



Bern, 31. August 2016

**Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung
betreffend
die Beseitigung der Heiratsstrafe und Erzielung
ausgewogener Belastungsrelationen bei der
Ehepaar- und Familienbesteuerung**

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE	3
1.1	Allgemeines	3
1.2	Heutige Belastungsrelationen	3
1.3	Bisherige Bestrebungen zur Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren	4
1.4	Besteuerung von nicht verheirateten Steuerpflichtigen mit Kindern	5
1.5	Haltung des Parlaments	6
2	WEITERES VORGEHEN	7
2.1	Ziele des Bundesrates	7
2.2	Modellwahl	7
2.2.1	Allgemeines	7
2.2.2	Korrekturen am geltenden Mehrfachtarif-Modell	9
2.2.3	Splitting	10
2.2.4	Individualbesteuerung	12
2.2.5	Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung	13
2.2.6	Veranlagungswahlrecht	16
3	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	20
4	SCHLUSSFOLGERUNG	20

1 Ausgangslage

1.1 Allgemeines

Am 28. Februar 2016 wurde über die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" abgestimmt. Das Volk hat trotz Ständemehr die Initiative mit 50,8% der Stimmen knapp abgelehnt. Somit bleibt es beim geltenden Verfassungsrecht. Die Ablehnung der Volksinitiative darf jedoch nicht dazu führen, dass die verfassungswidrige Benachteiligung bestimmter Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren auf längere Zeit bestehen bleibt. Der Bund steht in der Pflicht, eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer zu erwirken.

Die Bundesverfassung überlässt dem Gesetzgeber die Wahl zwischen einer gemeinsamen und einer individuellen Besteuerung von Ehegatten. Für die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer stehen dem Gesetzgeber somit sämtliche Modelle der getrennten oder der gemeinsamen Besteuerung offen. Bei der konkreten Ausgestaltung des Steuersystems sind aber verfassungsrechtliche Grundsätze wie namentlich die Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vor, wenn ein Ehepaar im Vergleich zu einem Konkubinatspaar in denselben wirtschaftlichen Verhältnissen eine Mehrbelastung von 10% oder mehr erfährt. Allerdings ist rechtlich ungeklärt, wo umgekehrt die Grenze einer verfassungswidrigen Mehrbelastung von Konkubinatspaaren liegt. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Zweiverdiener-ehepaare zudem tiefer belastet werden als Einverdiener-ehepaare, da mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen. In welchem Ausmass eine tiefere Belastung zulässig ist, hat das Bundesgericht offen gelassen. Dem Gesetzgeber kommt somit in dieser Frage ein erheblicher Handlungsspielraum zu.

1.2 Heutige Belastungsrelationen

Im Rahmen der Berichterstattung zur Ehegattenbesteuerung hat die ESTV jeweils die Anzahl Ehepaare beziffert, die von der Heiratsstrafe betroffen sind, nicht jedoch, wie viele von einem eigentlichen Heiratsbonus profitieren. Die nachfolgende Übersicht zeigt ein vollständigeres Bild. Auf Grundlage der Steuerstatistik 2012 und dem geltenden Recht 2016 schätzt sie für die direkte Bundessteuer ab, wie viele Einverdiener- und Zweiverdiener-ehepaare von der Heiratsstrafe betroffen sind, von einem Heiratsbonus profitieren oder im Rahmen einer Mehr- oder Minderbelastung von maximal 10% als steuerlich gleich wie ein Konkubinatspaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen behandelt gelten können. Der Vergleich zwischen den Ehepaaren und den entsprechenden Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen basiert auf der Annahme einer Einkommensverteilung zwischen den Partnern von 70:30.¹

Aufgrund dieser Annahmen beläuft sich die Zahl der heute noch bei der direkten Bundessteuer von einer verfassungswidrigen Mehrbelastung von mehr als 10 Prozent betroffenen Zweiverdiener-ehepaare auf rund 80'000, während bei den Einverdiener-ehepaaren nie eine Heiratsstrafe auftritt. Auf der anderen Seite kommen rund 200'000 Einverdiener- und 170'000 Zweiverdiener-ehepaare in den Genuss einer Minderbelastung von mehr als 10 Prozent gegenüber einem Konkubinatspaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen (Heiratsbonus). Innerhalb der Bandbreite von ± 10 Prozent bewegen sich rund 100'000 Einverdiener- und 550'000 Zweiverdiener-ehepaare, davon auch rund 290'000 Ehepaare, welche aufgrund ihres niedrigen steuerbaren Einkommens keine direkte Bundessteuer bezahlen müssen².

¹ Die Daten zur direkten Bundessteuer enthalten nur einen Teil der Informationen, welche zur Ermittlung der Anzahl der von einem Heiratsvorteil bzw. Heiratsnachteil Betroffenen benötigt werden. So muss eine Annahme über die Verteilung der Einkommen zwischen den beiden Ehepartnern getroffen werden. Eine solche Annahme ist bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen einer Massnahme weniger problematisch als bei einer Schätzung der Anzahl der von einem Heiratsvorteil bzw. Heiratsnachteil Betroffenen: Eine leicht andere Verteilungsannahme verändert die Schätzung der finanziellen Auswirkungen einer Massnahme ebenfalls nur geringfügig. Demgegenüber kann sich die veränderte Verteilungsannahme vergleichsweise stark auf die geschätzte Zahl der vom Heiratsvorteil oder Heiratsnachteil Betroffenen auswirken.

² Zur Anzahl Konkubinatspaare, die gegenüber den Ehepaaren deutlich besser bzw. deutlich schlechter gestellt sind, können keine Aussagen gemacht werden, da die Eidgenössische Steuerverwaltung über keine

Steuersubjekt (Haushaltstyp)	Total	Von Heiratsstrafe Betroffene		Von Gleichbehandlung Betroffene (Mehr- oder Minderbelastung von maximal 10%)				Von Heiratsvorteil Betroffene	
		Mehrbelas- tung > +10%	Anteil in %	Minderbe- lastung maximal - 10%	Keine Steu- erlast bei Ehepaar und Konku- binat	Mehrbe- lastung maximal +10%	Anteil in %	Minderbe- lastung > -10%	Anteil in %
Anzahl Einver- diener Ehe- paare	300'000	0	0.00%	10'000	90'000	0	33.33%	200'000	66.66%
Anzahl Zwei- verdiener- Ehepaare	800'000	80'000	10.00%	155'000	200'000	195'000	68.75%	170'000	21.25%

Ebenfalls betroffen sind (abhängig von der Höhe und der Aufteilung des Pensionseinkommens) zahlreiche Rentnerehepaare³. Auf Basis von Daten der Steuerperiode 2012 und unter der Annahme einer Einkommensverteilung von 70:30 zwischen den Ehepartnern wird die Anzahl der von der „Heiratsstrafe“ betroffenen Rentnerehepaare auf 250'000 von rund 400'000 Rentnerehepaaren geschätzt⁴. Dies entspricht einem Anteil von 62,5%. Würde alternativ eine Einkommensverteilung zwischen den Ehepartnern von 50:50 unterstellt, würde sich der geschätzte Anteil auf 75% erhöhen. Betroffen wären dann rund 300'000 Rentnerehepaare.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur alternativen Steuerberechnung im Jahr 2012 (vgl. dazu Ziff. 1.3) wurde hochgerechnet, wie sich bei einer Beseitigung der Heiratsstrafe die Entlastungswirkungen auf die Zweiverdiener- und die Rentnerehepaare bei der direkten Bundessteuer verteilen würden. Vom Total der Mindereinnahmen in der Höhe von 860 Mio. CHF würden rund 73% (630 Mio. CHF) auf die Zweiverdienerhepaare und 27% (230 Mio. CHF) auf die Rentnerehepaare entfallen.

1.3 Bisherige Bestrebungen zur Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren

Nach Ablehnung des Steuerpakets 2001 und der darin enthaltenen Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 blieb die Notwendigkeit einer Reform der Ehepaarbesteuerung bestehen.

entsprechenden statistischen Grundlagen verfügt.

³ Während die Annahme einer durchschnittlichen Einkommensverteilung zwischen den Ehepartnern von 70:30 bei den Erwerbstätigen durch in der Vergangenheit durchgeführte Analysen kantonaler Steuerdaten recht gut abgestützt ist, liegen bei den Rentnern keine solchen Analysen vor. Der Bundesrat hat stets kommuniziert, dass auch „zahlreiche“ Rentnerehepaare von einer Heiratsstrafe betroffen sind, zumal diese mangels Erwerbstätigkeit keinen Zweiverdienerabzug machen können. Wegen der unsicheren Datenlage weist die ESTV aber keine Schätzung zur Zahl der Rentnerehepaare mit Heiratsvor- oder -nachteil aus.

Generell gilt: Die Schätzungen über die Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Heiratsstrafe sind qualitativ besser als jene zur Zahl der Betroffenen, weil sie auf Fehler bei der Annahme über die unterstellte Verteilung der Einkommen zwischen den Partnern weniger stark reagieren. Deshalb konnte die ESTV es auch vertreten, in der Vernehmlassungsvorlage zur alternativen Steuerberechnung auch bei den Rentnern eine Schätzung zu den Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Heiratsstrafe abzugeben, auch wenn diese etwas unsicherer ist als jene bei den Erwerbstätigen.

⁴ Während die Annahme einer durchschnittlichen Einkommensverteilung zwischen den Ehepartnern von 70:30 bei den Erwerbstätigen recht gut abgestützt ist, liegen bei den Rentnern keine solchen Analysen vor. Für eine gleichmässige Verteilung als bei den Erwerbstätigen spricht das Splitting der AHV-Rente auf die beiden Ehepartner; dagegen spricht der ehemals höhere Anteil der Einverdieneren, was eine ungleichmässige Verteilung bei den heutigen Pensionen aus der 2. Säule bedeuten würde. Unter dem Strich könnte die Verteilungsannahme von 70:30 daher auch bei den Rentnerehepaaren eine sachgerechte Annäherung an die tatsächlichen Verhältnisse darstellen.

Mit der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Gesetzesänderung konnte die Benachteiligung gegenüber den Konkubinatspaaren für rund 66 Prozent der betroffenen Zweiverdienerehepaare vollständig beseitigt werden. Für die verbleibenden Zweiverdienerehepaare wurde die verfassungswidrige Mehrbelastung lediglich gemildert⁵.

