



Bern, 24. September 2021

---

## **Auslegeordnung zur Individualbesteuerung**

Bericht des Bundesrates  
aufgrund des Rückweisungsbeschlusses des  
Parlaments vom 18. Dezember 2019 zur Vor-  
lage 18.034 «Bundesgesetz über die direkte  
Bundessteuer (ausgewogene Paar- und Famili-  
enbesteuerung)»

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Modelle der Individualbesteuerung.....</b>	<b>10</b>
2.1	Grundkonzept der Individualbesteuerung .....	10
2.2	Argumentationslinien für und wider einen Übergang zur Individualbesteuerung.....	10
2.3	Untersuchte Modelle.....	11
2.4	Gemeinsame Entscheide für alle Modelle .....	11
2.4.1	Allgemeines.....	11
2.4.2	Selbstständige Erwerbstätigkeit des Ehepaares bzw. des Konkubinatspaares sowie Mitarbeit der Partnerin bzw. des Partners im Betrieb der anderen Person.....	11
2.4.3	Verfahrensrechte und -pflichten der Eheleute bzw. der im Konkubinat lebenden Personen	12
2.4.4	Steuerstrafrecht .....	12
2.5	Reine Individualbesteuerung.....	12
2.5.1	Grundsatz.....	12
2.5.2	Zuweisung der Steuerfaktoren.....	12
2.5.3	Zuweisung der Abzüge .....	13
2.5.4	Haftung der Ehepaare.....	13
2.5.5	Tarif.....	13
2.6	Modifizierte Individualbesteuerung .....	13
2.6.1	Grundsatz.....	13
2.6.2	Mögliche Massnahmen für Paare mit nur einem Einkommen .....	14
2.6.3	Pauschale Zuordnung der Steuerfaktoren.....	15
2.6.3.1	Teilweise pauschale Zuordnung von Steuerfaktoren auf die Eheleute.....	15
2.6.3.2	Zuweisung der Abzüge.....	15
2.6.3.3	Haftung der Ehepaare .....	15
2.6.3.4	Tarif .....	15
2.6.4	Gleichbehandlung von Konkubinats- und Ehepaaren .....	16
2.6.5	Mögliche Massnahmen für alleinstehende und alleinerziehende Personen .....	17
2.6.5.1	Haushaltsabzug.....	17
2.6.5.2	Alleinerziehendenabzug .....	17
2.7	Individualbesteuerung gemäss Ecoplan .....	18
2.7.1	Grundsatz.....	18
2.7.2	Zuweisung der Steuerfaktoren.....	18
2.7.3	Zuweisung der Abzüge .....	18
2.7.4	Haftung der Ehepaare.....	18
2.7.5	Tarif.....	19
2.8	Kinder bei der Individualbesteuerung .....	19
2.8.1	Grundsatz.....	19
2.8.2	Kinderrelevante Abzüge.....	19
<b>3</b>	<b>Qualitative Analyse der Modelle.....</b>	<b>20</b>
3.1	Beurteilungskriterien.....	20
3.1.1	Verfassungsmässigkeit.....	20
3.1.2	Globaleinkommensbesteuerung .....	21
3.1.3	Berücksichtigung der Haushaltsgrösse .....	21
3.1.4	Berücksichtigung des Haushaltsvorteils .....	21
3.1.5	Zivilstandsneutralität .....	21
3.1.6	Auswirkungen auf die Erwerbsanreize .....	22
3.1.7	Administrativer Aufwand .....	22
3.1.8	Änderungen auf Stufe Kantone und Gemeinden.....	22

<b>3.2</b>	<b>Analyse der drei Modelle.....</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Quantifizierung der untersuchten Modelle.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1</b>	<b>Rahmenbedingungen.....</b>	<b>26</b>
<b>4.2</b>	<b>Verwendete Daten.....</b>	<b>26</b>
<b>4.3</b>	<b>Verwendete Tarife.....</b>	<b>27</b>
<b>4.4</b>	<b>Annahmen für die quantitativen Schätzungen.....</b>	<b>27</b>
<b>4.5</b>	<b>Geschätzte Faktoren zur Streckung bzw. Stauchung der Tarife.....</b>	<b>27</b>
<b>4.6</b>	<b>Belastungsrelationen.....</b>	<b>29</b>
4.6.1	Reine Individualbesteuerung.....	30
4.6.1.1	Variante 1: aufkommensneutral.....	30
4.6.1.2	Variante 2: Mindereinnahmen von 1,5 Milliarden Franken.....	31
4.6.2	Modifizierte Individualbesteuerung.....	33
4.6.2.1	Variante 1: aufkommensneutral.....	33
4.6.2.2	Variante 2: Mindereinnahmen von 1,5 Milliarden Franken.....	35
4.6.3	Individualbesteuerung gemäss Ecoplan.....	37
4.6.3.1	Variante 1: aufkommensneutral.....	37
4.6.3.2	Variante 2: Mindereinnahmen von 1,5 Milliarden Franken.....	39
<b>4.7</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen pro Einkommensklasse.....</b>	<b>40</b>
4.7.1	Variante 1: aufkommensneutral.....	40
4.7.2	Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen.....	41
<b>4.8</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen pro Haushaltstyp.....</b>	<b>41</b>
4.8.1	Variante 1: aufkommensneutral.....	41
4.8.2	Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen.....	42
<b>4.9</b>	<b>Veränderungen der Grenzsteuersätze für das Zweiteinkommen.....</b>	<b>42</b>
<b>5</b>	<b>Auswirkungen der Individualbesteuerung auf andere Steuern und Rechtsbereiche.....</b>	<b>44</b>
<b>5.1</b>	<b>Auswirkungen auf andere Steuern und Abgaben.....</b>	<b>44</b>
5.1.1	Quellensteuer.....	44
5.1.2	Besteuerung nach dem Aufwand.....	45
5.1.3	Rückerstattung der Verrechnungssteuer.....	45
5.1.4	Erbschafts- und Schenkungssteuern.....	45
5.1.5	Grundstücksgewinnsteuer.....	46
5.1.6	Kirchensteuer.....	46
5.1.7	Feuerwehrpflichtersatzabgaben.....	47
5.1.8	Wehrpflichtersatzabgabe.....	47
<b>5.2</b>	<b>Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete.....</b>	<b>48</b>
5.2.1	AHV/IV und andere Sozialversicherungen.....	48
5.2.1.1	Die Regelungen für Ehepaare in der AHV/IV.....	48
5.2.1.2	Die Regelungen für Ehepaare in anderen Sozialversicherungen.....	48
5.2.1.3	Auswirkungen einer Individualbesteuerung.....	48
5.2.2	Krankenkassenprämienverbilligungen.....	48
5.2.3	Tarife für Kindertagesstätten.....	49
<b>Anhang.....</b>	<b>50</b>	
<b>1</b>	<b>Geltende Ehepaarbesteuerung.....</b>	<b>50</b>
<b>1.1</b>	<b>Direkte Bundessteuer.....</b>	<b>50</b>
1.1.1	Grundsatz.....	50
1.1.2	Zweiverdienerabzug.....	50
1.1.3	Verheiratetenabzug.....	50
1.1.4	Verfahrensrechtliche Stellung der Ehepaare.....	50
1.1.5	Haftung der Ehepaare.....	51

1.1.6	Steuerstrafrecht .....	51
1.1.7	Steuerrechtlicher Wohnsitz der Eheleute .....	51
1.1.8	Ehepaarbesteuerung im Steuerharmonisierungsgesetz .....	52
1.1.9	Ehepaarbesteuerung in den kantonalen Steuergesetzen .....	52
<b>2</b>	<b>Geltende Besteuerung der Konkubinatspaare.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1</b>	<b>Grundsatz .....</b>	<b>52</b>
<b>2.2</b>	<b>Unterhaltsleistungen .....</b>	<b>53</b>
<b>2.3</b>	<b>Konkubinatspaare mit gemeinsamer Liegenschaft .....</b>	<b>53</b>
2.3.1	Steuerwert der Liegenschaft.....	53
2.3.2	Besteuerung des Eigenmietwertes .....	53
2.3.3	Liegenschaftsunterhaltskosten .....	54
2.3.4	Hypothekarschuld .....	54
2.3.5	Schuldzinsen.....	54
<b>2.4</b>	<b>Selbstständige Erwerbstätigkeit eines Konkubinatspaares bzw. Mitarbeit eines Partners bzw. einer Partnerin im Betrieb der anderen Person .....</b>	<b>55</b>
<b>2.5</b>	<b>Unterstützungsabzug .....</b>	<b>55</b>
<b>2.6</b>	<b>Eherelevante Abzüge.....</b>	<b>55</b>
<b>2.7</b>	<b>Tarife .....</b>	<b>55</b>
<b>2.8</b>	<b>Haftung für die Steuerschuld.....</b>	<b>56</b>
<b>2.9</b>	<b>Steuerrechtlicher Wohnsitz einer im Konkubinat lebenden Person .....</b>	<b>56</b>
<b>2.10</b>	<b>Verfahrensrechtliche Stellung des Konkubinatspartners bzw. der Konkubinatspartnerin.....</b>	<b>56</b>
<b>2.11</b>	<b>Steuerstrafrecht .....</b>	<b>56</b>
<b>3</b>	<b>Kinder im geltenden Recht der direkten Bundessteuer .....</b>	<b>56</b>
<b>3.1</b>	<b>Grundsatz .....</b>	<b>56</b>
<b>3.2</b>	<b>Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und des Tarifs bei verheirateten Eltern.....</b>	<b>57</b>
<b>3.3</b>	<b>Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und der Tarife bei getrenntlebenden Eltern.....</b>	<b>57</b>
<b>3.4</b>	<b>Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und der Tarife bei Konkubinatspaaren .....</b>	<b>57</b>
3.4.1	Zivilrechtliche Aspekte .....	57
3.4.2	Kinderabzug.....	57
3.4.3	Versicherungsabzug für das Kind .....	58
3.4.4	Kinderdrittbetreuungsabzug.....	59
3.4.5	Elterntarif.....	59
<b>4</b>	<b>Belastungsrelationen in weiteren Konstellationen.....</b>	<b>61</b>
<b>4.1</b>	<b>Reine Individualbesteuerung.....</b>	<b>61</b>
4.1.1	Variante 1: aufkommensneutral .....	61
4.1.2	Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen.....	62
<b>4.2</b>	<b>Modifizierte Individualbesteuerung .....</b>	<b>63</b>
4.2.1	Variante 1: aufkommensneutral .....	63
4.2.2	Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen.....	64
<b>4.3</b>	<b>Individualbesteuerung gemäss Ecoplan .....</b>	<b>65</b>
4.3.1	Variante 1: aufkommensneutral .....	65
4.3.2	Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen.....	66
<b>4.4</b>	<b>Grenzsteuerbelastungen .....</b>	<b>67</b>

## **Zusammenfassung**

### Ausgangslage

*In der Herbstsession 2020 beschloss das Parlament, die Verabschiedung einer Botschaft des Bundesrates zur Einführung der Individualbesteuerung in die Legislaturplanung 2019-2023 aufzunehmen. Eine Individualbesteuerung kann mannigfaltig ausgestaltet werden. Je nach Modell ergeben sich unterschiedliche Belastungsrelationen und finanzielle Auswirkungen. Um eine Diskussion über die Eckwerte einer Individualbesteuerung führen zu können, unterbreitet der Bundesrat mit dem vorliegenden Bericht dem Parlament eine Auslegeordnung zur Individualbesteuerung.*

### Methode der Individualbesteuerung

*Die Individualbesteuerung ist eine Besteuerungsmethode, bei der das Einkommen (bzw. Vermögen) jeder erwachsenen Person einzeln besteuert wird. Die Höhe der Steuer bestimmt sich nach dem Einkommen des Individuums und nicht nach dem zusammengerechneten Einkommen einer Gemeinschaft wie z.B. eines Ehepaares.*

### Untersuchte Modelle

*In der vorliegenden Auslegeordnung werden die drei folgenden Modelle untersucht:*

#### Reine Individualbesteuerung

*Bei einer reinen Individualbesteuerung wird bei jeder 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 nicht berücksichtigt, wie viele Personen von diesem Einkommen leben. Für Paare, bei welchen eine Person kein Einkommen erzielt, werden keine Entlastungsmassnahmen vorgesehen. Ehepaare werden gleich besteuert wie Konkubinatspaare.*

*Je nach Progression des Steuertarifs ist daher bei der reinen Individualbesteuerung die kumulierte Steuerbelastung der Paarhaushalte wesentlich von der Einkommensaufteilung abhängig. Eineinkommenspaare sind im Vergleich zu Zweieinkommenspaaren mit dem gleichen Gesamteinkommen stärker belastet.*

*Der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Personen mit Kindern wird durch kinderrelevante Abzüge Rechnung getragen. Haushaltsvorteile, die Mehrpersonenhaushalte im Unterschied zu Einpersonenhaushalten erzielen, werden nicht berücksichtigt.*

#### Modifizierte Individualbesteuerung

*Bei der modifizierten Individualbesteuerung werden im Gegensatz zur reinen Individualbesteuerung Massnahmen vorgesehen, um Konstellationen mit ungleicher Einkommensverteilung zwischen den Partnern bzw. Partnerinnen zu entlasten oder um veranlagungstechnische Vereinfachungen zu erwirken. Möglich sind beispielsweise folgende Massnahmen:*

- *Massnahmen für Paare mit nur einem Einkommen*

*Um Paare mit nur einem Einkommen zu entlasten, könnte eine von drei alternativen Massnahmen vorgesehen werden, die – je nach Ausgestaltung – ähnlich wirken:*

- 1. Eineinkommensabzug: Dem Partner bzw. der Partnerin mit dem höheren Einkommen wird ein zusätzlicher Abzug gewährt.*
- 2. Einkommensübertragung: Der Partner bzw. die Partnerin mit dem höheren Einkommen kann einen Teil seines bzw. ihres Einkommens auf den Partner bzw. die Partnerin mit dem tieferen Einkommen übertragen.*
- 3. Abzugsübertragung: Abzüge, die aufgrund eines niedrigen Einkommens ins Leere fallen, können ganz oder teilweise auf den Partner bzw. die Partnerin mit dem höheren Einkommen übertragen werden. Im Vordergrund stehen hier jene Abzüge, welche der Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten dienen.*

- *Zuordnung der Steuerfaktoren*

*Bestimmte Steuerfaktoren werden pauschal zugeordnet, d.h. unabhängig von den zivilrechtlichen Verhältnissen. Denkbar wäre beispielsweise, Vermögenswerte im Privatvermögen und daraus fliessende Erträge sowie die privaten Schulden und Schuldzinsen je zur Hälfte zuzuweisen.*

*Weitere mögliche Massnahmen*

- *Haushaltsabzug*

*Haushalte, die aus mindestens zwei erwachsenen Personen bestehen, erzielen unabhängig vom Zivilstand und von einer Paarbeziehung gewisse Haushaltsersparnisse, insbesondere im Bereich der Wohnkosten. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, könnte ein Haushaltsabzug all jenen Personen gewährt werden, die keine solche Haushaltsvorteile realisieren, d.h. Personen, die allein leben oder zusammen mit Kindern einen Haushalt führen.*

- *Alleinerziehendenabzug*

*Bei der Individualbesteuerung könnten alleinerziehende Personen einer höheren Steuerbelastung unterliegen als im geltenden Recht. Im geltenden Recht der direkten Bundessteuer erhalten sie die gleichen steuerlichen Erleichterungen wie Ehepaare mit Kindern. Der Situation von alleinerziehenden Steuerpflichtigen könnte daher aus Gründen der Bestandegarantie mit einem Sozialabzug Rechnung getragen werden. Unter dem Aspekt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wäre ein solcher Abzug indes problematisch.*

*Von der steuerlichen Entlastung für Alleinerziehende können heute aber auch Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern profitieren. Diese Personengruppe wird heute in der Regel tiefer belastet als ein Ehepaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Sie wird bei einem Übergang zur Individualbesteuerung eine unter Umständen erhebliche Mehrbelastung erfahren.*

### Individualbesteuerung nach Ecoplan

*Ecoplan schlägt eine alternative Art der Individualbesteuerung vor. Das Hauptelement des Ecoplan-Modells ist die Entlastung von Haushalten mit Kindern. Analog zur heutigen Besteuerung von Alleinerziehenden und Konkubinaten mit Kindern soll der Elterntarif für Steuerpflichtige mit Kindern beibehalten werden. Die Kinderkosten werden somit mit einem – im Vergleich zu Steuerpflichtigen ohne Kinder – tieferen Tarif (dem heutigen Verheiratetentarif), einem Abzug vom Steuerbetrag pro Kind und weiteren kinderrelevanten Abzügen von der Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Für Eineinkommenspaare und Alleinstehende werden keine Massnahmen vorgesehen.*

### Analyse der Modelle

- *Verfassungsmässigkeit*

*Der historische Gesetzgeber entschied sich für die gemeinsame Besteuerung für Ehepaare und hat entsprechend das Ehepaar als Träger der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angesehen. Auch die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts stützt sich auf dieses Paradigma. 1984 hielt das Bundesgericht fest, dass die Individualbesteuerung nicht per se ausgeschlossen ist. Es wies jedoch darauf hin, dass zur Wahrung der Verfassungsmässigkeit Korrekturen zugunsten der Einverdienerhepaare vorzusehen sind. Im Weiteren wurden auf dieser Grundlage verschiedene Steuergerechtigkeitspostulate formuliert und daraus Belastungsrelationen zwischen verschiedenen Haushaltstypen abgeleitet, denen das Steuersystem zu genügen hat.*

- *Weitere Kriterien*

*Die drei Modelle werden anhand von weiteren Kriterien überprüft:*

- *Zivilstandsneutralität,*
- *Globaleinkommensbesteuerung,*
- *Berücksichtigung der Haushaltsgrösse,*

- Berücksichtigung der Haushaltsvorteile,
- Auswirkungen auf die Erwerbsanreize,
- administrativer Aufwand,
- Änderungen auf Stufe Kantone und Gemeinden,

#### Quantifizierung der Modelle

Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die analysierten Modelle aufkommensmässig auf eine Stufe gestellt. Von jedem Modell werden zwei Varianten dargestellt:

- Variante 1: aufkommensneutral, d.h. die Modelle verursachen gegenüber dem Status quo weder Mehr- noch Mindereinnahmen.
- Variante 2: Die Modelle führen gegenüber dem Status quo zu Mindereinnahmen. Diese würden wiederkehrend auftreten und würden gemäss den Schätzungen im Jahr 2021 bei der direkten Bundessteuer 1,5 Milliarden Franken betragen. Dies entspricht ungefähr den Mindereinnahmen, welche durch die Vorlage zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung entstanden wären. Dies soll aber nicht als Präjudiz gelten, sondern eine Arbeitshypothese darstellen.

Die quantitativen Analysen beschränken sich in der vorliegenden Auslegeordnung auf die direkte Bundessteuer. Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer fallen zu 78,8 Prozent beim Bund und zu 21,2 Prozent bei den Kantonen und Gemeinden an.

In der aufkommensneutralen Variante halten sich die Mehr- und die Minderbelastungen insgesamt die Waage. Gemäss den Schätzungen führen die reine und die modifizierte Individualbesteuerung bei Ein- und Zweiverdienerhepaaren mit Kindern sowie bei Alleinstehenden mit Kindern zu Mehrbelastungen. Je nach Konstellation betreffen diese Mehrbelastungen auch Konkubinatspaare mit Kindern. Entlastet würden in diesen Modellen Ehepaare ohne Kinder, insbesondere auch Rentnerhepaare. Das Ecoplan-Modell führt bei Personen ohne Kinder zu Mehrbelastungen. Demgegenüber führt das Modell in vielen Konstellationen mit Kindern sowie bei Rentnerhepaaren zu Entlastungen. Die steuerlichen Mehrbelastungen für Einverdienerhepaare mit Kindern fallen insgesamt gering aus. Bei Alleinstehenden ohne Kinder führt die reine Individualbesteuerung aufgrund der Streckung des Tarifs zu einer leichten Entlastung, in den anderen zwei Modellen aufgrund der Stauchung des Tarifs zu einer Mehrbelastung.

In der Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen können insgesamt Mehrbelastungen in allen Haushaltskonstellationen weitgehend vermieden werden. Die Verteilung der steuerlichen Entlastung entspricht dem Profil der Mehr-/Minderbelastung in der aufkommensneutralen Variante. In allen analysierten Varianten fällt die steuerliche Entlastung vorwiegend bei einkommensstarken Personen an.

Die Steuerbelastung auf einem zusätzlich verdienten Franken der Zweitverdienerin oder des Zweitverdieners (Grenzsteuerbelastung) ist bei Ehepaaren in einem Modell der Individualbesteuerung in der Regel niedriger als in der geltenden gemeinsamen Besteuerung. Von den analysierten Modellen resultiert bei der reinen Individualbesteuerung insgesamt die niedrigste Grenzsteuerbelastung. Bei der modifizierten Individualbesteuerung und beim Ecoplan-Modell resultiert eine leicht höhere Grenzsteuerbelastung, weil zur Erreichung der angestrebten finanziellen Auswirkungen der Tarif erhöht werden muss. Betrachtet man die Steuerbelastung von beiden Eheleuten gemeinsam, führt bei der modifizierten Individualbesteuerung der Eineinkommensabzug zu höheren Grenzsteuerbelastungen, weil mit zunehmendem Zweiteinkommen der Eineinkommensabzug kleiner wird.

#### Auswirkungen der Individualbesteuerung auf andere Steuern und Rechtsbereiche

Bei einer Einführung der Individualbesteuerung würde das Steuersystem im Widerspruch zu den Sozialversicherungen stehen, die teilweise auf den Zivilstand abstellen. Es würde sich die Frage stellen, ob es sich diesfalls weiterhin rechtfertigen würde, Konkubinatspaare und Ehepaare in den Sozialversicherungen unterschiedlich zu behandeln.

*Ferner stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage Sozialtransfers wie namentlich Verbilligungen für Krankenkassenprämien künftig berechnet werden sollen. Bei Ehepaaren basieren die Berechnungen für die Prämienverbilligungen heute auf dem Familieneinkommen und -vermögen. Würde nur noch auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Einzelperson abgestellt, könnte es zum Beispiel dazu kommen, dass die Person, die selber nur über bescheidene Einkommen und Vermögen verfügt, aber mit einem reichen Partner bzw. einer reichen Partnerin verheiratet ist, Prämienverbilligungen erhält.*

*Zudem wurde untersucht, welche Auswirkungen die Einführung der Individualbesteuerung auf andere Steuern haben kann.*

## 1 Ausgangslage

Um eine im Einklang mit der Verfassung stehende Ehepaar- und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer zu verankern, verabschiedete der Bundesrat am 21. März 2018 die Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung (18.034)<sup>1</sup>. Er schlug vor, das Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» einzuführen.

Nachdem der Ständerat am 16. September 2019 die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat beschlossen hatte, stimmte der Nationalrat der Rückweisung am 18. Dezember 2019 ebenfalls zu. Der Bundesrat wurde beauftragt, alternative Modelle vorzulegen, namentlich das im Kanton Waadt geltende Modell (Familienquotientensystem), die Individualbesteuerung oder allenfalls weitere Modelle, die er als geeignet erachtet.

In der Herbstsession 2020 beschloss das Parlament, die Verabschiedung einer Botschaft zur Einführung der Individualbesteuerung in die Legislaturplanung 2019-2023 aufzunehmen.<sup>2</sup>

Somit bestehen zwei Aufträge des Parlaments: eine umfassende Auslegeordnung zu den Modellen sowohl der gemeinsamen wie auch der getrennten Besteuerung einerseits und die Ausarbeitung einer Botschaft zur Individualbesteuerung andererseits. Letzterer Auftrag bringt den Willen der Parlamentsmehrheit zum Ausdruck, eine Individualbesteuerung anzustreben, und macht eine Auslegeordnung zu Modellen der gemeinsamen Besteuerung aus Sicht des Bundesrates daher obsolet. Der Bundesrat konzentriert sich daher auf die Darlegung verschiedener Modelle der Individualbesteuerung. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass bis anhin bereits einige Berichte zu den Modellen der gemeinsamen Besteuerung verfasst wurden.<sup>3</sup>

Die verschiedenen Modelle der Individualbesteuerung führen zu unterschiedlichen Belastungsrelationen und finanziellen Auswirkungen. Die finanziellen Auswirkungen können allerdings durch entsprechende Tarifanpassungen gesteuert werden. Um eine Diskussion über die Eckwerte einer Individualbesteuerung zu führen, unterbreitet der Bundesrat mit dem vorliegenden Bericht dem Parlament eine Auslegeordnung zur Individualbesteuerung.

Zudem wurde die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) zu einer Einführung der Individualbesteuerung konsultiert, damit das Parlament Kenntnis von der Positionierung der Kantone zu dieser Thematik hat.

Im März 2021 lancierte der Verein Individualbesteuerung Schweiz die Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steurgerechtigkeits-Initiative)» mit folgendem Initiativtext:

*Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu) BV*

Natürliche Personen werden unabhängig von ihrem Zivilstand besteuert.

*Art. 197 Ziff. 12 (neu) BV*

*12. Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> (zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung)*

Die Bundesversammlung erlässt die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 127 Absatz 2<sup>bis</sup> spätestens drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände.

Die Volksinitiative wurde am 9. März 2021 zur Unterschriftensammlung gestartet; die Sammelfrist endet am 9. September 2022.

Im März 2021 reichten Nationalrätin Marianne Binder-Keller und Ständerat Benedikt Würth zudem insgesamt drei Postulate ([21.3284](#), [21.3190](#), [21.3189](#)) ein, in welchen der Bundesrat aufgefordert wird, eine Bewertung des Wechsels von der Gemeinschaftsbesteuerung mit

1 BBl 2018 2133. Vgl. auch die Zusatzbotschaft vom 14. August 2019 zur «ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung», BBl 2019 5787.

2 Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2019-2023 vom 21. September 2020, Art. 4 Ziel 3 Massnahme 13, BBl 2020 8386.

3 Vgl. etwa Bericht der ESTV betreffend die Beseitigung der Heiratsstrafe und Erzielung ausgewogener Belastungsrelationen bei der Ehepaar- und Familienbesteuerung, Unterschiedliche Behandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer und steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten, [Botschaft vom 21. März 2018 zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer \(Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung\)](#) (BBl 2018 2133).

Vollspaltung zur Individualbesteuerung vorzunehmen. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Postulate und wies darauf hin, dass er in der Vernehmlassungsvorlage zur Individualbesteuerung zu den gestellten Fragen Stellung nehmen wird.

## **2 Modelle der Individualbesteuerung**

### **2.1 Grundkonzept der Individualbesteuerung**

Die Individualbesteuerung bezeichnet eine Besteuerungsmethode, bei der das Einkommen (bzw. Vermögen) jeder erwachsenen Person einzeln besteuert wird. Die Höhe der Steuer bestimmt sich nach dem Einkommen des Individuums und nicht nach dem zusammengerechneten Einkommen einer Gemeinschaft wie z.B. eines Ehepaares.

Der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Personen mit Kindern wird entweder innerhalb des Steuersystems mittels kinderspezifischer Abzüge (Kinderabzug, Kinderversicherungsabzug, Kinderdrittbetreuungsabzug) oder ausserhalb des Steuersystems mittels Sozialtransfers Rechnung getragen.

### **2.2 Argumentationslinien für und wider einen Übergang zur Individualbesteuerung**

Es gibt namentlich drei Argumentationslinien, die sich heranziehen lassen, um einen Übergang zur Individualbesteuerung zu begründen oder abzulehnen:

1. Festlegung der Steuereinheit: Die Bundesverfassung lässt offen, ob das (Ehe-)paar oder das Individuum Träger der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist und Grundlage für die Besteuerung bilden soll.

Der historische Gesetzgeber hat die Ehe als eine Wirtschaftsgemeinschaft betrachtet und daher das Ehepaar zur Steuereinheit erklärt.

2. Abwägung zwischen konkurrierenden Steuergerechtigkeitspostulaten: Rechtsprechung und Wissenschaft haben die folgenden Postulate entwickelt, die sich in einem progressiven Steuersystem allerdings nicht zugleich vollumfänglich verwirklichen lassen:

- Zivilstandsneutralität: Die Steuerbelastung soll nicht vom Zivilstand abhängen.
- Globaleinkommensbesteuerung: Die kumulierte Steuer eines (Ehe)Paares soll von der Summe der Einkommen beider Partner abhängen und nicht von der Verteilung des Einkommens zwischen den Partnern.
- Berücksichtigung der Haushaltsgrösse: Wenn von einem bestimmten Einkommen mehr Personen leben müssen, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vermindert, und die Steuerbelastung soll entsprechend tiefer ausfallen.
- Berücksichtigung des Haushaltsvorteils: Der Haushaltsvorteil, den zusammen Wohnende gegenüber allein Wohnenden mit dem gleichen Einkommen erzielen, drückt sich in einer erhöhten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus, die bei der Steuerbelastung berücksichtigt werden soll.
- Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades: 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<sup>4</sup> zu erzielen, das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht.

Bei der Besteuerung der Ehegatten stehen namentlich die Postulate «Globaleinkommensbesteuerung» und «Zivilstandsneutralität» in einem Spannungsfeld. Räumt man in der Abwägung der Zivilstandsneutralität Vorrang gegenüber der Globaleinkommensbesteuerung ein, wird man die Individualbesteuerung befürworten. Gibt man stattdessen

4 Zum Schatteneinkommen vgl. den [Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung \(Kommission Familienbesteuerung\)](#), Bern 1998, S. 33 und 43 f..

der Globaleinkommensbesteuerung den Vorzug, wird man sich gemäss dieser Argumentationslinie für die gemeinsame Besteuerung aussprechen.

3. Arbeitsanreize und Chancengleichheit von Mann und Frau: Während die ersten beiden Begründungsschienen prinzipiengeleitet sind, beurteilt die dritte Argumentationslinie alternative Steuersysteme aufgrund von deren Auswirkungen. In einer solchen Evaluation schneidet die Individualbesteuerung insofern besser ab als die gemeinsame Besteuerung, weil sie für Zweitverdienende die niedrigsten (Grenz-)Steuerbelastungen aufweist. Empirisch lässt sich feststellen, dass viele Zweitverdienende Teilzeit mit geringen Penssen arbeiten und in Bezug auf ihr Arbeitsangebot besonders elastisch reagieren. Deshalb liegt bei den Zweitverdienenden ein grosses Fachkräftepotenzial auf dem Arbeitsmarkt brach. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Frauen. Aus diesem Grund verbessert die Individualbesteuerung die Chancengleichheit von Mann und Frau.

## 2.3 Untersuchte Modelle

Die Individualbesteuerung kann mannigfaltig ausgestaltet werden. Nachfolgend werden drei Modelle näher untersucht:

- reine Individualbesteuerung
- modifizierte Individualbesteuerung
- Individualbesteuerung gemäss Ecoplan<sup>5</sup>

Neben den drei untersuchten Modellen sind weitere Lösungsansätze und Kombinationsmöglichkeiten denkbar.

## 2.4 Gemeinsame Entscheide für alle Modelle

### 2.4.1 Allgemeines

Unabhängig vom Modell sind bei der Individualbesteuerung gewisse Entscheide zu fällen. Insbesondere stellen sich Fragen bezüglich der Zuteilung der Faktoren (Einkommens- und Vermögensbestandteile sowie die Abzüge) bei selbstständiger Erwerbstätigkeit des Ehepaares bzw. bei Mitarbeit der Ehefrau oder des Ehemanns im Betrieb der anderen Person. Zudem stellen sich bei allen Modellen verfahrensrechtliche Fragen.

### 2.4.2 Selbstständige Erwerbstätigkeit des Ehepaares bzw. des Konkubinatspaares sowie Mitarbeit der Partnerin bzw. des Partners im Betrieb der anderen Person

Bei einer Individualbesteuerung stellt sich die Frage, wie die Zuteilung der Faktoren bei selbstständiger Erwerbstätigkeit eines oder beider Partner bzw. bei Mitarbeit der Partnerin oder des Partners im Betrieb der anderen Person zu erfolgen hat. Der Anreiz für die steuerpflichtigen Personen, die Progression durch eine günstige Aufteilung des Einkommens zu brechen, ist bei einer Individualbesteuerung sehr gross.

Das selbstständige Erwerbseinkommen sowie das Geschäftsvermögen sollten grundsätzlich derjenigen Person zugerechnet werden, welche die Hauptlast der selbstständigen Erwerbstätigkeit trägt. Das Gleiche gilt für die geschäfts- und berufsmässig begründeten Kosten, die Zinsen auf Geschäftsschulden sowie für die Verluste.

