisch nicht signifikant voneinander verschieden.

Bei den Frauen fallen die Unterschiede in den Elastizitäten hingegen deutlicher aus. In den Niederlanden – einem Staat mit einem ähnlichen Erwerbsverhalten der Frauen wie in der Schweiz – beträgt die Elastizität rund 0.5. Bei Frauen mit kleinen Kindern (unter 6 Jahren) dürfte die Elastizität etwa 0.25 Punkte höher ausfallen (vgl. Tabelle 1) und damit auf rund 0.75 zu stehen kommen. Dies bedeutet, dass eine Nettolohnerhöhung um ein Prozent zu einer Beschäftigungsausweitung um 0.75 Prozent führt.

Tabelle 1: Unkompensierte Lohnelastizitäten nach Ländern und Geschlecht

	Männer	Frauen ^a	Frauen mit Kleinkindern
Niederlande	0.12	0.49	
Grossbritannien		0.34	
USA	-0.01	0.29	
Schweden	0.12	0.62	
Total			um 0.24 Prozentpunkte höher ^b

Quelle: Evers et al. (2008). Bemerkung: ^a Ohne statistische Ausreisser; ^b Summe der geschätzten Koeffizienten aus *mit Kind* (-0.79) und *mit Kind unter 6 Jahren* (+1.03).

Bei einem Vergleich bzw. einer Zusammenführung der Ergebnisse aus den Literaturübersichten von Blundell und MaCurdy (1999), Evers et al. (2008), Meghir und Philips (2010) sowie Keane (2011) lässt sich ein gewisser Minimalkonsens in der Arbeitsmarktforschung feststellen. Es lassen sich die folgenden Aussagen zur empirischen Evidenz treffen:

1. *Extensive Erwerbswahl elastischer als intensive:* Die Elastizität der Entscheidung, erwerbstätig zu sein (extensive Entscheidung bzw. Partizipationsentscheidung) übersteigt die Elastizität in Bezug auf die Arbeitsstundenwahl (intensive Erwerbsentscheidung) (vgl. auch Heckman 1978; Cogan 1981; Mroz 1987; Blundell et al. 1988; Røed und Strøm 2002, 90). Aufgrund der steigenden Beschäftigungsquote der Frauen, wie sie in fast allen westlichen Ländern in den letzten Jahrzehnten festzustellen war, muss angenommen werden, dass die Arbeitsangebotselastizität insgesamt gesunken ist (Evers et al. 2008). Der Grund liegt darin, dass für einen immer grösseren Teil der Erwerbsbevölkerung die inelastischere intensive Erwerbsentscheidung relevant wird.
2. *Sehr geringe intensive Arbeitsangebotselastizitäten bei Männern und alleinstehenden Frauen:* Männer sowie alleinstehende Frauen arbeiten in der Regel Vollzeit. Sie reagieren sehr unelastisch auf Lohnanreize und passen ihre Erwerbsentscheidung bei Änderungen des Steuer- und Transfersystems kaum an. Die intensiven Arbeitsangebotselastizitäten liegen nahe bei null (in den meisten Fällen zwischen 0 und 0.1). Die Partizipationselastizität dieser Gruppe kann jedoch bei tiefem oder mittlerem Ausbildungsniveau ausgeprägter ausfallen (vgl. Meghir und Philips 2010).
3. *Elastische Arbeitsangebotsentscheidung bei verheirateten Frauen:* Sowohl die Partizipationselastizität als auch die intensive Arbeitsangebotselastizität fällt bei verheirateten Frauen relativ hoch aus. Die gesamten Lohnelastizitäten dürften im Bereich zwischen 0.5 und 0.8 liegen.⁹

⁹ Die Medianwerte der in den Übersichtsartikeln ausgewiesenen Arbeitsangebotselastizitäten betragen 0.78 (Blundell und MaCurdy), 0.63 (Meghir und Philips 2010), 0.27 (Evers et al. 2008) bzw. 2.8 Keane (2011). Evers et al. (2008) kommen im Rahmen ihrer Meta-Analysen auf Elastizitäten von ungefähr 0.5 für die Niederlande (vgl. Tabelle 1). Der hohe Medianwert im Übersichtsartikel von

Zieht man nur Studien mit Analysen auf Basis der Jahresarbeitszeit heran, so liegt gemäss Meghir und Philips (2010) die Elastizität bei knapp 1. Auch die Partizipationselastizität könnte in etwa in diesem Bereich liegen.

4. *Elastizitäten für Frauen mit kleinen Kindern und alleinerziehenden Müttern am höchsten:* Sehr hohe Elastizitäten zeigen verheiratete Mütter mit Kleinkindern auf. Gemäss der Meta-Studie von Evers et al. (2008) liegt die Arbeitsangebotselastizität bei Müttern mit kleinen Kindern um rund 0.25 Prozentpunkte höher als bei verheirateten Frauen ohne kleine Kinder. Auch ist gemäss der internationalen Forschungsliteratur relativ unumstritten, dass die Partizipationselastizität von alleinerziehenden Müttern zu den höchsten aller soziodemografischen Gruppen gehört (Meghir und Phillips 2010).

Es muss allerdings bezweifelt werden, ob diese Aussage zu den Alleinerziehenden so auch für die Schweiz zutrifft: Einerseits fällt die Erwerbsquote der Alleinerziehenden mit Kindern unter 15 Jahren mit 87.8% sehr hoch aus (zum Vergleich: bei Müttern mit Partner liegt sie bei 78.2%), andererseits ist der Anteil der Teilzeitarbeitenden an allen Erwerbstätigen mit 72.4% gegenüber 82.5% bei den Müttern mit Partner deutlich geringer.¹⁰ Da das Steuer-Transfer-System in der Schweiz für Alleinerziehende je nach Kanton teilweise stark negative Arbeitsanreize in Form von Schwelleneffekten¹¹ kennt (SKOS 2012) – Grund hierfür ist unter anderem die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung – erstaunt die hohe Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe umso mehr. Dies sind alles Indikatoren dafür, dass die Arbeitsangebotselastizität der Alleinerziehenden in der Schweiz nicht zu den höchsten aller soziodemografischen Gruppen gehören kann.

5. *Sehr hohe langfristige Elastizitäten:* Dynamische Modelle finden Arbeitsangebotselastizitäten für Frauen, welche weit über 1 liegen. Die vier von Keane (2011) diskutierten Studien kommen auf Elastizitäten im Bereich von 2.8 bis 5.6. Der Grund, wieso diese Werte um ein Vielfaches höher sind als in statischen Analysen ist darin zu suchen, dass wichtige Parameter wie Familienplanung (Kinderwunsch und Heiratsentscheidung) oder erhöhte Investitionen in Aus- und Weiterbildungsmassnahmen auf eine Veränderung des Nettolohnes reagieren und damit verstärkend auf die Arbeitsangebotsentscheidung wirken.

