

Die aktuellsten vom Bundesamt für Statistik herausgegebenen Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung machen deutlich, dass sich die Schweiz in etwa zehn Jahren mit einem akuten Arbeitskräftemangel konfrontiert sehen wird. In diesem Buch wird aufgezeigt, dass der Staat dieser Entwicklung mit einem Systemwechsel hin zu einem Individualbesteuerungsmodell sowie weiteren Massnahmen, welche auch einen günstigen Einfluss auf die Geburtenrate haben, teilweise entgegenwirken kann.

Das vorgestellte Individualbesteuerungsmodell ist zivilstandsunabhängig ausgestaltet und trägt den kinderbedingten Kosten sowie dem Bedürfnis der Steuerverwaltungen nach Veranlagungsökonomie und Manipulationsresistenz in einem hohen Mass Rechnung.



Caroline Carmen Lüthi, 1967, Bernische Fürsprecherin, Assistentin am Institut für Steuerrecht der Universität Bern, Mitglied der vom Bundesrat eingesetzten ausserparlamentarischen Expertenkommission Familienbesteuerung, Rechtsanwältin in Winterthur, stellvertretende Leiterin des Steueramts Winterthur.



## Caroline Lüthi

### Individualbesteuerung – Ein Vorschlag für ein schlankes, manipulationsresistentes und veranlagungsökonomisches Steuermodell

**Caroline Carmen Lüthi**

## **INDIVIDUALBESTEUERUNG**

Ein Vorschlag für ein schlankes, manipulations-  
resistentes und veranlagungsökonomisches Steuer-  
modell

Thesis

Editions Weblaw, Bern 2009  
Schulthess, Zürich/Basel/Genf 2009

Berner Dissertation

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 21. August 2008 auf Antrag der beiden Gutachter, Prof. Dr. Peter Locher (Erstgutachter) und Prof. Dr. René Matteotti (Zweitgutachter), als Dissertation angenommen.

- I Commentatio
- II Colloquium
- III Dissertatio
- IV Doctrina
- V Liber amicorum
- VI Magister
- VII Monographia
- VIII Thesis**

«Thesis» ist die Dissertationsreihe für hervorragende juristische Arbeiten.

Herausgeberschaft:

Prof. Dr. Roland von Büren, Universität Bern

Prof. Dr. Thomas Gächter, Universität Zürich

Prof. Dr. Günter Heine, Universität Bern

Prof. Dr. Markus Schefer, Universität Basel

Prof. Dr. Wolfgang Wiegand, Universität Bern

Editions Weblaw in Kooperation mit Schulthess Verlag

ISBN 978-3-905742-53-4 (Editions Weblaw)

ISBN 978-3-7255-5812-4 (Schulthess Juristische Medien AG)

Editions Weblaw, Bern 2009

Alle Rechte sind dem Verlag Editions Weblaw vorbehalten, auch die des Nachdrucks von Auszügen oder einzelnen Beiträgen. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Dies gilt insb. für Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

„Wer auszieht, um die Gerechtigkeit zu verwirklichen, der riskiert, neue Ungerechtigkeiten zu schaffen.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Höhn, Gleichheitsgrundsatz, S. 131.

## **Vorwort**

Mein Dank gebührt all jenen Personen, die mich darin unterstützt und bestärkt haben, die vorliegende Arbeit, welche im August 2008 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern als Dissertation angenommen wurde, zu konzipieren und zu verfassen.

Mein Dank gilt namentlich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Peter Locher, welcher mir nach meinem Fürsprecherexamen als Vorsitzender der Expertenkommission „Familienbesteuerung“ die Gelegenheit gab, in dieser Kommission mitzuwirken und wissenschaftlich tätig zu sein. Gedankt sei auch Herrn Prof. Dr. René Matteotti, der die Arbeit als Zweitgutachter vor der Fakultät mitvertreten hat. Ein Dankeschön geht an meinen früheren Vorgesetzten, Herrn Christian Beusch, ehemaliger Vorsteher des Steueramts der Stadt Winterthur sowie an meinen jetzigen Vorgesetzten, Herrn Pius Kuhn, Vorsteher des Steueramts der Stadt Winterthur, welche mir die zur Ausarbeitung dieser Dissertation nötigen Freiräume eingeräumt haben.

Herzlich danken möchte ich Frau Dr. Giulia Brogini Künzi, Frau Prof. Annette Landau und Frau Dr. Brigitte Müller, welche das Werden dieser Arbeit mit grossem Interesse und Engagement miterlebt und gefördert haben und mit denen ich freundschaftlich verbunden bin. Frau lic. iur. Cornelia Stengel danke ich für ihre Unterstützung bei der Formatierung.

Ein besonderer Dank geht an meine Familie, insbesondere an meine Eltern, Werner und Therese Lüthi, an meine Tochter Linda und an meinen Lebenspartner Karl Wydler, die mich beim Verwirklichen meines Vorhabens motiviert und unterstützt haben.

Der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern danke ich für die Ausrichtung eines Beitrags an die Druckkosten meiner Dissertation.

Caroline Lüthi

Winterthur, Dezember 2008

---

**Inhaltsübersicht**

Inhaltsverzeichnis.....	VIII
Abkürzungsverzeichnis.....	XIV
Literaturverzeichnis.....	XIX
<b>Einleitung</b> .....	1
<b>1. Teil: Grundlagen</b> .....	4
§ 1 Einleitende Bemerkungen.....	4
§ 2 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen.....	5
I. Demographische Entwicklung.....	5
II. Sozioökonomische Entwicklung .....	14
III. Ökonomische Situation verschiedener Haushaltstypen.....	17
IV. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung .....	20
V. Zusammenfassung .....	33
§ 3 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Schweizerischen Einkommenssteuerrecht und die zivilrechtlichen Rahmenbedingungen .....	34
I. Einleitende Bemerkungen .....	34
II. Grundsätze der Besteuerung (Art. 127 BV) .....	36
III. Steuerharmonisierung (Art. 129 BV) .....	73
IV. Grundrechte .....	79
V. Verfassungsrechtliche Aspekte hinsichtlich der Wahl des Besteuerungsmodells .....	82

---

VI.	Zusammenfassung .....	93
§ 4	Gemeinschaftsbesteuerung versus Individualbesteuerung .....	95
I.	Einleitende Bemerkungen .....	95
II.	Rechtswirklichkeit beim Bund und bei den Kantonen .....	95
III.	Rechtswirklichkeit in den OECD-Ländern.....	96
IV.	Gemeinschaftsbesteuerung .....	97
V.	Individualbesteuerung .....	109
VI.	Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Gemeinschafts- und Individualbesteuerung .....	122
VII.	Zusammenfassung .....	129
<b>2. Teil:</b>	<b>Individualbesteuerung.....</b>	<b>132</b>
§ 5	Ausgestaltung des zukünftigen Steuermodells .....	132
I.	Einleitende Bemerkungen .....	132
II.	Leitlinien für die Ausgestaltung des Individualbesteuerungsmodells gestützt auf den Grundlagenteil	134
1.	Steuerfreiheit des Existenzminimums .....	134
2.	Verzicht auf wirtschafts- und sozialpolitisch motivierte Abzüge	134
3.	Qualitative und quantitative Belastungsrelationen .....	136
4.	Zuweisung von Einkommen und Vermögen gestützt auf das Zivilrecht .....	138
5.	Gleiches Steuermodell beim Bund und bei den Kantonen .....	139
6.	Ausblick.....	139
III.	Existenzminimum.....	140
IV.	Kinderbelange .....	158
1.	Einleitende Bemerkungen .....	158
2.	Besteuerung der Kinder.....	159
3.	Kinderbedingte Abzüge.....	166
3.1	Kinderbetreuungskosten .....	166
3.2	Kinderunterhaltsbeiträge .....	176
3.3	Kinderabzug .....	182
3.4	Situation von allein erziehenden Personen.....	194

V.	Das neue Steuermodell im Überblick.....	208
	<b>Zusammenfassung</b> .....	213
	<b>Schlussbetrachtung</b> .....	224
	<b>Leitsätze</b> .....	227



## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	V
Inhaltsverzeichnis.....	VIII
Abkürzungsverzeichnis.....	XIV
Literaturverzeichnis.....	XIX

<b>Einleitung</b> .....	1
-------------------------	---

<b>1. Teil: Grundlagen</b> .....	4
----------------------------------	---

§ 1	Einleitende Bemerkungen.....	4
§ 2	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen.....	5
I.	Demographische Entwicklung.....	5
1.	Einleitende Bemerkungen .....	5
2.	Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz .....	5
3.	Haushaltstypen und Personen je Haushaltstyp .....	6
4.	Durchschnittsalter der Brautleute bei der ersten Heirat bzw. der Eltern bei der Geburt des ersten Kindes .....	9
5.	Geburtenrate .....	10
5.1	Entwicklung der Geburtenrate von 1964 bis 2006 .....	10
5.2	Gründe für die tiefe Geburtenrate.....	11
5.3	Würdigung.....	12
6.	Scheidungsrate.....	13
7.	Lebenserwartung .....	14
8.	Ergebnis.....	14
II.	Sozioökonomische Entwicklung .....	14
1.	Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern seit 1990.....	14
2.	Ergebnis.....	17
III.	Ökonomische Situation verschiedener Haushaltstypen.....	17

---

IV.	Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung .....	20
1.	Definition sowie Sinn und Zweck von Szenarien.....	20
2.	Die verschiedenen Szenarien.....	21
3.	Vorausschätzungen auf Grund des Referenzszenarios .....	22
3.1	Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands .....	22
3.2	Entwicklung der Gesamtbevölkerung .....	23
3.3	Entwicklung der Geburtenrate.....	23
3.4	Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung.....	23
3.5	Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und der Erwerbsquote .....	24
3.6	Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme auf die zukünftige Entwicklung.....	25
4.	Würdigung.....	32
5.	Ergebnis.....	33
V.	Zusammenfassung .....	33
§ 3	Die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Schweizerischen Einkommenssteuerrecht und die zivilrechtlichen Rahmenbedingungen .....	34
I.	Einleitende Bemerkungen .....	34
II.	Grundsätze der Besteuerung (Art. 127 BV) .....	36
1.	Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Besteuerung.....	36
2.	Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung.....	37
3.	Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung .....	37
4.	Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit .....	38
4.1	Einleitende Bemerkungen .....	38
4.2	Umschreibung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.....	38
4.3	Einkommen als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit .....	40
4.3.1	Einleitende Bemerkungen .....	40
4.3.2	Einkommensbegriff .....	40
4.3.3	Bemessung des Einkommens .....	41
4.3.4	Existenzminimum.....	44
4.3.4.1	Geltendes Recht und Reformansätze .....	44
4.3.4.2	Würdigung.....	47
4.4	Leistungsfähigkeitsprinzip als Massstab für die steuerliche Behandlung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen .....	48

4.4.1	Einleitende Bemerkungen .....	48
4.4.2	Qualitative (horizontale) Belastungsrelationen .....	49
4.4.2.1	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die horizontale Steuergerechtigkeit .....	49
4.4.2.2	Würdigung .....	53
4.4.3	Quantitative (vertikale) Belastungsrelationen .....	54
4.4.3.1	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die vertikale Steuergerechtigkeit .....	54
4.4.3.2	Würdigung .....	59
4.5	Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips .....	60
4.5.1	Einleitende Bemerkungen .....	60
4.5.2	Wiener Konsumeinheitenskala .....	61
4.5.3	Äquivalenzskalen .....	62
4.5.3.1	Einleitende Bemerkungen .....	62
4.5.3.2	Studien zu Ausgaben-Äquivalenzskalen .....	64
4.5.3.3	Würdigung .....	66
4.6	Ausserfiskalische Zielsetzungen als Durchbrechung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit .....	70
4.7	Ergebnis .....	71
5.	Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung .....	72
III.	Steuerharmonisierung (Art. 129 BV) .....	73
1.	Entstehungsgeschichte .....	73
2.	Horizontale und vertikale Harmonisierung .....	75
3.	Die harmonisierten Bereiche .....	77
4.	Auslegung des Steuerharmonisierungsgesetzes .....	78
IV.	Grundrechte .....	79
1.	Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) .....	79
2.	Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) .....	80
3.	Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) .....	82
V.	Verfassungsrechtliche Aspekte hinsichtlich der Wahl des Besteuerungsmodells .....	82
1.	Einleitende Bemerkungen .....	82
2.	Steuermodell – eine verfassungsrechtliche Frage? .....	83
2.1	Auffassung der Lehre .....	83
2.2	Haltung des Bundesgerichts .....	86
3.	Steuerrecht und Zivilrecht .....	89
3.1	Verhältnis von Steuerrecht und Zivilrecht, insbesondere von Steuerrecht und Eherecht .....	89

---

3.2	Grundgedanke des neuen Eherechts .....	91
3.3	Würdigung.....	91
4.	Ergebnis.....	92
VI.	Zusammenfassung .....	93
§ 4	Gemeinschaftsbesteuerung versus Individualbesteuerung .....	95
I.	Einleitende Bemerkungen .....	95
II.	Rechtswirklichkeit beim Bund und bei den Kantonen .....	95
III.	Rechtswirklichkeit in den OECD-Ländern.....	96
IV.	Gemeinschaftsbesteuerung .....	97
1.	Grundgedanke der Gemeinschaftsbesteuerung.....	97
2.	Kritik an der Gemeinschaftsbesteuerung.....	99
3.	Reformbestrebungen.....	101
4.	Würdigung.....	104
V.	Individualbesteuerung .....	109
1.	Grundgedanke der Individualbesteuerung.....	109
2.	Kritik an der Individualbesteuerung .....	109
3.	Reformbestrebungen.....	110
3.1	Missbrauchsgefahr.....	110
3.2	Verwaltungsaufwand.....	114
4.	Würdigung.....	115
4.1	Allgemeine Bemerkungen .....	115
4.2	Missbrauchsgefahr.....	116
4.3	Verwaltungsaufwand.....	120
VI.	Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Gemeinschafts- und Individualbesteuerung .....	122
1.	Einleitende Bemerkungen .....	122
2.	Effizienz der Ressourcenallokation .....	123
2.1	Ergebnisse der Eidgenössischen Steuerverwaltung.....	123
2.2	Würdigung.....	125
3.	Auswirkungen auf Arbeitsmarktbeteiligung und Bruttoinlandprodukt .....	125
3.1	Ergebnisse der Eidgenössischen Steuerverwaltung.....	125
3.2	Würdigung.....	128
4.	Familienpolitische Ziele .....	128
5.	Ergebnis.....	129

---

VII.	Zusammenfassung .....	129
<b>2. Teil:</b>	<b>Individualbesteuerung</b> .....	132
§ 5	Ausgestaltung des zukünftigen Steuermodells .....	132
I.	Einleitende Bemerkungen .....	132
II.	Leitlinien für die Ausgestaltung des Individualbesteuerungsmodells gestützt auf den Grundlagenteil	134
1.	Steuerfreiheit des Existenzminimums .....	134
2.	Verzicht auf wirtschafts- und sozialpolitisch motivierte Abzüge	134
3.	Qualitative und quantitative Belastungsrelationen .....	136
4.	Zuweisung von Einkommen und Vermögen gestützt auf das Zivilrecht .....	138
5.	Gleiches Steuermodell beim Bund und bei den Kantonen .....	139
6.	Ausblick.....	139
III.	Existenzminimum.....	140
1.	Einleitende Bemerkungen .....	140
2.	Bemessung des Existenzminimums.....	142
2.1	Existenzminimum von Erwachsenen.....	142
2.2	Existenzminimum von Kindern.....	145
3.	Steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums im geltenden Recht .....	148
4.	Regelung im Ausland .....	150
5.	Reformvorschläge.....	151
6.	Würdigung.....	155
IV.	Kinderbelange .....	158
1.	Einleitende Bemerkungen .....	158
2.	Besteuerung der Kinder.....	159
2.1	Geltendes Recht.....	159
2.2	Regelung im Ausland .....	161
2.3	Reformvorschläge.....	161
2.4	Würdigung.....	164
3.	Kinderbedingte Abzüge.....	166
3.1	Kinderbetreuungskosten .....	166
3.1.1	Einordnung .....	166
3.1.2	Geltendes Recht.....	168

---

3.1.3	Regelung im Ausland .....	168
3.1.4	Reformvorschläge.....	168
3.1.5	Würdigung.....	171
3.2	Kinderunterhaltsbeiträge .....	176
3.2.1	Einordnung .....	176
3.2.2	Geltendes Recht.....	176
3.2.3	Regelung im Ausland .....	178
3.2.4	Reformvorschläge.....	179
3.2.5	Würdigung.....	180
3.3	Kinderabzug .....	182
3.3.1	Einordnung .....	182
3.3.2	Geltendes Recht.....	184
3.3.3	Regelung im Ausland .....	185
3.3.4	Reformvorschläge.....	187
3.3.5	Alternativen zum Kinderabzug.....	189
3.3.6	Würdigung.....	190
3.4	Situation von allein erziehenden Personen .....	194
3.4.1	Einordnung .....	194
3.4.2	Geltendes Recht.....	195
3.4.3	Regelung im Ausland .....	198
3.4.4	Reformvorschläge.....	199
3.4.5	Würdigung.....	205
V.	Das neue Steuermodell im Überblick .....	208
	<b>Zusammenfassung</b> .....	213
	<b>Schlussbetrachtung</b> .....	224
	<b>Leitsätze</b> .....	227

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	alte Bundesverfassung vom 29. Mai 1874
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AJP	Aktuelle juristische Praxis, St. Gallen
al.	alinea
ap	associated press (Agentur)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASA	Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Bern
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BBl	Bundesblatt
BdBST	Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer vom 9. Dezember 1940 (in Kraft bis 31. Dezember 1994)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)

---

BVV 3	Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen vom 13. November 1985 (SR 831.461.3)
bzw.	beziehungsweise
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
Diss.	Dissertation
d. h.	das heisst
E.	Erwägung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
Eidg.	Eidgenössisch (e; en; er; es)
ELG	Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) (SR 0.101)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
et. al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechts-Zeitschrift, Strassburg
EVE	Einkommens- und Verbrauchserhebung



f.	folgende
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
ff.	fort folgende
FN	Fussnote
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
GT	Grundtarif
Hrsg.	Herausgeber
i. c.	in concreto
i. S.	in Sachen
IV	Invalidenversicherung
i. V. m.	in Verbindung mit
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
lit.	litera
max.	maximal
mind.	mindestens
Mio.	Million
N	Note
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung, Zürich
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

---

PartG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz) (SR 211.231)
RB	Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Rechenschaftsbericht an den Kantonsrat, Zürich
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal, Lausanne
RDAT	Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese, Bellinzona
recht	Recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, Bern
RZ	Randziffer
S.	Seite
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1989 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
sog.	so genannt
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
ST	Der Schweizer Treuhänder, Zürich
StHG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)
StR	Steuer Revue, Bern

StuW	Steuer und Wirtschaft, Berlin
SVP	Schweizerische Volkspartei
vgl.	vergleiche
VT	Tarif für Verheiratete und allein erziehende Personen
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
z. B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bern
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988 Staats- und Gemeindeverwaltung), Zürich
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel
ZStP	Zürcher Steuerpraxis, Zürich

## Literaturverzeichnis

### Aufsätze, Bücher und Kommentare

- ap, Gute Noten für Namensrecht, NZZ vom 12. Oktober 2007, S. 16
- Avramov Dragana, Desired number of children and expectations towards family policies in Europe – Presentation of international survey results, paper presented at the Conference: „The Demographic Future of Europe“ (Robert Bosch Stiftung und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung), Stuttgart 16. November 2005, publiziert in People, Population Change and Policies, Höhn Charlotte/Avramov Dragana/Kotowska Irena E. (Hrsg.), European Studies of Population, Band 16/1+2, Berlin 2008
- Bänziger Annik/Stebler Sabine, Frau und Mann in Wirtschaft und Gesellschaft in der Schweiz. Von der Geschlechterdifferenzierung zur Gleichstellung, Zürich 1994
- Bauer Tobias, Kinder, Zeit und Geld, Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre, Bern 1997
- Baumann Konrad, Ehegatten-, Familien- und Individualbesteuerung, ZBl 88 (1987), S. 329 ff.
- Baumgartner Ivo P., in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/2a, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), 2. Auflage, Basel 2008 (zitiert: Baumgartner, Kommentar Steuerrecht I/2a)
- Behnisch Brigitte, Die Stellung der Ehegatten im Veranlagungs-, Rechtsmittel-, Bezugs- und Steuerstrafverfahren, Diss., Bern 1992 (zitiert: Behnisch, Stellung der Ehegatten)
- Behnisch Urs R., Probleme der Ehegattenbesteuerung, in: Jusletter vom 7. August 2000, <http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp?ArticleNr=689&Language=1>; 20. August 2000 (zitiert: Behnisch, Probleme der Ehegattenbesteuerung)

- Behnisch Urs R./Opel Andrea, Bemerkungen zu degressiven Steuertarifen; Besprechung von BGE 2.P.43/2006 vom 1. Juni 2007 in Sachen Kanton Obwalden, BGE 133 I 206, ASA 76 (2007/2008), S. 363 ff.
- Bieler Larissa, Tüchtige Mütter hätte das Land, NZZ am Sonntag vom 20. August 2006, S. 23
- Blumenstein Ernst/Locher Peter, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Auflage, Zürich 2002
- Böckli Peter, Eintracht und Hader mit Steuerfolgen. Die Einkommenssteuer unter dem Einfluss des neuen Eherechts, StR 46 (1991), S. 223 ff. (zitiert: Böckli, Hader)
- Derselbe, Von Schatteneinkommen und Einkommensbindung. Gedanken zur Ehegattenbesteuerung, StR 33 (1978), S. 98 ff. (zitiert: Böckli, Schatteneinkommen)
- Bosshard Erich, Familienbesteuerung im Umbruch, ASA 69 (2001), S. 757 ff.
- Bosshard Erich/Bosshard Hans-Rudolf/Lüdin Werner, Sozialabzüge und Steuertarife im schweizerischen Steuerrecht, Zürich 2000 (zitiert: Bosshard et. al.)
- Brunner-Patthey Olivier/Fischer Adrian/Wolter Stefan C., Die Frauen und der Arbeitsmarkt: Risiko einer demographischen Falle?, Die Volkswirtschaft – Magazin für WirtschaftsPolitik 4/97, herausgegeben vom Staatssekretariat für Wirtschaft und vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, S. 52 ff. (zitiert: Brunner et. al.)
- Bütler Monika, Arbeiten lohnt sich für Mütter nicht, NZZ vom 17. Mai 2006, S. 27
- Cagianut Francis, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern 1986 (zitiert: Cagianut, BV-Kommentar)
- Candrian Moritz, Zur Frage der Einkommensbesteuerung pro Konsumeinheit, StR 13 (1958), S. 256 ff.
- Casanova Hugo, Die unselbständige Steuerpflicht des Kindes, in: Festschrift Bernhard Schnyder, Freiburg 1995, S. 91 ff.

- Deiss Joseph, Budgets familiaux et compensation des charges, in: Thomas Fleiner-Gerster/ Pierre Gilliard/Kurt Lüscher (Hrsg.), Familien in der Schweiz, Freiburg 1991, S. 261 ff.
- Egli Steffen Margareta, Eherechtswidriges Steuerrecht, in: Festschrift Bernhard Schnyder, Freiburg 1995, S. 193 ff.
- Esveldt Ingrid, Comparative Report on Children and Child-friendly Policies (D20) Working Paper POPULATION POLICY ACCEPTANCE STUDY – The Viewpoint of Citizens and Policy Actors Regarding the Management of Population Related Change – DIALOG (5. EU-Rahmenprogramm), publiziert in Fokkema Tineke/Esveldt Ingrid, Child-friendly policies, Dialog, Population Policy Acceptance Study, Work Package 7, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden 2006
- Felber Markus, Degressive Steuerlast ist verfassungswidrig, NZZ vom 2./3. Juni 2007, S. 15
- Fontana Katharina, Eine lohnende Sache, Familienfreundlichkeit zahlt sich für Unternehmen aus, NZZ vom 1. November 2005, S. 13 (zitiert: Fontana, Familienfreundlichkeit)
- Dieselbe, Fünf freie Tage für Väter im Bundesdienst, NZZ vom 30. August 2007, S. 16 (zitiert: Fontana, Väter im Bundesdienst)
- Dieselbe, Steuerreform mit Familiengefühlen, NZZ vom 1./2. April 2006, S. 15 (zitiert: Fontana, Steuerreform mit Familiengefühlen)
- Funk Philip, Der Begriff der Gewinnungskosten nach Schweizerischem Einkommenssteuerrecht, Diss., St. Gallen 1989
- Fux Beat, Demographie, Interview in der NZZ am Sonntag vom 5. März 2006, S. 24 ff.
- Gemperle Reinhold, Wachstumsfeindliche Einkommenssteuer, NZZ vom 11. Oktober 2007, S. 23
- Grujoski Marc Philip/Mench Stefan, Archivierung im medienbruchfreien Workflow, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 5. Oktober 2007, [https://kilauea.zhaw.ch/\\_DA07/Arch-i-mf-WF.pdf](https://kilauea.zhaw.ch/_DA07/Arch-i-mf-WF.pdf); 31. Oktober 2007

- Hauser Gerhard, Zu den steuerlichen Folgen des neuen Scheidungsrechts, insbesondere zur gemeinsamen elterlichen Sorge, ASA 68 (1999/2000), S. 353 ff.
- Hegnauer Cyril, Neues Namensrecht in Sicht, NZZ vom 19. September 2007, S. 20
- Hirt Beat, Grundfragen der Einkommensbesteuerung, Bern/Stuttgart/Wien 1998
- Hofmann Markus, Höhere Zahl an Sozialhilfeempfängern, NZZ vom 27. Juni 2007, S. 17
- Höhn Ernst, Die Besteuerung der Ehepaare im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes, ASA 52 (1983), S. 113 ff. (zitiert: Höhn, Gleichheitsgrundsatz)
- Derselbe, Fragen der Ehegattenbesteuerung, ASA 33 (1965), S. 465 ff. (zitiert: Höhn, Fragen der Ehegattenbesteuerung)
- Derselbe, Verfassungsmässige Schranken der Steuerbelastung, ZBl 80 (1979), S. 241 ff. (zitiert: Höhn, Verfassungsmässige Schranken der Steuerbelastung)
- Höhn Ernst/Vallender Klaus A., in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern 1995 (zitiert: Höhn/Vallender, BV-Kommentar)
- Hollenstein Pascal, SP sucht Verbündete für Ausbau von Kinderbetreuung, NZZ am Sonntag vom 18. März 2007, S. 13
- Huber Hans, Gleiche Rechte für Mann und Frau, ZBJV 118 (1982), S. 161 ff.
- Hürzeler Donatus, Gedanken zur Reform der Familienbesteuerung auf Bundesebene; insbesondere der Haushaltsabzug, ASA 70 (2001/2002), S. 397 ff.
- Imboden Max, Die Einheit der Familie im Steuerrecht, in: Festschrift August Egger, Zürich 1945, S. 377 ff.
- Jachmann Monika, Leistungsfähigkeitsprinzip und Umverteilung, StuW 4/1998, S. 293 ff.