Wird die selbstständige Erwerbstätigkeit in gemeinsamer Verantwortung des Paares und mit adäquaten Beiträgen ausgeübt, könnte demnach eine hälftige Aufteilung erfolgen. Die Gesellschafts- und Arbeitsverträge sowie die Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge liefern diesbezüglich wichtige Anhaltspunkte. Die Gefahr von progressionsbedingten „Optimierungsversuchen“ dürfte somit bei den freien Berufen am grössten sein, da bei diesen in der Regel auf keine Gesellschaftsverträge abgestellt werden kann.

Sofern es sich um die Mitarbeit der Partnerin oder des Partners in untergeordneter Funktion im Betrieb der anderen Person handelt, sollte auf den Lohnausweis abgestellt werden.

5 Ecoplan, Auswirkungen einer Individualbesteuerung, Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz, Forschungsbericht, 23.04.2019. Abrufbar unter [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch) > Projekte

### **2.4.3 Verfahrensrechte und –pflichten der Eheleute bzw. der im Konkubinat lebenden Personen<sup>6</sup>**

Bei einer konsequenten Umsetzung der Individualbesteuerung übt jede Person die ihr zukommenden Verfahrensrechte und die ihr obliegenden Verfahrenspflichten für sich allein aus. Die Mitteilungen der Steuerbehörden an die Partner bzw. Partnerinnen müssen daher folgerichtig auch getrennt erfolgen.

Jede Person muss ihre Einkünfte aus Erwerb, Vermögen, Vorsorge und übrigen Quellen unter Nachweis der zivilrechtlichen Verhältnisse deklarieren. Jede Person füllt ihre eigene Steuererklärung aus.

Denkbar ist jedoch, dass die Partner bzw. Partnerinnen auch bei der Individualbesteuerung eine gemeinsame Steuererklärung ausfüllen, d.h. jede Person deklariert ihre Faktoren unter getrennten Rubriken in einer gemeinsamen Steuererklärung. Dies würde die Koordination der Dossiers im Veranlagungsverfahren erleichtern. Erhebt ein Partner bzw. eine Partnerin gegen eine Veranlagungsverfügung Einsprache, in welcher er oder sie beispielsweise die Aufteilung der kinderrelevanten Abzüge oder die Zuweisung bestimmter Einkünfte oder Vermögenswerte beanstandet, stellt sich die Frage, ob die Veranlagung der anderen Person vorerst nicht in Rechtskraft erwachsen sollte, selbst wenn diese keine Einsprache erhoben hat. Andernfalls könnte bei Gutheissung der Einsprache die bereits in Rechtskraft getretene, unrichtige Veranlagung der anderen Person nicht mehr abgeändert werden. Es wäre daher denkbar, dass die Verfahren offenbleiben, bis beide Personen rechtskräftig veranlagt sind.

### **2.4.4 Steuerstrafrecht**

Jede Person kann nur für die Hinterziehung der eigenen Steuerfaktoren gebüsst werden. Wie alle anderen steuerpflichtigen Personen kann ein Partner bzw. eine Partnerin als Teilnehmer bzw. Teilnehmerin an einer Steuerhinterziehung einer anderen Person bestraft werden.

## **2.5 Reine Individualbesteuerung**

### **2.5.1 Grundsatz**

Bei einer reinen Individualbesteuerung im vorliegend dargestellten Sinn wird bei jeder 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 nicht berücksichtigt, wie viele erwachsene Personen von diesem Einkommen leben. Der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern kann durch kinderrelevante Abzüge Rechnung getragen werden. Für Ehe- bzw. Konkubinatspaare, bei welchen eine Person kein Einkommen erzielt, werden keine Entlastungsmassnahmen vorgesehen. Ehepaare werden somit gleich besteuert wie Konkubinatspaare.

Haushaltsvorteile, die Mehrpersonenhaushalte im Unterschied zu Einpersonenhaushalten erzielen, werden ebenfalls nicht berücksichtigt.

Dies führt einerseits dazu, dass bei der reinen Individualbesteuerung die Steuerbelastung der Paarhaushalte wesentlich von der Einkommensverteilung abhängig ist. Eineinkommenspaare sind im Vergleich zu Zweieinkommenspaaren mit dem gleichen Einkommen auf Grund des progressiv ausgestalteten Steuertarifs stärker belastet.

Andererseits haben bei der reinen Individualbesteuerung Ehepaare die gleiche Steuerbelastung wie Konkubinatspaare mit gleicher Einkommenshöhe und -aufteilung.

### **2.5.2 Zuweisung der Steuerfaktoren**

Bei der reinen Individualbesteuerung werden jeder Person jene Steuerfaktoren zugerechnet, die ihr auf Grund der zivilrechtlichen Verhältnisse zugeordnet werden können.

6

Vgl. dazu Behnisch Brigitte, Die Stellung der Ehegatten im Veranlagungs-, Rechtsmittel-, Bezugs- und Steuerstrafverfahren, Berner Beiträge zu Steuer- und Wirtschaftsrecht, Heft 6, Bern 1992.

### 2.5.3 Zuweisung der Abzüge

Die mit dem Erwerbseinkommen verbundenen Abzüge werden den Eheleuten nach den tatsächlichen Verhältnissen, d. h. individuell, zugeordnet. Dies trifft insbesondere auf die folgenden Abzüge zu:

- Berufskosten (Art. 26 DBG);
- die geschäftsmässig begründeten Kosten bei selbstständiger Erwerbstätigkeit (Art. 27–31 DBG);
- Einlagen, Prämien und Beiträge an die AHV, an die berufliche Vorsorge und an die gebundene Selbstvorsorge (Art. 33 Abs. 1 Bst. d und e DBG);
- Prämien und Beiträge für die Erwerbsersatzordnung (EO), die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die obligatorische Unfallversicherung (UVG) (Art. 33 Abs. 1 Bst. f DBG).

Die übrigen Abzüge werden den Eheleuten ebenfalls nach den zivilrechtlichen Verhältnissen analog zur Besteuerung von Konkubinatspaaren zugewiesen, d.h. der betroffenen bzw. der die Kosten etc. zuzurechnenden Person. Dies betrifft namentlich folgende allgemeine Abzüge und Sozialabzüge:

- private Schuldzinsen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG);
- Leibrenten und dauernde Lasten (Art. 33 Abs. 1 Bst. b DBG);
- Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrenntlebenden Ehegatten bzw. Ehegattin sowie Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Sorge stehenden Kinder (Art. 33 Abs. 1 Bst. c DBG);
- Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen der steuerpflichtigen Person (Art. 33 Abs. 1 Bst. g DBG);
- Krankheits- und Unfallkosten sowie behinderungsbedingte Kosten der steuerpflichtigen Person (Art. 33 Abs. 1 Bst. h und h<sup>bis</sup> DBG);
- Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien (Art. 33 Abs. 1 Bst. i DBG);
- Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung (Art. 33 Abs. 1 Bst. j DBG);
- freiwillige Leistungen für öffentliche und gemeinnützige Zwecke (Art. 33a DBG);
- Sozialabzug für jede erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person, zu deren Unterhalt die Eheleute beitragen (Unterstützungsabzug; Art. 35 Abs. 1 Bst. b DBG).

Festzulegen ist ferner die Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge (vgl. dazu Ziffer 2.8.2).

### 2.5.4 Haftung der Ehepaare

Jede Person haftet nur für die eigene Steuer.

### 2.5.5 Tarif

Die reine Individualbesteuerung geht von einem einzigen Tarif aus, der auf alle steuerpflichtigen Personen angewandt wird.

## 2.6 Modifizierte Individualbesteuerung

### 2.6.1 Grundsatz

Die Modelle der modifizierten Individualbesteuerung sehen im Gegensatz zur reinen Individualbesteuerung Massnahmen vor, um Konstellationen mit ungleicher Einkommensverteilung zwischen den Partnern bzw. Partnerinnen zu entlasten (Annäherung an das Postulat der Globaleinkommensbesteuerung)<sup>7</sup> oder um administrative Vereinfachungen zu erwirken.

Die nachfolgend aufgeführten möglichen Massnahmen können einzeln, d.h. unabhängig voneinander ergriffen oder auch kombiniert werden – mit Ausnahme der Massnahmen für Eineinkommenspaare, die sich gegenseitig ausschliessen:

#### Massnahmen für Eineinkommenspaare

- Eineinkommensabzug
- Einkommensübertragung
- Übertragbarkeit von Abzügen

#### Massnahme bei der Zuordnung der Steuerfaktoren

- teilweise pauschale Zuordnung von Steuerfaktoren

Denkbar sind weitere Massnahmen, die auf alleinstehende oder alleinerziehende Personen abzielen:

- Haushaltsabzug
- Alleinerziehendenabzug

### **2.6.2 Mögliche Massnahmen für Paare mit nur einem Einkommen**

Um Paare mit nur einem Einkommen oder Paare mit einem geringen Zweiteinkommen zu entlasten, kann eine von drei alternativen Massnahmen vorgesehen werden, die – je nach Ausgestaltung – ähnlich wirken:

1. Eineinkommensabzug: Dem Partner bzw. der Partnerin mit dem höheren Einkommen wird ein zusätzlicher Abzug gewährt. Um Schwelleneffekte zu verhindern, fällt der Abzug nicht ab dem ersten Franken Zweiteinkommen weg, sondern läuft mit wachsendem Zweiteinkommen graduell aus. Zudem wird der Abzug gekürzt, wenn er bewirken würde, dass das Ersteinkommen nach Eineinkommensabzug das Zweiteinkommen unterschreitet.
2. Einkommensübertragung: Der Partner bzw. die Partnerin mit dem höheren Einkommen kann einen Teil seines bzw. ihres Einkommens auf den Partner bzw. die Partnerin mit dem tieferen Einkommen übertragen. Die Höhe des übertragbaren Einkommens ist betragsmässig begrenzt.
3. Abzugsübertragung: Abzüge, die aufgrund eines niedrigen Einkommens ins Leere fallen, können ganz oder teilweise auf den Partner bzw. die Partnerin mit dem höheren Einkommen übertragen werden. Dabei muss festgelegt werden, welche Abzüge übertragen werden dürfen. Im Vordergrund stehen hier jene Abzüge, welche der Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten dienen.

Neben dem Argument, dass bei einem Übergang zur Individualbesteuerung starke Mehrbelastungen von Eineinkommensehepaaren vermieden oder gemildert werden können, werden für einen Eineinkommensabzug zwei Argumente vorgebracht:

- (1) Mit dem Eineinkommensabzug wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Einkommen in einer höheren Progression besteuert wird, wenn es nur von einem Partner erzielt wird. Bei dieser Betrachtungsweise wird die Steuerbelastung eines Eineinkommenspaars mit jener eines Zweieinkommenspaars mit gleichem Gesamteinkommen verglichen. Bei einem Wechsel zur Individualbesteuerung wäre diese Betrachtung indes systemfremd, da das Ehepaar nicht mehr die Steuereinheit darstellt.
- (2) Wer mit einer Person mit keinem oder tiefem Einkommen verheiratet ist, hat aufgrund der Familienunterhaltspflichten eine niedrigere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als eine alleinstehende Person mit gleichem Einkommen. Bei dieser Betrachtungsweise wird die Steuerbelastung eines Eineinkommenspaars mit jener einer alleinstehenden Person mit gleichem Einkommen verglichen. Dies lässt sich mit dem hier vorgeschlagenen Konzept der Individualbesteuerung vereinbaren.

### **2.6.3 Pauschale Zuordnung der Steuerfaktoren**

#### **2.6.3.1 Teilweise pauschale Zuordnung von Steuerfaktoren auf die Eheleute**

Wie bei der reinen Individualbesteuerung ausgeführt wurde, werden bei der Individualbesteuerung die Steuerfaktoren grundsätzlich nach den zivilrechtlichen Verhältnissen auf die Eheleute aufgeteilt. Bei der modifizierten Individualbesteuerung besteht indessen die Möglichkeit, bestimmte Steuerfaktoren aus veranlagungsökonomischen Gründen den beiden Personen pauschal, d.h. unabhängig von den zivilrechtlichen Verhältnissen, zuzuordnen.

Vermögenswerte im Privatvermögen und daraus fließende Erträge sowie die privaten Schulden und Schuldzinsen könnten beispielsweise den Eheleuten je zur Hälfte zugewiesen werden.

Das selbstständige oder unselbstständige Erwerbseinkommen, das Erwerbserstatzeinkommen, das jeder Ehepartner bzw. Ehepartnerin erzielt, sowie das Geschäftsvermögen bzw. Geschäftsschulden und Verluste sind hingegen – wie bei der reinen Individualbesteuerung – ausschliesslich derjenigen Person zuzuweisen, welche die Erwerbstätigkeit ausübt. Die Zuteilung an die anspruchsberechtigte Person dürfte in der Regel keine Schwierigkeiten bereiten, daher drängt sich hier keine pauschale Zuordnung auf. Für die gemeinsam ausgeübte Erwerbstätigkeit vergleiche Ziffer 2.4.2. Die Renteneinkommen werden ebenfalls der anspruchsberechtigten Person zugewiesen.

Eine pauschale Zuordnung führt zu administrativen Vereinfachungen, kann aber bei einer hälftigen Aufteilung zu einer Brechung der Progression bei der Einkommens- und der Vermögenssteuer führen. Ist beispielsweise die Frau Alleineigentümerin einer Liegenschaft und besitzt sie weitere Vermögenswerte, während der Mann nur über geringfügige Vermögenswerte verfügt, müsste die Frau diese bei der reinen Individualbesteuerung in einer hohen Progressionsstufe versteuern. Bei einer hälftigen pauschalen Zuordnung könnten die beiden Eheleute je die Hälfte der Vermögenswerte in einer tieferen Progressionsstufe versteuern, was zu einer tieferen Steuerbelastung insgesamt führt.

#### **2.6.3.2 Zuweisung der Abzüge**

Die mit dem Erwerbseinkommen verbundenen Abzüge werden den Eheleuten – wie bei der reinen Individualbesteuerung – nach den tatsächlichen Verhältnissen, d. h. individuell, zugeordnet. Die übrigen Abzüge, die nicht unmittelbar mit der Erzielung des Erwerbseinkommens zusammenhängen<sup>8</sup>, könnten je zur Hälfte zugewiesen werden. Für die Zuweisung der kin- derrelevanten Abzüge vergleiche Ziffer 2.8.2.

#### **2.6.3.3 Haftung der Ehepaare**

Bei der Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung werden die privaten Vermögenserträge sowie das private Vermögen der Eheleute hälftig auf die beiden Personen aufgeteilt. Würde bei diesem Modell eine getrennte Haftung für die Steuerschuld beider Eheleute vorgesehen, müsste die Person, die zivilrechtlich über kein oder nur geringes Vermögen verfügt, für die Steuern auf der Hälfte des Vermögens und der Vermögenserträge ihres Partners bzw. ihrer Partnerin haften. Eine solche Regelung würde somit auf die Benachteiligung der wirtschaftlich schwächeren Person hinauslaufen. Damit der Steuerbehörde die Möglichkeit zukommt, primär die Person zu belangen, der die Steuerfaktoren zivilrechtlich zuzuordnen sind, könnte bei diesem Modell eine Solidarhaftung der Ehepaare analog dem geltenden Recht der direkten Bundessteuer<sup>9</sup> vorgesehen werden.

#### **2.6.3.4 Tarif**

Die modifizierte Individualbesteuerung beruht in aller Regel wie die reine Individualbesteuerung auf einem einzigen Tarif, der auf alle steuerpflichtigen Personen angewandt wird.

---

8 Vgl. dazu Ziff. 2.5.3.  
9 Art. 13 Abs. 1 DBG, vgl. dazu Ziff. 1.1.5 im Anhang.

#### 2.6.4 Gleichbehandlung von Konkubinats- und Ehepaaren

Bei der modifizierten Individualbesteuerung stellen sich Fragen im Zusammenhang mit der Gleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren. Werden Konkubinatspaare den Ehepaaren steuerlich nicht grundsätzlich gleichgestellt, wird die Individualbesteuerung nicht zivilstandsneutral ausgestaltet.

Es stellt sich dabei insbesondere die Frage, ob die allenfalls für Ehepaare vorgesehenen Massnahmen auch den Konkubinatspaaren gewährt werden sollen. Ehepaare und Konkubinatspaare, welche die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen, im Steuerrecht absolut gleich zu behandeln, ist grundsätzlich möglich, es ist jedoch mangels zivilrechtlichem Anknüpfungspunkt schwierig zu bestimmen ist, unter welchen Voraussetzungen die Beziehung bei nicht verheirateten Paaren als derart gefestigt gilt, dass es sich rechtfertigen würde, diese im Steuerrecht den Ehepaaren gleichzustellen.

In Frankreich beispielsweise, das eine Gemeinschaftsbesteuerung mit einem Familienquotientensystem vorsieht, wird eine gewisse Zivilstandsneutralität mit dem 1999 eingeführten „pacte civil de solidarité“ (PACS) erreicht, der für Paare die Möglichkeit eröffnet, ihr Zusammenleben mittels Vertrag zu gestalten. Dies erlaubt es namentlich auch Konkubinatspaaren, sich mit den Ehepaaren in einkommenssteuerrechtlicher Hinsicht gleichstellen zu lassen. Die Personen des PACS werden dabei ab dem dritten Jahrestag des Registrierungsaktes der Gemeinschaftsbesteuerung unterworfen. Der Bundesrat hat 2015 in seinem Bericht «Modernisierung des Familienrechts»<sup>10</sup> denn auch festgehalten, dass aus der Sicht des Zivilrechts Handlungsbedarf bezüglich Prüfung der Einführung einer gesetzlich geregelten Partnerschaft mit geringerer Bindungswirkung als die Ehe (entsprechend dem französischen PACS) besteht.

Solange kein solches Zivilrechtsinstitut besteht, wäre es beispielsweise denkbar, Konkubinatspaare im Steuerrecht analog zum Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)<sup>11</sup> zu behandeln. Gemäss Artikel 20a Absatz 1 Buchstabe a BVG können Vorsorgeeinrichtungen in ihrem Reglement neben den Anspruchsberechtigten weitere Personen für die Hinterlassenenleistungen vorsehen. Unter anderem die Person, die mit dem Versicherten in den letzten fünf Jahren bis zu seinem Tod ununterbrochen eine Lebensgemeinschaft geführt hat, oder die Person, die für den Unterhalt eines oder mehrerer gemeinsamer Kinder aufkommen muss.

Denkbar wäre somit, nur Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern oder Konkubinatspaare, die mindestens seit fünf Jahren im gleichen Haushalt leben, den Ehepaaren gleichzustellen. Letztere Variante würde jedoch zu einem erhöhten Kontrollaufwand der veranlagenden Behörde führen. Davon abgesehen sollte eine Gleichstellung bezüglich der Massnahmen für Eineinkommensehepaare und Eineinkommenskonkubinatspaare grundsätzlich nicht problematisch sein.

Bei einer Gleichstellung der Konkubinatspaare mit den Ehepaaren bei der teilweise pauschalen Zuordnung entfernt man sich indessen deutlich von den Regeln des Zivilrechts: Jedem Konkubinatspartner bzw. jeder Konkubinatspartnerin würde die Hälfte der Vermögens- und bestimmter Einkommensfaktoren der anderen Person zugesprochen, namentlich die Hälfte von den Vermögenserträgen. Die hälftige Zuteilungsregelung wäre als Zuweisung der Einkommens- und Vermögensfaktoren eines Dritten an die steuerpflichtige Person zu verstehen, die ohne offizielle Zustimmung der Betroffenen erfolgen würde, was doch sehr problematisch erscheint. Die fehlende Einwilligung könnte allenfalls durch die Einführung eines Wahlrechts für Konkubinatspaare eingeholt werden, nach welchem sich das Konkubinatspaar gemeinsam mit übereinstimmender Willenserklärung für eine Gleichstellung mit den Ehepaaren aussprechen könnte. Ohne solche Willenserklärung, die am Anfang der Steuerperiode erfolgen müsste, könnte wohl bei den Konkubinatspaaren keine pauschale Zuordnung erfolgen.

10 Modernisierung des Familienrechts, Bericht des Bundesrates zum Postulat Fehr (12.3607), Bern 2015, Ziff. 9; abrufbar unter [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Aktuell > News > 2015.

11 SR 831.40

Der administrative Aufwand für die Steuerbehörden würde dabei jedoch deutlich erhöht. 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.

## **2.6.5 Mögliche Massnahmen für alleinstehende und alleinerziehende Personen**

### **2.6.5.1 Haushaltsabzug**

Haushalte, die aus mindestens zwei erwachsenen Personen bestehen, erzielen unabhängig vom Zivilstand und von einer Partnerschaft gewisse Haushaltersparnisse, insbesondere im Bereich der Wohnkosten. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, könnte ein Haushaltsabzug all jenen Personen gewährt werden, die keine solche Haushaltsvorteile realisieren. Der Abzug müsste daher alleinstehenden Personen gewährt werden, die allein leben oder zusammen mit Kindern einen Haushalt führen. Unter Kinder wären nur minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kinder zu subsumieren.<sup>12</sup>

Die Frage, ob ein Haushaltsabzug eingeführt werden sollte, stellt sich nicht nur bei der Individualbesteuerung, sondern auch bei den Modellen der gemeinsamen Besteuerung. Im geltenden Recht ist auf Bundesebene kein entsprechender Abzug vorgesehen. Im Steuerpaket 2001 hatte der Bundesrat einen solchen Abzug vorgeschlagen. In der seinerzeitigen parlamentarischen Beratung gab vor allem die Praktikabilität des Haushaltsabzugs Anlass zu Diskussionen. Es wurde befürchtet, dass der nur den tatsächlich alleinstehenden Personen zu gewährende Abzug auch von Personen, die im Konkubinat leben, widerrechtlich in Anspruch genommen werden könnte und dadurch gewichtige Steuereinsparnisse resultieren könnten.

### **2.6.5.2 Alleinerziehendenabzug**

Da bei der Individualbesteuerung in der Regel alle steuerpflichtigen Personen zum gleichen Tarif besteuert werden, könnten alleinerziehende Personen einer höheren Steuerbelastung unterliegen als im geltenden Recht. Im geltenden Recht der direkten Bundessteuer erhalten alleinerziehende Personen die gleichen steuerlichen Erleichterungen wie Ehepaare mit Kindern, obwohl alleinerziehende Personen leistungsfähiger sind als Ehepaare mit dem gleichen Einkommen und der gleichen Anzahl Kinder, da beim Ehepaar zwei erwachsene Personen vom gleichen Einkommen leben müssen.

Der Abzug wird damit begründet, dass alleinerziehende Eltern zu den am stärksten durch Armut und andere soziale Benachteiligungen gefährdeten Bevölkerungsgruppen gehören. Ein grosser Teil der Alleinerziehenden befindet sich in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen, da Erwerbsarbeit und Betreuung der Kinder oft nicht vereinbar sind. Alimente - soweit sie überhaupt ausgerichtet werden - reichen unter Umständen nicht aus, um den Lebensunterhalt zu sichern.

Die Frage der Behandlung der alleinerziehenden Personen stellt sich somit sowohl bei der Individualbesteuerung wie auch bei der Gemeinschaftsbesteuerung. Der Situation von tatsächlich alleinerziehenden Steuerpflichtigen könnte bei der Einführung der Individualbesteuerung aus Gründen der Bestandesgarantie für die Gruppe der tatsächlich Alleinerziehenden insgesamt allenfalls neben dem Haushaltsabzug mit einem weiteren Sozialabzug Rechnung getragen werden. Der Bundesrat hat aber bereits in der Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung darauf hingewiesen, dass dies in einem Spannungsfeld zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Rechtsgleichheit steht.<sup>13</sup>

Von der steuerlichen Entlastung für Alleinerziehende können heute auch Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern profitieren. Diese werden getrennt besteuert, in der Regel erhält der Partner mit dem höheren Einkommen gleichzeitig den Elterntarif. Diese Personengruppe wird heute in der Regel tiefer belastet als ein Ehepaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Sie wird bei einem Übergang zur Individualbesteuerung eine unter Umständen erhebliche Mehrbelastung erfahren.

12 Im Steuerpaket 2001 wurde der Haushaltsabzug auf 11'000 Franken festgesetzt. Bei dieser Höhe kommt dem Abzug primär tarifari-  
sche Funktion zu, BBl 2003 4498.

13 [BBl 2018 2133](#), hier 2198

## **2.7 Individualbesteuerung gemäss Ecoplan**

### **2.7.1 Grundsatz**

Die Müller-Möhl Foundation, eine gemeinnützige und operative Förderstiftung, hat in Zusammenarbeit mit ihrer Partnerin alliance F, einem Verein für die Interessenvertretung der Frauen in der Schweizer Politik, eine Vergleichsstudie bei Ecoplan<sup>14</sup> in Auftrag gegeben: Mit Hilfe von Modellberechnungen sowie Hochrechnungen sollte aufgezeigt werden, wie sich unterschiedliche Steuersysteme auf die Beschäftigung auswirken würden.

In ihrem Forschungsbericht «Auswirkungen einer Individualbesteuerung»<sup>15</sup> vom 29.°April°2019 schlägt Ecoplan eine alternative Art der Individualbesteuerung vor. In Abweichung zu den anderen Modellen der Individualbesteuerung geht das Modell Ecoplan nicht von einem Einheitstarif, sondern von einem Doppeltarif mit dem Grundtarif für Steuerpflichtige ohne Kinder und dem Elterntarif für Steuerpflichtige mit Kindern gemäss geltendem Recht aus.

Für Eineinkommenspaare oder alleinstehende Personen werden keine Massnahmen vorgesehen.

Ecoplan weist im Bericht darauf hin, dass mit dem Modell durch die Entlastung der Zweiteinkommen die Arbeitsanreize insbesondere der Frauen erhöht würden. Dank deren guten Qualifikationen könnten die zusätzlichen Erwerbstätigen etwas zur Entschärfung der Fachkräftesituation beitragen. Gleichzeitig seien weitere positive Effekte auf die Sozialversicherungssysteme zu erwarten, da die Beiträge und somit auch die Leistungen für Zweitverdienende erhöht würden.<sup>16</sup>

### **2.7.2 Zuweisung der Steuerfaktoren**

Wie bei der modifizierten Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung<sup>17</sup> werden die Vermögenswerte im Privatvermögen und daraus fliessende Erträge sowie die privaten Schulden und Schuldzinsen den Eheleuten hälftig zugewiesen.

Das Erwerbseinkommen, das jeder Ehepartner bzw. jede Ehepartnerin selbstständig erzielt, sowie das zugehörige Geschäftsvermögen werden derjenigen Person zugewiesen, welche die selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt. Das Gleiche gilt für die geschäfts- und berufsmässig begründeten Kosten, die Zinsen auf Geschäftsschulden sowie für die Verluste.<sup>18</sup>

Alle übrigen Einkünfte, insbesondere auch aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit sowie aus Vorsorge, werden ebenfalls der jeweils anspruchsberechtigten Person zugerechnet.

### **2.7.3 Zuweisung der Abzüge**

Die mit dem Erwerbseinkommen verbundenen Abzüge werden den Eheleuten – wie bei der reinen Individualbesteuerung – nach den tatsächlichen Verhältnissen, d. h. individuell, zugeordnet. Die nicht mit der Einkommenserzielung in Zusammenhang stehenden Abzüge werden den Eheleuten jeweils zur Hälfte angerechnet. Dabei handelt es sich etwa um den Abzug der Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen, den Abzug für die Kosten der Drittbetreuung der Kinder, den Kinderabzug sowie den Unterstützungsabzug.

### **2.7.4 Haftung der Ehepaare**

Beim Modell gemäss Ecoplan werden die privaten Vermögen der Eheleute hälftig auf beide aufgeteilt. Betreffend Haftung ist auf die entsprechenden Ausführungen bei der modifizierten Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung zu verweisen (vgl. 2.6.3.3).

14 Ecoplan ist ein wirtschaftlich und politisch unabhängiges Beratungs- und Forschungsbüro mit Niederlassungen in Bern und Altdorf.

15 Ecoplan, Auswirkungen einer Individualbesteuerung, Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz, Forschungsbericht, 23.04.2019. Abrufbar unter [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch) > Projekte.

16 Ecoplan, Auswirkungen einer Individualbesteuerung, Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz, S. 56.

17 Vgl. Ziff. 2.6.3.1.

18 Vgl. Ziff. 2.6.3.1

## 2.7.5 Tarif

Das Modell gemäss Ecoplan geht von einem Doppeltarif aus, d.h. vom Grundtarif sowie vom Elterntarif des geltenden Rechts. Der Elterntarif soll beim jeweiligen Ersteinkommen zur Anwendung kommen, sofern die Person für den Unterhalt von minderjährigen oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehenden Kindern sorgt. Das jeweilige Zweiteinkommen soll zum Grundtarif besteuert werden. Dies gilt sowohl für Ehepaare als auch für Konkubinate.<sup>19</sup>

Ehepaare mit Kindern werden somit gleich wie Konkubinatspaare mit Kindern nach geltendem Recht besteuert<sup>20</sup>, d.h. beim höheren Einkommen wird der Elterntarif (Verheiratetenabzug plus Abzug vom Steuerbetrag pro Kind) angewendet, das tiefere Einkommen wird zum Grundtarif besteuert. Die übrigen steuerpflichtigen Personen werden ebenfalls zum Grundtarif besteuert. Die Kinderkosten werden demnach steuerrechtlich mit einem – im Vergleich zu Personen ohne Kinder – tieferen Tarif (dem heutigen Verheiratetenabzug), einem Abzug vom Steuerbetrag pro Kind und weiteren kinderrelevanten Abzügen von der Bemessungsgrundlage berücksichtigt.

## 2.8 Kinder bei der Individualbesteuerung

### 2.8.1 Grundsatz

Bei allen Modellen der Individualbesteuerung stellt sich zunächst die Frage der Besteuerung der minderjährigen Kinder. Es wäre verfahrensökonomisch von Vorteil, wenn diese in der Regel weiterhin zusammen mit den Eltern besteuert würden. Für Kinder unter elterlicher Sorge wäre daher die folgende Regelung naheliegend:

Das Erwerbseinkommen würde wie heute von den Kindern selbstständig versteuert. Die übrigen Einkünfte sowie die Vermögenswerte der Kinder wären von den Eltern, die in ungetrennter Ehe leben, je hälftig zu versteuern.

Sind die Eltern geschieden oder getrennt, sollte für die steuerliche Zuordnung der Einkünfte und Vermögenswerte der Kinder die Ausgestaltung der elterlichen Sorge massgebend sein. Kommt die elterliche Sorge beiden Elternteilen zu, würden sie die Einkünfte und Vermögenswerte der Kinder je zur Hälfte versteuern. Kommt die elterliche Sorge nur einem Elternteil zu, würde dieser Elternteil die Einkünfte und Vermögenswerte allein versteuern.

Die Kinder sollten zudem wie heute solidarisch mit ihren Eltern für den auf sie entfallenden Anteil an der Gesamtsteuer jedes Elternteils haften, bis zum Betrag dieses Anteils.

### 2.8.2 Kinderrelevante Abzüge

Weiter stellt sich die Frage, wie die kinderrelevanten Abzüge (z.B. Kinderabzug, Versicherungsabzug für Kinder, Kinderdrittbetreuungsabzug) auf die Eltern aufgeteilt werden sollen. Dem Gesetzgeber stehen dabei mehrere Möglichkeiten offen:

- Eine Variante würde darin bestehen, die kinderrelevanten Abzüge proportional nach dem Reineinkommen der Eltern aufzuteilen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass bei Paaren, bei welchen eine Person über kein Reineinkommen verfügt, die andere die kinderrelevanten Abzüge in der ganzen Höhe geltend machen kann.<sup>21</sup>

19 Ecoplan, Auswirkungen einer Individualbesteuerung, Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz, Forschungsbericht, 23.04.2019., Ziff. 3.1.

20 Vgl. Ziff. 3.4.5 im Anhang.

21 Wenn zwei getrennte Steuererklärungen eingereicht werden, können sich bei dieser Zuteilungsregel gewisse Probleme beim Ausfüllen der Steuererklärung ergeben. Die Steuerpflichtigen sind unter Umständen nicht in der Lage, die ihnen zustehenden Abzüge und somit das steuerbare Einkommen vor der Veranlagung exakt zu bestimmen, da die Errechnung des proportional zu den Reineinkommen zugewiesenen Abzuges genaue Kenntnisse über die Steuerfaktoren des Ehepartners voraussetzt. Bei intakten Ehen kann in der Regel aber davon ausgegangen werden, dass sich die Ehegatten gegenseitig Auskünfte über die eigenen Steuerfaktoren nicht verweigern. Zumal jeder Ehegatte bereits nach Zivilrecht von seinem Ehepartner Auskunft über dessen Einkommen, Vermögen und Schulden verlangen kann. Im Zeitalter der elektronischen Verarbeitung der Steuererklärungen kann davon ausgegangen werden, dass die nicht oder nicht voll realisierbaren Abzüge automatisch gutgeschrieben werden.