Eine mit der Verfassung in Einklang stehende Ehegattenbesteuerung sollte anschliessend mit einer umfassenden Reform an die Hand genommen werden. Im Hinblick auf diese grundlegende Gesetzesrevision beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), ihm einen Bundesbeschluss vorzulegen, der es dem Parlament ermöglichen sollte, einen Grundsatzentscheid zu fällen, ob Ehepaare weiterhin gemeinsam oder künftig getrennt zu besteuern sind. Im Jahr 2007 wurde eine Vernehmlassung zu diesem Systementscheid durchgeführt. Die Vernehmlassungsvorlage enthielt vier Modelle (modifizierte Individualbesteuerung, gemeinsame Besteuerung mit Vollsplitting, Wahlrecht für Ehepaare mit einem Teilsplitting als Grundsatz, neuer Doppeltarif)⁶. Die Auswertung der Vernehmlassung⁷ zeigte auf, dass eine breit abgestützte Lösung, die eine grundsätzliche Änderung des heutigen Systems beinhaltet, zu diesem Zeitpunkt nicht möglich war. Im Fokus der Bemühungen stand deshalb fortan die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern.

2012 unternahm der Bundesrat erneut einen Anlauf, um die Benachteiligung der Ehepaare aufzuheben und gab seine Vorschläge zu einer ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung in die Vernehmlassung⁸. Ziel der Revision war es, bei der direkten Bundessteuer eine im Einklang mit der Verfassung stehende Ehepaar- und Familienbesteuerung zu verankern, die sich möglichst neutral gegenüber den verschiedenen Partnerschafts- und Familienmodellen verhält und zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt.

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen Besteuerungsmodelle beschloss der Bundesrat damals, keinen Wechsel zur Individualbesteuerung ins Auge zu fassen, sondern am geltenden Gemeinschaftsbesteuerungssystem festzuhalten. Begründet wurde dieser Entscheid insbesondere damit, dass sowohl bei den Steuerpflichtigen wie auch bei den veranlagenden Behörden ein beträchtlicher administrativer Mehraufwand entstehen würde. Zudem liesse sich ein solcher Wechsel nur gesamtschweizerisch und auf den gleichen Zeitpunkt hin bewerkstelligen. Eine unterschiedliche Regelung auf Stufe Bund und Kantone wäre veranlagungstechnisch nicht zu bewältigen und würde - falls den Kantonen die Einführung der Individualbesteuerung freigestellt würde - auch hinsichtlich der interkantonalen Steuerausscheidung zu Problemen führen. Schliesslich dürfte ein solcher Wechsel beträchtliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen nach sich ziehen. Der Bundesrat gab stattdessen das Modell der alternativen Steuerberechnung in die Vernehmlassung. Die überwiegende Mehrheit der Kantone und der teilnehmenden Organisationen lehnten das Modell aber insbesondere aus administrativen und finanziellen Gründen ab. Die Parteien waren sich uneinig. Die CVP, EVP und BDP befürworteten das Modell. Die SVP qualifizierte das Modell zwar als möglichen Weg, sie favorisierte jedoch ein Voll- oder Teilsplitting. Die FDP, die SP und die Grünen forderten den Wechsel zur Individualbesteuerung.

1.4 Besteuerung von nicht verheirateten Steuerpflichtigen mit Kindern

Die übermässige Entlastung von Konkubinatspaaren mit Kindern ist eine der Ursachen der heute bestehenden steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren. Diese Privilegierung von Konkubinatspaaren mit Kindern rührt daher, dass unverheiratete Personen mit Kindern bei der direkten Bundessteuer vom milderen Verheiratetentarif profitieren. Eine solche Entlastung ist bereits bei alleinerziehenden Personen fragwürdig.

Eine alleinerziehende Person ist nach vorherrschender Doktrin und gemäss Bundesgericht (vgl. dazu BGE 131 II 710 und BGE 131 II 697) grundsätzlich leistungsfähiger als ein Ehepaar mit dem gleichen Einkommen und der gleichen Anzahl Kinder, da beim Ehepaar das Einkommen

⁵ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates in BBl 2006 4471 und das Bundesgesetz in BBl 2006 4471.

⁶ Vgl. dazu http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1474/Vorlage_d.pdf.

⁷ Vgl. dazu <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1474/Ergebnis.pdf>.

⁸ Vgl. dazu http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2236/DBG_Fam_Erlauterungsbericht_de.pdf.

für zwei erwachsene Personen ausreichen muss. Eine alleinstehende Person mit Kindern hat demnach zwar höhere Ausgaben als eine alleinstehende Person ohne Kinder, jedoch geringere Ausgaben als ein Ehepaar mit Kindern. Einelternfamilien leben allerdings oft in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, was auf das geringe Erwerbseinkommen zurückzuführen ist. Die steuerliche Entlastung von Alleinerziehenden ist daher sozialpolitisch motiviert.

Von der Sonderregelung für alleinerziehende Personen profitieren aber auch jene steuerpflichtigen Personen mit Kindern, die mit einem Partner im Konkubinat leben. In diesen Fällen erhält bei gemeinsamen Kindern einer der Konkubinatspartner den milden Elterntarif, während der andere zum Grundtarif besteuert wird. Die heutige Regelung kann jedoch auch dazu führen, dass bei zwei im Konkubinat zusammenlebenden Personen mit je eigenen Kindern beide Partner vom milden Elterntarif profitieren können, jedoch ohne dass ihre Einkommen wie bei einem Ehepaar addiert werden. Die geltende Regelung wird daher in der Lehre und vom Bundesgericht⁹ als Verstoss gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gewertet.

In der Vernehmlassung von 2012 zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung wurde vorgeschlagen, dass im DBG für sämtliche unverheiratete Personen mit Kindern – seien dies nun die tatsächlich alleinstehenden Personen oder Konkubinatspaare – neu stets der Grundtarif Anwendung finden soll. Dieser soll bei Steuerpflichtigen mit Kindern mit dem Abzug vom Steuerbetrag in der Höhe von 251 Franken pro Kind gekoppelt werden.

Diese Regelung würde bei Alleinerziehenden ohne Korrektiv zu einer Mehrbelastung gegenüber dem geltenden Recht führen. Alleinerziehende Eltern gehören jedoch zu den am stärksten durch Armut und andere soziale Benachteiligungen gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Ein grosser Teil der Alleinerziehenden befindet sich in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen, da oft Erwerbsarbeit und Betreuung der Kinder nicht vereinbar sind. Aus sozialpolitischen Gründen könnte diese Mehrbelastung daher mit einem Alleinerzieherabzug kompensiert werden. Die Massnahme würde damit aufkommensneutral ausfallen. Die Simulationen der ESTV zeigen, dass ein solcher Sozialabzug auf 11'000 Franken festgelegt werden könnte. Die Kombination „Grundtarif mit Abzug vom Steuerbetrag und neuer Sozialabzug“ würde innerhalb der Personengruppe der Alleinerziehenden zwar teilweise auch zu Mehrbelastungen führen, nicht jedoch für Alleinerziehende mit tiefen und mittleren Einkommen, die im Gegenteil von Minderbelastungen profitieren könnten.

Der neue Abzug sollte nur steuerpflichtigen Personen gewährt werden, die allein mit einem Kind im gleichen Haushalt zusammenleben, für das ein Kinderabzug geltend gemacht werden kann, d.h. der Abzug würde nur Alleinerziehenden mit minderjährigen oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehenden Kindern gewährt werden. Befindet sich das Kind in alternativer Obhut, würde derjenige Elternteil, der zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes aufkommt, den Alleinerzieherabzug erhalten. Dies ist in der Regel derjenige Elternteil mit dem höheren Reineinkommen.

Konkubinatspaare sind weniger durch Armut und andere soziale Benachteiligungen gefährdet als alleinerziehende Personen. Konkubinatspaare mit Kindern sollten daher stets zum Grundtarif (zuzüglich des Abzugs vom Steuerbetrag) besteuert werden. Sie würden dadurch entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert. Den aus sozialpolitischen Gründen für die tatsächlich Alleinerziehenden vorgesehenen Alleinerzieherabzug könnten Konkubinatspaare nicht geltend machen. Dies hätte zur Folge, dass sich für Konkubinatspaare mit Kindern Mehrbelastungen ergeben könnten. Ist nur ein Partner erwerbstätig, ist diese Kategorie von Konkubinatspaaren gegenüber den Einverdienerhepaaren schlechter gestellt.

1.5 Haltung des Parlaments

Im Parlament herrscht über die Wahl des künftigen Besteuerungsmodells Uneinigkeit. Das Parlament hat in den letzten Jahren drei Motionen überwiesen, die zur Beseitigung der Heiratsstrafe unterschiedliche Modelle vorschlagen.

⁹ Vgl. dazu BGE 131 II 710 und BGE 131 II 697.

- Eine Motion (04.3276) beantragte den Wechsel zur Individualbesteuerung.
- Eine Motion (05.3299) verlangte, dass der Gleichbehandlung verheirateter und unverheirateter Paare Rechnung getragen werde, ohne den Wechsel zur Individualbesteuerung zu verhindern.
- Schliesslich verlangte eine Motion (10.4127) ebenfalls die Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren. In der Motionsbegründung wurde dabei eine Präferenz für die Einführung eines Splitting-Systems geäussert.

Am 10. März 2016 hat der Nationalrat zudem der Motion der Finanzkommission des Nationalrates „Endlich vorwärts zur Individualbesteuerung auch in der Schweiz“ (16.3006) zugestimmt. Der Ständerat wird voraussichtlich in der Herbstsession darüber entscheiden.

Schliesslich wurde am 3. März die Motion Bischof (16.3044) eingereicht, mit welcher die Beseitigung der Heiratsstrafe auf dem Wege der gemeinsamen Besteuerung (z.B. Splitting-System oder alternative Steuerberechnung) verlangt wird. Die Motion wurde am 13. Juni 2016 vom Ständerat angenommen. Der Nationalrat wird voraussichtlich in der Herbstsession darüber befinden.

2 Weiteres Vorgehen

2.1 Ziele des Bundesrates

Der Bundesrat hat sich 2016 zum Ziel gesetzt, 6 Monate nach dem Volksentscheid, d.h. bis Ende August 2016, einen Richtungsentscheid bei der Ehepaarbesteuerung zu treffen. Sollte keine erneute Vernehmlassung notwendig sein, soll der Bundesrat Ende 2016 die entsprechende Botschaft verabschieden. Die Verabschiedung der Botschaft zur Beseitigung der Heiratsstrafe und die Erzielung ausgewogener Belastungsrelationen bei der Ehepaar- und Familienbesteuerung stellt zudem ein Richtliniengeschäft gemäss Legislaturplanung 2015–2019 dar (Leitlinie 1, Ziel 2, Art. 3, Massnahme Nr. 9).