- 
- Klett Kathrin, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, ZSR 111 II (1992), S. 1 ff. (zitiert: Klett, Gleichheitssatz)
  - Dieselbe, Familienbesteuerung, AJP 1994, S. 857 ff. (zitiert: Klett, Familienbesteuerung)
  - Dieselbe, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, in: Festschrift Margrith Bigler-Eggenberger, Basel 1993, S. 173 ff. (zitiert: Klett, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung)
  - Koller Thomas, Wechselwirkungen zwischen Eherecht und Steuerrecht – dargestellt anhand zweier ausgewählter Problemkreise, ZSR 109 I (1990), S. 41 ff.
  - Lanz-Baur Regula, Das Ehepaar im Steuerrecht, Muri 1988
  - Leu Robert E./Burri Stefan/Priester Tom, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 1997
  - Locher Peter, Bedauerlicher Rückschritt bei der Ehegattenbesteuerung (Besprechung von BGE vom 18. November 1994 i. S. X.), recht 4/1995, S. 163 ff. (zitiert: Locher, Rückschritt)
  - Derselbe, Degressive Tarife bei den direkten Steuern natürlicher Personen, recht 4/2006, S. 117 ff. (zitiert: Locher, Degressive Tarife)
  - Derselbe, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, ASA 53 (1984/1985), S. 305 ff. (zitiert: Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?)
  - Derselbe, Finanzordnung des Bundes, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht in der Schweiz, Zürich 2001 (zitiert: Locher, Finanzordnung des Bundes)
  - Derselbe, Kommentar zum DBG. Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, 1. Teil, Art. 1 - 48 DBG, Therwil/Basel 2001 (zitiert: Locher, DBG-Kommentar)
  - Derselbe, Neues Eherecht und Ehegattenbesteuerung, ASA 56 (1987), S. 2 ff. (zitiert: Locher, Neues Eherecht)
  - Derselbe, Neuordnung der Familienbesteuerung in der Schweiz, in: Festschrift Klaus Vogel, Heidelberg 2000, S. 741 ff. (zitiert: Locher,



Neuordnung)

- Derselbe, Praktikabilität im Steuerrecht, in: Festschrift Ernst Höhn, Bern 1995, S. 209 ff. (zitiert: Locher, Praktikabilität im Steuerrecht)
- Derselbe, Steuerrechtliche Qualifikation von Kinderbetreuungskosten, ASA 68 (1999/2000), S. 375 ff. (zitiert: Locher, Kinderbetreuungskosten)
- Derselbe, Zur Kritik am Grundsatzentscheid des Bundesgerichts vom 13. April 1984 i. S. Hegetschweiler, StR 40 (1985), S. 569 ff. (zitiert: Locher, Grundsatzentscheid)
- Locher Peter/Heil-Froidevaux Adrienne, Wahlrechte bei der Familienbesteuerung, ASA 70 (2001/2002), S. 435 ff.
- Lüthi Drück Caroline, Ehe- und Familienbesteuerung auf der Zielgeraden – positive und negative Aspekte einer Neuordnung, ASA 72 (2004), S. 559 ff. (zitiert: Lüthi Drück, Neuordnung)
- Dieselbe, Familienbesteuerung auf Abwegen, Plädoyer für ein zivilstandsunabhängiges Steuermodell, NZZ vom 22. April 2002, S. 11 (zitiert: Lüthi Drück, Familienbesteuerung auf Abwegen)
- Dieselbe, Teilsplitting, ASA 70 (2001/2002), S. 415 ff. (zitiert: Lüthi Drück, Teilsplitting)
- Matteotti René, Das Leistungsfähigkeitsprinzip hat nicht ausgedient, NZZ vom 29./30. März 2008, S. 31
- Merz Michaela, Die Kosten der Kinderbetreuung im Steuerrecht: Gewinnungskosten oder Lebenshaltungskosten?, Familienfragen 2/1994, Informationsbulletin der Zentralstelle für Familienfragen am Bundesamt für Sozialversicherung, S. 49 ff.
- Meyer-Blaser Ulrich/Gächter Thomas, Der Sozialstaatsgedanke, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht in der Schweiz, Zürich 2001
- Moser Werner, Problematische Familienbesteuerung, ZSR 102 (1983), S. 539 ff.

- 
- Pesciallo-Bianchi Enrica, Deducibilità dei costi per personale domestico e per la cura dei figli: indispensabile un intervento a livello legislativo, RDAT II 1995, S. 529 f.
  - Pfister Alois, Zehn Jahre Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Ehegattenbesteuerung, ASA 63 (1995), S. 677 ff.
  - Reich Markus, Das Leistungsfähigkeitsprinzip im Einkommenssteuerrecht, ASA 53 (1984), S. 5 ff. (zitiert: Reich, Leistungsfähigkeitsprinzip)
  - Derselbe, Ehefrauen zurück an den häuslichen Herd? Zur Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung, NZZ vom 11. September 2001, S. 17 (zitiert: Reich, häuslicher Herd)
  - Derselbe, Gedanken zur Umsetzung des Steuerharmonisierungsgesetzes, ASA 62 (1994), S. 577 ff. (zitiert: Reich, Umsetzung StHG)
  - Derselbe, in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 2. Auflage, Basel/ Genf/München 2002 (zitiert: Reich, Kommentar Steuerrecht I/1)
  - Derselbe, Neuordnung der Familienbesteuerung, in: Jusletter vom 17. September 2001, <http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp?ArticleNr=1300&Language=1>; 25. September 2001 (zitiert: Reich, Neuordnung)
  - Derselbe, Verfassungsrechtliche Beurteilung der partiellen Steuerdegression am Beispiel des Einkommens- und Vermögenssteuertarifs des Kantons Obwalden, ASA 74 (2006), S. 689 ff. (zitiert: Reich, partielle Steuerdegression)
  - Derselbe, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, ZBl 86 (1985), S. 233 ff. (zitiert: Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung)
  - Reize Elmar, Die Ehegattenbesteuerung als verfassungsrechtliches und steuerrechtliches Problem, Diss., Zürich 1976
  - Richner Felix, Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten, ZStP 1995, S. 255 ff. (zitiert: Richner, Kinderbetreuungskosten)
  - Derselbe, Degressive Einkommenssteuertarife in verfassungsrechtlicher

- Sicht, ZStP 2006, S. 183 ff. (zitiert: Richner, Degressive Einkommenssteuertarife)
- Riva Enrico/Müller-Tschumi Thomas, Eigentumsgarantie, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht in der Schweiz, Zürich 2001
  - Rosenberg Monika, Eltern statt Krippen subventionieren, NZZ vom 31. August 2007, S. 13
  - Rotzetter Elisabeth, La situation socio-économique des familles, ASA 70 (2001/2002), S. 355 ff.
  - Rütli Ruzicic Nicole, Abkehr vom Dogma Rentenalter 65, Vereinbarkeit von Familie und Beruf förderungswürdig, NZZ vom 21. Oktober 2005, S. 21
  - Schönle Herbert, Ist Art. 13 des Wehrsteuerbeschlusses verfassungswidrig?, StR 13 (1958), S. 250 ff.
  - Schwartz Jean-Jacques, Haushaltsvorteile, ASA 70 (2001/2002), S. 451 ff. (zitiert: Schwartz, Haushaltsvorteile)
  - Derselbe, L' imposition du ménage face aux nouvelles réalités sociales, StR 51 (1996), S. 368 ff. (zitiert : Schwartz, L' imposition du ménage)
  - Schwenzer Ingeborg, Ehegattenunterhalt nach Scheidung nach der Revision des Scheidungsrechts, AJP 1999, S. 167 ff.
  - Seidl Christian, Die steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums: tarifliche Nullzone, Freibetrag oder Steuerabsetzbetrag?, StuW 2/1997, S. 142 ff.
  - Seikel Martin, Die Nichteheliche Lebensgemeinschaft im Steuerrecht, Diss., Frankfurt 1998
  - Senn Silvia Maria, Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen, Diss., Zürich 1999
  - Spycher Annette/Gloor Urs, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 3. Auflage, Basel/ Genf/München 2006 (zitiert: Spycher/Gloor, ZGB I)

- Spycher Stefan/Bauer Tobias, Existenz und Ausmass von Haushaltvorteilen bei Haushalten ohne Kinder, Bern 1997 (unpubliziert)
- Spycher Stefan/Bauer Tobias/Baumann Beat, Die Schweiz und ihre Kinder – Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen, Chur/Zürich 1995 (zitiert: Spycher et. al.)
- Steinmann Gotthard, Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung, ASA 70 (2001/2002), S. 341 ff. (zitiert: Steinmann, Reform)
- Derselbe, Sind Kinderbetreuungskosten Gewinnungskosten?, ST 69 (1995), S. 1079 ff. (zitiert: Steinmann, Kinderbetreuungskosten)
- Stutzer Alois, Gutscheine in der Kinderbetreuung, NZZ vom 12. Februar 2008, S. 17
- Teuscher Hannes, Systementscheid bei der Ehegattenbesteuerung, StR 9/2007, S. 704 ff.
- Treisch Corinna, Existenzminimum und Einkommensbesteuerung, Diss., Aachen 1999
- Troxler Irène, Neue Impulse für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, NZZ vom 12. Juli 2006, S. 49
- Vallender Klaus A., Verfassungsmässig begrenzte Besteuerungsbefugnisse des Gesetzgebers, in: Festschrift Francis Cagianut, Bern/Stuttgart 1990, S. 21. ff. (zitiert: Vallender, Verfassungsmässig begrenzte Besteuerungsbefugnisse)
- Derselbe, Verfassungsmässiger Rahmen und allgemeine Bestimmungen, ASA 61 (1992), S. 263 ff. (zitiert: Vallender, Verfassungsmässiger Rahmen)
- Viel Axel, Die Franzosen wollen immer noch mehr Kinder, NZZ am Sonntag vom 15. Oktober 2006, S. 7
- Waber Beat, Familien mit Kindern gezielt entlasten, NZZ vom 28./29. April 2007, S. 19 (zitiert: Waber, Familien)
- Derselbe, Keine Bundesvorschrift zur Steuerfreiheit des Existenzminimums, NZZ vom 2. Oktober 2007, S. 15 (zitiert: Waber, Existenzmini-

mum)

- Derselbe, Widersprüchliche Ziele der Steuerreformen, Mögliche Lösungen für die Besteuerung von Familien, NZZ vom 18. April 2008, S. 15 (zitiert: Waber, Widersprüchliche Ziele der Steuerreformen)
- Wagner Beatrice, Ehegattenbesteuerung – Auslegungsfragen zu Artikel 13 BdBSt im Lichte der EMRK, EuGRZ 13 (1986), S. 417 ff.
- Weber-Dürler Beatrice, Rechtsgleichheit, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht in der Schweiz, Zürich 2001
- Widmer Rolf/Sousa-Poza Alfonso, Wertschöpfung der privaten Haushalte, Die Volkswirtschaft – Magazin für WirtschaftsPolitik 10/97, herausgegeben vom Staatssekretariat für Wirtschaft und vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, S. 56 ff.
- Wirz Claudia, Die schwierige Frage der Krippenfinanzierung, NZZ vom 12. Februar 2008, S. 17
- Yersin Danielle, Egalité de traitement: des principes et un projet pour le couple et la famille, ASA 70 (2001/2002), S. 371 ff. (zitiert: Yersin, Egalité de traitement)
- Dieselbe, Harmonisation fiscale et droit cantonal, RDAF 50 (1994), S. 169 ff. (zitiert: Yersin, Harmonisation)
- Dieselbe, Harmonisation fiscale: procédure, interprétation et droit transitoire, RDAF 59 (2003) II, S. 1 ff. (zitiert: Yersin, Harmonisation fiscale)
- Dieselbe, La famille et le fisc, in: Thomas Fleiner-Gerster/Pierre Gilliland/Kurt Lüscher (Hrsg.), Familien in der Schweiz, Freiburg 1991, S. 293 ff. (zitiert: Yersin, famille et fisc)
- Dieselbe, L' imposition du couple et de la famille, Bern 1984 (zitiert: Yersin, L' imposition)
- Dieselbe, Réflexions sur l'arrêt Hegetschweiler et l'imposition du couple, RDAF 41 (1985), S. 425 ff. (zitiert: Yersin, Réflexions)
- Zigerlig Rainer/Jud Guido, in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/2a, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG),

2. Auflage, Basel 2008 (zitiert: Zigerlig/Jud, Kommentar Steuerrecht I/2a)

- Zuppinger Ferdinand, Die Besteuerung der Ehegatten in der Schweiz, in: Festschrift Cyril Hegnauer, Bern 1986, S. 657 ff. (zitiert: Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten)
- Derselbe, Die Einkommens-, Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuer unter dem Gesichtspunkt der Haushaltgemeinschaft in der Schweiz, StR 27 (1972), S. 294 ff. (zitiert: Zuppinger, Gesichtspunkt der Haushaltgemeinschaft)
- Derselbe, Familienbesteuerung und neues Eherecht, in: Festschrift Heinz Haller, Tübingen 1979, S. 307 ff. (zitiert: Zuppinger, Familienbesteuerung und neues Eherecht)
- Zuppinger Ferdinand/Böckli Peter/Locher Peter/Reich Markus, Steuerharmonisierung, Bern 1984 (zitiert: Zuppinger et. al.)

#### **Berichte und Studien**

- AHV/IV, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Stand 1. Januar 2008), <http://www.avs-ai.ch/Home-D/allgemeines/MEMENTOS/5.01-D.pdf>; 23. April 2008 (zitiert: AHV/IV, Ergänzungsleistungen)
- Bericht der Expertenkommission „Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung“, Bern Juni 2004 (zitiert: Bericht „Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung“)
- Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung (Kommission Familienbesteuerung), Bern 1998 (zitiert: Schlussbericht)
- Botschaft zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer vom 25. Mai 1983, BBl 1983, S. 1 ff. (zitiert: Botschaft StHG und DBG)
- Botschaft zum Steuerpaket 2001 vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 2983 ff. (zitiert: Botschaft zum Steuerpaket 2001)

- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; Berücksichtigung der kalten Progression bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung gemäss Steuerpaket) vom 8. März 2004, BBl 2004, S. 1287 ff. (zitiert: Botschaft Ausgleich der kalten Progression)
- Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, Forschungsbericht Nr. 1/08, Bern 2008 (zitiert: BSV, Die wirtschaftliche Situation)
- Dasselbe, „Familien mit alleinerziehenden Eltern“, Forschungsbericht Nr. 1/96, Bern 1996 (zitiert: BSV, „Familien mit alleinerziehenden Eltern“)
- Dasselbe, Zerstrittene Eltern und Besuchsrecht – und das Kind?, Familienfragen 1/2005, Informationsbulletin der Zentralstelle für Familienfragen am Bundesamt für Sozialversicherung (zitiert: BSV, Besuchsrecht)
- Bundesamt für Statistik, Armut von Personen im Erwerbsalter, Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005, BFS AKTUELL, Neuenburg März 2007 (zitiert: BFS, Armut im Erwerbsalter)
- Dasselbe, Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz, Eine ökonomische Untersuchung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 (EVE 98), Neuenburg 2001 (zitiert: BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001)
- Dasselbe, Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz, Theoretische Ansätze und Skalen aufgrund der Verbrauchserhebung 1990, Bern 1994 (zitiert: BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994)
- Dasselbe, Bevölkerungsstand und -bewegung – Daten, Indikatoren. Geburten, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/key/02.html>; 22. Februar 2008 (zitiert: BFS, Geburten)
- Dasselbe, Bevölkerungsstand und -bewegung – Daten, Indikatoren. Scheidungen, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/key/06/06.html>; 31. März 2008 (zitiert: BFS, Scheidungen)

- Dasselbe, Chancen, Risiken und Herausforderungen der demografischen Entwicklung, DEMOS Nr. 1/2003, Neuenburg 2003 (zitiert: BFS, Chancen)
- Dasselbe, Demografisches Porträt der Schweiz, Ausgabe 2006, Neuenburg 2006 (zitiert: BFS, Demografisches Porträt 2006)
- Dasselbe, Demografisches Porträt der Schweiz, Ausgabe 2007, Neuenburg 2007 (zitiert: BFS, Demografisches Porträt 2007)
- Dasselbe, Die Bevölkerung der Schweiz 2006, Neuenburg 2006 (zitiert: BFS, Die Bevölkerung der Schweiz)
- Dasselbe, Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2005, Neuenburg 2005 (zitiert: BFS, SAKE 2005)
- Dasselbe, Eidgenössische Volkszählung 2000, Familiäre Lebensformen im Wandel, Neuenburg 2005 (zitiert: BFS, Familiäre Lebensformen im Wandel)
- Dasselbe, Eidgenössische Volkszählung 2000, Haushalte und Familien, Neuenburg 2005 (zitiert: BFS, Haushalte und Familien (2000))
- Dasselbe, Eidgenössische Volkszählung 1990, Haushalte und Familien, Bern 1996 (zitiert: BFS, Haushalte und Familien (1990))
- Dasselbe, Gleichstellung von Frau und Mann: Die Schweiz im internationalen Vergleich, Eine Auswahl von Gleichstellungsindikatoren in den Bereichen Bildung, Arbeit und Politik, Neuenburg Januar 2008 (zitiert: BFS, Gleichstellung von Frau und Mann)
- Dasselbe, Landesindex der Konsumentenpreise, Totalindex, Basis Mai 1993=100, [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02-/blank/key/basis\\_aktuell.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02-/blank/key/basis_aktuell.html); 18. April 2008 (zitiert: BFS, Landesindex der Konsumentenpreise)
- Dasselbe, Mikrozensus Familie in der Schweiz 1994/1995, Bern 1998 (zitiert: BFS, Mikrozensus Familie)
- Dasselbe, SAKE 2007 in Kürze, Wichtigste Ergebnisse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Neuenburg 2008 (zitiert: BFS, SAKE 2007 in Kürze)



- Dasselbe, Sozialberichterstattung Schweiz, Wohlstand und Wohlbefinden, Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz, Neuenburg 2002 (zitiert: BFS, Lebensstandard)
- Dasselbe, Sozioökonomische Analysen, Arm trotz Erwerbstätigkeit, Working Poor in der Schweiz, Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2003 (SAKE), Neuenburg 2004 (zitiert: BFS, Working Poor)
- Dasselbe, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2005-2050, Neuenburg 2006 (zitiert: BFS, Szenarien 2005-2050)
- Dasselbe, Teilzeitarbeit in der Schweiz, BFS AKTUELL, Neuenburg Juli 2006 (zitiert: BFS, Teilzeitarbeit in der Schweiz)
- Dasselbe, Zukünftige Bevölkerungsentwicklung – Daten, Indikatoren - Schweiz Szenarien, Aktualisierung, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/03/blank/key/10.html>; 18. April 2008 (zitiert: BFS, Aktualisierung der Szenarien 2005-2050)
- Dasselbe, Zukünftige Bevölkerungsentwicklung – Daten, Indikatoren - Schweiz Szenarien, Das Wichtigste in Kürze, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index//themen/01/03/blank/key/intro.html>; 18. April 2008 (zitiert: BFS, Neuerungen zu den Szenarien 2005-2050)
- Dasselbe, Zukünftige Bevölkerungsentwicklung – Daten, Indikatoren - Schweiz Szenarien, Informationen, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index//themen/01/03/blank/key/10/01.html>; 18. April 2008 (zitiert: BFS, Modifikationen der Szenarien 2005-2050)
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Schlussbericht „Auswirkungen des Steuer- und Abgabensystems auf die Frauen“, Bern 1997
- Eidgenössisches Departement des Innern, Familienbericht 2004, Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Bern 2004 (zitiert: EDI, Familienbericht 2004)
- Eidgenössisches Finanzdepartement, Bundesrat Merz will steuerliche Rahmenbedingungen für Familien und Unternehmen weiter verbessern, Medienmitteilung vom 29. Februar 2008, <http://www.efd.admin.ch/aktuell/medieninformation/00462/index.html?lang=de&msg->

---

id=17590; 9. März 2008 (zitiert: EFD, Medienmitteilung Familienbesteuerung)

- Dasselbe, Keine weiteren Schritte zur Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung, Medienmitteilung vom 9. Juni 2006, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=5566>; 5. April 2008 (zitiert: EFD, Medienmitteilung StHG)
- Eidgenössische Steuerverwaltung, Abzugsmöglichkeiten für Weiterbildungskosten, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates David (03.3565) vom 2. März 2004, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/publikationen/dok/berichte/weiterbildungskosten.pdf>; 23. April 2008 (ESTV, Bericht Bundesrat zum Postulat David)
- Dieselbe, Aktuelle Vorstösse im Steuerbereich auf Bundesebene (Stand März 2008), 2.14. Ehegatten- und Familienbesteuerung (ab 2004) (nach Ablehnung des „Steuerpakets“ in der Volksabstimmung), <http://www.estv.admin.ch/d/aktuell/vorstoesse/dok/2-14.pdf>; 11. April 2008 (zitiert: ESTV, Aktuelle Vorstösse)
- Dieselbe, Steuerinformationen, Die Einkommenssteuer natürlicher Personen, Ausgabe August 2007, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/publikationen/dossier/htm>; 23. April 2008 (zitiert: ESTV, Steuerinformationen)
- Dieselbe, Steuermäppchen Ausgabe 2007, Erbschafts- und Schenkungssteuern, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/publikationen/steuermaepchen.htm>; 23. April 2008 (zitiert: ESTV, Erbschafts- und Schenkungssteuern)
- Dieselbe, Steuermäppchen Ausgabe 2007, Kombinierte Abzüge für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/publikationen/steuermaepchen.htm>; 23. April 2008 (zitiert: ESTV, Versicherungsabzug)
- Dieselbe, Steuermäppchen Ausgabe 2007, Sozialabzüge vom Einkommen, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/publikationen/steuermaepchen.htm>; 23. April 2008 (zitiert: ESTV, Sozialabzüge vom Einkommen)
- Dieselbe, Steuermäppchen Ausgabe 2007, Steuerliche Behandlung der Kinderbetreuungskosten in den Kantonen, <http://www.estv.admin.ch/>

- /d/dokumentation/publikationen/steuermaeppchen.htm; 23. April 2008 (zitiert: ESTV, Steuerliche Behandlung der Kinderbetreuungskosten in den Kantonen)
- Dieselbe, Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung, Bern Dezember 2006 (zitiert: ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid)
  - Familienpolitik in der Schweiz, Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des EDI, erstattet von der Arbeitsgruppe Familienbericht, Bern 1982 (zitiert: Familienpolitik in der Schweiz)
  - Pro Familia Schweiz, Vernehmlassungsantwort zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung vom 8. Mai 2007, <http://www.profamilia.ch>; 22. Januar 2008 (zitiert: Pro Familia Schweiz, Vernehmlassungsantwort)
  - Protokolle des Zürcher Kantonsrates 2003-2007, S. 10627 ff., <http://www.kantonsrat.zh.ch/dokumente/sitzungen/kr-protokolle/2003-2007>; 19. Februar 2008 (zitiert: Protokolle des Zürcher Kantonsrates)
  - Sozialdepartement der Stadt Zürich, Sozialberichterstattung '01, Kindertagesstätten zahlen sich aus, Edition Sozialpolitik Nr. 5a, Zürich 2001
  - Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), KMU-Handbuch „Beruf und Familie“: Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in kleinen und mittleren Unternehmen, Bern Februar 2007 (zitiert: SECO, KMU-Handbuch)
  - Stadt Winterthur, Departement Kulturelles und Dienste, Tariftabelle Arbeitgeberkrippenplätze der Stadt Winterthur (gültig ab 1. April 2008) (unpubliziert) (zitiert: Stadt Winterthur, Tariftabelle Arbeitgeberkrippenplätze)
  - Statistisches Amt des Kantons Zürich, Individualisierung und Kinderlosigkeit, Der Wandel der Haushaltsstruktur im Kanton Zürich, statistik.info 03/2005, <http://www.statistik.zh.ch/statistik.info/statistikinfophp?p=4&LinkId=466>; 5. April 2008
  - Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen, Bern Juli 2004 (zitiert: Studie zur Individualbesteuerung)

- Verein Arbeitgeberkrippen, Angebote und Ziele des Vereins Arbeitgeberkrippen, <http://www.arbeitgeberkrippen.ch/seiten/v/agb.html>; 20. Januar 2008 (zitiert: Verein Arbeitgeberkrippen, Angebote und Ziele)
- Derselbe, Preise, Reservationsbedingungen und Kündigungsfristen, <http://www.arbeitgeber-krippen.ch/seiten/v/agb.html>; 20. Januar 2008 (zitiert: Verein Arbeitgeberkrippen, Preise)

### **Gesetze, Kreisschreiben, Merkblätter und Richtlinien**

- Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003, BBl 2003, S. 4498 ff. (zitiert: Steuerpaket 2001)
- Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) (Berücksichtigung der kalten Progression bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung), Änderung vom 19. März 2004, BBl 2004, S. 1381 f. (zitiert: DBG, Ausgleich der kalten Progression)
- Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) (Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung), Änderung vom 6. Oktober 2006, BBl 2006, S. 8339 ff. (zitiert: DBG, Sofortmassnahmen)
- Eidgenössische Steuerverwaltung, Kreisschreiben Nr. 7 der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben vom 20. Januar 2000: Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), Übertragung der gemeinsamen elterlichen Sorge auf die unverheirateten Eltern und die gemeinsame Ausübung elterlicher Sorge durch getrennte oder geschiedene Eltern, A-SA 68 (2000), S. 570 ff. (zitiert: ESTV, Kreisschreiben Familienbesteuerung)
- Merkblatt des kantonalen Steueramts Zürich über die Gewährung von Sozialabzügen und die Anwendung der Steuertarife bei Familien vom 25. Februar 2008, Zürcher Steuerbuch Teil I Nr. 20/010 (zitiert: Merkblatt des kantonalen Steueramts Zürich)
- Obergericht des Kantons Zürich, Kreisschreiben der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich an die Bezirksgerichte und die Betreibungsämter, Richtlinien für die Berechnung des betreibungs-

rechtlichen Existenzminimums vom 23. Mai 2001 mit Änderung vom 17. Januar 2007, [http://www.gerichte-zh.ch/ZRP/zuerich.nsf/0-e3e460dc1f00d8b2c1256cdf007dcb07/\\$FILE/Kreisschreiben.pdf](http://www.gerichte-zh.ch/ZRP/zuerich.nsf/0-e3e460dc1f00d8b2c1256cdf007dcb07/$FILE/Kreisschreiben.pdf); 24. April 2008 (zitiert: Obergericht des Kantons Zürich, Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums)

- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, 4. Ausgabe, Bern April 2005 mit Ergänzungen vom Dezember 2005 und Dezember 2007, [http://www.-skos.ch/store/pdf\\_d/richtlinien/richtlinien/RL\\_deutsch\\_2008.pdf](http://www.-skos.ch/store/pdf_d/richtlinien/richtlinien/RL_deutsch_2008.pdf); 23. April 2008 (zitiert: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS-Richtlinien)
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft, Ehevermittlung), Änderung vom 26. Juni 1998, AS 1999, S. 1118 ff. (zitiert: ZGB, Revision)

#### **Parlamentarische Vorstösse**

- Frage Genner Ruth „Jedes Kind soll vom Bund gleich behandelt werden“ vom 13. März 2006 (06.5005)
- Interpellation Béguelin Michel “Um- und Durchsetzung der formellen Steuerharmonisierung. Wo bleibt der Wille?“ vom 22. Juni 2006 (06.3356)
- Interpellation Forster-Vannini Erika „Finanzierung der Kinderbetreuung. Pilotprojekte“ vom 21. Juni 2007 (07.3424)
- Interpellation Forster-Vannini Erika „Kinderbetreuung im Vorschulalter“ vom 24. März 2006 (06.3172)
- Interpellation Gutzwiller Felix „Kinderbetreuung im Vorschulalter“ vom 24. März 2006 (06.3139)
- Interpellation Huber Gabi „Finanzierung der Kinderbetreuung. Pilotprojekte“ vom 14. Juni 2007 (07.3335)
- Interpellation Loepfe Arthur „Bundesgerichtsentscheid zur Besteuerung von Alleinerziehenden“ vom 14. Dezember 2005 (05.3827)

- Motion Deiss Joseph „Revision der direkten Bundessteuer“ vom 19. Juni 1996 (96.3297)
- Motion Freisinnig-demokratische Fraktion „Übergang zur Individualbesteuerung“ vom 3. Juni 2004 (04.3276)
- Motion Freisinnig-demokratische Fraktion „Individualbesteuerung und Vereinfachung des Steuersystems. Easy Swiss Tax“ vom 14. März 2007 (07.3046)
- Motion Frick Bruno „Für familiengerechte Bundessteuern – gegen die Progressionsstrafe für Ehepaare“ vom 8. Dezember 1993 (93.3586) - (zitiert: Motion Frick, Progressionsstrafe)
- Motion Frick Bruno „Steuerliche Gleichbehandlung der Alimentenzahlungen“ vom 21. Juni 2006 (06.3305)
- Motion Hess Hans „Vereinfachung der Einkommenssteuern durch Pauschalierung und/oder Streichung von Abzügen“ vom 19. März 2008 (08.3137)
- Motion Hutter Jasmin „Steuerliche Entlastung für Kinderbetreuung innerhalb der Familie“ vom 28. September 2006 (06.3459)
- Motion Kohler Pierre „Steuerliche Gleichbehandlung der Alimentenzahlungen“ vom 21. Juni 2006 (06.3297)
- Motion Parmelin Guy „Steuerpflicht und abwechselnde Betreuung der Kinder“ vom 15. Juni 2005 (05.3319)
- Motion Pfisterer Thomas „Vereinfachung der Besteuerung der natürlichen Personen“ vom 2. Oktober 2007 (07.3607)
- Motion Schenker Silvia „Vereinfachung des Steuersystems. Harmonisiertes Vorgehen“ vom 5. Oktober 2007 (07.3722)
- Motion Schmid Samuel „Verlagerung von Bundessteuern auf die Mehrwertsteuer“ vom 21. Juni 1996 (96.3351)
- Motion Schmidt Roberto „Steuerabzug für die Kinderbetreuung durch Dritte“ vom 20. März 2008 (08.3166)
- Motion WAK-NR „Direkte Bundessteuer. Strukturelle Mängel“ vom

