

**Vernehmlassungsvorlage zu den  
Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung**

**September 2005**

## Inhaltsverzeichnis

### Übersicht

1	Grundzüge der Vorlage	1
1.1	Ausgangslage	1
1.1.1	Zielsetzung	1
1.1.2	Rechtliche Entwicklung	1
1.1.3	Demographische und sozioökonomische Entwicklung	2
1.2	Ehepaarbesteuerung nach geltendem Recht	3
1.2.1	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)	3
1.2.1.1	Grundsatz der Ehepaarbesteuerung	3
1.2.1.2	Abzug für Zweiverdienerehepaare (Art. 33 Abs. 2 DBG)	4
1.2.1.3	Tarifliche Massnahmen für Verheiratete	5
1.2.2	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)	5
1.2.2.1	Allgemeines	5
1.2.2.2	Kantonalrechtliche Bestimmungen	6
1.3	Sofortmassnahme im Bereich der Ehepaarbesteuerung	6
1.3.1	Die grundsätzlichen Möglichkeiten	6
1.3.2	Grundsatzentscheid des Bundesrates	9
1.3.3	Vorgeschlagene Sofortmassnahme	10
1.3.4	Finanzierung der Sofortmassnahme	12
1.3.4.1	Grundsatz	12
1.3.4.2	Einnahmenseite	13
1.3.4.3	Übrige einnahmenseitigen Massnahmen	14
1.3.4.4	Ausgabenseite	14
1.4	Kalte Progression	16
1.5	Weitere geprüfte Massnahmen-Varianten	16
1.6	Rechtsvergleich	17
1.6.1	Verhältnis zum Europäischen Recht	17
1.6.2	OECD-Länder	18
2	Erläuterungen der Gesetzesänderungen	18
2.1	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer	18
2.2	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes	22
3	Auswirkungen	23
3.1	Finanzielle Auswirkungen	23
3.2	Personelle Auswirkungen	23
3.3	Auswirkungen auf die Steuerbelastung	23
3.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	27
4	Verhältnis zur Legislaturplanung	28
5	Verfassungsmässigkeit	28
	Gesetzesentwurf	30

## Übersicht über die Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung

*Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) enthält eine steuerliche verfassungswidrige Diskriminierung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den gleichsitierten Konkubinatspaaren. Von dieser Diskriminierung ist fast die Hälfte aller Zweiverdienerhepaare berührt. Dies betrifft vor allem Ehegatten des mittleren bis hohen Mittelstandes, die beide massgebend am Familieneinkommen beteiligt sind und ein Bruttoarbeitseinkommen zwischen 80'000 und 500'000 Franken erzielen.*

*Ziel dieser Vorlage ist es, die im DBG bestehende verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Zweiverdienerhepaaren gegenüber gleich situierten Konkubinatspaaren abzubauen. Dies soll mittels einer gezielten und rasch sowie einfach umsetzbaren Sofortmassnahme geschehen. Nicht Gegenstand dieser Vorlage ist die Entlastung von Familien mit Kindern sowie von pensionierten Ehegatten.*

*Mit der vorgeschlagenen Neugestaltung des Zweiverdienerabzuges sowie einer Tariferhöhung für einen Teil der Alleinstehenden wird das Ziel – Abbau der Diskriminierung von Zweiverdienerhepaaren - erreicht. Konkret wird vorgeschlagen, 50 Prozent des niedrigeren Ehepaarverdienstes bis zu einem Maximum von 55'000 Franken zum Abzug zuzulassen. Der heute geltende Zweiverdienerabzug von 7'600 Franken soll als Minimalansatz beibehalten werden.*

*Die zu erwartenden Mindereinnahmen von 750 Mio. Franken (Finanzplanjahr 2009) sollen sowohl einnahmenseitig, als auch ausgabenseitig gegenfinanziert werden. Die Erhöhung des Zweiverdienerabzuges dürfte eine vermehrte Arbeitstätigkeit des zweiten Ehepartners fördern, wodurch mit Mehreinnahmen von 100 Mio. Franken gerechnet werden kann. Das Effizienzsteigerungsprojekt "INSIEME" der Eidg. Steuerverwaltung generiert ca. 50 Mio. Franken Mehreinnahmen. 350 Mio. Franken sollen ausgabeseitig (Sparauftrag an die Departemente) eingespart werden.*

*Die verbleibenden Fr. 250 Mio. (Finanzplanjahr 2009) sollen durch die Erhöhung des Tarifs für Alleinstehende (diesem Tarif sind auch Konkubinatspartner unterworfen) gegenfinanziert werden. Der Tarif wird jedoch erst ab einer Einkommenshöhe verschärft, ab welcher bisher die Schlechterstellung der Zweiverdienerhepaare einsetzte. Konkret dürften von der Steuererhöhung ca. 8,5 Prozent der Alleinstehenden betroffen sein.*

## **1 Grundzüge der Vorlage**

### **1.1 Ausgangslage**

#### **1.1.1 Zielsetzung**

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) enthält eine steuerliche verfassungswidrige Diskriminierung der Zweiverdienerehepaare gegenüber den gleichsituierten Konkubinatspaaren. Von dieser Diskriminierung ist fast die Hälfte aller Zweiverdienerehepaare berührt. Dies betrifft vor allem Ehegatten des mittleren bis hohen Mittelstandes, die beide massgebend am Familieneinkommen beteiligt sind und ein Bruttoarbeitseinkommen zwischen 80'000 und 500'000 Franken erzielen. Nicht Gegenstand dieser Vorlage ist die Entlastung von Familien mit Kindern sowie von pensionierten Ehegatten.

Ziel dieser Vorlage ist es, die im DBG bestehende verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Zweiverdienerehepaaren gegenüber gleich situierten Konkubinatspaaren abzubauen. Dies soll mittels einer gezielten und rasch sowie einfach umsetzbaren Sofortmassnahme geschehen.

#### **1.1.2 Rechtliche Entwicklung**

Nachdem das Steuerpaket 2001 und die darin enthaltene Reform der Ehe- und Familienbesteuerung in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 abgelehnt wurden, sind die Hauptanliegen einer gerechten Ehe- und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer nach wie vor ungelöst.

Bereits im Jahr 1984 kam das Bundesgericht im Entscheid i.S. Hegetschweiler<sup>1</sup> zum Schluss, dass die kantonalen Steuergesetzgeber Ehepaare einerseits im Verhältnis zu alleinstehenden Personen entlasten müssen und sie andererseits im Verhältnis zu Konkubinatspaaren nicht stärker belasten dürfen. Das Bundesgericht hielt zudem fest, dass die Steuerbelastung von Ehepaaren grundsätzlich nicht davon abhängen darf, ob nur ein Partner oder beide und in welchem Verhältnis sie Einkommen erzielen. Allfällige Steuervorteile seien grundsätzlich den Ehepaaren und nicht den Konkubinatspaaren zu gewähren.

Zur bundesrechtlichen Ehegattenbesteuerung konnte sich das Bundesgericht hingegen nicht äussern, da das Bundesgericht Bundesgesetze nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen darf (Art. 191 BV).

Im Rahmen einer Willkürüberprüfung relativierte das Bundesgericht den Entscheid i.S. Hegetschweiler im Jahr 1994 insofern wieder, als die relative Mehrbelastung von mehr als 10 Prozent eines Ehepaares mit Kindern im Vergleich zu einem Konkubinatspaar mit Kindern keine Verletzung des verfassungsmässigen Rechtsgleichheitsgebots darstellt. Nach Ansicht des Bundesgerichts ist bei der Steuerbemessung beim verheirateten Paar mit Kindern zum Vergleich nicht in erster Linie auf die Steuerbelastung des unverheirateten Paares mit Kindern abzustellen, sondern auf die Steuerbelastung der anderen Gruppen von Steuerpflichtigen, besonders der Alleinstehenden und der Konkubinatspartner ohne Kinder. Das

---

<sup>1</sup> BGE 110 Ia 7.

Bundesgericht begründet dies damit, dass laut der Volkszählung im Jahr 1990 in der Schweiz nur gerade bei 2,8 Prozent aller Paarhaushalte mit Kindern die Eltern unverheiratet waren, während der Anteil der Konkubinatspaare an den gesamten Paarhaushalten ohne Kinder mit 16 Prozent eindeutig höher lag<sup>2</sup>.

Seit dem Entscheid i.S. Hegetschweiler haben die meisten Kantone die gebotenen Korrekturen für eine angemessene steuerliche Entlastung von Ehepaaren in ihren Steuergesetzen verankert. Da nach Auffassung des Bundesgerichts die Bundesverfassung die sachgerechte Methode nicht vorgibt<sup>3</sup>, entstand eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen.

Auf Bundesebene hat diese Entwicklung mit der Ablehnung des Steuerpakets 2001 hingegen keinen Niederschlag gefunden. Die beim Volk gescheiterte Reform der Ehe- und Familienbesteuerung sah vor, die stossende Mehrbelastung der Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren mittels Einführung eines Splittingsystems zu korrigieren. Anstelle des heute geltenden Doppeltarifs sollte neu ein Einheitstarif vorgesehen werden, der sowohl auf allein-stehende wie auch auf verheiratete Steuerpflichtige anzuwenden wäre. Der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Verheirateten gegenüber den Alleinstehenden sollte durch ein Teilsplittingsystem Rechnung getragen werden. Danach würden die beidseitigen Einkünfte der Ehegatten weiterhin als Gesamteinkommen besteuert werden. Für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens würde das steuerbare Gesamteinkommen jedoch durch den Divisor 1,9 geteilt. Das steuerbare Gesamteinkommen eines Ehepaares würde somit zu einem Satz besteuert, wie er für eine Quote von 52,63 Prozent dieses Einkommens gelten würde. Zusätzlich sollten bei der direkten Bundessteuer eine Reihe von Abzügen eingeführt werden.

Nach der Volksabstimmung sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse im Bereich der Ehepaarbesteuerung eingereicht worden, die entweder die Einführung eines Splittingsystems analog zum Steuerpaket 2001 oder aber einen Wechsel zur Individualbesteuerung fordern. Neben diesen Vorstössen, die auf einen Systementscheid abzielen, werden von verschiedenen Seiten immer wieder Forderungen nach kurzfristig zu realisierenden Sofortmassnahmen laut, um die stossende Mehrbelastung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren zu korrigieren und Familien zu entlasten.

### 1.1.3 Demographische und sozioökonomische Entwicklung

In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben sich demographisch betrachtet die Familienstrukturen europaweit tiefgreifend verändert, wenn sich auch dieser Veränderungsprozess in der zweiten Dekade deutlich verlangsamt hat. Die Volkszählung 2000 zeigt es deutlich auf: Die Zahl der Familienhaushalte nimmt weiter ab, während diejenige von Einpersonenhaushalten (1960 Anteil 14,2%; 2000 Anteil 36,0%) ein schnelles Wachstum aufweist.

Die Ehe ist weiterhin, in rund 80 Prozent aller Fälle, die vorherrschende Lebensform der Familie. Stark zugenommen haben die Anzahl der Alleinerziehenden mit Kindern sowie die Anzahl der Konkubinate, letztere aber vorwiegend als Form des ersten Zusammenlebens und eher selten mit Kindern.

---

<sup>2</sup> BGE 120 Ia 329.

<sup>3</sup> BGE 110 Ia 7 Erw. 3.

Aus sozioökonomischer Sicht sind bei den Familien ebenfalls bedeutende Veränderungen feststellbar:

Waren 1990 noch rund 54 % aller Ehepaare mit Kindern traditionell organisiert - bestehend aus minderjährigen Kindern, einem vollzeitlich erwerbstätigen Vater und einer als Erzieherin und Hausfrau wirkenden Ehefrau -, so entsprachen diesem Bild im Jahr 2000 noch 48,5 %.

Bei den kinderlosen Frauen zwischen 25 und 45 Jahren ist die Erwerbsquote nur leicht angestiegen (1990: 88,1 %; 2000: 90,8 %). Die Erwerbsquote der Frauen im gleichen Alter mit mindestens einem Kind, das zwischen 0 und 6 Jahren alt ist, stieg indes deutlich von 39,6 % auf 62,2 %. Die Quote erhöhte sich von 70,8 % auf 83,3 %, wenn das jüngste Kind zwischen 15 und 20 Jahre alt ist.

Ihre Rolle als Mutter, Erzieherin und Hausfrau brachte es mit sich, dass sich früher viele Frauen vorübergehend oder endgültig aus dem Erwerbsleben zurückzogen. Der Anteil der Frauen an der erwerbstätigen Bevölkerung lag damit naturgemäss deutlich unter jenem der Männer. Gemäss den seit 1970 durchgeführten Volkszählungen ist der durch den Familienzyklus bedingte Tiefstand bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen zwischen 25 und 45 Jahren immer weniger ausgeprägt. Parallel dazu gleichen sich die Erwerbsquoten der Frauen kontinuierlich an jene der Männer an.

65 % der Paarhaushalte - d.h. sowohl Ehe- wie auch Konkubinatspaare - konstituierten sich denn auch im Jahr 2000 als Zweiverdienerpaare und nur 35 % als Einverdienerpaare.

Fragt man nach den Gründen für diese Entwicklung, so ist zunächst unbestritten, dass die heutigen Paarhaushalte - mit oder ohne Kinder - auf den Arbeitsverdienst beider Partner stärker angewiesen sind als früher. Damit verbunden ist erfahrungsgemäss auch eine Entwicklung zu vermehrter finanzieller Eigenständigkeit beider Partner.