2011 wurde die Fachkräfteinitiative (FKI) lanciert. Die FKI hat zum Ziel, das inländische Potenzial an Fachkräften mit arbeitsmarktlichen und bildungspolitischen Massnahmen besser auszu-schöpfen. Aufgrund der heute noch bestehenden Schlechterstellung gewisser Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren werden bei der direkten Bundessteuer falsche Arbeitsanreize gesetzt. Vor allem Ehepartner von Vollzeit erwerbstätigen Personen können dadurch abgehalten werden, überhaupt erwerbstätig zu werden oder eine Teilzeiterwerbstätigkeit auszudehnen. Es ist davon auszugehen, dass die Aufhebung der steuerlichen Benachteiligung für viele der betroffenen Personen, vor allem auch für gut ausgebildete Frauen, diesen Abhalteeffekt abbauen und zu einer Mobilisierung von zusätzlichen Fachkräften führen würden. Im Rahmen des Richtungsentscheids bei der Ehepaarbesteuerung sind daher auch die Zielsetzung der FKI, negative Erwerbsanreize im Steuerrecht zu reduzieren, zu beachten.

2.2 Modellwahl

2.2.1 Allgemeines

2.2.1.1 Postulate in der Ehepaarbesteuerung

Unter dem Gleichbehandlungsgebot bestehen folgende fünf Postulate, die in der politischen Diskussion in unterschiedlichem Masse umstritten sind:

1. *Zivilstandsunabhängigkeit*: Die Steuerbelastung soll zivilstandsunabhängig sein.
 - Ein Einverdienerhepaar und ein Einverdienerkonkubinatspaar mit gleichem Gesamteinkommen sind deshalb gleich zu belasten, da sie die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besitzen.
 - Ebenso sind ein Zweiverdienerhepaar und ein Zweiverdienerkonkubinatspaar mit gleichem Gesamteinkommen gleich zu belasten, da sie die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besitzen.

2. *Globaleinkommensbesteuerung*: Die gemeinsame Steuer eines (Ehe-)Paares soll nur von der Summe der Einkommen beider Partner abhängen und nicht von der Verteilung des Einkommens zwischen den Partnern.
 - Paare mit dem gleichen Gesamteinkommen sind deshalb gleich zu belasten.
3. *Berücksichtigung des Schatteneinkommens*: Gehen die Haushalte in unterschiedlichem Ausmass einer Erwerbstätigkeit nach, so bestehen aufgrund der unterschiedlichen Beschäftigungsgrade auch unterschiedliche Möglichkeiten, in der Haushaltsproduktion tätig zu sein und auf diese Weise ein Schatteneinkommen zu erzielen, das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht und daher steuerlich zu berücksichtigen ist.
 - Ein Zweiverdienerpaar mit einem Gesamtbeschäftigungsgrad von über 100% hat ein geringeres Potenzial zur Erzielung eines Schatteneinkommens aus Haushaltsproduktion als ein Einverdienerpaar. Ein solches Zweiverdienerpaar ist deshalb tiefer zu belasten als ein Einverdienerpaar.
 - Übersteigt hingegen der Gesamtbeschäftigungsgrad eines Zweiverdienerpaares die 100%-Marke nicht – z.B. dann, wenn beide Partner zu 50 % teilzeitbeschäftigt sind, ist eine Minderbelastung des Zweiverdienerpaares unbegründet, so dass das Zweiverdienerpaar gleich zu belasten ist wie ein Einverdienerpaar.
4. *Berücksichtigung der Haushaltsgrösse*: Wenn von einem bestimmten Einkommen mehr Personen leben müssen, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vermindert, und die Steuerbelastung sollte entsprechend tiefer ausfallen.
 - Eine alleinstehende Person ist deshalb höher zu belasten als ein Einverdienerpaar mit dem gleichen Gesamteinkommen.
 - Ebenso ist eine alleinstehende Person höher zu belasten als ein Einverdienerkonkubinatspaar mit dem gleichen Gesamteinkommen.
5. *Berücksichtigung des Haushaltsvorteils*: Der Haushaltsvorteil, den zusammen Wohnende gegenüber allein Wohnenden mit dem gleichen Einkommen erzielen, drückt sich in einer erhöhten subjektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus, die bei der Steuerbelastung berücksichtigt werden sollte.
 - Ein Zweiverdienerpaar ist dann höher zu belasten als zwei alleinstehende Personen zusammen, die zusammengerechnet auf das gleich hohe Einkommen wie das Ehepaar kommen.
 - Ebenso ist dann ein Zweiverdienerkonkubinatspaar höher zu belasten als zwei alleinstehende Personen zusammen, die zusammengerechnet auf das gleich hohe Einkommen wie das Konkubinatspaar kommen.

2.2.1.2 Unmöglichkeit der gleichzeitigen Realisierung der Gleichbehandlungspostulate bei direkt progressivem Tarif

Bei direkt progressivem Tarif lassen sich die fünf Postulate nicht gleichzeitig realisieren. Die Wahl des Besteuerungsmodells hängt davon ab, welchem der miteinander in Konflikt stehenden Postulaten der Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Haushaltsformen der Vorrang eingeräumt wird.

Da das ganze Gefüge der Belastungsrelationen sehr komplex ist und jede Anpassung bei der einen Kategorie von Steuerpflichtigen Auswirkungen auf die Belastungsrelationen zu den anderen Kategorien zur Folge hat, sind zudem die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten idealen und verfassungsmässig gebotenen Belastungsrelationen praktisch unmöglich vollständig einzuhalten. Ein Besteuerungssystem, das bei allen Konstellationen zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt, ist damit nicht realisierbar. Es kann daher nur darum gehen, die Ungleichbehandlungen im Steuersystem möglichst gering zu halten. Ein politischer Entscheid, welche Haushaltskategorien tendenziell bevorteilt werden sollen, ist unumgänglich.

2.2.1.3 Modifizierte Systeme

Die Besteuerung muss sich nicht an den reinen Systemen der getrennten oder der gemeinsamen Besteuerung orientieren, sondern kann auch im Rahmen modifizierter Modelle umgesetzt

werden. Mit solchen Modifikationen entfernt sich das Besteuerungsmodell von der reinen Ausprägung und nähert sich bis zu einem gewissen Grade den anderen Modellen an, ohne jedoch die Grundcharakteristik zu verlieren. Solche Modifikationen können sich in unterschiedlichen Formen ausdrücken. Dazu gehören z.B. korrigierende Abzüge von der Bemessungsgrundlage, tarifliche Massnahmen wie ein Teil- anstelle des Vollsplittings oder eine alternative Steuerberechnung sowie explizite Wahlrechte zwischen verschiedenen Besteuerungsvarianten.

2.2.1.4 Auswirkungen auf die Alleinstehenden

Alleinstehende sind von einer allfälligen Änderung des Besteuerungsmodells insofern nicht direkt betroffen, als sie nicht mehr Steuern zahlen müssen als bisher, es sei denn, dass der Grundtarif verändert wird oder die Mindereinnahmen, welche die Reform auslöst, anderweitig zu kompensieren sind. Die Wahl des Besteuerungsmodells kann sich jedoch indirekt auf die Belastungsrelationen zwischen den Alleinstehenden (sowie den Alleinerziehenden) und den anderen Haushaltsformen auswirken. Gemäss Bundesgericht ist es korrekt, dass Alleinstehende gegenüber allen anderen Haushaltsformen mehr Steuern bezahlen müssen. Das Bundesgericht hat sich jedoch zur Höhe der zulässigen Mehrbelastung nicht geäussert. Sollte die Wahl auf das Splitting fallen, würde sich die Belastungsrelation verschlechtern. Je nach Ausgestaltung ist dies auch bei der modifizierten Individualbesteuerung der Fall.

2.2.2 Korrekturen am geltenden Mehrfachtarif-Modell

2.2.2.1 Grundsatz

Die Ehe wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Ehegatten werden unabhängig vom Güterstand zusammengerechnet. Der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Alleinstehenden, Verheirateten und Steuerpflichtigen mit Kindern wird mit unterschiedlichen Tarifen (Grundtarif, Verheiratetentarif, Elterntarif) Rechnung getragen. Um ausgeglichene Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zu erzielen, sind insbesondere folgende Massnahmen in Betracht zu ziehen:

- Erhöhung des Zweiverdienerabzuges für Zweiverdienerhepaare:

Mit der Erhöhung des Zweiverdienerabzuges kann die Benachteiligung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den Zweiverdienerkonkubinatspaaren in zusätzlichen Fällen beseitigt werden und Arbeitskräftepotenzial mobilisiert werden. Eine vollständige Beseitigung würde aber einen extrem hohen Abzug bedingen, was bestimmte Zweiverdienerhekonstellationen stark privilegieren und hohe Mindereinnahmen verursachen würde.

- Einführung eines Zweipensionenabzuges für Rentnerhepaare:

Um die Benachteiligung der Rentnerhepaare gegenüber den Rentnerkonkubinatspaaren zu entschärfen, könnte bei der direkten Bundessteuer analog zum Zweiverdienerabzug ein Zweipensionenabzug vorgesehen werden.

- Einführung eines Einverdienerabzuges für Einverdienerhepaare:

Mit der Erhöhung des Zweiverdienerabzuges vergrössert sich die Belastungsdifferenz zwischen Ein- und Zweiverdienerhepaaren. Für Einverdienerhepaare könnte ein Abzug vorgesehen werden, damit diese gegenüber den Zweiverdienerhepaaren nicht stärker steuerlich belastet werden.

- Einführung eines Haushaltsabzuges für Alleinstehende:

Haushaltvorteile, die Mehrpersonenhaushalte im Unterschied zu Einpersonenhaushalten erzielen, könnten in Form eines Haushaltsabzuges für Alleinstehende und tatsächlich Alleinerziehende berücksichtigt werden.