14. Mai 1996 (96.3186)

- Motion WAK-SR „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Wechsel zu einem System der Individualbesteuerung“ vom 23. August 2002 (02.3387)
- Parlamentarische Initiative Lauri Hans „Besteuerung von Verheirateten und Alleinerziehenden gemäss StHG“ vom 6. Dezember 2005 (05.450)
- Parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer Susanne „Name und Bürgerrecht der Ehegatten. Gleichstellung“ vom 19. Juni 2003 (03.428)
- Parlamentarische Initiative Moret Isabelle „Kinderbetreuungsabzüge im kantonalen Steuerrecht ermöglichen“ vom 18. Juni 2007 (07.439)
- Parlamentarische Initiative Moret Isabelle „Kinderbetreuungsabzüge im Steuerrecht des Bundes endlich realisieren“ vom 18. Juni 2007 (07.438)
- Parlamentarische Initiative SGK-NR „Steuerbefreiung des Existenzminimums im StHG“ vom 5. Mai 2006 (05.471), Bericht der Kommission für Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 5. Mai 2006, BBl 2006, S. 7539 ff. (zitiert: Parlamentarische Initiative SGK-NR „Steuerfreiheit des Existenzminimums im StHG“, Bericht)
- Parlamentarische Initiative WAK-SR „Senkung der direkten Bundessteuer. Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes“ vom 3. November 1995 (95.423)
- Postulat Lauri Hans „Individualbesteuerung. Bericht“ vom 2. Oktober 2002 (02.3549)
- Postulat Meier-Schatz Lucrezia „Familienbesteuerung. Das Kind als Ausgangspunkt“ vom 13. Dezember 2006 (06.3692)
- Postulat Sozialdemokratische Fraktion „Krippen und Tagesschulen bezahlbar machen“ vom 21. März 2007 (07.3102)
- Standesinitiative des Kantons Bern „Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung. Änderung“ vom 4. Juli 2007 (07.305)

- Standesinitiative des Kantons Zürich „Übergang zur Individualbesteuerung“ vom 25. April 2006 (06.302)
- Standesinitiative des Kantons Zürich „Steuerharmonisierungsgesetz. Wahlrecht bei der Ehepaarbesteuerung“ vom 18. Juli 2007 (07.306)

### **Rechtsprechung**

- BGE 99 Ia 638 (Basler Reichtumssteuerfall)
- BGE 110 Ia 7 = ASA 53 (1984), S. 365 (Entscheid i. S. Hegetschweiler)
- BGE 118 II 235 (Begriff des gefestigten Konkubinats)
- BGE 120 Ia 329 (verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren)
- BGE 121 I 367 (Grundrecht auf Existenzsicherung)
- BGE 122 I 101 (Definition Leistungsfähigkeitsprinzip; Grundrecht auf Existenzsicherung)
- BGE 123 I 1 (Rechtsgleichheit)
- BGE 124 II 29 = ASA 67 (1998), S. 292 (Steuerrechtliche Qualifikation von Kinderbetreuungskosten)
- BGE 125 I 173 (Rechtsgleichheit)
- BGE 126 III 353 (Grundrecht auf Existenzsicherung)
- BGE 131 II 553 (Verheiratetentarif bei getrennt lebenden Eltern)
- BGE 131 II 697 (Auslegung; Verfassungsmässigkeit und Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 1 StHG)
- BGE 131 II 710 (Tarifliche Gleichbehandlung von Ein- und Zweielternfamilien)
- BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406 (Obwaldner Steuertarif)



- BGE 133 II 114 (vertikale Harmonisierung)
- BGE vom 26. Oktober 2004 (2A. 224/2004; Auslegung des StHG)
- BGE vom 1. Februar 2006 (2A.411/2005; Steuertarif; Konkubinat)
- BGE vom 20. April 2006 (2A.528/2005; Steuertarif; Konkubinat)
- BGE vom 18. Dezember 2007 (5A\_513/2007; Alimente nach Scheidung einer langjährigen Ehe)
- BGE vom 18. März 2008 (2C\_397/2007; Belastungsrelationen)
- BGE vom 23. Juni 2008 (2C\_761/2007; Steuerharmonisierung)
- RB 2006 Nr. 86 (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. August 2006; Kinderabzug unverheirateter Eltern)

---

## Einleitung

Seit Jahren kritisieren Parlamentarierinnen und Parlamentarier die steuerliche Ungleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren im Recht der direkten Bundessteuer. Verschiedene parlamentarische Vorstösse zeugen vom Wunsch, die Familienlasten auf Bundesebene steuerlich stärker zu berücksichtigen.<sup>2</sup> Im Dezember 1993 stellte Bundesrat Otto Stich in seiner Antwort auf die Motion Frick „Für familiengerechte Bundessteuern – gegen die Progressionsstrafe für Ehepaare“ vom 8. Dezember 1993 in Aussicht, eine Kommission einzusetzen, welche das ganze System der Familienbesteuerung überprüfen würde und versuchen würde, für die Umsetzung der Gleichstellung von Ehe- und Konkubinatspaaren zu sorgen.<sup>3</sup> Er hielt dabei wörtlich fest, dass eine familienfreundliche Steuergesetzgebung nicht allein beim Zivilstand anknüpfen dürfe, sondern vor allem Leistungen berücksichtigen müsse, die Personen mit Erziehungs- und Betreuungsaufgaben erfüllen.<sup>4</sup>

Der Begriff der Familie hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. Während Jahrzehnten wurde unter „Familie“ ein Ehepaar mit Kindern verstanden. Seit Beginn der 1980er-Jahre ist eine Familie eine „primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art, die als solche gesellschaftlich anerkannt, d. h. institutionalisiert ist.“<sup>5</sup> Das entscheidende Begriffsmerkmal der Familie ist somit das Leben von einem minderjährigen Kind oder mehreren minderjährigen Kindern in einem Paarhaushalt, also im Haushalt eines Ehepaars, einer eingetragenen Partnerschaft, eines Konkubinatspaars oder im Haushalt einer allein erziehenden Person.<sup>6</sup> Ohne Einfluss auf die Begriffsdefinition ist, ob es sich bei den erwachsenen Personen um die biologische Mutter oder um den biologischen Vater handelt. Es genügt, wenn die erwachsenen Personen Mutter- oder Vaterfunktion ausüben, also so genannte soziale Eltern sind.<sup>7</sup> Da sich Ehepaare die Betreuungsarbeit

---

<sup>2</sup> Vgl. Schlussbericht der Expertenkommission Familienbesteuerung zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung von 1998, S. 13 f.

<sup>3</sup> Es handelt sich hierbei um die vorgenannte Expertenkommission Familienbesteuerung.

<sup>4</sup> Vgl. Motion Frick, Progressionsstrafe.

<sup>5</sup> EDI, Familienbericht 2004, S. 89; Familienpolitik in der Schweiz, S. 26.

<sup>6</sup> Allein erziehende Personen sind ledige, verwitwete, getrennt lebende oder geschiedene Mütter oder Väter, die mit einem minderjährigen Kind oder mehreren minderjährigen Kindern im gleichen Haushalt leben. Schlussbericht, S. XXIV.

<sup>7</sup> Schlussbericht, S. XXIV f.; Spycher et. al., S. 10 und 59.

ihrer Kinder heute immer häufiger teilen und nach einer Scheidung die gemeinsame elterliche Sorge beantragen, kann dies dazu führen, dass nach einer Trennung bzw. einer Scheidung beide Elternteile mit einem Kind im gleichen Haushalt leben und damit nach der hier vertretenen Meinung beide allein erziehend sind. Dies gilt auch für Konkubinatspaare, die beide sorgeberechtigt sind und sich trennen.

Unter „Familienbesteuerung“ wird daher die Besteuerung verschiedener Haushaltsformen wie allein stehende Personen, Ehe- und Konkubinatspaare sowie eingetragene gleichgeschlechtliche Paare ohne Kinder und solche mit Kindern, allein erziehende Personen wie auch „Patchworkfamilien“ bzw. „Fortsetzungsfamilien“<sup>8</sup> subsumiert.

Die Verfasserin half als Mitglied der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission „Familienbesteuerung“ mit, das bestehende System der Familienbesteuerung zu überprüfen und dem Bundesrat Vorschläge für die Neukonzeption der Familienbesteuerung zu unterbreiten. Sie hat die Entwicklung in der Verwaltung und in den Eidgenössischen Räten mitverfolgt und zum Teil auch kritisiert.<sup>9</sup> Heute – mehr als vierzehn Jahre nach der bundesrätlichen Antwort zur erwähnten Motion Frick – sind dank den per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung zumindest die eklatantesten Probleme, nämlich die massive steuerliche Ungleichbehandlung von Zweiverdienerhepaaren und Zweiverdienerkonkubinatspaaren, weitgehend entschärft.<sup>10</sup> Der politische Wille, die Familienbesteuerung einer grundlegenden Reform zu unterziehen, ist indessen nicht erkennbar. Der Bundesrat gab zwar im Januar 2007 eine Vorlage in die Vernehmlassung, die es den Eidgenössischen Räten erlauben sollte, bei der Ehepaarbesteuerung einen Systementscheid zu fällen.<sup>11</sup> Da die Frage nach dem Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung in der Vernehmlassung jedoch zu einer Pattsituation geführt hatte, kündigte Bundesrat Merz am 29. Februar 2008 an, derzeit auf eine Reform der Familienbesteuerung verzichten zu wollen.

---

<sup>8</sup> Als „Patchworkfamilie“ oder „Fortsetzungsfamilie“ wird ein heterosexuelles Paar bezeichnet, das mit nicht gemeinsamen Kindern zusammenlebt. Schlussbericht, S. XXV.

<sup>9</sup> Lüthi Drück, Familienbesteuerung auf Abwegen, S. 11; Dieselbe, Neuordnung, S. 559 ff.; Dieselbe, Teilsplitting, S. 415 ff.

<sup>10</sup> Es handelt sich hierbei um eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG). DBG, Sofortmassnahmen, S. 8339 ff.

<sup>11</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 2.

---

Die vorliegende Arbeit, welche auf dem Stand der Gesetzgebung und Judikatur von Ende April 2008 basiert<sup>12</sup>, setzt sich in erster Linie mit dem Einkommenssteuerrecht auf Bundesebene auseinander, insbesondere mit dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG). In zweiter Linie wird das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) erörtert. Im ersten Teil der Dissertation werden die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Einkommenssteuerrecht aufgezeigt. Überdies werden die Gemeinschafts- und Individualbesteuerungsmodelle im geltenden Recht bzw. in den Reformvorschlägen der Kommission Familienbesteuerung, der Eidgenössischen Räte (Steuerpaket 2001), der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung eingehend untersucht (§§ 1 bis 4). Im zweiten Teil werden aus den Grundlagen Leitlinien für die Ausgestaltung des zukünftigen Steuermodells der Schweiz – eines Individualbesteuerungsmodells – abgeleitet. Anschliessend wird das Steuermodell skizziert (§ 5). Dabei wird auf die Themenkreise steuerliche Behandlung der Kinder, kinderbedingte Abzüge sowie die steuerliche Situation von allein erziehenden Personen ein besonderes Augenmerk gerichtet. Die Thesen sowie die Kernaussagen dieser Dissertation werden abschliessend in Leitsätzen festgehalten.

Ein Steuermodell ist dann gerecht, wenn die überwiegende Mehrheit der ihm unterworfenen steuerpflichtigen Personen dieses als angemessen empfindet. So gesehen gibt die Verfasserin ihrer Hoffnung Ausdruck, mit der vorliegenden Arbeit einen Beitrag zur Verwirklichung der Steuergerechtigkeit in der Schweiz zu leisten und dabei den Mut, ein Individualbesteuerungsmodell in Angriff zu nehmen, das den Zivilstand ausser Acht lässt, ernsthaft zu fördern.

---

<sup>12</sup> In zwei Fällen fand ein jüngerer Bundesgerichtsentscheid in das Manuskript Eingang.

## 1. Teil: Grundlagen

### § 1 Einleitende Bemerkungen

Ein Steuermodell ist Spiegelbild der gesellschaftlichen und politischen Realitäten der Zeit seiner Ausgestaltung bzw. seiner Überarbeitung. In § 2 werden daher die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die demographische und sozioökonomische Entwicklung sowie die ökonomische Situation verschiedener Haushaltstypen aufgezeigt. Dabei gilt der zukünftigen Entwicklung, insbesondere den Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme auf diese, ein besonderes Augenmerk. In rechtlicher Hinsicht unterliegt ein Steuermodell den Schranken der Verfassung. Aus diesem Grund befasst sich § 3 mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Schweizerischen Einkommenssteuerrecht. Darunter fallen namentlich die Gesetzgebungskompetenzen der verschiedenen Gemeinwesen, die Grundrechte und die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Einkommensbesteuerung. Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt sich also der Handlungsspielraum für die Steuergesetzgebung. Im gleichen Paragraphen wird überdies das Ehe- und Scheidungsrecht ausgeleuchtet, da das Einkommenssteuerrecht zahlreiche Berührungspunkte mit dem Zivilrecht generell und dem Ehe- und Scheidungsrecht im Besonderen aufweist. In § 4 folgt eine Gegenüberstellung von Gemeinschafts- und Individualbesteuerung. Dabei werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser beiden unterschiedlichen Steuermodelle untersucht.

Die Bedeutung der demographischen und sozioökonomischen Entwicklungen, der zivilrechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Gemeinschafts- und Individualbesteuerungsmodellen liegt insbesondere darin, dass sich aus ihnen die Anforderungen an das zukünftige Steuermodell, das – wie sich zeigen wird – ein Individualbesteuerungsmodell sein sollte, ableiten lassen.

## § 2 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

### I. Demographische Entwicklung

#### 1. Einleitende Bemerkungen

In demographischer Hinsicht interessieren vor allem die Bevölkerungsstruktur der Schweiz, insbesondere die Alterspyramide sowie die Lebens- und Familienformen der in der Schweiz lebenden Bevölkerung. Nachstehend wird die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz seit Beginn der Volkszählung im Jahr 1860 aufgezeigt. Anschliessend folgen Ausführungen zu den Haushaltstypen und den Personen je Haushaltstyp, wie sie in der Volkszählung 2000 ermittelt wurden, wobei punktuell auf die Entwicklung seit 1980 eingegangen wird. Die weiteren Abschnitte befassen sich mit dem Durchschnittsalter der Brautleute bei der ersten Heirat und demjenigen der Eltern bei der Geburt des ersten Kindes, der Geburtenrate, der Scheidungsrate und der Lebenserwartung der im Jahr 2006 Neugeborenen.

#### 2. Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz

Zwischen 1860 und 2006 ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz von 2,515 auf 7,509 Mio. angestiegen und hat sich damit fast verdreifacht. Bis 1945 ist das Bevölkerungswachstum hauptsächlich auf die natürliche Bevölkerungsbewegung zurückzuführen. Seit 1946 ist der jährliche Bevölkerungszuwachs in weit grösserem Mass den Wanderungen<sup>13</sup> als den Geburtenüberschüssen zuzuschreiben. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts zeichnet sich als Folge des langfristigen Rückgangs der Geburten- und Sterbeziffern die Alterung der Bevölkerung ab: Während im Jahr 1900 zwei Fünftel der ständigen Wohnbevölkerung unter 20-jährig und lediglich ein Siebzehntel mindestens 65 Jahre alt waren, betrug der Anteil der unter 20-Jährigen im Jahr 2006 nur noch 21,7 Prozent und derjenige der über 65-

---

<sup>13</sup> Als Wanderungen werden Einwanderungen von Personen mit schweizerischer oder ausländischer Staatsangehörigkeit in die Schweiz bzw. Auswanderungen von Personen mit schweizerischer oder ausländischer Staatsangehörigkeit aus der Schweiz verstanden. BFS, Szenarien 2005-2050, S. 23 und 25.

Jährigen mit 16,2 Prozent bereits knapp ein Sechstel. Die Alterung der Bevölkerung hat sich seit Mitte der 1960er-Jahre beschleunigt.<sup>14</sup>

### 3. Haushaltstypen und Personen je Haushaltstyp

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Lebens- und Familienformen stark verändert. Wie die beiden unten stehenden Graphiken<sup>15</sup> zeigen, haben die klassischen Familienhaushalte, in denen Mutter, Vater und Kinder unter einem Dach zusammenleben, gegenüber anderen Lebensformen an Gewicht verloren.

Die Familien sind insgesamt kleiner geworden und immer mehr Paarhaushalte leben ohne Kinder. Der Anteil der Einpersonenhaushalte ist ebenfalls gestiegen. Ebenso die Zahl der allein erziehenden Personen und der Fortsetzungsfamilien, wobei die Zunahme der allein erziehenden Personen gegenüber der Dekade 1980 bis 1990 weniger stark ausfällt und im Jahr 2000 knapp sechs Prozent betrug.<sup>16</sup>

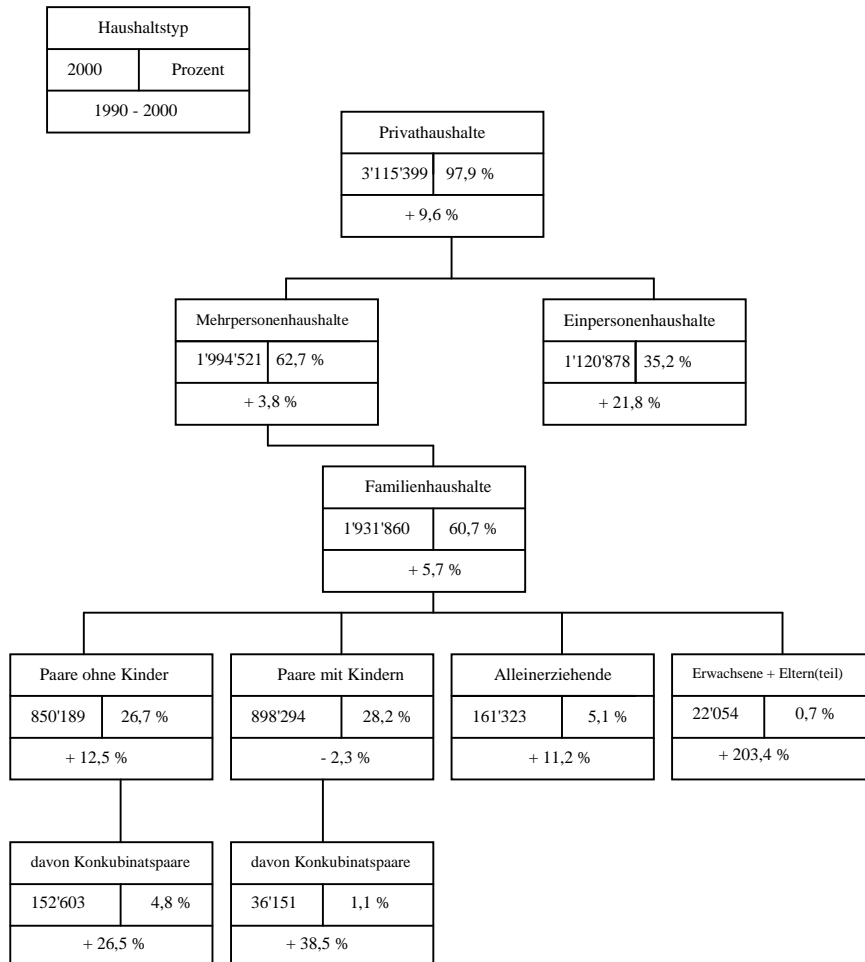
---

<sup>14</sup> BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 7, 12 und 24; Dasselbe, Die Bevölkerung der Schweiz, S. 3.

<sup>15</sup> BFS, Haushalte und Familien (2000), S. 29 ff.

<sup>16</sup> Ebenda; Rotzetter, S. 356 ff., Statistisches Amt des Kantons Zürich, S. 1, 3 bis 5, 9 bis 11 und 14.

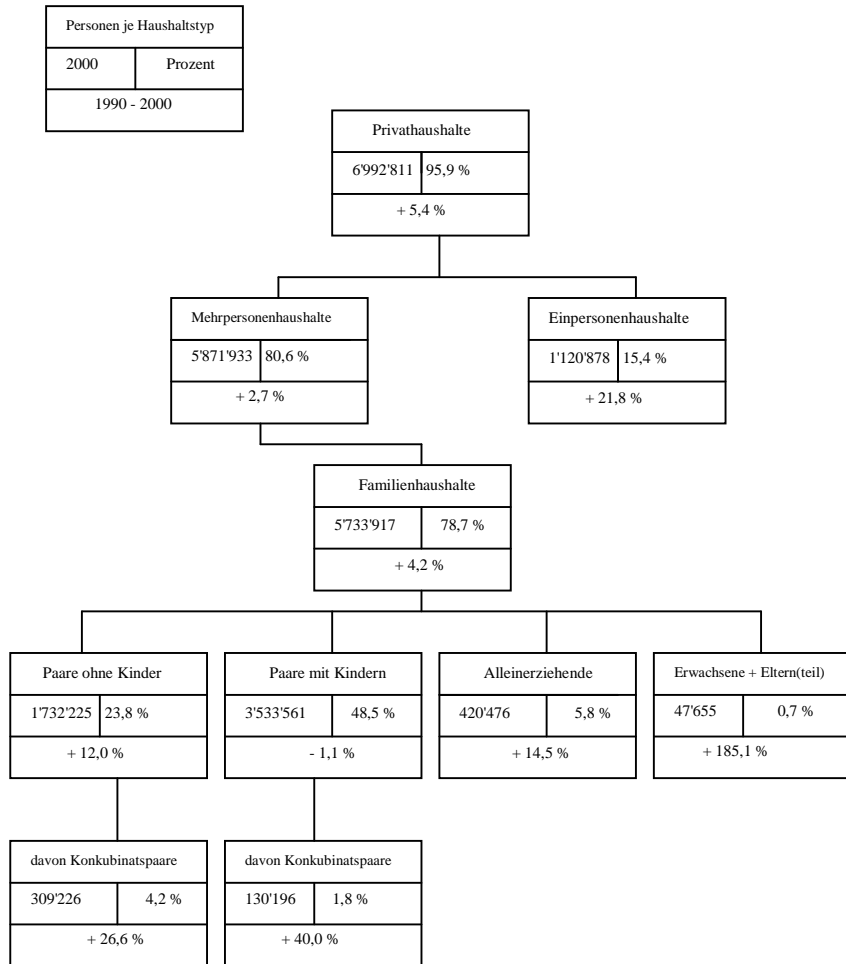
Schema 1: Verteilung der Haushaltstypen 2000 und Entwicklung 1990 bis 2000<sup>17</sup>



<sup>17</sup> Unter „Entwicklung 1990-2000“ ist die prozentuale Veränderung der Haushalte 2000 gegenüber 1990 zu verstehen. Bei den Haushalten wird unterschieden, ob es sich um Privathaushalte oder um Kollektivhaushalte handelt. Die Mehrpersonenhaushalte werden unterteilt in Familienhaushalte und Nichtfamilienhaushalte. Da für die vorliegende Arbeit nur die Privathaushalte, insbesondere die Einpersonenhaushalte und die Familienhaushalte, von Interesse sind, wird aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die graphische Darstellung der Kollektivhaushalte und der Nichtfamilienhaushalte verzichtet.



Schema 2: Verteilung der Personen je Haushaltstyp 2000 und Entwicklung 1990 bis 2000<sup>18</sup>



<sup>18</sup> Unter „Entwicklung 1990-2000“ ist die prozentuale Veränderung der Personen je Haushaltstyp 2000 gegenüber 1990 zu verstehen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde auch bei dieser Graphik auf die Darstellung der Kollektivhaushalte und der Nichtfamilienhaushalte verzichtet.

Die Personen eines Paarhaushalts sind heute immer häufiger nicht verheiratet. Das Konkubinats hat die Ehe als hauptsächlichste Form des ersten Zusammenlebens abgelöst. Seit 1990 nimmt die Zahl der Eheschliessungen kontinuierlich ab, während die Zahl der unverheirateten Paare zwischen 1990 und 2000 um 28,6 Prozent und damit um mehr als ein Viertel zunahm. Die Zahl der Paare ohne Trauschein ist jedoch gegenüber der Dekade 1980 bis 1990 deutlich langsamer gewachsen.<sup>19</sup>

Da das Partnerschaftsgesetz (PartG) erst seit 1. Januar 2007 in Kraft ist, sind Aussagen hinsichtlich der demographischen Entwicklung von eingetragenen Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare nicht möglich.

#### 4. Durchschnittsalter der Brautleute bei der ersten Heirat bzw. der Eltern bei der Geburt des ersten Kindes

Das Durchschnittsalter der Brautleute bei der ersten Heirat und dasjenige der Eltern bei der Geburt des ersten Kindes haben sich seit Mitte der 1970er-Jahre erhöht.<sup>20</sup>

Das durchschnittliche Erstheiratsalters lag im Jahr 2006 wie bereits im Vorjahr bei den Frauen bei 28,7 Jahren und bei den Männern bei 31,0 Jahren. Die Ehepaare waren bei der Erstheirat in den Jahren 2005 und 2006 rund vier Jahre älter als 1970.<sup>21</sup>

Die Verteilung der Geburten nach dem Alter der Mütter hat sich seit den 1970er-Jahren stark gewandelt. Im Jahr 2006 waren fast zwei Drittel der Mütter bei der Geburt ihres Kindes mindestens 30 Jahre alt. 1970 war dies noch bei etwas weniger als einem Drittel der Fall. Im Jahr 2005 lag das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt ihres Kindes bei 30,5 Jahren – bei den Schweizerinnen bei 31,2 Jahren und bei den Ausländerinnen bei 29,0 Jahren. Ein Jahr später betrug das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt ihres Kindes bereits 30,7 Jahre. Dasjenige der Schweizerinnen lag bei 31,3 Jahren

---

<sup>19</sup> BFS, Demografisches Porträt 2006, S. 46; Dasselbe, Familiäre Lebensformen im Wandel, S. 14; Dasselbe, Haushalte und Familien (2000), S. 32; Dasselbe, Mikrozensus Familie, S. 24.

<sup>20</sup> BFS, Familiäre Lebensformen im Wandel, S. 12 und 44; Statistisches Amt des Kantons Zürich, S. 12 und 14 f.

<sup>21</sup> BFS, Demografisches Porträt 2006, S. 7; Dasselbe, Die Bevölkerung der Schweiz, S. 11.

und jenes der Ausländerinnen bei 29,1 Jahren. Die erstgebärenden Schweizerinnen gehören zu den Ältesten Europas.<sup>22</sup>

## 5. Geburtenrate

### 5.1 Entwicklung der Geburtenrate von 1964 bis 2006

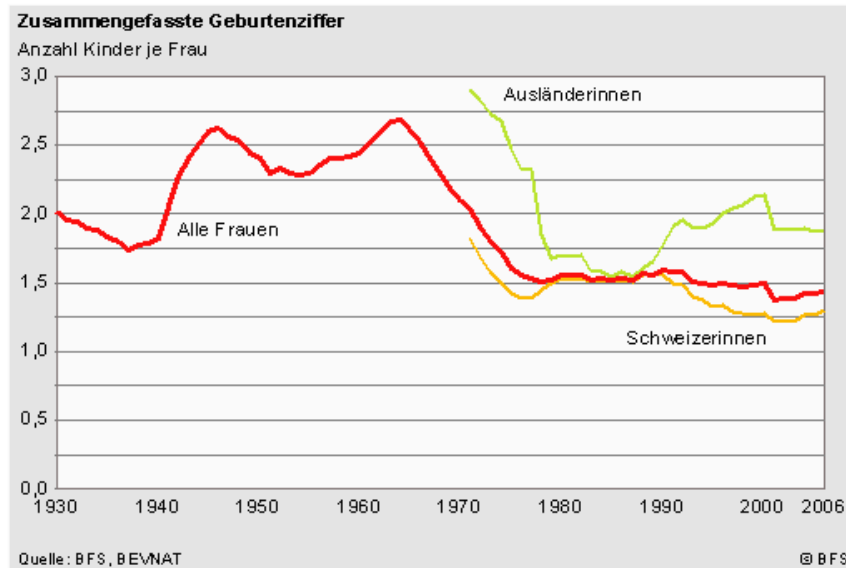
1964 betrug die zusammengefasste Geburtenziffer<sup>23</sup> 2,7 Kinder pro Frau. Seither ist die Zahl der Geburten rückläufig. Zwischen 1964 und 1974 erfolgte ein abrupter Einbruch der Geburtenhäufigkeit. Anschliessend stabilisierte sich die Geburtenhäufigkeit bei 1,4 bis 1,6 Kindern pro Frau. Im Jahr 2006 lag die zusammengefasste Geburtenziffer mit 1,44 Kindern je Frau leicht höher als in den Jahren 2004 und 2005, wo sie jeweils 1,42 Kinder je Frau ausmachte, was leicht unter dem Mittel der Europäischen Union von 1,48 Kindern je Frau war. Der Anteil der Frauen, die voraussichtlich kinderlos bleiben werden, ist von rund einem Fünftel eines Frauenjahrgangs auf mehr als ein Drittel angestiegen. Die Frauen weisen je nach Nationalität eine unterschiedliche Geburtenhäufigkeit auf, wobei Ausländerinnen im Durchschnitt mehr Kinder haben als Schweizerinnen. Im Jahr 2006 lag die Geburtenziffer der Ausländerinnen bei 1,86 Kindern je Frau und diejenige der Schweizerinnen bei 1,3 Kindern je Frau. Die Fertilitätsraten der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen entsprechen in etwa denjenigen der Frauen in Frankreich oder Norwegen, jenen Ländern also, welche eine der höchsten Gesamtfertilitätsraten in Europa aufweisen. Indessen erreicht kein Mitgliedstaat der Europäischen Union das Reproduktionsniveau von 2,1. Dieser Wert müsste in Industriestaaten erreicht werden, um ein Elternpaar in der nächsten Generation zu ersetzen. Das Weltmittel liegt bei etwas 2,65 Kindern pro Frau.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> BFS, Demografisches Porträt 2006, S. 18, 30 und 32; Dasselbe, Demografisches Porträt 2007, S. 8, 32 und 34; Dasselbe, Die Bevölkerung der Schweiz, S. 6.