Tabelle 2 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen. Diese beinhaltet neben der extensiven und der intensiven Elastizität auch die Gesamtelastizität, welche das gewichtete Mittel der ersten beiden Elastizitäten darstellt.

Tabelle 2: Übersicht zu Arbeitsangebotselastizitäten

	<i>Arbeitsangebotselastizität (statisch)</i>		
	extensiv	intensiv	total
<i>Männer und alleinstehende Frauen</i>	>0	(≈ 0)	0 bis 0.1
<i>verheiratete Frauen</i>	≈ 1	(0.5)	0.5 bis 1
<i>Frauen mit kleinen Kindern</i>	(≈ 1)	(0.75)	0.75 bis 1
<i>Alleinerziehende Frauen</i>	≈ 1	(>1)	>1

Quellen: Zusammenstellung basierend auf den Analysen von Blundell und MaCurdy (1999), Evers et al. (2008), Meghir und Philips (2010) sowie Keane (2011). Werte in Klammern: Ergebnisse lassen sich nicht direkt aufgrund der genannten Quellen ableiten (eigene, anhand der Literaturübersicht abgeleitete Einschätzung).

Keane (2011) lässt sich damit erklären, dass 5 von den 8 analysierten Studien ein dynamisches strukturelles Modell zugrunde legen.

¹⁰ Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung des Bundesamtes für Statistik. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014.

¹¹ Schwelleneffekte liegen dann vor, wenn durch eine Zunahme des Bruttoeinkommens infolge einer Beschäftigungsausweitung das verfügbare Einkommen nicht steigt, sondern sogar sinkt.

4.3 Studien zur Arbeitsangebotselastizität in der Schweiz

Für die Schweiz haben unter anderem Gerfin (1992; 1993) sowie Kolodziejczyk (2003) die Arbeitsangebotselastizitäten von Frauen geschätzt. Neuere Studien existieren nicht.

Gerfin (1992) unterstellt ein diskretes Wahlmodell (sog. *discrete choice model*), in dem Frauen verschiedene Arbeitsofferten bekommen, die sich in Lohn und Arbeitszeit unterscheiden. Simulationen zeigen für dieses Modell, dass die Lohnelastizitäten bei den verheirateten Frauen deutlich höher sind als bei den alleinstehenden. Die geschätzten Partizipationelastizitäten bei den verheirateten Frauen betragen je nach Schätzmethode zwischen 0.85 und 1.03, während sie bei den alleinstehenden bei 0.08 bis 0.14 liegen. Die unbedingten Stunden-Elastizitäten (Veränderung des Arbeitsvolumens bei einer Lohnänderung) schätzt Gerfin bei den verheirateten Frauen auf 1.04 bis 1.10, bei den alleinstehenden auf 0.09 bis 0.18.

Gerfin (1993) untersucht die Lohnelastizitäten für Frauen, wenn diese nur drei Zeitmenüs zur Auswahl haben: Die Entscheidung nicht, Teilzeit oder voll zu arbeiten. Er findet, dass die Lohnelastizitäten der arbeitenden Frauen relativ gering sind (zwischen 0.14 und 0.51), während die Partizipationelastizitäten der nichtarbeitenden Frauen in Bezug auf den Lohn etwa doppelt so hoch sind (zwischen 0.32 und 1.06).

Kolodziejczyk (2003) schätzt die Partizipationelastizitäten und die bedingte Arbeitsangebotsfunktion von verheirateten Frauen in Abhängigkeit des Arbeitseinkommens und der Arbeitszeit des Ehemannes. In Bezug auf die Partizipationswahrscheinlichkeit zeigt sich, dass diese mit zunehmendem Einkommen des Ehemannes sinkt. Dieses Ergebnis kann modelltheoretisch damit erklärt werden, dass erstens ein höheres Einkommen des Ehemannes dazu führt, dass die Ehefrau aufgrund des Einkommenseffekts mehr Zeit für unbezahlte (und damit steuerfreie) Hausarbeit oder Freizeitaktivitäten verwendet. Zweitens erhöht ein höheres Einkommen des Ehemannes den marginalen Steuersatz des Ehepaares, wodurch die Neigung der Ehefrau, Arbeit anzubieten, nochmals sinkt. Wie bei Gerfin zeigen auch die empirischen Ergebnisse von Kolodziejczyk, dass das bedingte Arbeitsangebot mit Lohnelastizitäten zwischen 0.48 und 0.615 relativ elastisch ist. In Bezug auf den Lohn des Ehemannes zeigt sich eine Elastizität des Arbeitsangebots der Ehefrau von zwischen -0.63 und -0.71.

Einschränkend ist festzuhalten, dass die Arbeitsmarktintegration der Frauen in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gestiegen ist (vgl. Abschnitt 2). Insofern dürften die Elastizitäten, wie sie von Gerfin (1992; 1993) sowie Kolodziejczyk (2003) geschätzt worden sind, gesunken sein, da ihre Studien auf mittlerweile veralteten Datensätzen der Jahre 1981 und 1998 basieren.

Die Ergebnisse dieser drei Studien für die Schweiz reihen sich dennoch gut in die Erkenntnisse der internationalen Forschungsliteratur ein.¹² Die geschätzten Elastizitäten decken sich mit denen in Tabelle 2. Alle drei Studien zeigen, dass die Elastizitäten bei den verheirateten Frauen deutlich höher sind als bei den alleinstehenden. Die Wahrscheinlichkeit und der Umfang der Erwerbstätigkeit einer verheirateten Frau sinken ausserdem, je höher das Einkommen des Ehemannes ist. Dies bedeutet, dass ein System mit hohen Grenzsteuersätzen deutlich stärkere Arbeitsangebotseffekte auf die weibliche als auf die männliche Bevölkerung ausübt.

¹² Wobei auch der Grossteil der internationalen Studienergebnissen Erkenntnisse liefert, die mittlerweile veraltet sind.

