



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Hauptabteilung Direkte Bundessteuer,
Verrechnungssteuer, Stempelabgaben

Stabsstelle Gesetzgebung, 18. April 2013

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zur ausgewogenen Paar- und Familienbe- steuerung

1. Ausgangslage

Am 29. August 2012 hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien und den Dachverbänden der Wirtschaft eine Vernehmlassung zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer durchzuführen.

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte offiziell vom 29.08.2012 bis zum 5. Dezember 2012. Der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Finanzdirektorenkonferenz; FDK) und einigen weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden wurde auf Anfrage eine Fristerstreckung bis Mitte Februar 2013 gewährt.

Um die Meinung der Vernehmlassungsteilnehmenden zu den unterbreiteten Vorschlägen gezielt ermitteln zu können, wurde den Vernehmlassungsunterlagen ein Fragebogen beigelegt, auf dem die vorliegende Auswertung basiert. Die im Fragebogen gestellten Fragen figurieren nachfolgend als Titelüberschriften. Anzumerken ist, dass zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende den Fragebogen nicht oder nur teilweise ausgefüllt haben. Das Verzeichnis der Vernehmlassungssadressaten ist im Anhang ersichtlich.

Insgesamt gingen 67 Stellungnahmen ein:

- 26 Kantone und die FDK
- 7 Parteien
- 32 Organisationen
- 1 Privatperson

2. Eingegangene Stellungnahmen

2.1 Kantone

Alle Kantone sowie die FDK.

2.2 Parteien

Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP), Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP), Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP), FDP.Die Liberalen (FDP), Grüne Partei der Schweiz (GPS), Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP), Schweizerische Volkspartei (SVP).

Die Grünliberale Partei (GLP) hat explizit auf die Teilnahme an der Vernehmlassung verzichtet.

2.3 Organisationen

Arbeitsgemeinschaft unabhängiger Frauen und Männer (AUF), Coordination romande des organisations paternelles (CROP), Bund Schweizerischer Frauenorganisationen (Alliance F), Dachverband Schweizerischer Gemeinnütziger Frauen (SGF), donna 2, Economiesuisse, Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF), Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Fédération des Entreprises Romandes (FER), Fédération Patronale Vaudoise (FPV), Interessengemeinschaft geschiedener und getrennt lebender Männer (IGM), Kaufmännischer Verband Schweiz (KV), Dachverband der Schweizer Männer- und Väterorganisationen (Männer.ch), Movimento Papageno (MP), Pro Familia, Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAGV), Schweizerischer Bauernverband (SBV), Schweizerischer Gemeindeverband (SGemV), Schweizerischer Gewerbeverband (SGV), Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG),

Schweizerischer Seniorenrat (SSR), Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV), Schweizerischer Verband für Frauenrechte (SVF), Schweizerischer Verband für Seniorenfragen (SVS), Schweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten (SVDS), Städtische Steuerkonferenz, Travail.Suisse, Treuhand-Kammer, Verband der evangelischen Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz (VFG), Verein Zukunft CH, Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten (ZVDS).

1 Privatperson.

3. Die Vernehmlassungsvorlage

Im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)¹ werden bestimmte Zweiverdienerehepaare mit höheren Einkommen und zahlreiche Rentnerehepaare mit mittleren und höheren Einkommen nach wie vor steuerlich schlechter gestellt als Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Wo diese Mehrbelastung zehn Prozent übersteigt, liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vor. Zudem wird die Belastungsrelation zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerehepaaren teilweise als unausgewogen qualifiziert.

Ziel der anvisierten Revision ist es, bei der direkten Bundessteuer eine im Einklang mit der Verfassung stehende Ehepaar- und Familienbesteuerung zu verankern, die sich möglichst neutral gegenüber den verschiedenen Partnerschafts- und Familienmodellen verhält und zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt.

Damit Ehepaare künftig nicht mehr stärker als Konkubinatspaare belastet werden, soll das Modell "Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung" eingeführt werden. Bei diesem Modell berechnet die veranlagende Behörde in einem ersten Schritt die Steuerbelastung der Ehepaare wie anhin, indem die Einkommen der Ehegatten zusammengerechnet werden. In einem zweiten Schritt nimmt die veranlagende Behörde eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an eine Besteuerung von Konkubinatspaaren anlehnt. Die dabei resultierenden Steuerbeträge für die beiden Ehegatten werden anschliessend mit der Steuerberechnung nach der ordentlichen Veranlagung verglichen. Der günstigere der beiden Steuerbeträge wird schliesslich in Rechnung gestellt. Für die Steuerpflichtigen ergibt sich daraus kein Mehraufwand. Ehepaare reichen weiterhin eine gemeinsame Steuererklärung ein.