<sup>23</sup> Unter „zusammengefasste Geburtenziffer“ wird die durchschnittliche „Anzahl Kinder, die eine Frau im Verlauf ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn die altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern eines bestimmten Kalenderjahres konstant blieben“, verstanden. BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 34.

<sup>24</sup> BFS, Demografisches Porträt 2006, S. 7, 18 und 32; Dasselbe, Demografisches Porträt 2007, S. 8, 20 und 34; Dasselbe, Die Bevölkerung der Schweiz, S. 6; Dasselbe, Familiäre Lebensformen im Wandel, S. 11 und 44; Dasselbe, Mikrozensus Familie, S. 26 ff. Damit geht auch einher, dass es immer weniger Väter gibt bzw. dass die Väter weniger Kinder haben. Diese Entwicklung scheint indessen weniger interessant zu sein, ist doch in der Literatur immer nur von der sinkenden Geburtenrate der Frauen die Rede.



Quelle: BFS, Geburten (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/-01/06/blank/key/02.html>), 22. Februar 2008

## 5.2 Gründe für die tiefe Geburtenrate

Die Geburtenrate ist seit Jahren Gegenstand der gesellschaftspolitischen Forschung. Das Bundesamt für Statistik (BFS) gab im Jahr 2005 die vom Soziologen Beat Fux verfasste Studie „Familiale Lebensformen im Wandel“ heraus. Gemäss dieser Studie ist das klassische bürgerliche Familienmodell, welches sich seit Generationen durch eine weitgehende Selbstverständlichkeit von Eheschliessung, Elternschaft und geschlechtsspezifischer Aufgaben- und Rollenteilung kennzeichnet, seit Mitte der 1960er-Jahre immer mehr einem individualistischen Familienmodell gewichen. Gleichberechtigte Mann-Frau-Beziehungen, in denen auch die emotionalen Aspekte eine Aufwertung erfahren und innerhalb derer Kinder eine Bereicherung darstellen können oder auch nicht, hätten in diesem neuen Familienmodell an Bedeutung gewonnen. Werte wie die persönliche Würde, individuelle Autonomie und das Recht auf Selbstverwirklichung würden zunehmend entscheidend für das reproduktive Verhalten. Dieser erfolgte Wertewandel korrelierte mit dem Wandel der Stellung der Frau. Dies schlägt sich in der erhöhten Bildungs- und Erwerbsbeteiligung der Frau wie auch in der Betonung der gleichberechtigten Partner-

schaft nieder.<sup>25</sup> Fux hielt in einem Interview ergänzend fest:<sup>26</sup>

„Der technische Wandel, die Verbreiterung der Mittelschicht und die Integration der Frauen in die Bildung sowie in das Erwerbsleben haben dazu geführt, dass die traditionelle Rollenteilung nicht mehr akzeptiert wird. Das neue Selbstverständnis zeichnet sich aus durch eine Gleichheit der Geschlechter. Zudem wird in der Gesellschaft heute der Beruf höher bewertet als die Familie. Das führt dazu, dass junge Erwachsene mehr Zeit in ihre Bildung und Erwerbstätigkeit investieren. Die Kinder-Frage und die Geburt des ersten Kindes werden also immer weiter hinausgezögert – mit der Konsequenz, dass das Zeitfenster für weitere Kinder stets kleiner wird und die Geburtenrate sinkt.“

Die geringe Geburtenhäufigkeit ist laut Bundesamt für Statistik das Ergebnis verschiedener gesellschaftlicher Phänomene, die zum Anstieg des mittleren Alters der Frauen bei der Geburt der Kinder, der Abnahme der durchschnittlichen Kinderzahl je Familie und der zunehmenden Anzahl kinderloser Personen führen.<sup>27</sup>

### 5.3 Würdigung

Der Schweiz gehen die Kinder aus! Offenbar scheint es insbesondere für Schweizerinnen und Schweizer immer weniger attraktiv zu sein, Kinder zu haben und diese gross zu ziehen. Kinder kosten bekanntlich viel Zeit und viel Geld. Sie benötigen externe Betreuung, wenn einer Erwerbsbeschäftigung nachgegangen wird, was sich – wie in den Ziff. II. und IV. 3.6 folgend dargestellt – häufig als Hürde erweist. Bei Trennung des Paares ist zumindest der Elternteil, der sich um die Kinderbetreuung kümmert, gefährdet, in Armut zu geraten, wie nachstehend in Ziff. III. aufgezeigt wird. Selbst wenn die Partnerschaft dauerhaft ist und das Paar für sich einen Weg gefunden hat, um Beruf und Familie einigermaßen zu vereinbaren, gestaltet sich das Leben mit Kindern nicht immer einfach. Die Kleinen rauben ihren Eltern häufig den Schlaf, während Teenager nicht selten die Nerven ihrer Eltern über Gebühr strapazieren. Und dennoch: Eine Schweiz ohne Kinder? Was ist das für eine Gesellschaft, die sich immer weniger Kinder leisten mag; die immer weniger bereit ist, all die Erziehungsarbeit zu erbringen, die es benötigt, bis ein Kind auf eigenen Beinen steht? Es ist offensichtlich, dass ein gesellschaftlicher

---

<sup>25</sup> BFS, Familiäre Lebensformen im Wandel, S. 11 bis 13. Bezüglich der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen vgl. Ziff. II. folgend.

<sup>26</sup> Fux, S. 24.

<sup>27</sup> BFS, Chancen, S. 5.

Wertewandel stattgefunden hat. Diesen gilt es zu respektieren und anzunehmen. Und gleichzeitig ist der Staat aufgefordert, die ihm möglichen Massnahmen zu ergreifen, damit auch in der näheren und weiteren Zukunft Kinderlachen, Kindertränen, Kinderproteste und Kinderweisheiten im privaten wie im öffentlichen Raum zu hören sind. Nicht nur die Sozialwerke werden dies danken.

## 6. Scheidungsrate

In den vergangenen drei Jahrzehnten ist die Zahl der Geschiedenen stark gestiegen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung hat sich zwischen 1970 und 2005 von 1,9 Prozent auf 6,4 Prozent erhöht und damit mehr als verdreifacht. Während 1970 noch 12,5 Prozent der Ehen geschieden wurden, betrug die zusammengefasste Scheidungsziffer<sup>28</sup> im Jahr 2006 52 Prozent gegenüber 52,6 Prozent im Jahr 2005 bzw. erst 44,2 Prozent im Jahr 2004. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass im Jahr 2006 knapp 21'000 Ehen geschieden wurden.<sup>29</sup> In 9'828 Fällen waren unmündige Kinder von der Scheidung ihrer Eltern mitbetroffen.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Es handelt sich dabei um den durchschnittlichen „Prozentanteil der Ehen, die im Laufe der Zeit geschieden werden, wenn das ehedauerspezifische Scheidungsverhalten im Beobachtungsjahr zu Grunde gelegt wird.“ BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 50.

<sup>29</sup> BFS, Demografisches Porträt 2006, S. 24 und 48; Dasselbe, Demographisches Porträt 2007, S. 5, 8 und 50.

<sup>30</sup> BFS, Die Bevölkerung der Schweiz, S. 12.

## 7. Lebenserwartung

Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat die Lebenserwartung bei Geburt<sup>31</sup> in der Schweiz stark zugenommen: Die durchschnittliche Lebenserwartung in der Schweiz hat sich seit 1900 von 46,2 Jahren auf 79,1 Jahre für die Männer im Jahr 2006 bzw. von 48,9 Jahren auf 84,0 Jahre für die Frauen im Jahr 2006 erhöht und damit nahezu verdoppelt. Im Vorjahr war die Lebenserwartung geringfügig kleiner. Sie betrug 78,7 Jahre bei den Männern und 83,9 Jahre bei den Frauen. Die Lebenserwartung gehört heute zu den höchsten weltweit. Die langfristige Entwicklung der Lebenserwartung in der Schweiz lässt jedoch eine allmähliche Abschwächung des Anstiegs erkennen.<sup>32</sup>

## 8. Ergebnis

Die Bevölkerung in der Schweiz hat sich seit 1860 nicht nur nahezu verdreifacht, sondern ist insbesondere seit Mitte der 1960er-Jahre beträchtlich gealtert. Die Lebens- und Familienformen sind heute vielfältig. Es wird weniger geheiratet, mehr geschieden, und es werden immer weniger Kinder geboren. Diese Entwicklung geht einher mit einem gesellschaftlichen Wertewandel, der sich durch gleichberechtigte Partnerschaften, einem erhöhten Anspruch auf Selbstverwirklichung und einer Höherbewertung des Berufs gegenüber der Familie auszeichnet.

## II. Sozioökonomische Entwicklung

### 1. Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern seit 1990

In sozioökonomischer Hinsicht ist das aktuelle Erwerbsverhalten von Frauen und Männern sowie dessen Entwicklung von Interesse. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist seit Beginn der 1990er-Jahre stark gestiegen. Immer mehr Mütter bleiben berufstätig, was laut Bundesamt für Statistik insbesondere mit der zunehmenden Verbreitung von Teilzeitarbeit zusammenhängt. Das Angebot an Teilzeitstellen bewog Mütter, ihre Berufstätigkeit wieder aufzunehmen

---

<sup>31</sup> Darunter wird die durchschnittliche „Zahl der zu erwartenden Lebensjahre eines Neugeborenen unter der Voraussetzung, dass die in einem bestimmten Kalenderjahr bestehenden altersspezifischen Sterbeziffern während des ganzen Lebens konstant bleiben“, subsumiert. BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 38.

<sup>32</sup> BFS, Demografisches Porträt 2006, S. 7 und 36; Dasselbe, Demografisches Porträt 2007, S. 5, 8 und 38; Dasselbe, Die Bevölkerung der Schweiz, S. 7.

oder weiterzuführen und Unternehmen sahen sich gezwungen, vermehrt Teilzeitstellen anzubieten, um weibliche Beschäftigte behalten oder neue Arbeitskräfte gewinnen zu können.<sup>33</sup> Die Verbreitung der Teilzeitarbeit fand im Rahmen einer ausgeprägten Tertiärisierung der Wirtschaft statt, da im Dienstleistungsbereich proportional gesehen deutlich mehr Teilzeitstellen angeboten werden als in der Industrie. Verglichen mit anderen europäischen Ländern verfügt die Schweiz über einen sehr grossen Anteil an Teilzeiterwerbstätigen.<sup>34</sup> Teilzeitarbeit ist überdurchschnittlich häufig bei Müttern mit einem Hochschulabschluss oder einer vergleichbaren Ausbildung anzutreffen, während Frauen ohne nachobligatorische Ausbildung häufig Vollzeit arbeiten. Der Grund liegt laut Bundesamt für Statistik darin, dass besser ausgebildete Frauen einerseits aus finanziellen Gründen, andererseits weil sich der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin bei einer gut qualifizierten Arbeitnehmerin genauer überlegen wird, ob ihr die Bitte um eine Reduktion des Pensums wirklich abgeschlagen werden soll, eher in der Lage sind, Teilzeit zu arbeiten als beruflich weniger gut qualifizierte Frauen.<sup>35</sup>

Während die Erwerbsbeteiligung der 20 bis 54-jährigen Frauen mit Kindern unter 15 Jahren 1991, als die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)<sup>36</sup> erstmals durchgeführt worden war, noch bei 59,8 Prozent lag, waren es im Jahr 2005 bereits 72,1 Prozent der Mütter, die einer Erwerbstätigkeit nachgingen. Dabei wies im Jahr 2005 knapp ein Fünftel der erwerbstätigen Mütter einen Beschäftigungsgrad von mindestens 90 Prozent auf. Ein gutes Drittel leistete ein Teilzeitpensum von 50 bis 89 Prozent und 45,4 Prozent ein solches von weniger als 50 Prozent.<sup>37</sup>

Wird die Frauenerwerbsquote nach Haushaltstypen mit Kindern aufgegliedert, so fällt auf, dass in den vergangenen Jahren vor allem die Erwerbstätigkeit der Mütter in Paarhaushalten, insbesondere von Konkubinatspaaren, drastisch zugenommen hat, was auch aus der unten stehenden Tabelle ersichtlich ist:<sup>38</sup> Während im Jahr 2000 rund 50 Prozent der Mütter in Paarhaushalten mit Kindern unter sieben Jahren teilzeitlich oder vollzeitlich er-

---

<sup>33</sup> BFS, Teilzeitarbeit in der Schweiz, S. 9.

<sup>34</sup> Ebenda, S. 8 f. und 23.

<sup>35</sup> Ebenda, S. 15 f.

<sup>36</sup> Die SAKE wird seit 1991 im Auftrag des Bundesrats jährlich vom BFS durchgeführt. „Ziel der SAKE ist die Ermittlung von Daten zum Arbeitsmarkt und zum Erwerbsleben im Allgemeinen. Sie bietet zudem einen vertieften Einblick in die Lebensbedingungen von Erwerbslosen, Rentnerinnen und Rentnern, Hausfrauen und -männern sowie Studierenden.“ BFS, SAKE 2007 in Kürze, S. 4.

<sup>37</sup> BFS, SAKE 2005, S. 11.

<sup>38</sup> BFS, Familiäre Lebensformen im Wandel, S. 49.



werbstätig waren, übten 61,47 Prozent der allein erziehenden Personen mit Kindern unter sieben Jahren eine Erwerbstätigkeit aus.<sup>39</sup> In Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren erhöhten sich der Anteil der erwerbstätigen Mütter in Paarhaushalten auf rund 57 Prozent und derjenige der allein erziehenden Personen auf rund 71 Prozent.<sup>40</sup> 1990 betrug die Quote der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit der Mütter in Paarhaushalten erst 29 Prozent bei Kindern unter sieben Jahren bzw. etwas mehr als ein Drittel bei Kindern unter 20 Jahren.<sup>41</sup> Die Erwerbsquote der allein erziehenden Personen hat sich in dieser Zeitspanne nicht wesentlich verändert.<sup>42</sup> Allein erziehende Personen leisten somit im Schnitt ein höheres Erwerbsspensum als Mütter in Paarhaushalten.

<i>Quote der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit der Mütter 1990 bzw. 2000</i>	<i>Paarhaushalte mit Kindern unter sieben Jahren</i>	<i>Paarhaushalte mit Kindern unter 18 bzw. 20 Jahren</i>
1990	29 Prozent	34 Prozent
2000	50 Prozent	57 Prozent

Tabelle: Quote der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit der Mütter in Paarhaushalten mit Kindern unter sieben Jahren sowie mit Kindern unter 18 bzw. 20 Jahren

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Familiensituation stark auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen auswirkt. Die Erwerbsquote der Frauen hängt im Wesentlichen vom Alter der Kinder und von der Existenz eines Partners ab. Auch das Bildungsniveau, der Beruf, die Region und die Herkunft beeinflussen das weibliche Erwerbsverhalten.<sup>43</sup>

Während Frauen ihre Erwerbstätigkeit nach wie vor oft unterbrechen, wenn sie Mütter werden, erhöhen Männer ihr Erwerbsvolumen tendenziell, wenn sie Väter werden und sind unabhängig von den Lebensumständen fast durch-

<sup>39</sup> BFS, Haushalte und Familien (2000), Tabellen 7.144-04.01 und 7.147-02.01.

<sup>40</sup> Ebenda, Tabellen 7.144-02.01 und 7.147-01.01.

<sup>41</sup> Die unterschiedlichen Bezugsgrössen sind die Folge der Herabsetzung des Mündigkeitsalters von 20 Jahren auf 18 Jahre per 1. Januar 1996.

<sup>42</sup> BFS, Haushalte und Familien (1990), S. 101.

<sup>43</sup> BFS, Teilzeitarbeit in der Schweiz, S. 23; EDI, Familienbericht 2004, S. 47 f.

gehend vollzeitlich erwerbstätig.<sup>44</sup> Anders als bei Frauen führt die Geburt eines Kindes bei Männern häufig also nicht zu einer Änderung des Lebensmodells.

Auch wenn die Zahl der Männer, die ihre Arbeit aus familiären Gründen einschränken, am Steigen ist, hat sich die Rollenverteilung laut Bundesamt für Statistik in den vergangenen 15 Jahren kaum wesentlich verändert.<sup>45</sup> Das gängigste Familienerwerbsmodell in der Schweiz ist heute jenes mit einem Vollzeit arbeitenden Vater und einer Teilzeit erwerbstätigen Mutter. „Das traditionell bürgerliche Alleinernährermodell wie auch das Dreiphasenmodell, das einen beruflichen Wiedereinstieg der Mütter nach der Kinderphase vorsieht, entsprechen immer weniger der Wirklichkeit.“<sup>46</sup>

## 2. Ergebnis

Die Präsenz der Frauen auf dem Arbeitsmarkt hat in den vergangenen bald 20 Jahren markant zugenommen, wobei vor allem die Erwerbsarbeit der Mütter in Paarhaushalten einen beträchtlichen Zuwachs erfahren hat. Die Erwerbstätigkeit der Männer hat sich im gleichen Zeitraum nicht nennenswert verändert. Die ausserhäusliche Erwerbsarbeit beider Personen eines Paarhaushalts ist heute Standard, auch wenn Kinder zu betreuen sind. Dieser Realität gilt es nun auch im Bereich der Einkommenssteuern Rechnung zu tragen.

## III. Ökonomische Situation verschiedener Haushaltstypen

Eine vom Bundesamt für Statistik im Jahr 2002 herausgegebene Studie befasst sich mit den Lebensbedingungen und dem Wohlbefinden von materiell benachteiligten Bevölkerungsgruppen in der Schweiz. Gemäss dieser Studie gilt als arm, wer vom geltenden Lebensstandard ausgeschlossen ist. Zur Bestimmung der individuellen Ressourcenlage stellt die Studie auf das verfügbare Einkommen des Haushalts ab. Dieses besteht aus dem Bruttoeinkommen

---

<sup>44</sup> BFS, Gleichstellung von Frau und Mann, S. 12; Dasselbe, Teilzeitarbeit in der Schweiz, S. 23; EDI, Familienbericht 2004, S. 47 f.

<sup>45</sup> BFS, Teilzeitarbeit in der Schweiz, S. 15 und 23.

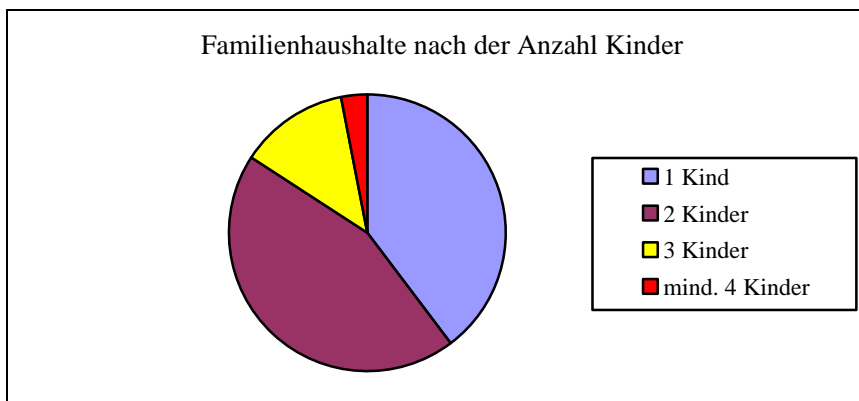
<sup>46</sup> EDI, Familienbericht 2004, S. 47 und 50.

---

abzüglich Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen, Krankenkassenprämien für die Grundversicherung und anderen Zwangsausgaben.<sup>47</sup>

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass Haushalte mit Kindern im Vergleich zu kinderlosen Haushalten tendenziell benachteiligt sind. Ein Viertel der Haushalte mit einem Kind ist laut dieser Studie einkommensschwach. Dieser Anteil ist in Haushalten mit zwei Kindern etwa gleich hoch. Hat eine Familie drei oder mehr Kinder, so steigt der Anteil einkommensschwacher Haushalte auf 48 Prozent an. Bei allein erziehenden Personen liegt dieser Anteil bei 41 Prozent.<sup>48</sup>

Etwa 40 Prozent der Familienhaushalte in der Schweiz haben ein Kind, 45 Prozent zwei Kinder, 13 Prozent drei Kinder und knapp drei Prozent mindestens vier Kinder. Familienhaushalte mit niedrigem Einkommen weisen durchschnittlich 1,9 Kinder auf, während in wohlhabenderen Haushalten im Durchschnitt 1,6 Kinder wohnen. Aus der Sicht der Kinder betrachtet, bedeutet dies, dass 35 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren in Haushalten mit Niedrigeinkommen, immerhin 59 Prozent in solchen mit mittleren Einkommen und nur sechs Prozent aller Kinder unter 15 Jahren in wohlhabenderen Haushalten leben.<sup>49</sup>

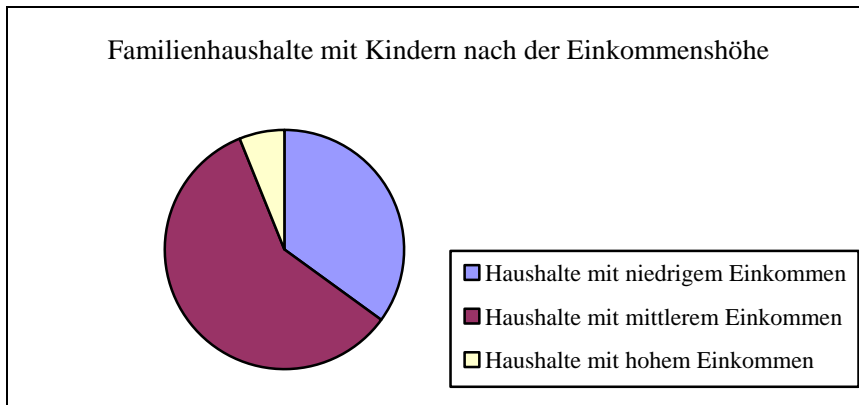


---

<sup>47</sup> BFS, Lebensstandard, S. 10 f. Die Autorin und der Autor stellten nicht auf das Existenzminimum der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe ab, sondern zogen auch Personen ein, deren Einkommen etwas über diesen Einkommensgrenzen liegen. Sie verwendeten relative Armutsmasse, die vom mittleren Wohlstandsniveau einer Gesellschaft abhängen und somit in erster Linie soziale Ungleichheiten widerspiegeln.

<sup>48</sup> Ebenda, S. 16 und 40.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 42.



Familien mit Kindern sind indessen nicht nur überdurchschnittlich von Einkommenschwäche betroffen, sondern auch von Armut. Dies geht aus einer im Jahr 2004 publizierten Studie des Bundesamts für Statistik zum Ausmass und Risiko von Working Poor<sup>50</sup> in der Schweiz hervor. Diese Ergebnisse werden in einer Studie der gleichen Amtsstelle zu Armut von Personen im Erwerbsalter<sup>51</sup> von 2007 sowie in einer Studie des Bundesamts für Sozialversicherung zur wirtschaftlichen Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand<sup>52</sup> von 2008 bestätigt. Das Armutsrisiko nimmt mit der Anzahl der Kinder zu. Familien mit mindestens drei Kindern sind unter den Working Poor stark übervertreten. Dies gilt auch für allein erziehende Personen, die knapp sechs Prozent der Wohnbevölkerung ausmachen und die zu über 90 Prozent weiblichen Geschlechts sind.<sup>53</sup> Von den Erwerbstätigen sind 20,5 Prozent der Personen, die in einer Familie mit drei Kindern und mehr leben,

<sup>50</sup> Working Poor sind erwerbstätige Personen, die in einem armen Haushalt leben. Die in der Studie verwendete Definition der Armutsgrenze ist von den SKOS-Richtlinien abgeleitet. Die Armutsgrenze beträgt monatlich CHF 2'450 für einen Einpersonenhaushalt und CHF 4'550 für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern. Liegt das Haushaltseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter der Armutsgrenze, so gilt der Haushalt als arm. In der vorliegenden Studie umfasst die Kategorie der Working Poor erwerbstätige Personen zwischen 20 und 59 Jahren, die in einem Haushalt leben, dessen kumulierter Erwerbsumfang der Haushaltsmitglieder 36 Stunden pro Woche oder mehr beträgt, somit also im Minimum einem Beschäftigungsgrad von 90 Prozent entspricht. BFS, Working Poor, S. 4.

<sup>51</sup> BFS, Armut im Erwerbsalter, S. 7 f.

<sup>52</sup> BSV, Die wirtschaftliche Situation, S. 18, 20 und 63.

<sup>53</sup> BFS, Armut im Erwerbsalter, S. 7 f.; Dasselbe, Haushalte und Familien (2000), S. 39; Dasselbe, Lebensstandard, S. 75; BSV, Die wirtschaftliche Situation, S. 18, 20 und 63.

Working Poor. Bei den allein erziehenden Personen beträgt der Anteil an den Working Poor fast gleich viel, nämlich 20,4 Prozent.<sup>54</sup>

Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der jüngsten Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik wider: Demnach sind vor allem Kinder und Jugendliche aus allein erziehenden und kinderreichen Haushalten auf Sozialhilfe angewiesen.<sup>55</sup>

Die wirtschaftliche Lage eines Familienhaushalts hängt stark davon ab, ob beide Personen erwerbstätig sind oder nur eine. So ist ein Drittel der Haushalte mit einer erwerbstätigen Person einkommensschwach, während dies bei den Zweiverdienerhaushalten nur bei gut einem Fünftel zutrifft. Überdies besteht ein direkter Zusammenhang mit der Anzahl Kinder eines Haushalts, nimmt doch die Erwerbsbeteiligung mit zunehmender Kinderzahl ab.<sup>56</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Anteil einkommensschwacher Haushalte oder sogar armer Haushalte mit zunehmender Anzahl Kinder steigt. Unter den besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen stehen die allein erziehenden Personen hervor. Die Anzahl einkommensschwacher Familienhaushalte nimmt ab, wenn beide Personen des Paarhaushalts erwerbstätig sind.<sup>57</sup>

#### IV. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung

##### 1. Definition sowie Sinn und Zweck von Szenarien

Seit 1984 erstellt das Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen periodisch Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz.

„Methodisch handelt es sich um Projektionen auf der Grundlage statistischer Zeitreihen, in Verbindung mit Hypothesen über die künftige Entwicklung der wichtigsten Einflussfaktoren. Die Hypothesen zur künftigen Entwicklung werden auf Grund von Plausibilitätsüberlegungen und unter Einbezug von Expertenmeinungen formuliert. Eine wichtige Rolle spielt auch der Vergleich mit den Bevölkerungsvorausschätzungen internationaler Organisationen und

---

<sup>54</sup> BFS, Working Poor, S. 8 f.

<sup>55</sup> Hofmann, S. 17.

<sup>56</sup> BFS, Lebensstandard, S. 40.

<sup>57</sup> Ebenda, S. 16 und 40; Leu/Burri/Priester, S. 355.

mit nationalen Vorausschätzungen, insbesondere jenen der Nachbarstaaten der Schweiz. Die Hypothesen beziehen sich auf die Einflussfaktoren der Bevölkerungsentwicklung (Geburten, Todesfälle, Immigration und Emigration) nach Alter, Geschlecht und Nationalität sowie teilweise nach Generationen. Hypothesen über die Familiengründung, Familienerweiterung, Kinderlosigkeit, Gesundheitsverhalten und Todesursachen, Migrations-, Bildungs- und Erwerbsverhalten spielen eine Rolle.<sup>58</sup>

Szenarien leisten einerseits einen Beitrag zur Diskussion über die Zukunft und bieten andererseits Hilfestellung „zur bewussten Anpassung und Gestaltung von Institutionen unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels.“ Ihnen kommt gewissermassen die Rolle als Frühwarnsystem zu Folgen der Bevölkerungsentwicklung zu.<sup>59</sup>

Anhand der Szenarien, die nachstehend dargestellt sind, soll aufgezeigt werden, wie sich die demographische und sozioökonomische Zukunft aller Wahrscheinlichkeit nach präsentieren wird. Daraus werden Folgerungen für das zukünftige Steuermodell abgeleitet.