5 Übergang von der Haushaltsbesteuerung zur Individualbesteuerung

5.1 Abgrenzung der Fragestellung

Die Reform der gemeinsamen Besteuerung von Ehepaaren ist ein politisches Dauerthema. Dabei steht in der Diskussion zumeist die ungleiche steuerliche Behandlung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren im Vordergrund, wobei je nach Einkommens- und Familienkonstellationen der eine Zivilstand gegenüber dem anderen sowohl privilegiert als auch benachteiligt werden kann. Derzeit besteht bei der direkten Bundessteuer noch für rund 80'000 Zweiverdiener-Ehepaare eine Mehrbelastung gegenüber Konkubinatspaaren (vgl. Bundesrat 2013). Auf kantonaler Ebene ist die sog. Heiratsstrafe hingegen in den meisten Fällen beseitigt worden. Gemäss Peters (2014) ist die Steuerbelastung der Ehepaare nur noch in den Kantonen Aargau und Waadt für niedrige Einkommen über 10 Prozent höher als diejenige der Konkubinatspaare. Demgegenüber fällt die Steuerbelastung der Ehepaare oftmals mehr als 10 Prozent tiefer aus als bei unverheirateten Paaren mit dem gleichen Einkommen.

Grundsätzlich stehen dem Gesetzgeber verschiedene Modelle zur Verfügung, um eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung zu erzielen. Die beiden Pole bilden dabei die gemeinsame Besteuerung mittels Vollsplitting und die getrennte Besteuerung im Rahmen der Individualbesteuerung von Ehegatten. Mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung¹³ und dem Veranlagungswahlrecht¹⁴ existieren ausserdem Zwischenformen dieser beiden Modelle.

Das Bundesgericht erachtet einen Übergang zu einer Individualbesteuerung aus verfassungsrechtlicher Perspektive zwar grundsätzlich als möglich, hält jedoch Korrekturen am reinen Modell der Individualbesteuerung für erforderlich. Im Rahmen einer solchen modifizierten Individualbesteuerung muss der Gesetzgeber durch geeignete Korrektive einer Überbelastung namentlich der Einverdiener-Ehepaare entgegenwirken.¹⁵ Diese tritt bei der reinen Individualbesteuerung bei Einverdiener-Ehen gegenüber echt Alleinstehenden auf, weil vom gleichen Einkommen eine Person mehr leben muss.

Das Bundesgericht ging in seinem Urteil von der Ehe als eine Wirtschafts-, d.h. eine Erwerbs- und Verbrauchseinheit aus, wobei sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unabhängig von Güterstand und Rollenverteilung unter den Ehepartnern grundsätzlich nach dem Gesamteinkommen des Ehepaars bestimmt. Dass nur ein Partner erwerbstätig ist, dürfe mindestens dann nicht zu einer höheren Steuerbelastung führen, wenn ein Partner wegen Kindererziehung, Angehörigen-Betreuung, aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Mangel an Arbeitsgelegenheiten gegen seinen Willen nicht erwerbstätig sein könne. Dies schliesse nicht aus, dass den höheren Gewinnungskosten und eventuell analogen Zusatzbelastungen bei Erwerbstätigkeit beider Gatten durch angemessene Abzüge

¹³ Bei diesem Modell berechnet die Steuerbehörde den Steuerbetrag von Ehepaaren zunächst wie bisher, indem sie die Einkommen der Ehegatten zusammenrechnet und den Verheiratetentarif anwendet. Danach nimmt sie eine alternative Berechnung des Steuerbetrags vor. Erwerbseinkommen und die damit verbundenen Abzüge sowie Renteneinkommen werden dabei den einzelnen Ehegatten individuell zugewiesen. Die übrigen Einkommensarten und Abzüge werden hälftig aufgeteilt. Auf das so berechnete Einkommen wird der Tarif für Alleinstehende angewendet. Der niedrigere der beiden nach diesen Methoden berechneten Beträge wird dem Ehepaar in Rechnung gestellt.

¹⁴ Bei diesem Modell kann das Ehepaar zwischen der Zusammenveranlagung mit Teilsplitting oder der Individualbesteuerung wählen.

¹⁵ BGE 110 Ia 7 E. 3b.

Rechnung getragen werde. Ob weitere Gründe in gewissen Fällen eine unterschiedliche Belastung von Ein und Zweiverdiener-Ehepaaren rechtfertige, könne offen bleiben.¹⁶

Die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung (2004, S. 36) warf demgegenüber die Frage auf, ob man sich in einem Individualbesteuerungssystem auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Paares berufen könne oder ob man sich nicht eher auf diejenige der Einzelperson abstützen müsste. Die Bundesverfassung regelt die Frage der Steuereinheit (Individuum oder (Ehe)paar) nicht. Demgegenüber will die hängige Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (13.085) in der Verfassung festschreiben, dass für Ehepaare eine gemeinsame Besteuerung vorzusehen wäre. Der Wechsel zur Individualbesteuerung, die in ihrer reinen Form grundsätzlich vom Individuum und nicht von einer ehelichen (Wirtschafts-)Gemeinschaft ausgeht, wäre bei Annahme der Volksinitiative ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen.

Vorliegend interessieren jedoch nicht die steuer- bzw. verfassungsrechtlichen Aspekte einer Reform der Ehegattenbesteuerung, sondern vielmehr die Beschäftigungswirkungen, welche mit einer Reform der Ehegattenbesteuerung verbunden wären.

Der Fokus liegt hier auf einem Übergang zu einer reinen Form der Individualbesteuerung. Von Details der Ausgestaltung einer allfälligen modifizierten Form der Individualbesteuerung und deren Auswirkungen wird nachfolgend abstrahiert. So wird insbesondere die Frage ausgeklammert, wie damit umzugehen ist, dass bei Umsetzung der reinen Form der Individualbesteuerung ein bedeutender Teil der Ehepaare mit einer deutlichen Steuererhöhung konfrontiert ist.

Der Grund der Schwerpunktsetzung auf die Individualbesteuerung liegt darin, dass ein solcher Übergang deutlich positivere Beschäftigungswirkungen mit sich bringen würde als ein Splitting und damit die Obergrenze der Beschäftigungswirkungen umreisst, welche eine Reform der Ehegattenbesteuerung mit sich bringen würde. Bei einem Übergang zu einem Splittingsystem ist hingegen nicht von ausgeprägt positiven Beschäftigungswirkungen auszugehen, dies weil (1) der Grenzsteuersatz auf dem Zweiteinkommen im Splittingsystem höher ausfallen wird als bei der Individualbesteuerung und (2) weil Einverdiener-Haushalte im Splittingsystem steuerlich deutlich besser gestellt sind und daher der Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, geringer ausfällt (vgl. auch Bundesrat 2015b).

