

Herr Bundesrat
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements
Bernhof
3003 Bern

Chur/Luzern, 31. Mai 2007

g:\fdk\85\vn_ehespaarbesteuerung.doc

Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung

Hochgeachteter Herr Bundesrat

Die Eidgenössische Steuerverwaltung unterbreitet mit Datum vom 21. November 2006 eine Vernehmlassungsvorlage zu einem Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung mit der Bitte um Stellungnahme. Gerne kommen wir dieser Einladung nach und äussern uns wie folgt:

I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1. Das Rechtsgleichheitsgebot

Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV wird im Bereiche der Besteuerung durch Art. 127 BV konkretisiert. Nach Art. 127 Abs. 2 BV sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Das Bundesgericht und die Steuerrechtslehre haben nach dem richtungsweisenden Entscheid i.S. «Hegetschweiler» vom 13. April 1984 (BGE 110 Ia 7 ff.) wiederholt zu den Belastungsrelationen bei gleichem Gesamteinkommen von Einverdiener-Ehepaaren, Einverdiener-Konkubinatspaaren, Zweiverdiener-Ehepaaren und Zweiverdiener-Konkubinatspaaren Stellung bezogen. Gemäss der vom Bundesgericht aufgestellten Formel hat bei gleichem Gesamteinkommen die steuerliche Belastung eines Einverdiener-Ehepaares derjenigen eines Einverdiener-Konkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch niedriger zu sein als die Belastung einer alleinstehenden Person, aber höher oder gleich hoch wie die Belastung eines Zweiverdiener-Ehepaares. Die steuerliche Belastung eines Zweiverdiener-Ehepaares hat derjenigen eines Zweiverdiener-Konkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch höher zu sein als die steuerliche Belastung von zwei alleinstehenden Personen mit je der Hälfte

des Einkommens des Zweiverdiener-Paares. Das Gericht hat zudem festgestellt, dass die steuerliche Belastung eines verheirateten Paares, bei dem beide Partner erwerbstätig sind, niedriger sein könne als bei einem Ehepaar, bei dem nur der Mann oder die Frau erwerbstätig ist, da mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen. Wie in der Vernehmlassungsvorlage zu Recht ausgeführt wird, ist unter den Gesichtspunkten der Steuerbelastung und der Steuergerechtigkeit das Grundsystem, das heisst die Frage «getrennte oder gemeinsame Besteuerung» nicht wesentlich. Grundsätzlich lässt sich eine weitgehend horizontale Steuergerechtigkeit durch entsprechende Anpassungen sowohl bei getrennter als auch bei gemeinsamer Veranlagung verwirklichen. Mit beiden Besteuerungsformen können Belastungsrelationen in die eine oder andere Richtung verschoben werden. Eine Annäherung des einen Besteuerungssystems an die Eigenschaften des andern ist indessen teilweise nur durch sehr komplexe und einander übergreifende tarifarische Massnahmen, kombiniert mit Abzügen und Freibeträgen, möglich. Trotzdem kann festgehalten werden, dass allein aus den in der Bundesverfassung festgelegten Besteuerungsgrundsätzen noch kein Systementscheid getroffen werden kann.