Ein konkretes Reformmodell könnte aus den in der folgenden Tabelle beschriebenen Elementen bestehen:

	Geltendes Recht	Mögliche Reform	Mindereinnahmen der Reform
Zweiverdienerabzug	50% des niedrigeren Erwerbseinkommens, jedoch mindestens 8'100 Franken und höchstens 13'400 Franken	50% des niedrigeren Erwerbseinkommens, jedoch mindestens 8'100 Franken und höchstens 50'000 Franken	1'260 Millionen Franken
Zweipensionenabzug	---	50% des niedrigeren Pensionseinkommens, jedoch mindestens 8'100 Franken und höchstens 50'000 Franken	560 Millionen Franken
Einverdienerabzug	---	8'100 Franken	140 Millionen Franken
			Total 1'960 Millionen Franken

Während mit dem Zweipensionenabzug die Heiratsstrafe für alle Rentnerehepaare beseitigt werden kann, verbleibt bei über 2% der Zweiverdienerhepaare eine Restheiratsstrafe. Obwohl die Erhöhung des Zweiverdienerabzugs über 1,2 Milliarden Franken und das Modell insgesamt Mindereinnahmen von fast 2 Milliarden Franken verursacht, erreicht es das Ziel somit nicht vollständig.

2.2.2.2 Vorteile

- Bei einer Korrektur des heutigen Mehrfachtarifsystems ändert sich in administrativer Hinsicht für die steuerpflichtige Person gegenüber dem geltenden Recht nichts.
- Die Korrekturen könnten sich auf die direkte Bundessteuer beschränken.
- Die zusätzlich vorgesehenen Korrekturmassnahmen würden in den Kantonen nach der IT-Umstellung zu keinen wesentlichen administrativen Mehraufwendungen führen.
- Der Abhalteeffekt ist geringer als beim Splitting, da der Zweiverdienerabzug die Grenzsteuerbelastung auf dem Einkommen des Zweitverdieners sehr gezielt senkt. Dies hätte positive Auswirkungen auf das Arbeitsangebot der Zweitverdiener.

2.2.2.3 Nachteile

- Das Modell wirkt sich im Gegensatz zur alternativen Steuerberechnung nicht konzentriert auf die Beseitigung der Heiratsstrafe aus, sondern führt in gewissen Bereichen zu übermässigen Entlastungen.
- Das Modell führt zu deutlich höheren Mindereinnahmen als die alternative Steuerberechnung und vermag – im Unterschied zu alternativen Steuerberechnung – die Heiratsstrafe nicht für alle Ehepaare zu beseitigen.
- Das Modell schneidet daher unter Kosten-Nutzen-Überlegungen unvorteilhaft ab.

2.2.3 Splitting

2.2.3.1 Grundsatz

Das Splittingssystem basiert ebenfalls auf der gemeinsamen Veranlagung. Das Steuersystem beruht auf einem einzigen Tarif, der bei allen natürlichen steuerpflichtigen Personen zur Anwendung kommt. Im Unterschied zum geltenden Recht wird der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Verheirateten gegenüber den Alleinstehenden nicht mehr durch den Verheiratetentarif, sondern durch das Splitting Rechnung getragen.

Während bei einem Vollsplitting das gemeinsame Einkommen zum Satz des halben Gesamteinkommens zu besteuern ist (Divisor 2), wird beim Teilsplitting von einem Divisor ausgegangen, der einer bestimmten Quote von mehr als 50 Prozent des Gesamteinkommens entspricht. Beim Vollsplitting bezahlen die Ehepaare immer weniger Steuern als die Konkubinatspaare mit gleichem Gesamteinkommen, es sei denn, beide Konkubinatspartner hätten genau das gleiche Einkommen. In diesem Fall entspricht ihre Steuerbelastung derjenigen des Ehepaares mit dem gleichen Gesamteinkommen. Alleinstehende Personen werden vergleichsweise sehr hoch belastet.

Beim Teilsplitting hängt die Belastungsrelation zwischen Ehe und Konkubinat vom Splittingfaktor ab. Je tiefer dieser ausfällt und je gleichmässiger die Einkommensverteilung zwischen Partnerin und Partner ist, umso weniger vorteilhaft wird die Ehe. Beim Teilsplitting wird die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren nicht für alle Zweiverdiener- und Rentnerehepaare aufgehoben. Um die finanziellen Auswirkungen gestaffelt eintreten zu lassen, könnte beispielsweise ein Teilsplitting vorgesehen werden, bei welchem der Divisor über einige Jahre hinweg sukzessiv erhöht wird, bis ein Vollsplitting erreicht wird. Dies führt jedoch zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand (periodische Anpassung der EDV-Programme).

2.2.3.2 Vorteile

- Die Heiratsstrafe wird beim Vollsplitting vollumfänglich beseitigt.
- Es verursacht keinen Mehraufwand und keine Mehrbelastung für die Steuerpflichtigen.
- Es wirkt sich nur auf die direkte Bundessteuer aus. Die Kantone können ihre Lösung für die Ehegattenbesteuerung beibehalten.
- Der Wechsel zu einem Splittingsystem bei der direkten Bundessteuer führt auch bei den veranlagenden Behörden nach der Informatikumstellung zu keinen administrativen Mehraufwendungen.

2.2.3.3 Nachteile

- Beim Vollsplitting werden Konkubinatspaare systembedingt stärker besteuert als Ehepaare, d.h. die Ehe ist steuerlich immer dem Konkubinat vorzuziehen.
- Beim Teilsplitting wird die Heiratsstrafe nicht vollständig beseitigt.
- Die Steuermindereinnahmen beim Vollsplitting sind deutlich höher als bei der alternativen Steuerberechnung, sofern für keinen Steuerpflichtigen gegenüber der heutigen Situation eine Mehrbelastung bei der direkten Bundessteuer erfolgen soll. Sie liegen in der gleichen Grössenordnung wie bei der reinen Individualbesteuerung.
- Das Vollsplitting entlastet die Ehe stark. Daraus ergibt sich eine sehr hohe Belastung von Alleinstehenden im Vergleich zu Ehepaaren.
- Der Abhalteeffekt (negative Arbeitsanreize) fällt höher aus als bei der Individualbesteuerung und der alternativen Steuerberechnung, da der Grenzsteuersatz höher ist. Dies liegt erstens an der Zusammenveranlagung: Der Grenzsteuerbelastung des relativ elastisch reagierenden Zweitverdieners beginnt nicht bei null, sondern beim Grenzsteuersatz des Erstverdieners. Deshalb ist der Abhalteeffekt grösser. Zweitens entlastet von allen heiratsstrafreien Besteuerungsmodellen das Vollsplitting die Einverdienerehepaare und die Erstverdiener bei Zweiverdienerehepaaren besonders stark. Weil das Vollsplitting unberücksichtigt lässt, zu welchem Beschäftigungsgrad Zweiverdienerehepaare erwerbstätig sind, reagieren diese jedoch sehr unterschiedlich auf die gesunkene Steuerbelastung und weiten ihr Arbeitsangebot weniger aus als bei der Individualbesteuerung, weshalb es zu hohen Mitnahmeeffekten kommt. Von daher mobilisiert das Vollsplitting das Arbeitsangebot von allen heiratsstrafreien Besteuerungsmodellen am schlechtesten und benötigt für ein bestimmtes Steueraufkommen die höchsten Steuersätze.
- Es besteht eine sehr grosse Belastungsdifferenz zwischen einer sehr gut verdienenden alleinstehenden Person und einer Einverdienerehe mit dem gleichen Einkommen, weil das Splitting bei der Ehe die Progression bricht und damit die Steuerbelastung deutlich reduziert.

2.2.4 Individualbesteuerung

2.2.4.1 Grundsatz

Sie beruht auf einem einzigen Tarif, der bei allen natürlichen steuerpflichtigen Personen zur Anwendung kommt. Die Ehegatten werden wie vor der Ehe getrennt besteuert. Bei einer reinen Individualbesteuerung wird bei jeder steuerpflichtigen Person unabhängig vom Zivilstand und ohne Korrektive nur das erfasst, was dieser an Einkommen zufließt. Gleiches gilt sinngemäss für die Zurechnung des Vermögens. Es wird jedoch nicht berücksichtigt, wie viele Personen von diesem Einkommen leben. Für Ehe- bzw. Konkubinatspaare, bei welchen ein Partner kein Einkommen erzielt, werden somit keine Entlastungsmassnahmen vorgesehen. Haushaltvorteile, die Mehrpersonenhaushalte im Unterschied zu Einzelpersonenhaushalten erzielen, werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Im Rahmen der reinen Individualbesteuerung kann der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von steuerpflichtigen Personen mit Familienpflichten entweder durch kinderrelevante Abzüge von der Bemessungsgrundlage (Kinderabzug, Kinderbetreuungskostenabzug oder Kinderversicherungsabzug) oder durch andere Massnahmen (steuerfreies Kindergeld, Kinderabzug vom Steuerbetrag, Voucher für die Kinderbetreuung) Rechnung getragen werden.

Bei der reinen Individualbesteuerung ist die Steuerbelastung der Paarhaushalte somit von der Einkommensverteilung abhängig. Einverdienerhepaare sind im Vergleich zu Zweiverdienerpaaren mit dem gleichen Einkommen auf Grund des progressiv ausgestalteten Steuertarifs viel stärker belastet. Ausserdem ist die Steuerbelastung eines Einverdienerhepaares gleich hoch wie die eines Einzelpersonenhaushalts mit gleich hohem Einkommen. Gemäss Bundesgericht kommen für eine Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung aus verfassungsrechtlichen Gründen nur Modelle der sog. modifizierten Individualbesteuerung in Frage. Um ausgeglichene Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zu erreichen, müssten gemäss Bundesgericht (zumindest für Einverdienerhepaare) gewisse Korrekturmassnahmen, z.B. ein Einverdienerabzug, vorgesehen werden. Damit entfernt man sich jedoch von einer zivilstandsneutralen Besteuerung.

Das Bundesgericht geht bei seiner Haltung davon aus, dass das Ehepaar als Steuereinheit angesehen wird. Für den Gesetzgeber gibt es dafür aber keine verfassungsmässige Vorgabe, auch wenn die schweizerische Rechtstradition davon ausgeht, dass das Ehepaar als wirtschaftliche Gemeinschaft anzusehen ist.

2.2.4.2 Vorteile

- Ehepaare und Konkubinatspaare werden bei der reinen Individualbesteuerung gleich besteuert.
- Der Individualbesteuerung kommen im Vergleich zu den Modellen der gemeinsamen Besteuerung positive Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte zu, da der Abhalteeffekt verringert wird. Sie verzerrt die Arbeitsangebotsentscheidung somit am wenigsten, weil sie für die in Bezug auf ihre Arbeitsangebotsentscheidungen besonders elastisch reagierenden verheirateten Frauen die niedrigste (Grenz-)Steuerbelastung aller Besteuerungsmodelle aufweist. Bei Einführung einer Individualbesteuerung könnte daher eine Mobilisierung insbesondere der Frauen auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden. Ein Arbeitspapier der ESTV schätzt, dass bei einem theoretisch denkbaren Übergang zur reinen Form der Individualbesteuerung (Annahme: Anwendung des heutigen Grundtarifs) auf Stufe Bund und Kantone die Beschäftigung kurz- bis mittelfristig um bis zu 50'000 Vollzeitstellen zunehmen könnte.
- Bei den Quellenbesteuerten wird das System einfacher.