## 2. Die verschiedenen Szenarien

Die aktuellsten Bevölkerungsszenarien sind diejenigen der Jahre 2005-2050. Diese bestehen aus den drei Grundszenarien „mittleres Szenario“, „hohes Szenario“ und „tiefes Szenario“, aus zwei Alternativszenarien, welche speziell auf die Alterung der Bevölkerung eingehen – „verstärkte Alterung“ und „abgeschwächte Alterung“ – sowie aus neun Varianten des mittleren Szenarios. Das mittlere Szenario basiert auf der Fortsetzung der in den vergangenen Jahren beobachteten Entwicklung, wobei die in der Folge des Inkrafttretens der bilateralen Abkommen über den freien Personenverkehr beobachteten Trends einbezogen wurden. Dieses Szenario, welches die Trendentwicklung besonders gut abbildet, wird als Referenzszenario bezeichnet. Das hohe Szenario beruht auf einer Kombination von Hypothesen, welche das Bevölkerungswachstum begünstigen, während dem tiefen Szenario jene Hypothesen zu Grunde liegen, die dem Bevölkerungswachstum weniger förderlich sind. Das Alternativszenario „verstärkte Alterung“ baut auf einer Hypothesenwahl auf, bei der das Verhältnis der Anzahl der mindestens 65-Jährigen zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter am stärksten ansteigt. Das Alternativszenario „abgeschwächte Alterung“ geht demgegenüber von Hypothesen aus,

---

<sup>58</sup> BFS, Szenarien 2005-2050, S. 8.

<sup>59</sup> Ebenda, S. 8 f.

welche die geringste Zunahme dieses Quotienten zur Folge haben. Auf Grund von neun Varianten des mittleren Szenarios wird untersucht, welche Konsequenzen die Änderung einer einzigen Komponente der Vorausschätzung haben würde und welche Folgen eintreten, wenn extreme Hypothesen zu Grunde gelegt werden, wie zum Beispiel ein Ansteigen der Geburtenhäufigkeit auf das Niveau des Generationenerhalts, d. h. 2, 1 Kinder je Frau, oder kein weiterer Anstieg der Lebenserwartung bei der Geburt per sofort.<sup>60</sup>

### 3. Vorausschätzungen auf Grund des Referenzszenarios<sup>61</sup>

#### 3.1 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Da das mittlere Szenario die Trendentwicklung am besten abbildet, beziehen sich die nachstehenden Ausführungen auf dieses Szenario und seine Varianten. Diese betreffen die voraussichtliche Entwicklung der Gesamtbevölkerung, der Geburtenrate, der Altersstruktur der Bevölkerung sowie der Erwerbsbevölkerung und der Erwerbsquote bis ins Jahr 2050. Abschliessend werden die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme auf die zukünftige Entwicklung dargelegt.

---

<sup>60</sup> Ebenda, S. 8 und 10.

<sup>61</sup> Um die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung noch besser abdecken zu können, aktualisiert das BFS jährlich die Ergebnisse des Referenzszenarios, ohne die Hypothesen zu verändern. Dabei werden einzig die Ausgangsbevölkerung und die darauf aufbauenden jährlichen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung aktualisiert. Die Modifikationen der Untersuchung von 2008 beruhen auf verschiedenen Beobachtungen. So wurde beispielsweise festgestellt, dass die Fertilitätsrate der Schweizerinnen in den vergangenen Jahren leicht angestiegen und diejenige der Ausländerinnen relativ stabil geblieben ist. Im Referenzszenario wurde demgegenüber von einem leichten Rückgang der Fertilitätsrate bei den Schweizerinnen und von einem raschen Rückgang der Fertilitätsrate bei den Ausländerinnen ausgegangen. Zudem erwies sich die Lebenserwartung der Männer leicht höher als vorausgeschätzt. Die Hauptergebnisse der Untersuchung des BFS von 2008 sind die Fortsetzung eines leichten Wachstums der Bevölkerung der Schweiz sowie die Alterung der Bevölkerung in den kommenden drei Jahrzehnten und ein beträchtlicher Anstieg des Altersquotienten, d. h. des Verhältnisses zwischen den Personen im Ruhestand und denjenigen im erwerbsfähigen Alter. BFS, Aktualisierung der Szenarien 2005-2050; Dasselbe, Modifikationen der Szenarien 2005-2050; Dasselbe, Neuerungen zu den Szenarien 2005-2050.

### 3.2 Entwicklung der Gesamtbevölkerung

Es ist davon auszugehen, dass die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz noch bis ins Jahr 2036 wachsen und dabei von rund 7,5 Mio. im Jahr 2005 auf 8,2 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner ansteigen wird. Die verschiedenen Varianten des mittleren Szenarios machen deutlich, dass sich das Bevölkerungswachstum verlangsamt. Ab dem Jahr 2036 wird laut Bundesamt für Statistik das Geburtendefizit wahrscheinlich grösser ausfallen als der positive Wanderungssaldo. Die Bevölkerung dürfte ab 2036 in der Folge bis ins Jahr 2050 um etwa 100'000 Personen schrumpfen.<sup>62</sup>

### 3.3 Entwicklung der Geburtenrate

Die Geburtenzahl sinkt bis ins Jahr 2010 von 73'000 im Jahr 2005 auf 70'500 Geburten und steigt ab 2010 wieder an bis auf 72'000 Geburten im Jahr 2018. Anschliessend folgt erneut eine stetige Abnahme bis auf unter 65'000 Geburten im Jahr 2050. Diese Entwicklung geht einher mit dem Anstieg bzw. der Abnahme der Anzahl Frauen in der Altersklasse mit der höchsten Fruchtbarkeitsziffer: Die Zahl der Frauen zwischen 25 und 34 Jahren erhöht sich von 499'000 im Jahr 2005 auf 527'000 im Jahr 2017 und fällt dann kontinuierlich auf rund 459'000 im Jahr 2050.<sup>63</sup>

### 3.4 Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung

Die Zunahme der Lebenserwartung, vor allem aber die derzeitige Bevölkerungsstruktur, hat ab dem Jahr 2005 laut Bundesamt für Statistik eine beschleunigte Alterung der Bevölkerung zur Folge, die zwischen 2025 und 2035 besonders deutlich ausfallen wird. Der Grund liegt darin, dass in der Zeit zwischen 2005 und 2035 die zahlenmässig starken Jahrgänge mit hoher Lebenserwartung das Pensionsalter erreichen werden. Gleichzeitig wird die Zahl der Kinder und Jugendlichen auf Grund der niedrigen Geburtenzahl zurückgehen. Dies wird für die Bevölkerung der Schweiz eine rasche und markante Alterung zur Folge haben. Ab dem Jahr 2035 werden zahlenmässig schwächere Jahrgänge das Pensionsalter erreichen, weshalb sich die Alterung stabilisieren wird. Die verschiedenen Varianten des mittleren Szenarios zeigen auf, dass die Bevölkerung der Schweiz im Laufe der kommenden dreissig

---

<sup>62</sup> BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 56; Dasselbe, Szenarien 2005-2050, S. 31 und 62.

<sup>63</sup> BFS, Szenarien 2005-2050, S. 32.



Jahre erheblich altern wird, und zwar unabhängig von den zu Grunde gelegten Hypothesen zur Fruchtbarkeit und zur Migration.<sup>64</sup>

### 3.5 Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und der Erwerbsquote

Die Erwerbsbevölkerung umfasst die erwerbstätigen und die erwerbslosen Personen zusammen. Demgegenüber misst die Erwerbsquote den Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung.<sup>65</sup>

Laut Bundesamt für Statistik werden die demographischen Faktoren die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in den kommenden Jahrzehnten entscheidend beeinflussen. Infolge des Alters der Bevölkerung wird das Wachstum der Erwerbsbevölkerung ungeachtet des gewählten Szenarios geringer ausfallen als jenes der Gesamtbevölkerung. Die Erwerbsbevölkerung nimmt bis ins Jahr 2018 zu. Danach schwächt sich die Anzahl Erwerbspersonen ab und kehrt nahezu auf das Niveau von 2004 zurück. Dieser Rückgang geht vor allem von der männlichen Erwerbsbevölkerung aus. Zwischen 2004 und 2050 schwächt sie sich um 2,2 Prozent ab, während bei den weiblichen Erwerbspersonen ein leichtes Wachstum zu verzeichnen ist. Das Verhältnis zwischen älteren Menschen und Erwerbspersonen wird sich bis ins Jahr 2050 praktisch verdoppeln. Auf zwei Erwerbspersonen wird im Jahr 2050 eine Rentnerin bzw. ein Rentner kommen.<sup>66</sup>

Im Jahr 2004 lag die Erwerbsquote der Männer im Alter zwischen 15 und 64 Jahren bei 87,1 Prozent und wird im Jahr 2050 nahezu gleich hoch, nämlich 86,9 Prozent, sein. Bei den Frauen wächst die Erwerbsbeteiligung der 15- bis 64-Jährigen von 74,2 Prozent im Jahr 2004 auf 79,5 Prozent im Jahr 2050 an. Insgesamt wird die Erwerbsbeteiligung der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren bis ins Jahr 2050 um 2,5 Prozent zunehmen. Allerdings wird sich die Erwerbsquote für die 20- bis 29-Jährigen zwischen 2004 und 2050 reduzieren, was eine direkte Folge des Abbaus bei den Berufsausbildungen und der Zunahme der Hochschulbildungen, die länger dauern als die Berufsausbildungen, ist.<sup>67</sup>

Bei den 30- bis 59-jährigen Männern wirkt sich der Anstieg des Bildungsniveaus positiv auf die Erwerbsquote aus. Da die Erwerbsbeteiligung der Männer in diesem Alterssegment jedoch schon relativ hoch ist, nämlich durch-

---

<sup>64</sup> Ebenda, S. 5 und 62.

<sup>65</sup> Ebenda, S. 49.

<sup>66</sup> BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 56; Dasselbe, Szenarien 2005-2050, S. 57 und 59.

<sup>67</sup> BFS, Szenarien 2005-2050, S. 54 f.

schnittlich 95 Prozent, ist dieser Einfluss indessen vergleichsweise bescheiden. Bei den Frauen ab 25 Jahren wirkt sich der Anstieg des Bildungsniveaus, vor allem aber auch die Abschwächung des Einflusses der Kinder, positiv auf die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt aus. Die Massnahmen zur Förderung der Vereinbarung von Familie und Beruf, welche dem Referenzszenario zu Grunde liegen, zeigen konkrete Wirkung. Bei den 60- bis 64-jährigen Frauen bewirkt die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters per 1. Januar 2005 um ein Jahr, von 63 auf 64 Jahre, eine starke Zunahme.<sup>68</sup>

### 3.6 Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme auf die zukünftige Entwicklung

Die kurz- und mittelfristige Bevölkerungsentwicklung ist durch die heutige Alterspyramide im Wesentlichen bereits vorgegeben. Aus diesem Grund sind die meisten Veränderungen in Bezug auf das Bevölkerungswachstum und die altersspezifische Zusammensetzung der Bevölkerung in den kommenden drei Jahrzehnten unvermeidlich. Das Bundesamt für Statistik hält unmissverständlich fest, dass es mittelfristig gesehen aussichtslos sei, Einfluss auf diese Entwicklung nehmen zu wollen. Selbst allfällige rasche und markante Veränderungen in Bezug auf Fruchtbarkeit, Sterblichkeit oder Migration hätten vor 2035 keinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Altersstruktur. Es fordert die Politik auf, die möglichen Handlungsspielräume auszuschöpfen.<sup>69</sup>

„Auch die Politik müsste so ausgerichtet werden, dass in Bereichen, in denen Einfluss auf die demographischen Entwicklungen genommen werden kann, langfristig ein gewisses Gleichgewicht zwischen Erwerbsbevölkerung auf der einen und Pensionierten, Kindern und Jugendlichen auf der anderen Seite gewährleistet wird.“

Wenn die Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Altersstruktur gegeben sind, so stellt sich Frage, in welchen Bereichen Einfluss auf die demographischen und sozioökonomischen Entwicklungen genommen werden können.

Demographinnen und Demographen stellten fest, dass europäische Länder wie Frankreich<sup>70</sup> und Skandinavien, die über eine gesellschaftliche Organisa-

---

<sup>68</sup> Ebenda.

<sup>69</sup> Ebenda, S. 62.

<sup>70</sup> „Es sind in Frankreich weniger direkte finanzielle Zuschüsse, die zur Gründung einer Familie ermutigen. An Kindergeld gibt es für zwei Sprösslinge insgesamt 115 Euro im Monat. Äusserst grosszügig zeigt sich aber der französische Fiskus. Als Faustre-

tion verfügen, welche es den Eltern, insbesondere den Frauen, erlaubt, Familie und Beruf besser zu vereinbaren, höhere Geburtenraten aufweisen als europäische Länder mit einer traditionelleren Gesellschaftsorganisation. Letzteres sind Länder, in denen die Gleichstellung von Mann und Frau weniger weit fortgeschritten und die Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern noch sehr ausgeprägt ist und die ihre Familienpolitik noch nicht modernisiert haben, wie zum Beispiel Italien und Spanien.<sup>71</sup>

Fux geht gestützt auf Studien<sup>72</sup>, die im Rahmen eines europäischen Projekts zur Familienpolitik realisiert wurden, davon aus, dass die Familienpolitik fünf bis zehn von 100 Geburten beeinflussen kann, und zwar vor allem bei Paaren, die bereits Kinder haben und sich für ein weiteres entscheiden. Laut Fux gibt es somit einen Zusammenhang zwischen dem Ausbau der Familienpolitik und der Geburtenrate.<sup>73</sup>

In der Schweiz besteht ebenfalls ein erheblicher Unterschied zwischen der individuell erwünschten und der tatsächlichen Kinderzahl. Mehrere Untersuchungen haben aufgezeigt, dass gemäss dem ursprünglichen Kinderwunsch mehr Kinder geboren werden müssten, als dies auf Grund der effektiven Geburtenzahl alsdann der Fall ist. Befragte Personen gaben nämlich mehrheitlich an, sie wollten keine Kinder bzw. keine weiteren Kinder haben wegen der Schwierigkeit, Familie und Beruf zu vereinbaren.<sup>74</sup>

Verbesserungen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben nicht nur einen positiven Einfluss auf die Geburtenrate, sondern auch auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen. Laut Annik Bänziger und Sabine Stebler ist

---

gel gilt: Wer drei Kinder hat, zahlt bei durchschnittlichem Einkommen kaum Steuern. Vor allem macht ein umfangreiches Betreuungsangebot Mut zur Familie. Fast eine halbe Million vom Staat mitfinanzierte Tagesmütter tun ihren Dienst.“ Veiel, S. 7.

<sup>71</sup> BFS, Chancen, S. 5; Bieler, S. 23; Fux, S. 24 und 26.

<sup>72</sup> Es handelt sich hierbei um einen Kongressbeitrag von Dragana Avramov sowie um ein Arbeitspapier von Ingrid Esveldt. Die Grundidee der beiden Studien besteht darin, dass aus der Frage nach der intendierten Anzahl Kinder ein Index der Gesamtfertilität gebildet wurde. Aus Daten, welche einerseits die Bereitschaft zur Verhaltensänderung (Wunsch nach einem weiteren Kind in Abhängigkeit davon, dass die gewünschten familienpolitischen Einrichtungen realisiert würden) wurde ein zweites Mass ermittelt. Die Differenzen zwischen den beiden Indikatoren geben sodann Aufschluss über das mögliche Ausmass eines Effekts der Familienpolitik auf die Geburtenrate.

<sup>73</sup> Fux, S. 24 und 26.

<sup>74</sup> BFS, Chancen, S. 5.

---

die Erwerbsbeteiligung der Frauen in hohem Masse von der Ausgestaltung der wirtschaftlichen wie auch der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Es seien die institutionelle Ausgestaltung und die gesellschaftlichen Wertvorstellungen eines Landes, welche über die Qualität und die Quantität der ausserhäuslichen Frauenarbeit entscheiden würden. Sind die Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf gut, so zeige sich dies in einer erhöhten Erwerbsbeteiligung der Frauen. „Die Rahmenbedingungen skandinavischer Länder mögen in dieser Hinsicht Vorbildcharakter haben.“<sup>75</sup> Auch Fux spricht sich für eine Orientierung an den Leitideen der skandinavischen Familienpolitik aus: Jeder Mensch soll sich unabhängig vom Geschlecht bezüglich Ausbildung, Beruf und Familie so entwickeln können, wie er dies möchte.<sup>76</sup> Dank einer konsequenten Gleichstellungspolitik seit den fünfziger Jahren hätten im skandinavischen Raum bereits eineinhalb Generationen gesehen, dass sich Beruf und Familie vereinbaren liessen.<sup>77</sup>

In die gleiche Stossrichtung zielen die Ökonomen Olivier Brunner-Patthey, Adrian Fischer und Stefan C. Wolter. In ihrem 1997 publizierten Aufsatz legen sie dar, dass die schwedische Situation die Folge einer voluntaristischen Politik sei, die auf verschiedenen Faktoren wie Elternurlaub, Krippen und progressiven Familienzulagen basiere, welche es dem Paar erlauben würden, die Grösse der Familie zu bestimmen, ohne dass dies die Stellung der Eltern auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigte.<sup>78</sup> Sie kamen zum Schluss, dass sich die Situation der Sozialversicherungen und der Wirtschaft in der Mitte dieses Jahrhunderts nur dann verbessern könnten, wenn sowohl die Geburtenrate als auch die Erwerbsbeteiligung der Frauen ansteigen würden, wobei eine Strategie, welche die Geburtenrate begünstigte, viel stärkere Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz hätte als eine Strategie, die allein auf eine Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen abzielte.<sup>79</sup> Die von den drei Autoren aufgezeigten Wege aus der „demographischen Falle“ zielen zusammen gefasst darauf ab, die Kinderkosten zu senken und

---

<sup>75</sup> Bänziger/Stebler, S. 78.

<sup>76</sup> „In diesen Ländern hatte man die Pille früh freigegeben. Gleichzeitig standen den Eltern schon früh flächendeckend externe Betreuungshilfen zur Verfügung. Dabei war sekundär, ob die Familienpolitik auch fertilitätssteuernd wirkt oder nicht. Im Übrigen war auch in Frankreich die familienexterne Kinderbetreuung seit den Kriegszeitern selbstverständlich. Keine Mutter, die ihr Kind in die Ecole maternelle schickt, wird als Rabenmutter bezeichnet.“ Fux, S. 26.

<sup>77</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>78</sup> Brunner et. al., S. 57. In Skandinavien weisen Frauen eine ähnlich hohe und konstante Erwerbsbeteiligung auf wie Männer. BFS, Gleichstellung von Frau und Mann, S. 13.

<sup>79</sup> Brunner et. al., S. 52 und 57 f.

Voraussetzungen für eine Vereinbarung der Berufs- und Familienarbeit zu schaffen.<sup>80</sup>

Gemäss einer Studie der OECD aus dem Jahr 2004 hätten in der Schweiz Eltern, insbesondere Mütter, bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie mit beträchtlichen Schwierigkeiten zu kämpfen, was dazu führen würde, dass immer weniger Kinder geboren werden und ein grosser Teil des Erwerbsarbeitspotenzials, insbesondere der Mütter, brach liegt. Aus der OECD-Studie geht hervor, dass das Bruttoinlandprodukt (BIP) um gut 15 Prozent höher sein könnte, wenn über die nächsten 50 Jahre sowohl die Erwerbsquote als auch die Wochenarbeitszeit der Frauen dieselben Werte erreichen würden wie diejenigen der Männer.<sup>81</sup> Um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Schweiz zu fördern, wird in der OECD-Studie empfohlen, die Einführung der Individualbesteuerung zu prüfen und Massnahmen zu ergreifen, welche die Kinderbetreuungskosten senken und die Familienfreundlichkeit der Arbeitsplätze erhöhen.<sup>82</sup>

Die Kommission für Konjunkturfragen ortet ebenfalls Handlungsbedarf bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und fordert die verstärkte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf trage sowohl zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen als auch zur Steigerung der Geburtenrate bei. Nebst der Abschaffung der „Heiratsstrafe“ durch Einführung eines Splittings oder einer Individualbesteuerung

---

<sup>80</sup> Die Autoren ziehen folgende politische Schlussfolgerungen: 1. Unterstützung struktureller Reformen, die es erlauben, die Kosten zu senken oder die Qualität der auf dem Markt erworbenen Leistungen zu erhöhen (Wettbewerbspolitik, Wohnungs- und Verkehrspolitik, Privatisierung der Infrastrukturen für die Aufnahme von Kindern und Übertragung der Subventionen an die Eltern). 2. Schaffung eines Systems, das die Eltern gezielter finanziell unterstützt und grössere Anreize schafft, zum Beispiel durch eine Erhöhung der Leistung oder der Steuerabzüge ab dem dritten Kind. 3. Förderung der Ganztagesbetreuung von Kindern durch Erhöhung des Angebots an Infrastrukturen für die vorschulische Betreuung von Kindern, Anpassung und Harmonisierung der Schulstundenpläne, erleichterte flexible Arbeitszeitgestaltung der Eltern. 4. Anpassung des Sozialversicherungssystems, damit Teilzeitarbeit oder Arbeit mit Unterbrechungen nicht benachteiligt werden. Ebenda.

<sup>81</sup> BSV, Besuchsrecht, S. 34.

<sup>82</sup> Massnahmen, um die Kinderbetreuungskosten zu senken, sind laut der OECD-Studie einerseits die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern und für die schulergänzende Betreuung sowie die Ausrichtung von Geld an die Eltern statt an die Institutionen. Zu den Massnahmen, welche die Familienfreundlichkeit erhöhen, zählen gemäss OECD die stärkere Unterstützung von Initiativen, die Unternehmen in Bezug auf die Familienfreundlichkeit der Arbeitsplätze beraten und die Einführung eines zeitlich beschränkten Rechts auf Teilzeitarbeit für Eltern mit kleinen Kindern. Ebenda, S. 35.

---

empfiehlt sie, in Kinderhorten, Kindergärten und Primarschulen die Zeiten so anzupassen, dass beide Elternteile zumindest eine Halbtagsarbeit aufnehmen können. Überdies müsste der finanzielle Aufwand für die externe Kinderbetreuung von den Steuern absetzbar sein oder die Subventionierung beispielsweise von Kinderkrippen<sup>83</sup> unabhängig von der Höhe des Einkommens erfolgen, da die hohen Kinderbetreuungskosten ein grosses Hindernis bei der Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt seien. Die hohe finanzielle Belastung bewirke nämlich, dass sich vor allem für Mütter mit höherem Einkommen eine volle Berufstätigkeit oft nicht lohne, da Zweiverdienerpaare mit Kindern unter Umständen Einkommenseinbussen hinnehmen müssten, wenn sie fünf statt drei Tage in der Woche arbeiteten.<sup>84</sup> Diese Auffassung wird auch von Monika Bütler, Professorin für Volkswirtschaft an der Universität St. Gallen vertreten. Sie zeigt auf, dass sich die vollzeitliche Erwerbstätigkeit von Müttern angesichts der hohen Kosten der Kinderbetreuung kaum auszahle, weshalb sich viele Mütter für ein Teilzeitpensum entscheiden würden. Die Subventionierungspraxis führe dazu, dass Krippenplätze vor allem von Müttern und Vätern mit geringen Löhnen beansprucht würden. Die Abstufung der Beiträge der öffentlichen Hand nach dem erzielten Einkommen habe massive Konsequenzen für das Arbeitsangebot der Frauen. Der Wegfall von Subventionen im mittleren Einkommensbereich wirke wie eine hohe zusätzliche Steuer. Die in der Schweiz praktizierte Subvention von Krippenplätzen sei nicht nur sehr teuer, sondern laufe dem Ziel einer höheren Arbeitsmarktpartizipation von Müttern diametral entgegen. Zu erheblichen Steuerausfällen und einem geringeren Wirtschaftswachstum würden somit ironischerweise gerade diejenigen Frauen beitragen, die der Staat mit hohen Kosten ausgebildet hat. Bütler spricht sich dafür aus, dass staatliche Unterstützung an das erzielbare Einkommen und nicht wie bisher an das erzielte Einkommen anknüpft. „Ein steuerlicher Abzug der Betreuungskosten sowie der

---

<sup>83</sup> Laut einer Studie des Büros BASS zum volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertagesstätten in der Stadt Zürich bringt jeder eingesetzte Franken drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück. „Dank der guten Betreuung ihrer Kinder können die Eltern mehr oder weniger ununterbrochen erwerbstätig sein. Damit verbessert sich die persönliche Ausgangslage der Eltern auf dem Arbeitsmarkt auf lange Sicht, weil ihr berufliches Ausbildungs- und Erfahrungswissen erhalten bleibt bzw. noch erweitert werden kann. Ein grösserer Erwerbsunterbruch mit einem später häufig schwierigen Wiedereinstieg und verminderten Lohnchancen kann so vermieden werden. Diese verbesserte Situation auf dem Arbeitsmarkt drückt sich vor allem in einem höheren Einkommen aus (mittelbares Mehreinkommen), was wiederum zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge auslöst.“ Sozialdepartement der Stadt Zürich, S. 7 und 9 f.

<sup>84</sup> Rütli Ruzicic, S. 21.

Übergang zu einer Individualbesteuerung würden zudem die zusätzlichen negativen Steueranreize mildern.<sup>85</sup>

In einer empirischen Arbeit aus dem Jahr 2001 wird hergeleitet, dass Länder, welche die Individualbesteuerung kennen und die Familien durch einen verbesserten Zugang zu Alternativen zur häuslichen Kinderbetreuung, wie zum Beispiel durch Blockzeiten, Tagesschulen oder Kinderkrippen fördern, „sowohl eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen im Arbeitsmarkt wie auch eine höhere Fertilitätsrate besitzen als Länder, die ein Splittingmodell der Besteuerung anwenden und Familien durch Kindergeldzahlungen unterstützen.“ Die Autoren weisen nach, „dass eine Aufstockung der Subventionen für Alternativen zur häuslichen Kinderbetreuung, welche durch eine Senkung der kinderbezogenen Transferzahlungen finanziert wird, sowohl das weibliche Arbeitsangebot als auch die Fertilität erhöht.“ Die Subventionierung von Alternativen zur häuslichen Kinderbetreuung in Richtung eines Ausbaus und einer Verbilligung der Infrastruktur für die ausserhäusliche Kinderbetreuung sei also das attraktivere politische Instrument als die kinderbezogenen Geldtransfers.<sup>86</sup>

Der Bund will ab 1. Januar 2009 ein Pilotprojekt zur Einführung von Betreuungsgutscheinen<sup>87</sup> in der Stadt Luzern finanziell unterstützen. Anstelle der Subventionierung der Krippenplätze würden neu die Eltern finanziell entlastet.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Bütler, S. 27.

<sup>86</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 56; Studie zur Individualbesteuerung, S. 144 sowie Anhang 5 „Auswirkungen auf die Volkswirtschaft“, S. 14 f.

<sup>87</sup> Die Einführung von Betreuungsgutscheinen wurde bereits von der FDP und der SP propagiert. Vgl. Hollenstein, S. 13 (betreffend SP) und Troxler, S. 49 (betreffend FDP). Am 21. März 2007 reichte die Sozialdemokratische Fraktion das Postulat „Krippen und Tagesschulen bezahlbar machen“ ein, in dem sie den Bundesrat aufforderte, zur dauerhaften Finanzierung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen ein Modell auszuarbeiten. Laut Postulat wäre das Modell so auszugestalten, dass die Eltern von schulpflichtigen Kindern, welche die Betreuung auf Grund von Erwerbsarbeit, Freiwilligenarbeit oder Ausbildung nicht selber sicherstellen können, Anrecht auf einen Betreuungsgutschein hätten. Dieser Betreuungsgutschein sollte mindestens zwei Drittel der Vollkosten eines vom Kanton anerkannten Betreuungsplatzes abdecken. Der Bundesrat hielt in seiner Antwort vom 15. Juni 2007 fest, dass zunächst eines oder mehrere Pilotprojekte zu lancieren und diese einer Evaluation zu unterziehen seien, bevor ein Modell entsprechend dem Postulat ausgearbeitet werden könne. Das Postulat wurde vom Nationalrat am 19. Dezember 2007 abgelehnt.