Die Beschäftigungswirkungen der Umsetzung der Individualbesteuerung dürften in etwa vergleichbar sein mit dem Reformvorschlag des Bundesrats aus dem Jahr 2012 (alternative Steuerberechnung), mit dem Unterschied, dass die Einführung der Individualbesteuerung eine vertikale Harmonisierung bedingen würde, d.h. dass diese auf allen drei Staatsebenen eingeführt werden müsste. Nachfolgend (in Abschnitt 5.2) werden die Berechnungen für die direkte Bundessteuer jedoch separat durchgeführt. Der Grund liegt darin, dass nur für die Bundesebene eine einigermaßen plausible Schätzung vorgenommen werden kann. Über die konkrete Umsetzung der Individualbesteuerung auf Ebene Kanton und Gemeinden kann lediglich spekuliert werden, weshalb sich hier eine Schätzung als ausserordentlich schwierig herausstellt. Um dennoch eine ganz grobe Orientierungshilfe über die gesamthaften Beschäftigungseffekte einer Individualbesteuerung (Ebene Bund, Kantone und Gemeinde) geben zu können, wird das theoretische Potenzial in Abschnitt 5.2 grob umrissen.

5.2 Beschäftigungswirkungen infolge Einführung der Individualbesteuerung auf Bundesebene

Um die Beschäftigungseffekte abschätzen zu können, welche infolge einer Einführung der Individualbesteuerung realisiert werden können, ist es notwendig, zahlreiche Arbeitshypothesen zu treffen.

¹⁶ BGE 110 Ia 7 E. 3c.

Aufgrund der notwendigen Vereinfachungen handelt es sich um eine rein modellhafte Herangehensweise. Steuerpolitische Detailüberlegungen werden nicht abgebildet. Je nach konkreter Ausgestaltung der Individualbesteuerung könnten die Beschäftigungswirkungen folglich anders ausfallen.

Unterstellt wird für die Berechnungen, dass sowohl der heutige Verheiratetentarif als auch der Elterntarif gestrichen wird und die Ehegatten jeweils einzeln dem Alleinstehendentarif unterstehen. Bei Familien mit Kindern wird der Abzug vom Steuerbetrag (Berechnungsjahr 2011: 250 Franken je Kind) jeweils hälftig auf die beiden Ehepartner aufgeteilt. Der Zweitverdienerabzug wird systembedingt gestrichen. Es wird die reine Form der Individualbesteuerung unterstellt; das bedeutet, dass die Abzüge strikt auf die einzelne steuerpflichtige Person bezogen sind und bei nur teilweiser Inanspruchnahme nicht auf den anderen Ehepartner übertragen werden können. Ebenfalls ausgeschlossen bei der reinen Individualbesteuerung ist ein Eineinkommensabzug.

Da aus den Steuerdaten der direkten Bundessteuer die Einkommensverteilung innerhalb eines Haushalts auf die einzelnen Haushaltsmitglieder unbekannt ist, wird vereinfachend angenommen, dass bei Doppelverdiener-Haushalten mit Kindern 1/4 des Einkommens¹⁷ auf den Zweitverdiener und die restlichen 3/4 auf den Erstverdiener entfällt. Bei Doppelverdiener-Haushalten ohne Kinder beträgt die Aufteilung per Annahme 30% zu 70%. Das durchschnittliche steuerbare Einkommen des Zweitverdieners beträgt damit rund 25'000 Franken (Haushalte mit Kindern) bzw. 32'000 Franken (Haushalte ohne Kinder).¹⁸

Zentrale Parameter, welche das Ausmass der Beschäftigungswirkung infolge der Steuerreform bestimmen, sind die Arbeitsangebotselastizität und die Höhe der Steuersenkung. In Bezug auf die Arbeitsangebotselastizitäten werden die Werte aus Tabelle 2 herangezogen. Demnach wird unterstellt, dass die Partizipationselastizität bei Einverdiener-Haushalten 1 beträgt. Bei den Doppelverdiener-Haushalten ohne Kinder wird eine intensive Elastizität von 0.5 angenommen und bei den Doppelverdiener-Haushalten mit Kindern eine von 0.625.¹⁹

Zur Berechnung des zweiten wichtigen Reformparameters, der steuerlichen Entlastung der Zielgruppe, muss in einem ersten Schritt die aktuelle steuerliche Situation der Ehepaare analysiert werden. Mithilfe den Steuerdaten zur direkten Bundessteuer 2011 lässt sich die *Grenzsteuerbelastung* der heutigen Doppelverdiener-Ehepaare simulieren. Für einen Zweitverdiener ist dies bei der heutigen Ausgestaltung der Ehepaarbesteuerung die massgebliche steuerliche Grösse, welche die Überlegungen zur Aufnahme oder Ausweitung des Beschäftigungsgrades beeinflusst.

Bei einem Wechsel hin zur Individualbesteuerung ist die Grenzsteuerbelastung nur noch für bereits erwerbstätige Zweitverdiener entscheidungsrelevant. Für bisher nicht erwerbstätigen Personen bestimmt in der Regel dann hingegen die *Durchschnittsbelastung* auf dem erzielbaren Einkommen, ob

¹⁷ Steuerbares Einkommen zuzüglich des nach der Reform nicht mehr gewährten Zweitverdienerabzugs.

¹⁸ Diese Annahmen lassen sich mit Hilfe einer Überschlagsrechnung herleiten: Der durchschnittliche Beschäftigungsgrad von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren beträgt in etwa 55%. Bei den Haushalten ohne Kinder beträgt der durchschnittliche Beschäftigungsgrad 73% (eigene Schätzung). Der Bruttojahreslohn für eine Vollzeit erwerbstätige Frau unter 50 Jahren beträgt gemäss Zahlen des BFS etwa 67'000 Franken (Jahr 2012). Unter der Annahme, dass das steuerbare Einkommen rund ein Drittel tiefer ist und unter Anwendung der unterstellten Beschäftigungsgrade ergeben sich approximative Werte von ebenfalls 25'000 bzw. 32'000 Franken.

¹⁹ Es wird der Mittelwert der Elastizitäten von Frauen ohne Kindern (0.5) und solchen mit kleinen Kindern (0.75) herangezogen, da in dieser Gruppe sowohl Haushalte mit kleinen Kindern als auch solche mit bereits jugendlichen oder gar erwachsenen Kindern enthalten sind.

eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird oder nicht.²⁰ Unter der Annahme, dass der potenzielle Zweitverdiener eines Einverdiener-Haushaltes bei Erwerbsaufnahme ein steuerbares Einkommen von 32'000 Franken (Haushalt ohne Kind) bzw. 25'000 Franken (Haushalt mit Kind) erzielt, sieht sich diese Person im gesamtschweizerischen Mittel und im Status quo mit einem Durchschnittssteuersatz von 2.4% bzw. 1.8% konfrontiert. Bei Umsetzung der Individualbesteuerung würde der Durchschnittssteuersatz auf das Zweiteinkommen auf 0.4% bzw. 0.0% fallen.