Gefördert wird dieser Prozess durch die jüngsten Entwicklungen im Gleichstellungsprozess der Geschlechter. Auch wenn in unserer Gesellschaft die traditionelle familiäre Rollenteilung zwischen Frau und Mann stark verwurzelt bleibt, werden partnerschaftlich ausgerichtete Formen der Lebensgestaltung immer häufiger.

## **1.2 Ehepaarbesteuerung nach geltendem Recht**

### **1.2.1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)**

#### **1.2.1.1 Grundsatz der Ehepaarbesteuerung**

Der für die Ehepaarbesteuerung im Recht der direkten Bundessteuer massgebende Artikel 9 sieht ausdrücklich die Gemeinschaftsbesteuerung vor. Die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Ehegatten werden unabhängig vom Güterstand zusammengerechnet. Zudem werden die Einkünfte der minderjährigen Kinder, die nicht aus einer Erwerbstätigkeit stammen, zum ehelichen Einkommen hinzugerechnet.

Infolge der Faktorenaddition werden die steuerlichen Schranken innerhalb der Ehe aufgehoben. Die Einkünfte der Ehegatten werden prinzipiell nur einmal besteuert, und zwar bei ih-

rem Zufluss in die eheliche Gemeinschaft. Was der eine Ehepartner von den Einkünften und Vermögenswerten des anderen für seinen Lebensunterhalt und die persönlichen Bedürfnisse empfängt, stellt kein steuerbares Einkommen dar (Art. 24 Bst. e und Art. 33 Absatz 1 Bst. c DBG). Die Gemeinschaftsbesteuerung hat überdies zur Folge, dass nur als Gesamteinkommen erfasst wird, was nach Abrechnung sämtlicher abzugsfähiger Aufwendungen beider Ehegatten übrig bleibt. Sobald sich die Ehepartner - rechtlich oder faktisch - getrennt haben, werden sie nicht mehr gemeinsam veranlagt.

Im Gegensatz dazu werden Konkubinatspaare stets individuell veranlagt. Ihre Einkommen werden nicht addiert, was angesichts des progressiven Steuertarifs zu beträchtlichen Unterschieden in der steuerlichen Belastung von Ehepaaren und gleichsitierten Konkubinatspaaren führen kann. Von der Diskriminierung ist etwas weniger als die Hälfte aller Zweiverdienererehepaare tangiert. Es sind Ehegatten des mittleren bis hohen Mittelstandes betroffen, die beide massgebend zum Familieneinkommen beitragen und ein gemeinsames Bruttoerwerbseinkommen zwischen 80'000 Franken und 500'000 Franken erzielen.

Andererseits bezahlen Zweiverdienerkonkubinatspaare in den tiefen Einkommensbereichen mit einem Bruttoerwerbseinkommen bis zu 80 000 Franken mehr Steuern als gleichsitierte Zweiverdienererehepaare. Die steuerliche Belastung von Einverdienererehepaaren ist zudem stets geringer als jene von Einverdienerkonkubinatspaaren (sog. Konkubinatsnachteil). Dies ist vor allem auf den günstigeren Tarif für Ehepaare sowie auf den Umstand zurückzuführen, dass der nichterwerbstätige Konkubinatspartner mangels eigenem Einkommen keine Abzüge geltend machen kann. Die Übertragung auf den erwerbstätigen Partner ist nach geltendem Recht ausgeschlossen.

#### 1.2.1.2 Abzug für Zweiverdienererehepaare (Art. 33 Abs. 2 DBG)<sup>4</sup>

Zweiverdienererehepaare können nach geltendem Recht der direkten Bundessteuer einen festen Abzug in der Höhe von höchstens 7'600 Franken vom niedrigeren der beiden Erwerbseinkommen in Rechnung bringen, sofern sie in ungetrennter Ehe leben. Unterschreitet das niedrigere Erwerbseinkommen die Höhe des gesetzlichen Abzuges, so kann nur dieser niedrigere Betrag abgezogen werden.

Ein gleicher Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten.

Mit dem im geltenden Recht vorgesehenen Zweiverdienerabzug sollte den Haushaltsmehrkosten Rechnung getragen werden, die anfallen, wenn beide Ehegatten eine Erwerbstätigkeit ausüben<sup>5</sup>. Diese Begründung ist heute jedoch umstritten (siehe Ziff. 1.3.3).

<sup>4</sup> Die in der Vernehmlassungsvorlage erwähnten Abzüge und Tarife des geltenden Rechts entsprechen bereits der Verordnungsänderung vom 27. April 2005 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer, die auf den 1.1.06 in Kraft tritt.

<sup>5</sup> Vgl. Känzig, Die Eidg. Wehrsteuer, Ergänzungsband, 2. Aufl. 1972, Art. 22 Abs. 1 Bst. 1 BdBSt, N. 118.

### 1.2.1.3 Tarifliche Massnahmen für Verheiratete<sup>6</sup>

Artikel 214 DBG Absatz 2 sieht einen milderen Tarif für die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten vor, um diese gegenüber Alleinstehenden steuerlich zu entlasten und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Ehepaaren und alleinstehenden Personen mit demselben Einkommen Rechnung zu tragen. Der Tarif für Verheiratete beginnt bei einem steuerbaren Einkommen von 26 700 Franken, derjenige für alleinstehende Personen bei einem steuerbaren Einkommen von 13 600 Franken. Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene maximale Durchschnittssteuerbelastung von 11,5 Prozent ist erreicht bei einem steuerbaren Einkommen von 843 600 Franken (verheiratete Personen) bzw. 712 500 Franken (alleinstehende Personen). Der Verheiratetentarif gilt zudem auch für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kinder oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben. Vorausgesetzt wird dabei, dass die steuerpflichtige Person deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet.

## 1.2.2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)

### 1.2.2.1 Allgemeines

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) folgt im Bereich der Ehepaarbesteuerung grundsätzlich dem DBG. Artikel 3 Absatz 3 StHG enthält den Grundsatz der Faktorenaddition. Die Bestimmung über die organischen und anorganischen Abzüge richten sich grundsätzlich nach dem DBG. Die in Artikel 9 Absatz 2 StHG aufgeführten Abzüge, die fast wörtlich die Artikel 26 und 33 DBG wiedergeben, sind den Kantonen vorgeschrieben; deren Höhe bestimmt jedoch das kantonale Recht.

Im Sinne des Rechtsgleichheitsgebotes enthält Artikel 11 Absatz 1 StHG eine indirekte Tarifvorschrift, indem die Steuer für verheiratete Personen bei gleichem Einkommen im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen ermässigt werden muss. Zudem sieht die Bestimmung vor, dass die gleiche steuerliche Ermässigung auch für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige gilt, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Dies sind grundsätzlich alleinerziehende Personen, doch findet die Bestimmung auch auf Konkubinatsverhältnisse Anwendung, allerdings nur bei demjenigen Konkubinatspartner, dem die elterliche Sorge zusteht. Dem kantonalen Gesetzgeber ist es überlassen, ob er die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzuges vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für alleinerziehende und verheiratete Personen regeln will. Die Ermässigung muss jedoch für Alleinerziehende genau gleich hoch sein wie für Ehepaare.

---

<sup>6</sup> Die in der Vernehmlassungsvorlage erwähnten Abzüge und Tarife des geltenden Rechts entsprechen bereits der Verordnungsänderung vom 27. April 2005 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer, die auf den 1.1.06 in Kraft tritt.

### 1.2.2.2 Kantonalrechtliche Bestimmungen

Seit dem Entscheid Hegetschweiler haben die Kantone die gebotenen Korrektive für eine angemessene steuerliche Entlastung von Ehepaaren in ihren Steuergesetzen verankert. Überdies passten die Kantone ihre Steuergesetze auf Grund der seit dem Jahre 2001 wirk-samen formellen Steuerharmonisierung an das StHG an, da gemäss Artikel 72 Absatz 2 StHG nach Ablauf der Anpassungsfrist das Bundesrecht direkt anwendbar wird, wenn ihm das kantonale Recht widerspricht. Sie nutzten dabei den ihnen vom StHG eingeräumten Handlungsspielraum aus und regelten insbesondere die Abzüge und die tariflichen Massnahmen in unterschiedlicher Ausgestaltung.

Alle kantonalen Steuergesetze enthalten Korrektive zur Entlastung von Ehepaaren, um der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Ehepaaren gegenüber alleinstehenden Personen mit demselben Einkommen Rechnung zu tragen. Die Form der Entlastung ist sehr unterschiedlich geregelt. Die Kantone Freiburg, Neuenburg, Nidwalden und Schwyz sehen ein Teilsplitting vor, dessen Divisor je nach Kanton zwischen 1,66 und 1,9 liegt. Die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden und St. Gallen haben zur Entlastung der Ehegatten ein Vollsplitting (d.h. Divisor 2) verankert. Die übrigen Kantone führen ein Doppeltarifsysteem<sup>7</sup> oder sehen Prozentabzüge in Abhängigkeit vom Reineinkommen oder vom Steuerbetrag mit frankenmässigen Minima und Maxima<sup>8</sup> oder eine Besteuerung nach Konsumeinheiten<sup>9</sup> vor.

Der Zweiverdienerabzug wird den Kantonen zwingend vorgeschrieben (Art. 9 Abs. 2 Bst. k StHG). Der Wortlaut weist eher auf eine frankenmässige Limitierung des Abzuges hin. Eine andere Ausgestaltung, wie sie in verschiedenen Kantonen vorgesehen ist, wird aber ebenfalls als harmonisierungskonform erachtet. Das kantonale Recht kann auch bestimmen, dass der Abzug unterschiedlich hoch ist, je nachdem, ob das Zweiteinkommen unabhängig vom oder in Mitarbeit mit dem erstverdienenden Ehegatten erzielt wird<sup>10</sup>.

## 1.3 Sofortmassnahme im Bereich der Ehepaarbesteuerung

### 1.3.1 Die grundsätzlichen Möglichkeiten

Der Abbau der Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren und eine allfällige Gegenfinanzierung können, unter Beibehaltung der gemeinsamen Besteuerung der Ehepartner, auf verschiedene Weise erreicht werden. Die steuerlichen Entlastungen können grundsätzlich für alle Ehepaare oder aber nur für Zweiverdienerhepaare vorgesehen werden (vgl. dazu die Übersicht am Ende der Ziffer).

Für die Entlastung aller Ehepaare kommen als Massnahmen der Steuerrabatt auf dem Steuerbetrag, die Tarifverflachung oder das Splitting analog dem Steuerpaket 2001 in Frage (vgl. dazu Ziffer 1.5). Diese Massnahmen würden aber nicht nur die von der Diskriminierung betroffenen Ehegatten, sondern auch alle Einverdienerhepaare, die bereits nach geltendem Recht gegenüber Einverdienerkonkubinatspaaren nicht benachteiligt werden, entlasten.

<sup>7</sup> Ein Doppeltarifsysteem führen im Jahr 2003 folgende Kantone: ZH, BE, LU, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, TG, TI, JU, GE, UR.

<sup>8</sup> Obwalden kennt einen Prozentabzug von 20% des Reineinkommens und Wallis einen Prozentabzug von 32% auf dem Steuerbetrag.

<sup>9</sup> Der Kanton Waadt sieht ein Familienquotientensystem vor.

<sup>10</sup> Botschaft über die Steuerharmonisierung, BBl 135 (1983) III S. 95.

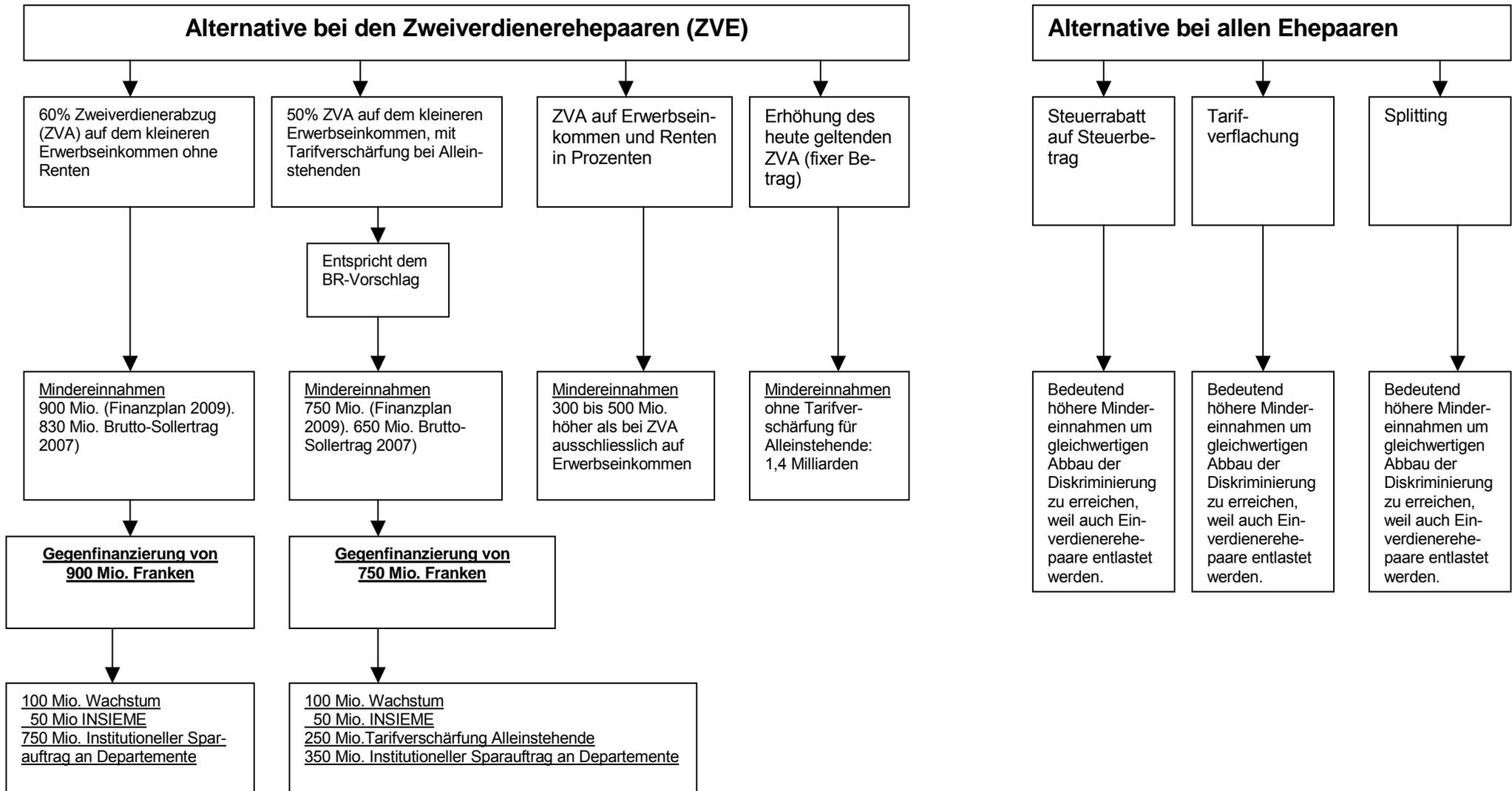
Zudem würden - um einen gleichwertigen Abbau der Diskriminierung zu erreichen - bedeutend höhere Mindereinnahmen als bei einer gezielten Entlastung von Zweiverdienerhepaaren entstehen.

Der zielgerichtete Abbau der verfassungswidrigen Schlechterstellung der Zweiverdienerhepaare kann ebenfalls auf unterschiedliche Weise erfolgen. Als Massnahme in diesem Bereich sind die Erhöhung des heute bestehenden fixen Zweiverdienerabzugs oder die Neugestaltung in der Form eines Prozentabzuges denkbar. Bei der Gewährung des Zweiverdienerabzuges stellt sich grundsätzlich die Frage, ob der Abzug ausschliesslich von Ehepaaren geltend gemacht werden kann, die ein Erwerbseinkommen erzielen, oder aber auch von verheirateten Rentenbezüger. Werden die Renteneinkommen (Säule 1, 2 und 3a) den Erwerbseinkommen gleichgestellt, fallen die Steuermindereinnahmen bei einem Prozentabzug um 300 bis 500 Mio. höher aus als bei einem Zweiverdienerabzug, der ausschliesslich den erwerbstätigen Ehepaaren gewährt wird.

Ohne Gegenfinanzierung würde der Abbau der verfassungswidrigen Schlechterstellung der Zweiverdienerhepaare mittels Prozentabzug für den Bund rund 900 Mio. Franken betragen (vgl. dazu Ziffer 1.3.4.1). Denkbar ist, einen Teil der Mindererträge durch eine Tarifierhöhung für Alleinstehende und Personen, die im Konkubinat leben, aufzufangen. Eine solche Mehrbelastung dieser Kategorien von Steuerpflichtigen führt zu einem Abbau der Schlechterstellung von der entgegengesetzten Seite und ermöglicht dadurch die Einführung eines geringeren Zweiverdienerabzuges als bei der Variante ohne Tarifierhöhung. Dies führt zu weniger Mindereinnahmen (rund 750 Mio. Franken). Der Abbau der Diskriminierung mittels Erhöhung des fixen Zweiverdienerabzugs würde ohne Tarifierhöhung für Alleinstehende und im Konkubinat lebende Personen zu rund 1,4 Mrd. Franken Steuermindereinnahmen führen (vgl. dazu auch Ziffer 1.3.4.1 und 1.5).

## Übersicht der Alternativen mit Varianten zum Abbau der Diskriminierung der Zweiverdienerhepaare und zur Gegenfinanzierung

Anhang



### 1.3.2 Grundsatzentscheid des Bundesrates

Für den Bundesrat steht fest, dass nach dem Volksnein vom 16. Mai 2004 eine neue Vorlage zur Reform der Ehepaarbesteuerung nötig ist. Dabei müssen auch die aktuellen finanziellen Perspektiven des Bundeshaushaltes berücksichtigt werden. Auf Grund der eingereichten parlamentarischen Vorstösse mit ihren sehr unterschiedlichen Zielsetzungen zeigt sich aber deutlich, dass eine Konsensfindung und eine definitive Festlegung des Systementscheides schwierig ist. Ein fundierter Systementscheid setzt voraus, dass Bundesrat und Parlament die Reform der Ehepaarbesteuerung in Kenntnis aller Auswirkungen der verschiedenen Veranlagungsarten beurteilen können. Zusätzlich braucht es den nötigen finanzpolitischen Handlungsspielraum. Der Bundesrat nahm daher bei sämtlichen parlamentarischen Vorstössen, die entweder die Einführung eines Splittingsystems analog zum Steuerpaket 2001 oder aber einen Wechsel zur Individualbesteuerung forderten, eine ablehnende Haltung ein.

Mit einem Splitting für alle Ehepaare, wie dies im Steuerpaket 2001 vorgesehen war, könnte das Problem der Schlechterstellung von Zweiverdienerhepaaren gelöst werden. Die Entlastung käme aber auch den Einverdienerhepaaren zugute, die von der Schlechterstellung im geltenden Recht nicht betroffen sind. Ein solches Splittingsystem würde zu sehr hohen Steuermindereinnahmen führen (je nach Höhe des Divisors bis zu ca. 2 Mrd. Franken).

Mit der Individualbesteuerung könnten ebenfalls ausgewogene Belastungsrelationen zwischen den Zweiverdienerhepaaren und den gleichsitierten Konkubinatspaaren erreicht werden. Aus der Einführung der Individualbesteuerung würden vergleichbar hohe Steuermindereinnahmen wie beim Splitting resultieren.

Hinsichtlich des Zeitrahmens für eine umfassende Reform der Ehepaarbesteuerung ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere der Wechsel von einem Zusammenveranlagungs- zu einem Individualbesteuerungssystem in der Schweiz nicht kurzfristig realisierbar ist. Mit der Einführung einer Individualbesteuerung würde das heutige System der Familienbesteuerung grundlegend geändert. Dieser Wechsel kann schon aus administrativen und steuersystematischen Gründen nur vollzogen werden, wenn er gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten auf den gleichen Zeitpunkt hin umgesetzt wird. Die Einführung einer Individualbesteuerung bringt zudem für die veranlagenden Steuerbehörden grosse Umstellungen und erhebliche Mehraufwendungen mit sich.

Die in den letzten Monaten im Nationalrat sowie in der WAK-S geführten Debatten zum weiteren Vorgehen im Bereich der Ehepaarbesteuerung zeigten auf, dass sich die Mitglieder der Eidg. Räte hinsichtlich des Systementscheides nicht einig sind, eine Mehrheit aber wohl eher einen Wechsel zur Individualbesteuerung befürwortet.

Einig sind sich die Parlamentarier und Parlamentarierinnen insofern, dass die Diskriminierung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den gleich situierten Konkubinatspaaren möglichst rasch abzubauen ist. Der Bundesrat wird in zwei Motionen aufgefordert, bei der Besteuerung der natürlichen Personen rasch Massnahmen zu ergreifen, die der Rechtsprechung zur Gleichbehandlung verheirateter und unverheirateter Paare Rechnung tragen (Motionen der WAK-S [05.3464] und der FDP-Fraktion [05.3299]).

Angesichts des Umstandes, dass Zweiverdienerehepaare seit Jahrzehnten steuerlich gegenüber gleichsitierten Konkubinatspaaren benachteiligt werden und eine umfassende Reform der Ehepaarbesteuerung kurzfristig nicht zu realisieren ist, beabsichtigt der Bundesrat, die verfassungswidrige Diskriminierung der Zweiverdienerehepaare mit einer Sofortmassnahme, die rasch und einfach umgesetzt werden kann, abzubauen. Wichtig ist dabei, dass die Sofortmassnahme so ausgestaltet ist, dass sie den definitiven Systementscheid – gemeinsame Besteuerung mit Splitting oder Wechsel zur Individualbesteuerung – weder behindert noch präjudiziert. Ein Splitting für alle Ehepaare gemäss Steuerpaket 2001 als Sofortmassnahme würde beispielsweise den Systementscheid vorwegnehmen und einen Wechsel zur Individualbesteuerung massiv erschweren. Zudem würden die aus einem Splitting resultierenden Steuermindereinnahmen (bis zu 2 Mrd. Franken) den Rahmen einer Sofortmassnahme sprengen.

Die Beantwortung der Systemfrage soll in einem zweiten Schritt erfolgen.

Zudem ist es für den Bundesrat wichtig, die Gegenfinanzierung für die aus der Sofortmassnahme resultierenden Steuermindereinnahmen festzulegen.

### 1.3.3 Vorgeschlagene Sofortmassnahme

Der effizienteste Weg zur Entlastung der Zweiverdienerehepaare im geltenden Familienbesteuerungssystem ist nach Ansicht des Bundesrates eine Neugestaltung des Zweiverdienerabzuges. Er schlägt vor, den heute bestehenden fixen Zweiverdienerabzug in der Höhe von 7'600 Franken auf 50% des Einkommens des Zweitverdienenden festzulegen, und zwar bis zu einem Maximalbetrag von 55'000 Franken. Der heute geltende Zweiverdienerabzug von 7'600 Franken soll als Minimalansatz beibehalten werden. Basis für die Berechnung des Prozentabzuges ist das niedrigere Einkommen der beiden Ehegatten. Das um die Gewinnungskosten sowie um die Vorsorgebeiträge und die Prämien für die EO/ALV und NBU (Art. 33 Abs. 1 Bst. d, e f DBG) gekürzte Bruttoeinkommen dient als Grundlage der Berechnung<sup>11</sup>. Ist dieses niedrigere Erwerbseinkommen tiefer als der Minimalansatz von 7'600 Franken, so kann nur dieser niedrigere Betrag abgezogen werden.

Würde auf den Minimalansatz aus Gründen einer einfacheren Ausgestaltung des Abzuges verzichtet, würden rund 20 Mio. Franken weniger Steuermindereinnahmen resultieren. Diesem Vorteil steht aber der gewichtige Nachteil gegenüber, dass Ehepaare mit kleineren Zweierwerbseinkommen im Vergleich zum geltenden Recht mehr belastet würden.

Die auf der Zusammenveranlagung und dem progressiven Steuertarif beruhende Schlechterstellung der Zweiverdienerehepaare gegenüber den Zweiverdienerkonkubinatspaaren kann sich grundsätzlich bei allen Einkommensarten auswirken (Erwerbseinkommen, Renten, Pensionen, Vermögenserträge etc.). Im Hinblick auf die Vorgaben der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse und vor dem Hintergrund der finanziellen Perspektiven des Bundeshaushalts muss der Bundesrat jedoch Prioritäten für die steuerliche Entlastung festlegen. Dabei spielen volkswirtschaftliche Kriterien wie Anreize für ein höheres Arbeitsangebot sowie Wachstumseffekte eine wichtige Rolle<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Erläuterungen in Ziff. 2.1.

<sup>12</sup> Vgl. dazu die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in Ziff. 3.4.

Der Bundesrat schlägt daher vor, den Abbau der Diskriminierung auf Ehepaare mit zwei Erwerbseinkommen zu beschränken. Dies hat zur Folge, dass die verfassungswidrige Schlechterstellung von Ehepaaren, bei welchen mindestens einem Partner Einkommen ausschliesslich aus anderen Quellen als Erwerbstätigkeit zufließen (Renten, Pensionen, Vermögenserträge etc.), bestehen bleibt, jedoch keine steuerliche Mehrbelastung entsteht. Mit der vorgeschlagenen Sofortmassnahme kann somit bei Ehepaaren noch keine verfassungsmässige Besteuerung sämtlicher Einkommensarten erreicht werden, wenigstens aber bei der mengen- und volumenmässig bei weitem wichtigsten Einkommensart, dem Erwerbseinkommen.

Würde mit der Sofortmassnahme auch die bestehende Schlechterstellung von verheirateten Rentnern und Rentnerinnen gegenüber den gleichsitierten Rentnerkonkubinatspaaren beseitigt, ergäben sich zusätzliche Steuermindereinnahmen von 300 bis 500 Mio. Franken. Der Bundesrat kann eine Ausweitung der Sofortmassnahme auf Renten aus finanziellen Überlegungen, aber auch wegen sehr bescheidener Wachstumseffekte, zur Zeit nicht unterstützen. Eine in allen Belangen mit der Verfassung in Einklang stehende Ehegattenbesteuerung bleibt somit einer späteren umfassenden Reform der Ehepaarbesteuerung vorbehalten. Rentner-Ehepaare werden nach Umsetzung der Sofortmassnahme keine steuerliche Mehrbelastung haben.

Auf die Entlastung der Familien mittels Erhöhung oder Einführung von kinderrelevanten Abzügen soll im Rahmen der Sofortmassnahme verzichtet werden. Eine Gesamtübersicht über die zur Zeit pendenten familienpolitischen Massnahmen und ihre finanziellen Auswirkungen wird in einem Bericht aufgezeigt, der in Erfüllung des WAK-S-Postulats (04.3430) verfasst wurde. Dieser Bericht wurde dem Bundesrat im August 2005 unterbreitet. Allfällige steuerliche Entlastungen für Familien sind ebenfalls in einer späteren Reform der Familienbesteuerung vorzusehen.

Der eingangs erwähnte vorgeschlagene Abzug würde zu Entlastungen von gegen 80 Prozent der Zweiverdienererehepaare führen. Nicht entlastet werden Zweiverdienererehepaare, die wegen eines zu tiefen Einkommens schon heute keine direkte Bundessteuer bezahlen und solche, bei denen der abzugsberechtigte Zweitverdienst bei 15'200 Franken oder tiefer liegt.

Die Belastungsvergleiche zeigen auf, dass der vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zur Familienbesteuerung aufgestellte Grundsatz, wonach die relative Mehrbelastung eines Ehepaares im Vergleich zu einem Konkubinatspaar nicht mehr als 10 Prozent betragen darf, eingehalten werden kann. Die Verfassungsmässigkeit der Besteuerung von Zweiverdienererehepaaren wird mit dieser Sofortmassnahme somit hergestellt. Dies führt dazu, dass der im geltenden Recht bestehende „Abhalteffekt“, wonach nicht erwerbstätige Ehegatten von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf Grund der Besteuerung des Zusatzeinkommens zu einem hohen Grenzsteuersatz absehen, stark abgeschwächt wird. Der Abhalteffekt trifft heute vor allem Frauen, die (teilzeitlich) wieder erwerbstätig sein wollen oder ihren Beschäftigungsgrad ausbauen möchten.

Mit der Umgestaltung ändert sich auch die Zielsetzung des Abzuges. Währenddem der damalige Gesetzgeber mit der Einführung des Zweiverdienerabzugs die durch die Erwerbstätigkeit beider Partner bedingten höheren Lebenshaltungskosten auszugleichen bezweckte, kommt dem umgestalteten Abzug eine rein tarifarische Funktion zu. Er soll sicherstellen, dass eine sachgerechte Belastung der Zweiverdienererehepaare erreicht werden kann.

Diese Funktionsänderung des Abzuges ist zu begrüßen. Bereits die Expertenkommission „Familienbesteuerung“, die im Jahr 1996 vom damaligen Chef des Eidg. Finanzdepartements eingesetzt wurde, um das gesamte System der Ehepaarbesteuerung zu überprüfen, bekundete Mühe mit der vom Gesetzgeber beabsichtigten Zielsetzung des Abzuges. Die Argumentation, wonach Zweiverdienerhepaare kein Schatteneinkommen<sup>13</sup> erzielen, greife zu kurz. Die Expertenkommission wies darauf hin, dass nicht nur Zweiverdienerhepaare, sondern auch die in Einpersonenhaushalten lebenden steuerpflichtigen Personen ihre Hausarbeiten am Abend oder an Wochenenden verrichten müssen. Zudem werde stillschweigend davon ausgegangen, dass beide Partner eines Zweiverdienerhepaares vollzeitlich arbeiten. Dies entspreche jedoch je länger je weniger der sozialen Wirklichkeit. Vom Zweiverdienerabzug würden nach geltendem Recht auch Ehepaare profitieren, die zu je 50 Prozent erwerbstätig sind und Paare, bei denen ein Partner nur zu einem sehr tiefen Beschäftigungsgrad erwerbstätig ist. Unbestritten sei, dass eine Person, die sich vollzeitlich der Hausarbeit widmet, eine gewichtige und auch ökonomisch messbare Leistung erbringt. Diese sei jedoch aus steuerlicher Sicht grundsätzlich irrelevant, weshalb sie nach Auffassung der Expertenkommission auch bei Zweiverdienerpaaren nicht - indirekt - berücksichtigt werden soll. Sie schlug vor, den mit dem Ausgleich des nicht mehr vorhandenen Schatteneinkommens des haushaltführenden Ehepartners begründeten Zweiverdienerabzug durch spezifischere Massnahmen zu ersetzen<sup>14</sup>.

Im Steuerpaket 2001 war der Zweiverdienerabzug nicht mehr vorgesehen. Der Situation von Zweiverdienerhepaaren sollte mit dem Splitting-Prinzip Rechnung getragen werden.

### **1.3.4 Finanzierung der Sofortmassnahme**

#### **1.3.4.1 Grundsatz**

Berechnungen haben ergeben, dass ohne Gegenfinanzierung für den Abbau der verfassungswidrigen Schlechterstellung von Zweiverdienerhepaaren der Zweiverdienerabzug auf 60 Prozent des Zweiterwerbseinkommens und höchstens 72'000 Franken angehoben werden müsste. In diesem Fall würde für den Bund im Finanzplanjahr 2009 netto ein Minderertrag von rund 900 Mio. Franken (beim Brutto-Sollertrag für das Steuerjahr 2007 830 Mio.) resultieren. Der Bundesrat sieht keinen politisch tragfähigen Weg, wie ein derartiger Minderertrag durch Ausgabenreduktionen gegenfinanziert werden könnte.

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, dass das Parlament gleichzeitig mit dem Steuersenkungsentscheid die Finanzierung festlegt. Er schlägt eine Mischung vor zwischen Ausgabenenkungen und einer partiellen Steuererhöhung.

Ein Teil der Mindererträge (Fr. 250 Mio. von 750 Mio.) soll durch eine Tarifierhöhung finanziert werden, welche zu einer Mehrbelastung eines Teils der Alleinstehenden und damit auch eines Teils der Personen, die im Konkubinat leben, führt. Eine Tarifierhöhung in diesem Sinne trägt zu einem Abbau der Schlechterstellung von der entgegengesetzten Seite her bei und ermöglicht so die Einführung eines geringeren Zweiverdienerabzuges. Die Tarifierhöhung steht somit in direktem Zusammenhang mit der Sofortmassnahme und ist dadurch für

<sup>13</sup> Unter Schatteneinkommen wird die vom nichterwerbstätigen Partner im Haushalt geleistete Arbeit verstanden.

<sup>14</sup> Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung (Kommission Familienbesteuerung), Bern 1998, S. 43 f.

den Bundesrat als Massnahme für die Teilkompensation der Einnahmehausfälle naheliegend.

Die Einführung eines etwas geringeren Zweiverdienerabzuges von 50 Prozent des Einkommens des Zweitverdienenden bis zu einem Maximalbetrag von 55'000 Franken führt für den Bund im Finanzplanjahr 2009 - vorausgesetzt die Sofortmassnahme tritt am 1.1.2007 in Kraft - immer noch zu Mindereinnahmen von netto 750 Mio. Franken (beim Brutto-Sollertrag für das Steuerjahr 2007 650 Mio.).

Erst mit einer komplementären Tarifierhöhung für Alleinstehende und damit auch für Konkubinatspaare, kann eine verfassungskonforme Belastungsrelation zwischen verheirateten und unverheirateten Zweiverdienerpaaren hergestellt werden. Eine solche Tarifierhöhung reduziert im übrigen die Mindereinnahmen für den Bund im Finanzplanjahr 2009 netto um 250 Mio. auf 500 Mio. Franken (Brutto- Sollertrag 2007: 410 Mio.). Die verbleibenden 500 Mio. Franken sollen einnahmenseitig durch Wachstum (100 Mio., vgl. Ziff. 1.3.3.4) und dem Projekt INSIEME (50 Mio., vgl. Ziff. 1.3.3.4) gegenfinanziert werden. Ausgabenseitig sollen die verbleibenden 350 Mio. Franken durch Sparvorgaben an die Departemente gegenfinanziert werden (vgl. Ziff. 1.3.3.3).

Finanzierung der Sofortmassnahme		
Massnahme	Steuermindereinnahmen Bund im Finanzplanjahr 2009	Gegenfinanzierung
Erhöhung Zweiverdienerabzug	750	
Einnahmen durch Wirtschaftswachstum		100
Einsparungen durch Projekt INSIEME		50
Tarifierhöhung für Alleinstehende		250
Sparvorgaben an Departemente		350
<b>Total</b>	<b>750</b>	<b>750</b>

#### 1.3.4.2 Einnahmenseite

Die Tarifierhöhung soll die nicht verheirateten und nicht alleinerziehenden Steuerpflichtigen treffen, für die der Tarif gemäss Artikel 214 Absatz 1 DBG gilt. Darunter fallen auch die Konkubinatspaare, die bisher gegenüber den Zweiverdienerpaaren profitiert haben.

Der Tarif für Alleinstehende kann grundsätzlich auf verschiedene Arten verschärft werden; beispielweise bereits ab geringen steuerbaren Einkommen und dafür mässig oder erst ab mittleren Einkommen, dann aber mit einer relativ starken Verschärfung der Progression. Eine Tarifverschärfung bereits in den unteren Einkommensbereichen drängt sich nicht auf, denn dort sind die Zweiverdienerpaare schon heute nicht schlechter gestellt. Eine Tarifverschärfung erst im „sensiblen“ Einkommensbereich, d.h. im Bereich, wo heute die Schlechterstellung der Ehepaare einsetzt, hat im übrigen den Vorteil, dass der weitaus grösste Teil (über 90 Prozent) der Alleinstehenden gar keine Steuererhöhung in Kauf nehmen muss. Bei der vorgeschlagenen Tarifierhöhung würde denn schätzungsweise nur für 8,5 Prozent der Alleinstehenden eine Steuererhöhung resultieren, d.h. für gut 200'000 Steuerpflichtige.

Würde auf einen institutionellen Sparauftrag an die Departemente verzichtet (vgl. dazu Ziffer 1.3.4.4) und müsste die Kompensation der Mindereinnahmen<sup>15</sup> daher nur auf der Einnahmenseite (Steuererhöhung) erfolgen, würde die massive Tarifverschärfung für Alleinstehende zu verfassungswidrigen Belastungsrelationen zwischen den Zweiverdienerehepaaren und den Alleinstehenden einerseits sowie zwischen den Zweiverdienerehepaaren und den gleichsitierten Konkubinatspaaren andererseits führen. Vor allem wären auch Alleinstehende mit geringem Erwerbseinkommen von der übermässigen Tarifverschärfung betroffen. Eine solche Lösung ist unseres Erachtens nicht mehrheitsfähig, weshalb auf die Darlegung dieser Massnahme als mögliche Finanzierungsvariante verzichtet wird.

### 1.3.4.3 Übrige einnahmenseitigen Massnahmen

Der Abbau der Schlechterstellung von Zweiverdiener-Ehepaaren setzt einen guten Anreiz für ein höheres Arbeitsangebot insbesondere von verheirateten Frauen. Dies wirkt sich positiv auf das Wachstum aus und generiert mittelfristig wiederum höhere Steuereinnahmen (100 Mio.). Zusätzlich kann davon ausgegangen werden, dass mit dem eingeleiteten Programm „INSIEME“, das der Eidg. Steuerverwaltung erlauben soll, der steigenden Komplexität und Mengenbewältigung im Steuerbereich gerecht zu werden und gleichzeitig Raum zu schaffen für effizientere Kontrollen, auch nachhaltige Steuermehrerträge generiert werden können (50 Mio.).

### 1.3.4.4 Ausgabenseite

Es ist für den Bundesrat aber unbestritten, dass zur Gegenfinanzierung der vorgeschlagenen Steuererleichterungen auch die Ausgabenseite einen substantiellen Beitrag leisten muss. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass im Bundeshaushalt nach den beiden Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 (kumulierter Entlastungseffekt 2008: ca. 5 Milliarden) rasch erschliessbare Sparpotentiale nicht mehr so leicht zu finden sind. Das zeigt sich u.a. darin, dass die Ausgaben ohne den kurzfristig nicht beeinflussbaren Bereich Finanzen und Steuern (Passivzinsen, Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen) in den Jahren 2005-2009 pro Jahr noch mit durchschnittlich 1.7 Prozent wachsen. Damit ist das Wachstum bei denjenigen Ausgaben, die effektiv zur Finanzierung von Bundesaufgaben zur Verfügung stehen, etwa halb so hoch wie das für den gleichen Zeitraum unterstellte nominelle Wirtschaftswachstum. Eine über der Teuerung liegende Entwicklung weisen in dieser Periode gerade noch die Bereiche Bildung und Grundlagenforschung (3.4%), Soziale Wohlfahrt (2.9%) und Beziehungen zum Ausland (2.2%) auf. Bei den übrigen Aufgaben stagnieren die Ausgaben oder gehen real und teils auch nominal zurück.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht in Frage kommen, die den sechs grossen Aufgabebereichen im Entlastungsprogramm 2004 gemachten Sparvorgaben in mechanistischer Weise fortzuschreiben oder zu erhöhen. Dies hätte zur Folge, dass politisch gesetzte Prioritäten ohne hinreichende inhaltliche Auseinandersetzung allmählich unterlaufen würden. Gleichzeitig wäre eine schleichende Verminderung der Budgetqualität zu befürchten mit negativen Auswirkungen auf das langfristige Wachstumspotential der schweizerischen Volkswirtschaft. Umgekehrt kann es auch nicht angehen, ohne fundierte Analyse willkürlich einige Aufgaben herauszugreifen und gezielte Kürzungen vorzunehmen. Solchen sachfremden Kompensationen würde mit Sicherheit grosser und nicht unberechtigter Widerstand erwachsen.

<sup>15</sup> 750 Mio. minus 100 Mio. Wachstum minus 50 Mio. Projekt INSIEME = 600 Mio.