<sup>88</sup> Rosenberg, S. 13. Vgl. Stutzer, S. 17 und Wirz, S. 17. In seinen Antworten vom 29. August 2007 zu den gleich lautenden Interpellationen „Finanzierung der Kinder-

Angesichts des Umstands, dass immer mehr Frauen längere Ausbildungen absolvieren, liegt es laut Bundesamt für Statistik sowohl im Interesse dieser Frauen als auch des Staates, das vorhandene Potenzial auszuschöpfen und die getätigten Investitionen zu rentabilisieren. Die Förderung der Berufstätigkeit der Frauen bedinge flankierende Massnahmen in der Unternehmens- und der Familienpolitik. Nur auf diese Weise könnten Frauen und Männer Beruf und Familie besser in Einklang bringen.<sup>89</sup> Das Bundesamt für Statistik geht davon aus, dass eine ausgeglichene Rollenteilung im Haushalt dem Trend nach Teilzeitstellen insbesondere auch bei den Männern noch mehr Auftrieb geben könnte.<sup>90</sup> Angesichts der erwarteten Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung und des potentiellen Arbeitskräftemangels sei es im Interesse der Unternehmen, inskünftig vermehrt Teilzeitstellen und flexible Arbeitszeiten anzubieten.<sup>91</sup>

Gemäss dem vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) herausgegebenen KMU-Handbuch „Beruf und Familie“ haben kleinere und mittlere Unternehmen, die es ermöglichen, Beruf und Familie zu kombinieren, folgende Wettbewerbsvorteile:<sup>92</sup>

- Steigerung der Produktivität der Mitarbeitenden;
  - Senkung der Kosten für die Rekrutierung und Einführung von Personal;
  - höhere Attraktivität des Unternehmens auf dem Arbeitsmarkt;
- 

betreuung. Pilotprojekte“ von Nationalrätin Gabi Huber vom 14. Juni 2007 sowie von Ständerätin Erika Forster-Vannini vom 21. Juni 2007 führte der Bundesrat aus, dass er gewillt sei, eine unterstützende Rolle bei der Durchführung von Pilotprojekten für Betreuungsgutscheine wahrzunehmen. Er teilte die Auffassung der Interpellantinnen, wonach die Finanzierung der Kinderbetreuung sowie die Entlastung der Eltern möglichst ganzheitlich zu regeln sei. Der Bundesrat bekräftigte die bereits in seiner Antwort vom 24. Mai 2006 auf die ebenfalls gleich lautenden Interpellationen „Kinderbetreuung im Vorschulalter“ vom 24. März 2006 von Ständerätin Erika Forster-Vannini sowie Nationalrat Felix Gutzwiller festgehaltene Auffassung, wonach eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen bzw. der Mütter volkswirtschaftlich erwünscht sei.

<sup>89</sup> BFS, Chancen, S. 24.

<sup>90</sup> BFS, Teilzeitarbeit in der Schweiz, S. 24. Um die Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt attraktiv zu erhalten, wurde der Vaterschaftsurlaub in der Bundesverwaltung per 1. Januar 2008 von zwei auf fünf Tage erhöht. Dies kann als familienpolitisches Signal gewertet werden. Vgl. Fontana, Väter im Bundesdienst, S. 16.

<sup>91</sup> BFS, Teilzeitarbeit in der Schweiz, S. 23.

<sup>92</sup> SECO, KMU-Handbuch, S. 3.



- Reduktion der Risiken für das Unternehmen durch eine breitere Aufteilung der Verantwortlichkeiten und Fachkenntnisse.

Eine von Migros, Novartis, der Post, der Raiffeisengruppe und vom Eidgenössischen Volksdepartement getragene Studie gelangte zum Ergebnis, dass sich eine familienorientierte Personalpolitik für Firmen auszahlt. Der Nutzen ergebe sich namentlich daraus, dass die bei einem familienfreundlichen Unternehmen beschäftigten Frauen diesem auch nach der Geburt eines Kindes häufiger treu blieben, dass Mütter vermehrt in höhere Pensen zurückkehrten und dass trotz familiären Verpflichtungen häufiger unternehmensinterne Karrieren möglich seien. Dadurch liessen sich Kosten für die Neubesetzung von Stellen oder für externe Rekrutierungen einsparen. Die Studie geht von einer „Rendite“ auf die Investitionen in Familienfreundlichkeit sowohl bei grösseren als auch kleineren und mittleren Unternehmen von acht Prozent aus.<sup>93</sup>

#### 4. Würdigung

Aus den Hochrechnungen des Bundesamts für Statistik wird deutlich, dass der Schweiz in den kommenden Jahrzehnten tief greifende Veränderungen in Bezug auf das Bevölkerungswachstum und die Altersstruktur bevor stehen, welche bereits heute grösstenteils absehbar sind. Dazu zählt unter anderem, dass die Geburtenrate ab 2018 erheblich sinken wird.

Fest steht überdies, dass die Bevölkerungsentwicklung mit substanziellen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt verbunden sein wird: Die Zahl der Erwerbspersonen wird ab 2019 infolge der Verlangsamung des Bevölkerungswachstums und der Alterung der Bevölkerung sinken, obschon die Erwerbsbeteiligung der über 25-jährigen Frauen steigt. Hinzu kommt, dass das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung ansteigen wird.<sup>94</sup> Dies bedeutet, dass sich die Schweiz ab dem Jahr 2019 mit einem Arbeitskräftemangel konfrontiert sieht. In Anbetracht dessen, dass andere europäische Länder vergleichbare Entwicklungen durchmachen<sup>95</sup>, ist dem bevorstehenden Arbeitskräftemangel in der Schweiz nicht allein mit Arbeitskräften aus dem Ausland Abhilfe zu verschaffen. Der Staat und die Wirtschaft sind aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen, welche darauf abzielen, die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen zu erhöhen und die Geburtenrate zu steigern. An

---

<sup>93</sup> Fontana, Familienfreundlichkeit, S. 13.

<sup>94</sup> BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 56; Dasselbe, Szenarien 2005-2050, S. 5, 59 und 62.

<sup>95</sup> BFS, Demografisches Porträt 2007, S. 8; Dasselbe, Szenarien 2005-2050, S. 62.

Ideen, um Beruf und Familie in Einklang zu bringen, mangelt es jedenfalls nicht, wie die Ausführungen unter Ziff. 3.6 oben stehend aufzeigen. Als am wirkungsvollsten erweist sich dabei ein Individualbesteuerungsmodell, verbunden mit einem verbesserten Zugang zu Alternativen zur häuslichen Kinderbetreuung, der steuerlichen Berücksichtigung der finanziellen Lasten von Familien und einer familienorientierten Personalpolitik seitens der Unternehmen. Letztere profitieren nicht nur davon, dass ihnen vermehrt Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, sondern insbesondere auch von einer höheren Produktivität und geringeren Kosten.

## 5. Ergebnis

Im Vordergrund dieser Arbeit steht die Ausgestaltung eines Steuermodells, welches den demographischen und sozioökonomischen Entwicklungen, die bereits stattgefunden haben, aber auch diejenigen, welche sich voraussichtlich noch ereignen werden, gebührend Rechnung trägt. Von eminenter Bedeutung erweisen sich dabei Massnahmen, welche die Steigerung der Erwerbstätigkeit der Frauen und die Erhöhung der Geburtenrate begünstigen. Individualbesteuerungsmodelle erweisen sich diesbezüglich als wirkungsvoller als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle.<sup>96</sup> Das zukünftige Steuermodell der Schweiz ist so auszugestalten, dass Frauen wie Männer gleichermaßen einen finanziellen Anreiz haben, eine Erwerbsarbeit anzunehmen bzw. ihren Beschäftigungsgrad auszubauen, und zwar unabhängig davon, ob sie allein stehend oder allein erziehend sind oder ob sie in einem Paarhaushalt leben, sei es als Ehepaar, als eingetragene Partnerinnen oder Partner oder als Konkubinatpaar. Damit ist gleichzeitig die Gleichheit der Geschlechter in steuerlicher Hinsicht erreicht. Überdies ist den kinderbedingten Kosten ausreichend Rechnung zu tragen, da Kinder nicht nur Sache privater Lebensgestaltung sind, wie dies die demographischen Szenarien deutlich machen.

## V. Zusammenfassung

Die demographische Entwicklung zeichnet sich aus durch eine beträchtliche Alterung der Bevölkerung seit Mitte der 1960er-Jahre, eine Vielfalt an Lebens- und Familienformen sowie eine tiefe Geburtenrate. Diese Entwicklung spiegelt den gesellschaftlichen Wertewandel wider: Gleichberechtigte Partnerschaften, Selbstverwirklichung und eine Höherbewertung des Berufs gegenüber der Familie bilden heute die zentralen Werte.

---

<sup>96</sup> Darauf wird in § 4 Ziff. VI. folgend einlässlich eingegangen.

Aus sozioökonomischer Sicht ist die markante Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen seit 1990, insbesondere der Mütter in Paarhaushalten, augenfällig. Heute sind vielfach beide Elternteile erwerbstätig, wobei die Mütter im Unterschied zu den Vätern häufig Teilzeit arbeiten.

Kinder stellen ein Armutsrisiko dar: Der Anteil einkommensschwacher Haushalte oder sogar armer Haushalte steigt mit zunehmender Anzahl Kinder. Ausserhäusliche Erwerbstätigkeit der beiden erwachsenen Personen eines Familienhaushalts schützt vor Einkommensschwäche und Armut, nimmt doch die Anzahl einkommensschwacher Familienhaushalte ab, wenn beide erwerbstätig sind. Allein erziehende Personen sind von Einkommensschwäche und Armut besonders betroffen.

Die Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung machen deutlich, dass gewisse Entwicklungen auf Grund der vorliegenden Bevölkerungsstruktur bereits heute grösstenteils absehbar sind. Der Schweiz gehen die Arbeitskräfte aus: Ab dem Jahr 2019 wird die Schweiz voraussichtlich einen Arbeitskräftemangel aufweisen. Diesem gilt es seitens des Staates und der Wirtschaft mit allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten entgegenzuwirken. Dazu gehören nach der hier vertretenen Meinung namentlich alle Massnahmen, welche darauf abzielen, die Erwerbsbeteiligung der Frauen zu erhöhen und die Geburtenrate zu steigern. Im Einkommenssteuerrecht sollte den demographischen und sozioökonomischen Realitäten mittels eines Individualbesteuerungsmodells Rechnung getragen werden, das die Erwerbstätigkeit der steuerpflichtigen Personen unabhängig von Zivilstand und Familienform keinesfalls behindert und das den kinderbedingten Kosten ausreichend Rechnung trägt.

### § 3 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Schweizerischen Einkommenssteuerrecht und die zivilrechtlichen Rahmenbedingungen

#### I. Einleitende Bemerkungen

Der Bund und die Kantone sind bei der Ausgestaltung ihrer Steuergesetze nicht frei. Die Kompetenz der verschiedenen Gemeinwesen, Steuern zu erheben und die Grundsätze, die es dabei zu beachten gilt, ergeben sich aus der Bundesverfassung. In diesem Paragraphen werden die Kompetenznormen sowie die im Schweizerischen Einkommenssteuerrecht zu beachtenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben ausgeleuchtet.

Der Bund darf nur dann Bundessteuern erheben, wenn er hierzu durch eine spezielle Kompetenz in der Verfassung ermächtigt ist. Die Bundeskompetenz, welche ihm die Steuerhoheit für die Erhebung von Einkommenssteuern überträgt, liegt mit Art. 128 BV vor. Darauf basierend erliess er das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), das am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Die Kantone sind gestützt auf die eigene Gesetzgebung legitimiert, Einkommenssteuern zu erheben, da die Bundesverfassung die Steuererhebungskompetenz der Kantone im Bereich der Einkommenssteuern nicht einschränkt.<sup>97</sup> Überdies sind sie frei, die Steuererhebung innerkantonal zu organisieren. Das kantonale Recht bestimmt somit Inhalt und Umfang der Steuerhoheit der Gemeinden. Die Gemeinden erheben also Einkommenssteuern gestützt auf das jeweilige kantonale Steuergesetz.<sup>98</sup>

Die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Kantonen gilt jedoch nicht unbeschränkt. Die Kompetenznormen sind beispielsweise durch Eingrenzung der Steuerobjekte oder durch Höchststeuersätze limitiert. So schreibt die Bundesverfassung dem Bund etwa vor, dass der Höchstsatz für die Einkommenssteuer 11,5 Prozent beträgt.<sup>99</sup> Weiter hat der Bund bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht zu nehmen und bei der Einkommenssteuer die Folgen der kalten Progression periodisch auszugleichen.<sup>100</sup> Die Verfassung verpflichtet ihn allerdings nur zu einer angemessenen Rücksichtnahme auf die kantonalen und kommunalen Steuern. So hat er zwar die durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung durch Kantone und Gemeinden zu berücksichtigen, darf aber auch seine eigenen Fiskalinteressen verfolgen.<sup>101</sup>

Der Bund ist überdies bei der Legiferierung an die in Art. 127 BV festgeschriebenen Grundsätze der Besteuerung, welche inhaltlich durch das Bun-

---

<sup>97</sup> Art. 3 BV. Diese Verfassungsbestimmung hält fest, dass die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität durch die Bundesverfassung nicht eingeschränkt ist. Blumenstein/Locher, S. 17.

<sup>98</sup> Sog. abgeleitete Steuerhoheit. Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 9 f. der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG.

<sup>99</sup> Art. 128 Abs. 1 lit. a BV; Schlussbericht, S. 15. Es handelt sich hierbei um die sog. Durchschnittssteuerbelastung. Der Durchschnittssteuersatz bringt die prozentuale Gesamtbelastung einer Bemessungsgrundlage zum Ausdruck. Demgegenüber wird mit dem Grenzsteuersatz die prozentuale Steuerbelastung ausgedrückt, die auf einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage entsteht. Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 188.

<sup>100</sup> Art. 128 Abs. 2 und 3 BV. Letzteres ist mit der Verordnung über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer vom 27. April 2005, die auf 1. Januar 2006 in Kraft trat, letztmals geschehen.

<sup>101</sup> Höhn/Vallender, BV-Kommentar, N 104 zu Art. 41<sup>ter</sup> aBV.

desgericht entwickelt worden sind, gebunden. Es sind dies Gesetzmässigkeit, Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung, Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie das interkantonale Doppelbesteuerungsverbot.<sup>102</sup> Diese Grundsätze werden unter Ziff. II. nachstehend näher beschrieben. Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bilden die für die Steuerrechtsordnung zu beachtenden Grundwertungen und sind Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitsgebots und des Willkürverbots. Sie wurden aus Art. 4 aBV abgeleitet und sind neu in Art. 127 Abs. 2 BV normiert.<sup>103</sup>

Darüber hinaus ist der Bund gestützt auf Art. 129 BV verpflichtet, Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden festzulegen. Dieser Verpflichtung kam er mit der Statuierung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), das am 1. Januar 1993 in Kraft trat, nach. Die Kantone sind gehalten, beim Erlass ihrer Steuergesetze die Rahmenbestimmungen des StHG zu beachten (vgl. dazu Ziff. III. nachstehend).

Nicht nur die vorerwähnten Bestimmungen binden Bund und Kantone bei der Legiferierung, sondern auch die Grundrechte. Die relevanten Grundrechte im Bereich der Einkommenssteuern sind die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV). Darauf wird unter Ziff. IV. nachstehend näher eingegangen. Unter Ziff. V. werden verfassungsrechtliche Aspekte hinsichtlich der Modellwahl – Gemeinschaftsbesteuerung oder Individualbesteuerung – erörtert.

## II. Grundsätze der Besteuerung (Art. 127 BV)

### 1. Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Besteuerung

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Besteuerung – auch Legalitätsprinzip genannt – besagt, dass staatliches Verwaltungshandeln nur gestützt auf das Gesetz zulässig ist.<sup>104</sup> Art. 127 Abs. 1 BV hält fest, dass die „Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand

---

<sup>102</sup> Locher, Finanzordnung des Bundes, § 77/2 und 77/3 sowie Vallender, Verfassungsmässig begrenzte Besteuerungsbefugnisse, S. 21 ff.

<sup>103</sup> Reich, partielle Steuerdegression, S. 698.

<sup>104</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 33.

der Steuer und deren Bemessung“ im Steuergesetz des Bundes oder der Kantone in den Grundzügen zu regeln ist.

## 2. Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verlangt eine sachgerechte Auswahl der Steuersubjekte und beinhaltet ein Diskriminierungs- und ein Privilegierungsverbot. Wer die im Steuergesetz vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt, ist ausnahmslos steuerpflichtig. Aus diesem Grundsatz ergibt sich, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Gebiets einen Beitrag an die staatlichen Lasten zu tragen haben.<sup>105</sup>

Angesichts der Vielfalt der Steuern ist diesem Grundsatz Genüge getan, wenn jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger insgesamt einen steuerlichen Beitrag leistet, sei es durch die direkten Steuern oder die indirekten Steuern, allen voran der Mehrwertsteuer.<sup>106</sup>

## 3. Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung

Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung fordert, dass die Steuererhebung und die Steuerbemessung für alle steuerpflichtigen Personen nach gleichem Mass erfolgen sollen. Die einem Steuergesetz zu Grunde liegenden Prinzipien der Lastenverteilung bilden dabei den Massstab für die Gleichbehandlung.<sup>107</sup>

Diese Verfassungsnorm gebietet, dass steuerpflichtige Personen in vergleichbaren Verhältnissen gleich behandelt werden, i. c. gleich viel Steuern bezahlen. Es geht hierbei um die so genannte horizontale Steuergerechtigkeit. Darauf wird unter Ziff. 4.4.2 nachstehend näher eingegangen. Um diesen Vergleich vornehmen zu können, sind alle Einkommensbestandteile in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Locher, DBG-Kommentar, N 46 der Vorbemerkungen; Reich, partielle Steuerdegression, S. 699; Schlussbericht, S. 18.

<sup>106</sup> Höhn, Verfassungsmässige Schranken der Steuerbelastung, S. 249.

<sup>107</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 85.

<sup>108</sup> Hirt, S. 77 und 81; Locher, DBG-Kommentar, N 46 der Vorbemerkungen; Derselbe, Neuordnung, S. 747; Reich, Leistungsfähigkeitsprinzip, S. 11; Schlussbericht, S. 18.

#### 4. Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

##### 4.1 Einleitende Bemerkungen

Nachstehend wird der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – auch Leistungsfähigkeitsprinzip genannt – umschrieben. Der folgende Abschnitt befasst sich mit dem Einkommensbegriff. Dabei wird aufgezeigt, dass sich die Wertvorstellungen der Gesellschaft hinsichtlich der Frage der steuerlichen Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse einer steuerpflichtigen Person im Laufe der Zeit gewandelt haben. So herrscht heute beispielsweise Konsens darüber, dass den Kinderlasten steuerlich Rechnung zu tragen ist. Umstritten ist lediglich der Umfang der steuerlichen Anerkennung dieser Kosten. In Ziff. 4.4 wird das Leistungsfähigkeitsprinzip hinsichtlich der verhältnismässigen Belastung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen im Vergleich zu anderen Kategorien von steuerpflichtigen Personen sowie hinsichtlich des Ausmasses der Belastungsunterschiede zwischen den verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen ausgeleuchtet. Alsdann wird daraus abgeleitet, inwiefern das Leistungsfähigkeitsprinzip einen Massstab für die steuerliche Behandlung der verschiedenen Personengruppen bildet. Anschliessend wird das Leistungsfähigkeitsprinzip konkretisiert. Der nächste Abschnitt ist der Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips durch ausserfiskalische Zielsetzungen gewidmet.

##### 4.2 Umschreibung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Dieser Grundsatz verlangt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass alle steuerpflichtigen Personen im Verhältnis der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beitragen sollen. Die Steuerlast darf nicht über das hinausgehen, was steuerpflichtige Personen zu leisten im Stande sind. Letztere müssen nach Massgabe der ihnen zustehenden Mittel gleichmässig belastet werden, wobei sich die Steuerbelastung nach den ihnen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen richtet.<sup>109</sup> Gleich soll dabei nicht die jede steuerpflichtige Person treffende Steuer, sondern die durch die Besteuerung hervorgerufene wirtschaftliche Belastung der einzelnen steuerpflichtigen Personen sein.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Statt vieler BGE 122 I 101, E. 2.-b)aa); Locher, DBG-Kommentar, N 46 der Vorbemerkungen; Schlussbericht, S. 19.

<sup>110</sup> Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 218 ff. mit weiteren Hinweisen.

Angestrebt wird also, dass alle Bürgerinnen und Bürger durch die Steuerlast gleich schwer getroffen werden.<sup>111</sup>

Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist nach herrschender Lehre die wichtigste verfassungsrechtliche Vorgabe für die direkte Bundessteuer und ist als steuerspezifischer Vergleichsmassstab auf dem Gebiet des Einkommenssteuerrechts allgemein anerkannt.<sup>112</sup> Er stellt das eigentliche System tragende Prinzip im Steuerrecht dar. Gemäss Kathrin Klett ist das Leistungsfähigkeitsprinzip für die Verteilung der Steuerlasten in der Lehre als sachgerechtes grundlegendes Prinzip der direkten Steuern anerkannt. Es beruhe auf einer tief verwurzelten moralischen Überzeugung und sei das Ergebnis einer längeren Tradition, die sich namentlich in der Einkommensbesteuerung entwickelt habe. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sei nicht nur als „Steuerfähigkeit“ Voraussetzung der Steuererhebung überhaupt, sondern sie bilde grundsätzlich den zentralen Massstab der Gleichbehandlung für die Verteilung der Steuerlasten.<sup>113</sup> Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist die Richtlinie, nach der sich die Gerechtigkeit der gesetzlichen Ordnung überprüfen lässt und konkretisiert damit das Gebot der Steuergerechtigkeit.<sup>114</sup>

Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der herrschenden Lehre lässt sich entnehmen, dass dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine zentrale Lastenverteilungsfunktion zukommt. Allerdings besitzt das Leistungsfähigkeitsprinzip einen wenig konkreten Inhalt, weshalb es der gesetzgeberischen Konkretisierung bedarf.<sup>115</sup> Der Gesetzgebung kommt die Aufgabe zu, die vorhandene Steuerlast auf die steuerpflichtigen Personen zu verteilen, und zwar so, dass alle steuerpflichtigen Personen an der Steuerlast gleich schwer tragen.

---

<sup>111</sup> Senn, S. 151 und 155.

<sup>112</sup> Matteotti, S. 31; Senn, S. 162 f.

<sup>113</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 107.

<sup>114</sup> Candrian, S. 257; Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 235; Senn, S. 156 und 192. Im gleichen Sinne BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 7.1 und 7.2.

<sup>115</sup> Ebenso Senn, S. 162 f., die dafür hält, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip „erst im Gefüge einer normativ konkretisierten Gerechtigkeitsordnung als Vergleichsmassstab funktionsfähig wird.“



## 4.3 Einkommen als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

### 4.3.1 Einleitende Bemerkungen

Das Einkommen bildet die hauptsächliche Messgrösse für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Individuums.<sup>116</sup> Die Definition des Steuerobjekts, i. c. des Einkommens, ist nach Klett als erste Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips anzusehen.<sup>117</sup> Nachstehend wird aufgezeigt, auf welchem Einkommensbegriff das Schweizerische Steuerrecht basiert und wie das Einkommen bemessen wird. Dabei erweist sich eine Auseinandersetzung mit dem Begriff „Existenzminimum“ als unabdingbar.

### 4.3.2 Einkommensbegriff

Nach Lehre und Praxis ist Einkommen „die Gesamtheit derjenigen Wirtschaftsgüter, welche einem Individuum während eines bestimmten Zeitabschnittes zufließen, und die es ohne Schmälerung seines Vermögens zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse und für seine laufende Wirtschaft verwenden kann.“<sup>118</sup> Der Begriff des Einkommens ist kein zivilrechtlicher, sondern ein wirtschaftlicher Begriff. Als Einkommen gilt der um die notwendigen Ausgaben und bestimmte Abzüge verminderte Gesamtbetrag sämtlicher Wertzuflüsse.<sup>119</sup>

Das Einkommenssteuerrecht des Bundes, der Kantone und Gemeinden beruht gemäss der herrschenden Lehre dem Grundsatz nach auf der Reinvermögenszugangstheorie, welche durch die Markteinkommenstheorie eingeschränkt wird. Die Reinvermögenszugangstheorie betrachtet sämtliche Wertzugänge als Einkommen. Erfasst werden demnach sowohl periodische wie einmalige Einkünfte, am Markt erzielte Geldeinkünfte, aber auch Wertsteigerungen auf dem Privatvermögen, Nutzungswerte aus Privatvermögen, Eigenleistungen und geldwerte Leistungen Dritter, wie zum Beispiel Erbschaften, Schenkungen und Lotteriegewinne.<sup>120</sup> Nach der Markteinkommenstheorie wird das Einkommen durch die entgeltliche Verwertung von Leistungen wie Wirtschaftsgüter oder Dienstleistungen am Markt erzielt, was bedeutet, dass die Vermögenszugänge aus der Teilnahme am Marktgeschehen zu resultieren

---

<sup>116</sup> BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 7.3; Matteotti, S. 31.

<sup>117</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 114.

<sup>118</sup> Blumenstein/Locher, S. 170; Hirt, S. 63 und 125; Klett, Gleichheitssatz, S. 114; Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 309 f.

<sup>119</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 119.

<sup>120</sup> Ebenda, S. 119 f.

haben. Die Folge davon ist, dass Wertschöpfungen in der Privatsphäre sowie Vermögenszunahmen, die ohne Teilhabe am Marktgeschehen erworben wurden wie Erbschaften und Schenkungen, ausgeklammert bleiben.<sup>121</sup>

Gemäss DBG und StHG unterliegen alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte der Einkommenssteuer, wobei die wichtigsten Einkommensbestandteile explizit erwähnt und die steuerfreien Einkünfte abschliessend aufgeführt sind.<sup>122</sup>

#### 4.3.3 Bemessung des Einkommens

Aus dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgt, dass nur das Reineinkommen steuerlich erfasst werden darf. Was eine Person notwendigerweise für sich, seine Familienangehörigen oder für unterstützungsbedürftige Personen verwendet, steht zur Steuerzahlung nicht zur Verfügung und darf daher auch nicht als Messgrösse steuerlicher Leistungsfähigkeit herangezogen werden.<sup>123</sup> Vom Nettoeinkommen sind daher alle Aufwendungen abzurechnen, welche die steuerpflichtige Person nebst ihrem Existenzminimum für den Lebensunterhalt ihrer Familie benötigt.<sup>124</sup>

In einem ersten Schritt werden vom erzielten Roheinkommen so genannte organische Abzüge zugelassen.<sup>125</sup> Zu diesen gehört im Wesentlichen der Abzug für Gewinnungskosten.<sup>126</sup> Als Gewinnungskosten gelten die „Aufwendungen zur Erzielung des Einkommens“ bzw. die „Kosten, die unmittelbar

---

<sup>121</sup> Blumenstein/Locher, S. 171; Hirt, S. 128 f., 132 f. und 145. Anders Klett, Gleichheitssatz, S. 120 f., gemäss welcher die Einkommenssteuer die hauptsächlichste Steuer zur Verwirklichung der Lastengleichheit unter den steuerpflichtigen Personen bildet, weshalb „jeder wirtschaftliche Wert, der die individuelle Leistungsfähigkeit während einer bestimmten Zeitspanne erhöht“, grundsätzlich als Einkommen in Betracht komme. Klett sieht somit ab vom Erfordernis, wonach sich Vermögenszugänge aus der Teilnahme am Marktgeschehen ergeben müssen.

<sup>122</sup> Art. 16 bis 24 DBG; Art. 7 StHG. Blumenstein/Locher, S. 173.

<sup>123</sup> Klett, Familienbesteuerung, S. 865; Reich, häuslicher Herd, S. 17; Derselbe, Leistungsfähigkeitsprinzip, S. 13; Derselbe, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 250.

<sup>124</sup> Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 312; Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 236; Zuppinger et. al., S. 4 f.

<sup>125</sup> Gemäss Funk, S. 32 gelten als organische Abzüge jene Vermögensabgänge, „die nicht der Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse des Steuerpflichtigen oder seiner Familie dienen, die somit keine Verwendung von Einkommen darstellen.“ Sie werden organisch genannt, weil sie kausal mit der Erzielung von Einkommen verknüpft sind.