Tabelle 3 fasst die für die Schätzung der Beschäftigungswirkung notwendigen Parameterwerte zusammen. Demnach würden bei einem Übergang von der Haushaltsbesteuerung zur Individualbesteuerung bei der direkten Bundessteuer (und unter den getroffenen Reform-Annahmen) die Beschäftigung – gemessen in Vollzeitäquivalenten – um rund 15'100 Stellen zunehmen.

Tabelle 3: Schätzung der Beschäftigungseffekte infolge Einführung einer Individualbesteuerung beim Bund

Haushalt	Relevanter Steuersatz für (potenziellen) Zweitverdiener [2]				Erhöhung Beschäftigung		
	Anzahl Haushalte 2013 [1]	Status quo (A)	Nach Reform (B)	Senkung in Prozentpunkten (C=A-B)	Elastizität (D)	in Prozent (E=C*D)	in VZÄ [3]
Einverdiener ohne Kinder [4]	166'809	2.4%	0.4%	2.0%	1	2.0%	2'393
Einverdiener mit Kindern	197'862	1.8%	0.0%	1.8%	1	1.8%	1'911
Doppelverdiener ohne Kinder	283'586	4.9%	0.9%	4.0%	0.5	2.0%	4'145
Doppelverdiener mit Kindern	505'309	3.8%	0.0%	3.8%	0.625	2.4%	6'664
Total	1'153'566					2.1%	15'113

[1] Hochrechnung der Bundessteuerdaten (2011) mit der Entwicklung Ehepaarhaushalte 2011-2013 (BFS – STATPOP)

[2] Bei Einverdiener: Durchschnittssteuersatz auf das Zweiteinkommen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Bei Doppelverdiener: heutiger, mittlerer Grenzsteuersatz bzw. Grenzsteuersatz nach Reform.

[3] Annahme: Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad bei Zweitverdienern mit Kindern 55% und bei Zweitverdienern ohne Kinder 73%.

[4] Inklusive erwerbslose Haushalte, jedoch ohne Rentner-Haushalte.

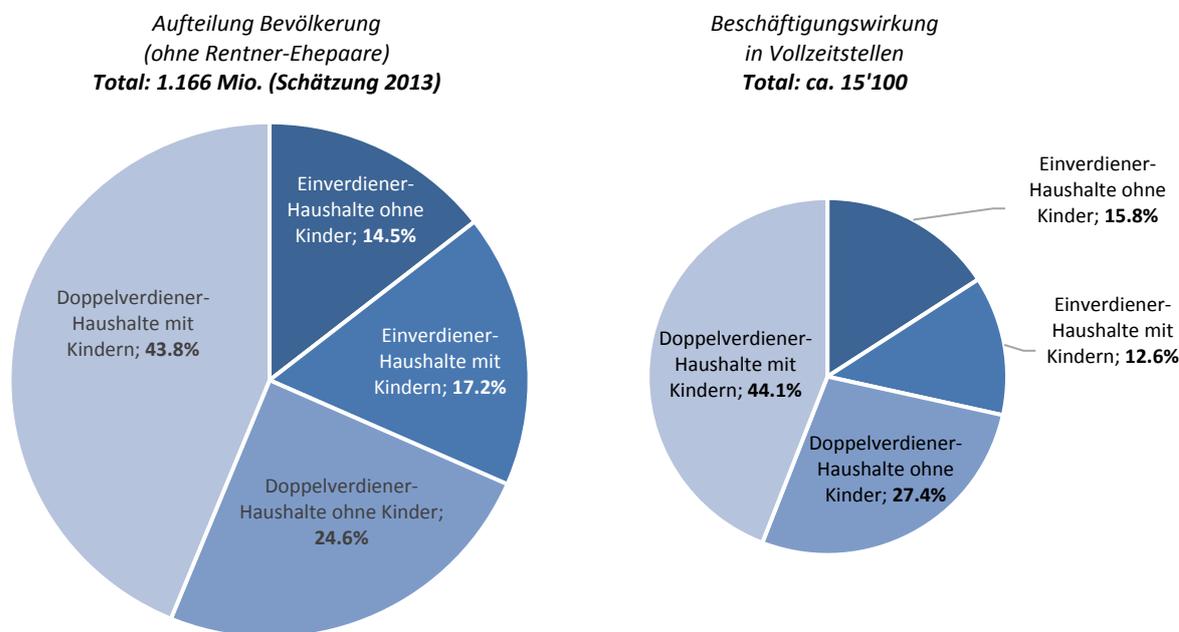
Knapp drei Viertel der Beschäftigungsausweitung entfällt auf Doppelverdiener-Haushalte, von denen ein Grossteil Kinder hat (vgl. Abbildung 7). Die Beschäftigungsausweitung ist bei den Doppelverdiener-Haushalten mit Kindern (+2.4%) überdurchschnittlich hoch. Die starke Reaktion mag verwundern, sind doch die unterstellten Elastizitäten mit 0.625 im Vergleich zu denen der Einverdiener-Haushalte relativ tief. Der Grund für die überdurchschnittliche hohe Beschäftigungsausweitung liegt darin, dass diese Gruppe vom Übergang zur Individualbesteuerung am stärksten profitieren würde. Die Grenzsteuerbelastung bei der direkten Bundessteuer würde um 3.8 Prozentpunkte sinken, während bei den Einverdiener-Haushalten der durchschnittliche Steuersatz lediglich um rund 2 Prozentpunkten sinken würde.

Bei der Berechnung der Auswirkungen infolge Einführung der reinen Individualbesteuerung wurde vorliegend unterstellt, dass der geltende Tarif für Alleinstehende zur Anwendung kommt. Dies würde beim Bund zu Mindereinnahmen von rund 240 Millionen Franken jährlich führen (vgl. hierzu Abschnitt 5.3). Aufgrund der mit der Reform verbundenen Mindereinnahmen ist es möglich, dass ein höherer Grundtarif zum Zuge kommen würde. Bei einer aufkommensneutralen Reform der Ehegattenbesteuerung wäre umgekehrt mit geringeren Beschäftigungswirkungen zu rechnen. Würde hingegen die

²⁰ Die Grenzsteuerbelastung wäre für Nichterwerbstätige die relevante Entscheidungsgrösse, falls die Person absolut frei wählen könnte, wie viele Stunden sie pro Jahr arbeiten möchte. In der Regel stehen den Arbeitnehmern jedoch nur einige wenige Arbeitszeitmenüs zur Verfügung (z.B. 50%, 80% und 100%).