2. Garantie des Rechts auf Ehe nach Art. 14 BV

Nach Art. 14 BV ist das Recht auf Ehe und Familie gewährleistet. Unter Ehe im Sinne der Verfassung ist die staatlich geregelte, auf Dauer, das heisst grundsätzlich bis zum Tod eines Gatten, angelegte Lebensgemeinschaft eines Mannes und einer Frau zu verstehen (BGE 126 II 431 f.; 119 II 267 E. 4b; vgl. auch Art. 23 Ziff. 2 UNO-Pakt II). Sie führt zwar nicht notwendigerweise, aber doch in sehr vielen Fällen, durch Zeugung von Kindern zur Gründung einer neuen selbstständigen Familie. Ehe und Familie gehören deshalb natürlicherweise zusammen, wie das auch Art. 12 EMRK zum Ausdruck bringt. Die Verschiedengeschlechtlichkeit der Ehegatten ist Vorgabe des Ehebegriffs der Verfassung. Sie erstreckt sich weder auf Ehen zwischen Transsexuellen noch auf die homosexuelle «Ehe». Zu den prägenden Merkmalen der Ehe gehört neben der Verschiedengeschlechtlichkeit sodann die Verpflichtung zum Zusammenleben und zur gemeinsamen Sorge für den Unterhalt der Gemeinschaft und die grundsätzliche Anlage der Ehe auf Lebenszeit (vgl. zum Ganzen Ruth Reusser, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Rz 8 f. zu Art. 14 BV mit Hinweisen). Die Verfassung gewährleistet die Ehe als Institut des Privatrechts und schützt sie in ihrem Bestand gegen Eingriffe staatlicher Organe und Privater. Geschützt ist das Institut als solches, «so, wie die kulturelle Entwicklung es geformt hat und wie es den sittlichen Anschauungen der Bürger entspricht». Die prägenden Merkmale der Ehe stehen somit nicht zur Disposition des Privatrechtsgesetzgebers. In der Ausgestaltung des Eherechts im Einzelnen hat aber der Gesetzgeber eine weite Gestaltungsfreiheit und kann dabei insbesondere den Veränderungen der gesellschaftlichen Verhältnisse und den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen. Der Gesetzgeber ist auch verpflichtet, die Ehe besonders zu schützen. Diese Schutzpflicht fliesst aus der Institutsgarantie. Das Bundesgericht geht davon aus, dass staatliche Regelungen, insbesondere in der Steuergesetzgebung, die Ehegatten gegenüber Konkubinatspaaren benachteiligen, gegen die Ehefreiheit verstossen können, weil sie geeignet sind, vorausschauende Eheinteressenten von einem Eheschluss abzuhalten (BGE 110 Ia 24 E. 5; Reusser, a.a.O., Rz 16 bis 18; Detlev Chr. Dicke, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Rz 63 zu Art. 54 aBV).

Aus dem Recht auf Ehe und Familie ergibt sich, insbesondere aus der damit verbundenen Institutsgarantie, dass gesetzliche Benachteiligungen der Ehegatten gegenüber Konkubinatspaaren oder andern Lebensformen nicht zulässig sind.

II. Begriffsmerkmale der Steuern

Die Steuererhebung erfolgt in objektiver Hinsicht zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs. Ihre Erhebung ist im Gegensatz zu derjenigen der Kausalabgaben oder Lenkungsabgaben an keine andere Voraussetzung geknüpft, als an die Unterwerfung des Individuums unter die Gebietshoheit. Das Fehlen eines persönlichen Verpflichtungsgrundes ist das wichtigste Begriffsmerkmal einer Steuer (Blumenstein/Locher, System des Steuerrechts, 6. Aufl., Zürich 2002, 5 f.). Steuern sind somit jene öffentlichen Abgaben, die gegenleistungslos geschuldet sind, das heisst keine dem Abgabepflichtigen zurechenbare Gegenleistung des Gemeinwesens zur Voraussetzung haben. Sie werden einzig aufgrund der rechtlich relevanten Zugehörigkeit des Abgabepflichtigen zum Gemeinwesen erhoben und unbekümmert darum, ob dieser die Leistungen des Gemeinwesens, die daraus finanziert werden, in Anspruch nimmt oder nicht (Höhn/Waldburger, Steuerrecht I, 9. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2001, Rz 4 zu § 1). Nebst dieser Hauptfunktion des Steuerrechts beeinflusst es aber jede wirtschaftliche Betätigung. Immer häufiger werden neben der Einnahmenbeschaffung weitere ausserfiskalische Ziele verfolgt, wobei sich gleichzeitig die warnenden Stimmen gegen die Durchbrechung des fiskalischen Zwecks mehren (Blumenstein/Locher, a.a.O., S. 6 mit zahlreichen Hinweisen). Das Steuerrecht ist sodann wertbezogenes Recht. Das Steuerrecht hat es mit der Verwirklichung von Gerechtigkeit in einem praktisch besonders bedeutsamen Bereich zu tun. Im Steuerrecht stellt sich die Frage der Gerechtigkeit unvermittelt, Steuerrechtslehre ohne Wertmassstäbe ist insuffizient (Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Köln 1993, S. 8 mit Hinweisen). Die Gerechtigkeitsvorstellungen des Steuerrechts haben sich dabei - unter Vorbehalt der Berücksichtigung der Grundsätze der Besteuerung nach Art. 127 Abs. 2 BV - an den gesellschaftlichen Wertvorstellungen zu orientieren. Diese gesellschaftlichen Wertvorstellungen ergeben sich aus der Gesamtheit der rechtsgestaltenden Ordnung in einem Staat.