<sup>126</sup> Art. 26 DBG; Art. 9 Abs. 1 StHG.

aufgewendet werden, um die steuerbaren Einkünfte zu erzielen“. Entscheidend ist, dass die Aufwendungen erfolgen, „um gerade die Einkünfte herbeizuführen, die in dem betreffenden Steuerjahr als Einkommen erfasst werden sollen.“<sup>127</sup> Dieses Ergebnis ist lediglich Ausdruck einer abstrakten, von den persönlichen Verhältnissen einer steuerpflichtigen Person losgelösten Leistungsfähigkeit, weshalb man von objektiver Leistungsfähigkeit spricht. Die Bemessung erfolgt entsprechend diesem Einkommensbegriff rein objektiv nach dem Nettozufluss der Mittel während einer bestimmten Zeit. Die Art der Einkommensverwendung hat auf die Steuerbemessung keinen Einfluss.<sup>128</sup>

Im Laufe der vergangenen Jahre hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass einzig die subjektive Fähigkeit einer steuerpflichtigen Person, zum Steueraufkommen beizutragen, massgebend sei, da Steuern nur aus dem verfügbaren Einkommen entrichtet werden können. Den persönlichen Verhältnissen einer steuerpflichtigen Person ist deshalb steuerlich ebenfalls Rechnung zu tragen.<sup>129</sup> In einem zweiten Schritt ist mittels anorganischen Abzügen das Reineinkommen und anschliessend mittels Sozialabzügen, auch Steuerfreibeträge genannt, das steuerbare Einkommen zu ermitteln. Auf diese Weise gelangt man zur subjektiven Leistungsfähigkeit einer steuerpflichtigen Person.<sup>130</sup> Darunter ist „das Reineinkommen im Sinne des objektiven Leistungsvergleichs unter Ausklammerung der nicht disponiblen (zufolge Unterhaltsverpflichtungen usw.) Einkommensbestandteile“ zu verstehen.<sup>131</sup>

Anorganische Abzüge, auch „Abzüge für besondere Aufwendungen“ genannt, werden für Aufwendungen zugelassen, die nicht mit der Erzielung der Einkünfte in Zusammenhang stehen, sondern Bedürfnisse der Lebenshaltung einer steuerpflichtigen Person betreffen.<sup>132</sup> Aus ausserfiskalischen Gründen sind vom Nettoeinkommen gewisse Aufwendungen, die in einer Bemessungsperiode anfallen und an sich Einkommensverwendung darstellen, in einem bestimmten Umfang steuerlich abzugsfähig. Mit diesen Abzügen wird die persönliche Belastung einer steuerpflichtigen Person in einem beschränkten Ausmass berücksichtigt.<sup>133</sup> Zu den anorganischen Abzügen zählen bei-

---

<sup>127</sup> BGE 124 II 29, E. 3.-b); Blumenstein/Locher, S. 249 f.

<sup>128</sup> Klett, Familienbesteuerung, S. 861; Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 311.

<sup>129</sup> Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 203.

<sup>130</sup> Blumenstein/Locher, S. 242; Reich, partielle Steuerdegression, S. 701.

<sup>131</sup> Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 336.

<sup>132</sup> Klett, Familienbesteuerung, S. 861; Locher, Kinderbetreuungskosten, S. 379.

<sup>133</sup> Locher, Kinderbetreuungskosten, S. 379. Der betreffende Abzug wird selbstredend nur denjenigen steuerpflichtigen Personen gewährt, welche für die fraglichen Aufwendungen aufzukommen haben. In diesem Sinne tragen die anorganischen Abzüge

spielsweise der Schuldzinsenabzug, der Versicherungsabzug oder der Abzug für gemeinnützige Zuwendungen.<sup>134</sup>

Durch Sozialabzüge und tarifliche Massnahmen<sup>135</sup> findet die persönliche Lebenssituation einer steuerpflichtigen Person in einem bestimmten Ausmass steuerliche Berücksichtigung. Da das Steuerveranlagungsverfahren bekanntlich ein Massenverfahren ist, knüpft das Steuergesetz an Situationen an, welche zur Vornahme von Abzügen oder zu einem privilegierten Tarif berechtigen. Häufig werden die Abzüge in der Höhe begrenzt. Das Steuergesetz verwendet Pauschalierungen, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – hier verstanden als subjektive Leistungsfähigkeit – von steuerpflichtigen Personen zumindest in abstrakter Weise zu verwirklichen, da die individuelle Leistungsfähigkeit einer steuerpflichtigen Person in einem Massenverfahren nicht berücksichtigt werden kann.<sup>136</sup> Der persönlichen Lebenssituation einer steuerpflichtigen Person wird also schematisch steuerlich Rechnung getragen, und zwar einerseits mit Sozialabzügen und andererseits mit tariflichen Massnahmen.<sup>137</sup> Sinn und Zweck von Sozialabzügen und tariflichen Massnahmen ist es, das Existenzminimum<sup>138</sup> steuerfrei zu belassen. Der wichtigste Sozialabzug ist der Kinderabzug. Mit dem Kinderabzug wird gewürdigt, dass die Eltern im Normalfall für die Kosten des Kinderunterhalts aufkommen und daher bei gleichem Bruttoeinkommen wirtschaftlich weniger leistungsfähig sind als steuerpflichtige Personen ohne Kinder.<sup>139</sup>

Die organischen und die anorganischen Abzüge werden vom Bund abschliessend definiert. Damit wird auch die Bemessung des Reineinkommens für die Kantone verbindlich festgelegt. Da die Kantone gestützt auf Art. 129 Abs. 2 Satz 2 BV nebst den Steuertarifen und den Steuersätzen nur noch die Sozialabzüge festsetzen können, ist die Unterscheidung zwischen organischen und

---

der persönlichen Belastung einer steuerpflichtigen Person Rechnung. Schlussbericht, S. 21.

<sup>134</sup> Die anorganischen Abzüge sind in Art. 33 und 212 DBG sowie in Art. 9 Abs. 2 und 3 StHG abschliessend aufgelistet.

<sup>135</sup> Unter den Begriff „tarifliche Massnahmen“ fallen sämtliche Varianten von Splittingverfahren, der Doppeltarif sowie die Konsumeinheitenbesteuerung. Auf diese Begriffe wird in §§ 4 und 5 eingegangen.

<sup>136</sup> Locher, Neuordnung, S. 746; Derselbe, Praktikabilität im Steuerrecht, S. 209 ff.; Reich, partielle Steuerdegression, S. 702; Schlussbericht, S. 17.

<sup>137</sup> Bosshard, S. 760; Locher, Neuordnung, S. 749; Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 416 f.

<sup>138</sup> Vgl. Ziff. 4.3.4 sowie § 5 Ziff. III. folgend.

<sup>139</sup> Bosshard, S. 760; Klett, Familienbesteuerung, S. 861; Locher, Neuordnung, S. 749; Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 416; Schlussbericht, S. 21 f. Vgl. § 5 Ziff. IV. 3.3 folgend.

anorganischen Abzügen einerseits und Sozialabzügen andererseits von eminenter (politischer) Bedeutung.<sup>140</sup>

#### 4.3.4 Existenzminimum

##### 4.3.4.1 Geltendes Recht und Reformansätze

Die Achtung der Menschenwürde, aber auch das Recht auf Leben und persönliche Freiheit bedingen nach Klett die Anerkennung eines garantierten Existenzminimums. Da das existenzielle Minimum an wirtschaftlichen Gütern erst Leben und Würde eines Menschen ermöglichen, sei es von ebenso grundlegender Bedeutung wie das Recht auf Leben und die Menschenwürde selbst.<sup>141</sup> Das für ein menschenwürdiges Dasein erforderliche Existenzminimum der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen bildet nach herrschender Lehre die untere Grenze der Leistungsfähigkeit, in welche mit Steuern nicht eingegriffen werden darf. Deshalb sei es nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geboten, das Existenzminimum steuerfrei zu belassen.<sup>142</sup>

Bis heute gibt es indessen kein einheitlich definiertes Existenzminimum. Das Bundesgericht anerkannte in BGE 121 I 367 ein Grundrecht auf Existenzsicherung, welches das Recht auf Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach beinhaltet. Dieses Grundrecht ist heute in Art. 12 BV verankert und stellt laut Silvia Maria Senn einen unentbehrlichen Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens dar.<sup>143</sup> Gemäss Bundesgericht kann aus der Verfassung jedoch nicht abgeleitet werden, dass die Gesetzgebung verpflichtet wäre, einen bestimmten Betrag in der Höhe eines irgendwie definierten Existenzminimums von vornherein steuerfrei zu belassen. Verfassungsrechtlich dürfe einzig verlangt werden, dass niemand durch eine staatliche Abgabeforderung effektiv in seinem Recht auf Existenzsicherung verletzt wird. Es sei der Gesetzgebung zu

---

<sup>140</sup> In gewissen Fällen sind die Kantone überdies legitimiert, die Höhe der anorganischen Abzüge festzulegen. Blumenstein/Locher, S. 242.

<sup>141</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 133.

<sup>142</sup> Jachmann, S. 293; Klett, Familienbesteuerung, S. 865; Dieselbe, Gleichheitssatz, S. 134; Parlamentarische Initiative SGK-NR „Steuerbefreiung des Existenzminimums im SHG“, Bericht, S. 7544.

<sup>143</sup> Senn, S. 175.

---

überlassen, ob sie dieser Vorgabe durch Abzüge, tarifliche Massnahmen oder mittels Gewährung eines Steuererlasses im Einzelfall genügen wolle.<sup>144</sup>

Die Kommission Familienbesteuerung hat sich für die absolute Freistellung des nach dem vom Bundesgericht in BGE 121 I 367 anerkannten Grundrecht der Existenzsicherung berechneten Existenzminimums bei der direkten Bundessteuer ausgesprochen. Sie schlägt vor, dass jeder steuerpflichtigen Person ein allgemeiner Abzug im Sinne eines steuerfreien Grundbetrags gewährt wird, was in Kombination mit dem Tarif zur Nichtbesteuerung des Existenzminimums führe.<sup>145</sup>

Grosszügiger bemessen als das Grundrecht auf Existenzsicherung sind das betriebsrechtliche Existenzminimum nach den Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten<sup>146</sup> sowie das fürsorgerische Existenzminimum gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).<sup>147</sup> Beide Existenzminima ermöglichen ein Leben, das über das

---

<sup>144</sup> BGE 122 I 101, E. 3.-b); BGE 126 III 353, E. 1.-a)aa); Locher, DBG-Kommentar, N 47 zu Vorbemerkungen; Parlamentarische Initiative SGK-NR „Steuerbefreiung des Existenzminimums im StHG“, Bericht, S. 7544.

<sup>145</sup> Schlussbericht, S. 19.

<sup>146</sup> In Art. 92 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) sind die unpfändbaren Gegenstände, die lebensnotwendig sind, aufgeführt. Gemäss Art. 93 SchKG haben die Betreibungsbehörden die im Einzelfall zur Deckung des Existenzbedarfs erforderlichen wirtschaftlichen Güter und finanziellen Mittel festzulegen: „Zur Gewährleistung rechtsgleicher Anwendung dieser Vorschriften legt die Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten regelmässig in Richtlinien fest, nach welchen Kriterien das Existenzminimum des Schuldners zu bemessen ist. (...) In diesen Richtlinien wird ein monatlicher Grundbetrag für Nahrung und Kleidung – differenziert für Alleinstehende (mit oder ohne eigenen Haushalt), Ehepaare oder zwei verwandte Personen in Haushaltsgemeinschaft sowie zusätzliche Grundbeträge für Kinder (nach Alter abgestuft) – festgelegt. Zusätzlich werden die tatsächlichen Mietzinse und Heizungskosten, Sozialbeiträge (...), unumgängliche Berufsauslagen, nachgewiesene Unterhaltszahlungen, besondere Schulungskosten für Kinder, Miete oder Abzahlungsraten für Kompetenzstücke sowie die tatsächlichen Auslagen für ärztliche Behandlung und Wohnungswechsel dem Schuldner als unpfändbaren Betrag belassen.“ Klett, Gleichheitssatz, S. 135 (Hervorhebung durch die Verfasserin).

<sup>147</sup> Auch die sog. SKOS-Richtlinien konkretisieren in allgemeiner Weise den individuellen Existenzbedarf von Einzelpersonen oder Haushaltsgemeinschaften für die Festlegung der Sozialhilfe. „Auch diese Richtlinien, welche in stärkerem Masse als diejenigen der Betriebsbeamten auf die individuelle Situation bezogen sind, sehen – regelmässig der Kostenentwicklung angepasste – Grundbeträge für Nahrung und andere Haushaltbedürfnisse (...) neben der Vergütung der tatsächlichen Auslagen für Wohnung, Kleider, Berufsauslagen, etc. vor.“ Ebenda, S. 135 f.

unmittelbar lebensnotwendige hinausgeht und auch die Pflege gewisser sozialer Kontakte erlaubt.<sup>148</sup>

Die Richtlinien zur Bemessung des betriebsrechtlichen und fürsorgerischen Existenzbedarfs geben laut Klett Anhaltspunkte für die realitätsgerechte Festlegung der Höhe des Existenzminimums. Eine Bemessung des nach Haushaltsgrösse differenzierten normalen existenznotwendigen Mindestbedarfs mit einem festen Geldbetrag, der sich an den durchschnittlichen, regelmässig anfallenden Lebenshaltungskosten orientiert, diene der rechtsgleichen Behandlung und wahre ein Mindestmass an Dispositionsfreiheit der Betroffenen. Auch wenn weder die betriebsrechtlichen noch die fürsorgerischen Richtlinien die existenznotwendigen Wohnkosten mit einem festen Geldbetrag ausweisen, könnten diese Kosten ebenso wie die im betriebsrechtlichen Grundbetrag enthaltenen Haushaltsbedürfnisse nach statistischen Erfahrungswerten festgelegt werden.<sup>149</sup>

Weder das DBG noch das StHG oder die kantonalen Steuergesetze sehen eine Regelung vor, nach welcher das Existenzminimum freizustellen wäre. Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln sowie Ergänzungsleistungen werden als steuerfrei erklärt, weil solche Unterstützungen nur unter der Voraussetzung der Bedürftigkeit der Empfängerin oder des Empfängers geleistet werden. Im Recht der direkten Bundessteuer wird durch ein Zusammenspiel von Abzügen und dem Doppeltarif erreicht, dass niedrige Einkommen steuerfrei belassen werden. Allerdings liegen diese Steuererleichterungen weit unter dem betriebsrechtlichen oder fürsorgerischen Existenzminimum und tragen dem Existenzbedarf der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen somit nicht ausreichend Rechnung.<sup>150</sup>

Am 5. Mai 2006 reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats eine parlamentarische Initiative ein, welche darauf abzielt, das Existenzminimum im Steuerharmonisierungsgesetz steuerfrei zu belassen. Um die in Art. 129 Abs. 2 BV festgeschriebene Tarifautonomie der Kantone zu wahren, soll den Kantonen weiterhin nicht vorgeschrieben werden, wie das Existenzminimum zu definieren ist und auf welche Weise die kantonalen Gesetzgebungen die Freistellung zu erreichen haben.<sup>151</sup> Die parlamentarische Initiative wurde allerdings von den Eidgenössischen Räten

---

<sup>148</sup> Parlamentarische Initiative SGK-NR „Steuerbefreiung des Existenzminimums im StHG“, Bericht, S. 7545.

<sup>149</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 138.

<sup>150</sup> Darauf wird in § 5 Ziff. III. folgend ausführlich eingegangen.

<sup>151</sup> Parlamentarische Initiative SGK-NR „Steuerbefreiung des Existenzminimums im StHG“, Bericht, S. 7539 ff.

verworfen. Als Begründung wurde vorgebracht, dass die Kantone das Anliegen in der einen oder anderen Form bereits aufgenommen hätten und eine diesbezügliche Bundesvorschrift einer materiellen Steuerharmonisierung gleichkäme.<sup>152</sup>

#### 4.3.4.2 Würdigung

Die Stossrichtung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats ist zu begrüßen. Allerdings ist es nach der hier vertretenen Auffassung unhaltbar, Unbilligkeiten eines Steuergesetzes auf dem Erlassweg korrigieren zu wollen, wie dies das Bundesgericht noch vor ein paar Jahren als gangbaren Weg befunden hat. Will man dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Nachachtung verschaffen, so sollte das Steuergesetz so ausgestaltet werden, dass der festgesetzte Steuerbetrag mit den im betreffenden Steuerjahr erzielten Einkünften vernünftigerweise beglichen werden kann.<sup>153</sup> Der Steuererlass ist dazu da, rechtskräftig festgesetzte Steuern im Einzelfall, aus Gründen der Bedürftigkeit, zu erlassen. Die meisten Erlassgesuche dürften jedoch bereits an der Schwierigkeit, eine Prognose zu erstellen, scheitern: Bei wem lässt sich im Zeitpunkt der Beurteilung eines Erlassgesuches denn schon mit hoher Wahrscheinlichkeit voraussagen, dass sich die gesuchstellende steuerpflichtige Person mittelfristig wirtschaftlich nicht erholen wird? Da die Voraussetzungen schwierig zu erfüllen sind, wird die überwiegende Mehrheit der Erlassgesuche abgewiesen. Ist ein Steuergesetz so ausgestaltet, dass das Existenzminimum durch Abzüge und tarifliche Massnahmen steuerfrei belassen wird, so müsste die Bedürftigkeit im Regelfall nach der Erzielung der Einkünfte, die zum festgelegten Steuerbetrag geführt haben, eingetreten sein. Dass steuerpflichtigen Personen in diesem Fall der Erlassweg offen steht, erscheint sachgerecht, auch wenn die Hürde bekanntlich hoch ist.

Das Existenzminimum sollte auf Bundes- und Kantonsebene steuerfrei sein, wobei dieses von der Höhe her mit dem betriebsrechtlichen oder fürsorglichen Existenzminimum vergleichbar sein müsste.<sup>154</sup> Es geht nicht an, aus

---

<sup>152</sup> Waber, Existenzminimum, S. 15.

<sup>153</sup> Die Fälle, in denen eine steuerpflichtige Person in einem Steuerjahr hohe Ausgaben hat, die steuerlich nicht absetzbar sind und die dazu führen, dass das Einkommen nicht ausreicht, um die Steuern vollumfänglich zu bezahlen, sind nicht vermeidbar. In diesen Fällen sollten Zahlungserleichterungen (Stundung, Ratenzahlung, Erlass) möglich sein.

<sup>154</sup> Um die verfassungsrechtliche Tarifautonomie der Kantone zu respektieren, wäre die Festlegung der Höhe des Existenzminimums den Kantonen zu überlassen.



finanzpolitischen Überlegungen in Einkommen einzugreifen, bei denen die Fähigkeit zur Abgabe von Steuern nicht vorhanden ist. Es ist weder nachvollziehbar noch sozialpolitisch erwünscht, dass Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln steuerfrei sind, während beispielsweise Erwerbseinkommen in der gleichen Höhe besteuert werden. Voraussetzung für die Freistellung des Existenzminimums in der genannten Höhe indessen wäre, dass neu sämtliche Einkommensquellen in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden, wie zum Beispiel Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung oder zur Invalidenversicherung, aber auch Sozialhilfegelder oder Stipendien.<sup>155</sup> Im Endeffekt müsste in den zuletzt genannten Fällen ein steuerbares Einkommen von Null resultieren.

Die existenznotwendigen Wohnkosten sollten – wie von Klett vorgeschlagen – nach statistischen Erfahrungswerten, beispielsweise entsprechend den anrechenbaren Wohnkosten nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), festgelegt werden. Die kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung inklusive Unfaldeckung sollte dabei die Richtlinie für die durchschnittlichen Versicherungsprämien bilden.<sup>156</sup>

In Anbetracht dessen, dass Einkommensteile, die der Bestreitung des Existenzminimums dienen, keine Leistungsfähigkeit repräsentieren, sollte das Existenzminimum in Form eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage oder als tarifliche Nullzone, nicht aber als Abzug vom Steuerbetrag berücksichtigt werden, wie dies die Kommission Familienbesteuerung dem Grundsatz nach vorsah.

#### 4.4 Leistungsfähigkeitsprinzip als Massstab für die steuerliche Behandlung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen

##### 4.4.1 Einleitende Bemerkungen

Unter dem Gesichtspunkt einer gerechten Steuerlastverteilung werden in Lehre und Rechtsprechung zwei verschiedene Aspekte behandelt. Der eine

---

<sup>155</sup> Ebenso Locher, DBG-Kommentar, N 2 zu Art. 24 DBG. Dieses Anliegen vertraten auch einige Kantone anlässlich der Vernehmlassung zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung (Steuerpaket 2001). Parlamentarische Initiative SGK-NR „Steuerbefreiung des Existenzminimums im StHG“, Bericht, S. 7542.

<sup>156</sup> Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007 (SR 831.309.1).

Aspekt, nach dem steuerpflichtige Personen in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen gleich zu behandeln sind, ist Ausdruck der horizontalen Steuergerechtigkeit. Der andere Aspekt beinhaltet das Postulat der vertikalen Steuergerechtigkeit. Demnach müssen steuerpflichtige Personen in verschiedenen wirtschaftlichen Verhältnissen einer unterschiedlichen steuerlichen Belastung unterliegen.<sup>157</sup>

Um dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Sinne der subjektiven Leistungsfähigkeit gerecht zu werden, müssen im Steuergesetz einerseits die Situationen umschrieben sein, die zur Vornahme von Abzügen berechtigen. Überdies sind die Höhe des jeweiligen Abzugs und der Tarif so festzusetzen, dass die steuerpflichtigen Personen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden.

Zur Erreichung dieses Ziels ist erforderlich, die steuerpflichtigen Personen zu kategorisieren, und es ist festzulegen, in welchen Belastungsrelationen diese Kategorien von steuerpflichtigen Personen zueinander stehen (sog. qualitative Belastungsrelationen). In einem zweiten Schritt ist zu bestimmen, welches Ausmass an Belastungsunterschieden für diese Kategorien von steuerpflichtigen Personen angemessen ist (sog. quantitative Belastungsrelationen).

#### 4.4.2 Qualitative (horizontale) Belastungsrelationen

##### 4.4.2.1 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die horizontale Steuergerechtigkeit

Bei den qualitativen Belastungsrelationen handelt es sich um einen Vergleich der steuerlichen Belastung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen bei jeweils gleichem Bruttoeinkommen, ohne dass dabei über das Ausmass der Belastungsunterschiede zwischen den einzelnen Kategorien Aussagen gemacht werden.<sup>158</sup>

In der Lehre wird seit längerer Zeit anerkannt, dass die Konsumfähigkeit einer allein stehenden Person bei gleich hohem Einkommen grösser ist als diejenige eines Ehepaars, dass aber der Konsumbedarf eines Ehepaars nicht

---

<sup>157</sup> Senn, S. 166.

<sup>158</sup> Schlussbericht, S. XXV.

den doppelten Betrag einer allein stehenden Person erreicht und grösser ist, wenn beide Personen des Paarhaushalts einer Erwerbstätigkeit nachgehen.<sup>159</sup>

Das Bundesgericht hatte 1984 im Entscheid in Sachen Hegetschweiler<sup>160</sup> den Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren ins Zentrum der Erwägungen gerückt, die Verringerung des Bedarfs durch die Führung eines gemeinsamen Haushalts für unerheblich erklärt und im Ergebnis die Situation der allein stehenden Personen vernachlässigt, in der Annahme, der Konsumbedarf zweier allein stehender Personen entspreche demjenigen eines Ehepaars. Das Bundesgericht hielt fest, dass das Steuergesetz nicht nur Ehepaare unter sich, sondern auch Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatspaaren nach dem Massstab der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleich zu behandeln habe.<sup>161</sup> Laut Klett ist dies Ausdruck der gewandelten allgemeinen Überzeugung von der Richtigkeit des Ehepaar-Besteuerungsmodells. Allerdings betreffe die veränderte allgemeine Überzeugung nur den Vergleich von Zweiverdienerhepaaren und Zweiverdienerkonkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen und mit gleicher Einkommensverteilung.<sup>162</sup>

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind steuerpflichtige Personen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im horizontalen Vergleich zu gleich hohen Steuern heranzuziehen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen im Verhältnis ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind in horizontaler Richtung hoch.<sup>163</sup>

Die Aussagen des Bundesgerichts wurden in der Lehre kritisiert, wobei vor allem darauf hingewiesen wurde, dass der Synergie-Effekt gemeinsamen

---

<sup>159</sup> Klett, Familienbesteuerung, S. 862; Locher, Grundsatzentscheid, S. 570; Yersin, Réflexions, S. 434; Zuppinger, Familienbesteuerung und neues Eherecht, S. 318; Zuppinger et. al., S. 34 ff.

<sup>160</sup> BGE 110 Ia 7 = ASA 53 (1984), S. 365.

<sup>161</sup> Klett, Gleichheitssatz, S. 95.

<sup>162</sup> „Wesentlich erscheint aber für den Vergleich von Ehepaaren mit Konkubinatspaaren, dass sich aufgrund der Zunahme der Zweiverdiener-Ehen – die erst noch häufig aus früheren Konkubinaten entstehen – die allgemeine Überzeugung von der Richtigkeit des Ehepaar-Besteuerungsmodells gewandelt hat, was sich in zahlreichen politischen Vorstössen äusserte. Diese allgemeine Überzeugung betrifft jedoch den Vergleich der sog. Zweiverdiener-Ehepaare mit Konkubinatspaaren in wirtschaftlich vergleichbarer Lage, das heisst nicht nur mit denselben Gesamt-Einkünften, sondern mit gleich auf die jeweiligen Partner verteilten Einkünften.“ Ebenda, S. 97.

<sup>163</sup> BGE 110 I a 7 = ASA 53 (1984), S. 365, E. 2.-b); Klett, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 182; Pfister, S. 678 und 698 f.; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 672.

Haushaltens nicht vernachlässigt werden dürfe und dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Ehepaaren mit gleichem Einkommen keineswegs unabhängig von der Herkunft der Mittel gleich, sondern insbesondere bei doppelter Erwerbstätigkeit geringer sei.<sup>164</sup> Ehe- und Konkubinatspaare befinden sich hinsichtlich der Einkommenssteuer nach herrschender Lehre und Rechtsprechung in vergleichbaren Verhältnissen.<sup>165</sup>

Die Kommission Familienbesteuerung leitete gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid in Sachen Hegetschweiler sowie gestützt auf die Lehre folgende so genannte horizontale oder qualitative Belastungsrelationen zwischen verschiedenen Haushaltsformen ab:<sup>166</sup>

„Bei gleichem Gesamteinkommen hat die steuerliche Belastung eines Einverdienerhepaars derjenigen eines Einverdienerkonkubinatspaars in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch niedriger zu sein als die Belastung einer alleinstehenden Person, aber höher als die Belastung eines Zweiverdienerhepaars. Die steuerliche Belastung eines Zweiverdienerhepaars hat derjenigen eines Zweiverdienerkonkubinatspaars in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch höher zu sein als die steuerliche Belastung von zwei alleinstehenden Personen mit je der Hälfte des Einkommens des Zweiverdienerpaars.“

---

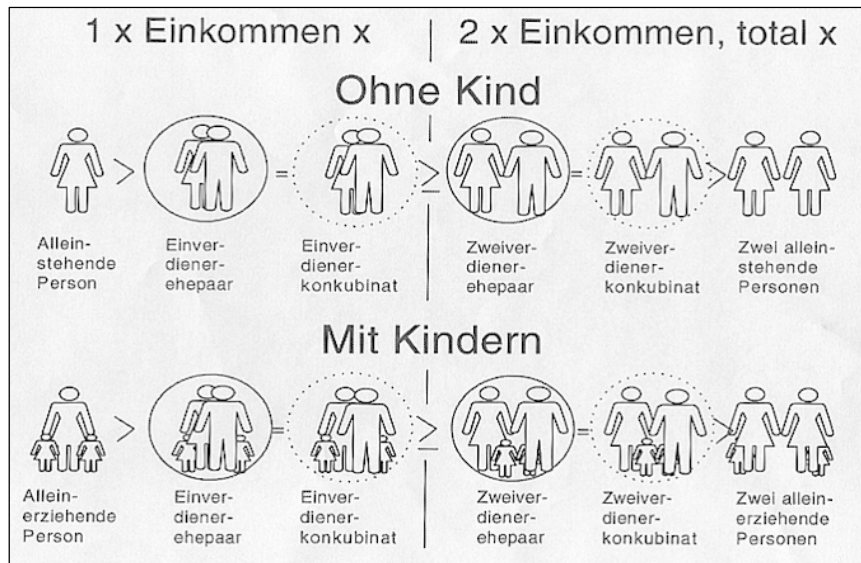
<sup>164</sup> Klett, Familienbesteuerung, S. 862; Dieselbe, Gleichheitssatz, S. 99; Dieselbe, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 184; Locher, Grundsatzentscheid, S. 570 f.; Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 246; Wagner, S. 419; Yersin, Réflexions, S. 438; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 677 f.