Individualbesteuerung so umgesetzt, dass kein Steuerpflichtiger eine Mehrbelastung gegenüber dem Status quo erfährt, dann wären zwar deutlich höhere Beschäftigungswirkungen zu erzielen. Allerdings würden die Mindereinnahmen alleine auf Ebene der direkten Bundessteuer und aus statischer Sicht 2 bis 2.35 Milliarden Franken betragen.

Abbildung 7: Verteilung der Beschäftigungseffekte auf die verschiedenen Familientypen



Quelle: ESTV – Statistik der direkten Bundessteuer 2011; eigene Berechnungen.

5.3 Beschäftigungswirkungen infolge Einführung der Individualbesteuerung auf allen drei Staatsebenen

Aufgrund zentraler unbekannter Reformparameter ist es nicht möglich, die Beschäftigungseffekte infolge Einführung der Individualbesteuerung auf Stufe Kanton und Gemeinde zu beziffern. Vor allem ist aus heutiger Sicht unklar, wie die verschiedenen Kantone die finanziellen Auswirkungen kompensieren werden, wie der neue Einheitstarif ausgestaltet sein wird und inwieweit allfällige Kinderlasten im Rahmen der Individualbesteuerung berücksichtigt werden. Die Umsetzung der Reform dürfte von Kanton zu Kanton sehr verschieden sein. Dies vor allem auch deshalb, weil bereits heute die Kantone jeweils ganz unterschiedliche Systeme bei der Ehegattenbesteuerung kennen. Tendenziell würden in den Kantonen mit einem annähernd linearen Tarif (Obwalden, Uri, Basel-Stadt) die Beschäftigungseffekte bei einem Wechsel zur Individualbesteuerung relativ gering ausfallen, da die Grenzsteuerbelastung systembedingt kaum sinken dürfte. Bei Kantonen mit einem stärker progressiven Tarif dürfte der Grenzsteuersatz infolge der Reform deutlicher sinken. Bei Kantonen mit Ehegattensplitting dürfte der Wechsel zur Individualbesteuerung (ohne Begleitmassnahmen) ausserdem eine Entlastung der Doppelverdiener-Haushalte und eine stärkere Belastung der Einverdiener-Haushalte mit sich bringen.

Ignoriert man diese gewichtigen Einschränkungen vollständig, so lässt sich mittels eines Vergleichs der Situationen von Zweitverdienern in Ehepaar- und Konkubinats Haushalten grob umreißen, in welchem Ausmass die Steuerbelastung für den zweitverdienenden Ehegatten bei einem Übergang zur Individualbesteuerung sinken würde. Unterstellt wird der sehr hypothetische Fall, dass der heu-

tige Alleinstehenden-Tarif für sämtliche Personen gilt und dieser Tarif unverändert fortbesteht. Insgesamt, d.h. unter Berücksichtigung der Steuerfolgen auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) könnte die Beschäftigung, gemessen in Vollzeitäquivalenten um rund 50'000 Stellen zunehmen. Da bei einem Übergang zur reinen Individualbesteuerung jedoch je nach Kanton die finanziellen Auswirkungen bedeutend sein können und unklar ist, wie die Kantone die Individualbesteuerung konkret umsetzen würden, stellen diese 50'000 Vollzeitstellen eine sehr vage Schätzgrösse dar.

5.4 Finanzielle Auswirkungen einer Reform der Individualbesteuerung

Alleine bei der direkten Bundessteuer belaufen sich die Mindereinnahmen, welche aus einer Reform der Ehegattenbesteuerung hin zu einer reinen Individualbesteuerung (mit Anwendung des Grundtarifs des geltenden Rechts) resultieren, gemäss Bundesrat (2015a) auf 240 Millionen Franken pro Jahr. In diesen Zahlen sind die mit den positiven Beschäftigungsanreizen verbundenen Mehreinnahmen noch nicht berücksichtigt. Für die Kantons- und Gemeindesteuern existieren keine Schätzungen. Die folgenden Überlegungen beziehen sich daher ausschliesslich auf die finanziellen Auswirkungen einer Reform auf Stufe Bund.

Würde die Beschäftigung infolge Umsetzung der Individualbesteuerung auf Stufe Bund um 15'000 Vollzeitstellen zunehmen, dann könnte diese Beschäftigungsausweitung zu Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer von etwa 5 Mio. Franken führen. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer würden schätzungsweise rund 55 Mio. Franken pro Jahr betragen und aus den Sozialversicherungsabgaben²¹ wäre mit Mehreinnahmen von knapp 70 Mio. Franken zu rechnen. Diesen Mehreinnahmen stehen jedoch die genannten Mindereinnahmen in Höhe von 240 Millionen Franken gegenüber. Eine Gegenüberstellung von Mehr- und Mindereinnahmen zeigt folglich eine finanzielle Lücke in Höhe von rund 110 Millionen Franken auf. Bei einer aufkommensneutralen Reform der Ehegattenbesteuerung wäre umgekehrt mit geringeren Beschäftigungswirkungen zu rechnen.

6 Aufhebung der Obergrenze beim Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten – Gewinnungskostenprinzip bei Bund und Kantonen

6.1 Beschäftigungswirkungen

Der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten ist bei der direkten Bundessteuer auf 10'100 Franken beschränkt. Die Kantone kennen vom Bund abweichende Maximalabzüge. Lediglich im Kanton Uri können die effektiven Kinderdrittbetreuungskosten zum Abzug gebracht werden. Würden die Kinderdrittbetreuungskosten im Steuerrecht als Gewinnungskosten (berufsnotwendige Kosten) anerkannt, müssten diese bei Bund, Kantonen und Gemeinden effektiv zum Abzug zugelassen werden. Im Gegensatz zur Reform einer Ehegattenbesteuerung wird bei der Reform des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten folglich angenommen, dass diese sowohl die direkte Bundessteuer als auch die Kantons- und Gemeindesteuern betrifft.

²¹ Dazu gehören vorliegend die AHV/IV und die Erwerbsersatzordnung. Ein Teil der zusätzlichen Sozialversicherungseinnahmen hat keinen steuerlichen Charakter sondern stellt zukünftige Versicherungsversprechen dar. Es wurde vorliegend angenommen, dass der Steueranteil für die betroffenen Zweitverdiener im Durchschnitt 2/3 der zusätzlichen Abgaben beträgt.

Die Schätzung zu den Beschäftigungswirkungen einer solchen Reform des Kinderdrittbetreuungsabzugs ist in Tabelle 4 ersichtlich. Ausgangspunkt bildet ein Umfrageergebnis von Mecop und Infrac (2007), wonach 17.3%²² der Mütter von einer Erwerbsaufnahme oder -ausweitung absehen, weil sie die Kinderdrittbetreuungskosten als zu teuer empfinden. Diese Personengruppe bildet folglich die Zielgruppe der Reform des Kinderdrittbetreuungsabzugs, da infolge der Steuerreform die Kosten der externen Kinderbetreuung sinken.