Um eine ausgewogenere Belastungsdifferenz zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerehepaaren zu erzielen, soll für Einverdienerehepaare ein Einverdienerabzug in der Höhe von maximal 8'100 Franken vorgesehen werden.

Die heutige übermässige Privilegierung von Konkubinatspaaren mit Kindern ist eine der Ursachen, die zu den bestehenden steuerlichen Benachteiligungen von Ehepaaren führen. Alleinerziehende Personen und Konkubinatspaare mit Kindern sollen deshalb neu stets zum Grundtarif besteuert werden. Den tatsächlich Alleinerziehenden soll neu ein Abzug in der Höhe von 11'000 Franken gewährt werden. Für Alleinerziehende mit tieferen und mittleren Einkommen ergeben sich dadurch Entlastungen oder zumindest keine Höherbelastungen. Der in der letzten Reform eingeführte Abzug vom Steuerbetrag von 251 Franken pro Kind steht weiterhin allen Eltern offen, unabhängig von Zivilstand und Lebensform.

Schliesslich sind Vereinfachungen und Harmonisierungen bei den Voraussetzungen für die kinderrelevanten Abzüge und Tarife vorgesehen.

¹ SR 642.11

Die vorgeschlagenen Massnahmen führen zu einem geschätzten jährlichen Minderertrag bei der direkten Bundessteuer von rund 1 Milliarde Franken (Stand: Steuerperiode 2012). Die effektive Belastung des Bundeshaushalts fällt indessen tiefer aus, da der Kantonsanteil 17 Prozent an der direkten Bundessteuer beträgt. Im gleichen Umfang werden die Kantons Haushalte belastet. Unter dem Regime der Schuldenbremse bedürfen strukturelle Mindereinnahmen in dieser Grössenordnung einer Gegenfinanzierung, sofern der Bundeshaushalt keinen strukturellen Überschuss ausweist. Der Bundesrat schlägt vor, bei der Gegenfinanzierung Kürzungen auf der Ausgabenseite mit einnahmeseitigen Massnahmen zu kombinieren. Folgende zwei Varianten stehen im Vordergrund:

- Erhöhung der Mehrwertsteuersätze. Diese Gegenfinanzierung bedürfte einer Verfassungsänderung und somit einer Volksabstimmung.
- Vorübergehender Verzicht auf den Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer, bis eine Teuerungsentwicklung von 5,8 Prozent erreicht wird.

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1 Stossrichtung der Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsteilnehmenden sind sich einig, dass die steuerliche Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren endlich aufgehoben werden muss. Das Modell "Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung" wird jedoch von der überwiegenden Mehrheit als nicht geeignete Massnahme deutlich abgelehnt.

Die Kantone und die FDK kritisieren, dass die vorgeschlagenen Massnahmen, insbesondere das Modell "Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung", zu bürokratischen Hürden für die Kantone führen würden, welche im Vergleich zu ihrem Nutzen unverhältnismässig hoch seien. Ein derart kompliziertes Vorgehen bei der Veranlagung stehe in krassem Widerspruch zur immer wieder geforderten Vereinfachung des Steuersystems und werde die Steuerzahler verunsichern und überfordern. Zudem würde das neue Modell hohe Steuerausfälle nach sich ziehen. Da die Kantone am Ertrag aus der direkten Bundessteuer beteiligt sind, würde die Vorlage auch bei den Kantonen zu hohen Mindereinnahmen führen. Zudem wäre eine Aufstockung des Personalbestandes erforderlich. Das neue Modell führe ausserdem zu keiner verfassungskonformen Ausgestaltung der Ehepaarbesteuerung, sondern zu gravierenden neuen Verzerrungen in einzelnen Verhältnissen. Insbesondere die höhere Steuerbelastung von Einverdienerehepaaren im Vergleich zu Zweiverdienerehepaaren sei zumindest sachlich nicht gerechtfertigt, wenn nicht sogar verfassungswidrig.

Bei den Parteien wird das vorgeschlagene Modell von der CVP, der EVP und der BDP befürwortet. Von der SVP wird das neue Modell zwar als möglicher Weg angesehen, sie favorisiert hingegen klar ein Voll- oder Teilsplitting. Die FDP und die SP lehnen die Vorschläge des Bundesrates ab und fordern den Wechsel zur Individualbesteuerung. Die GPS lehnt die Vorlage ebenfalls ab, da einerseits nur die hohen Einkommen stark entlastet würden und andererseits durch die Einführung des Einverdienerabzugs die Frauenerwerbstätigkeit behindert würde.