2.2.4.3 Nachteile

- Sofern bei der Umsetzung der Individualbesteuerung der Grundtarif übernommen wird, kann dies - insbesondere bei Einverdienerhepaaren - zu einer Mehrbelastung führen. Wird hingegen der Verheiratetentarif übernommen, führt dies zu Steuermindereinnahmen, die deutlich höher sind als bei der alternativen Steuerberechnung. Diese Lösung vermeidet

Mehrbelastungen in allen Haushaltskonstellationen, erkauft dies aber mit einem viel zu hohen Freibetrag. Die Mindereinnahmen liegen für diesen Fall in der gleichen Grössenordnung wie beim Vollsplitting.

- Bei der modifizierten Individualbesteuerung werden Ehepaare und Konkubinatspaare nicht gleich behandelt. Ehepaare werden gegenüber Konkubinatspaaren steuerlich privilegiert, wenn sie vom Einverdienerabzug oder davon profitieren können, dass Abzüge, die ein Ehepartner wegen geringfügigen Einkommens nicht machen kann, auf den anderen übertragen werden (nicht konsumierte Abzüge). Der Einverdienerabzug erhöht zudem den Abhalteeffekt, da er bei Arbeitsaufnahme des anderen Partners wegfällt.
- Im Zivilrecht wird die Ehe explizit als Gemeinschaft qualifiziert. Die Individualbesteuerung geht hingegen vom einzelnen Individuum aus, was zu einem Wertungswiderspruch zum Zivilrecht führt.
- Es stellt sich die Frage, wie einerseits die Einkommens- und Vermögensfaktoren der Kinder und andererseits die kinderrelevanten Abzüge auf die Eltern aufgeteilt werden sollen. Dem Gesetzgeber stehen dabei mehrere Möglichkeiten offen, wie und ob Kinderkosten im Steuerrecht berücksichtigt werden sollen.
- Es stellt sich die Frage der Übertragbarkeit der nicht konsumierten Abzüge von einem Ehegatten auf den anderen. Bei einer Nichtübertragbarkeit ohne andere Modifikationen (z.B. Einverdienerabzug) würden insbesondere Einverdienerhepaare gegenüber Zweiverdienerhepaaren benachteiligt werden.
- Die Individualbesteuerung erhöht das steuerplanerische Potential unter Ehegatten (Bsp.: Rechtsgeschäfte unter Ehegatten, Einkommensaufteilung bei selbständiger Erwerbstätigkeit).
- Hoher administrativer Aufwand für den Steuerpflichtigen, insbesondere in der Einführungsphase.
- Der Verwaltungsmehraufwand wird von den Kantonen mit 30-50% angegeben. Er dürfte in der Einführungsphase noch grösser sein. Im Rahmen der modifizierten Individualbesteuerung existieren jedoch auch Varianten mit einer gemeinsamen Steuererklärung, die einen etwas geringeren Mehraufwand bewirken.
- Der Wechsel zur Individualbesteuerung könnte nur vollzogen werden, wenn er gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten umgesetzt würde. Eine unterschiedliche Regelung in Bund und Kantonen wäre veranlagungstechnisch nicht zu bewältigen.
- Die Umsetzungsphase dauert lang. Eine Inkraftsetzung dürfte frühestens nach 10 Jahren erfolgen.
- Ein Wechsel zur Individualbesteuerung würde sich zudem auch auf andere Rechtsgebiete auswirken. Unter anderem wird bei der Berechnung von Abgaben, Beiträgen und Leistungen auf die in der Veranlagung festgesetzten Steuerfaktoren abgestellt, wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen, Ergänzungsleistungen, den AHV/IV/EO/ALV-Beiträgen der Selbstständigerwerbenden, den Krippenbeiträgen oder den Stipendien. Die entsprechenden Erhebungsgrundlagen müssten überprüft und wahrscheinlich in vielen Kantonen angepasst werden.

2.2.5 Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung

2.2.5.1 Grundsatz

Das Modell basiert auf der gemeinsamen Veranlagung sowie auf dem Mehrfachtarif des geltenden Rechts. Um ausgeglichene Belastungsrelationen zwischen Ehe- und Konkubinatspaaren zu erzielen, berechnet die veranlagende Behörde für Ehepaare die Steuerbelastung in einem ersten Schritt wie bisher, indem die Einkünfte der Ehegatten zusammengerechnet werden. Hierbei wird bei Ehepaaren ohne Kinder der Verheiratetentarif und für solche mit Kindern der Elterntarif (Verheiratetentarif kombiniert mit dem Abzug vom Steuerbetrag) angewendet.

In einem zweiten Schritt nimmt die veranlagende Behörde eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an eine Besteuerung von Konkubinatspaaren anlehnt. Es handelt

sich dabei nicht um eine zweite Veranlagung, sondern um eine zusätzliche Berechnung basierend auf der eingereichten Steuererklärung. Dabei werden die Erwerbs- und Renteneinkommen und die mit diesen Einkommensarten verbundenen Abzüge den beiden Ehegatten nach den tatsächlichen Verhältnissen zugeordnet, wie sie sich aus der Steuererklärung ergeben. Der Einfachheit halber werden jedoch die übrigen Einkommen (Vermögenserträge, Lotteriegewinne etc.) nicht nach den tatsächlichen bzw. zivilrechtlichen Verhältnissen, sondern pauschal hälftig zugeteilt. Eine hälftige Aufteilung auf die Ehegatten wird auch bei den übrigen Abzügen vorgenommen. Auf die so ermittelten Steuerfaktoren eines jeden Ehegatten wird der Grundtarif angewendet. Hierbei wird davon ausgegangen, dass für die tatsächlich alleinstehenden Personen oder die Konkubinatspaare neu stets der Grundtarif Anwendung findet (vgl. dazu Ziff. 1.4). Diese alternative Berechnung ist ein rein rechnerisches Modell, das sich weitgehend automatisieren lässt. Die dabei resultierenden Steuerbeträge für die beiden Ehegatten werden anschliessend zusammengerechnet. Die Endsumme wird mit der Steuerberechnung nach dem herkömmlichen Mehrfachtarif verglichen. Der günstigere der beiden Steuerbeträge wird schliesslich von Amtes wegen in Rechnung gestellt.

Das Modell der alternativen Steuerberechnung ändert an der Festlegung der Bemessungsgrundlage gegenüber dem geltenden Recht nichts. Der Steuerpflichtige kann die in der ordentlichen Veranlagung festgesetzten Steuerfaktoren, den Steuersatz und den Steuerbetrag anfechten.

Die alternative Steuerberechnung vereint Elemente der gemeinsamen Besteuerung und der Individualbesteuerung. Die alternative Steuerberechnung würde die spätere Einführung der Individualbesteuerung nicht verhindern, jedoch dürfte dies aufgrund des weggefallenen Reformdrucks schwierig sein.

2.2.5.2 Geltungsbereich

Gemäss der Vernehmlassung von 2012 zur ausgewogenen Paarbesteuerung sollte die alternative Steuerberechnung aus Praktikabilitätsgründen nur vorgenommen werden, wenn beide Ehegatten ihren steuerlichen Wohnsitz in der Schweiz haben und der ordentlichen Besteuerung unterliegen. Durch die Ausweitung der nachträglichen ordentlichen Veranlagung (NOV) im Rahmen der laufenden Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens wird die alternative Steuerberechnung jedoch auch für viele an sich quellenbesteuerte Steuerpflichtige angewendet werden:

- Die NOV soll künftig allen ansässigen Quellensteuerpflichtigen offenstehen: Wer ein jährliches Bruttoeinkommen hat, das einen vom EFD in Zusammenarbeit mit den Kantonen festzulegenden Betrag erreicht oder überschreitet, soll wie heute obligatorisch der NOV unterstellt werden. Alle andern Ansässigen können neu eine NOV beantragen und bleiben dann für die Folgejahre in diesem System eingebunden.
- Wer als Nicht-Ansässiger die Voraussetzungen zur Quasi-Ansässigkeit erfüllt, kann jährlich ebenfalls eine NOV beantragen. Als Quasi-Ansässige gelten Personen, die ihr zu versteuerndes Einkommen im Wesentlichen aus einer Tätigkeit in der Schweiz beziehen. Wie hoch der Prozentsatz (Schwellenwert) der Einkünfte sein muss, welche in der Schweiz zu erwirtschaften sind, damit von einer Quasi-Ansässigkeit ausgegangen wird, soll auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Für alle übrigen Nicht-Ansässigen, welche die Qualifikation zur Quasi-Ansässigkeit nicht erfüllen, hat die Quellensteuer hingegen abgeltende Wirkung. Die alternative Steuerberechnung entfällt somit bei der Quellensteuer nach der Revision nur bei den Nicht-Ansässigen sowie bei den Ansässigen und Quasi-Ansässigen, die keine NOV beantragt haben.

Andererseits müsste bei Ehepaaren in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe, bei welchen ein Ehegatte seinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz hat, während der andere im Ausland wohnhaft ist, aus Gründen der Rechtsgleichheit die alternative Steuerberechnung angewendet werden, da künftig auch die Quasi-Ansässigen eine nachträglichen ordentliche Veranlagung unterliegen und damit die alternative Steuerberechnung verlangen können.

Hingegen ist die alternative Steuerberechnung bei Personen, bei welchen eine Besteuerung nach dem Aufwand erfolgt, nicht möglich. Bei dieser Besteuerung stellt der Lebensaufwand die Bemessungsgrundlage dar. Mangels entsprechender Angaben können keine Einkünfte auf die Ehegatten aufgeteilt werden, wie dies bei einer ordentlichen Besteuerung der Fall ist.

Schliesslich besteht bei Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt, aber mit bestimmten steuerbaren Werten in der Schweiz (z.B. Liegenschaften, Geschäftsbetriebe und Betriebsstätten), eine beschränkte Steuerpflicht. Aus Praktikabilitätsgründen erscheint hier die Nichtanwendung der alternativen Steuerberechnung als vertretbar.