Zahlenmässig handelt es sich um rund 80'600 Mütter (wovon 54'000 erwerbstätig und 26'600 nicht-erwerbstätig sind). Die marginale Steuerbelastung des Zweiteinkommens dürfte infolge der Reform im Durchschnitt um rund 10 Prozentpunkte sinken.²³ Bei einer unterstellten Partizipationselastizität von etwa 1 und einer intensiven Elastizität von 0.625 würde das Beschäftigungsvolumen der betroffenen erwerbstätigen Mütter um 6.25% zunehmen. Ausserdem würden 10% der betroffenen nichterwerbstätigen Mütter eine Beschäftigung aufnehmen. Insgesamt würde die Beschäftigung infolge einer Reform des Kinderdrittbetreuungsabzugs (Übergang zum Gewinnungskostenprinzip) um rund 4'800 Vollzeitäquivalente zunehmen.

6.2 Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Bundesrat (2015b) würde ein in der Höhe unlimitiert gewährter Kinderdrittbetreuungsabzug (Gewinnungskostenabzug) bei der direkten Bundessteuer geschätzte statische Mindereinnahmen in Höhe von rund 10 Millionen Franken mit sich bringen. Die Mindereinnahmen für die Kantons- und Gemeindesteuern beliefen sich auf rund 50 Millionen Franken. Nicht eingerechnet sind in diesen Zahlen jedoch allfällige positive finanzielle Auswirkungen, welche sich aus einer Ausweitung der Beschäftigung von Müttern ergeben. Bei einer Beschäftigungsausweitung von rund 4'800 Vollzeitstellen würden die Einnahmen aus der Einkommenssteuer (Bund, Kantone und Gemeinden) um rund 32 Millionen Franken zunehmen, die Mehrwertsteuereinnahmen (infolge des mit dem höheren Einkommen gestiegenen Konsums) stiegen um etwa 18 Millionen Franken. Hinzu kämen Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungen (nach Abzug der erhöhten Leistungs- bzw. Versicherungsansprüche) in Höhe von grob 22 Millionen Franken. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die Reform des Kinderdrittbetreuungsabzugs selber finanziert, das heisst, dass die in einem ersten Schritt anfallenden Mindereinnahmen durch zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sogar überkompensiert werden. In einer Nettobetrachtung dürften folglich nicht nur die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft positiv sein sondern auch diejenigen auf die öffentliche Hand.

²² Dieser Anteil könnte mittlerweile gesunken sein, da inzwischen sowohl der Bund einen Kinderdrittbetreuungsabzug kennt als auch diverse Kantone ihre Abzüge erhöht haben. Mangels Verfügbarkeit alternativer Kennzahlen muss jedoch auf diese Werte abgestellt werden. Tendenziell wird daher der Kreis der potenziellen Zielgruppe der Reform etwas überschätzt. Umgekehrt wird über die Reduktion des potenziellen Kreises der von der Reform Betroffenen (lediglich 17.3% aller Mütter werden in den Berechnungen überhaupt berücksichtigt) eine relativ restriktive Einschränkung gemacht, welche umgekehrt eine Unterschätzung des Beschäftigungspotenzial verursachen könnte.

²³ Simulationen von Familienhaushalten (2 Kinder mit KITA-Betreuung, Wohnsitz in Zürich) im mittleren Einkommensbereich zeigen auf, dass bei einer Beschäftigungsausweitung des Zweitverdieners um 20% rund 40% des zusätzlichen Einkommens für Krippenkosten ausgegeben werden müssen (vgl. Bundesrat 2015b, Abbildungen 2 und 3 auf S. 41ff.). Die unterstellte Grenzsteuerbelastung (direkte Bundessteuer, Kantons- und Gemeindesteuern) von 25% entspricht in etwa dem schweizweit gewichteten Mittel aller Kantonshauptorte (Familie mit zwei Kindern und einem Brutto-Haushaltseinkommen von 125'000 bis 175'000 Franken).

Tabelle 4: Schätzung der Beschäftigungseffekte infolge einer Reform des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs (Gewinnungskostenprinzip bei Bund und Kantonen)

A1	Arbeitsvolumen (VZÄ) Mütter mit Kindern von 0-14 Jahren, 2014 [1]	311'600
A2	Schätzung Anzahl Mütter mit Kindern von 0-14 Jahren ohne Erwerbstätigkeit, 2014 [1]	153'800
B	Anteil der Mütter, welche die Kinderbetreuung zu teuer finden und daher von einer Erwerbsaufnahme oder -ausweitung absehen [2]	17.3%
C1=B*A1	Geschätzte Anzahl der erwerbstätigen Mütter (in VZÄ) mit positiven Erwerbsanreizen bei einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs	53'957
C2=B*A2	Geschätzte Anzahl der nichterwerbstätigen Mütter mit positiven Erwerbsanreizen bei einer Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs	26'632
D	Senkung der marg. Steuerlast der betroffenen Mütter infolge Reform [3], in Prozentpunkten	10.0
E1	Arbeitsangebotselastizität erwerbstätige Mütter [4]	0.625
E2	Partizipationselastizität nichterwerbstätige Mütter	1
F1=D*E1	Ausweitung des Beschäftigungsvolumens in % der betroffenen, erwerbstätigen Mütter	6.25%
F2=D*E2	Ausweitung des Beschäftigungsvolumens in % der betroffenen, nichterwerbstätigen Mütter	10.0%
G1=C1*F1	Ausweitung Beschäftigungsvolumen der erwerbstätigen Mütter, in VZÄ	3'372
G2=C2*F2	Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bisher nichterwerbstätiger Mütter	2'663
G3=G2*55%	Zusätzliche Beschäftigung bisher nichterwerbstätiger Mütter, in VZÄ [5]	1'465
G4=G1+G3	Ausweitung Beschäftigung der Mütter mit Kindern unter 15 Jahren, in VZÄ	4'837
<i>G4/A1</i>	<i>Ausweitung Beschäftigungsvolumen der Mütter mit Kindern unter 15 Jahren, in %</i>	<i>1.6%</i>

[1] Eigene Schätzung anhand veröffentlichter SAKE-Daten des BFS

[2] Quelle: Mecop und Infrac (2007), vorliegende Zahl: vgl. Tabelle 7 auf Seite 44; $(44.4\% * 39\% = 17.3\%)$

[3] Angenommener Grenzsteuersatz: 25%; Kinderdrittbetreuungskosten: 40% des zusätzlichen Einkommens $(25\% * 40\% = 10\%)$