Unter Berücksichtigung dieser Prämissen beruht das dem Parlament unterbreitete ausgabenseitige Gegenfinanzierungskonzept auf den folgenden materiellen Grundsätzen:

- **Schwergewicht auf strukturellen Einsparungen**

Auf lineare Kürzungen quer durch das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes soll verzichtet werden. Vielmehr sollen gezielte Einsparungen vorgenommen werden, namentlich in Bereichen, wo die staatliche Tätigkeit nicht mehr als zielführend erachtet wird. Dies ist umso leichter möglich, als die ausgabenseitigen Entlastungen erst ab 2009 greifen müssen. Es ist deshalb nicht nötig, schon heute konkrete Sparmassnahmen zu beschliessen. So weit wie möglich sollen diese vielmehr auf Grund der Ergebnisse der bevorstehenden systematischen Aufgabenüberprüfungen ergriffen werden. Das ist zum einen die gegenwärtig laufende Subventionsüberprüfung. Sie darf zwar nicht mit massiven Sparübungen verbunden werden, wie in der Botschaft zum Subventionsgesetz vom 15. Dezember 1986 dargelegt worden ist. Mit der letzten Subventionsüberprüfung von 1997/1999 konnte dennoch eine Sparwirkung von zwischen 100 und 200 Millionen erzielt werden. Zum zweiten steht eine systematische Überprüfung des Aufgabenportfolios an, welche klar eine weitere Entlastung des Haushalts bezweckt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass hier mit ersten Einsparungen frühestens 2009 gerechnet werden kann, da die meisten davon Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen erfordern werden. Es lässt sich daher nicht ganz ausschliessen, dass ein Teil der ausgabenseitigen Massnahmen zumindest vorübergehend dennoch nach dem Muster der Entlastungsprogramme getroffen werden muss.

- **Hohe Verbindlichkeit der Sparvorgabe**

Obwohl es der Bundesrat aus den genannten Gründen nicht als sachdienlich erachtet, die Sparmassnahmen bereits heute zu bezeichnen und beschliessen zu lassen, ist ihm doch daran gelegen, dass die Gegenfinanzierung verbindlich geregelt wird. Das dient nicht zuletzt dazu, gegen innen und aussen die Ernsthaftigkeit der anstehenden Aufgabenüberprüfungen zu unterstreichen. Wie schon bei den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament daher einen gesetzlichen Sparauftrag. Gerade weil noch offen bleiben soll, wie dieser im einzelnen umgesetzt wird, bleibt die Budgethoheit des Parlaments gewahrt. Es wird im Rahmen der Verabschiedung des Voranschlages 2009 nötigenfalls abweichende Beschlüsse fassen können. Hingegen bindet das Parlament sich und den Bundesrat in einem politischen Sinn. Mit einem gesetzlichen Sparauftrag bringt es zum Ausdruck, dass aktiv und frühzeitig nach Spar- und Abbaumassnahmen gesucht werden soll, die nach Möglichkeit mit einem konkreten Aufgabenverzicht verbunden sind. Ebenso macht es deutlich, dass auf nicht finanzierte Vorhaben auch in Zukunft verzichtet werden muss.

- **Eindeutige Adressierung des Sparauftrags**

Schliesslich legt der Bundesrat Wert darauf, den Sparauftrag möglichst präzise zu adressieren und in der Umsetzung gleichzeitig maximale Flexibilität zu erhalten. Dies spricht dafür, ihn nicht nach Aufgabengebieten zu gliedern, sondern nach Departementen. Bei einer funktionalen Aufteilung gäbe es bei der Zuständigkeit teilweise Überschneidungen. Tendenziell wären zudem auch die Entscheidungsspielräume geringer als bei einer institutionellen Gliederung. Die Aufteilung der Sparvorgabe auf die Departemente folgt einem Schlüssel, der den Anteil eines Departements an den ungebundenen Ausgaben zu zwei Dritteln gewichtet und den Anteil an den gebundenen Ausgaben (exkl. Finanzen und Steuern) zu einem Drittel.

Das unterstreicht, dass in der Umsetzung auch strukturelle Massnahmen, z.B. im Bereich der Sozialen Wohlfahrt, geprüft und ergriffen werden sollen. Im weiteren trägt dieser Schlüssel dem Erfordernis der Ausgewogenheit Rechnung. Diese ist umso wichtiger, als nicht jede Sparmassnahme einen thematischen Bezug zum Abbau der Schlechterstellung der Zweiverdienerhepaare haben wird.

#### 1.4 Kalte Progression

Die Sofortmassnahmen sollen die Schlechterstellung von Zweiverdienerhepaaren beseitigen, wie sie sich auf Grund der Tarife und Abzüge des geltenden Rechts gemäss der Verordnungsänderung vom 27. April 2005 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer ergibt. Diese Tarife und Abzüge treten auch ohne Sofortmassnahmen auf den 1.1.2006 in Kraft, und der dafür massgebliche Stand der Teuerung ist der 31.12.2004.

Entscheidend ist, dass mit den Sofortmassnahmen das anvisierte Ziel dann erreicht wird, wenn alle übrigen Tarife und Abzüge auf dem Stand dieser Verordnungsänderung belassen werden. Mit anderen Worten: Die Sofortmassnahmen weisen zeitlich und niveaumässig einen unmittelbaren Zusammenhang mit den Tarifen und Abzügen des geltenden Rechts nach dem Ausgleich der Folgen der kalten Progression per 1.1.2006 auf.

Der vom Gesetzgeber gewollte Ausgleich der Folgen der kalten Progression lässt deshalb nur einen Schluss zu: Die mit den Sofortmassnahmen vorgeschlagenen Änderungen (stark erhöhter Zweiverdienerabzug und verschärfter Tarif für Nichtverheiratete) sind im genau gleichen Rhythmus und Umfang an die Teuerung anzupassen wie die übrigen Abzüge in Franken und der Tarif für Verheiratete.

Wenn beispielsweise auf Grund einer Teuerung von 7,1 Prozent in der Zeit zwischen dem 31.12.2004 und dem 31.12.2010 ein Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die Steuerperiode 2012 mit einer Erhöhung der Abzüge in Franken um 7,1 Prozent und einer Streckung der Tarifstufen um 7,1 Prozent erfolgen müsste, würde gleichzeitig auch der maximale Zweiverdienerabzug von 55'000 Franken um 7,1 Prozent erhöht und die Streckung der Tarifstufen würde auch die mit den Sofortmassnahmen geänderten Stufen des Tarifs für Nichtverheiratete umfassen.

Um einen späteren Ausgleich der Folgen der kalten Progression in diesem Ausmass zu garantieren, braucht es keine zusätzliche gesetzliche Bestimmung, denn der in Artikel 215 DBG zum Ausdruck kommende Wille des Gesetzgebers ist unmissverständlich.

#### 1.5 Weitere geprüfte Massnahmen

Das EFD hat neben der beantragten Lösung weitere Sofortmassnahmen geprüft. Sie kam dabei zum Schluss, dass sich die nachfolgend dargestellten Massnahmen weniger effizient auswirken als die vorgeschlagene Neugestaltung des Zweiverdienerabzuges. Sie hat den Vorteil, dass sie einerseits zielgerichtet die Schlechterstellung der Zweiverdienerhepaare beseitigt und andererseits zu weniger Steuermindereinnahmen führt als die übrigen geprüften Sofortmassnahmen.

- **Erhöhung des bestehenden fixen Zweiverdienerabzuges.** Eine Erhöhung würde jeweils Mindereinnahmen von 50-55 Mio. Franken pro 1'000 Franken Erhöhung nach sich

ziehen, solange der Abzug bis auf 15'000 Franken erhöht wird; darüber hinaus zieht eine Erhöhung um 1'000 Franken abnehmend geringere Mindereinnahmen nach sich. Die Festsetzung eines fixen Zweiverdienerabzugs würde insgesamt deutlich mehr Steuermindereinnahmen nach sich ziehen, um ebenso wirksam wie beim Prozentabzug die Schlechterstellung der Zweiverdienerhepaare abzubauen.

- **Steuerrabatt auf dem Steuerbetrag für Ehepaare.** Im Rahmen der Beratung des Steuerpakets 2001 zog die WAK-S bereits eine Rabattlösung als Sofortmassnahme in Betracht, nach welcher Ehepaaren und Alleinerziehenden ein Abzug auf dem Steuerbetrag von 15 Prozent, maximal aber 3'000 Franken gewährt worden wäre. Zusätzlich sollte die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges und die Erhöhung des Kinderabzuges ins Auge gefasst werden (Motion „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Wechsel zu einem System der Individualbesteuerung“ – 02.3387). Diese Sofortmassnahmen sollten den Übergang zur Individualbesteuerung vorbereiten. Die Motion wurde allerdings zurückgezogen.

Der Steuerrabatt würde alle Ehepaare entlasten, somit auch alle Einverdienerhepaare. Da bereits nach geltendem Recht Einverdienerpaare gegenüber Einverdienerkonkubinatspaaren nicht benachteiligt werden, besteht für diese Kategorie bezüglich Abbau der Diskriminierung von Ehepaaren kein Korrekturbedarf. Gleiches gilt für die Alleinerziehenden.

- **Verflachung des geltenden Verheiratetentarifs (gemäss Art. 214 Abs. 2 DBG).** Tarifkorrekturen führen stets zu höheren Steuermindereinnahmen als Änderungen bei den einzelnen Abzügen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Tarifkorrekturen in der Regel alle Steuerpflichtige betrifft, auf die der Tarif angewendet wird. Erhöhungen bestimmter Abzüge hingegen wirken sich auf eine begrenzte Anzahl von Steuerpflichtigen aus.

## 1.6 Rechtsvergleich

### 1.6.1 Verhältnis zum Europäischen Recht

Zur Ehepaarbesteuerung bestehen in der Europäischen Union keine Richtlinien. In den Steuersystemen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind sowohl Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle als auch Individualbesteuerungsmodelle in unterschiedlicher Ausgestaltung und mit verschiedenen Korrektiven vorgesehen, um die gewünschten Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zu erreichen. Die vorgeschlagene Sofortmassnahme für das geltende System der Zusammenveranlagung ist somit mit dem europäischen Recht vereinbar.

In ihrem Weissbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ (KOM/93/700 endg) fordert die EU ihre Mitgliedstaaten auf, die Chancengleichheit von Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt zu stärken. Insbesondere seien die potentiell diskriminierenden Steuer- und Sozialschutzvorschriften, die eine gleichberechtigte Teilnahme der Frauen am regulären Arbeitsmarkt beeinträchtigen können, zu eliminieren (KOM/95/381 endg, Ziff. 3.2.)

In der Entschliessung des Rates der EU vom 22. Februar 1999 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 (99/C 69/02) wird zudem unter anderem empfohlen, negative Anreizwirkungen, soweit solche in den Steuer- und Leistungssystemen noch vorhanden sind,

auf Grund ihrer nachteiligen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu beseitigen (Amtsblatt Nr. C 069 vom 12/03/1999 S. 7).

Mit der vorgeschlagenen Sofortmassnahme zum Abbau der Schlechterstellung von Zweiverdienerehepaaren wird der im geltenden Recht bestehende „Abhalteeffekt“ eliminiert. Der nicht erwerbstätige Ehegatte, d.h. vor allem die Frau, wird somit auf Grund des Steuerrechts nicht mehr von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit absehen. Die Sofortmassnahme steht daher mit der Forderung der EU in Einklang, die Chancengleichheit von Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt zu stärken. Die Sofortmassnahme ist jedoch so ausgestaltet, dass sie den definitiven Systementscheid betreffend gemeinsame Besteuerung oder Individualbesteuerung nicht präjudiziert.

## **1.6.2 OECD-Länder**

Bei den in den europäischen Ländern in den letzten Jahren erfolgten Steuerreformen fand in aller Regel eine Abkehr von der gemeinschaftlichen Besteuerung der Ehegatten statt. Mittlerweile legt die Mehrheit der OECD-Mitgliedländer ihren Steuersystemen die Individualbesteuerung zu Grunde. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Individualbesteuerung tendenziell Zweiverdienerpaare begünstigt und daher bei diesem System eine spezielle Entlastung dieser Kategorie von Steuerpflichtigen nicht nötig ist. Mit Ausnahme Schwedens kennen die meisten Länder mit einem Individualbesteuerungssystem hingegen Korrekturfaktoren, die insbesondere für Ehepaare mit nur einem Einkommen eine steuerliche Entlastung bewirken, um ausgewogene Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zu erreichen.

Der Blick ins Ausland zeigt zudem auf, dass sämtliche Länder, die eine Individualbesteuerung vorsehen, ihr Besteuerungssystem mit einem gegenüber der Schweiz grundsätzlich anderen Familien- und Kinderzulagensystem ausserhalb des Steuersystems gekoppelt haben.

## **2 Erläuterungen der Gesetzesänderungen**

### **2.1 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>16</sup> über die direkte Bundessteuer**

#### ***Artikel 33 Absatz 2 und Artikel 36 Absatz 1***

Gegenwärtig regelt das DBG wie auch das StHG sowohl das System der zweijährigen Pränumerandobesteuerung mit Vergangenheitsbemessung (Hauptsystem) als auch das der einjährigen Postnumerandobesteuerung mit Gegenwartsbemessung (Nebensystem). Seit dem 1. Januar 2003 haben jedoch alle Kantone von der Pränumerandobesteuerung mit Vergangenheitsbemessung auf das System der einjährigen Postnumerandobesteuerung mit Gegenwartsbemessung umgestellt. Zur Zeit wird eine Revision der beiden Gesetze vorbereitet, welche unter anderem die Vereinheitlichung des Systems der zeitlichen Bemessung der natürlichen Personen bei den direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Ziel hat. Im Rahmen dieser Vorlage soll die einjährige Postnumerandobesteuerung mit Gegenwartsbemessung als einziges Bemessungssystem für die direkten Steuern natürlicher

---

<sup>16</sup> SR 642.11

Personen festgelegt und die überflüssig gewordenen Bestimmungen zur zweijährigen Pränumerandobesteuerung mit Vergangenheitsbemessung im StHG und im DBG aufgehoben werden. Dazu gehören auch der Zweiverdienerabzug (Art. 33 Abs. 2) sowie der Tarif für Alleinstehende (Art. 36 Abs. 1) im System der Pränumerandobesteuerung mit Vergangenheitsbemessung. Solange diese Gesetzesrevision noch nicht in Kraft getreten ist, müssen bei Änderungen im System der Postnumerandobesteuerung ebenfalls die Bestimmungen der Pränumerandobesteuerung nachgeführt werden, auch wenn heute kein Kanton dieses System vorsieht<sup>17</sup>.

Die nachfolgenden Erläuterungen zum Zweiverdienerabzug und zum Tarif im System der Postnumerandobesteuerung (Art. 212 Abs. 2 und 214 Abs. 1) gelten daher sinngemäss auch für das System der Pränumerandobesteuerung.

Der für den Ausgleich massgebliche Stand des Konsumentenindex ist sowohl bei der zweijährigen Pränumerandobesteuerung (Art. 39 Abs. 2 DBG) als auch bei der einjährigen Postnumerandobesteuerung (Art. 215 Abs. 2 DBG) der Stand ein Jahr vor Beginn der Steuerperiode. Da bei der zweijährigen Pränumerandobesteuerung eine Steuerperiode zwei Jahre umfasst, gibt es nur alle zwei Jahre einen massgeblichen Indexstand. Der Indexstand per Dezember 2004 (welcher sich seit der letzten Anpassung um mehr als 7 Prozent erhöht hat) hat daher beim Postnumerandosystem zum Ausgleich der kalten Progression geführt, nicht jedoch beim Pränumerandosystem, da der Dezember 2004 kein massgeblicher Zeitpunkt ist (massgeblicher Zeitpunkt wird der Dezember 2005 sein). Deshalb ist es notwendig, die jeweils berücksichtigten Perioden klar auseinander zu halten und getrennt aufzuführen.

Dies hat zur Folge, dass die Verordnungsänderung vom 27. April 2005 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer, die am 1.1.2006 in Kraft treten wird, nur eine Anpassung bei der einjährigen Postnumerandobesteuerung vorsieht<sup>18</sup>. Der massgebende Stand der Teuerung für den Ausgleich bei der Pränumerandobesteuerung wird derjenige vom 31.12.2005 sein. Eine Anpassung erfolgt auch hier, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise auf diesen Indexzeitpunkt hin um mindestens 7 Prozent erhöht hat, was sicher der Fall sein wird.

Da dieser Stand heute noch nicht bekannt ist, sind die in den Artikeln 33 und 36 geänderten Beträge der Teuerung noch nicht angepasst. Der Ausgleich der kalten Progression (Stand 31.12.2005) per Steuerperiode 2007/08 wird mittels Verordnungsänderung erfolgen. Dieser Ausgleich der kalten Progression muss im Rahmen der parlamentarischen Debatte zu den Artikeln 33 und 36 berücksichtigt werden.

## **Artikel 212 Absatz 2**

- **Grundsatz**

An die Stelle des bisherigen fixen Zweiverdienerabzugs in der Höhe von 7'600 vom Erwerbseinkommen des zweitverdienenden Ehegatten soll ein auf dem niedrigeren Er-

<sup>17</sup> Vgl. aber die Art. 14 Abs. 3, 38 Abs. 2 und 86 Abs. 1 DBG, die explizit auf Art. 36 DBG verweisen.

<sup>18</sup> Der Bundesrat wird die Verordnung vom 4. März 1996 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer betreffend Tarif und Zweiverdienerabzug an die vorliegende Gesetzesrevision anpassen.

werbseinkommen der beiden Ehegatten zu berechnender Abzug von 50 Prozent mit einem Mindestansatz von 7'600 Franken und einem Maximalbetrag von 55'000 Franken treten.

Der Abzug ist - wie der geltende Zweiverdienerabzug – an verschiedene Voraussetzungen geknüpft<sup>19</sup>:

Der Abzug wird nur gewährt, wenn die Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und somit zusammen veranlagt werden. Beide Ehegatten müssen zudem ein Erwerbseinkommen erzielen.

Eine zeitlich begrenzte oder teilzeitliche Erwerbstätigkeit führt zu keiner Kürzung des Abzuges.

Der Abzug wird auch gewährt bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten in einem oder mehreren Berufen oder Betrieben des Ehepartners. Die Mitarbeit gilt dann als erheblich, wenn sie regelmässig und in beträchtlichem Masse erfolgt und einem Dritten hierfür ein Lohn in mindestens der Höhe des Abzuges bezahlt werden müsste. Dies gilt sowohl für die Mitarbeit im Rahmen einer hauptberuflichen wie auch einer nebenberuflichen selbstständigen Erwerbstätigkeit des Ehepartners.

Bei Mitarbeit im Rahmen einer *unselbständigen* (haupt- oder nebenberuflicher) Erwerbstätigkeit des Ehegatten kann ein Abzug nur gewährt werden, wenn eine erhebliche oder regelmässige Mitarbeit bei der Tätigkeit des Ehepartners vertraglich vorgesehen ist<sup>20</sup>.

- **Definition des Erwerbseinkommens**

Unter Erwerbseinkommen ist die Gesamtheit des Einkommens eines Steuerpflichtigen aus selbstständiger und unselbstständiger, haupt- und nebenberuflicher Erwerbstätigkeit gemäss Steuererklärung zu verstehen.

Bei Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit ist dies der Bruttolohn abzüglich der Gewinnungskosten sowie der Beiträge an AHV/IV/EO/ALV, der Beiträge an die berufliche Vorsorge (2. Säule), die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) und den Prämien für die NBU. Bei Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit entspricht das Erwerbseinkommen dem Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung nach Vornahme allfälliger steuerlicher Berichtigungen.

Dem Erwerbseinkommen sind Erwerbsausfallsentschädigungen bei vorübergehendem Unterbruch der Erwerbstätigkeit (Militär- bzw. Zivildienst, Taggelder aus Arbeitslose-, Kranken- und Unfallversicherungen) gleichgestellt. Anderes Einkommen wie insbesondere Renteneinkommen aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (1. Säule),

<sup>19</sup> Vgl. dazu auch das Kreisschreiben der Eidg. Steuerverwaltung Nr. 13 vom 28. Juli 1994 „Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten“ zum heute geltenden Zweiverdienerabzug.

<sup>20</sup> Der Bundesrat wird die Verordnung vom 4. März 1996 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer betreffend Tarif Zweiverdienerabzug an die vorliegende Gesetzesrevision anpassen.

Rentenleistungen aus der beruflichen Vorsorge (2. Säule) und aus der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a), Vermögensertrag oder Leibrenten wird hingegen dem Erwerbseinkommen nicht gleichgestellt. Dies hat zur Folge, dass die verfassungswidrigen Belastungsrelationen von verheirateten Rentnern und Rentnerinnen gegenüber den gleichsitierten Rentnerkonkubinatspaaren bestehen bleiben. Auch Ehepaare, deren Einkommen aus anderen Quellen als aus Erwerbstätigkeit oder Rentenanspruch (z.B. Vermögenserträge) fließen, können weiterhin gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen Verhältnissen eine Schlechterstellung erfahren.

- **Berechnung des Abzuges**

Basis für die Berechnung des Abzuges ist das niedrigere Erwerbseinkommen der Ehegatten. Davon können 50 Prozent in Abzug gebracht werden. Beträgt dieses niedrigere Erwerbseinkommen nach Anrechnung der Abzüge weniger als der Minimalansatz von 7'600 Franken, so kann nur dieser niedrigere Betrag abgezogen werden. Wenn sich aus der Erwerbstätigkeit ein Verlust ergibt, kann kein Abzug gewährt werden. Maximal kann ein Betrag von 55'000 Franken abgezogen werden.

Bei erheblicher Mitarbeit in der Erwerbstätigkeit des anderen Ehepartners wird im Sinne einer möglichst einfachen Handhabung des Abzuges jedem Ehegatten zu seinem allfälligen übrigen Erwerbseinkommen grundsätzlich die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommens zugerechnet. Von der hälftigen Zurechnung kann abgewichen werden, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass beispielsweise der Anteil des mitarbeitenden Ehegatten höher zu bewerten ist und der andere Ehegatte noch weiteres Erwerbseinkommen erzielt. Als Beispiel lässt sich hier die Ehefrau anführen, welche die laufenden Arbeiten eines kleinen gemeinsamen Landwirtschaftsbetriebes zur Hauptsache besorgt, während der Ehemann hauptberuflich als Angestellter tätig ist. Der Prozentabzug wird auf dem niedrigeren der beiden totalen Erwerbseinkommen berechnet.

### **Artikel 214 Absatz 1**

Der Tarif nach Artikel 214 ist als Doppeltarif mit einem so genannten Grundtarif (Absatz 1) und einem milderen Verheiratetentarif (Absatz 2) ausgestaltet. Der Grundtarif kommt immer dann zur Anwendung, wenn die Voraussetzungen des Verheiratetentarifs nicht erfüllt sind. Dementsprechend wird er auf alle alleinstehenden steuerpflichtigen Personen angewandt. Als alleinstehend gelten all jene Steuerpflichtigen, die nicht verheiratet und nicht alleinerziehend sind. Der mildere Verheiratetentarif gilt für die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten, um diese gegenüber Alleinstehenden steuerlich zu entlasten und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Ehepaaren und alleinstehenden Personen mit demselben Einkommen Rechnung zu tragen. Er gilt zudem auch für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben. Vorausgesetzt wird dabei, dass die steuerpflichtige Person deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet. Es sind grundsätzlich alleinerziehende Personen, doch findet die Bestimmung auch auf Konkubinatsverhältnisse Anwendung, allerdings nur bei demjenigen Konkubinatspartner, dem die elterliche Sorge zusteht.

Für jene Fälle, bei welchen sich das unter gemeinsamer Sorge stehende Kind in alternierender Obhut beider Elternteile befindet, sieht ein Kreisschreiben der Eidg. Steuerverwaltung vor, dass das Ausmass der Obhut jedes Elternteils das massgebende Kriterium für die Gewährung des Verheirateten tarifs und für die Zuteilung des Kinderabzugs ist. Demjenigen Elternteil, der den bedeutenderen Anteil an der tatsächlichen Betreuung übernimmt, wird der Kinderabzug sowie der mildere Tarif gewährt. Wenn beide Elternteile in gleichem Ausmass die tatsächliche Betreuung übernehmen, bildet das höhere Einkommen das entscheidende Kriterium für die Zuteilung<sup>21</sup>.

Bei der mit der Sofortmassnahme vorgeschlagenen Tarifverschärfung beginnt der Tarif für alleinstehende Personen gleich wie im geltenden Recht bei einem steuerbaren Einkommen von 13'600 Franken<sup>22</sup>. Steuerbare Einkommen werden bis zu diesem Betrag einem Steuersatz von Null Prozent unterworfen (sog. Nullstufe). Kleinere Einkommen bleiben durch das Zusammenwirken von Tarif und Abzügen von der Steuerpflicht ausgenommen. Das Existenzminimum wird dadurch bei der direkten Bundessteuer faktisch freigestellt.

Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene maximale Durchschnittssteuerbelastung von 11,5 Prozent wird jedoch neu bereits bei einem steuerbaren Einkommen von 549'500 Franken und nicht wie im geltenden Recht bei 712'500 Franken erreicht. Im Vergleich mit dem geltenden Recht wird die Progression ab einem steuerbaren Einkommen von 65'000 Franken steiler.

Der Tarif für Verheiratete gemäss Absatz 2 bleibt unverändert.

## **2.2 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974<sup>23</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes**

Schon in den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 wurden diejenigen Sparmassnahmen, die keine unmittelbare Gesetzesänderung erfordern, je in einem Sparauftrag zusammengefasst. Diese Sparaufträge enthalten alle Massnahmen, die der Bundesrat in eigener Zuständigkeit auf Grund von Artikel 24f Absatz 1 Buchstabe a des Finanzhaushaltgesetzes vom 6. Oktober 1989<sup>24</sup> (entspricht Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a im Entwurf für ein totalrevidiertes FHG) beschliessen kann. Dieses Gesetz wird mit einem weiteren Sparauftrag ergänzt, der sich auf die Jahre ab 2009 bezieht. Neu daran ist, dass er keine konkreten Massnahmen enthält, sondern einen auf die sieben Departemente aufgeschlüsselten Planungsauftrag an den Bundesrat. Dessen Umsetzung kann somit zu einem späteren Zeitpunkt durchaus die Änderung von anderen Rechtserlassen erfordern. Wie weiter oben dargestellt, erleidet damit die Budget- und Gesetzgebungshoheit des Parlaments keinerlei Ein-

<sup>21</sup> Vgl. das Kreisschreiben Nr. 7 vom 20. Januar 2000 „Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG] Übertragung der gemeinsamen elterlichen Sorge auf unverheiratete Eltern und die gemeinsame Ausübung elterlichen Sorge durch getrennte oder geschiedene Eltern, in welchem neben der Besteuerung der Unterhaltsbeiträge für Kinder auch die Anspruchsberechtigung für den Kinderabzug und für weitere Abzüge sowie der anzuwendende Tarif geregelt sind.

<sup>22</sup> Der Bundesrat wird die Verordnung vom 4. März 1996 über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer betreffend Tarif und Zweiverdienerabzug an die vorliegende Gesetzesrevision anpassen.

<sup>23</sup> SR 611.010

<sup>24</sup> SR 611.0

schränkungen. Es wird im Rahmen der Verabschiedung des Voranschlages 2009 und bei der Beratung allfälliger Gesetzesvorlagen, welche ihm zur Umsetzung des Sparauftrags unterbreitet werden, gegebenenfalls abweichende Beschlüsse fassen können. Es bindet sich aber durchaus in einem politischen Sinn.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Finanzielle Auswirkungen**

Tritt die Neugestaltung des Zweiverdienerabzuges in Kombination mit der Tarifverschärfung für Alleinstehende am 1.1.2007 in Kraft, so wird beim Sollertrag des Steuerjahres 2007 mit einem Minderertrag von brutto (100%) 410 Mio. zu rechnen sein. Bei Inkrafttreten ab 1.1.2007 wird der Grossteil der effektiven Mindereinnahmen kassenmässig jedoch erst im Jahre 2009 (rund 600 Mio. Franken) zum tragen kommen. Von den Mindereinnahmen entfallen nach Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs (NFA) 83 Prozent auf den Bund und 17 Prozent auf die Kantone. Tritt die vorgeschlagene Massnahme am 1.1.2007 in Kraft, so beläuft sich der Gegenfinanzierungsbedarf des Bundes im Finanzplanjahr 2009 somit auf rund 500 Mio. Franken, während rund 100 Mio. Franken auf die Kantone entfallen. Wegen impliziten Mehreinnahmen infolge zusätzlichen Wachstumseffekten und Effizienzsteigerung des Projekts „INSIEME“ der Eidg. Steuerverwaltung reduziert sich der explizite Gegenfinanzierungsbedarf des Bundes in Form von konkreten Sparaufträgen indessen auf 350 Mio. Franken.

#### **3.2 Personelle Auswirkungen**

Da die direkte Bundessteuer von den Kantonen veranlagt und bezogen wird, haben die Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung für den Bund keine personellen Auswirkungen.

Mit der Berechnung des neugestalteten Zweiverdienerabzuges und der Tarifverschärfung für alleinstehende Steuerpflichtige ist für die Kantone nach der IT-Umstellung kein administrativer Mehraufwand verbunden, weshalb auch kein erhöhter Personalbedarf entsteht.

#### **3.3 Auswirkungen auf die Steuerbelastung**

Bei den nachfolgenden Steuerbelastungsvergleichen werden die Steuerbelastungen von verheirateten Zweiverdienerpaaren und Konkubinatspaaren gemäss geltendem Recht - nach dem vom Bundesrat bereits beschlossenen Ausgleich der Folgen der kalten Progression ab Steuerjahr 2006 - und gemäss Sofortmassnahmen verglichen („Verdienst 70 : 30“ bedeutet dabei z.B., dass vom Erwerbseinkommen 70 Prozent auf den ersten Partner und 30 Prozent auf den zweiten Partner entfallen).

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Zweiverdiener- Konkubinatpaar <u>ohne Kinder</u>	Verheiratete Zweiverdiener <u>ohne Kinder</u>	Mehr- oder Minderbelastung		Zweiverdiener- Konkubinatpaar <u>ohne Kinder</u>	Verheiratete Zweiverdiener <u>ohne Kinder</u>	Mehr- oder Minderbelastung	
Verdienst 70 : 30	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
40'000	57	0	-57	-100.0	57	0	-57	-100.0
50'000	105	26	-79	-75.2	105	26	-79	-75.2
60'000	156	114	-42	-27.1	156	114	-42	-27.1
70'000	219	202	-17	-7.7	219	195	-24	-10.9
80'000	413	376	-37	-8.9	413	328	-85	-20.5
90'000	596	640	44	7.3	596	541	-55	-9.3
100'000	798	932	134	16.8	798	766	-32	-4.0
150'000	2'478	3'245	768	31.0	2'762	2'489	-273	-9.9
200'000	5'244	8'185	2'941	56.1	6'776	5'858	-918	-13.5
300'000	13'286	19'729	6'443	48.5	16'166	15'712	-454	-2.8
500'000	34'010	42'895	8'885	26.1	38'698	36'733	-1'965	-5.1
1'000'000	92'517	100'855	8'338	9.0	96'823	95'194	-1'629	-1.7
2'000'000	202'095	204'298	2'203	1.1	204'865	198'847	-6'018	-2.9

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Zweiverdiener- Konkubinatpaar <u>ohne Kinder</u>	Verheiratete Zweiverdiener <u>ohne Kinder</u>	Mehr- oder Minderbelastung		Zweiverdiener- Konkubinatpaar <u>ohne Kinder</u>	Verheiratete Zweiverdiener <u>ohne Kinder</u>	Mehr- oder Minderbelastung	
Verdienst 50 : 50	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
40'000	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
50'000	74	26	-48	-64.8	74	0	-74	-100.0
60'000	142	114	-28	-19.5	142	67	-75	-52.7
70'000	209	202	-7	-3.5	209	134	-75	-36.0
80'000	281	376	95	33.7	281	200	-81	-28.9
90'000	359	640	281	78.5	359	320	-39	-10.8
100'000	485	932	447	92.0	485	502	17	3.4
150'000	1'716	3'304	1'588	92.6	1'716	1'785	69	4.0
200'000	4'029	8'146	4'117	102.2	4'409	3'921	-488	-11.1
300'000	11'117	19'508	8'391	75.5	14'951	13'346	-1'605	-10.7
500'000	33'170	42'895	9'725	29.3	38'711	36'733	-1'978	-5.1
1'000'000	92'517	100'855	8'338	9.0	98'058	95'194	-2'864	-2.9
2'000'000	205'158	204'298	-861	-0.4	205'158	198'847	-6'311	-3.1

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Zweiverdiener- Konkubinatpaar <u>mit 2 Kindern</u>	Verheiratete Zweiverdiener <u>mit 2 Kindern</u>	Mehr- oder Minderbelastung		Zweiverdiener- Konkubinatpaar <u>mit 2 Kindern</u>	Verheiratete Zweiverdiener <u>mit 2 Kindern</u>	Mehr- oder Minderbelastung	
Verdienst 70 : 30	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
40'000	57	0	-57	-100.0	57	0	-57	-100.0
50'000	105	0	-105	-100.0	105	0	-105	-100.0
60'000	156	0	-156	-100.0	156	0	-156	-100.0
70'000	219	66	-153	-69.8	219	59	-160	-73.0
80'000	383	154	-229	-59.7	383	134	-249	-65.0
90'000	546	272	-274	-50.2	546	209	-337	-61.7
100'000	727	499	-228	-31.4	727	358	-369	-50.8
150'000	2'298	2'345	47	2.0	2'583	1'730	-853	-33.0
200'000	4'858	6'417	1'559	32.1	6'390	4'272	-2'118	-33.1
300'000	12'386	17'961	5'575	45.0	15'157	13'944	-1'213	-8.0
500'000	31'508	41'127	9'619	30.5	34'278	34'965	687	2.0
1'000'000	89'682	99'291	9'609	10.7	91'217	93'426	2'209	2.4
2'000'000	198'720	202'734	4'014	2.0	198'720	197'283	-1'437	-0.7

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Zweiverdiener- Konkubinatarpaar mit 2 Kindern	Verheiratete Zweiverdiener mit 2 Kindern	Mehr- oder Minderbelastung		Zweiverdiener- Konkubinatarpaar mit 2 Kindern	Verheiratete Zweiverdiener mit 2 Kindern	Mehr- oder Minderbelastung	
	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
Verdienst 50 : 50								
40'000	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
50'000	37	0	-37	-100.0	37	0	-37	-100.0
60'000	71	0	-71	-100.0	71	0	-71	-100.0
70'000	105	66	-39	-37.0	105	0	-105	-100.0
80'000	141	154	13	9.5	141	64	-77	-54.5
90'000	179	272	93	51.7	179	130	-49	-27.5
100'000	243	499	256	105.6	243	196	-47	-19.2
150'000	1'088	2'393	1'305	120.0	1'088	1'164	76	7.0
200'000	2'822	6'378	3'556	126.0	3'012	2'881	-131	-4.4
300'000	8'615	17'740	9'125	105.9	10'532	11'578	1'046	9.9
500'000	30'425	41'127	10'702	35.2	33'196	34'965	1'769	5.3
1'000'000	89'323	99'291	9'968	11.2	92'093	93'426	1'333	1.4
2'000'000	203'595	202'734	-862	-0.4	203'595	197'283	-6'312	-3.1

Wegen der vorgeschlagenen Verschärfung des Tarifs für Alleinstehende und im Konkubinat lebende Partner wird nachfolgend der Vergleich auf die Alleinverdienerpaare ausgeweitet. Zudem wird der Vollständigkeit halber noch die durch die Tarifverschärfung resultierende Steuererhöhung für echt Alleinstehende ohne Kinder ausgewiesen.

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Konkubinatar- Alleinverdiener ohne Kinder	Verheirateter Alleinverdiener ohne Kinder	Mehr- oder Minderbelastung		Konkubinatar- Alleinverdiener ohne Kinder	Verheirateter Alleinverdiener ohne Kinder	Mehr- oder Minderbelastung	
	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
40'000	141	33	-108	-76.5	141	33	-108	-76.5
50'000	243	121	-122	-50.1	243	121	-122	-50.1
60'000	475	209	-266	-56.0	475	209	-266	-56.0
70'000	727	397	-330	-45.4	727	397	-330	-45.4
80'000	983	655	-328	-33.3	1'030	655	-375	-36.4
90'000	1'453	940	-513	-35.3	1'562	940	-622	-39.8
100'000	2'014	1'280	-734	-36.5	2'204	1'280	-924	-41.9
150'000	5'559	4'002	-1'557	-28.0	7'476	4'002	-3'474	-46.5
200'000	10'645	9'550	-1'095	-10.3	13'416	9'550	-3'866	-28.8
300'000	22'512	21'237	-1'275	-5.7	25'282	21'237	-4'045	-16.0
500'000	46'259	44'624	-1'635	-3.5	49'029	44'624	-4'405	-9.0
1'000'000	102'579	102'396	-183	-0.2	102'579	102'396	-183	-0.2
2'000'000	206'022	205'839	-183	-0.1	206'022	205'839	-183	-0.1

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Konkubinats- Alleinvertiener mit 2 Kindern	Verheirateter Alleinvertiener mit 2 Kindern	Mehr- oder Minderbelastung		Konkubinats- Alleinvertiener mit 2 Kindern	Verheirateter Alleinvertiener mit 2 Kindern	Mehr- oder Minderbelastung	
	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
40'000	141	0	-141	-100.0	141	0	-141	-100.0
50'000	243	0	-243	-100.0	243	0	-243	-100.0
60'000	475	73	-402	-84.6	475	73	-402	-84.6
70'000	727	161	-566	-77.9	727	161	-566	-77.9
80'000	983	282	-701	-71.3	1'030	282	-748	-72.6
90'000	1'453	505	-948	-65.3	1'562	505	-1'057	-67.7
100'000	2'014	760	-1'254	-62.3	2'204	760	-1'444	-65.5
150'000	5'559	2'944	-2'615	-47.0	7'476	2'944	-4'532	-60.6
200'000	10'645	7'782	-2'863	-26.9	13'416	7'782	-5'634	-42.0
300'000	22'512	19'469	-3'043	-13.5	25'282	19'469	-5'813	-23.0
500'000	46'259	42'856	-3'403	-7.4	49'029	42'856	-6'173	-12.6
1'000'000	102'579	100'832	-1'747	-1.7	102'579	100'832	-1'747	-1.7
2'000'000	206'022	204'275	-1'747	-0.8	206'022	204'275	-1'747	-0.8

Alleinstehende Person ohne Kinder					
Brutto- einkommen	Geltendes Recht		Sofortmassnahmen		
	Steuerbetrag	Steuerbetrag	Mehr- oder Minderbelastung		
	in Fr.	in Fr.	in Fr.	in Fr.	in %
40'000	141	141	0	0.0	
50'000	243	243	0	0.0	
60'000	475	475	0	0.0	
70'000	727	727	0	0.0	
80'000	983	1'030	48	4.8	
90'000	1'453	1'562	109	7.5	
100'000	2'014	2'204	190	9.4	
150'000	5'559	7'476	1'917	34.5	
200'000	10'645	13'416	2'771	26.0	
300'000	22'512	25'282	2'771	12.3	
500'000	46'259	49'029	2'771	6.0	
1'000'000	102'579	102'579	0	0.0	
2'000'000	206'022	206'022	0	0.0	

Den Tabellen kann man entnehmen, dass Alleinverdienerehepaare nach Einführung dieser Sofortmassnahme gleich viel Steuern zahlen wie heute, während Zweiverdienerehepaare stark entlastet werden. Dies führt dazu, dass Zweiverdienerehepaare, die schon heute ohnehin weniger Steuern zahlen als Alleinverdienerehepaare, noch weiter begünstigt werden. Die entsprechenden Vergleiche vor und nach den Sofortmassnahmen werden in den folgenden Tabellen dargestellt.

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Verheirateter Alleinverdiener ohne Kinder	Verheirateter Zweiverdiener ohne Kinder	Mehr- oder Minderbelastung		Verheirateter Alleinverdiener ohne Kinder	Verheirateter Zweiverdiener ohne Kinder	Mehr- oder Minderbelastung	
	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
40'000	33	0	-33	-100.0	33	0	-33	-100.0
50'000	121	26	-95	-78.5	121	0	-121	-100.0
60'000	209	114	-95	-45.5	209	67	-142	-67.9
70'000	397	202	-195	-49.1	397	134	-263	-66.2
80'000	655	376	-279	-42.6	655	200	-455	-69.5
90'000	940	640	-300	-31.9	940	320	-620	-66.0
100'000	1'280	932	-348	-27.2	1'280	502	-778	-60.8
150'000	4'002	3'304	-698	-17.4	4'002	1'785	-2'217	-55.4
200'000	9'550	8'146	-1'404	-14.7	9'550	3'921	-5'629	-58.9
300'000	21'237	19'508	-1'729	-8.1	21'237	13'346	-7'891	-37.2
500'000	44'624	42'895	-1'729	-3.9	44'624	36'733	-7'891	-17.7
1'000'000	102'396	100'855	-1'541	-1.5	102'396	95'194	-7'202	-7.0
2'000'000	205'839	204'298	-1'541	-0.7	205'839	198'847	-6'992	-3.4

Bruttoeinkommen in Fr.	Geltendes Recht				Sofortmassnahmen			
	Verheirateter Alleinverdiener mit 2 Kindern	Verheirateter Zweiverdiener mit 2 Kindern	Mehr- oder Minderbelastung		Verheirateter Alleinverdiener mit 2 Kindern	Verheirateter Zweiverdiener mit 2 Kindern	Mehr- oder Minderbelastung	
	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %	Belastung in Fr.	Belastung in Fr.	in Fr.	in %
40'000	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
50'000	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
60'000	73	0	-73	-100.0	73	0	-73	-100.0
70'000	161	66	-95	-59.0	161	0	-161	-100.0
80'000	282	154	-128	-45.4	282	64	-218	-77.3
90'000	505	272	-233	-46.1	505	130	-375	-74.3
100'000	760	499	-261	-34.3	760	196	-564	-74.2
150'000	2'944	2'393	-551	-18.7	2'944	1'164	-1'780	-60.5
200'000	7'782	6'378	-1'404	-18.0	7'782	2'881	-4'901	-63.0
300'000	19'469	17'740	-1'729	-8.9	19'469	11'578	-7'891	-40.5
500'000	42'856	41'127	-1'729	-4.0	42'856	34'965	-7'891	-18.4
1'000'000	100'832	99'291	-1'541	-1.5	100'832	93'426	-7'406	-7.3
2'000'000	204'275	202'734	-1'541	-0.8	204'275	197'283	-6'992	-3.4

### 3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Von der Erhöhung des Zweiverdienerabzugs profitieren nur Ehepaare, bei denen beide Partner ganz oder teilweise erwerbstätig sind. Im Sinne der Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen und damit das Wachstum erweist sich diese Reform als sehr effizient. Die gesunkenen Grenzsteuersätze wirken sich zwar kaum auf die unelastisch reagierenden (i.d.R. männlichen) Erstverdiener aus, dafür aber um so stärker auf die verheirateten Zweitverdiener (i.d.R. Frauen<sup>25</sup>), deren Arbeitsangebot am elastischsten reagiert. Es resultiert eine Ausweitung des Arbeitsangebots, und die Wohlfahrt der entlasteten Ehepaare nimmt zu. Die Mindereinnahmen, welche aus der Erhöhung des Zweiverdienerabzugs resultieren, werden teilweise durch eine Steuererhöhung beim Tarif für Alleinstehende, dem auch im Konkubinats lebende Personen unterliegen, gegenfinanziert. Dies bewirkt eine Wohlfahrtseinbusse der von der Steuererhöhung Betroffenen. Die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot sind hinge-

<sup>25</sup> Die Sofortmassnahme fördert nicht nur die Arbeitsaufnahme von Zweitverdienern, sondern eliminiert auch Fehlanreize. Viele Frauen verzichten nämlich heute auf eine Erwerbstätigkeit, sobald sie Kinder haben.

gen gering, da die Steuererhöhung überwiegend gut verdienende Alleinstehende mit einer niedrigen Lohnelastizität des Arbeitsangebots trifft. Aus diesem Grunde ist unter dem Strich trotz der teilweisen Gegenfinanzierung durch eine Steuererhöhung ein positiver Nettoeffekt auf das Arbeitsangebot und das Wirtschaftswachstum zu erwarten.

Aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit und der Verfassungsmässigkeit wäre an sich auch für Paare mit zwei Pensionen bzw. Paare mit einem Erwerbseinkommen und einer Pension eine analoge Regelung wie für Zweiverdienerehepaare vorzusehen. In Erwägung aller politischen, volkswirtschaftlichen und finanziellen Prioritäten wird jedoch vorerst darauf verzichtet und vorgezogen, dieses Problem erst im Rahmen der ohnehin anstehenden umfassenden Reform der Ehepaarbesteuerung zu lösen. Eine Ausweitung des Arbeitsangebotes ist beim hier angesprochenen Personenkreis nämlich naturgemäss nicht zu erwarten. Infolgedessen würde aufgrund der Steuersenkung auch kein Wachstumsimpuls resultieren und die Steuersenkung diesbezüglich verpuffen. Immerhin verbliebe ein Einkommenseffekt, der die Wohlfahrt der Rentnerehepaare steigern würde. Diesem würden jedoch die negativen Auswirkungen auf die Wohlfahrt derjenigen gegenüberstehen, die zur Gegenfinanzierung herangezogen werden müssten, sei es durch die Kürzung von Ausgabenprogrammen zu ihren Lasten oder durch Steuererhöhungen. Zumindest im letzteren Fall wären zudem auch negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und das Wachstum zu erwarten.

#### **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003 - 2007<sup>26</sup> nicht enthalten. Nach der Ablehnung des Steuerpakets 2001 in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 hat der Bundesrat jedoch eine Neuurteilung vorgenommen und am 22. Juni 2005 entschieden, eine Vorlage mit Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung vorzulegen. Der Systemscheid – gemeinsame Besteuerung mit Splitting oder Wechsel zur Individualbesteuerung – soll in einem zweiten Schritt erfolgen. Gleichzeitig will der Bundesrat die die Motionen der WAK-S und der FDP-Fraktion (05.3464 und 05.3299) erfüllen. Mit diesen Vorstössen wird der Bundesrat aufgefordert, bei der Besteuerung der natürlichen Personen rasch Massnahmen vorzulegen, die der Rechtsprechung zur Gleichbehandlung verheirateter und unverheirateter Paare Rechnung tragen.

#### **5 Verfassungsmässigkeit**

Für den Bereich der direkten Steuern verleiht Artikel 128 BV dem Bund die Befugnis, eine direkte Bundessteuer auf dem Einkommen natürlicher Personen zu erheben. Gemäss Artikel 128 Absatz 2 BV ist bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessene Rücksicht zu nehmen. Von Verfassung wegen darf die Steuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen den Höchstsatz (Durchschnittssteuerbelastung) von 11,5 Prozent nicht überschreiten (Art. 128 Abs. 1 BV). Die vorgesehene Tarifverschärfung für alleinstehende Steuerpflichtige hält diese verfassungsrechtliche Vorgabe ein.

Zudem hat der Gesetzgeber insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) zu beachten.

---

<sup>26</sup> BBI 2004 1253

Das in der Schweiz für Ehegatten heute geltende Prinzip der Faktorenaddition ist als solches nicht verfassungswidrig. Hingegen ist es nach Lehre und Rechtsprechung mit dem in Artikel 8 BV verankerten Rechtsgleichheitsgrundsatz unvereinbar, Ehepaare im Vergleich mit Unverheirateten, seien dies nun Alleinstehende oder Konkubinatspaare, bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einer höheren steuerlichen Belastung zu unterwerfen.

Um die Verheirateten im Verhältnis zu Alleinstehenden und Konkubinatspaaren entsprechend zu entlasten, stehen dem Gesetzgeber verschiedene Korrektive zur Verfügung. Laut Bundesgericht wird die Wahl der Methode dabei von der Verfassung nicht vorgezeichnet<sup>27</sup>; es handelt sich vielmehr um eine politische Grundsatzentscheidung.

Die Schlechterstellung der Ehepaare wirkt sich grundsätzlich bei allen Einkommensarten aus (Erwerbseinkommen, Renten, Pensionen, Vermögenserträge etc.). Mit der vorgeschlagenen Neugestaltung des Zweiverdienerabzugs wird der Abbau der Diskriminierung auf Ehepaare mit zwei Erwerbseinkommen beschränkt. Bei Ehepaaren, bei welchen einem Partner Einkommen ausschliesslich aus anderen Quellen als Erwerbstätigkeit zufließen (Renten, Pensionen, Vermögenserträge etc.), bleibt die Schlechterstellung bestehen. Mit der vorgeschlagenen Sofortmassnahme kann somit bei verheirateten Steuerpflichtigen noch keine verfassungsmässige Besteuerung sämtlicher Einkommensarten erreicht werden.

Eine in allen Belangen mit der Verfassung in Einklang stehende Ehegattenbesteuerung bleibt somit einer späteren umfassenden Reform der Ehepaarbesteuerung vorbehalten. Die vorgeschlagene Sofortmassnahme ist so ausgestaltet, dass sie den definitiven Systementscheid – gemeinsame Besteuerung mit Splitting oder Wechsel zur Individualbesteuerung – nicht präjudiziert.

---

<sup>27</sup> BGE 110 Ia 7.

# Bundesgesetz über die Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung

Entwurf

vom

---

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom,

beschliesst:

I

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

## 1. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer<sup>28</sup>

Art. 33 Absatz 2

<sup>2</sup>Leben Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe, so werden vom niedrigeren Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten erzielt, 50 Prozent, mindestens 6'400 Franken, höchstens 46'500 Franken, abgezogen. Ein gleicher Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit des einen Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten. In diesem Fall wird für die Berechnung des Abzugs jedem Ehegatten die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommen zugewiesen. Eine abweichende Aufteilung ist von den Steuerpflichtigen nachzuweisen.

Art. 36 Absatz 1

<sup>1</sup> Die Steuer für ein Steuerjahr beträgt:

– bis 11'600 Franken Einkommen	0 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	–.77 Franken;
– für 25'300 Franken Einkommen	105.45 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	–.88 Franken mehr;
– für 33'100 Franken Einkommen	174.05 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	2.64 Franken mehr;
– für 44'100 Franken Einkommen	464.45 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	2.97 Franken mehr;
– für 55'100 Franken Einkommen	791.15 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	5.94 Franken mehr;
– für 61'000 Franken Einkommen	1'141.60 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	6.60 Franken mehr;
– für 67'800 Franken Einkommen	1'590.40 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	8.80 Franken mehr;
– für 76'200 Franken Einkommen	2'329.60 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	11.— Franken mehr;
– für 84'600 Franken Einkommen	3'253.60 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	13.20 Franken mehr;
– für 465'500 Franken Einkommen	53'532.40 Franken;
– für 465'600 Franken Einkommen	53'544.00 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	11.50 Franken mehr;

---

<sup>28</sup> SR 642.11

Art. 212 Absatz 2

<sup>2</sup>Leben Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe, so werden vom niedrigeren Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten erzielt, 50 Prozent, mindestens 7'600 Franken, höchstens 55'000 Franken, abgezogen. Ein gleicher Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit des einen Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten. In diesem Fall wird für die Berechnung des Abzugs jedem Ehegatten die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommen zugewiesen. Eine abweichende Aufteilung ist von den Steuerpflichtigen nachzuweisen.

Art. 214 Absatz 1

<sup>1</sup> Die Steuer für ein Steuerjahr beträgt:

– bis 13'600 Franken Einkommen	0 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	–.77 Franken;
– für 29'800 Franken Einkommen	124.70 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	–.88 Franken mehr;
– für 39'000 Franken Einkommen	205.65 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	2.64 Franken mehr;
– für 52'000 Franken Einkommen	548.85 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	2.97 Franken mehr;
– für 65'000 Franken Einkommen	934.95 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	5.94 Franken mehr;
– für 72'000 Franken Einkommen	1 350.75 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	6.60 Franken mehr;
– für 80'000 Franken Einkommen	1 878.75 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	8.80 Franken mehr;
– für 90'000 Franken Einkommen	2 758.75 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	11.— Franken mehr;
– für 100'000 Franken Einkommen	3 858.75 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	13.20 Franken mehr;
– für 549'400 Franken Einkommen	63 179.55 Franken;
– für 549'500 Franken Einkommen	63 192.50 Franken
und für je weitere 100 Franken Einkommen	11.50 Franken mehr;

**2. Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974<sup>29</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes**

Art. 4a Abs. 1<sup>ter</sup> (neu)

<sup>1ter</sup> Der Bundesrat plant gegenüber dem Finanzplan vom 24. August 2005 die folgenden Einsparungen:

	ab 2009
	In Millionen Franken
1. im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten	23
2. im Eidgenössischen Departement des Innern	89
3. im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement	14
4. im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	49
5. im Eidgenössischen Finanzdepartement	21
6. im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement	74
7. im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	80

<sup>29</sup> SR 611.010