III. Die Wertordnung von Ehe und Familie und deren steuerrechtliche Umsetzung

Der zweite Teil des Zivilgesetzbuches, der das Familienrecht abhandelt, wurde durch das Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Änderung des ZGB (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft, Ehevermittlung) den veränderten gesellschaftlichen Vorstellungen angepasst und die neuen Bestimmungen auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt. Aufgrund der engen zeitlichen Nähe dieser Gesetzesnovelle zur heute diskutierten Ehepaarbesteuerung darf davon ausgegangen werden, dass die gesellschaftlichen Vorstellungen und Wertungen über Ehe und Familie, wie sie im revidierten Familienrecht zum Ausdruck gebracht sind, den heutigen Wertvorstellungen entsprechen. In diesem Zusammenhang von Bedeutung ist insbesondere Art. 159 ZGB: «Durch die Trauung werden Ehegatten zur ehelichen Gemeinschaft verbunden. Sie verpflichten sich gegenseitig, das Wohl der Gemeinschaft in einträchtigem Zusammenwirken zu wahren und für die Kinder gemeinsam zu sorgen. Sie schulden einander Treue und Beistand»; und Art. 163 ZGB: «Die Ehegatten sorgen gemeinsam, ein jeder nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt der Familie. Sie verständigen sich über den Beitrag, den jeder von ihnen leistet, namentlich durch Geldzahlungen, Besorgungen des Haushaltes, Betreuung der Kinder oder durch Mithilfe in Beruf oder Gewerbe des andern. Dabei berücksichtigen sie die Bedürfnisse der ehelichen

Gemeinschaft und ihre persönlichen Umstände». Aus diesen Bestimmungen darf geschlossen werden, dass die vom Gesetzgeber in Rechtsform gekleidete Wertvorstellung von Ehe und Familie nach wie vor von einer Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft der Ehepartner und der allfälligen Kinder ausgeht.

IV. Umsetzung der Grundsätze bei der Systemwahl für die Ehepaarbesteuerung

1. Modifizierte Individualbesteuerung

Beim System der modifizierten Individualbesteuerung werden die Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, die Ersatzeinkommen sowie das Geschäftsvermögen demjenigen Ehegatten zugerechnet, der das entsprechende Einkommen erzielt bzw. Eigentümer des Geschäftsvermögens ist. Die andern Vermögenswerte, die daraus fliessenden Erträge sowie die privaten Schulden werden hingegen als Total zusammengefasst und den Ehegatten zwingend je zur Hälfte zugewiesen, und zwar unabhängig vom Güterstand. Wie die Studie der Arbeitsgruppe «Individualbesteuerung» zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen in Erfüllung eines Postulates Lauri vom Juli 2004 ergeben hat, ist eine reine Individualbesteuerung verfassungswidrig. Bei einer reinen Individualbesteuerung wird bei jeder steuerpflichtigen Person, unabhängig vom Zivilstand und ohne Korrektive, nur das erfasst, was dieser an Einkommen zufließt. Es wird jedoch nicht berücksichtigt, wieviele Personen von diesem Einkommen leben. Für Ehepaare, bei welchen ein Partner kein Einkommen erzielt, werden somit keine Entlastungsmassnahmen vorgesehen. Haushaltsvorteile, die Mehrpersonenhaushalte im Unterschied zu Einpersonenhaushalten erzielen, werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Diese fehlenden Korrektive führen dazu, dass bei der reinen Individualbesteuerung die Steuerbelastung der Paarhaushalte sehr stark von der Einkommensverteilung abhängig ist. Einverdienerpaare sind im Vergleich zu Zweiverdienerpaaren mit dem gleichen Einkommen aufgrund des progressiv ausgestalteten Steuertarifs viel stärker belastet. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind daher bei der Individualbesteuerung Korrektive erforderlich, um die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern und eine Überbelastung gewisser Gruppen zu vermeiden. Die modifizierte Individualbesteuerung will diesen verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung tragen. Dies führt aber dazu, dass, entgegen den Erwartungen der Befürworter einer Individualbesteuerung, die Steuererklärungen des einen Ehepartners nicht losgelöst von der Steuererklärung des andern beurteilt und die Steuerbelastungen festgesetzt werden können. Die privaten Vermögenswerte, die daraus fliessenden Erträge, die privaten Schulden, aber auch allfällige Abzüge für Kinder oder Familienlasten müssen zusammengezählt und jedem Ehegatten zur Hälfte zugewiesen werden. Der zivilrechtliche Güterstand kann dabei nicht berücksichtigt werden.