[4] Mittelwert aus 0.5 (Mütter mit Kindern über 6 J.) und 0.75 (Mütter mit kleinen Kindern)

[5] Annahme, dass Mütter, welche eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, im Durchschnitt ein Pensum von 55% aufweisen werden (entspricht dem anhand der SAKE-Daten geschätzten Durchschnitt der bereits erwerbstätigen Mütter)

7 Zur Aussagekraft der Schätzungen

Die vorliegenden Schätzungen über die Beschäftigungswirkungen basieren auf zahlreichen Annahmen und sind daher mit hohen Unsicherheiten behaftet:

- *Unsicherheit über Höhe der Elastizitäten:* Trotz der Vielzahl an empirischen Arbeiten herrscht bis heute keine Einigkeit über die genaue Höhe der Arbeitsangebotselastizitäten. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten Studienergebnisse auf mittlerweile veralteten Zahlen aus den 1980er und 1990er Jahren basieren. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Arbeitsmarktpartizipation der verheirateten Frauen und Mütter stark gestiegen. Damit dürften auch die Arbeitsangebotselastizitäten gesunken sein. Eine weitere Unsicherheit ergibt sich daraus, dass unklar ist, inwieweit die Ergebnisse der internationalen Literatur auf die Schweiz übertragbar sind. Die Teilzeitbeschäftigungsquote der Frauen ist im internationalen Vergleich sehr hoch, während der durchschnittliche Beschäftigungsgrad tief ausfällt.
- *Durchschnitts- anstelle von Einzelfallbetrachtung:* Die vorliegenden Berechnungen zu den Beschäftigungseffekten und den daraus induzierten Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen basieren auf aggregierten Durchschnittszahlen. Solche Durchschnittsbetrachtungen abstrahieren von der tatsächlichen Situation der einzelnen Haushalte und können daher nur unzureichend die Mechanismen, welche eine Steuerreform auslöst, abbilden. Mit der Durchschnittsbetrachtung verbunden ist auch die Gefahr von systematischen Über- oder Unterschätzungen der Beschäftigungseffekte und induzierten Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen.
- *Partialbetrachtung:* Bei den Berechnungen zu den Beschäftigungseffekten wird ignoriert, wie die Steuerreform finanziert wird. Dies ist bei der Ausweitung des Kinderdrittbetreuungsabzugs unproblematisch, da den statischen Steuerausfällen Mehreinnahmen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen – diese Reform finanziert sich also selber. Anders ist dies jedoch bei der Reform der Ehegattenbesteuerung, welche entweder deutliche Mindereinnahmen zur Folge haben werden oder die so gegenfinanziert werden, dass ein Teil des zusätzlichen Beschäftigungspotenzials direkt wieder zunichte gemacht wird. Nicht berücksichtigt sind weitere wichtige Faktoren, welche die Wirkungen der Steuerreform massgeblich mit beeinflussen, wie die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes (kann der Arbeitsmarkt die zusätzliche Nachfrage überhaupt absorbieren?), Rahmenbedingungen (sind andere Faktoren, wie z.B. externe Kinderbetreuung ausreichend, damit eine Erwerbsaufnahme möglich ist?) oder auch langfristige Effekte (Auswirkungen auf Geburtenrate, Humankapitalbildung, etc.).

Die in diesem Arbeitspapier diskutierten Zahlen können insofern nicht als exakte Richtschnur von Steuerreformen dienen. Sie vermitteln lediglich einen groben Eindruck über das ungefähre Potenzial von steuerlichen Entlastungen für Ehepaare und Eltern.

8 Literatur

- Arbeitsgruppe Individualbesteuerung (2004): Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen in Erfüllung des Postulates Lauri (02.3549).
- BFS (2014): "Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit, 1997-2013." Neuchâtel: Statistisches Lexikon der Schweiz.
- Blundell, Richard und Thomas E. MaCurdy (1999): "Labor Supply, a Review of Alternative Approaches." In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* (vol. 3A, S. 1559-1695). North-Holland: Amsterdam.
- Blundell, Richard, Costas Meghir, Elizabeth Symons und Ian Walker (1988): "Labour Supply Specification and the Evaluation of Tax Reforms." *Journal of Public Economics*, 36(1): S. 23-52.
- Bundesrat (2013): Botschaft zur Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe.“ Bern.
- Bundesrat (2015a): „Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung – Bericht in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrates 'Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung' (14.3005)“. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.
- Bundesrat (2015b): "Unterschiedliche Behandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer und steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten – Bericht im Rahmen der Fachkräfteinitiative." Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.
- Cogan, John F. (1981): "Fixed Costs and Labour Supply." *Econometrica*, 49(4): S. 945-964.
- Evers, Michiel, Ruud de Mooij und Daniel van Vuuren (2008): "The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates." *De Economist*, 156(1): S. 25-43.
- Gerfin, Michael (1992): "Female Labor Supply, Income Taxes and Hours Restrictions – An Empirical Analysis for Switzerland." *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 128(4): S. 587-616.
- Gerfin, Michael (1993): "A Simultaneous Discrete Choice Model of Labour Supply and Wages for Married Woman in Switzerland." *Empirical Economics*, 18(2): 337-356.
- Heckman, James J. (1978): "A Partial Survey of Recent Research on the Labour Supply of Women." *American Economic Review*, 68(2): S. 200-207.
- Keane, Michael P. (2011): "Labor Supply and Taxes: A Survey." *Journal of Economic Literature*, 49(4): S. 961-1075.
- Kolodziejczyk, Christophe (2003): "Progressive Income Taxation and Swiss Married Women's Labour Supply: A Conditional Preferences Life-cycle Consistent Approach. *mimeo*.
- MecoP und Infrac (2007): "Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Wissenschaftlicher Schlussbericht." In: Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3. Bern: Seco
- Meghir, Costas und David Phillips (2010): "Labour Supply and Taxes." In: Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles und J. Poterba (Hrsg.), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*. Oxford University Press.
- Mroz, Thomas A. (1987): "The Sensitivity of an Empirical Model of Married Women's Hours of Work to Economic and Statistical Assumption." *Econometrica*, 55(4): S. 765-800.
- OECD (2013): "OECD Economic Surveys: Switzerland 2013." Paris: OECD Publishing, November 2013.

- Peters, Rudi (2014): "Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund – Vergleich der Steuerbelastung von Ehe- und Konkubinatspaaren. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.
- Røed, Knut und Steinar Strøm (2002): "Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-off between Equality and Efficiency Inevitable?" *Journal of Economic Surveys*, 16(1): S. 77-110.
- SKOS (2012): "Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize." Forschungsbericht Nr. 14/12. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.