2.2.5.3 Vorteile

- Die Massnahme wirkt sich sehr gezielt auf die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Zweiverdiener- und Rentnerehepaaren aus.
- Das Modell verursacht weniger Mindereinnahmen als andere Modelle, wenn vorausgesetzt wird, dass keine Gruppe von Steuerpflichtigen gegenüber heute eine Mehrbelastung bei der direkten Bundessteuer erfährt.
- Es wirkt sich nur auf die direkte Bundessteuer aus. Die Kantone können ihre Lösung für die Ehegattenbesteuerung beibehalten.
- Auch wenn den Kantonen für die Umsetzung, insbesondere für die IT-Anpassungen, genügend Zeit eingeräumt werden muss, ist die Lösung rascher umsetzbar als die Individualbesteuerung.
- Die Massnahme vereint Elemente der gemeinsamen Besteuerung und der Individualbesteuerung, da das Modell aufgrund der tieferen Grenzsteuerbelastung die Arbeitsanreize erhöht. Insbesondere ist von einer Mobilisierung des Arbeitsangebots der Zweitverdiener auszugehen. Die Beschäftigungseffekte bei der alternativen Steuerberechnung wurden nicht im Detail analysiert. Sie dürften aber denjenigen der reinen Individualbesteuerung relativ ähnlich sein, mit dem Unterschied, dass die Individualbesteuerung auf allen drei Staatsebenen einzuführen wäre, während die alternative Steuerberechnung nur bei der direkten Bundessteuer zum Zuge käme. Die alternative Steuerberechnung dürfte daher auf Stufe Bund kurz- bis mittelfristig Beschäftigungseffekte von rund 15'000 Vollzeitstellen (grobe Schätzung) mit sich bringen.
- Es verursacht keinen Mehraufwand und keine Mehrbelastung für die Steuerpflichtigen.
- An der Bemessungsgrundlage ändert sich gegenüber dem geltenden Recht nichts, das steuerbare Einkommen bleibt unverändert. Es führt somit zu keiner Änderung bei der Berechnung von Abgaben, Beiträgen und Leistungen. Für die Berechnung der Prämienverbilligung ist weiterhin die erste Berechnung des Steuerbetrages wie heute massgebend.

2.2.5.4 Nachteile

- Ehepaare und Konkubinatspaare werden nicht gleich behandelt, die Höherbelastung gewisser Konkubinatspaare bleibt bestehen.
- Das Modell wirkt sich nur auf die direkte Bundessteuer aus. Dadurch kann das Arbeitskräftepotenzial nur unvollständig ausgenutzt werden.
- Die pauschale hälftige Aufteilung der Vermögenserträge auf die beiden Ehegatten führt in der Tendenz zu einer Bevorzugung der Ehegatten.
- Administrativer Mehraufwand für die Kantone, insbesondere in der Einführungsphase sowie Verkomplizierung des Steuersystems. Die Kantone befürchten auch eine erhöhte Zahl von Rückfragen.
- Bei Zweiverdienerehegatten im oberen Einkommensbereich mit einer relativ ausgeglichenen Aufteilung der Erwerbseinkommen wird die Differenz der Steuerbelastung von Einverdiener- und Zweiverdienerehepaaren im Vergleich zum geltenden Recht grösser.

2.2.6 Veranlagungswahlrecht

2.2.6.1 Grundsatz

Bei diesem System stehen den Ehepaaren zwei Besteuerungsvarianten zur Auswahl: einerseits das geltende Mehrfachtarifsystem bei der direkten Bundessteuer bzw. das jeweils in den Kantonen geltende Modell der gemeinsamen Veranlagung (Doppeltarif, Splitting etc.) und andererseits die getrennte Besteuerung wie bei Konkubinatspaaren. Das geltende Modell der gemeinsamen Veranlagung wird vom Gesetzgeber als Hauptmodell bestimmt. Wählt ein Ehepaar die getrennte Besteuerung, wird es wie ein unverheiratetes Paar besteuert.

Das Wahlrecht kann nur gemeinsam durch übereinstimmende Willenserklärung ausgeübt werden. Können sich die Ehegatten nicht auf eine Veranlagungsart einigen, wird unterstellt, dass die Ehegatten sich für das Hauptmodell entschieden haben.

Die übereinstimmende Ausübung des Wahlrechts ist vor allem aus Gründen des Bezugs am Anfang der Steuerperiode einzureichen. Haben sich die Ehegatten gemeinsam für die getrennte Besteuerung ausgesprochen, gilt diese Veranlagungsart - wie umgekehrt auch bei der Zusammenveranlagung - sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die Kantons- und die Gemeindesteuern. Das Wahlrecht kann jährlich ausgeübt werden.

Um die Benachteiligung der Rentnerehepaare gegenüber den Rentnerkonkubinatspaaren zu entschärfen, kann beim Hauptmodell der direkten Bundessteuer analog zum Zweiverdienerabzug ein Zweipensionenabzug vorgesehen werden. Alternativ könnte jedoch auch der Zweiverdienerabzug abgeschafft werden; dieser ist beim Veranlagungswahlrecht nicht mehr notwendig. Allerdings würden dann mehr Ehepaare vom Wahlrecht Gebrauch machen.

Für den Fall, dass sich die Ehepaare für die getrennte Besteuerung aussprechen, sollen jene Regeln zur Anwendung kommen, die bereits heute bei der Besteuerung von Konkubinatspaaren bzw. getrennt besteuerten Eltern gelten:

- Für die kinderrelevanten Abzüge werden Ehepaare analog zu den heute geltenden Regeln für unverheiratete Eltern mit gemeinsamem Haushalt und gemeinsamer elterlicher Sorge besteuert: Jeder Elternteil kann je den halben Kinderabzug sowie den halben Versicherungs- und Sparzinsenabzug für das Kind geltend machen. Jeder Elternteil kann die Hälfte des Maximalbetrages der nachgewiesenen Kosten für die Kinderdrittbetreuung in Abzug bringen. Eine andere Aufteilung ist von den Eltern nachzuweisen. Betragen die geltend gemachten Kosten beider Elternteile aber zusammen mehr als den Maximalbetrag, werden die Abzüge im Verhältnis der nachgewiesenen Kosten auf diesen Maximalbetrag gekürzt.
- Ehegatten ohne Kinder werden beim Bund zum Grundtarif besteuert. Bei Ehepaaren mit Kindern erhält der Elternteil, der zur Hauptsache für den Unterhalt des Kindes aufkommt, den Elterntarif. Hierbei ist davon auszugehen, dass dies in der Regel der Elternteil mit dem höheren Einkommen ist. Der andere Elternteil wird zum Grundtarif besteuert. Soll der übermässigen Privilegierung von Konkubinatspaaren mit Kindern entgegengewirkt werden, wie dies in Ziff. 1.4 vorgeschlagen wird, wäre jeder Elternteil zum Grundtarif zu besteuern.
- Bei gemeinsamer selbstständiger Erwerbstätigkeit beider Ehegatten muss die verlangte Aufteilung des Erwerbseinkommens von den Steuerpflichtigen nachgewiesen werden. Wird die Tätigkeit von einem Ehegatten ausgeübt, und arbeitet der andere Ehegatte in untergeordneter Funktion im Geschäft mit, wird ihm ein marktübliches Einkommen besteuert.
- Es werden keine Korrektive vorgesehen, um zu berücksichtigen, wie viele Personen aus dem erzielten Einkommen leben müssen. Einverdienerhepaaren wird daher kein Einverdienerabzug gewährt. Nicht konsumierte Abzüge eines Ehegatten können nicht auf den anderen Partner übertragen werden.
- Jedem Ehegatten werden analog zu den Konkubinatspaaren nur jene Steuerfaktoren (Erwerbs- und Renteneinkommen, Vermögen und Vermögenserträge, Schuldzinsen, übrige Einkünfte) zugerechnet, die ihm auch auf Grund der zivilrechtlichen Verhältnisse zugeordnet werden können. Die Vermögensmassen der Ehegatten dürften indessen vielfach vermischt sein. Ist nicht klar, welcher Ehegatte Eigentümer einer Sache ist, hat derjenige, welcher behauptet, ein bestimmter Vermögenswert sei Eigentum des einen oder andern Ehegatten,

dies zu beweisen. Die Aufteilung der Einkommens- und Vermögensfaktoren auf die Ehegatten könnte in der Praxis je nach Konstellation, vor allem bei komplizierten Vermögensverhältnissen, mitunter zu Schwierigkeiten führen.

- Jeder Ehegatte haftet nur für die eigene Steuerschuld.
- Jeder Ehegatte übt die ihm zukommenden Verfahrensrechte und die ihm obliegenden Verfahrenspflichten für sich allein aus. Die Mitteilungen der Steuerbehörden an die Ehegatten erfolgen getrennt. Erhebt ein Ehegatte Einsprache gegen seine Veranlagungsverfügung, erfolgt das Verfahren an sich unabhängig von der Veranlagung seines Ehepartners. Das gleiche gilt für das Rechtsmittelverfahren. Legt ein Ehegatte ein Rechtsmittel ein, darf die Veranlagung des anderen Partners allerdings nicht in Rechtskraft erwachsen, selbst wenn dieser kein Rechtsmittel ergriffen hat. Andernfalls könnte bei Gutheissung des Rechtsmittels die bereits in Rechtskraft getretene, unrichtige Veranlagung des anderen Ehepartners nicht mehr abgeändert werden. Das bedingt, dass das Verfahren offen bleiben sollte, bis beide Ehegatten rechtskräftig veranlagt sind.
- Bei der Steuererklärung bestehen zwei Varianten:
 - Die Ehegatten reichen zwei getrennte Steuererklärungen ein.
 - Die Ehegatten reichen eine gemeinsame Steuererklärung ein, in welcher alle Einkünfte und Vermögenswerte eines Ehegatten getrennt von denjenigen des anderen Gatten aufgelistet werden.
- Unterliegen die Ehegatten der Quellenbesteuerung, werden diese wie im Konkubinat lebende Steuerpflichtige besteuert:
 - Ohne Kinder: Beide Ehepartner erhalten den Tarif für Alleinstehende (Tarif A).
 - Mit Kindern: Der Ehepartner, der den Unterhalt zur Hauptsache bestreitet, d.h. das höhere Einkommen erzielt, erhält den Tarif für Halbfamilien (Tarif H) mit Kinderabzug. Der andere Ehepartner erhält den Tarif für Alleinstehende (Tarif A) ohne Kinderabzug. Soll der übermässigen Privilegierung von Konkubinatspaaren mit Kindern entgegengewirkt werden, wie dies in Ziff. 1.4 vorgeschlagen wird, würde bei beiden Ehepartnern der Tarif für Alleinstehende (Tarif A) zur Anwendung kommen.

