

Eidg. Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

6. Dezember 2005

Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. September 2005 hat uns der Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements, Herr Bundesrat Hans-Rudolf Merz, die Vorlage zu den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für diese Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen sie gerne wahr.

1. Zur Zielsetzung

Nach unserer Beurteilung ist es unumgänglich und längstens fällig, die verfassungswidrige und rechtsungleiche Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer zu beseitigen. Wir haben diese Ansicht auch anlässlich der Volksabstimmung zum Steuerpaket 2001 vertreten und haben deshalb den Bereich Familienbesteuerung des Steuerpakets nicht bekämpft, obwohl auch er zum Teil allzu grosszügige Steuerentlastungen vorgesehen hat. Eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung ist deshalb möglichst rasch umzusetzen. Die Vernehmlassungsvorlage übernimmt diese Zielsetzung nur zum Teil. Sie strebt gemäss den Ausführungen in der Botschaft eine sachgerechte Belastung von Ehepaaren nur in jenen Fällen an, in denen beide Gatten einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Damit kann eine verfassungskonforme Besteuerung von Ehepaaren nicht für sämtliche Einkommensarten und nicht für alle Ehegatten erreicht werden, was in der Botschaft selbst zugestanden wird. Die Lösung des Problems kann aber nicht darin bestehen, dass man nur einen Teil davon angeht und mit dem Lösungsvorschlag gleich wieder neue Probleme und Rechtsungleichheiten schafft, wie nachstehend zu zeigen sein wird. Daran vermag der Umstand, dass eine Neuordnung der Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer überfällig und deshalb rasches Handeln angesagt ist, nichts zu ändern. Denn die Modelle zur Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes sind seit Langem bekannt. Mit dem Zuwarten bis zu einem Systementscheid zwischen Zusammenveranlagung und Individualbesteuerung wird eine wirklich verfassungskonforme Familienbesteuerung nur auf die lange Bank geschoben.

2. Zur vorgeschlagenen Sofortmassnahme im Allgemeinen

Die Vernehmlassungsvorlage beseitigt bzw. vermindert die Mehrbelastung von Zweiverdiener-Ehepaaren gegenüber nicht verheirateten, doppelverdienenden Paaren mit einer Vervielfachung des Zweiverdienerabzuges. Dieses Vorgehen ist für uns unverständlich. Denn es führt dazu, dass Alleinverdienerinnen und Ehepaare mit andern als Erwerbseinkünften gegenüber Ehepaaren, bei denen beide Partner einer Erwerbstätigkeit nachgehen massiv schlechter gestellt werden. Das sei an einem ausgewählten Belastungsbeispiel aufgezeigt:

Bruttoerwerbseinkommen	Verheiratete Zweiverdiener (70:30) 2 Kinder		Verheiratete Alleinverdiener 2 Kinder *)	Mehrbelastung Alleinverdiener *)			
	bisher	neu	bisher & neu	bisher		neu	
	Steuer in Fr.			in Fr.	in %	in Fr.	in %
40'000	0	0	0	0		0	
50'000	0	0	0	0		0	
60'000	0	0	73	73		73	
70'000	66	59	161	95	144%	102	173%
80'000	154	134	282	128	83%	148	110%
90'000	272	209	505	233	86%	296	142%
100'000	499	358	760	261	52%	402	112%
150'000	2'345	1'730	2'944	599	26%	1'214	70%
200'000	6'417	4'272	7'782	1'365	21%	3'510	82%
300'000	17'961	13'944	19'469	1'508	8%	5'525	40%
500'000	41'127	34'965	42'856	1'729	4%	7'891	23%
1'000'000	99'291	93'426	100'832	1'541	2%	7'406	8%

*) Eine ähnliche Mehrbelastung besteht für Ehepaare mit andern als Erwerbseinkünften.

Solche Mehrbelastungen, die auch bei einem Brutto-Erwerbseinkommen von Fr. 100'000.— über 100% betragen, was einer Steuerbelastung von mehr als dem Doppelten entspricht, lassen sich durch nichts rechtfertigen. Die bisherige Mehrbelastung, die (neben den Abzügen für die Berufsauslagen) auf den Zweiverdienerabzug von Fr. 7'000.— bzw. Fr. 7'600.— zurück zu führen ist, liess sich noch mit den Haushaltmehrkosten der Zweiverdienerpaare begründen. Wenn man dieser Begründung – wie in der Botschaft – die Berechtigung abspricht, wird es geradezu widersprüchlich, den Abzug auf die siebenfache Höhe anzuheben, selbst wenn er neu als Tarifmassnahme qualifiziert wird. Im Ergebnis wird also die verfassungswidrige Benachteiligung der Zweiverdiener-Ehepaare gegenüber Konkubinatspartnern, die beide Einkünfte erzielen, mit einer unterschiedlichen Behandlung von Ehepaaren beseitigt, für die weder sachliche noch rechtliche Gründe bestehen. Dabei bilden die neu benachteiligten Alleinverdiener- und Rentner-Ehepaare eine Gruppe von Steuerpflichtigen, deren Bedeutung bei der Kategorienbildung nicht einfach vernachlässigt werden darf. Von einer sachgerechten und rechtsgleichen Ehepaarbesteuerung bleibt die Vorlage weit entfernt. Erschwerend kommt hinzu, dass der Ersatz der einen Verfassungswidrigkeit durch die andere den Bund und die Kantone einen stolzen Preis von jährlich rund 600 Mio. Franken kosten soll. All diese Nachteile werden durch die rasche Realisierbarkeit des Vorschlages längst nicht wettgemacht.