2. Splittingmodell

Bei einem Splittingmodell wird das gesamte Einkommen, also beider Ehepartner, zusammengezählt und durch einen bestimmten Divisor geteilt. Das sogenannte «Vollsplitting» mit Divisor 2 erfolgt demzufolge zum Satz des halben Gesamteinkommens. Verschiedene Kantone haben das Splittingmodell eingeführt, wobei teilweise der Divisor tiefer als 2 festgesetzt wird. Das vom Volk verworfene System beim Steuerpaket 2001 ging von einem Divisor 1,9 aus. Dies ergäbe einen Satz, wie er für eine Quote von 52,63 Prozent des Einkommens gelten würde. Der tiefste in den Kantonen gewählte Divisor liegt bei 1,79. Mit dem Teilsplitting werden Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren in ganz bestimmten

Fällen benachteiligt, nämlich dann, wenn eine gleichmässige Aufteilung des Einkommens unter den Partnern vorliegt. Mit dem Vollsplitting wird dies verhindert. Das Splittingmodell trägt der Ehe als Rechts- und Gütergemeinschaft Rechnung und bildet daher auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit.

3. Neuer Doppeltarif

Bei einem neuen Doppeltarif wird an der gemeinsamen Veranlagung mit zwei verschiedenen Tarifen festgehalten. Der Tarifverlauf wird jedoch neu festgesetzt. Der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Verheirateten und Alleinstehenden wird damit Rechnung getragen. Das Doppeltarifsystem ist heute noch in einer Vielzahl von Kantonen das geltende System. Auch beim Doppeltarif wird die Familie als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Demgegenüber werden Konkubinatspaare individuell veranlagt. Auch bei einem neuen Doppeltarif ist ein Zweiverdienerabzug vorgesehen. Er dient einerseits der Massnahme zur Berücksichtigung der erhöhten Haushaltskosten von Zweiverdiener-Ehepaaren gegenüber Einverdiener-Ehepaaren und andererseits zum Brechen der Progressionswirkung bei Zweiverdiener-Ehepaaren im Vergleich mit gleichsitierten Konkubinatspaaren.

4. Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare

Beim System «Teilsplitting mit Wahlrecht» sollen Ehepaaren zwei Besteuerungsvarianten zur Auswahl stehen: Einerseits als Grundsatz ein Teilsplitting mit Divisor 1,7 und andererseits eine reine Individualbesteuerung. Alle Steuerpflichtigen unterliegen einem Einheits-tarif. Das Modell «Wahlrecht» geht auf die Komplexität sowie die Vollzugsschwierigkeiten bei der Einführung einer reinen Individualbesteuerung oder auch der Individualbesteuerung mit teilweiser pauschaler Zuordnung zurück. Als Alternative zur modifizierten Individualbesteuerung können die Ehepaare wählen, ob sie zusammen veranlagt oder individuell - wie Alleinstehende - besteuert werden wollen. Da ein reines Individualbesteuerungsmodell nicht in allen Bereichen verfassungskonform ausgestaltet werden kann, dieses aber lediglich wahlweise neben einem Zusammenveranlagungsmodell zur Verfügung gestellt wird, ist es rechtlich vertretbar, die fehlende Verfassungskonformität aufgrund der Möglichkeit, diese Besteuerungsart durch die Wahl des andern Modells auszuweichen, zu vernachlässigen. Das Wahlrecht kann nur gemeinsam durch übereinstimmende Willenserklärung ausgeübt werden. Der einseitige Antrag eines Ehegatten auf die Individualbesteuerung entfaltet keine Wirkung. Können sich die Ehegatten nicht auf eine Veranlagungsart einigen, wird unterstellt, dass die Ehegatten sich für die Zusammenveranlagung entschieden haben. Nach dem Vorschlag des Bundesrat ist die übereinstimmende Ausübung des Wahlrechts spätestens mit der Steuererklärung einzureichen. Es soll indessen aber keine endgültige Bindung an eine einmal getroffene Wahl geknüpft werden. Die Ehegatten haben die Möglichkeit, sich im nächsten Jahr für eine andere Veranlagungsart auszusprechen. Haben sich die Ehegatten übereinstimmend für ein Modell ausgesprochen, gilt diese Veranlagungsart sowohl für die direkte Bundessteuer, wie auch für die Kantons- und Gemeindesteuern.

V. **Schlussfolgerungen für die Systemwahl**

1. Alle vier zur Diskussion gestellten Systemvarianten erlauben es in grundsätzlicher Hinsicht, eine Ehegattenbesteuerung verfassungskonform auszugestalten. Je nach Systemwahl wird indessen die steuerrechtliche Ordnung komplexer und vielschichti-

ger ausfallen, da den unterschiedlichen Belastungen aufgrund der Zahl der unterstützten Personen und der Höhe des insgesamt zur Verfügung stehenden Einkommens Rechnung zu tragen ist.

2. Mittels des Steuerrechts soll grundsätzlich keine Gesellschaftspolitik und Verhaltenslenkung betrieben werden. Vielmehr ist es Sache des Zivilgesetzgebers, den Wertvorstellungen und Wertordnungen der Gesellschaft im Bereich von Ehe und Familie Rechnung zu tragen.
3. Im Bereiche der Ehe und Familie wurden den gewandelten Wertvorstellungen in der Gesellschaft durch die Revision, die im Jahre 2000 in Kraft getreten ist, Rechnung getragen. Das Steuerrecht hat demzufolge die im ZGB getroffene Wertordnung im Steuerbereich umzusetzen. Daraus folgt:
 - a) Dieser Wertordnung vermögen grundsätzlich die Splittingvarianten und der Doppeltarif Rechnung zu tragen. Beide gehen von der Familie als Werte-, Güter- und Rechtsgemeinschaft aus, wie sie das Familienrecht definiert.
 - b) Die modifizierte Individualbesteuerung trägt dieser Wertordnung nicht, oder zumindest nur ungenügend Rechnung. Sie berücksichtigt die steuerliche Belastung, die aufgrund einer Rechtsgemeinschaft und der Anzahl unterstützten Personen (Ehepartner und Kinder) entstehen sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Unterstützungspflichten entweder nicht oder nur über komplexe Ausgleichssysteme. Wird davon abgesehen, im Bereiche der Ehe und Familie gesetzlich vorgeschriebene Unterstützungspflichten aufgrund der rein individuellen Betrachtung zu berücksichtigen, so gibt es auch andere Rechtsbereiche - so insbesondere der Sozialbereich -, welche zwingend zu korrigieren wären: Zu denken wäre in erster Linie an die in der AHV-Gesetzgebung vorgesehene Beschränkung der Ehepaar-Altersrenten bei 150 Prozent des Höchstbetrages der Altersrente. Zwar hat die 10. AHV-Revision das Individualrentenkonzept vollzogen, und die bisherige Regelung zu den Ehepaar-Altersrenten, welche auf dem Gedanken der ehelichen Gemeinschaft auch in wirtschaftlicher Hinsicht beruhte, wurde ersatzlos aufgehoben. Damit verträgt sich aber, wenn im steuerrechtlichen Bereich die Ehe als Werte- und Gütergemeinschaft aufgehoben wird, die Beschränkung der Ehepaar-Altersrente auf das anderthalbfache nicht mehr. Allein diese Korrektur würde zu Mehrausgaben bei AHV und IV von rund 4,5 Milliarden Franken pro Jahr führen. Die heute geltende Regelung im AHV-Recht lässt sich nur aufgrund dem im Familienrecht zugrundegelegten Wert und Wirtschaftsgemeinschaft der Ehe rechtfertigen.
 - c) Das Wahlmodell ist grundsätzlich ein System, das je nach Ausgestaltung der gesellschaftlichen Werteordnung Rechnung tragen kann. Das vorgeschlagene System des Wahlrechts wirft indessen verschiedene praktische und rechtliche Fragen auf:
 - Es ist nicht einzusehen, weshalb beim Splittingmodell der Divisor 2, beim Wahlmodell indessen der Divisor 1,7 gewählt wird. Wenn eine verfassungsrechtlich angemessene Lösung bei der Zusammenrechnung von Einkommen und Vermögen der Ehegatten einen Divisor von 2 verlangt, so kann beim Wahlrecht nicht der Divisor 1,7 richtig sein. Die Festsetzung des Divisors erfolgte denn auch im Wesentlichen mit Rücksicht auf die zu erwartenden Steuerausfälle; diese können indes-