2.2.6.2 Exkurs: Deutsches Veranlagungswahlrecht

Von den Nachbarländern kennt einzig Deutschland ein Veranlagungswahlrecht. Ehepaare können zwischen der Einzelveranlagung und der Zusammenveranlagung wählen (§ 26 ff. EStG). Das Grundmodell ist die Individualbesteuerung (Einzelveranlagung). Geben die Ehegatten überhaupt keine Erklärung ab, wird aber automatisch ein Antrag auf Zusammenveranlagung unterstellt, da diese für die Steuerpflichtigen fast immer die vorteilhaftere Variante darstellt. Eine gemeinsame Besteuerung kommt auch zur Anwendung, wenn beide Ehegatten übereinstimmend die Zusammenveranlagung wählen. Die Einkünfte der beiden Ehegatten werden in diesem Fall zusammengerechnet, aber nur zum Satze des hälftigen Einkommens besteuert (sog. Ehegattensplitting).

Entscheidet sich einer der Ehegatten für die Individualbesteuerung, so ist diese Wahl für das Finanzamt bindend. Der andere Ehepartner kann allerdings Schadensersatz geltend machen, wenn der Antrag auf getrennte Veranlagung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstösst. Die Wahlrechte zugunsten der einzelnen Veranlagungsarten werden im Normalfall durch Ankreuzen auf der ersten Seite der Einkommensteuererklärung ausgeübt. Die entsprechenden Erklärungen können aber auch getrennt davon schriftlich oder zu Protokoll abgegeben werden. Die Wahl der Veranlagungsart innerhalb eines Veranlagungszeitraums ist nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Steuerbescheids in der Regel verbindlich und kann nur noch unter ganz bestimmten Voraussetzungen geändert werden. Das Wahlrecht steht zudem nur Ehepaaren zu, bei welchen beide Ehegatten unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind und nicht dauernd getrennt leben. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, werden die Ehegatten einzeln als Alleinstehende veranlagt.

Die Zusammenveranlagung ist aber für die Ehegatten nicht immer von großem Vorteil. Verdie-

nen die Partner beispielsweise fast den gleichen Betrag, so macht es im Prinzip keinen Unterschied, ob die Gehälter einzeln oder zusammen veranlagt werden. Die Steuerlast wird nahezu identisch bleiben. Ab einem Lohnunterschied von etwa fünf Prozent wird jedoch die gemeinsame Veranlagung lukrativer. In der Regel bringt die Einzelveranlagung den Ehegatten keine Steuervorteile. Sie wird vor allem dann gewählt, wenn die Ehe in der Krise steckt oder vor der Auflösung steht.

Verstirbt ein Ehepartner, wird das Splittingverfahren noch in dem Kalenderjahr, welches dem Jahr des Todes folgt, auf das Einkommen des überlebenden Ehegatten angewendet (§ 32a Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 EStG; sog. Witwensplitting). Bei Trennung der Ehegatten werden diese vom auf den Trennungszeitpunkt folgenden Jahr an einzeln veranlagt.

2.2.6.3 Vorteile

- Das Modell ist ein Kompromiss zwischen getrennter und gemeinsamer Besteuerung der Ehegatten. Die Steuerpflichtigen haben die Freiheit, sich für den Individualismus oder die Gemeinschaftlichkeit im Steuerrecht zu entscheiden.
- Ehepaare können das für sie steuerlich günstigere Veranlagungssystem wählen. Einverdienerpaare werden in der Tendenz die gemeinsame Veranlagung und Zweiverdienerpaare die getrennte Besteuerung wählen. Der Anteil der Ehepaare, welcher sich für die eine oder andere Option entscheidet, wird stark von der Besteuerungssituation im Wohnkanton abhängen. In Kantonen mit einem hohen Splittingfaktor wird der grösste Teil der verheirateten Paare weiterhin die gemeinsame Veranlagung wählen.
- Die Mindereinnahmen beim Bund sind tiefer als bei den anderen Modellen. Die Modellsimulationen ergaben auf Basis der DBST-Statistik 2013, des geltenden Rechts 2015 und Grundtarif für beide Ehepartner im Fall der Wahlrechtsausübung hochgerechnete Mindereinnahmen bei der DBST von 674 Mio. Franken für den Fall ohne Zweipensionenabzug und 739 Mio. Franken für den Fall mit Zweipensionenabzug in gleicher Höhe wie der bisherige Zweiverdienerabzug. Davon entfallen 189 Mio. Franken auf den Zweipensionenabzug. Im Vergleich dazu belaufen sich die simulierten Mindereinnahmen beim Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung auf Basis der DBST-Statistik 2012, des geltenden Rechts 2015 und Grundtarif für beide Ehepartner bei der alternativen Steuerberechnung bei der DBST auf 949 Mio. Franken ohne zusätzlichen Einverdienerabzug und auf 1'083 Mio. Franken mit zusätzlichem Einverdienerabzug von 8'100 Franken.
- Die Zahl der Ehepaare, welche bei diesem Modell die getrennte Besteuerung wählt, dürfte geringer sein als jene, welche vom Modell der alternativen Steuerberechnung profitiert. Die Ergebnisse unterscheiden sich aber von Kanton zu Kanton stark. Erwartungen, dass die Zahl der Optierer gering ausfallen würde, konnten durch die für die Kantone ZH, BE, UR und FR durchgeführten Simulationsrechnungen aber nicht bestätigt werden. Dies gilt selbst dann, wenn parallel ein Zweipensionenabzug in gleicher Höhe wie der bisherige Zweiverdienerabzug eingeführt wird. In den vier untersuchten Kantonen schwankt der geschätzte Anteil der Optierer unter den Zweiverdienerpaaren zwischen 3% (BE) und 36% (ZH). Bei den Rentnerpaaren bewegen sich die entsprechenden geschätzten Anteile ohne Zweipensionenabzug zwischen 3% (BE) und 80% (UR) und mit Zweipensionenabzug zwischen 2% (BE) und 78% (UR). Die geschätzten Werte sind jedoch mit Vorsicht zu genießen, weil geringfügige Änderungen an den Modellparametern (andere Einkommensverteilung unter den Ehepartnern als die unterstellten 70:30 oder geringfügige Änderungen im kantonalen Steuerrecht) sich stark auf die Vorteilhaftigkeit bzw. Nachteiligkeit der Ausübung des Wahlrechts ausüben können.
- Konkubinatspaare werden nicht mehr durch das Steuerrecht von einer Heirat abgehalten.

2.2.6.4 Nachteile

- Der zusätzliche administrative Aufwand (Entrichtungsaufwand) ist, sofern sie das Modell optimal nutzen wollen, für die Steuerpflichtigen hoch, insbesondere in der Einführungsphase und bei komplizierten Vermögensverhältnissen. Die Ehegatten müssen sich vor der anstehenden Steuerperiode überlegen, welches Modell für sie günstiger ist und dies den Steuerbehörden verbindlich mitteilen. Die Steuerpflichtigen könnten zum Teil überfordert

sein, insbesondere dann, wenn die auf dem steuerbaren Einkommen beruhenden Transferzahlungen miteinberechnet werden müssen. Den Steuerpflichtigen müsste daher in jedem Kanton ein Steuerrechner zur Verfügung gestellt werden, der das günstigere Modell errechnet.

- Der administrative Aufwand für die Steuerbehörden ist beim Veranlagungswahlrecht deutlich höher einzustufen als beim geltenden Recht. Die Veranlagung der natürlichen Personen ist ein Massenverfahren, das möglichst automatisiert sein muss. Jede Wahlmöglichkeit kann automatisierte Abläufe behindern und bewirkt dadurch einen höheren Verwaltungsaufwand.
- Die Lösung führt zu einer Reduktion der Heiratsstrafe, nicht aber zu einer Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes, da die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf jeder Staatsebene gewährleistet sein sollte. Je nachdem kann beispielsweise die Wahl der gemeinsamen Veranlagung bei der Bundessteuer nach wie vor zu einer Heiratsstrafe führen, aber bei der kantonalen Steuer von Vorteil sein (namentlich bei einem kantonalen Vollsplitting). Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sollte aber auf jeder Staatsebene gewährleistet sein. Dies schliesst die Kompensation einer bei der direkten Bundessteuer weiter bestehende Heiratsstrafe durch einen Heiratsvorteil auf Ebene der Kantonssteuer an sich aus. Das Bundesgericht hat denn auch in BGE 133 I 206 E. 9.3. S. 227 festgehalten, dass die Verfassungswidrigkeit des damals degressiven Obwaldner Einkommenssteuertarifs nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden könne, wonach die degressive Tarifgestaltung lediglich die Progression bei der direkten Bundessteuer kompensiere, da auch die kantonale Steuer dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen müsse.
- Ehepaare und Konkubinatspaare werden beim Veranlagungswahlrecht nicht gleich behandelt, es sei denn, dass die Wahlmöglichkeit auch unverheirateten Paaren zugestanden wird. Ehepaare und Konkubinatspaare im Steuerrecht gleich zu behandeln ist jedoch problematisch, da es mangels zivilrechtlichem Anknüpfungspunkt schwierig zu bestimmen ist, unter welchen Voraussetzungen die Beziehung unter zusammenlebenden Partnern als derart gefestigt gilt, dass es sich rechtfertigen würde, diese im Steuerrecht den Ehepaaren gleichzustellen. Die allfällige Einführung eines „Pacte civil de solidarité“ als neuen Zivilstand in der Schweiz, wonach Paare, die nicht heiraten möchten, ihr Zusammenleben vor einem Amtsgericht oder Notar vertraglich regeln, würde die Gleichstellung für jene Paare im Steuerrecht erleichtern.
- Da die Ausübung des Wahlrechts zugleich auch für die kantonale Steuer gilt, ergeben sich auch finanzielle Auswirkungen für Kantone und Gemeinden. Je nach Konstellationen in den einzelnen Kantonen können sich dabei Mehr- oder Mindereinnahmen einstellen. In den Modellsimulationen mit Zweipensionenabzug resultierten in drei Kantonen Mindereinnahmen (ZH: -59 Mio. Franken; FR: -4 Mio. Franken; UR -1 Mio. Franken) und in einem Kanton Mehreinnahmen (BE: 12 Mio. Franken).
- Das Veranlagungswahlrecht muss aus praktischen Gründen auf allen drei staatlichen Ebenen gleichzeitig eingeführt werden, was einer raschen Umsetzung entgegensteht.
- Das Wahlrecht zieht allenfalls eine Änderung in allen Gesetzen und Verordnungen nach sich, bei denen Einkommenslimiten wie beispielsweise bei den Transferzahlungen (Krankenkassenprämienverbilligungen, Stipendien, subventionierte Tarife für Kindertagesstätten etc.) eine Rolle spielen. Obwohl bereits heute Regeln für die Behandlung von unverheirateten Paaren bei den zumeist kantonal oder kommunal geregelten Transferleistungen bestehen, müssten diese überprüft werden. Möglicherweise erhalten Ehepaare mit einer Individualbesteuerung höhere Transferzahlungen als Ehepaare mit einer gemeinsamen Veranlagung (auch wenn es bei Transferzahlungen spezielle Regelung für Konkubinatspaare gibt). Tendenziell wählen jedoch nur Gutverdienende eine getrennte Besteuerung. Diese erhalten in der Regel keine Transferzahlungen. Es ist jedenfalls nicht auszuschliessen, dass neue Rechtsgrundlagen (durch Kantone und Gemeinden) geschaffen werden müssen, damit Ehepaare mit gemeinsamer Veranlagung und mit getrennter Veranlagung bei Transferzahlungen gleich behandelt werden. Sollte dies der Fall sein, wird die Einführung des Veranlagungswahlrechts zeitlich verzögert werden.
- Das Modell erhöht das steuerplanerische Potential unter Ehegatten (Bsp.: Rechtsgeschäfte unter Ehegatten, Einkommensaufteilung bei selbständiger Erwerbstätigkeit). Gleichzeitig besteht aber das Risiko, dass Ehepaare die steuerlich teurere Variante wählen.