3. Zu Einzelfragen

Die Botschaft (S. 20) nimmt bei der Umschreibung des Erwerbseinkommens, das Berechnungsgrundlage für den erhöhten Zweiverdienerabzug bildet, Unterscheidungen zwischen dem Einkommen aus selbstständiger und jenem aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit vor, die nicht haltbar sind. Während bei letzterem – richtigerweise – auch die persönlichen Beiträge an die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (2. Säule) und der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) abzuziehen sind, ist davon bei den Einkünften aus selbstständiger Tätigkeit nicht die Rede. Selbstständigerwerbende könnten dadurch einen höheren Abzug geltend machen als Angestellte mit gleichen Einkommen.

Die Vorlage schlägt keine Änderung von Art. 36 Abs. 2 und Art. 214 Abs. 2 DBG vor. Nach diesen beiden Bestimmungen haben Alleinstehende, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, Anspruch auf den gleichen Tarif wie Verheiratete. In analoger Weise schreibt Art. 11 Abs. 1 2. Satz StHG den Kantonen vor, dieser Personenkategorie die gleiche Steuerermässigung zu gewähren wie den Verheirateten. Wie das Bundesgericht in neuen Urteilen (z.B. 2A.750/2004 vom 26. Oktober 2005) festgestellt hat, verstossen diese Bestimmungen ebenfalls gegen die Bundesverfassung. Angesichts der bisher ungenügenden tariflichen Entlastung der Ehepaare wirkt sich dies bei der direkten Bundessteuer nicht besonders aus. Ganz anders sind die Verhältnisse bei den kantonalen Steuern, da die Kantone die verfassungskonforme Entlastung der Ehepaare seit langem realisiert haben. Hier bewirkt dieser Anspruch, dass Alleinerziehende und vor allem Konkubinatseltern gegenüber verheirateten Eltern ganz massiv privilegiert werden. Art. 11 Abs. 1 2. Satz StHG, der ohnehin in die verfassungsmässig garantierte Tarifhoheit der Kantone eingreift, ist deshalb, wenn nicht aufzuheben, so doch in verfassungskonformer Weise zu korrigieren. Akzeptabel ist die Formulierung des abgelehnten Steuerpaketes, die den Kantonen erlauben würde, sachgerechte Belastungsrelationen zwischen verheirateten Eltern, Alleinerziehenden und Konkubinatseltern herzustellen.

4. Zur Finanzierung

Wie vorne erwähnt, ist die Sofortmassnahme nach unserer Beurteilung ihren Preis nicht wert. Wenn sie trotzdem realisiert werden sollte, begrüssen wir, dass die Ertragsausfälle durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden. Dabei ist es richtig, die Notwendigkeit von Bundesaufgaben zu prüfen. Allerdings darf diese Prüfung nicht einfach darauf hinaus laufen, dass der Bund Aufgaben und finanzielle Lasten auf die Kantone und Gemeinden abschiebt und damit die Aufgabenneuverteilung, wie sie in der NFA vorgenommen wurde, wieder in Frage stellt. Das würde die Akzeptanz der Vorlage sicher nicht fördern.

Einer massvollen Anpassung des Alleinstehenden-Tarifs, aus Gründen einerseits der Finanzierung und andererseits der Belastungsrelationen können wir zustimmen. Mehrbelastungen von über 20 % in gewissen Einkommenssegmenten (teils deutlich mehr) verdienen das Prädikat „massvoll“ aber nicht. Fraglich ist nach unserer Meinung auch, ob der erweiterte Zweiverdienerabzug ein Wirtschaftswachstum zur Folge hat, das zusätzliche Steuereinnahmen von 100 Mio. Franken zu generieren vermag. Selbst wenn der ausgebauter Abzug einen Anreiz für Frauen zu vermehrter Erwerbstätigkeit bilden sollte, stellt sich die Frage, ob die Wirtschaft dieses zusätzliche Angebot an Arbeitskräften auch tatsächlich nachfragt.

5. Gesamtbeurteilung

Insgesamt kann die vorgeschlagene Sofortmassnahme nicht überzeugen, weil sie

- die Probleme der Ehepaar- und Familienbesteuerung nur zum Teil angeht und löst,
- neue verfassungswidrige Rechtsungleichheiten schafft,
- eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung hinausschiebt,
- in Anbetracht des unbefriedigenden Ergebnisses viel zu viel kostet und weil
- ihre volkswirtschaftlichen Vorteile, die sie bewirken soll, höchst ungewiss sind.

Als Alternative zu der auch als Sofortmassnahme nicht befriedigenden Vorlage empfehlen wir, die Vorschläge der Finanzdirektorenkonferenz für die Steuerreformen vom 30. September 2005 einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Diese erlauben eine verfassungskonforme Besteuerung von Ehepaaren, die einen gewissen Bestand haben und damit für Ruhe in diesem Gebiet sorgen kann. Eine solche befriedigende Lösung darf durchaus einen höheren Preis kosten als ein ungenügendes Provisorium. Demgegenüber ist unseres Erachtens die Zeit noch lange nicht reif für die Individualbesteuerung, die dem Einzelnen kaum Vorteile bringt, die Steuererhebung aber deutlich verteuern dürfte.

Gerne nehmen wir an, dass Bundesrat und Finanzdepartement unsere Beurteilung bei der weiteren Behandlung des Dossiers Familienbesteuerung berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Sig.
Walter Straumann
Landammann

Sig.
Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilage:

Vorschläge der Finanzdirektorenkonferenz für die Steuerreformen vom 30. September 2005