- Aus Praktikabilitätsgründen könnten die kinderrelevanten Abzüge hälftig auf die Eheleute aufgeteilt werden. Diese fixe Zuteilung kann allerdings dazu führen, dass ein Teil der Abzüge ins Leere fällt, wenn eine Person kein Einkommen erzielt. Es könnte daher vorgesehen werden, dass bestimmte, bei einer Person nicht oder nicht voll realisierbare Abzüge auf die andere übertragbar sind<sup>22</sup>.
- Die Kinderabzüge könnten schliesslich analog der geltenden Praxis der direkten Bundessteuer bezüglich nicht gemeinsam besteuerten Eltern zugewiesen werden (vgl. Anhang Ziffer 3.4). Gemäss dieser Praxis wird bei Konkubinatspaaren mit gemeinsamer elterlicher Sorge und ohne Unterhaltszahlungen der Kinderabzug hälftig aufgeteilt.

Nach geltendem Recht der direkten Bundessteuer ist der Versicherungsabzug für Kinder an den Kinderabzug gekoppelt. Es erscheint sachgerecht, diese Lösung beizubehalten und den Kinderversicherungsabzug analog dem Kinderabzug zuzuteilen. Auch der Kinderdrittbetreuungsabzug könnte analog zum Kinderabzug aufgeteilt werden.

Der Abzug vom Steuerbetrag für Steuerpflichtige mit Kindern ist heute im DBG mit dem Verheiratetenabzug gekoppelt (Elterntarif). Durch die Entkoppelung dieses Abzuges vom Tarif entsteht die Möglichkeit, diesen Abzug auf die Eltern aufzuteilen. Eine Lösungsmöglichkeit wäre, den Abzug vom Steuerbetrag demjenigen zuzuweisen, der den Kinderabzug geltend machen kann.

Ecoplan geht grundsätzlich von einer hälftigen Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge aus. Da das Modell von Ecoplan jedoch den Grundtarif und den Elterntarif für Personen mit Kindern gemäss geltendem Recht vorsieht, bleibt der Abzug vom Steuerbetrag mit dem Tarif gekoppelt, so dass dieser Abzug weiterhin nur einem Elternteil zugewiesen werden kann. Wird für Ehepaare mit Kindern die Regelung des geltenden Rechts für Konkubinatspaare mit gemeinsamer elterlicher Sorge und ohne Unterhaltszahlungen übernommen – diese Konstellation entspricht am ehesten derjenigen von verheirateten Eltern – bedeutet dies, dass der Abzug vom Steuerbetrag beim Elternteil mit dem höheren Einkommen zur Anwendung kommt.<sup>23</sup>

### **3 Qualitative Analyse der Modelle**

#### **3.1 Beurteilungskriterien**

Die unter Ziffer 2.5 bis 2.7 dargelegten Modelle sollen anhand von verschiedenen Kriterien überprüft werden. Der Bundesrat hat sich entschieden, der Analyse (vgl. Ziffer 3.2) die nachfolgenden Kriterien zu Grunde zu legen, die in den letzten Jahren in der politischen Diskussion als wichtige Postulate oder Voraussetzungen für die Ehepaar- und Familienbesteuerung genannt wurden.

##### **3.1.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Bundesverfassung stipuliert den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, lässt aber offen, ob das (Ehe-)Paar oder das Individuum Träger der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist.

Der historische Gesetzgeber entschied sich für die gemeinsame Besteuerung für Ehepaare und hat entsprechend das Ehepaar als Träger der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angesehen. Auch die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts stützt sich auf dieses Paradigma. Im Entscheid Hegetschweiler von 1984 hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Individualbesteuerung nicht per se ausgeschlossen ist. Es wies jedoch darauf hin, dass zur

---

22 Vgl. dazu Ziff. 2.6.2.

23 Vgl. dazu Ziff. 3.4.5 im Anhang.

Wahrung der Verfassungsmässigkeit Korrektive zugunsten der Einverdienerehepaare vorzusehen sind.<sup>24</sup> Im Weiteren wurden auf dieser Grundlage verschiedene Steuergerechtigkeitspostulate formuliert und daraus Belastungsrelationen zwischen verschiedenen Haushaltstypen abgeleitet, denen das Steuersystem zu genügen hat.<sup>25</sup>

### 3.1.2 Globaleinkommensbesteuerung

Das Bundesgericht geht von einer Globaleinkommensbesteuerung aus, welche das (Ehe-)Paar als wirtschaftliche Einheit betrachtet. Die gemeinsame Steuer des Paares sollte daher nur von der Summe der Einkommen beider Personen abhängen und nicht von der Verteilung des Einkommens zwischen den Partnern bzw. Partnerinnen. Dies bedeutet, dass Paare mit dem gleichen Gesamteinkommen gleich zu belasten sind, unabhängig davon, ob es sich um Ein- oder Zweieinkommensehepaare handelt.

### 3.1.3 Berücksichtigung der Haushaltsgrösse

Müssen mehrere Personen von einem Einkommen leben, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vermindert und die Steuerbelastung sollte entsprechend tiefer ausfallen. Eine alleinstehende Person ist deshalb höher zu belasten als ein Paar mit dem gleichen Gesamteinkommen.

### 3.1.4 Berücksichtigung des Haushaltsvorteils

Die Haushaltsersparnis, welche Zusammenlebende gegenüber Alleinlebenden mit dem gleichen Einkommen in Form von Kostensparungen durch das gemeinsame Wohnen erzielen, drückt sich in einer erhöhten subjektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus, die bei der Steuerbelastung berücksichtigt werden könnte. Ein Paar ist dann höher zu belasten als zwei alleinstehende Personen, die zusammengerechnet auf das gleich hohe Einkommen wie das Paar kommen.

### 3.1.5 Zivilstandsneutralität

Eine zivilstandsneutrale Besteuerung geht unabhängig vom Zivilstand von der Gleichstellung der in gleichen Verhältnissen lebenden Vergleichsgruppen aus. Dies trifft insbesondere auf Ehepaare und Konkubinatspaare zu. Sobald gewisse Regeln nur für die eine Kategorie vorgesehen werden, ist ein System nicht mehr zivilstandsneutral.

Das Bundesgericht hielt im Entscheid von 1984 Folgendes fest: «So weit sich aber Vorteile, sei es für die Ehe, sei es für das Konkubinat nicht vermeiden lassen, gebietet es die rechtliche Stellung und die soziale Bedeutung der Ehe, dass der Steuergesetzgeber die Vorteile nicht den Konkubinats-, sondern den Ehepaaren zukommen lässt.»<sup>26</sup> Im Jahr 1994 hielt es allerdings fest, dass bei einer Gemeinschaftsbesteuerung aus steuersystematischen Gründen eine ungleichmässige Steuerbelastung zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren bis zu einem gewissen Grade hingenommen werden müsse. Eine absolute Gleichbehandlung zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren könne nie erreicht werden. Es handle sich um Unzulänglichkeiten, die dem Steuersystem innewohnen und die nur dann vermieden werden könnten, wenn das Gesetz eine besondere Besteuerung der Konkubinatspaare vorsehen würde. Gewisse Unterschiede in der Steuerbelastung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren müssten daher hingenommen werden.<sup>27</sup> Das Bundesgericht relativierte dabei seine frühere Rechtsprechung und hielt fest, dass unter dem Gesichtswinkel von Artikel 4 Absatz 1

24 BGE 110 Ia 7 E. 3b. In der neueren Lehre wurde bisher ebenfalls weiterhin an der bisherigen Auslegung festgehalten. So hielt Andrea Opel 2021 fest, dass «die Individualbesteuerung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in reiner Form umgesetzt werden darf, sondern eine modifizierte Variante zu wählen wäre. .... Es trifft zwar zu, dass das Zivilrecht die Ehe als Gemeinschaft anerkennt. Steuerrecht und Zivilrecht stehen sich jedoch prinzipiell unabhängig gegenüber. Oberstes Leitprinzip im Steuerrecht – jedenfalls im direktsteuerlichen Bereich – ist die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Unter diesem Blickwinkel kann der Zivilstand nicht ausschlaggebend sein; die Steuerlast hat vielmehr auf die tatsächlichen Verhältnisse (Zusammenleben, mit/ohne Kinder etc.) Rücksicht zu nehmen. Diesen wiederum wäre im Rahmen einer modifizierten Individualbesteuerung adäquat Rechnung zu tragen.», Frauenbenachteiligende Familienbesteuerung, Steuer Revue (3/2021), S. 198 f.

25 Vgl. z.B. Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1998.

26 BGE 110 Ia 7 E. 3d.

27 BGE 120 Ia 329 E. 4e.

BV nichts dagegen einzuwenden sei, wenn der Steuergesetzgeber die Mehrbelastung von Verheirateten mit Kindern, verglichen mit den relativ viel weniger zahlreichen Halbfamilienpartnern im Konkubinat, in Kauf nimmt.<sup>28</sup>

### 3.1.6 Auswirkungen auf die Erwerbsanreize

Die verschiedenen Modelle der Paarbesteuerung können unterschiedliche Auswirkungen auf die Erwerbsanreize haben, d.h. sie können einen Einfluss darauf haben, ob ein Partner bzw. eine Partnerin überhaupt erwerbstätig wird oder eine Teilzeiterwerbstätigkeit ausdehnt.

### 3.1.7 Administrativer Aufwand

Die Besteuerung verursacht Kosten bei den steuerpflichtigen Personen für die Befolgung ihrer Pflichten in Form von Zeit- und Geldaufwand etwa für die Erstellung von Steuererklärungen, Prüfung der Steuerveranlagung oder die steuerlichen Aufzeichnungspflichten. Allenfalls entstehen auch Kosten für die Steuerberatung.

Beim Fiskus fallen Erhebungskosten an, d.h. Kosten für die Veranlagung, Aussenprüfung, Bearbeitung von Einsprachen, Zahlungsüberwachung und Vollstreckung. Diese Kosten sind bei der Konzeption eines Steuersystems zu berücksichtigen und möglichst tief zu halten.<sup>29</sup>

### 3.1.8 Änderungen auf Stufe Kantone und Gemeinden

Bei jedem Paar- und Familienbesteuerungssystem stellt sich die Frage, ob sich die Bestimmungen auf die direkte Bundessteuer beschränken oder ob sie gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten umgesetzt werden.

Bei der Gemeinschaftsbesteuerung bestehen heute auf Bundes- und auf Kantonsebene unterschiedliche Modelle der gemeinsamen Besteuerung, ohne dass grössere Probleme bei der Steuerveranlagung bestehen.

## 3.2 Analyse der drei Modelle

Kriterium	Analyse
Verfassungskonformität	<p><b>Reine Individualbesteuerung:</b> Unabhängig davon, ob eine Gemeinschaftsbesteuerung oder eine Individualbesteuerung stattfindet, muss das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingehalten werden. Das Bundesgericht vertritt die Auffassung, dass eine reine Individualbesteuerung, die auf familienrechtlich gebotene, finanzielle Verpflichtungen überhaupt nicht oder nur bedingt Rücksicht nimmt, im Widerspruch mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht.<sup>30</sup> Auch der Bundesrat hat in der Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid<sup>31</sup> und im Bericht «Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung»<sup>32</sup> diese Auffassung vertreten.<sup>33</sup></p> <p><b>Modifizierte Individualbesteuerung:</b> Gemäss Bundesgericht sind aus verfassungsrechtlicher Sicht bei der Individualbesteuerung Korrektive erforderlich, um die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen (alleinstehende Personen, verheiratete Einverdiener und Einverdiener im Konkubinat mit und ohne Kinder, verheiratete Zweiverdiener und Konkubinatspaare mit und ohne Kin-</p>

28 BGE 120 Ia 329 E. 6c.

29 Grundlegende Steuerreformen: Eine Auslegeordnung, Zwischenbericht Projekt ZUWACHS, Projektphase I der ESTV 2003.

30 Vgl. dazu Ziff. 3.1.1.

31 [Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid](#), Bern 2006.

32 [Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung](#), Bericht in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrates "Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung" (14.3005) vom 24. Juni 2015.

33 Vgl. auch Reich und Cavelti (in Zweifel/Beusch, Kommentar StHG, 3. Aufl. 2016, N 27a zu Art. 11).

	<p>der, Alleinerziehende) entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern. Da das ganze Gefüge der Belastungsrelationen sehr komplex ist und jede Anpassung bei der einen Kategorie von steuerpflichtigen Personen Auswirkungen auf die Belastungsrelationen zu den anderen Kategorien zur Folge hat, lassen sich die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Gerechtigkeitspostulate auch bei einer modifizierten Individualbesteuerung nicht alle gleichzeitig verwirklichen.</p> <p><b>Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Bei diesem Modell werden Personen mit Kindern im Vergleich mit kinderlosen Haushalten sehr stark entlastet. Es stellt sich die Frage, ob dies mit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit noch in Einklang steht. Das Ecoplan-Modell führt in vielen Paarkonstellationen mit Kindern dazu, dass die Person mit dem höheren Einkommen die niedrigere Steuerbelastung hat als die Person mit dem tieferen Einkommen. Das erscheint verfassungsrechtlich problematisch.</p>
<p><b>Globaleinkommensbesteuerung</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Die Individualbesteuerung ist grundsätzlich kein System der Globaleinkommensbesteuerung. Die Steuerbelastung der Paarhaushalte ist von der Einkommensverteilung abhängig. Eineinkommenspaare sind im Vergleich zu Paaren mit zwei Einkommen aufgrund des progressiv ausgestalteten Steuertarifs stärker belastet.</p> <p><b>Modifizierte Individualbesteuerung:</b> Bei der modifizierten Individualbesteuerung kann die Abhängigkeit der Steuerbelastung von der Einkommensaufteilung durch Massnahmen für Eineinkommenspaare gemildert werden. Damit wird bis zu einem bestimmten Grad auf die (eheliche) Gemeinschaft Rücksicht genommen. Die modifizierte Individualbesteuerung kann sich damit der Globaleinkommensbesteuerung annähern.</p>
<p><b>Haushaltsgrösse (Einkommensbindung)</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Beide Modelle nehmen keine Rücksicht darauf, wie viele Personen vom Einkommen leben müssen. Die Steuerbelastung eines Eineinkommenspaars ist beispielsweise gleich hoch wie die eines Einpersonenhaushalts mit gleich hohem Einkommen.</p> <p><b>Modifizierte Individualbesteuerung:</b> Werden bei der modifizierten Individualbesteuerung Massnahmen für Eineinkommenspaare vorgesehen, wird berücksichtigt, wie viele Personen vom Einkommen leben müssen.</p>
<p><b>Haushaltsvorteile</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Haushaltsvorteile werden bei beiden Modellen nicht berücksichtigt.</p> <p><b>Modifizierte Individualbesteuerung:</b> Bei diesem Modell könnte ein Haushaltsabzug für Alleinstehende vorgesehen werden, um den Haushaltsvorteilen der Mehrpersonenhaushalte Rechnung zu tragen.</p>
<p><b>Zivilstandsneutralität</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung:</b> Sie ist zivilstandsneutral. Ehepaare und Konkubinatspaare in gleichen finanziellen Verhältnissen werden gleich besteuert. Wird jedoch vorgesehen, dass Ehepaare ihre Steuerfaktoren auf einer gemeinsamen Steuererklärung dekla-</p>

	<p>rieren, ist das Modell in formeller Hinsicht nicht mehr völlig zivilstandsneutral, es sei denn, dass dies auch bei Konkubinatspaaren vorgesehen wird.</p> <p><b>Modifizierte Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Mit der teilweisen pauschalen Zuordnung von Vermögenswerten und Abzügen bei den Eheleuten ist die Individualbesteuerung gemäss Ecoplan nicht zivilstandsneutral. Dies trifft auch auf die modifizierte Individualbesteuerung mit teilweiser pauschaler Zuordnung oder mit Massnahmen (Eineinkommensabzug etc.) für Ehepaare zu. Denkbar wäre, Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern oder Konkubinatspaare, die mindestens seit 5 Jahren im gleichen Haushalt leben, den Ehepaaren gleichzustellen. Damit wird die Grenze der Ungleichbehandlung zwischen unterschiedlichen Typen von Paaren verschoben.</p>
<p><b>Auswirkungen auf die Erwerbsanreize</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung:</b> Der reinen Individualbesteuerung kommen positive Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte zu.</p> <p>Sie verzerrt die Arbeitsangebotsentscheidung im Vergleich mit anderen Modellen am wenigsten, weil sie bei den in Bezug auf ihre Arbeitsangebotsentscheidungen besonders elastisch reagierenden verheirateten Zweitverdienenden zur niedrigsten Grenzsteuerbelastung aller Besteuerungsmodelle führt. Bei Einführung einer reinen Individualbesteuerung könnte daher eine Mobilisierung insbesondere der Frauen auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden. Die ESTV kam in einem Arbeitspapier aus dem Jahr 2015<sup>34</sup> zum Schluss, dass bei einem Übergang zur reinen Individualbesteuerung auf Stufe Bund unter Anwendung des heutigen Grundtarifs und auf Stufe Kantone die Beschäftigung kurz- bis mittelfristig um bis zu schätzungsweise 50'000 Vollzeitstellen zunehmen könnte. Da jedoch offen ist, wie die Kantone die Individualbesteuerung konkret umsetzen würden, handelt es sich um eine sehr vage Schätzgrösse.</p> <p><b>Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Die Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte beim Modell gemäss Ecoplan sind mit denjenigen bei der reinen Individualbesteuerung vergleichbar. Bei gleichem Steueraufkommen verteilen sich die Lasten zwischen den verschiedenen Haushaltstypen anders. Personen mit Kindern werden tiefer, die anderen Personen werden höher belastet. Dadurch sind auch die Arbeitsanreize unterschiedlich.</p> <p><b>Modifizierte Individualbesteuerung:</b> Werden Massnahmen für Eineinkommenspaare vorgesehen, werden die durch die Individualbesteuerung gesamthaft zu erzielenden Beschäftigungsimpulse reduziert. Erstens ergibt sich ein indirekter negativer Effekt dadurch, dass durch die Aufnahme einer zweiten Erwerbstätigkeit die Steuerbelastung des Ersteinkommens steigt. Zweitens muss der Eineinkommensabzug durch eine Tarifierhöhung finanziert werden, was die Grenzsteuerbelastung aller steuerpflichtigen Personen erhöht.</p>

<p><b>Administrativer Aufwand:</b> <b>Aufwand für die Steuerpflichtigen</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung:</b> Die Aufteilung der Steuerfaktoren nach den zivilrechtlichen Verhältnissen auf die beiden Eheleute kann zu einer Verkomplizierung führen, insbesondere beim erstmaligen Ausfüllen der Steuererklärung.</p> <p><b>Modifizierte Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Bei der modifizierten Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung würde das Ausfüllen der Steuererklärung insofern keinen zusätzlichen Aufwand bereiten, da die Vermögenswerte im Privatvermögen und die daraus fliessenden Erträge nicht nach den zivilrechtlichen Verhältnissen deklariert werden müssen, sondern diese den Eheleuten je zur Hälfte zugewiesen werden. Das Gleiche trifft auf das Modell gemäss Ecoplan zu. Bei der Zuteilung von gewissen Abzügen (z.B. kinderrelevante Abzüge) würde im Vergleich zu heute allerdings ein zusätzlicher Aufwand entstehen.</p>
<p><b>Administrativer Aufwand:</b> <b>Verwaltungsaufwand</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung, modifizierte Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Die Einführung einer Individualbesteuerung brächte für die kantonalen Steuerverwaltungen erhebliche Mehraufwendungen mit sich, insbesondere wenn die beiden Eheleute zwei getrennte Steuerklärungen einzureichen haben. Auf Grund der statistischen Angaben aus den Kantonen wäre gesamtschweizerisch mit ca. 1,8 Mio. zusätzlichen Steuerklärungen und somit bezüglich der Ehepaare mit insgesamt ca. 3,6 Mio. Steuerklärungen zu rechnen. Zumindest bei der modifizierten Individualbesteuerung und beim Modell gemäss Ecoplan wären wohl, sofern je zwei Steuerklärungen einzureichen sind, die zwei Steuerklärungen eines Ehepaares verknüpft und koordiniert zu behandeln.</p> <p>Wie bereits aufgezeigt wurde, müssten bei einer Individualbesteuerung indessen nicht zwingend pro Ehepaar zwei Steuerklärungen eingereicht werden<sup>35</sup>. Um den administrativen Aufwand etwas zu verringern, könnte zudem den Eheleuten allenfalls auch nur eine Rechnung gestellt werden, unter der Bedingung, dass die geschuldete Steuer für jede Person separat aufgelistet wird.</p> <p>Die Steuerplanungsmöglichkeiten wurden von den Kantonen bei der Individualbesteuerung bis anhin generell als gross eingeschätzt.<sup>36</sup> Die Kantone gingen davon aus, dass die damit verbundenen Kontrollarbeiten einen relativ grossen Mehraufwand generieren würden. Sie befürchteten, dass das Ziel der selbstständig erwerbenden Ehepaare, mit einer optimalen Aufteilung der Einkünfte die Progression zu brechen, um eine möglichst tiefe Steuerbelastung zu erreichen, durch die Steuerbehörden kaum verhindert werden könnte. Andererseits könne allenfalls damit gerechnet werden, dass im Betrieb mitarbeitende Ehefrauen bzw. Ehemänner neu richtige Arbeitsverträge mit Sozialversicherungsabrechnungen etc. abschliessen, was Mehreinnahmen für die Sozialversicherungen zur Folge hätte.</p>

35 Vgl. dazu Ziff. 2.4.3.

36 Vgl. dazu die Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen, Bern, 2004, S. 112.

<p><b>Änderungen auf Stufe Kantone und Gemeinden</b></p>	<p><b>Reine Individualbesteuerung, modifizierte Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan:</b> Der Bundesrat ist stets davon ausgegangen, dass die Einführung der Individualbesteuerung nur vollzogen werden könnte, wenn diese gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten umgesetzt würde. Eine unterschiedliche Regelung in Bund und Kantonen wäre veranlagungstechnisch wohl kaum zu bewältigen.<sup>37</sup> Würden neben dem Bund einige Kantone die Individualbesteuerung vorsehen, während andere Kantone weiterhin an der Gemeinschaftsbesteuerung festhielten, würde dies zu Problemen hinsichtlich der interkantonalen Steuerauscheidung führen.</p> <p>Der Wechsel zur Individualbesteuerung sollte nicht nur aus veranlagungstechnischen Gründen, sondern auch auf Grund des in Artikel 129 BV enthaltenen Auftrags zur Harmonisierung der direkten Steuern für alle drei staatlichen Ebenen ins Auge gefasst werden.</p>
----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 4 Quantifizierung der untersuchten Modelle

### 4.1 Rahmenbedingungen

Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die analysierten Modelle aufkommensmässig auf eine Stufe gestellt. Von jedem Modell werden zwei Varianten dargestellt:

- Variante 1: aufkommensneutral, d.h. die Modelle verursachen gegenüber dem Status quo gemäss den Schätzungen weder Mehr- noch Mindereinnahmen.
- Variante 2: Die Modelle führen gegenüber dem Status quo zu Mindereinnahmen. Diese würden wiederkehrend auftreten und würden gemäss den Schätzungen im Jahr 2021 bei der direkten Bundessteuer 1,5 Milliarden Franken betragen. Dies entspricht ungefähr den Mindereinnahmen, welche durch die Vorlage zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung entstanden wären.<sup>38</sup> Dies soll aber nicht als Präjudiz gelten, sondern eine Arbeitshypothese darstellen.

Die quantitativen Analysen beschränken sich in der vorliegenden Auslegeordnung auf die direkte Bundessteuer. Die Mindereinnahmen fallen zu 78,8 Prozent beim Bund und zu 21,2 Prozent bei den Kantonen an.

Wird der Übergang zur Individualbesteuerung auf allen Staatsebenen vollzogen, führt die Reform auch bei den Kantonen und Gemeinden zu finanziellen Auswirkungen. Diese hängen von der gesetzgeberischen Umsetzung in den Kantonen ab.

### 4.2 Verwendete Daten

Damit Schätzungen zu den Auswirkungen von Modellen der Individualbesteuerung vorgenommen werden können, müssen die Einkommen von Ehepaaren auf die Eheleute aufgeteilt werden. Die Daten der ESTV zur direkten Bundessteuer enthalten keine diesbezüglichen Informationen. Ausgehend von den WiSiER-Daten<sup>39</sup> für 10 Kantone, welche detailliertere Informationen zu den kantonalen Einkommenssteuern für das Jahr 2015 enthalten, wird eine Aufteilung der Einkommen für die direkte Bundessteuer für das Jahr 2015 geschätzt. Auch die WiSiER-Daten ermöglichen keine eindeutige Zuordnung aller Einkommensteile auf die Eheleute, so dass hierfür Annahmen getroffen werden müssen. Entsprechend sind die Schätzungen zur Aufteilung der Einkommen auf die Eheleute mit Unsicherheit behaftet.

<sup>37</sup> Diese Meinung vertritt auch das Bundesgericht, vgl. dazu BGE 141 II 318.

<sup>38</sup> Vgl. dazu die Zusatzbotschaft vom 14. August 2019 zur «ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung», BBl 2019 5787.

<sup>39</sup> Der Datensatz WiSiER dient der Analyse der Wirtschaftlichen Situation von Personen im Erwerbs- und im Rentenalter. Für weitere Informationen siehe <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>

### 4.3 Verwendete Tarife

Bei den Modellen der reinen und modifizierten Individualbesteuerung wird vom geltenden Alleinstehendentarif ausgegangen, beim Ecoplan-Modell vom geltenden Alleinstehendentarif bzw. vom geltenden Elterntarif. Um die angestrebten finanziellen Auswirkungen in den zwei Varianten (Variante 1: aufkommensneutral; Variante 2: 1,5 Mrd. Franken Mindereinnahmen) zu erreichen, werden die Tarife gestreckt bzw. gestaucht. Eine Streckung des Tarifs führt zu einer Senkung der Steuerbelastung, weil jede Tarifstufe bei einem höheren Einkommen beginnt als im geltenden Recht. Analog führt eine Stauchung des Tarifs zu einer höheren Steuerbelastung.

Dieses Vorgehen zur Anpassung der Tarife zur Erreichung der angestrebten finanziellen Auswirkungen kommt auch bei der Senkung der Tarife zur Kompensation der Teuerung zur Anwendung (Ausgleich der Folgen der kalten Progression).

Im Unterschied zum Vorgehen beim Ausgleich der Folgen der kalten Progression, ist das freigestellte Einkommen in Höhe von 14'500 (Alleinstehendentarif) bzw. 28'300 Franken (Elterntarif) von der Streckung bzw. Stauchung ausgenommen. Damit wird sichergestellt, dass unabhängig vom gewählten Modell und von den angestrebten finanziellen Auswirkungen das existenzsichernde Einkommen von der Besteuerung befreit ist.<sup>40</sup>

### 4.4 Annahmen für die quantitativen Schätzungen

Bei den quantitativen Schätzungen zur reinen Individualbesteuerung wird allen Steuerpflichtigen der entsprechend gestreckte bzw. gestauchte Grundtarif zugewiesen.

Bei der modifizierten Individualbesteuerung wird für die quantitativen Schätzungen beispielhaft unterstellt, dass ein wie folgt ausgestalteter Eineinkommensabzug gewährt wird: Er wird dem höheren Einkommen zugesprochen und beträgt 14'500 Franken, sofern die Ehepartnerin oder der Ehepartner ein Einkommen von null hat. Mit zunehmendem Zweiteinkommen läuft der Eineinkommensabzug graduell aus, indem er sich für jeden Franken Zweiteinkommen um 50 Rappen reduziert. Der Eineinkommensabzug ist damit gleich null ab einem Zweiteinkommen von 29'000 Franken. Beispiel: Wenn das höhere Einkommen 90'000 Franken beträgt und das niedrigere 10'000 Franken, dann wird dem höheren Einkommen im Reformszenario ein Abzug in Höhe von 9'500 Franken ( $14'500 - 0,5 \cdot 10'000$ ) zugesprochen. Im Weiteren ist der Eineinkommensabzug auf die Differenz zwischen dem Erst- und dem Zweiteinkommen limitiert. Ansonsten entspricht die Ausgestaltung der modifizierten Individualbesteuerung derjenigen der reinen Individualbesteuerung.

Der Kinderabzug in Höhe von 6'500 Franken und der Abzug vom Steuerbetrag in Höhe von 251 Franken pro Kind bleiben erhalten. Die Kinderabzüge werden für die Schätzungen bei Ehepaaren in allen Reformvarianten beiden Eheleuten zur Hälfte zugeteilt. Der Abzug vom Steuerbetrag wird bei Ehepaaren bei der reinen und der modifizierten Individualbesteuerung beiden Eheleuten zur Hälfte zugeteilt. Für das Ecoplan-Modell wird für die Schätzungen der günstigere Elterntarif, der den Abzug vom Steuerbetrag von 251 Franken beinhaltet, derjenigen Person mit dem höheren Einkommen zugewiesen.

### 4.5 Geschätzte Faktoren zur Streckung bzw. Stauchung der Tarife

Abbildung 1 zeigt die Schätzung der finanziellen Auswirkungen in Abhängigkeit des Faktors zur Streckung ( $>1$ ) bzw. Stauchung ( $<1$ ) der geltenden Tarife. Bei unveränderten Tarifen (Faktor zur Streckung/Stauchung = 1) resultieren durch die reine Individualbesteuerung Mehreinnahmen, bei der modifizierten Individualbesteuerung und gemäss dem Ecoplan-Modell Mindereinnahmen. Ausgehend von den Reformen mit unveränderten Tarifen, resultieren geringere Mehreinnahmen bzw. grössere Mindereinnahmen, wenn der Tarif gestreckt wird

40 Für die Höhe des Existenzminimums gibt es keine schweizweit einheitliche Regelung. Die Idee des freigestellten steuerbaren Einkommens bei der direkten Bundessteuer liegt darin, dass im Sinne der Allgemeinheit der Besteuerung in Verbindung mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit jede steuerpflichtige Person mit einem das Existenzminimum übersteigenden Einkommen einen Beitrag zum Steueraufkommen leistet. Der Tarif der direkten Bundessteuer unterstellt somit ein Existenzminimum bezogen auf das steuerbare Einkommen von 14'500 Franken (Alleinstehende) bzw. von 28'300 Franken (Ehepaare).

(Faktor > 1). Umgekehrt resultieren grössere Mehreinnahmen bzw. geringere Mindereinnahmen, wenn der Tarif gestaucht wird (Faktor < 1).