Auch von der überwiegenden Mehrheit der Organisationen wird das neue Modell als nicht geeignet beurteilt, da es den Verwaltungsaufwand massiv erhöhe und das Steuersystem verkompliziere.

4.2 Ausgestaltung der alternativen Steuerberechnung

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden kann sich auch mit der konkreten Ausgestaltung des Modells der alternativen Steuerberechnung nicht einverstanden erklären. Nebst der Komplexität und Intransparenz des Systems sowie dem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand wird kritisiert, dass der Rechtsmittelweg massiv verkompliziert und verlängert würde. Zudem könnte die hälftige Zuweisung der Einkünfte, die nicht aus Erwerbstätigkeit oder Renten stammen, je nach Situation zu nicht sachgerechten Belastungsunterschieden führen. Der Verzicht auf die Anwendung der alternativen Steuerberechnung bei quellensteuerpflichtigen, bei aufwandbesteuerten und bei nur beschränkt in der Schweiz steuerpflichtigen Ehegatten könnte zu Diskriminierungsvorwürfen führen. Die vorgesehene Anwendung der alternativen Steuerberechnung auch auf Kapitalleistungen aus Vorsorge und Liquidationsgewinne würde ausserdem den Rahmen des Praktikablen sprengen.

4.3 Neuer Einverdienerabzug und Änderungen beim Zweiverdienerabzug

Während die meisten Parteien sich mit dem neuen Einverdienerabzug und den Änderungen beim Zweiverdienerabzug einverstanden erklären können, lehnt die Mehrheit der Kantone und Organisationen die vorgeschlagenen Änderungen ganz oder teilweise ab. Kritisiert wird insbesondere, dass die alternative Steuerberechnung zur Folge hätte, dass trotz Einführung eines Einverdienerabzugs die Mehrbelastung von Einverdienerehepaaren noch wesentlich ausgeprägter wäre als heute, was kaum mehr mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbar wäre. Für diverse Teilnehmende ist die Unterscheidung zwischen Ein- und Zweiverdienerehepaaren ohnehin unangebracht, da die vermeintlichen Mehrkosten je nach Einkommenskonstellation und Beschäftigungsgrad ganz unterschiedlich anfallen würden. Zudem müsste der Einverdienerabzug oder gegebenenfalls der Zweiverdienerabzug ebenfalls den Rentnerehepaaren gewährt werden, da diese andernfalls je nach Einkommenskonstellation benachteiligt würden.

Andererseits ist die Einführung eines Einverdienerabzugs für einige Teilnehmende unbegreiflich, da Einverdienerehepaare im geltenden Recht gegenüber den gleich situierten Konkubinatspaaren ohnehin bereits bevorzugt würden. Zudem sei es aus volkswirtschaftlicher Sicht erstrebenswert, Zweiverdienerehepaare nicht an ihrem Lebensmodell zu behindern und falsche Anreize zu Gunsten der Einverdienerehepaare zu setzen.

4.4 Neue Regelungen zur Besteuerung von Alleinerziehenden und von Konkubinatspaaren mit Kindern

Die neuen Regelungen zur Besteuerung von Alleinerziehenden und von Konkubinatspaaren mit Kindern werden hingegen von einer Mehrheit der Teilnehmenden als sachgerechte Lösung befürwortet, obwohl die verfahrensmässigen Schwierigkeiten für die Feststellung der Voraussetzungen für den Alleinerzieherabzug nicht zu verkennen seien.

4.5 Deckungsgleiche Voraussetzungen für den Kinderabzug und für den Abzug vom Steuerbetrag pro Kind

Praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmenden sind mit den deckungsgleichen Voraussetzungen für den Kinderabzug und für den Abzug vom Steuerbetrag pro Kind voll oder weitestgehend einverstanden, da dies die Transparenz erhöhe und zu einer gewissen Vereinfachung führe, ohne dass für die meisten steuerpflichtigen Personen daraus eine unverhält-

nismässige Mehrbelastung resultiere. Einzig für Steuerpflichtige, die mit unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt hauptsächlich bestreiten, würde mit der Neuregelung die Steuerbelastung steigen. Einige Teilnehmende fordern daher, dass bei dieser Gruppe keine Änderung vorzunehmen oder der Unterstützungsabzug so anzupassen sei, dass die Steuerbelastung für diese Steuerpflichtigen nicht ansteige.