sen bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht im Vordergrund stehen.

- Die Arbeitsgruppe «Individualbesteuerung» ist bei ihren Arbeiten davon ausgegangen, dass, ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland, 97 Prozent der Ehepartner die gemeinsame Veranlagung wählen würden. Der zusätzlich zu erwartende Verwaltungsaufwand hätte sich demzufolge in einem engen Rahmen gehalten. Mit einem Divisor von 1,7 kann indessen nicht mehr von diesen Relationen ausgegangen werden. Das Wahlrecht hängt somit sehr stark von der Einkommensverteilung ab, wenn beide Ehepartner berufstätig sind.

- Das Wahlrecht kann bis zum Einreichen der Steuererklärung ausgeübt werden. Dies hat zur Folge, dass aufgrund des Pränumerandobezugs der Steuern bereits während der Steuerperiode die Steuerbeträge, die für das Ehepaar je einzeln oder gemeinsam einbezahlt werden, nach der Systemwahl umgebucht werden müssen. Der oder die Steuerpflichtigen sind wohl überfordert, wenn sie jeweils beide Varianten durchrechnen müssen, um den Systemwahlentscheid zum Voraus zu treffen. Es ist damit zu rechnen, dass die Steuerverwaltungen zu Steuerberatungsbehörden umfunktioniert werden.

- Das einmal gewählte Modell gilt alsdann richtigerweise sowohl für die direkten Bundessteuern wie für die Kantons- und Gemeindesteuern. Aufgrund der Tarifhöhen von Bund und Kantonen kann es aber vorkommen, dass für die direkte Bundessteuer die Individualbesteuerung, für die Kantons- und Gemeindesteuer die gemeinsame Veranlagung günstiger sein kann. Diese gegenläufigen Wirkungen können sich gegenseitig neutralisieren. Müsste, um dieses Auseinanderklaffen zu vermeiden, gesichert werden, dass die Tarife für die direkten Bundessteuern wie für die kantonalen Steuern gleiche Auswirkungen auf die Steuerbelastung der Ehepaare haben, müssten die Tarife harmonisiert werden, was unmittelbar zur Aushöhlung der kantonalen Tarifautonomie führen müsste.

- d) Würde auf Bundesebene der Systementscheid auf die modifizierte Individualbesteuerung oder auf das Wahlmodell fallen, so wären sämtliche Kantone gezwungen, ihre Steuergesetze anzupassen. Kein einziger Kanton kennt eines dieser zwei Modelle, und aus Gründen der Steuerharmonisierung und der Vollzugsproblematik ist es unabdingbar, dass die Ehepaarbesteuerung in Bund und Kantonen nach den gleichen Grundsätzen erfolgt. Demgegenüber wäre das Splitting oder der Doppeltarif auf Bundesebene nebst den bereits bestehenden kantonalen Lösungen möglich, da auch der Doppeltarif nichts anderes als eine Art Splitting darstellt.

VI. Familienbesteuerung

Aus der Sicht der Finanzdirektorenkonferenz ist es zwingend, dass nicht nur die Verfassungsmässigkeit bei der Ehepaarbesteuerung hergestellt, sondern auch gleichzeitig eine gerechte Familienbesteuerung realisiert werden muss. Unbestrittenermassen hängt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Ehepaars wesentlich von der Zahl der betreuten Kinder ab. Sodann hängen Ehepaarbesteuerung und Familienbesteuerung eng miteinander zusammen: Bei den Familienhaushalten mit Kindern ist die Ehe als Form des Zusammenlebens, wie im Bericht zutreffend ausgeführt wird, nach wie vor die vorherrschende Lebensform. 81,4 Prozent der Kinder wachsen in dieser Form des Zusammenlebens auf,

während nur 3,4 Prozent in einem Konkubinatsverhältnis aufwachsen. Immerhin macht der Anteil von Alleinerziehenden mit Kindern bereits 15,2 Prozent aus. Wie unter den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ausgeführt, gehören Ehe und Familie nach dem verfassungsrechtlichen Verständnis zusammen und auch die Europäische Menschenrechtskonvention geht von diesem Begriffsverständnis aus. Da der Unterhalt der Familie den Ehegatten gemeinsam obliegt, sind die Familienlasten auch gesamthaft unter Berücksichtigung des verfügbaren Gesamteinkommens zu berücksichtigen. Prüfwert erscheint in diesem Zusammenhang insbesondere ein Modell, das von der Zahl der von Gesetzes wegen zu unterstützenden Personen abhängt: Das bedeutet, dass für die Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufgrund eines verfügbaren Gesamteinkommens die Zahl der erwachsenen Personen und die Zahl der Kinder massgebend sind. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an ein Modell, das an die Idee des Familienquotienten anschliesst, indem der Divisor umso höher ist, je mehr Personen von einem verfügbaren Einkommen leben müssen. Im Unterschied zum Modell, welches die Pro Familia neuerdings propagiert, ist indessen schon aus verfassungsrechtlichen Überlegungen zwingend zu berücksichtigen, wie viele erwachsene Personen - eins oder zwei - in der Haushaltsgemeinschaft wohnen. Wird beispielsweise für die Ehepaarbesteuerung ein Splittingfaktor von 1,8 gewählt und für jedes in Familiengemeinschaft wohnende Kind dieser Faktor um 0,5 Prozent erhöht, so kann den Kinderlasten und den Ehepaarlasten angemessen Rechnung getragen werden. Aber auch Alleinerziehende können von diesem System profitieren, indem einfach der Divisor entsprechend - beispielsweise ebenfalls um 0,5 Prozent - tiefer angesetzt wird. Bei Konkubinatspaaren wäre dem erziehungsberechtigten Partner ebenfalls ein Splitting zuzugestehen. Beim System des Doppeltarifs wären indessen die Kinderlasten wiederum wie heute über Sozialabzüge zu berücksichtigen.

Aus diesen Gründen, hochgeachteter Herr Bundesrat, beantragt Ihnen die Finanzdirektorenkonferenz, in erster Linie das System «Splitting» und in zweiter Linie das System «Neuer Doppeltarif» weiter zu verfolgen. In beiden Systemen sind sodann den speziellen Familienlasten, die durch die Zahl der Kinder bestimmt werden, durch entsprechende Abzüge oder Zulagen Rechnung zu tragen.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Die Präsidentin



Dr. Eveline Widmer-Schlumpf

Der Sekretär:



Kurt Stalder

Kopie an:

- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren der Kantone