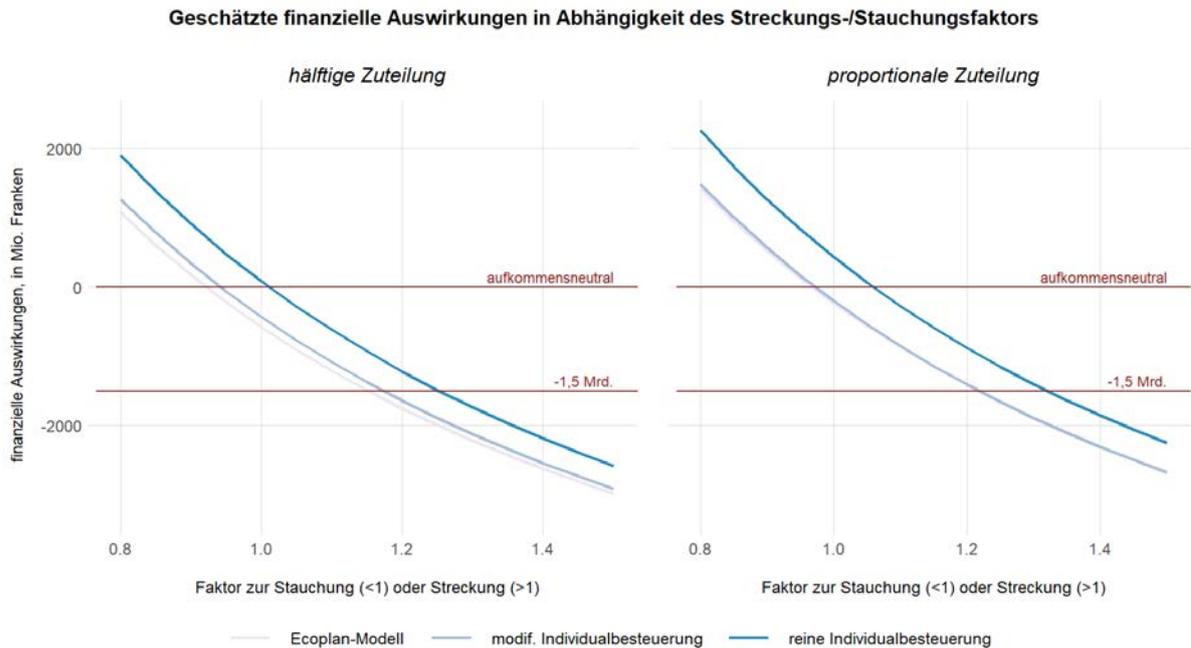


Abbildung 1: Geschätzte finanzielle Auswirkungen der Reform-Modelle in Abhängigkeit des Faktors zur Streckung (>1) bzw. Stauchung (<1) der Steuertarife. In der linken (rechten) Grafik werden bei Ehepaaren die nicht einer Person zugeteilten Steuerfaktoren hälftig (proportional) zum zugeteilten Einkommen auf die Eheleute verteilt. Schätzung mit den Normalfällen, Datenbasis WiSiER und Statistik direkte Bundessteuer aus dem Jahr 2015, Hochrechnung auf 2021.

Die dargestellten Schätzungen sind mit Unsicherheit behaftet. Grund dafür ist, wie in Ziffer 4.2 beschrieben, dass in den Daten zur direkten Bundessteuer zahlreiche Angaben fehlen, die mit den WiSiER-Daten ergänzt wurden. Auch diese Ergänzung hat Schätzcharakter und ist mit Unsicherheit verbunden. So umfassen die verwendeten WiSiER-Daten zur Ergänzung der Bundessteuerstatistik 10 Kantone, die nicht notwendigerweise repräsentativ für die ganze Schweiz sind. Gewisse Einkommensbestandteile (bspw. Vermögenserträge) werden zudem im geltenden Recht nicht separat für beide Eheleute erhoben, weshalb auch aus den WiSiER-Daten nicht hervorgeht, wie sich diese im Falle einer Individualbesteuerung gegebenenfalls auf die Eheleute verteilen würden. Schliesslich erlaubt die Bundessteuerstatistik aufgrund der vorhandenen Lücken nicht die gleich präzise Zuteilung der Steuerpflichtigen auf die Haushaltskategorien. Dementsprechend stimmen die Anteile der Steuerpflichtigen in den verschiedenen Haushaltskategorien in der Bundessteuerstatistik und den WiSiER-Daten nicht genau überein.

Gestützt auf diese Schätzungen wird im vorliegenden Bericht von folgenden Faktoren ausgegangen:

- Variante 1: aufkommensneutral
  - o Reine Individualbesteuerung: 1,05 (Streckung)
  - o Modifizierte Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan: 0,95 (Stauchung)
- Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen
  - o Reine Individualbesteuerung: 1,3 (Streckung)
  - o Modifizierte Individualbesteuerung und Individualbesteuerung gemäss Ecoplan: 1,2 (Streckung)

Bei diesen Faktoren zur Streckung bzw. Stauchung der Tarife handelt es sich um gerundete Durchschnitte zwischen den Schätzungen gestützt auf zwei unterschiedliche Annahmen zur Aufteilung der Steuerfaktoren, die in den WiSiER-Daten nicht einem der beiden Eheleute zugeordnet sind. In der einen Schätzung werden diese Steuerfaktoren hälftig (linke Grafik), in der anderen Schätzung proportional zu den zugeteilten Steuerfaktoren auf die Eheleute aufgeteilt (rechte Grafik).

Die Schätzungen blenden mögliche Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen aus. Damit wird unterstellt, dass die Höhe der Einkommen durch die Reform unverändert bleibt.

Die Schätzungen stützen sich auf die Normalfälle<sup>41</sup> aus der Statistik der direkten Bundessteuer. Es wurden die Daten des Jahres 2015 verwendet, damit sie zeitkongruent sind mit den WiSiER-Daten. Die Schätzungen wurden auf das Jahr 2021 hochgerechnet. Die Sonderfälle<sup>42</sup> wurden berücksichtigt, indem das Schätzergebnis zu den finanziellen Auswirkungen mit dem Faktor 1,14 multipliziert wurde. Gemäss einer Schätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) erhöhen sich die geschätzten finanziellen Auswirkungen gestützt auf die Normalfälle durch die Hinzunahme der Sonderfälle in etwa um diesen Faktor.<sup>43</sup>

#### 4.6 Belastungsrelationen

In dieser Ziffer wird die geschätzte Veränderung der Steuerbelastung durch eine Reform gemäss den drei analysierten Modelltypen aufgezeigt. Dabei werden die Belastungsrelationen zwischen dem Reformszenario und dem Status quo jeweils für die aufkommensneutrale Variante und für die Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen separat dargestellt.

Dargestellt werden jeweils:

- die Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und die Steuerbelastungen der beiden Eheleute nach Reform in Abhängigkeit des gesamten Reineinkommens der beiden Eheleute. Gezeigt wird jeweils eine Konstellation mit einer Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten von 60/40 (linke Grafiken) und eine mit einer Einkommensaufteilung 90/10 (rechte Grafiken), beide Konstellationen jeweils für die Situation ohne Kinder (obere Grafiken) und mit zwei Kindern (untere Grafiken). Im Anhang sind zusätzlich Belastungsrelationen für die Aufkommensaufteilungen 50/50, 75/25 und 100/0 abgebildet.
- die Steuerbelastung einer alleinstehenden Person im Status quo und nach Reform in Abhängigkeit des Reineinkommens. Gezeigt wird jeweils eine Konstellation ohne Kinder (linke Grafik) und eine mit zwei Kindern (rechte Grafik). Für alleinstehende Personen ohne Kinder verändert sich die Steuerbelastung in allen Reformszenarien ausschliesslich aufgrund der Streckung oder Stauchung des Tarifs. Weil Konkubinatspartnerinnen und -partner individuell besteuert werden, lassen sich aus den Belastungsrelationen für Alleinstehende auch die Mehr- bzw. Minderbelastungen für Konkubinatspaare ableiten. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern wird der günstigere Elterntarif im geltenden Recht in den meisten Fällen derjenigen Person mit dem höheren Einkommen zugewiesen (vgl. Ziffer 3.4.5). Daher ist für die Beurteilung der Belastungsrelation die rechte Grafik in der Regel für diejenige Person mit dem höheren Einkommen massgebend und die linke Grafik für diejenige mit dem niedrigeren Einkommen.

Die Analyse des Status quo bezieht sich auf das geltende Recht per 1. Januar 2021. Gezeigt werden die Belastungsrelationen jeweils bis zu einem Reineinkommen von 250'000 Franken. Das auf der horizontalen Achse der Grafiken dargestellte Reineinkommen entspricht demjenigen der Statistik der direkten Bundessteuer (steuerbares Einkommen zuzüglich Abzug für Versicherungen und Zinsen von Sparkapitalien und Kinderabzug sowie im Status quo bei Ehepaaren zuzüglich Verheiratetenabzug und Zweiverdienerabzug).

41 Normalfälle: Steuerpflichtige, bei denen das steuerbare und das satzbestimmende Einkommen identisch sind.

42 Sonderfälle: Steuerpflichtige, bei denen das satzbestimmende wegen unterjähriger Steuerpflicht oder wegen eines internationalen Steuerverhältnisses vom steuerbaren Einkommen abweichen kann.

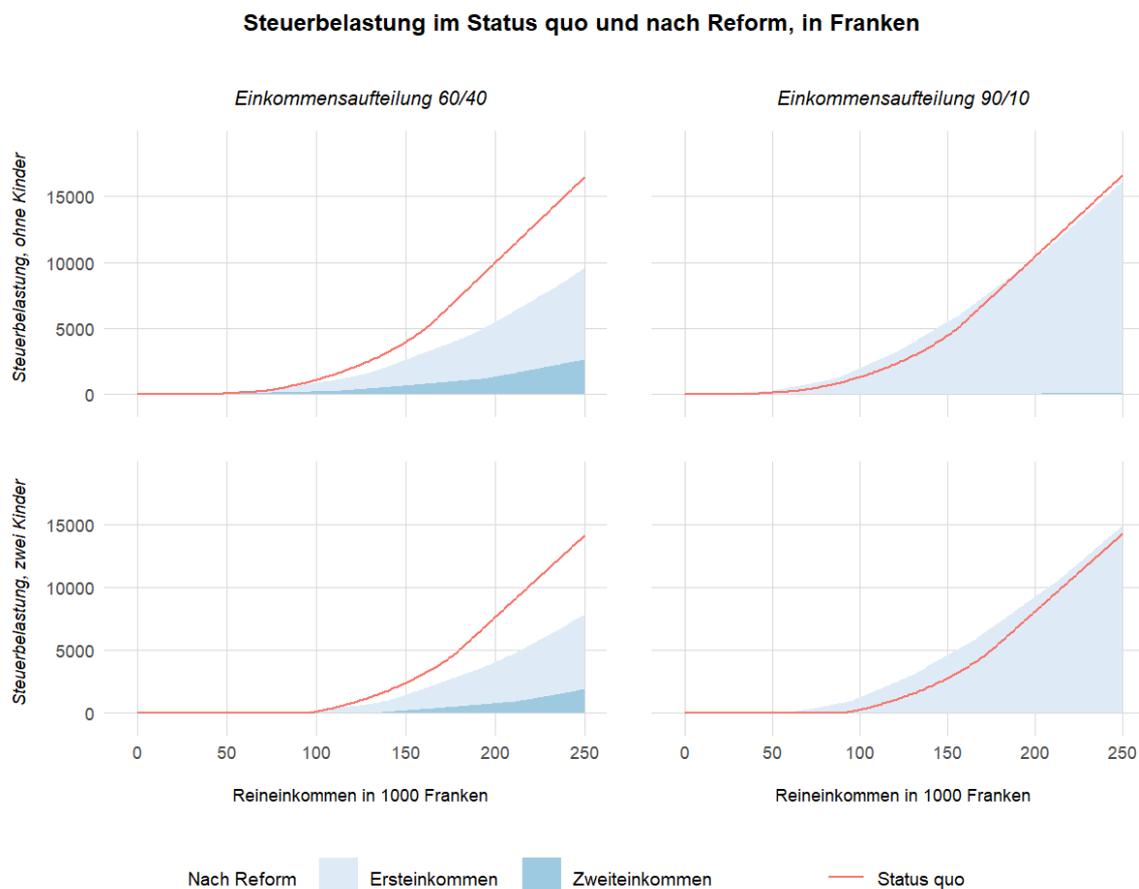
43 Der Faktor von 1,14 wurde ausgehend von einer hypothetischen Steuerreform geschätzt.

#### 4.6.1 Reine Individualbesteuerung

##### 4.6.1.1 Variante 1: aufkommensneutral

Abbildung 2 zeigt die Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und die Steuerbelastungen der beiden Eheleute im Reformszenario in der aufkommensneutralen Variante. Gemäss den Schätzungen wäre ein Übergang zur reinen Individualbesteuerung mit Mehreinnahmen verbunden, wenn bei allen Steuerpflichtigen der geltende Tarif für Alleinstehende zur Anwendung käme. Aufkommensneutralität kann erreicht werden, indem der Tarif mit einem Faktor von 1.05 gestreckt wird. Das heisst, jede Tarifstufe beginnt relativ zum freigestellten steuerbaren Einkommen bei einem um 5% höheren Betrag, was einer leichten Absenkung des Tarifs gleichkommt.

Die aufsummierte Steuerbelastung der Eheleute im Reformszenario ist bei einer gleichmässigen Einkommensaufteilung (60/40) in aller Regel niedriger und bei einer ungleichmässigen Einkommensaufteilung (90/10) – in Abhängigkeit des Einkommens – höher als im Status quo. Dies lässt sich damit erklären, dass bei einem progressiven Tarif die Steuerbelastung überproportional zum Einkommen steigt.



Reform: Indiv rein; Faktor Streckung (>1)/Stauchung (<1): 1.05

**Abbildung 2: Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und Steuerbelastung der beiden Eheleute im aufkommensneutralen Reformszenario der reinen Individualbesteuerung. Die Grafiken auf der linken (rechten) Seite stellen eine Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten von 60/40 (90/10) dar. Die oberen (unteren) Grafiken stellen die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.**

Abbildung 3 zeigt die Steuerbelastung einer alleinstehenden Person ohne Kinder (linke Grafik) bzw. mit zwei Kindern (rechte Grafik) im Status quo und im Reformszenario in der aufkommensneutralen Variante. Senkungen der Steuerbelastung sind blau koloriert, Erhöhungen rot. Bei Alleinstehenden ohne Kinder reduziert sich die Steuerbelastung aufgrund der Streckung des Tarifs leicht. Alleinstehende mit zwei Kindern erfahren eine Erhöhung der

Steuerbelastung, weil sie im Status quo vom günstigeren Elterntarif profitieren, der im Reformszenario der reinen Individualbesteuerung wegfällt.

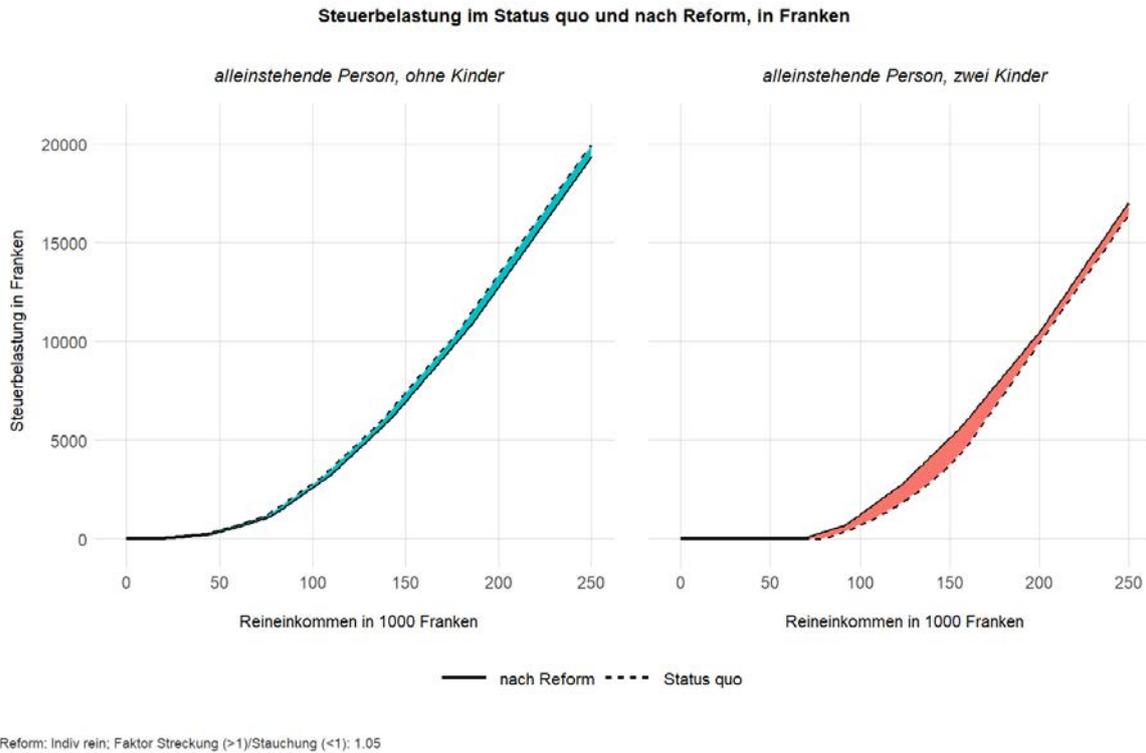
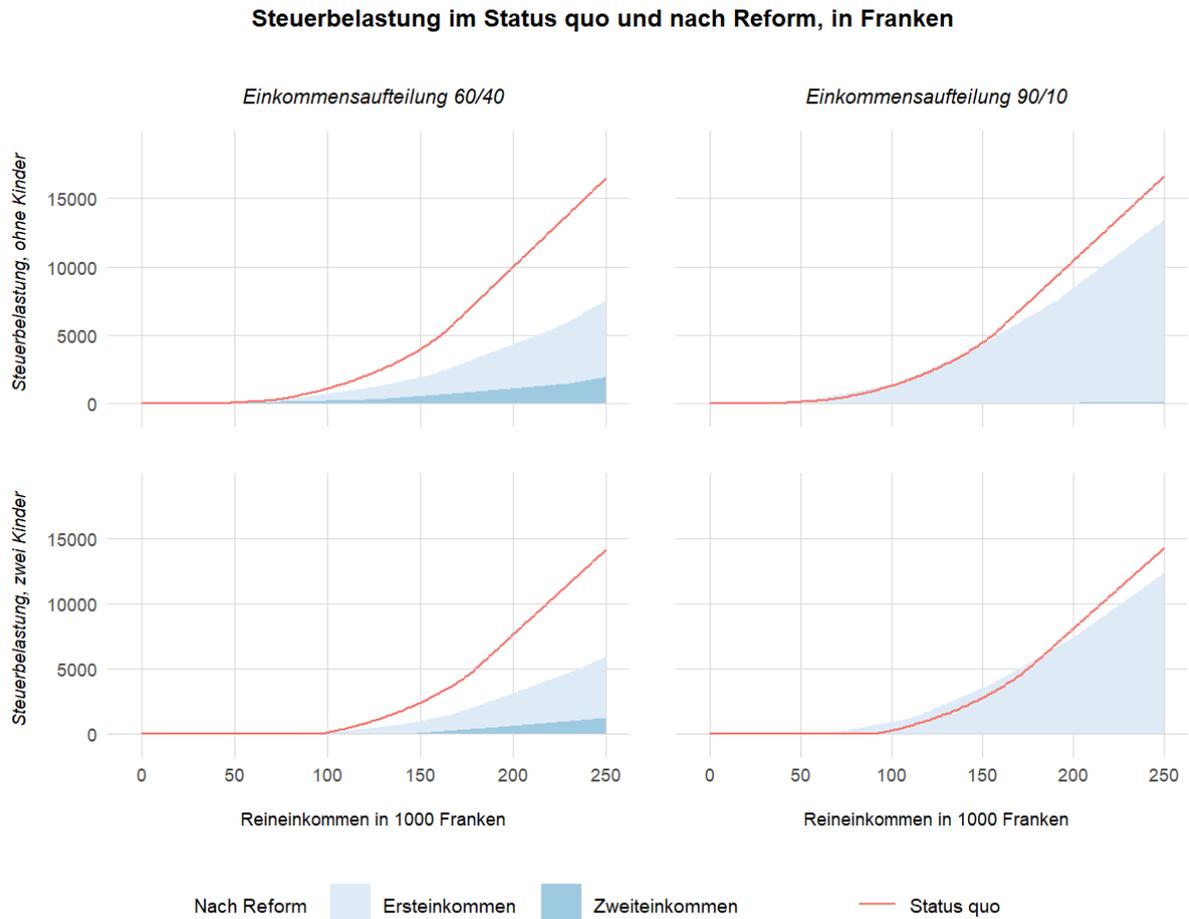


Abbildung 3: Steuerbelastung einer alleinstehenden Person im Status quo und im aufkommensneutralen Reformszenario der reinen Individualbesteuerung. Die linke (rechte) Grafik stellt die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.

#### 4.6.1.2 Variante 2: Mindereinnahmen von 1,5 Milliarden Franken

Abbildung 4 zeigt die Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. Dieses Aufkommensziel wird gemäss Schätzung durch eine Streckung des Steuertarifs mit einem Faktor von 1,3 erreicht.

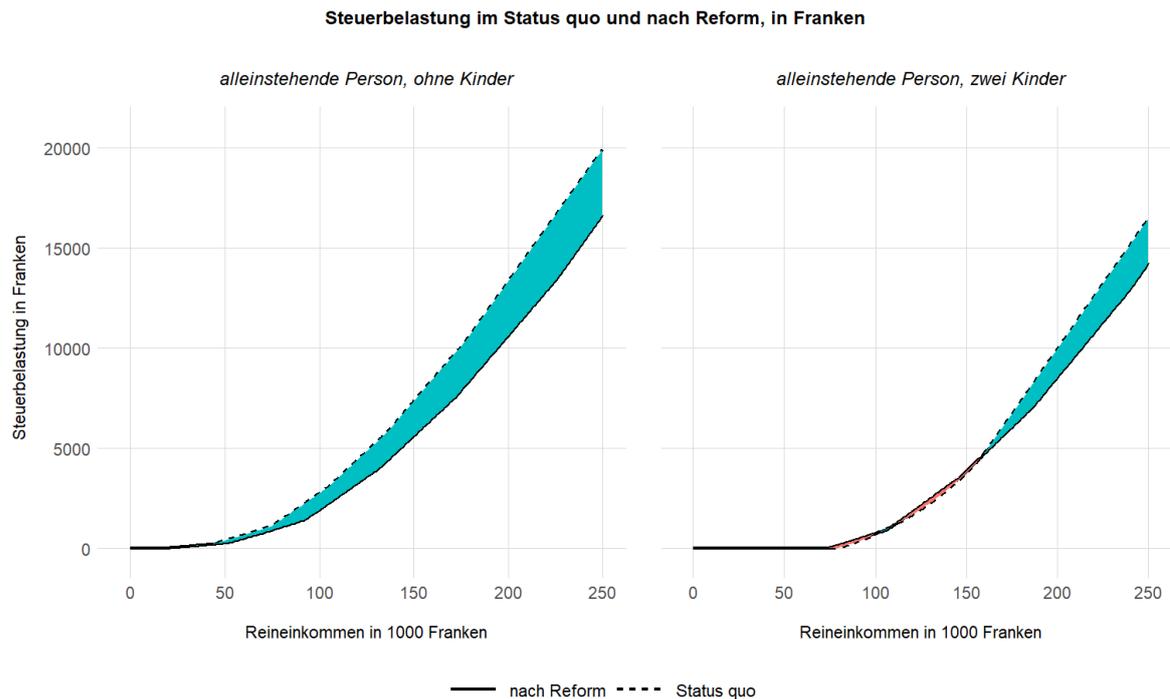
Im Vergleich zur aufkommensneutralen Variante ist die Steuerbelastung im Reformszenario generell niedriger. Die Streckung des Tarifs kompensiert einen Teil der Mehrbelastung bei Ehepaaren mit ungleicher Einkommensaufteilung. Bei Ehepaaren mit zwei Kindern verbleibt bei Einkommen bis rund 175'000 Franken jedoch eine Mehrbelastung. Grund hierfür ist, dass bei ungleicher Einkommensaufteilung gerade die kinderrelevanten Abzüge beim niedrigeren Einkommen ganz oder teilweise ins Leere fallen.



Reform: Indiv rein; Faktor Streckung (>1)/Stauchung (<1): 1.3

**Abbildung 4:** Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und Steuerbelastung der beiden Eheleute im Reformszenario der reinen Individualbesteuerung mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. Die Grafiken auf der linken (rechten) Seite stellen eine Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten von 60/40 (90/10) dar. Die oberen (unteren) Grafiken stellen die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.

Abbildung 5 zeigt die Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen für alleinstehende Personen. Bei Alleinstehenden ohne Kinder (linke Grafik) reduziert sich die Steuerbelastung aufgrund der Streckung des Tarifs. Bei Alleinstehenden mit zwei Kindern erhöht sich die Steuerbelastung leicht bis zu Einkommen von rund 160'000 Franken (rechte Grafik). Bei höheren Einkommen wird der Verlust des günstigeren Tarifs durch die Streckung des Tarifs überkompensiert, weshalb die Steuerbelastung durch die Reform sinkt.



Reform: Indiv rein; Faktor Streckung (>1)/Stauchung (<1): 1.3

Abbildung 5: Steuerbelastung einer alleinstehenden Person im Status quo und im Reformszenario der reinen Individualbesteuerung mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. Die linke (rechte) Grafik stellt die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.

#### 4.6.2 Modifizierte Individualbesteuerung

Wie in Ziffer 2.6 beschrieben, können im Rahmen der modifizierten Individualbesteuerung insbesondere Massnahmen ergriffen werden, um den Beistandspflichten gegenüber der Partnerin oder dem Partner Rechnung zu tragen oder um veranlagungstechnische Vereinfachungen zu erwirken. Auf die Belastungsrelation haben insbesondere die Entlastung von Ehepaaren mit einem Einkommen und die hälftige Zuteilung gewisser Steuerfaktoren einen Einfluss.

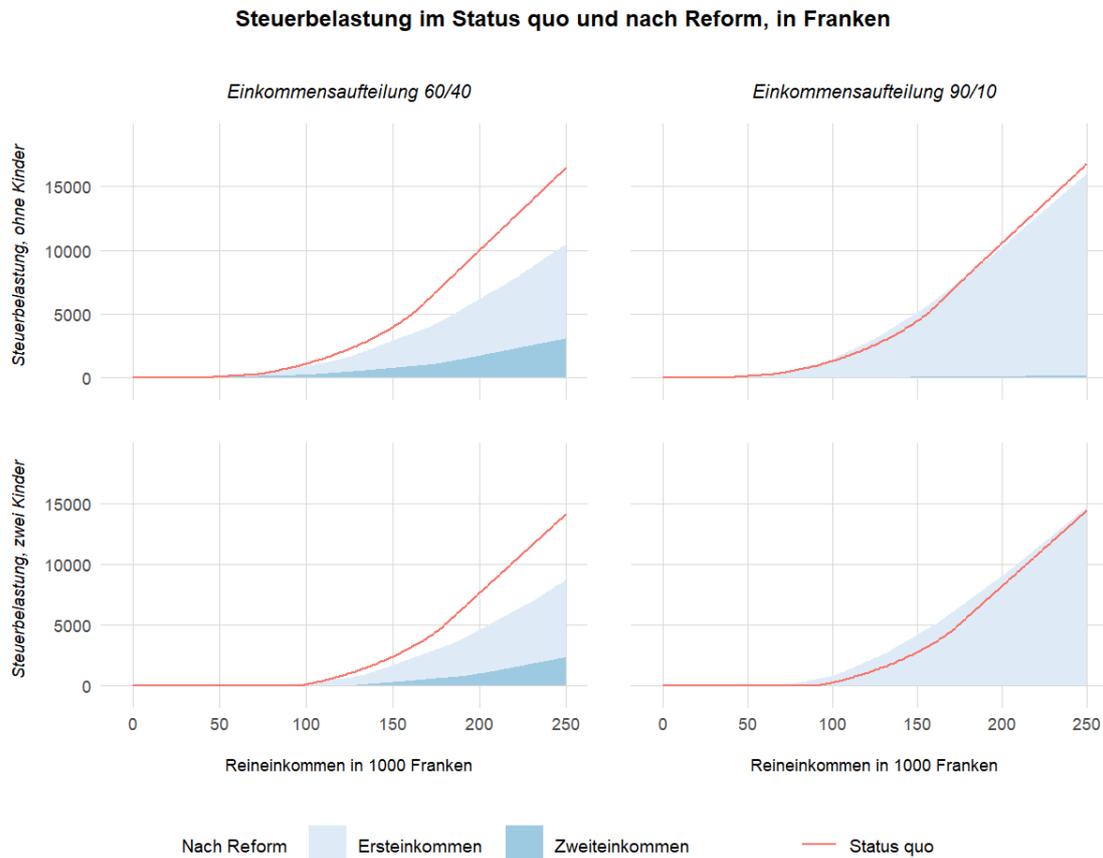
Um die pauschale Zuteilung gewisser Steuerfaktoren abzubilden, wird für die grafischen Darstellungen von einem Anteil der pauschal zugeteilten Steuerfaktoren von 10 Prozent des Reineinkommens ausgegangen. 90 Prozent des auf der horizontalen Achse dargestellten Reineinkommens sind gemäss der jeweils dargestellten Konstellation auf die beiden Partnerinnen bzw. Partner aufgeteilt, die verbleibenden 10 Prozent werden hälftig aufgeteilt. Beispiel: Wenn das gesamte Einkommen 100'000 Franken und die Einkommensaufteilung 60/40 beträgt, dann beträgt das höhere Einkommen im Reformszenario 59'000 Franken ( $0,6 \cdot 90'000 + 0,5 \cdot 10'000$ ) und das niedrigere 41'000 ( $0,4 \cdot 90'000 + 0,5 \cdot 10'000$ ).

##### 4.6.2.1 Variante 1: aufkommensneutral

Abbildung 6 zeigt die Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und die Steuerbelastungen der beiden Eheleute im Reformszenario in der aufkommensneutralen Variante. Gemäss den Schätzungen wäre ein Übergang zur modifizierten Individualbesteuerung mit Mindereinnahmen verbunden, wenn bei allen Steuerpflichtigen der geltende Tarif für Alleinstehende zur Anwendung käme. Aufkommensneutralität erfordert gemäss der Schätzung eine Stauchung des Tarifs mit dem Faktor 0,95. Das heisst, jede Tarifstufe beginnt relativ zum freigestellten steuerbaren Einkommen bei einem um 5% tieferen Betrag. Um Aufkommensneutralität zu erreichen, muss also ausgehend von der reinen Individualbesteuerung der in der modifizierten Individualbesteuerung enthaltene Eineinkommensabzug mit einer Erhöhung des Tarifs kompensiert werden.

## Auslegeordnung zur Individualbesteuerung

Im Vergleich zur reinen Individualbesteuerung fällt die Besteuerung aufgrund der Stauchung des Tarifs generell etwas höher aus. Demgegenüber reduziert der Einkommensabzug gezielt die Steuerbelastung in Konstellationen mit ungleicher Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten. Je nach Einkommenshöhe und Anzahl Kinder verbleibt aber im Vergleich zum Status quo eine Mehrbelastung.



**Abbildung 6: Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und Steuerbelastung der beiden Eheleute im aufkommensneutralen Reformszenario der modifizierten Individualbesteuerung. Die Grafiken auf der linken (rechten) Seite stellen eine Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten von 60/40 (90/10) dar. Die oberen (unteren) Grafiken stellen die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.**

Bei Alleinstehenden führt die Reformoption der modifizierten Individualbesteuerung zu Mehrbelastungen, sowohl in der Konstellation mit Kindern als auch ohne Kinder (Abbildung 7). Diese sind stärker ausgeprägt in der Konstellation mit zwei Kindern, weil neben der leichten Stauchung des Tarifs der Verlust des günstigeren Tarifs dazukommt.

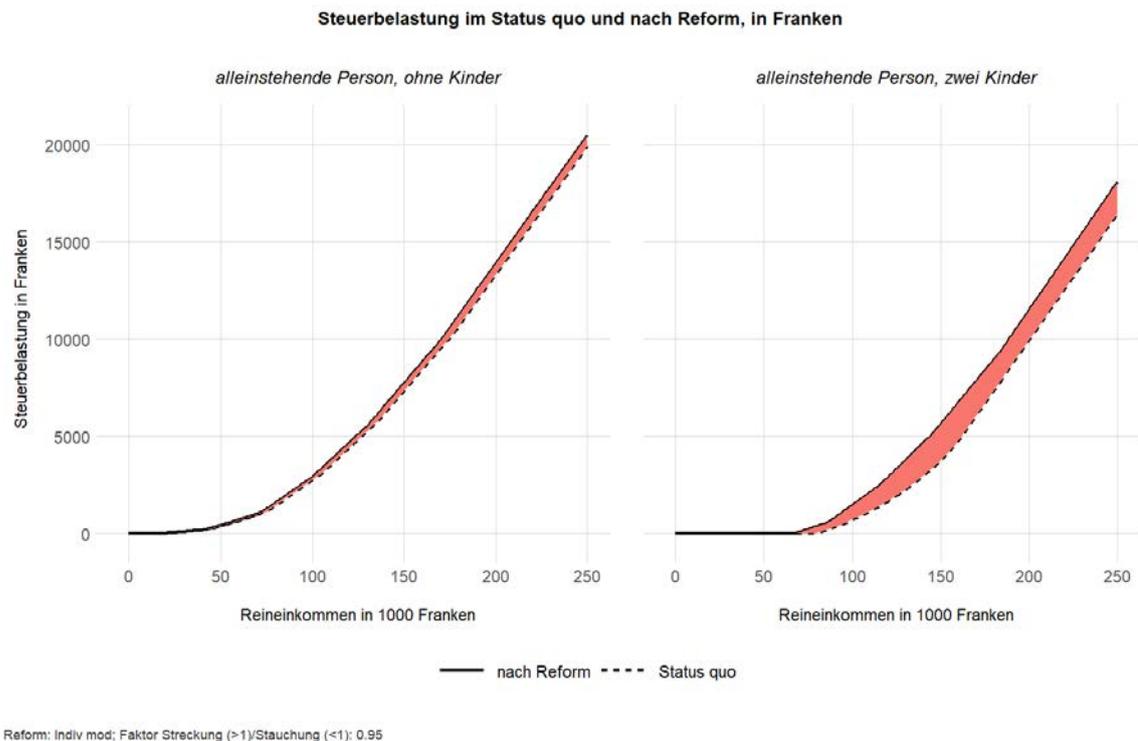


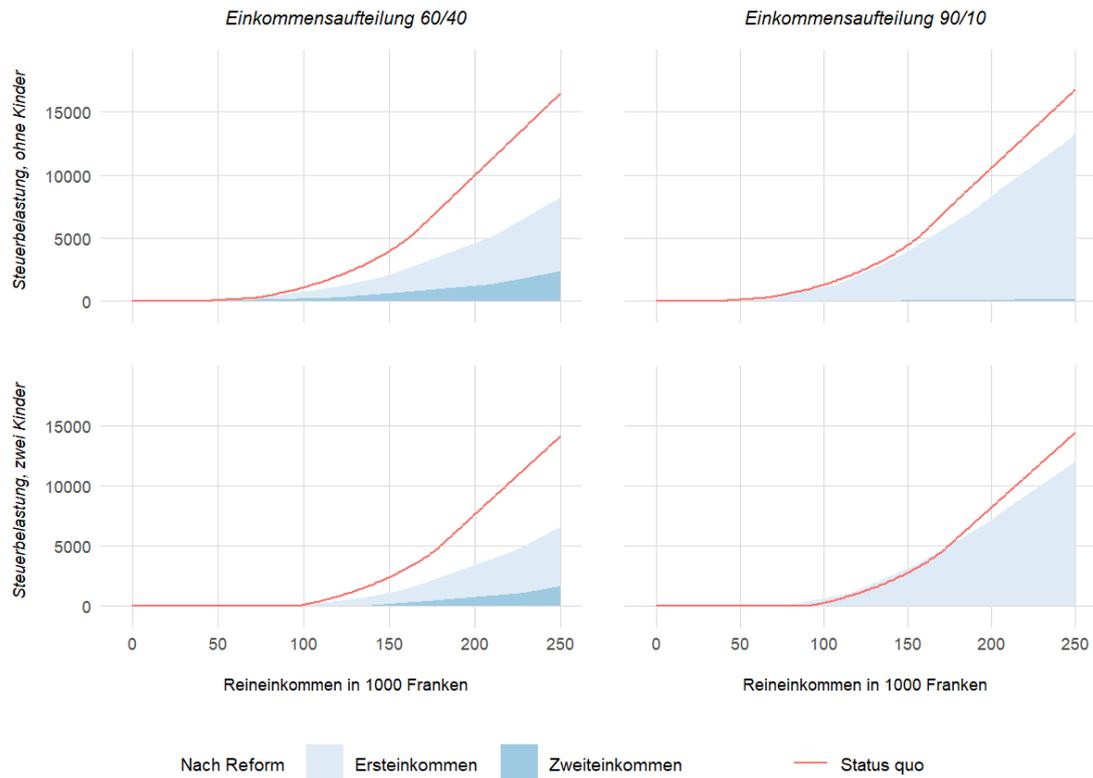
Abbildung 7: Steuerbelastung einer alleinstehenden Person im Status quo und im aufkommensneutralen Reformszenario der modifizierten Individualbesteuerung. Die linke (rechte) Grafik stellt die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.

#### 4.6.2.2 Variante 2: Mindereinnahmen von 1,5 Milliarden Franken

In Abbildung 8 ist die Situation für Ehepaare in der Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen dargestellt. In dieser Variante kann der Tarif zur Erreichung des Aufkommensziels mit dem Faktor 1,2 gestreckt werden.

Im Vergleich zur aufkommensneutralen Variante wird in der Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen erreicht, dass bei Ehepaaren im Vergleich zum Status quo in den dargestellten Konstellationen keine bedeutenden Mehrbelastungen resultieren.

Steuerbelastung im Status quo und nach Reform, in Franken



Reform: Indiv mod; Faktor Streckung (>1)/Stauchung (<1): 1.2; 10% pauschal zugeteilt

Abbildung 8: Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und Steuerbelastung der beiden Eheleute im Reformszenario der modifizierten Individualbesteuerung mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. Die Grafiken auf der linken (rechten) Seite stellen eine Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten von 60/40 (90/10) dar. Die oberen (unteren) Grafiken stellen die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.

Bei Alleinstehenden (Abbildung 9) führt die Streckung des Tarifs in der Konstellation ohne Kinder zu Entlastungen (linke Grafik). In der Konstellation mit zwei Kindern vermag die Streckung des Tarifs den Verlust des günstigeren Tarifs bei hohen Einkommen zu kompensieren, bei mittleren bis höheren Einkommen verbleibt eine Mehrbelastung (rechte Grafik).

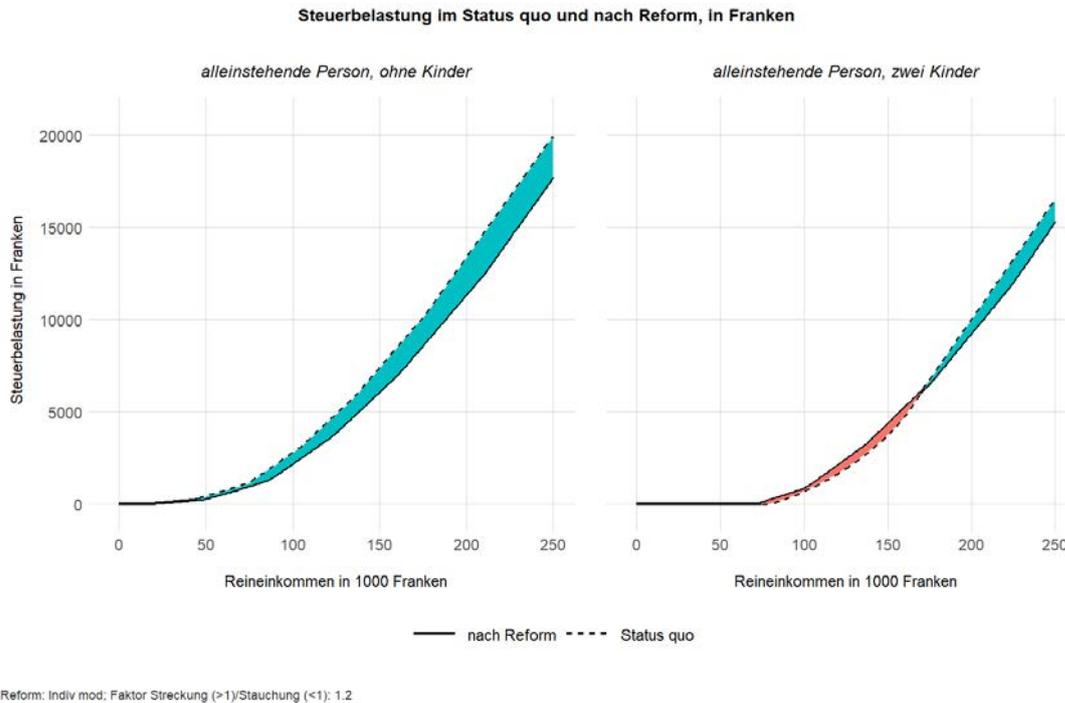


Abbildung 9: Steuerbelastung einer alleinstehenden Person im Status quo und im Reformszenario der modifizierten Individualbesteuerung mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. Die linke (rechte) Grafik stellt die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.

### 4.6.3 Individualbesteuerung gemäss Ecoplan

Wie in Ziffer 2.7 beschrieben, sind im Ecoplan-Modell im Unterschied zur reinen und zur modifizierten Individualbesteuerung weiterhin zwei Tarife vorgesehen. Für die Darstellung der Belastungsrelationen werden der geltende Grundtarif und der geltende Elterntarif mit demselben Faktor gestaucht bzw. gestreckt, um Aufkommensneutralität bzw. Mindereinnahmen in Höhe von 1,5 Milliarden Franken zu erreichen.

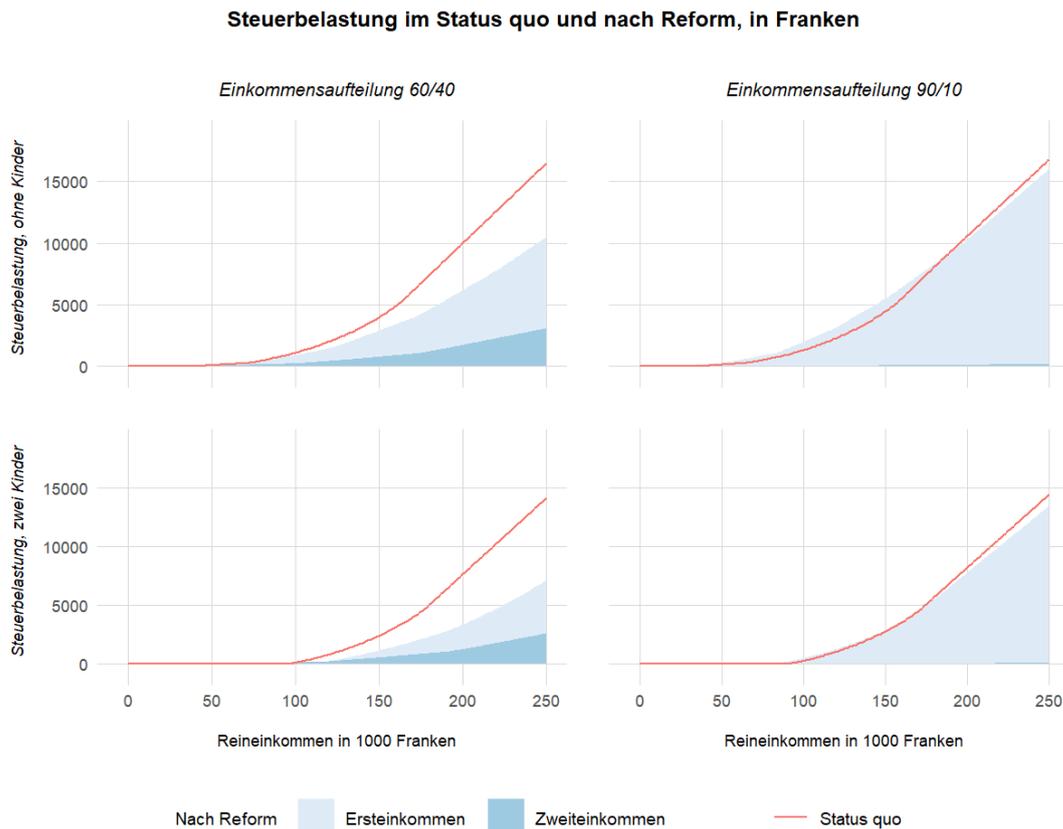
Im Weiteren sieht das Ecoplan-Modell eine hälftige Zuteilung gewisser Steuerfaktoren vor. Gleich wie bei der Darstellung der modifizierten Individualbesteuerung wird von einem Anteil der pauschal zugewiesenen Steuerfaktoren von 10 Prozent des Reineinkommens ausgegangen.

#### 4.6.3.1 Variante 1: aufkommensneutral

Gemäss den Schätzungen wäre ein Übergang zum Ecoplan-Modell mit Mindereinnahmen verbunden, wenn die geltenden Tarife unverändert zur Anwendung kämen (Abbildung 10). Gleich wie bei der modifizierten Individualbesteuerung erfordert Aufkommensneutralität gemäss der Schätzung eine Stauchung des Tarifs mit dem Faktor 0,95. Um Aufkommensneutralität zu erreichen, muss also ausgehend von der reinen Individualbesteuerung der im Eco-plan-Modell gewährte günstigere Tarif für Steuerpflichtige mit Kindern durch eine Erhöhung des Tarifs kompensiert werden.

Im Vergleich zur reinen Individualbesteuerung fällt die Besteuerung aufgrund der Stauchung der Tarife generell etwas höher aus. Demgegenüber dämpft die Gewährung des günstigeren Elterntarifs gezielt die Mehrbelastung von Ehepaaren mit Kindern ab.

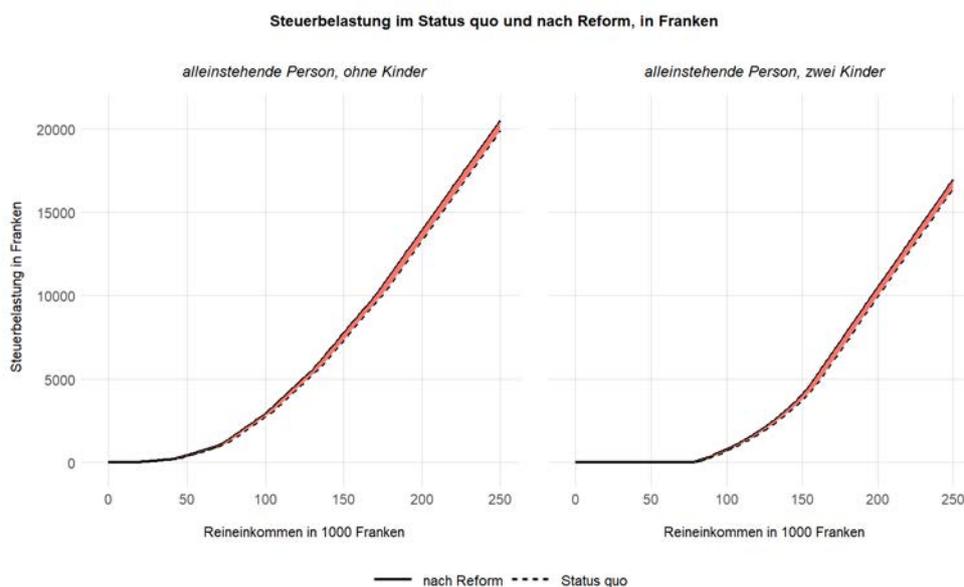
## Auslegeordnung zur Individualbesteuerung



Reform: Ecoplan; Faktor Streckung (>1)/Stauchung (<1): 0.95; 10% pauschal zugeteilt

**Abbildung 10: Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und Steuerbelastung der beiden Eheleute im aufkommensneutralen Reformszenario des Ecoplan-Modells. Die Grafiken auf der linken (rechten) Seite stellen eine Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten von 60/40 (90/10) dar. Die oberen (unteren) Grafiken stellen die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.**

Bei Alleinstehenden mit und ohne Kinder ändert sich die Steuerbelastung im Ecoplan-Modell ausschliesslich aufgrund der Streckung bzw. Stauchung des Tarifs (Abbildung 11). Weil zur Erreichung von Aufkommensneutralität eine leichte Stauchung der Tarife notwendig ist, führt die Reform in dieser Variante zu einer leichten Mehrbelastung.



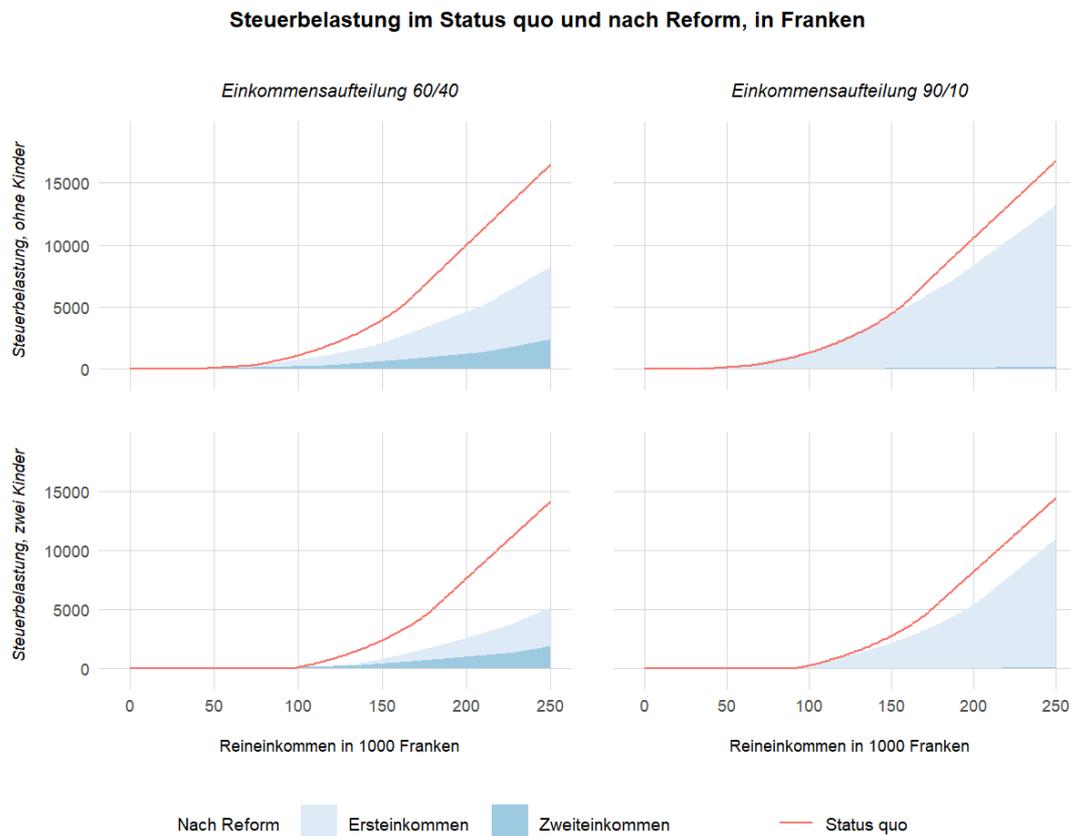
Reform: Ecoplan; Faktor Streckung (>1)/Stauchung (<1): 0.95

**Abbildung 11: Steuerbelastung einer alleinstehenden Person im Status quo und im aufkommensneutralen Reformszenario des Ecoplan-Modells. Die linke (rechte) Grafik stellt die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.**

#### 4.6.3.2 Variante 2: Mindereinnahmen von 1,5 Milliarden Franken

Gleich wie bei der modifizierten Individualbesteuerung kann der Tarif in dieser Variante mit dem Faktor 1,2 gestreckt werden.

Im Vergleich zur aufkommensneutralen Variante wird in der Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen in den dargestellten Konstellationen erreicht, dass bei Ehepaaren im Vergleich zum Status quo keine bedeutenden Mehrbelastungen resultieren (Abbildung 12).



Reform: Eco-plan; Faktor Streckung (>1)/Stauchung (<1): 1.2; 10% pauschal zugeteilt

**Abbildung 12: Steuerbelastung eines Ehepaars im Status quo und Steuerbelastung der beiden Eheleute im Reformszenario des Eco-plan-Modells mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. Die Grafiken auf der linken (rechten) Seite stellen eine Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten von 60/40 (90/10) dar. Die oberen (unteren) Grafiken stellen die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.**

Bei Alleinstehenden mit und ohne Kinder führt die Streckung des Tarifs in dieser Variante zu einer Senkung der Steuerbelastung (Abbildung 13).

## Auslegeordnung zur Individualbesteuerung

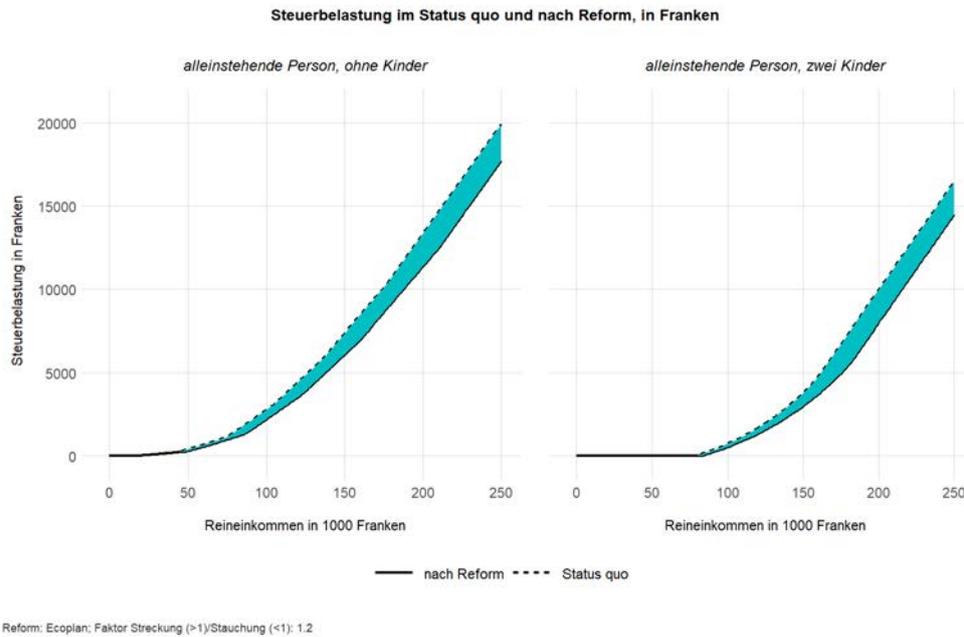


Abbildung 13: Steuerbelastung einer alleinstehenden Person im Status quo und im Reformszenario des Ecoplan-Modells mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. Die linke (rechte) Grafik stellt die Situation ohne Kinder (mit zwei Kindern) dar.

### 4.7 Finanzielle Auswirkungen pro Einkommensklasse

Tabelle 1 und

Tabelle 2 zeigen die steuerliche Mehrbelastung (+) bzw. Minderbelastung (-) für die drei analysierten Reformen im Vergleich zum Status quo pro Einkommensklasse. Dargestellt ist jeweils die Veränderung der Steuerbelastung in Millionen Franken (absolut) und in Prozent des Reineinkommens abzüglich Belastung durch die direkte Bundessteuer vor Reform (relativ). Das Reineinkommen abzüglich der Belastung durch die direkte Bundessteuer wird in der Tabelle vereinfacht als «verfügbares Einkommen» bezeichnet. Die relative Betrachtung bildet ab, wie sich das verfügbare Einkommen durch die Reform prozentual verändert (ein Wert von bspw. -0.28% (0.17%) bedeutet, dass das verfügbare Einkommen dieser Einkommensklasse um 0.28% steigt (um 0.17% sinkt).

#### 4.7.1 Variante 1: aufkommensneutral

In der aufkommensneutralen Variante resultieren für die unteren neun Dezile insgesamt entweder keine Veränderungen der Steuerbelastungen oder Mehrbelastungen. Für das oberste Dezil resultieren insgesamt Minderbelastungen.

Veränderung Steuerbelastung pro Einkommensklasse							
Einkommensklasse (Dezil)	Dezilgrenzen (in Franken)	reine Individualbesteuerung		modif. Individualbesteuerung		Ecoplan-Modell	
		pro	in % des	pro	in % des	pro	in % des
		Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens
[0%, 10%)	<6400	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
[10%, 20%)	[6400, 21600)	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
[20%, 30%)	[21600, 33600)	2	0.01%	0	0.00%	2	0.01%
[30%, 40%)	[33600, 43500)	7	0.02%	3	0.01%	13	0.03%
[40%, 50%)	[43500, 52400)	9	0.02%	19	0.04%	41	0.09%
[50%, 60%)	[52400, 62400)	34	0.06%	26	0.05%	55	0.10%
[60%, 70%)	[62400, 75100)	78	0.12%	39	0.06%	84	0.12%
[70%, 80%)	[75100, 92500)	143	0.17%	104	0.13%	156	0.19%
[80%, 90%)	[92500, 122200)	281	0.27%	211	0.20%	204	0.20%
[90%, 100%]	>=122200	-553	-0.28%	-404	-0.21%	-556	-0.29%
Alle Steuerpflichtigen (approx.)		0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%

Tabelle 1: Veränderung der Steuerbelastung, aggregiert pro Einkommensklasse (Dezile). Die Einkommensklassen werden gestützt auf das Reineinkommen gemäss Statistik der direkten Bundessteuer gebildet. Daten 2015, Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen auf 2021.

#### 4.7.2 Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen

In der Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen resultieren für die unteren vier Dezile insgesamt keine bedeutenden Veränderungen der Steuerbelastungen. Für die oberen sechs Dezile resultieren insgesamt Minderbelastungen.

Veränderung Steuerbelastung pro Einkommensklasse							
Einkommens- klasse (Dezil)	Dezilgrenzen (in Franken)	reine Individualbesteuerung		modif. Individualbesteuerung		Ecoplan-Modell	
		pro	in % des	pro	in % des	pro	in % des
		Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens
{0%, 10%)	<6400	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
{10%, 20%)	{6400, 21600}	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
{20%, 30%)	{21600, 33600}	2	0.01%	0	0.00%	2	0.01%
{30%, 40%)	{33600, 43500}	4	0.01%	-2	-0.01%	5	0.01%
{40%, 50%)	{43500, 52400}	-50	-0.11%	-50	-0.10%	-35	-0.07%
{50%, 60%)	{52400, 62400}	-65	-0.11%	-61	-0.11%	-37	-0.07%
{60%, 70%)	{62400, 75100}	-41	-0.06%	-73	-0.11%	-35	-0.05%
{70%, 80%)	{75100, 92500}	-94	-0.11%	-145	-0.18%	-114	-0.14%
{80%, 90%)	{92500, 122200}	-181	-0.17%	-233	-0.22%	-216	-0.21%
{90%, 100%]	>=122200	-1'915	-0.98%	-1'775	-0.91%	-1'908	-0.98%
Alle Steuerpflichtigen		-234	-0.37%	-234	-0.37%	-234	-0.37%

Tabelle 2: Veränderung der Steuerbelastung, aggregiert pro Einkommensklasse (Dezile). Die Einkommensklassen werden gestützt auf das Reineinkommen gemäss Statistik der direkten Bundessteuer gebildet. Daten 2015, Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen auf 2021.

#### 4.8 Finanzielle Auswirkungen pro Haushaltstyp

Tabelle 3 und Tabelle 4 zeigen die steuerliche Mehrbelastung (+) bzw. steuerliche Minderbelastung (-) für die drei analysierten Reformen im Vergleich zum Status quo für die verschiedenen Haushaltstypen.

Wie sich die Mehr- bzw. Minderbelastungen auf die Haushaltstypen verteilen, unterscheidet sich zwischen den analysierten Reformmodellen.

Konkubinatspaare können in der Bundessteuerstatistik nicht als solche identifiziert werden. Beide Konkubinatspartnerinnen bzw. -partner sind individuell steuerpflichtig und erscheinen als Alleinstehende in der Statistik. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern erscheint diejenige Person, die im Status quo den Elterntarif zugewiesen bekommt, in der Gruppe der Alleinstehenden mit Kindern (Einelternfamilien) und die andere Person in der Gruppe der Alleinstehenden ohne Kinder.

##### 4.8.1 Variante 1: aufkommensneutral

In der aufkommensneutralen Variante halten sich die Mehr- und die Minderbelastungen insgesamt die Waage. Gemäss den Schätzungen führen die reine und die modifizierte Individualbesteuerung bei Ein- und Zweiverdienerehepaaren mit Kindern sowie bei Alleinstehenden mit Kindern zu Mehrbelastungen. Je nach Konstellation betreffen diese Mehrbelastungen auch Konkubinatspaare mit Kindern. Entlastet würden in diesen Modellen Ehepaare ohne Kinder, insbesondere auch Rentnerehepaare. Das Ecoplan-Modell führt bei Steuerpflichtigen ohne Kinder zu Mehrbelastungen. Demgegenüber führt das Modell in vielen Konstellationen mit Kindern sowie bei Rentnerehepaaren zu Entlastungen. Die steuerlichen Mehrbelastungen für Einverdienerehepaare mit Kindern fallen insgesamt gering aus. Bei Alleinstehenden ohne Kinder führt die reine Individualbesteuerung aufgrund der Streckung des Tarifs zu einer leichten Entlastung, in den anderen zwei Modellen aufgrund der Stauchung des Tarifs zu einer Mehrbelastung.

Veränderung Steuerbelastung pro Haushaltstyp							
Haushaltstyp	Anzahl Steuerpflichtige	reine Individualbesteuerung		modif. Individualbesteuerung		Ecoplan-Modell	
		pro	in % des	pro	in % des	pro	in % des
		Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens
<b>Einverdienerhepaare</b>	<b>336'692</b>	<b>-186</b>	<b>-0.19%</b>	<b>-64</b>	<b>-0.07%</b>	<b>61</b>	<b>0.06%</b>
ohne Kinder	166'839	-143	-0.17%	-321	-0.37%	40	0.05%
mit Kindern	169'853	509	0.49%	188	0.18%	82	0.08%
<b>Zweiverdienerhepaare</b>	<b>774'252</b>	<b>63</b>	<b>0.05%</b>	<b>15</b>	<b>0.01%</b>	<b>-123</b>	<b>-0.11%</b>
ohne Kinder	286'273	-211	-0.19%	-247	-0.22%	35	0.03%
mit Kindern	487'979	224	0.19%	168	0.14%	-215	-0.18%
<b>Alleinstehende</b>	<b>2'340'885</b>	<b>14</b>	<b>0.03%</b>	<b>66</b>	<b>0.15%</b>	<b>59</b>	<b>0.13%</b>
ohne Kinder	2'120'552	-7	-0.02%	43	0.10%	59	0.14%
mit Kindern (Einelternfamilien)	220'333	220	0.34%	291	0.46%	55	0.09%
<b>Rentnerinnen und Rentner</b>	<b>1'159'577</b>	<b>-123</b>	<b>-0.22%</b>	<b>-125</b>	<b>-0.22%</b>	<b>-54</b>	<b>-0.10%</b>
alleinstehende	725'543	-1	0.00%	38	0.09%	46	0.11%
Ehepaare	434'034	-329	-0.40%	-398	-0.48%	-221	-0.27%
<b>Alle Steuerpflichtigen (approx.)</b>	<b>4'611'406</b>	<b>0</b>	<b>0.00%</b>	<b>0</b>	<b>0.00%</b>	<b>0</b>	<b>0.00%</b>

Tabelle 3: Veränderung der Steuerbelastung, aggregiert pro Haushaltstyp. Konkubinatspaare und tatsächlich Alleinstehende können in den Daten nicht unterschieden werden. Bei Konkubinatspaaren befindet sich diejenige Person, die im Status quo den Elterntarif zugewiesen bekommt, in der Gruppe «Alleinstehende mit Kindern (Einelternfamilien)» und die andere Person in der Gruppe «Alleinstehende ohne Kinder». Daten 2015, Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen auf 2021.

### 4.8.2 Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen

In der Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen können bedeutende Mehrbelastungen in den Haushaltskonstellationen insgesamt weitgehend vermieden werden. Die Verteilung der steuerlichen Entlastung entspricht dem Profil der Mehr-/Minderbelastung in der aufkommensneutralen Variante.

Veränderung Steuerbelastung pro Haushaltstyp							
Haushaltstyp	Anzahl Steuerpflichtige	reine Individualbesteuerung		modif. Individualbesteuerung		Ecoplan-Modell	
		pro	in % des	pro	in % des	pro	in % des
		Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens	Steuerpflichtige(r) in Franken	verfügbaren Einkommens
<b>Einverdienerhepaare</b>	<b>336'692</b>	<b>-273</b>	<b>-0.29%</b>	<b>-464</b>	<b>-0.49%</b>	<b>-369</b>	<b>-0.39%</b>
ohne Kinder	166'839	-539	-0.63%	-672	-0.78%	-389	-0.45%
mit Kindern	169'853	-13	-0.01%	-259	-0.25%	-349	-0.33%
<b>Zweiverdienerhepaare</b>	<b>774'252</b>	<b>-458</b>	<b>-0.39%</b>	<b>-493</b>	<b>-0.42%</b>	<b>-598</b>	<b>-0.51%</b>
ohne Kinder	286'273	-729	-0.64%	-758	-0.67%	-536	-0.47%
mit Kindern	487'979	-298	-0.25%	-337	-0.28%	-634	-0.53%
<b>Alleinstehende</b>	<b>2'340'885</b>	<b>-127</b>	<b>-0.28%</b>	<b>-87</b>	<b>-0.19%</b>	<b>-92</b>	<b>-0.21%</b>
ohne Kinder	2'120'552	-142	-0.33%	-104	-0.24%	-93	-0.22%
mit Kindern (Einelternfamilien)	220'333	24	0.04%	80	0.13%	-88	-0.14%
<b>Rentnerinnen und Rentner</b>	<b>1'159'577</b>	<b>-289</b>	<b>-0.51%</b>	<b>-290</b>	<b>-0.51%</b>	<b>-236</b>	<b>-0.42%</b>
alleinstehende	725'543	-106	-0.25%	-76	-0.18%	-71	-0.17%
Ehepaare	434'034	-594	-0.72%	-649	-0.79%	-513	-0.62%
<b>Alle Steuerpflichtigen</b>	<b>4'611'406</b>	<b>-234</b>	<b>-0.37%</b>	<b>-234</b>	<b>-0.37%</b>	<b>-234</b>	<b>-0.37%</b>

Tabelle 4: Veränderung der Steuerbelastung, aggregiert pro Haushaltstyp. Konkubinatspaare und tatsächlich Alleinstehende können in den Daten nicht unterschieden werden. Bei Konkubinatspaaren befindet sich diejenige Person, die im Status quo den Elterntarif zugewiesen bekommt, in der Gruppe «Alleinstehende mit Kindern (Einelternfamilien)» und die andere Person in der Gruppe «Alleinstehende ohne Kinder». Daten 2015, Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen auf 2021.

### 4.9 Veränderungen der Grenzsteuersätze für das Zweiteinkommen

Wie in Ziffer 2.2 dargelegt, ist eine mögliche Argumentationslinie für den Übergang zur Individualbesteuerung die Verbesserung der Erwerbsanreize zur Erzielung eines Zweiteinkommens. Bei gleichem Steueraufkommen weisen Modelle der Individualbesteuerung gegenüber Modellen der gemeinsamen Besteuerung von Paaren in der Regel höhere Grenzsteuerbelastungen für das Ersteinkommen und niedrigere Grenzsteuerbelastungen für das Zweiteinkommen auf.

In der Schweiz liegt die Erwerbsbeteiligung bei der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren bei 84,3 Prozent, was im internationalen Vergleich ein hoher Wert ist. Dieses Bild wird dadurch relativiert, dass vor allem Frauen häufig Teilzeit mit geringen Pensen arbeiten. Der

Anteil der erwerbstätigen Frauen, die Teilzeit arbeiten, ist besonders bei Frauen in Partnerschaft hoch.<sup>44</sup> Gerade bei Zweitverdienerinnen liegt daher in der Schweiz ein grosses Arbeitskräftepotenzial brach. Die empirische Forschung deutet zudem darauf hin, dass Zweitverdienerinnen in Bezug auf ihr Arbeitsangebot besonders elastisch reagieren. Das heisst, dass mit einem Ausbau der Zweiteinkommen zu rechnen ist, wenn die Steuerbelastung auf einen zusätzlich verdienten Franken (Grenzsteuerbelastung) der Zweitverdienerinnen gesenkt wird.

Von den analysierten Modellen resultiert bei der reinen Individualbesteuerung insgesamt die niedrigste Grenzsteuerbelastung. Bei der modifizierten Individualbesteuerung und beim Eco-plan-Modell resultiert eine leicht höhere Grenzsteuerbelastung, weil – bei gleichem Steueraufkommen – der Tarif höher ist. Betrachtet man die Steuerbelastung von beiden Eheleuten gemeinsam, führt bei der modifizierten Individualbesteuerung der Eineinkommensabzug zu höheren Grenzsteuerbelastungen, weil mit zunehmendem Zweiteinkommen der Eineinkommensabzug kleiner wird. Im Status quo sorgt der Zweiverdienerabzug bei tiefen Einkommen für niedrige Grenzsteuerbelastungen.

Abbildung 14 stellt die Grenzsteuerbelastung der Zweitverdienerinnen bzw. –verdiener in einer Ehe in Abhängigkeit des Ersteinkommens dar. Konkret wird die prozentuale Steuerbelastung durch die direkte Bundessteuer dargestellt, die auf die nächsten 5'000 verdienten Franken der Zweitverdienerin bzw. des Zweitverdieners anfällt. Die oberen Grafiken stellen bei den Reformszenarien die aufkommensneutrale Variante dar, die unteren Grafiken die Variante mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen. In den linken (rechten) Grafiken wird die Grenzsteuerbelastung ausgehend von einem Zweiteinkommen von 20'000 (40'000) Franken dargestellt.

Bei der modifizierten Individualbesteuerung werden zwei Betrachtungsweisen gezeigt. In der einen Betrachtungsweise wird ausschliesslich die Grenzsteuerbelastung des Zweiteinkommens dargestellt (rote Linie). In dieser Darstellung ist die Grenzsteuerbelastung des Zweiteinkommens unabhängig vom Ersteinkommen. In der zweiten Betrachtungsweise wird die Grenzsteuerbelastung unter Berücksichtigung der Belastung des Erst- und des Zweiteinkommens dargestellt (hellblaue Linie). In dieser Darstellung kommt zum Ausdruck, dass bei zunehmendem Zweiteinkommen der Eineinkommensabzug unter Umständen abnimmt, womit die Steuerbelastung auf das Ersteinkommen unter Umständen steigt. Dies gilt ausschliesslich für die Grafiken auf der linken Seite, wo die Grenzsteuerbelastung ausgehend von einem Zweiteinkommen von 20'000 Franken gezeigt wird. In den Grafiken auf der rechten Seite ist das Zweiteinkommen bereits 40'000 Franken und damit der Eineinkommensabzug bereits auf null.

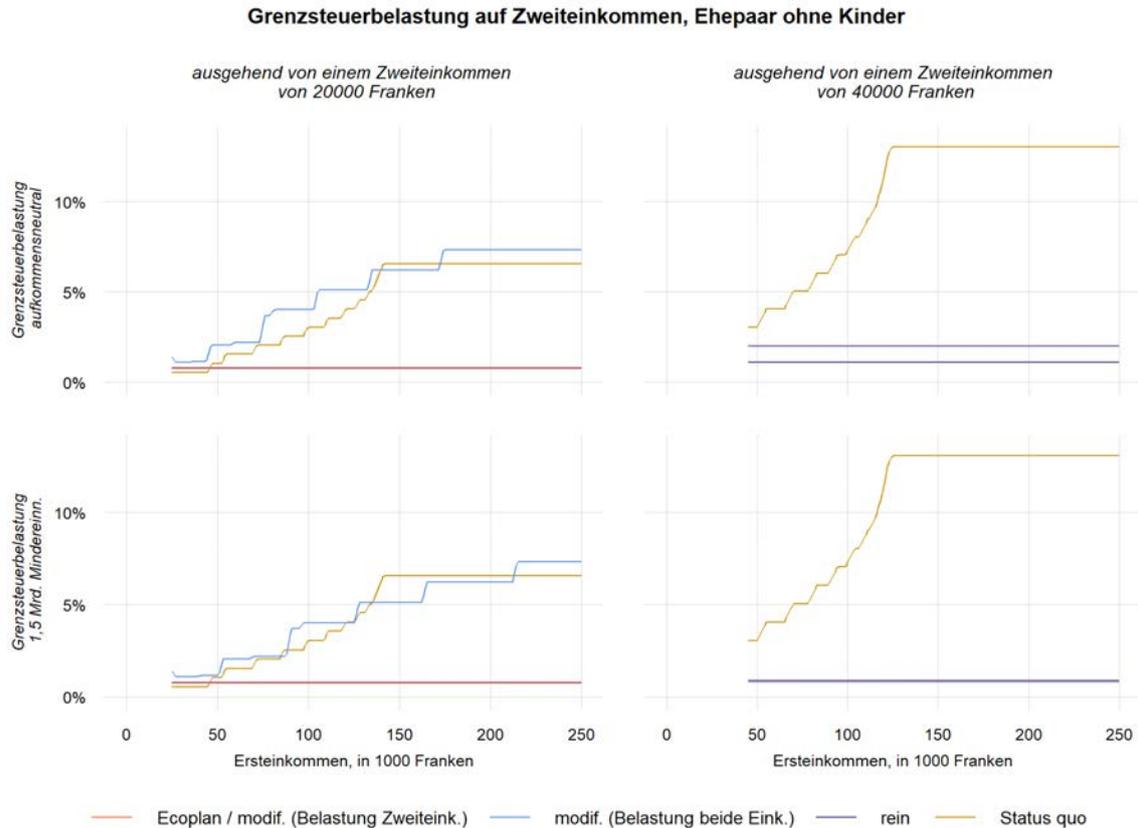


Abbildung 14: Grenzsteuerbelastung bei Erhöhung des Zweiteinkommens bei Ehepaaren in Abhängigkeit des Ersteinkommens. Die oberen (unteren) Grafiken stellen die Situation in den aufkommensneutralen Reformvarianten (Reformvarianten mit 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen) dar. Die linken (rechten) Grafiken stellen die Situation ausgehend von einem Zweiteinkommen von 20'000 (40'000) Franken dar.

Die Abbildung macht deutlich, dass im Status quo der gemeinsamen Besteuerung von Ehepaaren die Grenzsteuerbelastung des Zweiteinkommens von der Höhe des Ersteinkommens abhängt (gelbe Linie). Je höher das Ersteinkommen, desto höher ist tendenziell die Grenzsteuerbelastung für das Zweiteinkommen. Solange der Eineinkommensabzug noch nicht auf null ist, zeigt sich das gleiche Muster im Modell der modifizierten Individualbesteuerung, sofern die Steuerbelastung von beiden Einkommen gemeinsam betrachtet wird (hellblaue Linien in linken Grafiken).

Im Modell der reinen Individualbesteuerung (dunkelblaue Linie) und im Ecoplan-Modell (rote Linie) ist die Grenzsteuerbelastung des Zweiteinkommens unabhängig von der Höhe des Ersteinkommens. Dies kommt in den horizontalen Verläufen der entsprechenden Linien zum Ausdruck. Die modifizierte Individualbesteuerung ist in Bezug auf die Grenzsteuerbelastung in der dargestellten Konstellation ohne Kinder identisch zum Ecoplan-Modell.

## 5 Auswirkungen der Individualbesteuerung auf andere Steuern und Rechtsbereiche

### 5.1 Auswirkungen auf andere Steuern und Abgaben

#### 5.1.1 Quellensteuer

Die Quellensteuer ist eine spezielle (Bezugs-)Form der Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden und wird von den Schuldern der steuerbaren Leistung (z.B. Arbeitgeber, Versicherungen) in Abzug gebracht. Grundsätzlich richten sich die Bestimmungen zur Ausgestaltung der Quellensteuer nach denjenigen für das ordentliche Veranlagungsverfahren, wobei für die Berechnung der Quellensteuertarife gewisse Pauschalierungen in Kauf genommen werden.

Die heute geltenden Bestimmungen zur Quellensteuer sehen im Grundsatz die Unterscheidung von vier verschiedenen Personenkategorien vor (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Quellensteuerverordnung, QStV<sup>45</sup>):

- Alleinstehende Personen ohne Kinder (Tarifcode A),
- Verheiratete Einverdiener mit und ohne Kinder (Tarifcode B),
- Verheiratete Zweiverdiener mit und ohne Kinder (Tarifcode C) sowie
- Alleinstehende mit Kindern im gleichen Haushalt (Tarifcode H).

Ungeachtet dessen, welches System einer Individualbesteuerung dereinst eingeführt würde, müsste berücksichtigt werden, dass für den Bezug der Quellensteuer weiterhin schematische Regeln bzw. praxistaugliche Lösungen angewendet werden können. So ist etwa zu vermeiden, dass die Arbeitgeber mehr Abklärungen zur Durchführung des Quellensteuerabzugs vornehmen müssen als heute. Idealerweise würde die administrative Belastung durch die Einführung einer Individualbesteuerung reduziert.

### 5.1.2 Besteuerung nach dem Aufwand

Bei der Besteuerung nach dem Aufwand (Art. 14 DBG und Art. 6 StHG) handelt es sich um eine besondere Art der Steuerbemessung für ausländische Staatsangehörige, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Unterbrechung in der Schweiz unbeschränkt steuerpflichtig sind und in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Im geltenden Recht müssen bei Ehepaaren Ehemann und Ehefrau sämtliche Voraussetzungen zur Aufwandbesteuerung erfüllen.

Sollen zukünftig die gleichen Regeln gelten wie bei den Konkubinaten, so müsste eine individuelle Besteuerung nach dem Aufwand pro Ehefrau bzw. Ehemann vorgesehen werden.

### 5.1.3 Rückerstattung der Verrechnungssteuer

Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer haben gemäss Bundesgesetz vom 13.°Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, VStG)<sup>46</sup> Personen, welche im Fall von Kapitalerträgen bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung das Recht zur Nutzung des den steuerbaren Ertrag abwerfenden Vermögenswertes besaßen (Art. 21 Abs. 1 VStG).

Bei einer Individualbesteuerung hat jeder Ehepartner bzw. jede Ehepartnerin die ihm bzw. ihr zustehenden Ansprüche individuell geltend zu machen.

Die für die Eheleute getrennt berechneten Verrechnungssteueransprüche sind den individuellen Steuerrechnungen anzurechnen. Wo eine Barrückerstattung vorgesehen ist, sind die individuellen Ansprüche gemäss den Angaben der einzelnen rückerstattungsberechtigten Personen zu überweisen.

### 5.1.4 Erbschafts- und Schenkungssteuern

Die Höhe der Erbschafts- und Schenkungssteuer richtet sich nach dem Verwandtschaftsgrad. Die Bestimmungen in Bezug auf Steuerbefreiungen und steuerfreie Beträge für den (überlebenden) Ehegatten bzw. die Ehegattin sowie für die Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie sind in den Kantonen sehr unterschiedlich.<sup>47</sup> Die Ehepartner bzw. Ehepartnerinnen sind in der ganzen Schweiz von der Steuer befreit, in den meisten Kantonen auch die direkten Nachkommen und zum Teil auch die Vorfahren. Nichtverwandte Personen haben dagegen in der Regel hohe Steuern zu bezahlen, wenn sie erben oder beschenkt werden.

Die Kantone, die für die Erbschafts- und Schenkungssteuern besondere Bestimmungen für Konkubinatspaare kennen, haben bezüglich des gemeinsamen Haushaltes, der Dauer der

45 Verordnung des EFD vom 11. April 2018 über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer, SR 642.118.2.

46 SR 642.21

47 Vgl. dazu die [Steuerinformation der Schweizerischen Steuerkonferenz \(SSK\), Erbschafts- und Schenkungssteuern](#).

Partnerschaft bestimmte Bedingungen aufgestellt. So werden in Uri Personen, die seit mindestens fünf Jahren in einem gemeinsamen Haushalt in einem eheähnlichen Verhältnis leben, von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit.<sup>48</sup> Im Kanton Zürich gilt ein Steuerfreibetrag von CHF 50'000 Franken für Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen. Der Freibetrag gilt jedoch nur, wenn das Konkubinatspaar mindestens 5 Jahre im gleichen Haushalt zusammengelebt hat.<sup>49</sup> In den meisten Kantonen zahlen aber selbst langjährige Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen gleich hohe Steuern wie andere Erben, die mit dem Erblasser nicht verwandt sind.

Da bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer die empfangende Person des übergehenden Vermögens (Erben, Vermächtnisnehmer, Beschenkte, Berechtigte, Begünstigte) steuerpflichtig ist und die eheliche Gemeinschaft ausser bei der Steuerbefreiung des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin keine Rolle spielt, dürfte die Einführung der Individualbesteuerung die Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht direkt beeinflussen. Es ist aber festzuhalten, dass heute keine Zivilstandsneutralität besteht, da Ehepaare und Konkubinatspaare in aller Regel nicht gleichbehandelt werden.

### 5.1.5 Grundstücksgewinnsteuer

Im kantonalen Steuerrecht werden auf den Kapitalgewinnen, die mit der Veräusserung eines Grundstücks aus dem Privatvermögen erzielt werden, besondere Grundstücksgewinnsteuern erhoben.<sup>50</sup>

Grundstücksgewinnsteuerpflichtig ist die veräussernde Person des Grundstücks. Ihre persönlichen und familiären Verhältnisse – verheiratet, ledig oder verwitwet – spielen bei der Ermittlung der Steuerbelastung keine Rolle. In gewissen Fällen wird der Aufschub der Besteuerung von Grundstücksgewinnen vorgesehen.<sup>51</sup> Dies ist insbesondere der Fall bei Eigentumswechsel unter Eheleuten im Zusammenhang mit dem Güterrecht sowie zur Abgeltung ausserordentlicher Beiträge eines Ehepartners bzw. einer Ehepartnerin an den Unterhalt der Familie (Art. 165 ZGB) und scheidungsrechtlicher Ansprüche, sofern beide Eheleute einverstanden sind.<sup>52</sup> Ausserdem wird die Besteuerung bei Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung aufgeschoben.<sup>53</sup>

Da die familiären Verhältnisse der veräussernden Person bei der Ermittlung der Steuerbelastung keine Rolle spielen, dürfte die Einführung der Individualbesteuerung die Grundstücksgewinnsteuer nicht direkt beeinflussen.

Da im ZGB das Konkubinat nicht geregelt ist und keine dem ehelichen Güterrecht entsprechenden Regeln für Konkubinatspaare bestehen, können die Aufschubtatbestände bei Eigentumswechsel unter Eheleuten im Zusammenhang mit dem Güterrecht etc. nicht auf die Konkubinatspaare übertragen werden. Diesbezüglich besteht somit keine Zivilstandsneutralität.

### 5.1.6 Kirchensteuer<sup>54</sup>

Im System der gemeinsamen Besteuerung von Ehepaaren kann es bei der Veranlagung der Kirchensteuern zu einem administrativen Mehraufwand kommen, wenn nicht alle Mitglieder derselben Familie der gleichen Religionsgemeinschaft angehören oder wenn das eine oder andere Mitglied der Familie keiner der im Kanton offiziell anerkannten Religionen angehört.

48 Art. 158 Abs. 1 Bst. c StG Uri

49 § 21 Abs. 1 Bst. e StG Zürich

50 Art. 12 Abs. 1 und 2 StHG

51 Art. 12 Abs. 3 StHG

52 Art. 12 Abs. 3 Bst. b StHG

53 Art. 12 Abs. 3 Bst. a StHG

54 Innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken (Art. 72 BV) obliegt die Kirchenhoheit den Kantonen. Entsprechend ihren geschichtlichen und föderalistischen Eigenheiten haben die Kantone ihre Kirchenhoheit und damit auch die Kirchensteuern sehr unterschiedlich geregelt. In der Schweiz bestehen heute 26 verschiedene Systeme. In der Mehrheit der Kantone sind die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt und damit zur Erhebung einer Kirchensteuer ermächtigt. Mehrere Kantone haben diese Rechtsstellung auch der christkatholischen Kirche (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, SG, AG, NE und GE) und der israelitischen Kultusgemeinschaft (BS, FR und SG) eingeräumt (Vgl. dazu die [Steuerinformation der Schweizerischen Steuerkonferenz \(SSK\) \(Hrsg.\), Die Kirchensteuern](#), Bern 2017).

Die meisten Kantone berücksichtigen diesen Umstand und sehen – zum Teil unterschiedliche – Aufteilungsregeln vor. Verschiedene Kantone berücksichtigen bei dieser Aufteilung auch die Kinder.

Die Einführung der Individualbesteuerung hätte den positiven Aspekt, dass die auf das Gesamteinkommen und –vermögen des Paares anwendbaren Aufteilungsregeln der Kantone, Gemeinden, Kirchgemeinden, Kirchensynoden etc. entfallen würden. Schwierig dürfte sich hingegen die Zuteilung der auf die Kinder entfallenden Kirchensteuer gestalten, wenn Kantone bei konfessionell gemischten Ehen die Zugehörigkeit der Kinder zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft berücksichtigen und eine proportionale oder andere Aufteilung des Steuersatzes oder des Steuerbetrages für die jeweilige Konfession vornehmen.<sup>55</sup> Es stellt sich dabei die Frage, ob die gemeinsamen Kinder für die Kirchensteuer in der Steuererklärung beider Elternteile aufzuführen sind, auch wenn ein Elternteil nicht derselben Religionsgemeinschaft wie das Kind angehört. Um dieses Problem zu umgehen, könnten die Kantone steuerrechtlich auf die Berücksichtigung der Zugehörigkeit der Kinder zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft völlig verzichten.

Der Wechsel zur Individualbesteuerung würde in den Kantonen, welche bei konfessionell gemischten Ehen die Kinder berücksichtigen, zu einem Revisionsaufwand der bestehenden Gesetze, Verordnungen und Kirchgemeindereglemente führen. In den übrigen Kantonen würden lediglich die verschiedenen Aufteilungsregeln zwischen den Eheleuten obsolet.

Auch bezüglich der Erhebungsart der Kirchensteuer und der Veranlagungs- und Bezugszuständigkeiten bestehen grosse kantonale Unterschiede. Je nach Ausgestaltung könnte die Einführung der Individualbesteuerung in den administrativen Bereichen, insbesondere beim Bezug, zu einer Mehrbelastung führen, wenn die Kirchgemeinden die Kirchensteuer selbstständig erheben und die Veranlagung und/oder den Bezug nicht mit einer anderen Erhebungsinstanz (Kanton oder Gemeinde) verknüpfen können.

### 5.1.7 Feuerwehrpflichtersatzabgaben<sup>56</sup>

Die Einführung der Individualbesteuerung würde bei einer einkommens- und vermögensabhängigen Ersatzabgabe in allen Fällen zu einer eindeutigen, getrennten Berechnungsgrundlage für die Partnerin bzw. den Partner und zu einer transparenteren Rechnungstellung führen. Unumgänglich wären die Anpassungen der Feuerwehrrreglemente in vielen Gemeinden, da die Systematik und Terminologie der bisherigen Ehepaarbesteuerung nicht mit jener der Individualbesteuerung übereinstimmen.<sup>57</sup> In den administrativen Bereichen, insbesondere beim Bezug der Ersatzabgabe, würde eine Mehrbelastung erfolgen, wenn die Veranlagung und/oder der Bezug nicht gleichzeitig mit der Gemeindesteuerrechnung verknüpft sind.

### 5.1.8 Wehrpflichtersatzabgabe

Die Ersatzabgabe<sup>58</sup> wird nach der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer auf dem gesamten Reineinkommen erhoben, das der Ersatzpflichtige im In- und Ausland erzielt (Art. 11

55 Zum Beispiel (Auszug aus [Steuerinformation der Schweizerischen Steuerkonferenz \(SSK\) \(Hrsg.\), Die Kirchensteuern](#):

- Anwendung des halben Satzes der jeweiligen Konfession des betreffenden Ehegatten, aber bei Familien mit Kindern wird eine proportionale Aufteilung des Steuersatzes oder des Steueranteils für die jeweilige Konfession der Ehegatten unter Berücksichtigung der Kinder und deren jeweiligen Konfession vorgenommen: LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SH, AG und NE.
- Gehören Ehegatten oder eingetragene Partner nicht der Konfession derselben anerkannten Kirche an oder gehört nur einer von ihnen der Konfession einer solchen Kirche an, so wird das Besteuerungsrecht halbiert. Sind Kinder vorhanden, so wird das Besteuerungsrecht gedrittelt. Das letzte Drittel wird entsprechend der Konfession der Kinder aufgeteilt: FR, SO, BS und BL.

56 Der Feuerwehrdienst ist in kantonalen und kommunalen Feuerwehrrreglementen geregelt. Dementsprechend sind die Gemeinden auch befugt, von Feuerwehrdienstpflichtigen eine Ersatzabgabe zu erheben, wenn diese keinen Dienst leisten. Auf Grund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung betreffend Gleichstellung von Frau und Mann ist die Feuerwehrdienstpflicht geschlechtsneutral umzusetzen. Dies hatte zur Folge, dass nicht nur sehr viele kantonale Gesetze, sondern auch die Feuerwehrrreglemente in Hunderten von Gemeinden revidiert wurden, um die Dienstpflicht sowie die Ersatzabgabepflicht auch auf Frauen auszuweiten. Nicht zuletzt auf Grund von unlösbaren Problemen bei der Aufteilung des steuerbaren Einkommens bei Ehepaaren haben viele Gemeinden eine feste pauschale Ersatzabgabe eingeführt, sofern sie hierzu gesetzlich berechtigt waren. Andere Gemeinden stellen bei nicht dienstleistenden Ehepaaren zwei Ersatzabgaben in Rechnung.

57 Vgl. dazu beispielsweise das Feuerwehrrreglement der Gemeinde Jegenstorf vom 30. Juni 2020: Der Feuerwehrdienstpflicht unterstellte und in ungetrennter Ehe lebende Ehepaare, deren Partner beide dienstpflichtig sind, jedoch keinen aktiven Feuerwehrdienst leisten, bezahlen gemeinsam eine Ersatzabgabe; diese Ersatzabgabe wird auf dem gemeinsamen steuerbaren Einkommen und Vermögen berechnet. Ist ein Ehepartner aus der Feuerwehrdienstpflicht entlassen oder befreit, bezahlen in ungetrennter Ehe lebende Ehepaare die Ersatzabgabe basierend auf der Hälfte des gemeinsamen steuerbaren Einkommens und Vermögens (Art. 12 Abs. 3 und 4).

58 Gemäss Bundesgesetz vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG), SR 661.

WEPG). Die Reineinkommensberechnung geht dabei von dem für die direkte Bundessteuer ermittelten Reineinkommen aus. Dazu gibt es aber zwei Einschränkungen:

- durch die Wehrpflichtersatzabgabe werden auch im Ausland erzielte Einkünfte erfasst, die den schweizerischen Einkommenssteuern nicht unterliegen;
- hingegen fallen das Erwerbseinkommen und der Vermögensertrag der Ehefrau nicht in die Einkommensberechnung.

Nach geltendem Recht hat die Veranlagung jeweils eine Abrechnung der Einkünfte der Ehefrau und eine Aufrechnung von mit diesen Einkünften zusammenhängenden Abzügen (z.B. Berufsauslagen, Beiträge Säule 3a) zu enthalten. Das heutige Auf- und Abrechnungsverfahren ist daher aufwändig.

Die Einführung der Individualbesteuerung würde sich daher vorteilhaft auf das Veranlagungsverfahren auswirken, weil die aufwändigen Auf- und Abrechnungen von Einkünften und Abzügen bei verheirateten Ersatzpflichtigen entfallen und insbesondere bei der reinen Individualbesteuerung die Vermögenserträge individuell zugewiesen werden. Mit dieser individuellen Zuweisung kann Artikel 11 WPEG nachgelebt werden, wonach lediglich die Einkünfte des Ersatzpflichtigen der Ersatzabgabe unterliegen.

## **5.2 Auswirkungen auf andere Rechtsgebiete**

### **5.2.1 AHV/IV und andere Sozialversicherungen**

#### **5.2.1.1 Die Regelungen für Ehepaare in der AHV/IV<sup>59</sup>**

Das heutige System der AHV/IV knüpft in verschiedenen Bereichen an den Zivilstand an, insbesondere an die eheliche Gemeinschaft. Die Ehe, aber auch deren Auflösung durch Tod oder Scheidung, hat Auswirkungen auf die Beitragspflicht und die Versicherungsleistungen. Paare in eingetragener Partnerschaft sind den Ehepaaren grundsätzlich gleichgestellt.<sup>60</sup> Die Lebensgemeinschaft «Konkubinat» ist in der AHV/IV unbeachtlich.

#### **5.2.1.2 Die Regelungen für Ehepaare in anderen Sozialversicherungen**

Der Zivilstand hat auch Einfluss auf die Leistungen anderer Sozialversicherungen, insbesondere in der beruflichen Vorsorge, in der Unfallversicherung und in der Militärversicherung.<sup>61</sup>

#### **5.2.1.3 Auswirkungen einer Individualbesteuerung**

Bei einer Einführung der Individualbesteuerung würde das Steuersystem somit im Widerspruch zu den Sozialversicherungen stehen. Es würde sich die Frage stellen, ob es sich diesfalls weiterhin rechtfertigen würde, Konkubinatspaare und Ehepaare in den Sozialversicherungen unterschiedlich zu behandeln. Beispielsweise müsste begründet werden, warum sich die Höhe der AHV-Rente daran orientieren soll, ob ein Paar mit oder ohne Trauschein zusammenlebt. Andererseits müssten auch die heutigen Privilegien der Ehepaare im Vergleich zu den Konkubinatspaaren überdacht werden, d.h. bei einer allfälligen Aufhebung der Rentenplafonierung müssten als Ausgleichsmassnahmen Anpassungen bei den heutigen Begünstigungen für Ehepaare in den Sozialversicherungen in Betracht gezogen werden.

## **5.2.2 Krankenkassenprämienverbilligungen**

Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)<sup>62</sup> sieht in Art. 65 bis 66a vor, dass die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren.

Wer Anspruch auf Prämienverbilligung hat, ist kantonale geregelt. Massgebende Kriterien sind das Einkommen, das Vermögen, der Zivilstand und die Anzahl Kinder. Ermittelt werden die

59 Vgl. etwa die Botschaft vom 23. Oktober 2013 zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe», BBl 2013 8513.

60 Art. 13a des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG).

61 Vgl. dazu die Botschaft vom 23. Oktober 2013 zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe», BBl 2013 8513, hier 8524.

62 SR 832.10, vgl. auch die zugehörigen Verordnungen, SR 832.112.4 und SR 832.112.5.

Prämienverbilligungen über die Steuerveranlagung. Die kantonalen Systeme der Krankenkassenprämienverbilligung unterscheiden sich dabei stark. Zum Teil knüpfen die Prämienverbilligungen etwa am Reineinkommen oder am steuerbaren Einkommen bei der direkten Bundessteuer an, zum Teil auch am Nettoeinkommen oder an Daten aus der Steuererklärung für die kantonale Einkommenssteuer. In vielen Kantonen werden die anspruchsberechtigten Personen direkt von der Verwaltung informiert. In gewissen Kantonen herrscht hingegen Antragspflicht.

Bei Ehepaaren basieren die Berechnungen für die Prämienverbilligungen heute auf dem Familieneinkommen und -vermögen. Diese können bei der gemeinsamen Veranlagung der Steuererklärung entnommen werden. Bei der Einführung der Individualbesteuerung stellt sich die Frage, auf welcher Basis die Prämienverbilligungen zu berechnen sind. Soll nur noch auf das Einkommen und Vermögen der Einzelperson abgestellt werden, unabhängig vom Zivilstand und den Familienverhältnissen, oder soll bei Ehepaaren weiterhin auf das Familieneinkommen und -vermögen abgestellt werden? Im letzteren Fall müssten entweder die zuständigen Behörden oder die antragstellende Person auch über die Steuerfaktoren des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin verfügen, zu welchen insbesondere die antragstellende Person je nach Ausgestaltung der Individualbesteuerung keinen direkten Zugriff hat. Wird nur noch auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Einzelperson abgestellt, könnte es zum Beispiel dazu kommen, dass die Person, die selber nur über bescheidene Einkommen und Vermögen verfügt, aber mit einem reichen Partner bzw. einer reichen Partnerin verheiratet ist, Prämienverbilligungen erhält.

### 5.2.3 Tarife für Kindertagesstätten

Die externe Kinderbetreuung wird von den Gemeinden sehr unterschiedlich subventioniert. Die Tarife für Kindertagesstätten (Kita) hängen dabei stark von der Einkommenshöhe der steuerpflichtigen Personen und dem Umfang der staatlichen Subventionierung ab. Der Gebührentarif ist in der Regel nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern abgestuft. Die Gebühren bemessen sich regelmässig nach der Familiengrösse, nach dem massgebenden jährlichen Einkommen und Vermögen der Familie und der Betreuungsdauer.

Anrechenbar ist das Einkommen der Eltern, die mit dem betreuten Kind im gleichen Haushalt wohnen. Wohnt das Kind nur bei einem Elternteil, ist neben dessen Einkommen und Vermögen in der Regel auch das Einkommen und Vermögen einer Partnerin oder eines Partners zu berücksichtigen, mit dem dieser Elternteil in einer Ehe, einer eingetragenen Partnerschaft oder in einem Konkubinat zusammenlebt. Einkommen und Vermögen einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners werden dabei etwa berücksichtigt, wenn sie gemeinsame Kinder haben oder wenn das Konkubinat länger als fünf Jahre dauert.<sup>63</sup>

Bei Ehepaaren können heute das Familieneinkommen und -vermögen der gemeinsamen Steuererklärung entnommen werden. Bei der Einführung der Individualbesteuerung stellt sich auch hier die Frage, auf welcher Basis die Kitatarife zu berechnen sind. Es ist davon auszugehen, dass weiterhin auf das Einkommen derjenigen Personen abzustellen ist, die mit dem Kind in einem Haushalt leben. Da dies heute bereits auch unter bestimmten Voraussetzungen bei im Konkubinat lebenden Personen der Fall ist, bei welchen keine gemeinsame Veranlagung besteht, dürfte die Einführung der Individualbesteuerung hier in der Praxis zu keinen Problemen führen.

63 Vgl. dazu etwa die Art. 20a ff. der Verordnung vom 2.1.2011 über die Angebote zur sozialen Integration des Kt. BE (ASIV), BSG 860.113.

## Anhang

### 1 **Geltende Ehepaarbesteuerung**

#### 1.1 **Direkte Bundessteuer**

##### 1.1.1 **Grundsatz**

Der für die Ehepaarbesteuerung massgebende Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990<sup>64</sup> über die direkte Bundessteuer (DBG) sieht die Gemeinschaftsbesteuerung vor. Die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Eheleute werden unabhängig vom Güterstand zusammengerechnet. Eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare werden der Ehe gleichgestellt (Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup> DBG).

Das DBG kennt drei Tarife für die Besteuerung der natürlichen Personen (Mehrfachtarifsystem). Artikel 36 DBG sieht einen Grundtarif (Abs. 1), einen Tarif für verheiratete Personen (Verheiratetentarif, Abs. 2) sowie einen Tarif für Personen, die mit Kindern zusammenleben (Elterntarif, Abs. 2<sup>bis</sup>), vor. Das Gesamteinkommen eines Ehepaares wird dabei zum Verheiratetentarif (Art. 36 Abs. 2 DBG) besteuert. Lebt das Ehepaar mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammen und bestreitet es deren Unterhalt zur Hauptsache, so kommt der Elterntarif zur Anwendung. Dieser basiert auf dem Verheiratetentarif, enthält jedoch eine zusätzliche Entlastung in Form eines Abzugs vom Steuerbetrag von 251 Franken (Stand 2021) pro Kind und Jahr.

##### 1.1.2 **Zweiverdienerabzug**

Vom niedrigeren Erwerbseinkommen der beiden Eheleute ist ein Abzug von 50 Prozent mit einem Mindestbetrag von 8100 Franken und einem Höchstbetrag von 13 400 Franken (Stand 2021) zuzulassen (Art. 33 Abs. 2 DBG). Der Abzug wird gewährt, wenn die Eheleute in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und beide ein Erwerbseinkommen erzielen.

Der Zweiverdienerabzug wird nicht nur bei unselbstständiger Tätigkeit der Eheleute, sondern auch bei erheblicher Mitarbeit der Ehefrau oder des Ehemanns im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des Ehemanns oder der Ehefrau gewährt. In diesem Fall wird der Ehefrau und dem Ehemann je die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommens zugewiesen. Eine abweichende Aufteilung ist vom Ehepaar nachzuweisen.

##### 1.1.3 **Verheiratetenabzug**

Sämtlichen Ehepaaren wird zudem ein Verheiratetenabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG) gewährt. Dieser beträgt 2600 Franken (Stand 2021). Der Abzug ist als fixer Sozialabzug pro Ehepaar konzipiert und berücksichtigt den Zivilstand der Ehe, mit der Folge, dass die Steuerbelastung von Ehepaaren allgemein etwas gesenkt wird. In Verbindung mit dem Zweiverdienerabzug wird die verfassungswidrige Mehrbelastung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den wirtschaftlich gleichgestellten Zweiverdienerkonkubinatspaaren reduziert. Von dieser Steuerentlastung profitieren aber auch Rentnerhepaare, Einverdienerhepaare und Ehepaare, deren Einkünfte aus anderer Quelle als Erwerbseinkommen stammen.

##### 1.1.4 **Verfahrensrechtliche Stellung der Ehepaare**

Die Eheleute üben ihre Verfahrensrechte und -pflichten gemeinsam aus.<sup>65</sup> Dies bedeutet namentlich, dass sie die Steuererklärung gemeinsam unterschreiben. Fehlt die Unterschrift von Ehemann oder Ehefrau, so ist ihm oder ihr eine Frist anzuberaumen; läuft diese unbenutzt ab, so wird die vertragliche Vertretung unter ihnen angenommen. Rechtsmittel und andere Eingaben gelten als rechtzeitig eingereicht, wenn der Ehemann oder die Ehefrau innert Frist

64 SR 642.11

65 Vgl. dazu Behnisch Brigitte, Die Stellung der Ehegatten im Veranlagungs-, Rechtsmittel-, Bezugs- und Steuerstrafverfahren, Berner Beiträge zu Steuer- und Wirtschaftsrecht, Heft 6, Bern 1992.

handelt. Schliesslich sind sämtliche Mitteilungen der Steuerbehörden grundsätzlich an die Eheleute gemeinsam zu richten, es sei denn, die Eheleute hätten eine gemeinsame Vertretung bestellt.<sup>66</sup> Gemeinsam zu veranlagenden Eheleuten steht überdies ein gegenseitiges Akteneinsichtsrecht zu.<sup>67</sup>

Leben die Eheleute hingegen in gerichtlich oder tatsächlich getrennter Ehe, so werden sie getrennt besteuert. Die Zustellung der Mitteilungen erfolgt dabei gesondert an den Ehemann und die Ehefrau.<sup>68</sup>

### 1.1.5 Haftung der Ehepaare

Die Eheleute haften solidarisch für die Gesamtsteuer (Art. 13 Abs. 1 DBG). Die grundsätzlich solidarische Haftung der Ehefrau und des Ehemanns ist die Konsequenz des Prinzips der steuerlichen Einheit der Familie. Die Solidarhaftung erstreckt sich auf den gesamten Steuerbetrag des Ehepaars. Sie ist an die Gemeinschaftsbesteuerung gekoppelt und beginnt mit der Steuerperiode, in welcher sich das Ehepaar vermählt hat.

Die Solidarhaftung entfällt, wenn die Ehefrau oder der Ehemann zahlungsunfähig wird (Art. 13 Abs. 1 DBG). Der Eintritt der Zahlungsunfähigkeit hat zur Folge, dass hinsichtlich aller noch geschuldeten Steuern die Ehefrau und der Ehemann nur noch für den eigenen Anteil an der Gesamtsteuer haften.

Sobald das Ehepaar rechtlich oder tatsächlich getrennt lebt, entfällt jede Solidarhaftung. Dieser Ausschluss der Solidarhaftung gilt nicht nur für künftige, sondern auch für alle bestehenden Steuerforderungen, die während der Dauer des Zusammenlebens entstanden sind (Art. 13 Abs. 2 DBG).

Zudem haften die Eltern solidarisch für denjenigen Teil an der Gesamtsteuer, der auf das Kindereinkommen entfällt (Art. 13 Abs. 1 DBG).

### 1.1.6 Steuerstrafrecht

Die Ehefrau bzw. der Ehemann kann nur für die Hinterziehung der eigenen Steuerfaktoren (Einkommens- und Vermögensbestandteile) gebüsst werden. Diejenige Person, die die Einkünfte ihres Partners bzw. ihrer Partnerin nicht richtig deklariert, verletzt die eigenen Rechtspflichten nicht und kann daher nicht als Täter bzw. Täterin der Steuerhinterziehung bestraft werden.

Der Ehemann oder die Ehefrau kann aber – wie jede andere Person – als Teilnehmer bzw. Teilnehmerin an einer Steuerhinterziehung seines Partners oder seiner Partnerin, d.h. wegen Anstiftung, Gehilfenschaft oder Mitwirkung, bestraft werden. Das DBG hebt allerdings ausdrücklich hervor, dass die Unterzeichnung der gemeinsamen Steuererklärung für sich allein keine Teilnahme oder Mitwirkung an einer Hinterziehung der Steuerfaktoren der anderen Person darstellt.<sup>69</sup>

### 1.1.7 Steuerrechtlicher Wohnsitz der Eheleute

Gemäss Praxis der direkten Bundessteuer besteht beim Vorliegen zweier verschiedener Wohnsitze der beiden Eheleute kein Anlass zu einer getrennten Veranlagung, solange diese an der Fortführung der ehelichen Gemeinschaft festhalten und diesen Willen auch zum Ausdruck bringen.<sup>70</sup> Werden von beiden Seiten Mittel für die gemeinsame Lebenshaltung eingesetzt, sind die Eheleute trotz eigener Wohnung und gegebenenfalls auch eigenem zivilrechtlichem Wohnsitz zusammen zu veranlagern.

Haben die Eheleute je einen eigenen zivilrechtlichen Wohnsitz, leben aber gleichwohl faktisch in ungetrennter Ehe, werden sie dort veranlagt, wo sich ihre überwiegenden persönlichen und wirtschaftlichen Interessen befinden (Art. 105 Abs. 1 DBG). Ist dieser Ort der Ver-

66 Art. 117 Abs. 3 DBG

67 Art. 114 Abs. 1 DBG

68 Art. 117 Abs. 4 DBG

69 Art. 180 DBG; Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 16.2.

70 Vgl. dazu das Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 1.3.

anlagung ungewiss oder streitig, so wird er, wenn die Veranlagungsbehörden nur eines Kantons in Frage kommen, von der kantonalen Verwaltung für die direkte Bundessteuer bestimmt. Kommen die Veranlagungsbehörden mehrerer Kantone in Frage und können sich die Kantone nicht einigen, so wird der Veranlagungsort durch die ESTV bestimmt (Art. 108 DBG).

### 1.1.8 Ehepaarbesteuerung im Steuerharmonisierungsgesetz

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>71</sup> über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) folgt im Bereich der Ehepaar- und Familienbesteuerung grundsätzlich dem DBG und legt die Gemeinschaftsbesteuerung fest (Art. 3 Abs. 3 StHG). Eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare werden der Ehe gleichgestellt (Art. 3 Abs. 4 StHG).

### 1.1.9 Ehepaarbesteuerung in den kantonalen Steuergesetzen

Alle kantonalen Steuergesetze enthalten Entlastungsmassnahmen für Ehepaare. Die Form und das Ausmass der Entlastung ist jedoch sehr unterschiedlich geregelt (Stand: 2021):

- In acht Kantonen gilt ein Doppeltarifsystem (ZH, BE, LU, ZG, BS, AR, TI und JU).
- Sieben Kantone kennen ein Vollsplitting (FR, BL, AI, SG, AG, TG und GE) und sieben ein Teilsplitting (SZ, SO, SH und GR: Divisor 1,9; NW: Divisor 1,85; NE: Divisor 1,8181; GL: Divisor 1,6). 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.
- Der Kanton Waadt verfügt über ein Familienquotientensystem (Besteuerung nach Konsumeinheiten): Um den Steuersatz zu bestimmen, wird das Gesamteinkommen durch einen von der Anzahl Familienmitglieder abhängigen variablen Divisor geteilt. Es handelt sich dabei um eine Sonderform des Splittings.
- Der Kanton Wallis kennt einen Einheitstarif. Die Entlastung der Ehepaare erfolgt mittels Steuerrabatt für Ehepaare. Die Steuer ermässigt sich um 35 %, jedoch mindestens um 650 Franken und höchstens um 4680 Franken.
- In zwei Kantonen (UR, OW) ist der Steuertarif proportional ausgestaltet:  
Im Kanton Uri bestehen dabei unterschiedliche Freibeträge für Verheiratete und Unverheiratete: Für Verheiratete 25'600 Franken, für Alleinstehende 14'600 Franken, für Alleinerziehende 20'100 Franken. Daraus resultiert ein indirekt progressives Steuersystem.  
Im Kanton Obwalden wird der proportionale Tarif durch einen einkommensabhängigen Abzug für bescheidene Einkommen ergänzt, wodurch dennoch eine gewisse direkte Progression entsteht. Die Entlastung der Verheirateten erfolgt mittels eines Ehepaarabzugs in der Höhe von 20 % des Reineinkommens, der mindestens 4300 Franken, höchstens aber 10 000 Franken beträgt.

## 2 Geltende Besteuerung der Konkubinatspaare

### 2.1 Grundsatz

Im Gegensatz zu Ehepaaren werden Konkubinatspaare stets individuell veranlagt. Ihre Einkommen werden nicht addiert. Bei Konkubinatspaaren ohne Kinder werden die Partner und Partnerinnen wie alleinstehende Personen je zum Grundtarif besteuert. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern gelangt je nach Konstellation für den Partner oder die Partnerin oder beide der Elterntarif zur Anwendung.<sup>72</sup> Nachfolgend werden einige ausgewählte Themen zur Besteuerung der Konkubinatspaare dargestellt:

---

71 SR 642.14  
72 Vgl. dazu Ziff. 2.7.

## 2.2 Unterhaltsleistungen

Das Konkubinat als eheähnliche Lebensgemeinschaft ist im ZGB nicht geregelt.<sup>73</sup> Im Gegensatz zu den Ehepaaren besteht unter Konkubinatspartnern und -partnerinnen keine familienrechtliche Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung. Für die Bestreitung der eigenen Bedürfnisse sind sie daher grundsätzlich selber verantwortlich. Für Konkubinatspaare kann allenfalls das Recht der einfachen Gesellschaft Anwendung finden.<sup>74</sup>

Erbringt ein Konkubinatspartner bzw. eine Konkubinatspartnerin dem anderen Partner oder der anderen Partnerin Naturalleistungen (in Form von Kost und Logis) oder ein Entgelt für die Führung des Haushaltes, ist dies gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Lohn im Sinne des AHV-Gesetzes.<sup>75</sup>

Bei den Steuern führen diese Leistungen beim Empfänger oder bei der Empfängerin nicht zu steuerbarem Einkommen. Dementsprechend können diese Leistungen beim leistenden Partner bzw. bei der leistenden Partnerin auch nicht vom Einkommen abgezogen werden.<sup>76</sup>

Die Unterhaltsbeiträge für das minderjährige Kind sind vom empfangenden Elternteil zu versteuern. Der leistende Elternteil kann diese Alimentenleistungen in Abzug bringen.<sup>77</sup>

## 2.3 Konkubinatspaare mit gemeinsamer Liegenschaft

### 2.3.1 Steuerwert der Liegenschaft

Der Eigentümer bzw. die Eigentümerin einer Liegenschaft hat diese als Vermögen zu versteuern. Sind die Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen Miteigentümer bzw. Miteigentümerinnen, hat jeder oder jede seinen Anteil an der Liegenschaft zu versteuern. Massgebend ist die sachenrechtliche Quote gemäss Grundbucheintrag. Bei hälftigem Miteigentum muss also jeder oder jede die Hälfte des Verkehrs- oder Ertragswertes bzw. des amtlichen Wertes versteuern.<sup>78</sup> Bei Gesamteigentum handelt es sich um gemeinschaftliches Eigentum ohne Quotenteilung. Die Eigentümer sind nicht wie beim Miteigentum nach Bruchteilen im Grundbuch eingetragen, sondern sie bilden eine Eigentumsgemeinschaft zur gesamten Hand. Hinsichtlich Besteuerung werden Gesamteigentümer wie Miteigentümer behandelt. In der Regel wird angenommen, dass die Gemeinschaftler und Gemeinschaftlerinnen gleichmässig anteilsberechtig sind, solange nichts anderes nachgewiesen wird (z.B. durch Vertrag oder Gesetzesvorschriften).<sup>79</sup>

### 2.3.2 Besteuerung des Eigenmietwertes

Der Eigenmietwert ist von den Eigentümern und Eigentümerinnen als Ertrag aus unbeweglichem Vermögen zu versteuern. Sind die Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen Miteigentümer bzw. Miteigentümerinnen, haben sie den Eigenmietwert im Umfang ihres Anteils an der Liegenschaft zu versteuern. Massgebend ist die sachenrechtliche Quote gemäss Grundbucheintrag. Bei hälftigem Miteigentum bzw. Gesamteigentum haben die Miteigentümer bzw. Miteigentümerinnen oder Gesamteigentümer bzw. Gesamteigentümerinnen folglich je die Hälfte des Eigenmietwertes bzw. der Einkünfte als Einkommen zu versteuern.<sup>80</sup>

73 Vgl. BGE 121 V 125 E. 2 c) cc) und BGE 125 V 205 E. 7 a).

74 Vgl. dazu BGE 4A\_383/2007 vom 19. Dezember 2007, E. 4.1: Beim Zusammenleben von zwei Personen muss in jedem einzelnen Fall näher geprüft werden, ob und inwieweit die konkreten Umstände die Anwendung der Regeln über die einfache Gesellschaft erlauben. Es sind Konkubinatsverhältnisse denkbar, in denen die Partner sich in jeder Beziehung eine derart starke Selbstständigkeit bewahren, dass für die Annahme einer einfachen Gesellschaft kein Raum bleibt. Von der Verfolgung eines gemeinsamen Zweckes mit gemeinsamen Kräften oder Mitteln kann nur dort gesprochen werden, wo ein Wille besteht, die eigene Rechtsstellung einem gemeinsamen Zweck unterzuordnen, um auf diese Weise einen Beitrag an die Gemeinschaft zu leisten. Auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Konkubinatspartnern ist jedoch Gesellschaftsrecht stets nur insoweit anwendbar, als ein Bezug zur Gemeinschaft gegeben ist. Daher ist nicht ausgeschlossen, dass zwischen den Partnern nebst der einfachen Gesellschaft noch besondere Auftrags- oder sonstige Vertragsverhältnisse bestehen (mit Hinweisen auf BGE 108 II 204).

75 BGE 125 V 205

76 Vgl. dazu etwa die Praxis des Kantons Bern unter [www.taxinfo.sv.fin.be.ch](http://www.taxinfo.sv.fin.be.ch).

77 Vgl. dazu auch Ziff. 3.4.

78 Vgl. zur Bestimmung des Steuerwerts von Liegenschaften Art. 14 Abs. 1 und 2 StHG. Die Kantone bewerten die nicht landwirtschaftlichen Liegenschaften mehrheitlich zum Verkehrswert, zum Ertragswert oder zum Verkehrswert unter Berücksichtigung des Ertragswerts. Vereinzelte Kantone kennen zusätzlich noch andere Bewertungsvorschriften.

79 Vgl. etwa § 85 Abs. 2 StG Basel-Landschaft.

80 BGer 2C\_427/2014 vom 13. April 2015, E. 5.1.

### 2.3.3 Liegenschaftsunterhaltskosten

Bei Liegenschaften im Privatvermögen können Unterhaltskosten als Gewinnungskosten abgezogen werden. Dieser Abzug kann nur für jenen Anteil an der Liegenschaft geltend gemacht werden, welcher der steuerpflichtigen Person gehört und von ihr mit dem Eigenmietwert im Einkommen versteuert wird. Sind die Partner bzw. Partnerinnen Miteigentümer bzw. Miteigentümerinnen, können sie die Unterhaltskosten je nur für den Anteil an der Liegenschaft abziehen, der ihnen gehört. Trägt beispielsweise ein Konkubinatspartner bzw. eine -partnerin bei einer hälftigen Miteigentümerschaft der gemeinsam bewohnten Liegenschaft sämtliche Unterhaltskosten, so kann er oder sie gleichwohl nur die Hälfte davon abziehen.<sup>81</sup> Der andere Miteigentümer bzw. die andere Miteigentümerin kann – mangels effektiver Ausgaben – keinen Abzug geltend machen.

### 2.3.4 Hypothekarschuld

Der Hypothekarkredit zeichnet sich dadurch aus, dass die Kreditgewährung mit einer Sicherstellung des Kredits durch ein Grundpfand gekoppelt ist. Treten mehrere Kreditnehmer bzw. Kreditnehmerinnen (z.B. das Konkubinatspaar) als Vertragspartei auf, sind sie regelmässig Solidarschuldner bzw. -schuldnerinnen (Art. 143 ff. OR).

Bei der Vermögenssteuer kann jede Person die Schulden abziehen, für die sie rechtlich haftbar ist:

Sind die Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen Miteigentümer bzw. Miteigentümerinnen, haftet jedoch nur eine Person für die ganze Hypothekarschuld, so ist nur die haftende Person zum Abzug berechtigt.

Haften die Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen als Miteigentümer bzw. Miteigentümerinnen solidarisch für die Hypothekarschuld, kann jede Person den von ihr nach der internen Quote (z.B. 60 zu 40%) zu tragenden Anteil an der Gesamtschuld abziehen. Sind bei hälftigem Miteigentum beide Hypothekarschuldner bzw. Hypothekarschuldnerinnen und ist nichts anderes vertraglich vereinbart, können der Partner bzw. die Partnerin je die Hälfte der Schuld abziehen.

Haften die Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen solidarisch für die Hypothekarschuld, aber nur eine Person ist Eigentümerin der Liegenschaft, auf dem das Grundpfand lastet, sind gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>82</sup> gleichwohl beide zum Schuldenabzug berechtigt, sofern und soweit auch im internen Verhältnis eine Verpflichtung zur Übernahme eines entsprechenden Anteils an der Schuld besteht. Die Person, die nicht Eigentümerin ist, jedoch ebenfalls für die auf dem Hypothekenvertrag ruhende Grundforderung haftet, wird auch als Schuldnerin der Bank qualifiziert. Ihre Schuld ist eine "eigene" im Sinne des Zivilrechts und daher auch des Steuerrechts.<sup>83</sup>

### 2.3.5 Schuldzinsen

Zum Abzug der Schuldzinsen ist die Person des Konkubinats berechtigt, die Schuldnerin ist. Voraussetzung für einen entsprechenden Abzug ist somit, dass es sich um Zinsen für eine eigene Schuld handelt und diese selber getragen werden. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es dabei nicht erforderlich, dass die steuerpflichtige Person Eigentümerin der betreffenden Liegenschaft ist.<sup>84</sup>

Haften die Konkubinatspartner bzw. -partnerinnen solidarisch für die Schuld, darf jede Person nur die Schuldzinsen bis zum Betrag der Schuld abziehen, für welche sie definitiv haftet, d.h. gemäss der internen Quote an dem von ihr zu tragenden Anteil an der Gesamtschuld.<sup>85</sup> Die getroffene Lastenverteilung muss klar nachgewiesen werden können. Zudem darf keine Missbrauchsabsicht bestehen.<sup>86</sup>

81 BGer 2C\_427/2014 vom 13. April 2015, E.5.2 f.

82 BGer 2C\_142/2014 vom 13. April 2015, 2015 E. 3.4.1 ff.

83 Vgl. dazu auch beispielsweise das St. Galler Steuerbuch, StB 34 Nr. 2.

84 BGer 2C\_142/2014 vom 13. April 2015, E. 3.4.1 ff, St. Galler Steuerbuch, StB 34 Nr. 2.

85 BGer 2A.508/2011 vom 22. Juni 2002, E. 2.1 = StR 2001, 564.

86 BGer 2C\_142/2014 vom 13. April 2015, E. 3.4.7 f.

## **2.4 Selbstständige Erwerbstätigkeit eines Konkubinatspaares bzw. Mitarbeit eines Partners bzw. einer Partnerin im Betrieb der anderen Person**

Die in gemeinsamer Verantwortung des Konkubinatspaares und mit adäquaten Beiträgen ausgeübte selbstständige Erwerbstätigkeit mit dem daraus resultierenden Anspruch auf gleiche Entlohnung richtet sich wie bei übrigen Geschäftspartnern nach den Gesellschafts- und Arbeitsverträgen. Bei der Mitarbeit des einen Partners bzw. der einen Partnerin in untergeordneter Funktion im Betrieb der anderen Person ist auf den Arbeitsvertrag bzw. auf den Lohnausweis abzustellen.

## **2.5 Unterstützungsabzug**

Gemäss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b DBG kann der Unterstützungsabzug nicht beansprucht werden für den Ehegatten bzw. die Ehegattin und für Kinder, für die ein Kinderabzug gewährt wird. Fraglich ist, ob ein Konkubinatspartner bzw. -partnerin für die andere Person allenfalls einen Unterstützungsabzug geltend machen kann.<sup>87</sup> Die meisten Kantone sehen – trotz des Fehlens von harmonisierungsrechtlichen Vorgaben im Bereich der Sozialabzüge – ebenfalls einen Sozialabzug für Steuerpflichtige vor, die andere Personen unterstützen.<sup>88</sup> Die Ausgestaltung und die Praxis in den Kantonen hierzu ist sehr unterschiedlich:

Während bei Konkubinatspaaren einige Kantone bei Leistungen der einen Person an die andere die Möglichkeit der Gewährung eines Unterstützungsabzugs ausschliessen,<sup>89</sup> ist in anderen Kantonen die Geltendmachung des Unterstützungsabzugs für den Konkubinatspartner bzw. die -partnerin nicht per se unmöglich.<sup>90</sup>

Das Fehlen einer Erwerbstätigkeit ist in diesen Kantonen in der Regel nicht ausreichend, um eine Unterstützungsbedürftigkeit zu begründen. Es müssen zusätzliche Gründe (bspw. gesundheitliche) für die fehlende Erwerbstätigkeit bestehen. Für die Inanspruchnahme des Unterstützungsabzugs im Konkubinat gelten dabei die allgemeinen Voraussetzungen: Die Leistung hat unentgeltlich, d.h. ohne Gegenleistung zu erfolgen, die unterstützte Person muss erwerbsunfähig oder beschränkt erwerbsfähig und unterstützungsbedürftig sein.

## **2.6 Eherelevante Abzüge**

Der Zweiverdienerabzug (Art. 33 Abs. 2 DBG; Art. 9 Abs. 2 Bst. k StHG) und der Verheiratenabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG) können von den Konkubinatspaaren nicht geltend gemacht werden.

## **2.7 Tarife**

Bei der direkten Bundessteuer werden bei Konkubinatspaaren ohne Kinder die Partner je nach dem Grundtarif gemäss Artikel 36 Absatz 1 DBG besteuert.

Bei Konkubinatspaaren mit gemeinsamen Kindern wird ein Elternteil nach dem Grundtarif, der andere zum Elterntarif gemäss Artikel 36 Absatz 2<sup>bis</sup> DBG besteuert. Zu den Zuteilungsregeln des Elterntarifs vergleiche Ziffer 3.4.

Bis 2011 mussten die Kantone aufgrund des StHG in ihren Steuergesetzen vorsehen, dass den verwitweten, getrenntlebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, die gleichen Entlastungsmassnahmen wie Ehepaaren gewährt werden. Diese kantonalen Regelungen wurden vom Bundesgericht für verfassungswidrig erachtet, da die beiden Kategorien nicht die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen.<sup>91</sup> Obwohl in der Folge das Bundesrecht angepasst wurde, werden in den Kantonen zum Teil

87 Gemäss Locher Peter, Kommentar DBG Teil I, 2. Auflage, 2019, Art. 35 DBG N 40 ist der Unterstützungsabzug nicht allein wegen eines Konkubinatsverhältnisses zu verweigern (mit Hinweisen). Gemäss Zweifel, Martin/Beusch, Michael (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, DBG, 3. Auflage, 2017, Art. 35 DBG N 25a kann durchaus auch im Konkubinat (und trotz Haushaltsführung) eine berechtigende Unterstützung vorliegen, wenn die objektiven Voraussetzungen erfüllt sind.

88 Vgl. dazu die Steuermäppchen der ESTV, auffindbar unter [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch).

89 Vgl. etwa Luzerner Steuerbuch, Band I, § 42 Nr. 5: Unterstützungsabzug; Graubünden, Art. 38 Abs. Bst. f StG.

90 Baselbieter Steuerbuch, Band I, 33 Nr. 2; Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 23.09.2013, SB.2012.00146.

91 Vgl. BGE 131 II 710 und 131 II 697

immer noch die gleichen Ermässigungen für die beiden Kategorien von steuerpflichtigen Personen gewährt.

## **2.8 Haftung für die Steuerschuld**

Jeder Partner bzw. jede Partnerin haftet nur für die eigene Steuerschuld. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern haftet nur derjenige Elternteil für die Steuer auf dem Kindereinkommen, dem die elterliche Sorge zusteht, da diesem das Einkommen des Kindes – mit Ausnahme des Erwerbseinkommens – zugerechnet wird (vgl. Art. 9 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 3 Bst. a DBG).

Üben die Eltern die Sorge gemeinsam aus, wird das Einkommen des Kindes demjenigen Elternteil zugewiesen, der die Obhut innehat und die Unterhaltszahlungen erhält. Dieser haftet somit auch für die Steuerschulden, die auf das Kindereinkommen entfallen. Werden keine Unterhaltsbeiträge für das Kind geltend gemacht, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich das Kind in alternierender Obhut befindet und beide Elternteile gleich viel an den Unterhalt des Kindes beisteuern. In diesem Fall wird das Einkommen des Kindes hälftig aufgeteilt und je den Eltern zugerechnet. Beide Elternteile haften dabei solidarisch für die auf das Kindereinkommen entfallende Steuerschuld.

## **2.9 Steuerrechtlicher Wohnsitz einer im Konkubinat lebenden Person**

Der Wohnsitz einer im Konkubinat lebenden Person bestimmt sich nach den allgemeinen Grundsätzen.

Das Begründen eines Konkubinats impliziert nicht automatisch den Wechsel des Wohnsitzes. Vielmehr ist massgebend, ob die Begründung des Konkubinats auch die Verschiebung des Lebensmittelpunktes nach den allgemein gültigen Kriterien nach sich zieht. Davon darf wohl erst ausgegangen werden, wenn sich das Konkubinat bis zu einem gewissen Grad gefestigt hat und auch sonst anzunehmen ist, der Lebensmittelpunkt liege am Ort der gemeinsamen Wohnung.<sup>92</sup>

## **2.10 Verfahrensrechtliche Stellung des Konkubinatspartners bzw. der Konkubinatspartnerin**

Die Konkubinatspartnerin bzw. der Konkubinatspartner werden getrennt veranlagt. Jeder Partner bzw. jede Partnerin füllt eine eigene Steuererklärung aus. Die Zustellung der Mitteilungen erfolgt gesondert an die beiden Personen. Ihnen steht kein gegenseitiges Akteneinsichtsrecht zu.

## **2.11 Steuerstrafrecht**

Jeder Partner bzw. jede Partnerin kann nur für die Hinterziehung der eigenen Steuerfaktoren gebüsst werden. Ein Partner bzw. eine Partnerin kann aber – wie jede andere Person – als Teilnehmer bzw. Teilnehmerin an einer Steuerhinterziehung der anderen Person, d.h. wegen Anstiftung, Gehilfenschaft oder Mitwirkung, bestraft werden.

# **3 Kinder im geltenden Recht der direkten Bundessteuer**

## **3.1 Grundsatz**

Sind die Eltern verheiratet und werden sie gemeinsam veranlagt, wird das Einkommen der minderjährigen Kinder zum ehelichen Gesamteinkommen hinzugerechnet.

Bei nicht gemeinsam veranlagten Eltern wird bei der direkten Bundessteuer die Zuteilung des Einkommens wie folgt vorgenommen:<sup>93</sup>

Übt nur ein Elternteil die elterliche Sorge aus, wird das Einkommen des Kindes diesem Elternteil zugerechnet. Haben die getrenntlebenden Eltern die elterliche Sorge gemeinsam

92 Steuerpraxis des Kantons Thurgau, StP § 7 Nr. 2. Vgl. etwa auch BGE 115 Ia 212 E.3, BGer 2C\_73/2018 vom 3. Juni 2019, E. 3.1 f. und E. 4.2.1 f.

93 Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 3.

inne, ist auf die Obhut, d.h. die tatsächliche häusliche Gemeinschaft, abzustellen. Demjenigen Elternteil, der die Obhut innehält und Unterhaltsbeiträge für das Kind erhält, wird das Einkommen des Kindes zugeteilt. Werden keine Unterhaltsbeiträge für das Kind geltend gemacht, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich das Kind in alternierender Obhut befindet, und beide Elternteile gleich viel an den Unterhalt des Kindes beisteuern. In diesem Fall wird das Einkommen des Kindes je hälftig auf die Eltern aufgeteilt.

Bei Konkubinatspaaren mit gemeinsamem Sorgerecht, bei welchen keine Unterhaltsbeiträge für das Kind fliessen, wird in Anlehnung an die Regeln für getrenntlebende Eltern das Einkommen des Kindes somit hälftig auf die Eltern aufgeteilt.

Für Einkünfte aus einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit wird das Kind selbstständig besteuert (Art. 9 Abs. 2 DBG).

Kinder werden erstmals für die Steuerperiode, in der sie volljährig werden, vollumfänglich selbstständig veranlagt (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 14. August 2013 über die zeitliche Bemessung der direkten Bundessteuer<sup>94</sup>).

### **3.2 Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und des Tarifs bei verheirateten Eltern**

Bei verheirateten Eltern werden die kinderrelevanten Abzüge vom Gesamteinkommen der Eheleute in Abzug gebracht. Zudem kommt der Elterntarif zur Anwendung.

### **3.3 Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und der Tarife bei getrenntlebenden Eltern**

Die Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und die Tarife hängen bei getrenntlebenden Eltern mit minderjährigen Kindern und volljährigen in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehenden Kindern von der konkret vorliegenden Konstellation ab (gemeinsame/nicht gemeinsame elterliche Sorge, Unterhaltszahlungen/keine Unterhaltszahlungen, Wohnsitz des Kindes etc.). Die Details sind dem Kreisschreiben Nr. 30 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 21. Dezember 2010 betreffend «Ehepaar- und Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer» zu entnehmen. Im Zusammenhang mit der Einführung der Individualbesteuerung ist vor allem von Interesse, wie die Zuweisung bei Konkubinatspaaren im geltenden Recht erfolgt, weshalb im Folgenden detaillierter darauf eingegangen wird.

### **3.4 Zuweisung der kinderrelevanten Abzüge und der Tarife bei Konkubinatspaaren**

#### **3.4.1 Zivilrechtliche Aspekte**

Nicht miteinander verheiratete Eltern können eine Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge abgeben.<sup>95</sup> In der Erklärung bestätigen die Eltern, dass sie bereit sind, gemeinsam die Verantwortung für das Kind zu übernehmen, und sich über die Obhut und den persönlichen Verkehr oder die Betreuungsanteile sowie über den Unterhaltsbeitrag für das Kind verständigt haben. Bis die Erklärung vorliegt, steht die elterliche Sorge allein der Mutter zu (Art. 298a ZGB).

#### **3.4.2 Kinderabzug**

##### **Bei minderjährigen Kindern:**

Die Zuweisung des Kinderabzugs erfolgt je nach Konstellation der Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern:<sup>96</sup>

94 SR 642.117.1

95 Kurzkommentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Bächler/Jakob Hrsg., 2. Auflage 2018, Linus Cantieni/Rolf Vetterli, Art. 298 a, N. 1.

96 Vgl. dazu Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 14.6. ff.

Konstellation	Zuweisung des Kinderabzugs
- ohne gemeinsame elterliche Sorge - ohne Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der die elterliche Sorge innehält.
- ohne gemeinsame elterliche Sorge - mit Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der Unterhaltszahlungen erhält.
- mit gemeinsamer elterliche Sorge - ohne Unterhaltszahlungen	Jeder Elternteil erhält je den halben Kinderabzug.
- mit gemeinsamer elterliche Sorge - mit Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der Unterhaltszahlungen erhält.

### Bei volljährigen Kindern in Ausbildung:

Die Zuweisung des Kinderabzugs erfolgt auch hier je nach Konstellation der Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern:<sup>97</sup>

Konstellation	Zuweisung des Kinderabzugs
- Kind lebt bei den Eltern - mit Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der die Unterhaltszahlungen leistet. Leisten beide Elternteile Unterhaltszahlungen, kann derjenige Elternteil mit den höheren finanziellen Leistungen, d.h. in der Regel derjenige mit dem höheren Einkommen, den Kinderabzug geltend machen. Der andere kann den Unterstützungsabzug geltend machen, sofern seine Leistungen mindestens in der Höhe des Abzuges erfolgen.
- Kind lebt bei den Eltern - keine Unterhaltszahlungen	Der Elternteil mit den höheren finanziellen Leistungen. Hierbei ist davon auszugehen, dass dies derjenige mit dem höheren Einkommen ist.
- Kind lebt nicht bei den Eltern (Wohnsitz verlegt, d.h. das Kind hat einen eigenen Wohnsitz begründet und ist nicht Wochenaufenthalter) - mit Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der die Unterhaltszahlungen leistet. Leisten beide Unterhaltszahlungen, kann derjenige mit den höheren finanziellen Leistungen, d.h. in der Regel derjenige mit dem höheren Einkommen, den Kinderabzug geltend machen. Der andere kann den Unterstützungsabzug geltend machen, sofern seine Leistungen mindestens in der Höhe des Abzuges erfolgen.
- Kind lebt nicht bei den Eltern (Wohnsitz verlegt, d.h. das Kind hat einen eigenen Wohnsitz begründet und ist nicht Wochenaufenthalter) - ohne Unterhaltszahlungen	Kein Abzug

### 3.4.3 Versicherungsabzug für das Kind

Die Zuteilung des Versicherungsabzugs für die Kinder richtet sich nach der Zuteilung des Kinderabzugs bzw. des Unterstützungsabzugs.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 14.13. ff.  
<sup>98</sup> Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 7.

### 3.4.4 Kinderdrittbetreuungsabzug

Konkubinatspaare, die mit gemeinsamen Kindern, die das 14. Altersjahr noch nicht vollendet haben, zusammen in einem Haushalt leben, können den Abzug geltend machen, wenn beide Elternteile gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen bzw. in Ausbildung stehen oder erwerbsunfähig sind:

Konstellation	Zuweisung des Kinderdrittbetreuungsabzugs
- keine gemeinsame elterliche Sorge - keine Unterhaltszahlungen	Nur der Elternteil mit der elterlichen Sorge kann die von ihm nachgewiesenen Kosten der Kinderdrittbetreuung in Abzug bringen, aktuell jedoch höchstens 10'100 Franken. <sup>99</sup>
- keine gemeinsame elterliche Sorge - mit Unterhaltszahlungen	Gleiche Regelung wie bei Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge.
- gemeinsame elterliche Sorge	Jeder Elternteil kann maximal 5'050 Franken der nachgewiesenen Kosten für die Kinderdrittbetreuung in Abzug bringen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Eltern eine andere Aufteilung beantragen. Die beiden Elternteile haben sich diesfalls zu einigen. Betragen die geltend gemachten Kosten beider Elternteile zusammen mehr als den Maximalbetrag von 10'100 Franken, werden die Abzüge im Verhältnis der nachgewiesenen Kosten auf diesen Maximalbetrag gekürzt. <sup>100</sup>

Bei Paaren mit nicht gemeinsamen Kindern kann der Abzug nur von dem Partner bzw. der Partnerin beansprucht werden, der bzw. die die elterliche Sorge innehat.<sup>101</sup>

### 3.4.5 Elterntarif

#### Konkubinatspaare mit minderjährigen Kindern

Bei der Zuweisung des Elterntarifs ist zu unterscheiden, ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht und ob Unterhaltsleistungen für das Kind geltend gemacht werden:

Konstellation	Zuweisung des Elterntarifs
- keine gemeinsame elterliche Sorge - keine Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der die elterliche Sorge innehält
- keine gemeinsame elterliche Sorge - mit Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der Empfänger der Unterhaltszahlungen für das Kind ist.
- gemeinsame elterliche Sorge - mit Unterhaltszahlungen	Der Elternteil, der Empfänger der Unterhaltszahlungen für das Kind ist.

99 Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 8.4.3. Zurzeit bestehen politische Bestrebungen, den Abzug auf maximal 25'000 Franken zu erhöhen (vgl. die parlamentarische Initiative Markwalder 20.455).

100 Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 8.4.3.

101 Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 8.4.3.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeinsame elterliche Sorge</li> <li>- keine Unterhaltszahlungen</li> </ul>	<p>Es wird davon ausgegangen, dass der Elternteil mit dem höheren Einkommen hauptsächlich für den Unterhalt des Kindes aufkommt und daher den Elterntarif erhält.<sup>102</sup></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### Konkubinatspaare mit volljährigen Kindern in Ausbildung

Bei der Zuweisung des Elterntarifs ist auf die Unterhaltszahlungen bzw. auf den Wohnsitz des Kindes abzustellen:

<b>Konstellation</b>	<b>Zuweisung des Elterntarifs</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- mit Unterhaltszahlungen</li> <li>- Kind wohnt bei den Eltern</li> </ul>	<p>Leistet nur ein Elternteil Unterhaltszahlungen, kann dieser den Elterntarif geltend machen. Leisten beide Elternteile Unterhaltszahlungen, ist davon auszugehen, dass der Elternteil mit den höheren finanziellen Leistungen, d.h. in der Regel derjenige mit dem höheren Einkommen, hauptsächlich für den Unterhalt des Kindes sorgt. Diesem wird der Elterntarif gewährt.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Unterhaltszahlungen</li> <li>- Kind wohnt bei den Eltern</li> </ul>	<p>Der Elternteil mit dem höheren Reineinkommen, da davon ausgegangen wird, dass er höhere finanzielle Beiträge an das Kind erbringt.<sup>103</sup></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kind wohnt nicht bei den Eltern</li> </ul>	<p>Beide Elternteile werden zum Grundtarif besteuert.</p>

<sup>102</sup> Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 13.4.2. Das Bundesgericht weist demgegenüber im speziellen Fall von getrenntlebenden Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge, welche die alternierende Obhut gleichmässig ausüben, keine Unterhaltsbeiträge leisten und vereinbart haben, dass sie den Unterhalt des Kindes zu gleichen Teilen übernehmen, den Elterntarif dem Elternteil mit dem tieferen Einkommen zu, da dieser den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestreite. Die von der ESTV vorgesehene Lösung, welche den reduzierten Steuertarif dem Elternteil mit dem höheren Einkommen gewährt, verstosse in einer solchen Konstellation gegen das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in vertikaler Richtung (BGE 141 II 338 E. 6 S.345 ff).

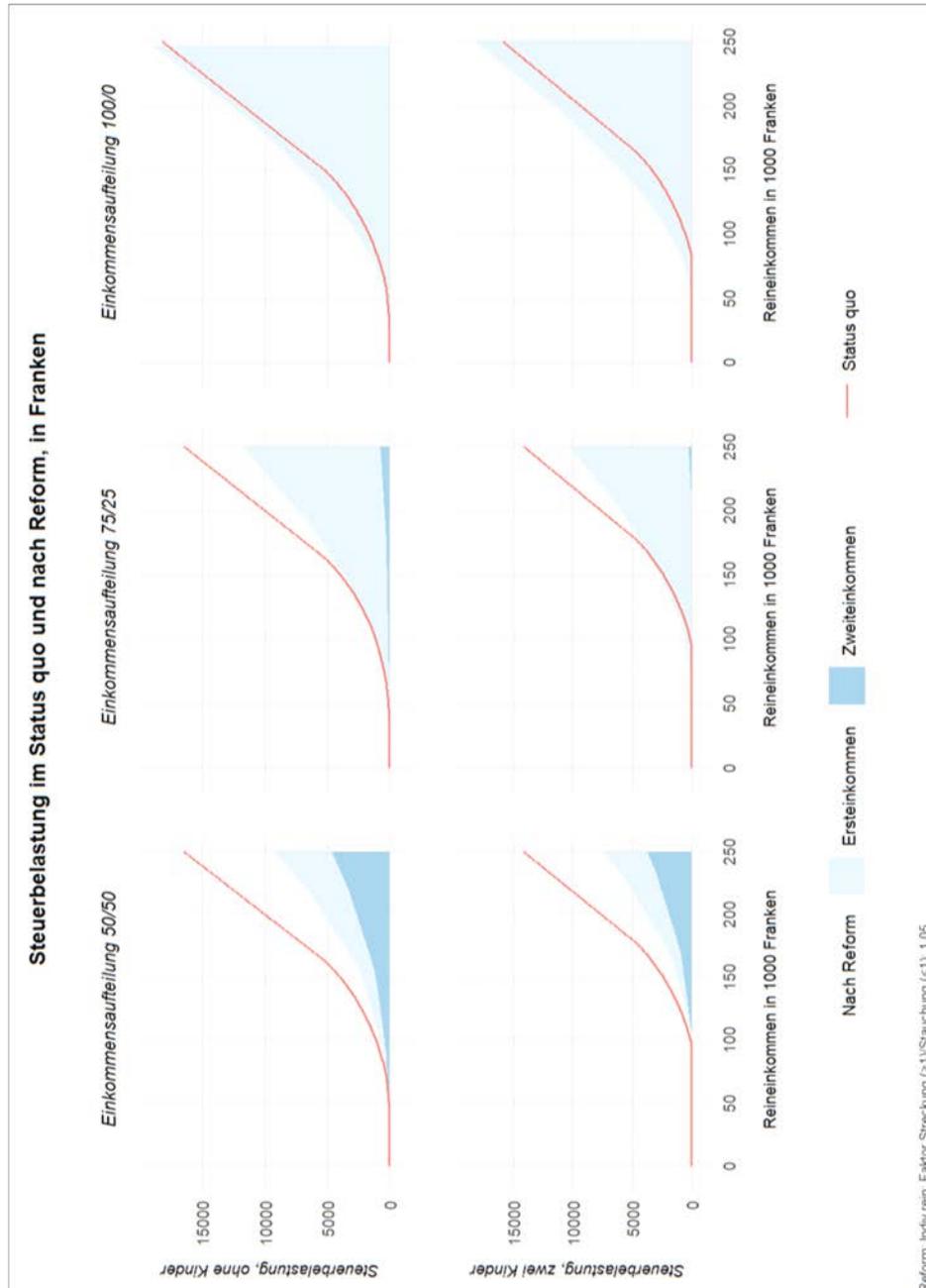
<sup>103</sup> Kreisschreiben Nr. 30 der ESTV vom 21.12.2010, Ziff. 13.4.3.

#### 4 Belastungsrelationen in weiteren Konstellationen

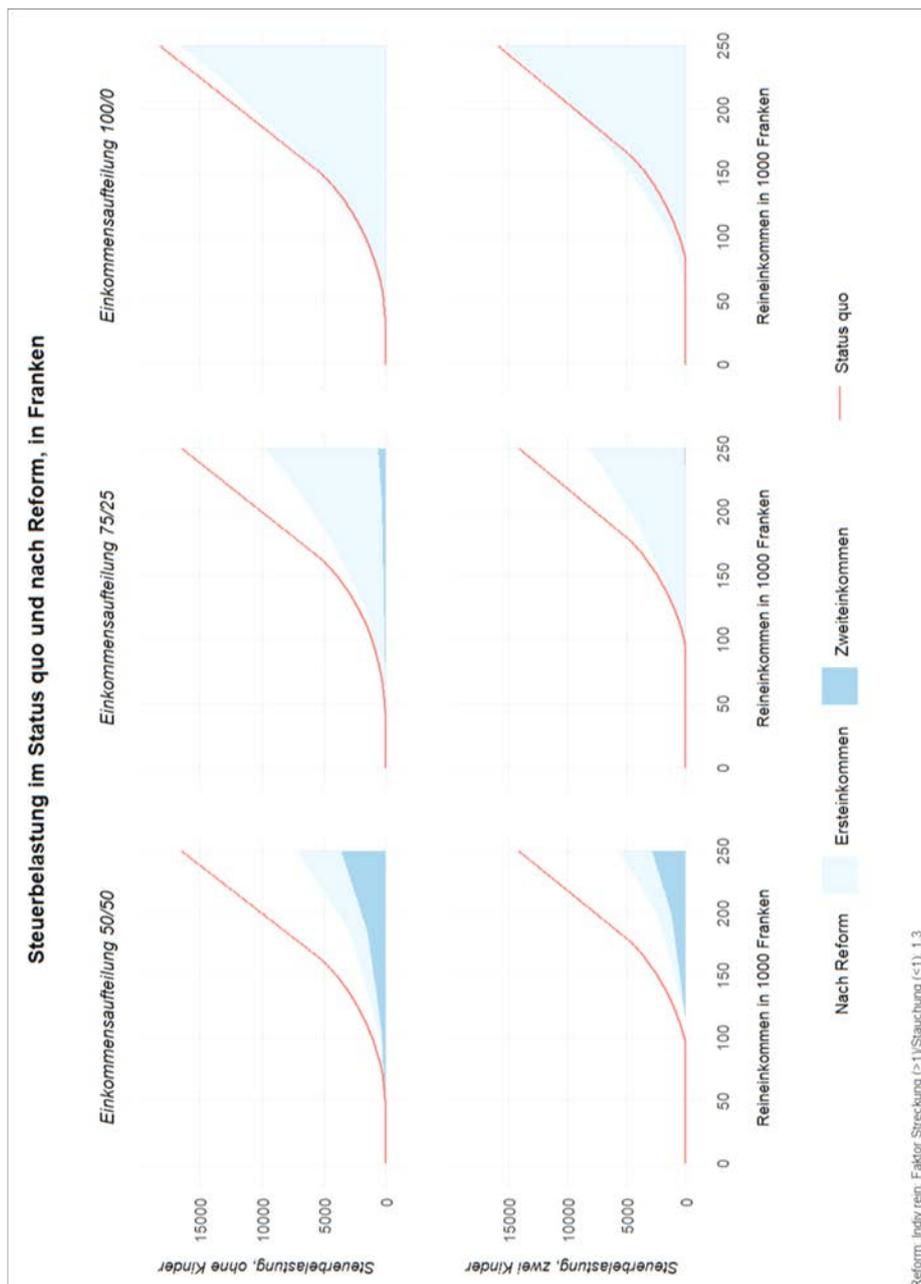
In dieser Ziffer werden die Belastungsrelationen für weitere Konstellationen dargestellt.

##### 4.1 Reine Individualbesteuerung

##### 4.1.1 Variante 1: aufkommensneutral

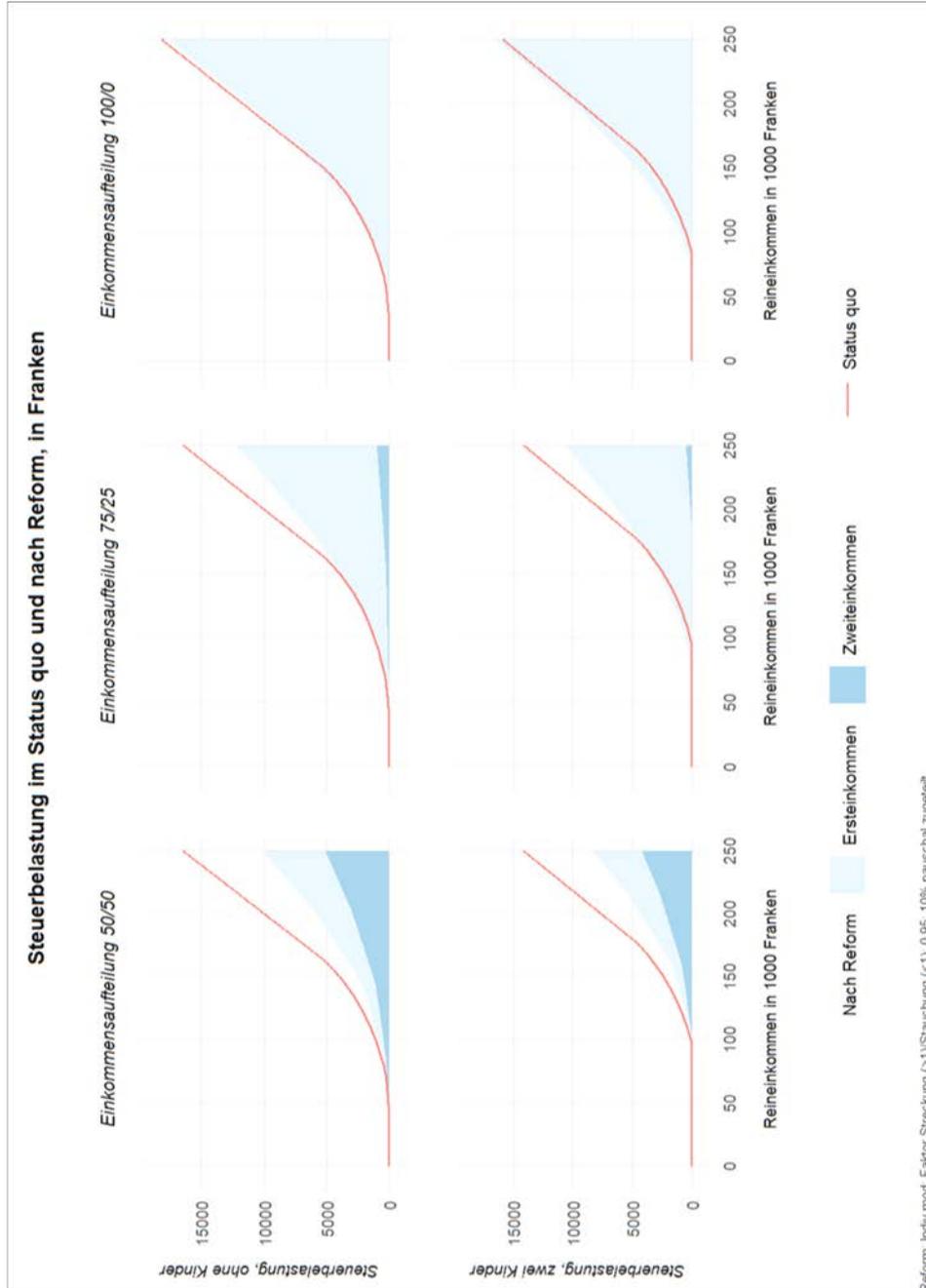


4.1.2 Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen

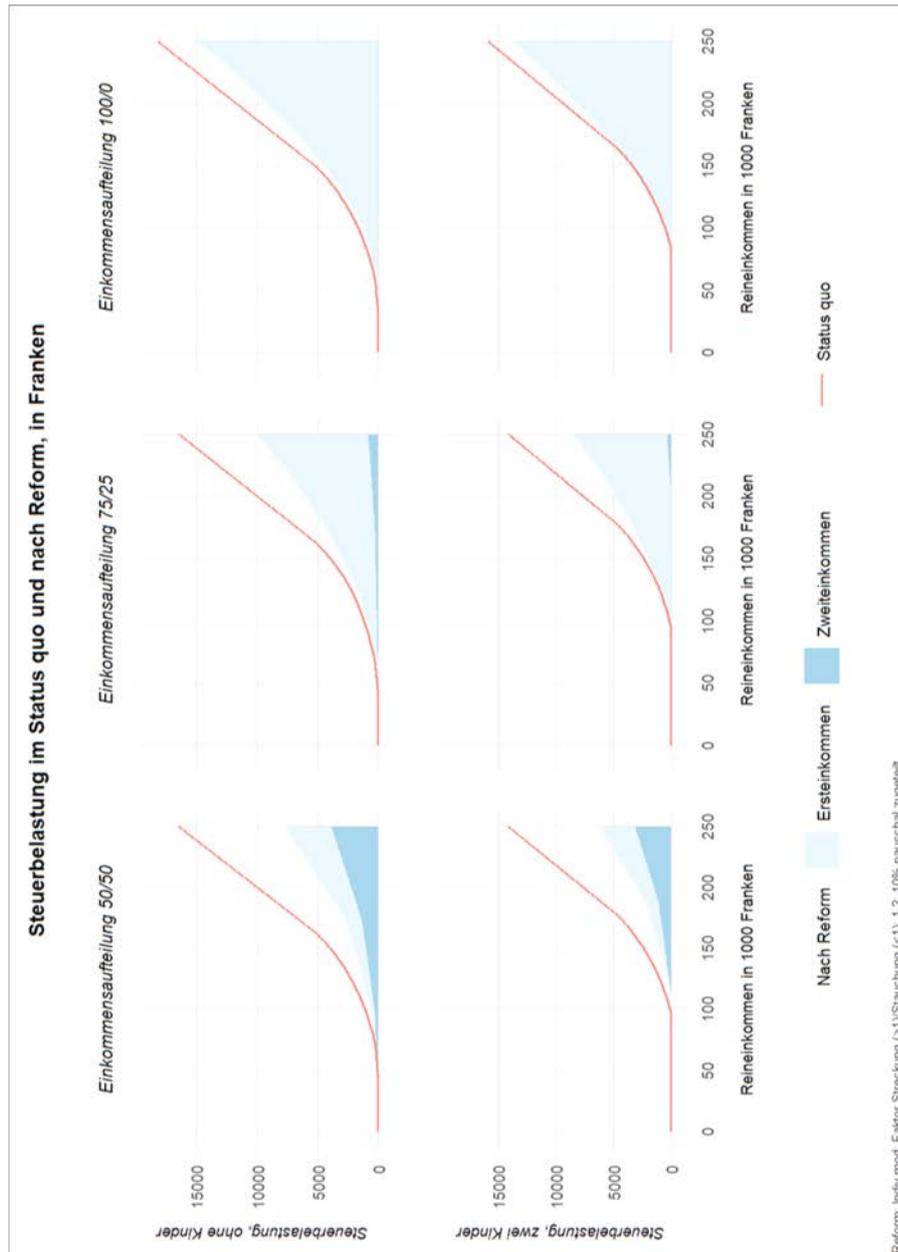


## 4.2 Modifizierte Individualbesteuerung

### 4.2.1 Variante 1: aufkommensneutral

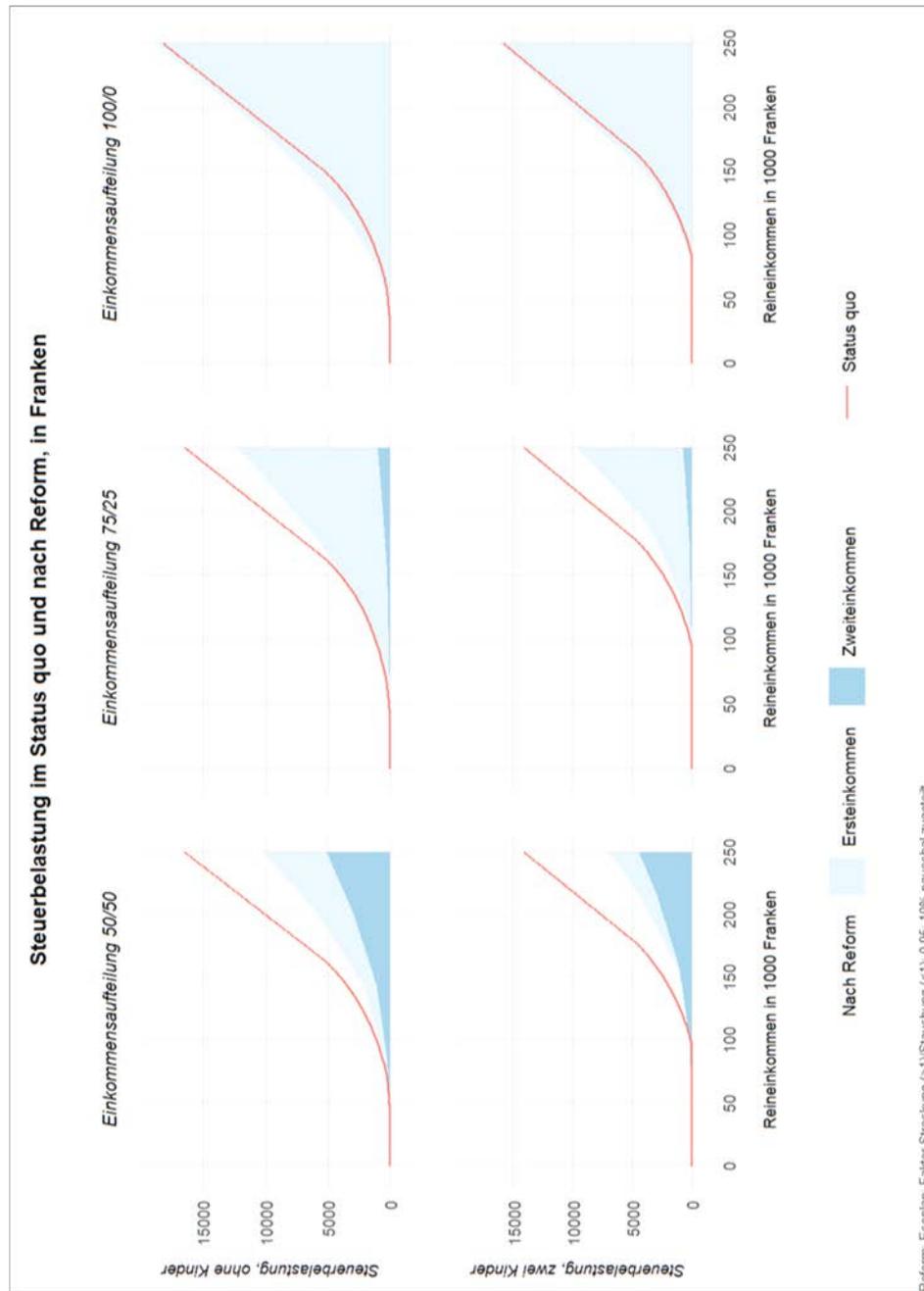


4.2.2 Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen

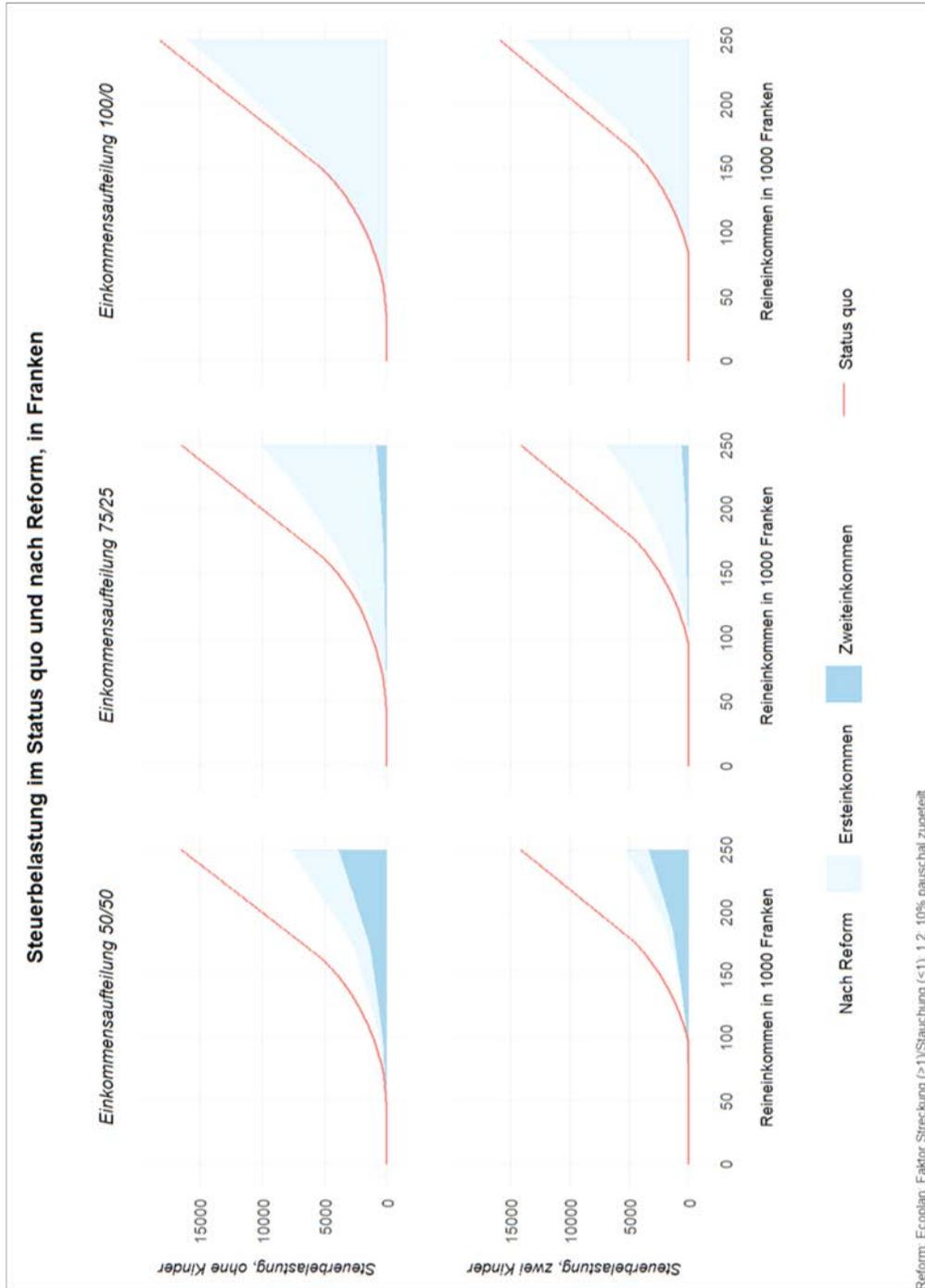


### 4.3 Individualbesteuerung gemäss Ecoplan

#### 4.3.1 Variante 1: aufkommensneutral



4.3.2 Variante 2: 1,5 Milliarden Franken Mindereinnahmen



### 4.4 Grenzsteuerbelastungen

