

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernhof
3003 Bern

Bern, 25. Januar 2013

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung; Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Übermittlung der Vernehmlassungsvorlage vom 29. August 2012 über die ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung und danken Ihnen für die Bereitschaft, unsere Stellungnahme nach Ablauf der gesetzten Vernehmlassungsfrist zu akzeptieren. Dies ermöglichte es der FDK-Plenarversammlung, sich am 25. Januar 2013 mit der Vorlage zu befassen. Sie äussert sich dazu wie folgt:

1. Vorgeschichte

Im Jahre 1984 hat das Bundesgericht in einer grundlegenden Entscheidung festgehalten, es sei verfassungswidrig, Ehepaare stärker zu belasten als Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Diese als "Heiratsstrafe" in die Diskussion eingebrachte Ungleichbehandlung setzte in den Kantonen eine Gesetzgebungswelle in Gang, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben entweder durch Korrekturen bei einem Doppeltarif oder zusätzlichen Abzügen, später aber auch mit einem Splitting-System umsetzten. Nicht so der Bund. Da keine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene besteht, sah sich der Bund vorerst nicht veranlasst, die grundsätzlich bestehende Ungleichheit in der Besteuerung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer zu beseitigen.

Erst rund 20 Jahre nach der bundesgerichtlich festgestellten Verfassungswidrigkeit wurde ein erster Versuch unternommen, die Heiratsstrafe auf Bundesebene abzuschaffen und zwar mit dem sogenannten Steuerpaket 2001. Dieses sah bezüglich der Familienbesteuerung ein Splitting-Verfahren für Ehepaare vor. Das Scheitern des Steuerpakets am 16. Mai 2004 war nicht Folge dieser neuen Ordnung der Familienbesteuerung, sondern der übermässigen Entlastungen bei der Wohneigentumsbesteuerung. Als Sofortmassnahme wurde sodann auf Bundesebene vorerst ein Zweiverdienerabzug von 50 Prozent des niedrigeren Einkommens bis zu einem Maximum von Fr. 12'500.-- für Ehepaare gewährt, wobei ein Minimalansatz von Fr. 7'600.-- (heute Fr. 8'100.--) zur Anwendung gelangt. Zusätzlich können alle Ehepaare einen Verheiratetenabzug in der Höhe von Fr. 2'500.-- (heute Fr. 2'600.--) geltend machen.

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 www.fdk-cdf.ch

Eine Beseitigung der vor Bundesgericht gerügten Verfassungswidrigkeiten bei der Ehegattenbesteuerung erfolgte indessen damit nicht, sondern lediglich eine bestimmte Milderung in bestimmten Verhältnissen.

Bereits früher wurde vom Bundesrat den interessierten Kreisen die Frage unterbreitet, ob ein Systemwechsel bei der Besteuerung durchgeführt werden solle, indem entweder ein Splittingverfahren für Ehepaare oder dann die Individualbesteuerung eingeführt werden sollte. Obwohl sich eine relative Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer für ein Splittingverfahren aussprach - die Kantone mit allen gegen zwei Stimmen - erklärte der Bundesrat, es bestehe eine Patt-Situation, weshalb kein Systementscheid gefällt wurde, sondern punktuell mit Einzelmassnahmen Verbesserungen angestrebt wurden.

So wurde mit dem Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien und Kindern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine steuerliche Entlastung der Eltern, die ihre Kinder fremdbetreuen lassen, per 1. Januar 2011 gefördert. Dies erfolgte mittels eines Fremdbetreuungsabzuges für Kinder von Fr. 10'000.-- (heute Fr. 10'100.--) und einem Abzug vom Steuerbetrag von Fr. 250.-- pro Kind.

2. Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung

Mit der neuesten Vorlage anerkennt der Bundesrat, dass die obenerwähnten Massnahmen für rund 80'000 Zweiverdienerhepaare und die nichterwerbstätigen Ehepaare (insbesondere von Rentnern) ab Fr. 50'000.-- Einkommen nach wie vor eine verfassungswidrige Schlechterstellung gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen erfahren. Der Bundesrat schlägt deshalb ein neues Modell vor, nämlich einen Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung, womit die steuerliche Benachteiligung von Zweiverdiener- und Rentnerhepaaren abgeschafft werden soll. Zu diesem Zweck müssen die Steuerbehörden den Steuerbetrag von Ehepaaren zunächst wie bisher zusammenrechnen und den Verheiratetentarif anwenden. In der Folge wird als Alternative das Erwerbs- bzw. Renteneinkommen dem Einzelnen Ehegatten individuell zugewiesen, die übrigen Einkommensarten und Abzüge hälftig aufgeteilt und das so berechnete Einkommen aufgrund des Tarifs für Alleinstehende berechnet. Der niedrige der beiden so errechneten Steuerbeträge wird dem Ehepaar in Rechnung gestellt. Da seit den Sofortmassnahmen 2008 Einverdienerhepaare deutlich stärker belastet werden als Zweiverdienerhepaare mit gleichem Einkommen aufgrund des Abzugs von heute Fr. 13'200.--, wird neu ein Einverdienerabzug von Fr. 8'100.-- gewährt. Dieser ist so angelegt, dass Zweiverdienerhepaare unabhängig von der Höhe des Zweitverdienstes immer auf einen Zweitverdienerabzug mindestens in der Höhe des neuen Einverdienerabzugs Anspruch haben. Das hat zur Folge, dass selbst bei einem Erwerbseinkommen des zweitverdienenden Ehegatten von nur Fr. 4'000.-- über das Doppelte, nämlich Fr. 8'100.-- abgezogen werden können.

Aufgrund von verschiedenen bereits auf kantonaler Ebene festgestellten Verfassungswidrigkeiten bei der Besteuerung von Alleinerziehenden, auf die aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes früher zwingend der Verheiratetentarif angewendet werden musste, sollen neu alle unverheirateten Personen mit Kindern, einschliesslich Konkubinatspaare, auch im DBG zum Alleinstehendentarif besteuert werden. Dies führt aber systembedingt zu Mehrbelastungen, die der Bundesrat als nicht sozial verträglich erachtet. Dies führt zu einem weiteren Abzug, nämlich einem Sozialabzug von Fr. 11'000.--, der Personen gewährt wird, die allein mit einem Kind im gleichen Haushalt leben. Die Steuerbehörden müssen daher prüfen, ob die alleinerziehende Person mit einem weiteren erwachsenen Partner im gleichen Haushalt zusammenlebt oder nicht.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage des Bundesrats führt zu Steuerausfällen von jährlich rund einer Milliarde Franken bei der direkten Bundessteuer. Da die Kantone mit 17 Prozent daran partizipieren, haben diese Fr. 170'000'000.-- zu übernehmen. Die beim Bund anfallenden Fr. 830'000'000.-- müssen aufgrund der Schuldenbremse gegenfinanziert werden. Der Bundesrat schlägt dabei zwei Varianten vor, nämlich eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,3 Prozent (mit Verfassungsänderung) oder den Verzicht auf Ausgleich der kalten Progression, bis eine Teuerung von 5,8 Prozent erreicht ist. Vom gesamten Entlastungsvolumen profitieren die Zweiverdiener-Ehepaare mit rund Fr. 630'000'000.--.

4. Beurteilung

Es ist anzuerkennen, dass der Bundesrat bemüht ist, die Verzerrungen in der Belastung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren weiter den verfassungsrechtlichen Vorgaben anzupassen. Eine ausgewogene Anpassung der Belastungsrelationen, nicht nur zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren mit und ohne Kindern, sondern auch zwischen Alleinstehenden mit Kindern und Rentnerehepaaren sowie zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerpaaren und ein- und zweirentenbeziehenden Rentnerehepaaren ist indessen nicht nur eine dornenvolle Angelegenheit, sondern gleichzeitig ein Ding der Unmöglichkeit, wenn die Vorgabe zudem lautet, dass keine der steuerpflichtigen Kategorien eine Mehrbelastung gegenüber heute erfahren darf. Dies führt zu weiteren, klar verfassungswidrigen Verwerfungen. So soll neu ein Einverdiener Ehepaar ohne Kinder bei einem Nettoeinkommen von Fr. 150'000.-- Fr. 4'450.-- direkte Bundessteuer bezahlen, ein Zweiverdiener Ehepaar mit dem gleichen Nettoeinkommen, das je zur Hälfte von den beiden Partnern erzielt wird, aber Fr. 2'288.--. Dies führt gar zu einer deutlichen Verschlechterung gegenüber heute. Noch grotesker fallen die Belastungsunterschiede bei bestimmten Kategorien von Rentnerehepaaren aus. Wenn sich ihr Nettoeinkommen von Fr. 150'000.-- aus Fr. 120'000.-- des einen Partners und Fr. 30'000.-- des andern Ehepartners verteilt, müssen sie Fr. 4'250.-- direkte Bundessteuern bezahlen; werden die Renten jedoch zur Hälfte von beiden Partnern eingebracht, so sinkt die Steuer auf weniger als die Hälfte, nämlich auf Fr. 2'186.--. Von einer verfassungskonformen Ausgestaltung kann damit nicht die Rede sein, vielmehr führt dies in einzelnen Verhältnissen zu gravierenden neuen Verzerrungen. Dazu ist es schwer nachvollziehbar, dass nach der Einführung eines Zweiverdienerabzugs zur Korrektur der dadurch eingetretenen Mehrbelastungen bei Einverdiener Ehepaaren noch ein Einverdienerabzug eingeführt werden soll. Dies macht deutlich, dass mit neu eingeführten Korrekturen sofort wieder Gegenkorrekturen notwendig werden, bald wird an der Bemessungsgrundlage korrigiert, bald auch noch beim Steuerbetrag, was zu einer unzulässigen Vermischung zwischen objektiver und subjektiver Leistungsfähigkeit führt.

Eine saubere und zukunftssträchtige Lösung kann nur dadurch erfolgen, dass man sich endlich politisch zu einer Lösung durchringt, welche jede Person vorerst ohne Berücksichtigung bestimmter (Familien-)Lasten steuerlich erfasst oder dann als wirtschaftliche Einheit gemeinsam betrachtet, sich also zwischen Individualbesteuerung oder Familienbesteuerung mittels eines Splittingsystems entscheidet. Jede Korrektur am bisherigen System führt zu Ergebnissen, die weit entfernt von verfassungsmässigen Grundsätzen Auswirkungen hat und die angestrebte Gerechtigkeit immer in weitere Ferne rückt. Ohne einen definitiven Entscheid wiederum vorwegzunehmen, hält die Finanzdirektorenkonferenz dennoch fest, dass die in den Kantonen vorherrschende Regelung, nämlich der gemeinsamen Besteuerung der Ehegatten mittels Doppeltarif oder Splitting grundsätzlich zu vernünftigen, tragbaren und verfassungskonformen Lösungen führt. Sollte der Übergang zur Individualbesteuerung aber gesellschaftspolitisch tatsächlich - was immer noch offen ist - ein grösseres Gewicht erhalten, ist dieser Übergang zu vollziehen, allerdings ebenso konsequent verfassungsmässig, indem die Belastungen durch Unterhaltspflichten ausgeglichen werden.

Zum Schluss halten wir bezüglich der Finanzierung fest: Die Kantone mussten vor knapp 30 Jahren die Umstellung auf eine verfassungskonforme Familienbesteuerung ohne irgendwel-

che Kompensationsmassnahmen verkraften. Es kann deshalb nicht sein, dass der Bund ausschliesslich für sich allein die Haushaltsneutralität vorsieht und die Umstellungskosten, nämlich der Anteil von 17 Prozent an den direkten Bundessteuern, den Kantonen kompensationslos überbürdet. Vielmehr sind die Umstellungskosten ohne Lastenverschiebungen auf die Kantone durch den Bund zu tragen. Dies umso mehr, als die Kantone bei einer allfälligen Gegenfinanzierung über die Mehrwertsteuer davon nicht profitieren, sondern sogar zusätzlich belastet werden. Eine Gegenfinanzierung über die Mehrwertsteuer hätte eine Verfassungsänderung zur Folge. Eine solche sowie das Auslaufen der bis 2020 geltenden Finanzordnung böte Anlass, auch einen Kantonsanteil an der Mehrwertsteuer zu prüfen. Auch die bisherigen Erhöhungen der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV/IV, des FinöV-Fonds und der IV führten zu Mehrbelastungen der Kantone. Aufgrund der gegenwärtig tiefen Teuerung würde die Gegenfinanzierung über einen vorübergehenden Verzicht auf Ausgleich der kalten Progression erst in vielen Jahren wirksam. Sie würde in diesem Fall nicht als schuldenbremskonforme Gegenfinanzierung taugen und höhere Kürzungen auf der Ausgabenseite notwendig machen. Davon würden die Kantone erfahrungsgemäss ebenfalls belastet.

Aus all den vorstehenden Erwägungen und Bedenken beantragen wir Ihnen, auf das vorstehende Bundesgesetz nicht einzutreten.

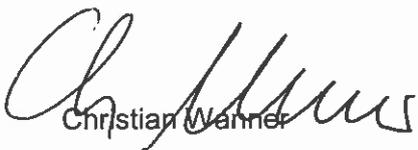
Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:

Der Sekretär:



Christian Wanner



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie (Mail)

- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Sekretariat SODK
- vernehmlassungen@estv.admin.ch