3 Finanzielle Auswirkungen

Grundsätzlich wäre es möglich, die Heiratsstrafe aufkommensneutral zu beseitigen, indem die nicht verheirateten Steuerpflichtigen höher belastet würden. Da ein solches Vorgehen politisch wenig erfolgversprechend wäre, wurden die verschiedenen Modelle stattdessen basierend auf der Prämisse evaluiert, dass für keine steuerpflichtige Person eine Mehrbelastung gegenüber heute resultiert. Dies würde zu folgenden Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer führen (Zahlengrundlage: Sollertrag der Steuerperiode 2012):

➤ Korrekturen am geltenden Mehrfachtarif-Modell:	1,96 Mrd. Franken
➤ Vollsplitting:	2,3 Mrd. Franken
➤ Teilsplitting mit Faktor 1,7:	1,2 - 1,6 Mrd. Franken je nach Abzügen
➤ Individualbesteuerung:	2 – 2,35 Mrd. Franken
➤ Alternative Steuerberechnung:	0,95 bis 1,1 Mrd. Franken
➤ Veranlagungswahlrecht:	0,67 bis 0,74 Mrd. Franken

Von diesen Mindereinnahmen entfallen - unter Berücksichtigung des aufgrund der Unternehmenssteuerreform III ab 2019 voraussichtlich geltenden erhöhten Kantonsanteils - 78,8% auf den Bund. Die Kantone hätten 21,2% zu tragen.

Da sowohl die Individualbesteuerung als auch das Veranlagungswahlrecht aus praktischen Gründen auf allen drei staatlichen Ebenen umgesetzt werden müssen, ergeben sich für die Kantone und Gemeinden neben dem Kantonsanteil noch zusätzliche finanzielle Auswirkungen bei den Kantons- und Gemeindesteuern. Zudem sind die geschätzten Werte vor allem beim Veranlagungswahlrecht mit Vorsicht zu geniessen, weil geringfügige Änderungen an den Modellparametern sich stark auf die Vorteilhaftigkeit bzw. Nachteiligkeit der Ausübung des Wahlrechts auswirken und dadurch auch die Höhe der Mindereinnahmen beeinflussen können (vgl. dazu auch Ziff. 2.2.6.3).

Die Beseitigung der Heiratsstrafe geniesst zusammen mit der Unternehmenssteuerreform III sowie der Reform der Verrechnungssteuer oberste steuerpolitische Priorität. Dies hat der Bundesrat mit seinem Beschluss vom 11. Dezember 2015 zu den finanzpolitischen Prioritäten 2016-2024 bestätigt. Darin ist die Reform der Ehegattenbesteuerung ab dem Jahr 2022 mit Mindereinnahmen von rund 1 Milliarde berücksichtigt.

4 Schlussfolgerung

Das vollkommene Modell, das bei allen Haushaltskonstellationen zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt, gibt es bei der Ehepaarbesteuerung nicht. Insbesondere sind die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten idealen und verfassungsmässig gebotenen Belastungsrelationen bei keinem Modell vollständig einzuhalten. Es kann somit nur darum gehen, die Ungleichbehandlungen im Steuersystem möglichst gering zu halten, und der Gesetzgeber kommt nicht darum herum, Werturteile in die Ausgestaltung des Steuersystems einfließen zu lassen.

Die Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung hängt von der Gewichtung unterschiedlicher Zielsetzungen ab und ist damit eine politische Frage. Aus fachlicher, steuersystematischer Sicht gibt es daher kein „richtiges“ System.

Bei der Modellwahl ist vorzugsweise zu prüfen, inwieweit die einzelnen Modelle die folgenden Zielvorgaben erfüllen:

- vollständige Beseitigung der Heiratsstrafe
- positive Erwerbsanreize im Sinne der Fachkräfteinitiative
- tiefe Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer
- Vermeidung von Gesetzesänderungen auf Stufe Kanton und Gemeinde
- möglichst geringe finanzielle Auswirkungen bei den Kantons- und Gemeindesteuern

- Vermeidung von Anpassungen in anderen Rechtsbereichen (z.B. bei Transferzahlungen)
- rasche Umsetzung
- tiefer Aufwand für die Steuerpflichtigen (Entrichtungskosten)
- tiefer administrativer Aufwand für die kantonale Steuerverwaltung (Erhebungskosten)

Nach Überprüfung der verschiedenen Modelle auf die Zielvorgaben und nach Abwägung ihrer Vor- und Nachteile steht für die ESTV das Modell der alternativen Steuerberechnung im Vordergrund. Die alternative Steuerberechnung wurde in der Vernehmlassung 2012 zwar von der Mehrheit der Kantone und der teilnehmenden Organisationen - insbesondere aus administrativen und finanziellen Gründen - als nicht geeignete Massnahme abgelehnt. Die politischen Parteien beurteilten das Modell hingegen positiver (vgl. Ziff. 1.3 hiervor).

Da noch während der laufenden Vernehmlassung am 5. November 2012 die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" eingereicht wurde, entschied der Bundesrat am 29. Mai 2013, die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen und die Vorlage zum Modell der alternativen Steuerberechnung vorläufig zu sistieren.

Trotz der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse stellt das Modell der alternativen Steuerberechnung nach wie vor einen praktikablen und zielorientierten Weg dar, die „Heiratsstrafe“ zu beseitigen. Zudem wurde das Modell damals nicht unter dem Blickwinkel der Ziele der Fachkräfteinitiative beurteilt. Es ist daher anzunehmen, dass das Modell bei einer Neubeurteilung besser abschneiden wird.

Die alternative Steuerberechnung wirkt sich sehr gezielt auf die Beseitigung der Heiratsstrafe aus und verursacht weniger Mindereinnahmen als andere Modelle (Ausnahme: Veranlagungswahlrecht). Das Modell beinhaltet sowohl Elemente der Individualbesteuerung wie auch Elemente der gemeinsamen Besteuerung und entspricht daher einem Kompromiss. Die Belastung der Ehepaare nähert sich für Zweiverdiener-Haushalte mit der alternativen Steuerberechnung derjenigen bei einer Individualbesteuerung an.

Da das Modell sich nur auf die direkte Bundessteuer auswirkt, können die Kantone ihre Lösung für die Ehegattenbesteuerung beibehalten. Es ist daher relativ rasch umsetzbar. Aufgrund der gegenüber dem geltenden Recht tieferen Grenzsteuerbelastung werden die Arbeitsanreize erhöht. Es ist insbesondere von einer Mobilisierung des Arbeitsangebots der Zweitverdiener auszugehen. Da das Modell jedoch nur auf Stufe Bund vorgesehen wird, kann das Arbeitskräftepotenzial aber nicht vollumfänglich ausgenutzt werden.

Das Modell verursacht überdies bei den Steuerpflichtigen keinen grösseren Mehraufwand. Die Bemessungsgrundlage ändert sich gegenüber dem geltenden Recht nicht, das steuerbare Einkommen bleibt unverändert. Es wird lediglich von der Veranlagungsbehörde eine alternative Berechnung des Steuerbetrags erstellt. Der tiefere Steuerbetrag wird sodann in Rechnung gestellt.

Die bestehenden Mehrbelastungen von gewissen Konkubinatspaaren würden weiterhin bestehen. Die Differenz der Steuerbelastung von Ein- und Zweiverdienererehepaaren wird zudem je nach Konstellation im Vergleich zum geltenden Recht vergrössert. Mit einem Einverdienerabzug kann die Belastungsdifferenz aber verringert werden.

Ausserdem führt die alternative Steuerberechnung insbesondere in der Einführungsphase zu einem administrativen Mehraufwand für die kantonalen Steuerverwaltungen.

Die ESTV ist zudem der Ansicht, dass der heutigen übermässigen Privilegierung von Konkubinatspaaren mit Kindern, die eine der Ursachen der bestehenden steuerlichen Benachteiligungen von Ehepaaren darstellt, entgegengewirkt werden soll. Im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben sollte daher für sämtliche unverheiratete Personen mit Kindern – seien dies nun die tatsächlich alleinstehenden Personen oder Konkubinatspaare – bei der direkten Bundessteuer künftig stets der Grundtarif Anwendung finden. Den tatsächlich alleinerziehenden Personen sollte jedoch im Gegenzug ein neuer Abzug gewährt werden. Dies entspricht dem Vorschlag, den der Bundesrat im Jahre 2012 in die Vernehmlassung gegeben hatte.

Die Anwendung des Grundtarifs für unverheiratete Personen hat auch Auswirkungen auf die alternative Steuerberechnung. Im Rahmen der Vergleichsrechnung kann bei Ehepaaren mit Kindern stets der Grundtarif zu Grunde gelegt werden. Würde die Vergleichsrechnung auf der heutigen steuerlichen Behandlung von Konkubinatspaaren mit Kindern beruhen, d.h. unter Anwendung des Verheiratetentarifs für einen der beiden Ehegatten, ergäbe sich insgesamt eine tiefere steuerliche Belastung der Ehepaare und es käme zu entsprechend höheren Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer.