

Regierungsrat

*Rathaus/Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch*

Eidg. Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

19. Juni 2007

Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidg. Finanzdepartement hat uns im Dezember 2006 die Vorlage zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Grundsätzliches

Die Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung, die auf den Beginn des nächsten Jahres in Kraft treten, beseitigen die verfassungswidrige Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konsenspaaren bei der direkten Bundessteuer für einen Grossteil der Ehepaare und mildern sie für die übrigen. Die verbleibenden Nachteile sollen mit einer grundlegenden Reform der Ehegattenbesteuerung beseitigt werden. Mit der hier zu beurteilenden Vorlage soll der Grundsatzentscheid für das System der zukünftigen Ehepaarbesteuerung getroffen werden. Dabei werden in allen zur Diskussion gestellten Modellen ausgewogene Belastungsrelationen angestrebt, so dass verfassungswidrige Mehrbelastungen von Ehepaaren gegenüber unverheirateten Paaren nicht mehr vorkommen sollen. Dabei geht die Vorlage richtigerweise von der vom Bundesgericht aufgestellten und weiter entwickelten Formel aus.

Danach hat die Belastung eines Ehepaares niedriger zu sein als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen, aber höher als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaares. Die steuerliche Belastung des verheirateten Paares, bei dem beide Partner erwerbstätig sind, kann wiederum niedriger sein als bei einem Ehepaar, bei dem nur der Mann oder die Frau erwerbstätig ist, da mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen (BGE 120 Ia 329 E. 4b, in Relativierung von BGE 110 Ia 7 E. 3d). Die Steuerbelastung des Ehepaares darf nicht – oder mindestens nicht wesentlich – höher sein als diejenige eines unverheirateten Paares, bei dem jeder Partner die Hälfte des Einkommens des Ehepaares erzielt. Die steuerliche Gleichstellung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren kann nicht vollständig gelingen, weil Konkubinatspaare nicht gemeinsam veranlagt werden und ihre Gesamtbelas-

tung bis zu einem gewissen Grad davon abhängt, wie sich die Einkommen der beiden Partner zueinander verhalten (BGE 110 Ia 7 E. 3d).

Wie immer man daher die angenäherte Gleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren zu erreichen sucht, es lässt sich nicht vermeiden, dass die eine oder andere Gruppe tendenziell bevorzugt wird. So weit sich aber Vorteile, sei es für die Ehe, sei es für das Konkubinat nicht vermeiden lassen, gebietet es die rechtliche Stellung und die soziale Bedeutung der Ehe, dass der Steuergesetzgeber die Vorteile nicht den Konkubinats-, sondern den Ehepaaren zukommen lässt (BGE 110 Ia 7 E. 3d). Auch diesbezüglich hat das Bundesgericht seine strenge Haltung in BGE 120 Ia 329 relativiert und in Einzelfällen auch nicht bloss geringfügige Mehrbelastungen des Ehepaares hingenommen, wenn die gesetzliche Regelung nicht generell zu einer wesentlich stärkeren und systematisch ungünstigeren Belastung von einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen führt. Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber eine im Vergleich unanfechtbare Steuerbelastung aller hauptsächlichen Gruppen von Steuerpflichtigen – Verheiratete, Alleinstehende, unverheiratete Paare – nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erreicht. Dann sind die Vorschriften über die Steuerbemessung als verfassungsmässig zu betrachten, selbst wenn ihre Anwendung in relativ seltenen Konstellationen zu einer Mehrbelastung führt, die mit der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht zu begründen ist (BGE 120 Ia 329 E. 4c und d).

Daraus ergibt sich, dass die Belastungsrelationen in erster Linie auf die hauptsächlichen Gruppen von Steuerpflichtigen auszurichten sind. Nach der Volkszählung 2000 verteilen sich die knapp 5 Mio. in Privathaushalten lebenden erwachsenen Personen auf die folgenden Haushaltstypen:

	Anzahl Erwachsene	in Prozent
Ehepaare mit Kind(ern)	1'724'286	34.73%
Ehepaare ohne Kinder	1'395'172	28.10%
Einpersonenhaushalte	1'120'878	22.58%
Konsensualpaare ohne Kinder	304'896	6.14%
Einelternfamilien	161'323	3.25%
Nichtfamilienhaushalte	138'541	2.79%
Konsensualpaare mit Kind(ern)	72'302	1.46%
Einzelpersonen mit Eltern(-teil)	47'655	0.96%
Total	4'965'053	100.00%

Quelle: BFS, Neuchâtel 2003 – Eidgenössische Volkszählungen
(Vernachlässigt sind zusätzliche erwachsene Personen in Paarhaushalten.)

Diese Tabelle macht deutlich, welche Gruppen für die Steuerbelastungsrelationen von entscheidender Bedeutung sind. Daraus lässt sich ableiten, dass das Einverdienerkonkubinat, das fast ausschliesslich als eine (kleine) Untergruppe der Konsensualpaare mit Kindern zu definieren ist, diesbezüglich wenig Gewicht hat.

Mit dem Bundesgericht gehen wir davon aus, dass die unvermeidlichen Belastungsvorteile zu Gunsten der einen oder andern Gruppe von Steuerpflichtigen tendenziell den Verheirateten zukommen sollen. Denn die gegenwärtigen Vorstellungen und Wertungen über Ehe und Familie kommen im geltenden Familienrecht zum Ausdruck. Danach sorgen Ehegatten gemeinsam für die Kinder und sie schulden einander Treue und Beistand. Daraus darf mit dem Zivilgesetzgeber geschlossen werden, dass nach wie vor ein gesellschaftlicher Konsens von Ehe und Familie als Lebens- und Wirt-

schaftsgemeinschaft der Ehegatten und allfälliger Kinder besteht. Die gegenseitige Unterstützung im Familienverbund ist auch sozialpolitisch erwünscht, wird doch in sogenannten intakten Familienverhältnissen weniger rasch nach öffentlicher Unterstützung gerufen. Dementsprechend soll das Steuerrecht nicht den umgekehrten Weg gehen und den Trend nach Individualisierung noch stärken.

Im Folgenden beurteilen wir die verschiedenen in der Vernehmlassungsvorlage vorgestellten Modelle anhand dieser Grundsätze und prüfen sie auf ihre Vollzugstauglichkeit. Kriterien dafür sind insbesondere der zu erwartende Aufwand für die Verwaltung, die Verständlichkeit und die Akzeptanz.

2. Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung

Zu Recht wird darauf verzichtet, ein Modell mit einer reinen Individualbesteuerung vorzuschlagen. Denn damit lassen sich wohl unbestrittenermassen sachgerechte und verfassungskonforme Belastungsrelationen nicht herstellen, die namentlich dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Grundsatz nach der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit genügen. Das ist mit der modifizierten Individualbesteuerung grundsätzlich möglich. Allerdings vermag das vorgeschlagene Modell in dieser Hinsicht noch keineswegs zu überzeugen, insbesondere was die Belastungsunterschiede zwischen Einverdiener- und Zweiverdiener-Ehepaaren betrifft. So bezahlt ein Einverdienerhepaar bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von Fr. 200'000.— mehr als das Doppelte an Steuern als ein Ehepaar mit der hälftigen Aufteilung der Erwerbseinkommen, und zwar ungeachtet, ob es für Kinder aufkommen muss oder nicht. Ähnlich ungleiche Verhältnisse bestehen zwischen alleinverdienenden und Ehepaaren mit einer Einkommensverteilung von 70 : 30 sowie zwischen diesen und solchen mit einer hälftigen Einkommensaufteilung. Ausgehend vom Grundsatz, dass die Ehe eine Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft darstellt, in der sich die Gatten über ihren Beitrag an den gemeinsamen Unterhalt verständigen (Art. 163 Abs. 2 ZGB), lassen sich solche Belastungsunterschiede wohl nicht mit der höheren „Haushaltproduktion“ des Einverdienerpaares begründen.

Der Preis für sachgerechte Belastungsrelationen, die das vorgeschlagene Modell – wie gesagt – nur teilweise verwirklicht, sind relativ komplizierte Ausgleichsmechanismen. Nötig ist ein Eineinkommensabzug, die kinderrelevanten Abzüge müssen aufgeteilt und einige nicht konsumierte Abzüge auf den andern Gatten übertragen werden. Das bedeutet, dass die Steuererklärungen von Ehegatten trotz Individualbesteuerung zusammengeführt und diese gleichzeitig veranlagt werden müssen. Ebenso wird der eine Gatte regelmässig in das Rechtsmittelverfahren des andern einzubeziehen sein, wenn sich die beiden Veranlagungen nicht widersprechen sollen. Zusammen mit dem Umstand, dass sich die Anzahl der Steuerdossiers um fast die Hälfte erhöht, wird aus diesen Gründen auch der administrative Aufwand in einer ähnlichen Grössenordnung ansteigen. Die Zunahme der Dossiers lässt sich übrigens nicht vermeiden, wenn Verheiratete trotz Individualbesteuerung verpflichtet werden, die Steuererklärung gemeinsam einzureichen. Denn Veranlagung und Bezug müssen auch in diesem Fall getrennt erfolgen. Zudem erscheint fraglich, ob die Befürworter ein Modell mit gemeinsamer Steuererklärung noch als Individualbesteuerung anerkennen. Dieser massive Mehraufwand für die Individualbesteuerung darf nicht mit möglichen Rationalisierungsmöglichkeiten relativiert werden, da diese auch ohne solche Zusatzbelastung der Verwaltung ausgeschöpft werden müssen.

Das Modell sieht neben dem Haushaltabzug für Alleinstehende zusätzlich einen Sozialabzug für Alleinerziehende vor, um ihrer „Situation Rechnung zu tragen“. Eine Begründung dafür liefert die Botschaft nicht und ist auch sonst nicht ersichtlich. Wenn damit die Kosten der Kinderbetreuung während der Erwerbstätigkeit, die nicht alle Alleinerziehenden ausüben, (wenigstens teilweise)

berücksichtigt werden sollen, ist der Sozialabzug das falsche Instrument dafür. Und es fragt sich, warum den gleichen Kosten bei verheirateten und nicht verheirateten Paaren, wenn beide Partner erwerbstätig sind, nicht Rechnung getragen werden soll. Jedenfalls kein Argument kann sein, dass das geltende Recht Alleinerziehende gegenüber verheirateten Eltern in verfassungswidriger Weise massiv bevorzugt.

In der Botschaft überhaupt nicht thematisiert ist schliesslich ein Punkt von zentraler Bedeutung: Welche Auswirkungen hat der grundlegende Systemwechsel zur Individualbesteuerung auf die parallelen und nachgelagerten Rechtsgebiete – auch auf Kantonsebene, die wenigstens zum Teil auf das Steuerrecht und die Steuerveranlagung abstellen? Zu denken ist an die individuelle Verbilligung der Krankenkassenprämien, an das Stipendienwesen, an den Sozialbereich usw. Hier dürfte sich Regelungsbedarf ergeben, dessen Umfang gegenwärtig nicht absehbar ist. Vorgängige umfassende Abklärungen drängen sich deshalb auf.

3. Vollsplitting

Das Vollsplitting trägt, da die Steuerfaktoren der Ehegatten zusammengerechnet werden, der Bedeutung der Ehe als Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft Rechnung. Allerdings werden im vorgeschlagenen Modell trotz Korrekturmassnahmen (Sozialabzug für Alleinstehende mit eigenem Haushalt) ideale Belastungsrelationen, die für alle Kategorien von Steuerpflichtigen den bundesgerichtlichen Vorgaben vollständig entsprechen, nicht realisiert. Immerhin stimmen die Belastungsverhältnisse für die wichtigen und zahlenmässig bedeutenden Gruppen. Insbesondere ergeben sich keine massiven und nicht zu begründenden Belastungsunterschiede zwischen Ein- und Zweiverdieneren. Störend ist aber sicher, dass Konkubinatspaare mit sehr ungleicher Einkommensverteilung (insbesondere Einverdiener) massiv mehr Steuern bezahlen als ein Ehepaar in der gleichen wirtschaftlichen Situation. Wie aber in den grundsätzlichen Ausführungen dargelegt, handelt es sich beim Einverdiener-Konkubinatspaar um eine zahlenmässig wenig bedeutende Gruppe. Häufig werden diese Paare zudem minderjährige Kinder haben, so dass der allein- oder besserverdienende Partner die Unterhaltsbeiträge für die Kinder von seinen Einkünften abziehen kann und der andere sie versteuern muss (vgl. BGE 2A.37/2006), was zu einer günstigeren Verteilung der Steuerlast beiträgt. Diesen Umstand berücksichtigen die Berechnungen der Eidg. Steuerverwaltung jedoch nicht.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, warum nur ein Vollsplitting-Modell zur Auswahl gestellt wird und ein Teilsplitting (ohne Wahlrecht) gar nicht näher geprüft wurde. Denn wir gehen davon aus, dass sich die Schlechterstellung des Ehepaares gegenüber einem Konkubinatspaar auch bei sehr gleichmässig verteilten Einkommen mit einem Teilsplitting mit einem Divisor von 1.9 oder allenfalls auch 1.8 in vertretbaren Grenzen halten lässt. Umgekehrt fällt die Mehrbelastung des Konkubinatspaares bei ungleich verteilten Einkünften weniger krass aus als mit dem Vollsplitting. Zudem würde ein Teilsplitting in Kombination mit einem massvollen Zweiverdienerabzug der verminderten Haushaltproduktion und der dadurch geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Zweiverdiener-Ehepaares Rechnung tragen.

Wie im Modell der modifizierten Individualbesteuerung fehlt auch hier die Begründung für den Sozialabzug für Alleinerziehende. Wir verweisen auf die vorstehenden Ausführungen in Ziffer 2.

4. Teilsplitting mit Wahlrecht

Beim Teilsplitting mit Wahlrecht gilt grundsätzlich ein Teilsplitting mit einem Divisor von 1.7. Da keine Korrekturmassnahmen wie Zweiverdiener- oder Zweieinkommensabzug vorgesehen sind, führt der kleine Divisor dazu, dass Ehepaare mit einer gleichmässigen Verteilung der Einkommen deutlich stärker belastet werden als Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Dieser Mangel wird dadurch behoben, dass Ehepaare in dieser Situation eine reine Individualbesteuerung wählen können. Dadurch entfällt die Mehrbelastung naturgemäss. Insgesamt lassen sich mit diesem Modell für die wichtigsten Gruppen von Steuerpflichtigen sachgerechte Belastungsrelationen herstellen. Abstriche sind hauptsächlich im Verhältnis zwischen Einverdiener-Ehepaaren einerseits und Zweiverdiener-Ehepaaren mit gleichmässiger Verteilung der Einkünfte andererseits sowie bei der Belastung von Einverdienerkonkubinaten zu verzeichnen.

Das vorgeschlagene Modell mit dem Wahlrecht weist jedoch zahlreiche, gewichtige Nachteile auf, die es schwerfällig und administrativ äusserst aufwendig machen. Hier die wichtigsten:

- Bereits bei der Gesetzgebung wird sich das Modell als kompliziert erweisen, da Normen sowohl für die gemeinsame als auch für die gesonderte Besteuerung von Ehegatten in ungetrennter Ehe geschaffen werden müssen.
- Das Gleiche gilt für die Organisation und die Informatik. Sie müssen für beide Formen der Besteuerung von Ehepaaren gerüstet sein und auch entsprechend unterhalten werden.
- Auch bei Ehegatten, die sich für die getrennte Besteuerung entschieden haben, müssen die beiden Veranlagungen quasi gemeinsam erfolgen, damit eine Gegenkontrolle der beiden Steuererklärungen möglich ist. Die reine Individualbesteuerung setzt zudem eine „Güterausscheidung“ voraus, die wegen des Wahlrechts unter Umständen alle zwei Jahre neu vorzunehmen ist. Beides ist mit erheblichem Aufwand für beide Seiten – Bürger und Verwaltung – verbunden. Was die verfahrensrechtlichen Probleme bei getrennter Veranlagung betrifft, kann auf die vorstehenden Ausführungen zur modifizierten Individualbesteuerung (Ziffer 2) verwiesen werden.
- Weil als Grundmodell ein Teilsplitting mit einem tiefen Divisor zur Verfügung steht, wird die Anzahl der Ehepaare, welche die Individualbesteuerung wählen, verhältnismässig viel höher sein als in Deutschland. Und wenn die Pflichtigen das Wahlrecht in jeder Steuerperiode ausüben können, ist auch aus diesem Grund mit einer massiven Zunahme des administrativen Aufwands zu rechnen. Dieser fällt ausschliesslich bei den Kantonen an.
- In administrativer Hinsicht wirkt sich besonders nachteilig aus, dass das Wahlrecht erst mit der Steuererklärung ausgeübt werden muss. Weil die kantonalen Steuern regelmässig bereits in der Steuerperiode selbst bezogen werden (Praenumerandobezug), müssen Steuerbeträge, die im Steuerjahr auf das Konto des Ehepaars bezahlt wurden, in mühsamer Handarbeit auf die beiden Gatten umgebucht werden und umgekehrt. Um das zu vermeiden, hätten sich Ehegatten bereits zu Beginn der Steuerperiode (also ohne Kenntnis der tatsächlichen Einkommensverhältnisse) über die Besteuerungsart zu entscheiden, damit der Vorbezug entsprechend erfolgen kann. Wir hegen allerdings Zweifel an der Akzeptanz einer solchen Lösung.
- Das Modell lädt von seiner Konzeption her zur permanenten Steueroptimierung ein und wird dadurch einen grossen Teil der Steuerpflichtigen überfordern. Die Gefahr ist gross, dass die Steuerbehörden beim Entscheid um Hilfe gebeten und damit zusätzlich belastet werden.

5. Neuer Doppeltarif

Auch ein Doppeltarif erlaubt grundsätzlich, verfassungskonforme Belastungsverhältnisse herzustellen, da er wie ein Voll- oder Teilsplitting ausgestaltet werden kann. Vorliegend wird die bisherige Mehrbe-

lastung des Rentner-Ehepaares gegenüber unverheirateten Rentnerpaaren damit vermieden, dass auch Rentnerehepaare in den Genuss des Zweieinkommensabzugs gelangen. Wie das Teilsplitting mit Wahlrecht verhindert das vorgeschlagene Modell aber diskriminierende Mehrbelastungen des Einverdiener-Ehepaares gegenüber jenem mit zwei (gleichmässigen) Einkommen nicht. Entgegen den Ausführungen in der Botschaft lässt sich wohl nicht das ganze Ausmass mit der höheren Haushaltproduktion der Alleinverdienerhe rechtfertigen. Unschön ist auch hier die Benachteiligung des Einverdienerkonkubinats, das allerdings eine demographisch wenig bedeutende Gruppe darstellt. Fragwürdig ist zudem, dass Alleinerziehende weiterhin Anspruch auf den Verheiratetentarif haben sollen, obwohl das Bundesgericht diese Begünstigung in mehreren Entscheiden als verfassungswidrig beurteilt hat, insbesondere wenn der alleinerziehende Elternteil mit einem Partner oder einer Partnerin in Wohngemeinschaft lebt (BGE 131 II 697 und 710; Urteile 2A.528/2005 und 2A.411/2005).

Im Übrigen verursacht ein neuer Doppeltarif gegenüber dem geltenden Recht am wenigsten Veränderungen. Der administrative Aufwand für die notwendigen Anpassungen bleibt gering, und auch den Steuerpflichtigen wird die Umstellung sehr leicht fallen.

6. Gesamtbeurteilung

Ideale Belastungsrelationen für alle und im Verhältnis zu allen relevanten Gruppen von Steuerpflichtigen vermag keines der vorgeschlagenen Modelle herzustellen. Auch wenn sich dieses Idealziel kaum erreichen lässt, überzeugt in dieser Hinsicht die modifizierte Individualbesteuerung am wenigsten. Diese Modell nimmt auch keine Rücksicht auf den im heutigen Zivilrecht verankerten gesellschaftspolitischen Konsens, dass die Ehe eine Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft bildet. Längerfristig wird die gesellschaftliche Entwicklung wohl aber andere Wege gehen. Mit Ausnahme des Vollsplittings benachteiligen sämtliche Modelle die Einverdienerhe gegenüber Ehepaaren, die beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen, mehr oder minder stark. Damit verhält sich das Steuerrecht nicht neutral zum Entscheid von Ehegatten, wie sie sich über ihren Beitrag an den gemeinsamen Unterhalt der Familie verständigen (Art. 163 ZGB). Es entsteht zweifellos ein Anreiz für den zweiten Gatten, in der Regel wohl die Frau, ebenfalls einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Wir zweifeln jedoch an den positiven Auswirkungen einer solchen Massnahme auf die Volkswirtschaft. Entscheidend ist vielmehr, ob die Arbeitgeberseite dieses höhere Angebot an Arbeitskräften effektiv nachfragt oder nicht.

Abgesehen davon, dass Neuerungen häufig mit Vorbehalten begegnet wird, weil sie unbekannt oder gewöhnungsbedürftig erscheinen, schneiden die modifizierte Individualbesteuerung und das Teilsplitting mit Wahlrecht bezüglich des Verwaltungsaufwandes am schlechtesten ab. Diesen zusätzlichen Aufwand, der ausschliesslich bei den Kantonen (und Gemeinden) anfällt, sind wir nicht bereit, entschädigungslos zu tragen. Beide Modelle benötigen auch weitaus am meisten Zeit für die Umsetzung, so dass realistischlicherweise nicht damit zu rechnen ist, dass sie innerhalb von weniger als zehn Jahren in Kraft treten könnten. Wenn die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung mitberücksichtigt wird, wäre von diesen zwei Modellen die modifizierte Individualbesteuerung vorzuziehen.

Aus all diesen Gründen geben wir einem neuen Doppeltarif oder einem Splitting ohne Wahlrecht den Vorzug. Dabei favorisieren wir gegenüber dem Vollsplitting ein Teilsplitting mit einem Divisor wenig unter zwei und einem massvollen Zweiverdiener- oder Zweieinkommensabzug. Ausserdem befürworten wir einen betragsmässig limitierten Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung, der als allgemeiner Abzug auszugestalten ist.

Abschliessend bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und geben zugleich unserer Hoffnung Ausdruck, dass unsere Erwägungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage gebührende Beachtung finden.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Gomm
Landammann

sig.
Yolanda Studer
Staatsschreiber – Stellvertreterin

Ausgefüllter Fragebogen