4.6 Gegenfinanzierung der Reform

Eine überwiegende Mehrheit der Kantone, Parteien und Organisationen stehen den vorgeschlagenen Massnahmen zur Gegenfinanzierung sehr kritisch gegenüber. Insbesondere die Umverteilung der Steuerlasten von der direkten Bundessteuer zur Mehrwertsteuer wird praktisch von allen deutlich abgelehnt. Wenn die Gegenfinanzierung einnahmeseitig über eine der zwei vorgeschlagenen Varianten erfolgen müsste, könnten sich jedoch einige Vernehmlassungsteilnehmenden mit dem vorübergehenden Verzicht auf den Ausgleich der kalten Progression einverstanden erklären.

Von den Kantonen und der FDK wird als Grund für die ablehnende Haltung vor allem angeführt, dass durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer insbesondere die einkommensschwachen Haushalte zusätzlich belastet würden. Zudem könne es nicht angehen, dass der Bund ausschliesslich für sich allein die Haushaltsneutralität vorsehe und die Umstellungskosten, d.h. den Anteil von 17 Prozent an den direkten Bundessteuern, den Kantonen kompensationslos überbürde. Vielmehr seien die Umstellungskosten ohne Lastenverschiebungen auf die Kantone durch den Bund zu tragen. Dies umso mehr, als die Kantone bei einer allfälligen Gegenfinanzierung über die Mehrwertsteuer davon nicht profitieren, sondern sogar zusätzlich belastet würden. Aufgrund der gegenwärtig tiefen Teuerung würde die Gegenfinanzierung über einen vorübergehenden Verzicht auf den Ausgleich der kalten Progression erst in vielen Jahren wirksam. Sie würde in diesem Fall nicht als schuldenbremskonforme Gegenfinanzierung taugen und höhere Kürzungen auf der Ausgabenseite notwendig machen.

Bei den Parteien spricht sich die BDP für den vorübergehenden Verzicht auf den Ausgleich der Folgen der kalten Progression aus. Die CVP ist der Ansicht, dass Ehepaare bereits seit vielen Jahren verfassungswidrig zu hohe Steuern bezahlt haben. Dass dem Bund und den Kantonen durch die Reform nun Einnahmen entgehen würden, basiere somit auf der Beseitigung einer Ungerechtigkeit. Es handle sich daher nicht um Mindereinnahmen, sondern um den Verzicht auf verfassungswidrige Mehreinnahmen. Die CVP spricht sich deswegen für einen Verzicht auf eine Gegenfinanzierung aus. Gemäss FDP muss die Reform zwingend schwergewichtsmässig durch Kürzungen auf der Ausgabenseite finanziert werden. Sie lehnt die beiden vorgeschlagenen Varianten ab. Die SP erachtet einzig eine Gegenfinanzierung der Reform über eine allgemeine Erhöhung des Besteuerungsniveaus für natürliche bzw. juristische Personen als zielführend. Gemäss SVP sind die Ausfälle ausschliesslich über anderweitige Einsparungen im Bundeshaushalt auszugleichen, namentlich durch eine Brechung des überproportionalen Wachstums der Ausgaben in verschiedenen Departementen und Aufgabenbereichen. Die EVP schlägt eine generelle Erhöhung der direkten Bundessteuer vor. Die GPS ist der Ansicht, dass die Gegenfinanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer vor allem die tiefen und mittleren Einkommen treffe. Mit dem Vorschlag, die Ausgaben kurzfristig zu kürzen und mittelfristig die Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer nicht auszugleichen, würden ebenfalls die Normalhaushalte zur Kasse gebeten.

4.7 Übrige Bemerkungen

Aufgrund der Würdigung der Vorschläge des Bundesrates fordern 14 Kantone, die SVP sowie 8 Organisationen anstelle des Modells "Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung" die Einführung des Splittingsystems auf Bundesebene. Allenfalls sei auch ein ausgewogenes Doppeltarifsystem denkbar. Auch für die FDK führt die gemeinsame Besteuerung der Ehegatten mittels Doppeltarif oder Splitting grundsätzlich zu vernünftigen, tragbaren und verfassungskonformen Lösungen.

Für die FDP und SP sowie für 6 Organisationen ist einzig eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung zielführend. Nur so würden die permanenten Ausgleichs- und Korrekturversuche bei den Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Haushaltstypen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit endlich hinfällig werden.

Einige Organisationen und ein Kanton fordern schliesslich, dass Unterhaltsbeiträge an volljährige Kinder in Ausbildung künftig vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können, während im Gegenzug die Alimentenbezüger mit dem erhaltenen Betrag steuerlich zu belasten sind. Die heutige Regelung sei unverständlich und nicht sachgerecht.

Anhang

Verzeichnis der Vernehmlassungsadressaten