<sup>165</sup> BGE 110 Ia 7 = ASA 53 (1984), S. 365, E. 1.-a); Klett, Familienbesteuerung, S. 862; Locher, Neuordnung, S. 745 f.; Lüthi Drück, Familienbesteuerung auf Abwegen, S. 11; Dieselbe, Neuordnung, S. 562; Schlussbericht, S. 40. Für die Rechtfertigung einer unterschiedlichen Besteuerung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren wird etwa vorgebracht, dass im Konkubinat lebende Personen von manchen steuerlichen und aussersteuerlichen Vorteilen ausgeschlossen seien, die Ehepaaren zustehen würden. So hätten Ehepaare im Unterschied zu Konkubinatspaaren beispielsweise Vorteile im Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht, profitierten von der innerfamiliären Verlustverrechnung, der Steuerneutralität von Transferleistungen beim Ehepaar sowie von günstigeren Sozial- und Vorsorgeversicherungsprämien. Behnisch, Probleme der Ehegattenbesteuerung, RZ 14; Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 319 f., Derselbe, Rückschritt, S. 169; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 666.

<sup>166</sup> Schlussbericht, S. 39. In BGE 120 Ia 329 kehrte das Bundesgericht wieder zu der alten Argumentationslinie zurück und hielt unter anderem fest, dass die Mehrbelastung der Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen systembedingt und demzufolge hinzunehmen sei. Dieser Entscheid wurde in der Lehre heftig kritisiert. Statt vieler Locher, Rückschritt, S. 171.

Nach Donatus Hürzeler widerspiegelt diese Formel die aus der Verfassung abgeleitete in jenem Zeitpunkt geltende gesellschaftspolitische Werthaltung. Diese Werthaltung ist nicht immer gleich, sondern ändert sich zusammen mit dem gesellschaftspolitischen Wandel.<sup>167</sup>

Jene Formel lässt sich wie folgt graphisch darstellen:



Quelle: Schlussbericht, S. 40

Bei Paarhaushalten leben zwei Personen von einem bestimmten Einkommen, bei allein stehenden Personen nur eine, weshalb die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Paarhaushalts geringer ist als diejenige einer allein stehenden Person mit gleichem Einkommen. Einverdienerpaare sind wirtschaftlich leistungsfähiger als Zweiverdienerpaare, weil Letztere Mehrkosten für die ausserhäusliche Erwerbstätigkeit beider Personen des Paarhaushalts zu tragen haben.<sup>168</sup> Dank der Haushaltersparnis, die sich vor allem im Bereich des Woh-

<sup>167</sup> Hürzeler, S. 399. Im gleichen Sinne BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 7.2 und 7.4 sowie Yersin, Egalité de traitement, S. 373: „L' imposition du couple et de la famille illustre assez bien comment le contenu du principe d' égalité, dans un domaine donné, peut se modifier au gré de l' évolution des idées et conceptions morales, sociales et économiques.“

<sup>168</sup> Für die Definition „Zweiverdienerpaar“ ist unerheblich, ob das Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit, aus Vermögen oder aus Vorsorge herrührt oder ob es sich um übriges Einkommen handelt. Vgl. Schlussbericht, S. XXVI.

nens manifestiert, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Paarhaushalts höher als diejenige von zwei allein stehenden Personen mit je der Hälfte des Einkommens des Paarhaushalts.<sup>169</sup>

Die obgenannte Formel äussert sich nicht direkt zur Frage der Belastungsrelationen zwischen Haushalten ohne Kinder und solchen mit Kindern. In der Kommission Familienbesteuerung herrschte Einigkeit darüber, dass die steuerliche Belastung von allein stehenden Personen bei gleichem Gesamteinkommen höher sein muss als diejenige von Haushalten mit Kindern. Ebenso war unbestritten, dass die steuerliche Belastung von Paarhaushalten ohne Kinder bei gleichem Gesamteinkommen diejenige von Paarhaushalten mit Kindern zu übersteigen hat. Offen geblieben ist jedoch die Frage der Belastungsrelationen zwischen Paarhaushalten ohne Kinder und allein erziehenden Personen. Darauf wird unter Ziff. 4.5.3.3 nachstehend zurückzukommen sein.

#### 4.4.2.2 Würdigung

Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip lässt sich gemäss Lehre und Rechtsprechung ableiten, wie die verhältnismässige Belastung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen im Vergleich zu anderen Kategorien von

---

<sup>169</sup> Locher, Rückschritt, S. 167; Zuppinger, Gesichtspunkt der Haushaltgemeinschaft, S. 297. Die Kommission Familienbesteuerung gab beim Büro BASS eine Studie im Auftrag, welche zum Ergebnis gelangte, dass die Haushaltsvorteile eines Zweipersonenhaushalts im Vergleich zu zwei Einpersonenhaushalten zwischen 22 Prozent und 37 Prozent betragen und vor allem in den Gütergruppen „Nahrung“ und „Wohnen“ entstehen. Die Haushaltsvorteile existieren unabhängig vom Einkommensniveau, sind indessen bei tieferen Einkommen grösser als bei höheren Einkommen. Die Haushaltsvorteile bei der Gütergruppe „Nahrung“ sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass zwei Personen weniger häufig auswärts essen als eine Person allein. Spycher/Bauer, S. VI., 49 und 66. Die Kommission Familienbesteuerung kam zum Schluss, dass Haushaltsvorteile existieren, ihr genaues Ausmass jedoch äusserst schwierig zu bestimmen sei. Sie entschied deshalb, Haushaltsvorteile nur im Bereich des lebensnotwendigen Bedarfs steuerlich zu berücksichtigen, worunter sie ausschliesslich die Wohnkosten subsumierte. Ihrer Auffassung nach stellen Einsparungen im Wohnbereich eine steuerlich irrelevante private Einkommensverwendung dar, soweit der lebensnotwendige Bedarf überstiegen wird. Schlussbericht, S. 42. Reize, S. 192 ging zwei Jahrzehnte vorher noch davon aus, dass die Haushaltsvorteile im Durchschnitt 20 bis 25 Prozent betragen und in den Gütergruppen „Wohnen“, „Nahrung“, „Haushaltseinrichtungen“ und „Verkehr“ anfallen. Zweifelsohne existieren Haushaltsvorteile sowohl bei Ehepaaren als auch bei Konkubinatspaaren und natürlich auch bei zwei Personen, die zusammenleben, jedoch keine Paarbeziehung unterhalten. Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 317 f.; Derselbe, Grundsatzentscheid, S. 574 f.; Derselbe, Neuordnung, S. 745; Schwartz, L' imposition du ménage, S. 372.

steuerpflichtigen Personen sein muss. Der Gesetzgebung verbleibt hinsichtlich der Höher- bzw. Minderbelastung von wirtschaftlich gleich leistungsfähigen steuerpflichtigen Personen ein geringer Gestaltungsspielraum.<sup>170</sup>

Das zukünftige Steuermodell hat die steuerliche Gleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren zu verwirklichen, und zwar unabhängig davon, ob die Ehepaare oder Konkubinatspaare Kinder haben oder nicht bzw. ob beide Personen des Ehe- oder Konkubinatspaars erwerbstätig sind oder ob nur eine von beiden einer ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit nachgeht.<sup>171</sup> Das gilt ebenso für eingetragene Partnerinnen und Partner, die seit 1. Januar 2007 steuerlich wie Ehepaare behandelt werden.<sup>172</sup> Der Zivilstand ist kein sachgerechtes Kriterium, um Ehepaare und eingetragene Partnerinnen oder Partner steuerlich anders – besser oder schlechter – als Konkubinatspaare zu behandeln.<sup>173</sup>

#### 4.4.3 Quantitative (vertikale) Belastungsrelationen

##### 4.4.3.1 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die vertikale Steuergerechtigkeit

Die quantitativen Belastungsrelationen geben Auskunft über das Ausmass der Belastungsunterschiede zwischen verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen für verschieden hohe Einkünfte, insbesondere auch zwischen Haushalten ohne Kinder und solchen mit Kindern.<sup>174</sup>

In der Lehre wird die Meinung vertreten, dass eine Steuer, die vertikal gerecht sein soll, einer steuerpflichtigen Person einen Teil des Nutzens, den sie aus dem Einkommen beziehen könnte, entziehen muss, und zwar jeder steuerpflichtigen Person denselben Teil ihres Nutzens, so dass die individuelle Belastung, welche die Steuer der steuerpflichtigen Person verursacht, gleich ist.<sup>175</sup> Jede Person müsse sich also, abgesehen vom Existenzminimum zur Ab-

---

<sup>170</sup> Ebenso Yersin, *Egalité de traitement*, S. 372.

<sup>171</sup> Ebenso Senn, S. 167.

<sup>172</sup> Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup> DBG sowie Art. 3 Abs. 4 StHG.

<sup>173</sup> Hürzeler, S. 399; Locher, *Neuordnung*, S. 744 f.; Lüthi Drück, *Familienbesteuerung auf Abwegen*, S. 11; Dieselbe, *Neuordnung*, S. 562; Dieselbe, *Dieselbe, Teilsplitting*, S. 423.

<sup>174</sup> Schlussbericht, S. XXV.

<sup>175</sup> Reich, *Leistungsfähigkeitsprinzip*, S. 9; Derselbe, *partielle Steuerdegression*, S. 706; Richner, *Degressive Einkommenssteuertarife*, S. 210 f.; Schwartz, *Haushaltsvorteile*, S. 452.

deckung der Minimalbedürfnisse, im gleichen Grad einschränken.<sup>176</sup> Dieser Auffassung liegen die so genannten Opfertheorien<sup>177</sup> zu Grunde. Nach diesen ist die Höhe des zu entrichtenden Beitrages so zu bestimmen, dass jeder an seinem Opfer, i. c. in Form der Steuer abgeführtes Einkommen, zu Gunsten der Allgemeinheit gleich schwer zu tragen hat. Die steuerpflichtigen Personen werden dann gleich behandelt, wenn ihre Steuerzahlungen ein gleiches Opfer bedeuten.<sup>178</sup>

Die herrschende Lehre geht davon aus, dass die Tarifgestaltung<sup>179</sup> im Ermessen der Gesetzgebung liegt. Als Begründung wird vorgebracht, dass sich keine zuverlässigen Aussagen über das Mass, in dem die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ansteigt, machen liessen. Die Ausgestaltung der progressiven Steuerbelastung bzw. die relative Gleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen in unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen sei vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht eindeutig vorgegeben. Es könne nur eingeschritten werden, wenn die getroffene Ordnung den aus dem Gleichbehandlungsgebot abgeleiteten Grundsätzen klar widerspräche. Letztlich gehe es um die Frage, ob der

<sup>176</sup> Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 255. Im gleichen Sinne Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 236 f.

<sup>177</sup> „Die Opfertheorien stellen ökonomische Beurteilungsmaßstäbe für die Bestimmung der angemessenen Steuerbelastung dar, die sich aus der Anwendung des Steuertarifs auf die Steuerbemessungsgrundlage ergibt. Im Mittelpunkt der Theorien des gleichen Opfers steht die Festlegung des ‚richtigen‘ Steuertarifs.“

Die Opfertheorien basieren auf folgenden Annahmen: (1) Beziehung zwischen Höhe des Einkommens und Grösse des Nutzens der Individuen, (2) Sinken der individuellen Grenznutzenkurve des Einkommens: Ein zusätzliches Einkommen bringt zwar zusätzlichen Nutzen (sog. Grenznutzen). Dieser nimmt jedoch mit zunehmendem Einkommen ab. (3) Annähernd gleicher Verlauf dieser Grenznutzenkurve bei allen Individuen. Reich, Leistungsfähigkeitsprinzip, S. 9; Treisch, S. 274.

<sup>178</sup> Reich, partielle Steuerdegression, S. 706; Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 210.

<sup>179</sup> Der Steuertarif ist die gesetzlich festgelegte funktionale Beziehung zwischen der Bemessungsgrundlage einer Steuer, i. c. dem steuerbaren Einkommen, und dem Steuerbetrag. Dem veränderlichen steuerbaren Einkommen wird durch den Steuertarif ein eindeutiger Steuerbetrag zugewiesen. Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 187. Bei einem Proportionaltarif ist der Durchschnittssteuersatz konstant. Bei einem progressiven Tarifverlauf nimmt der Durchschnittssteuersatz mit wachsender Bemessungsgrundlage zu, bei einem degressiven Tarifverlauf mit wachsender Bemessungsgrundlage ab. Während Proportionaltarife konstante Grenzsteuersätze haben, die dem Durchschnittssteuersatz entsprechen, übersteigen die Grenzsteuersätze den Durchschnittssteuersatz bei progressiven und unterschreiten diesen bei degressiven Tarifen. Locher, Degressive Tarife, S. 120 f.; Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 188 und 190.



Tarif und damit das Gesetz gerecht seien. Unter Beachtung der Grundsätze der Besteuerung sei die Gesetzgebung verpflichtet, den Tarifverlauf so zu wählen, dass sich die Mehrbelastung bei steigendem Einkommen kontinuierlich entwickle.<sup>180</sup> Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip folge, dass das nach Abzug der Steuern verbleibende Einkommen umso höher sein müsse, je höher das steuerbare Einkommen sei.<sup>181</sup> In der Lehre herrscht Einigkeit darüber, dass der Grenzsteuersatz stets unter 100 Prozent liegen muss.<sup>182</sup>

Gemäss herrschender Lehre sind Einkommenssteuern wie im geltenden Recht<sup>183</sup> nach einem progressiven Satz zu erheben sind, wobei der Gesetzgebung ein grosser Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung der Progression im Steuertarif zukomme.<sup>184</sup> Die subjektive Leistungsfähigkeit nehme mit steigendem Einkommen progressiv zu, weil damit Mittel für immer weniger dringende und weniger notwendige Lebenshaltungskosten und für Ersparnisse zur Verfügung stehen würden. Aus diesem Grund sei der Tarif der Einkommenssteuer progressiv auszugestalten.<sup>185</sup> Der Verlauf der Progression hängt nach Auffassung von Urs Behnisch und Andrea Opel von

---

<sup>180</sup> Statt vieler Klett, Gleichheitssatz, S. 139 f. Höhn, Gleichheitsgrundsatz, S. 126 und Locher, Degressive Tarife, S. 125 halten dafür, dass der Steuertarif weder Sprünge noch Knicke enthalten dürfe, sondern in einer gleichmässigen Kurve verlaufen müsse. Anders Reich, nach dem weder die Forderung nach einer durchgängigen Steuerprogression noch diejenige nach einem stetigen Tarifverlauf aus den Steuererhebungsprinzipien der Verfassung abgeleitet werden können. Allerdings räumt auch Reich ein, dass die Verfassung keine gravierenden Wertungswidersprüche dulde. Was die Gesetzgebung anordne, dürfe nicht sinn- und zwecklos sein. Demnach müsse die effektive Steuerbelastung mit zusätzlichem Einkommen und Vermögen ansteigen. Das Ausmass der Zusatzbelastung bliebe dann aber dem demokratischen Kräftespiel überlassen. Reich, partielle Steuerdegression, S. 715 f. und 732.

<sup>181</sup> Höhn, Verfassungsmässige Schranken der Steuerbelastung, S. 249; Reich, partielle Steuerdegression, S. 716 und 732.

<sup>182</sup> Blumenstein/Locher, S. 299; Höhn, Verfassungsmässige Schranken der Steuerbelastung, S. 250.

<sup>183</sup> Das DBG kennt einen progressiven Steuertarif, wobei der Grenzsteuersatz ab einer bestimmten Höhe des steuerbaren Einkommens – CHF 712'500 (GT gemäss Tarif 2007) bzw. CHF 843'600 (VT gemäss Tarif 2007) – proportional ausgestaltet ist.

<sup>184</sup> Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 218 f. Nach Locher ist dabei die direkte Progression gemeint. Eine indirekte Progression erreiche man durch eine proportionale Grenzsteuer in Verbindung mit einem im Tarif eingebauten Freibetrag. Grundsätzlich könne eine indirekte Progression auch durch feste Abzüge vom Steuerbetrag erwirkt werden, was ungeachtet des Tarifverlaufs zu konstanten Steuerermässigungen führe. Abzüge vom Steuerbetrag stellten jedoch keine organischen Korrekturen des Progressionsverlaufs dar. Sie liessen sich einzig aus ausserfiskalischen Gründen rechtfertigen. Locher, Degressive Tarife, S. 121 sowie FN 49; Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 191; Seidl, S. 144.

<sup>185</sup> Höhn, Gleichheitsgrundsatz, S. 126.

den jeweils gültigen Gerechtigkeitsvorstellungen, politischen Wertungen, volkswirtschaftlichen Erwägungen und insbesondere von der Standortattraktivität ab.<sup>186</sup>

In jüngster Zeit mehren sich jedoch die Stimmen, welche nach einem Proportionaltarif verlangen. Als Begründung wird unter anderem angeführt, dass der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bereits bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage „steuerbares Einkommen“ Rechnung getragen würde, weshalb sie nicht noch über den Tarif berücksichtigt werden dürfe.<sup>187</sup>

Hinsichtlich der Frage der Verfassungsmässigkeit von degressiven Steuertarifen gehen die Meinungen in der Lehre auseinander. Peter Locher erachtet degressive Steuertarife als mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht vereinbar, weil der degressive Steuertarif Gefahr laufe, unterschiedlich hohe Einkommen gleich oder nahezu gleich zu behandeln.<sup>188</sup> Nach Behnisch/ Opel würden degressive Steuertarife vor dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Rechtsgleichheitsgebot nicht standhalten, soweit für höhere Einkommen ein niedrigerer Durchschnittssteuersatz vorgesehen sei als für tiefere Einkommen.<sup>189</sup> Felix Richner vertritt demgegenüber die Meinung, dass je nach angenommener Grenznutzenkurve ein progressiver, ein proportionaler oder ein degressiver Steuertarif resultieren könne. Tariftyp und Tarifverlauf würden davon abhängen, von welcher Grenznutzenkurve die Gesetzgebung ausgehe.<sup>190</sup> Nach Markus Reich ist die Verfassungsmässigkeit von degressiven

---

<sup>186</sup> Behnisch/Opel, S. 370.

<sup>187</sup> Locher, Degressive Tarife, S. 121 f. Auch für Locher gibt es gute Gründe, auf eine progressive Einkommensbesteuerung zu verzichten und auf proportionale Tarife überzugehen. Allerdings müsste das Existenzminimum freigestellt werden, womit automatisch eine indirekte Progression resultierte. Ebenda, S. 123.

<sup>188</sup> Locher, Degressive Tarife, S. 125 und 127.

<sup>189</sup> Behnisch/Opel, S. 368.

<sup>190</sup> Progressive Tarife entstehen nach Richner, wenn der Grenznutzen kontinuierlich abnimmt. Dies sei dann der Fall, wenn eine steuerpflichtige Person ihre über dem Existenzminimum liegenden Grundbedürfnisse abgedeckt habe und davon ausgegangen werde, dass ihr zusätzliches Einkommen immer noch relativ viel, wenn auch immer weniger nütze. Im Extremfall nehme der Grenznutzen linear ab, was dazu führen würde, dass irgendwann ein Grenznutzen von Null vorläge mit der Konsequenz, dass das nutzlose Einkommen wegbesteuert werden könnte. Proportionale Tarife resultierten, wenn der Grenznutzen des Einkommens im ganzen Verlauf relativ schwach abnehme. Dies komme dann vor, wenn das Einkommen, das eine steuerpflichtige Person über die Abdeckung ihrer Grundbedürfnisse erziele, für sie immer noch eine grosse Bedeutung habe. Degressive Tarife würden vorliegen, wenn der Grenznutzen zuerst stark abnehme und fast abrupt in eine relativ flach auslaufende

---

Steuertarifen zu bejahen, wenn die effektive Steuerbelastung trotz rückläufigem Durchschnittssteuersatz weiter ansteige.<sup>191</sup>

Gemäss Bundesgericht ist die Vergleichbarkeit der Situationen unterschiedlicher Haushaltsformen in vertikaler Hinsicht ungleich kleiner als diejenige in horizontaler Richtung. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen im Verhältnis ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit seien in horizontaler Richtung demnach weit strenger als im vertikalen Vergleich. Während steuerpflichtige Personen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im horizontalen Vergleich zu gleich hohen Steuern heranzuziehen seien, würden steuerpflichtige Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im vertikalen Vergleich zu unterschiedlichen Steuern verpflichtet. In Bezug auf das Ausmass der Höherbelastung von wirtschaftlich leistungsfähigeren steuerpflichtigen Personen verbleibe der Gesetzgebung ein grösserer Gestaltungsspielraum.<sup>192</sup>

Das Bundesgericht auferlegt sich bei der Prüfung der Frage, ob ein Gesetz gegen die Steuererhebungsprinzipien verstösst, grösste Zurückhaltung und überlässt der Gesetzgebung im Rahmen der Besteuerungsgrundsätze einen weiten Gestaltungsspielraum. Nach höchstrichterlicher Auffassung soll die demokratisch legitimierte Gesetzgebung und nicht ein Gericht darüber entscheiden, was als richtige, gerechte und vernünftige Regelung gelte.<sup>193</sup> So

---

Kurve übergehen würde. Sobald eine steuerpflichtige Person ihre über dem Existenzminimum liegenden Grundbedürfnisse abgedeckt habe, sei der Nutzen, den sie aus zusätzlichem Einkommen erziele, nur noch sehr gering. Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 227 bis 230 und 232.

<sup>191</sup> Reich, partielle Steuerdegression, S. 733.

<sup>192</sup> BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 7.2; BGE 2C\_397/2007, E. 2. „Für die Anwendung des Gleichheitssatzes spielt die Vergleichbarkeit der Sachverhalte eine beträchtliche Rolle. Bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist die Vergleichbarkeit in vertikaler Richtung, d. h. zwischen Leuten in bescheidenen und solchen in guten und besten finanziellen Verhältnissen gering. Er (recte: Es) lässt sich nicht aus dem Gleichheitssatz ableiten, um wie viel die Steuer zunehmen soll, wenn sich z. B. das Einkommen verdoppelt, oder allgemeiner gesagt, wie steil und bis zu welchem Höchstansatz ein progressiver Tarif ansteigen soll. (...) Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist daher gross in vertikaler Hinsicht; es kann unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit nicht wesentlich mehr verlangt werden als ein stetiger Verlauf des Tarifs bzw. der Belastungskurve.“ (Entscheid i. S. Hegetschweiler (Hervorhebung durch die Verfasserin); BGE 110 I a 7 = ASA 53 (1984), S. 365, E. 2.-b). Im gleichen Sinne Klett, Zivilstandsunabhängige Einkommensbesteuerung, S. 182; Pfister, S. 678 und 698 f.; Senn, S. 167; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 672.

<sup>193</sup> BGE 2C\_397/2007, E. 2. Vgl. auch Reich, Leistungsfähigkeitsprinzip, S. 20; Derselbe, partielle Steuerdegression, S. 714 f.

könne das Bundesgericht beispielsweise nicht prüfen, wie die Steuertarife aufzubauen seien. Es könne nur eingreifen, wenn die Gesetzgebung Unterscheidungen treffe oder unterlasse, die sich nicht vernünftig begründen liessen, wenn sie unhaltbar und damit in der Regel auch geradezu willkürlich seien.<sup>194</sup> Am 1. Juni 2007 hielt sich das Bundesgericht indessen nicht zurück. Es stellte im Zusammenhang mit dem Steuertarif des Kantons Obwalden, der in einer Volksabstimmung haushoch angenommen worden war, klar und unmissverständlich fest, dass degressive Steuertarife mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht vereinbar seien. Zur Begründung brachte es vor, dass der Durchschnittssteuersatz gemäss geltender Ordnung mit steigendem Einkommen oder Vermögen nicht sinken dürfe. Die Ungleichbehandlung komme formal in der Kurve der durchschnittlichen Steuerbelastung, die im degressiven Teil rückläufig sei, zum Ausdruck und sei auch messbar. Der Tarifverlauf verstosse daher gegen die Steuergerechtigkeit, weil Gleichheit Regelhaftigkeit erfordere. Die degressive Besteuerung führe zudem zu Wertungswidersprüchen, weil die Gesetzgebung im degressiven Bereich des Steuertarifs den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu Gunsten anderer Handlungsmotive aufbe.<sup>195</sup> Laut Markus Felber sprach sich ein Teil der Kammer für einen progressiven Steuertarif aus, der ab einem gewissen Einkommen in einen proportionalen Tarif übergehen sollte. Andere Richter dagegen hätten auch einen proportionalen Tarif als zulässig erachtet, sofern das Existenzminimum unbesteuert bliebe.<sup>196</sup>

#### 4.4.3.2 Würdigung

Die so genannten vertikalen oder quantitativen Belastungsrelationen sind mangels direkter Vergleichbarkeit der Situationen unterschiedlicher Haus-

<sup>194</sup> BGE 99 Ia 638, E. 9. „Bei der Überprüfung von Steuertarifen – insbesondere bei der Würdigung des Progressionssatzes – hat sich der Verfassungsrichter daher Zurückhaltung aufzuerlegen. Er hat in diesem Zusammenhang bloss zu untersuchen, ob sich die fragliche Ordnung auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt und ob damit rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht zu finden ist. Ob ein Steuergesetz diesen Anforderungen genüge, kann nicht aufgrund formaler Kriterien entschieden werden, sondern fällt letztlich zusammen mit der Frage, ob das Gesetz gerecht sei. Gerechtigkeit aber ist ein relativer Begriff, der sich mit den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen wandelt. Das gilt insbesondere mit Bezug auf die Verteilung der Steuerlasten und die Ausgestaltung der Steuern.“ (Basler Reichtumssteuerentscheid (Hervorhebung durch die Verfasserin); BGE 99 Ia 638, E. 9.). Im gleichen Sinne BGE 110 Ia 7 = ASA 53 (1984), S. 365, E. 2.-b) (Entscheid i. S. Hegetschweiler) sowie BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 8.2 (Obwaldner Steuertarif).

<sup>195</sup> BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 8.3.

<sup>196</sup> Felber, S. 15.

haltsformen schwieriger festzulegen als die qualitativen Belastungsrelationen. Gemäss Rechtsprechung und Doktrin sind dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wie auch den anderen Steuererhebungsprinzipien in Bezug auf das Ausmass der Belastungsunterschiede zwischen den verschiedenen steuerpflichtigen Personen und damit auch hinsichtlich des Tarifverlaufs keine präzisen Angaben zu entnehmen.<sup>197</sup> Einhellig wird die Auffassung vertreten, dass die Tarifgestaltung politischen Wertungen unterliege und daher im politischen Willensbildungsprozess auszuhandeln sei. Der Gesetzgebung wird daher ein erheblicher Gestaltungsspielraum eingeräumt. Bei der Frage der vertikalen Steuerlastverteilung sind kaum allgemein gültige Ansichten festzustellen. Ein Massstab ist erst recht nicht auszumachen.

Mittels Veränderung der Abzüge, des Divisors, des Tarifs oder einer Kombination dieser Massnahmen lassen sich die quantitativen Belastungsrelationen nahezu beliebig ausgestalten. Modellrechnungen erlauben es, die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den verschiedenen Haushaltsformen auszutarieren. Tarifliche Massnahmen haben jedoch stets Auswirkungen auf die qualitativen Belastungsunterschiede sowie auf die Höhe der Steuereinnahmen. Diese Wechselwirkungen gilt es bei der Ausgestaltung eines Steuermodells immer im Auge zu behalten.<sup>198</sup>

#### 4.5 Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips

##### 4.5.1 Einleitende Bemerkungen

In Ziff. 4.4.3.1 oben stehend wurde erläutert, dass eine Steuer dann gerecht ist, wenn sie jeder steuerpflichtigen Person denselben Teil ihres Nutzens entzieht, den diese aus dem Einkommen erzielen könnte. Nach der hier vertretenen Meinung wäre es hilfreich und wünschbar, einen Massstab zu finden, welcher den Teil des Nutzens, den jeder steuerpflichtigen Person zu entziehen wäre, definiert und damit Richtlinien zur Festlegung des Ausmasses der Be-

---

<sup>197</sup> Einen Ansatz liefert Yersin, *Egalité de traitement*, S. 378. Sie spricht sich dafür aus, vor der Festlegung der tariflichen Massnahmen sowohl die steuerliche Belastung der verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen in Prozenten als auch das Ausmass der Belastungsunterschiede zwischen ihnen festzusetzen und anschliessend die zur Erreichung dieser Werte erforderlichen tariflichen Massnahmen auszuwählen. Dies bedürfe klarer politischer Entscheidungen hinsichtlich der verschiedenen steuerlichen Endbelastungen, denen die verschiedenen steuerpflichtigen Personen unterliegen sollen. Allerdings ist offen geblieben, von welchen Kriterien sich die Gesetzgebung leiten lassen soll, um das Ausmass der Belastungsunterschiede festzulegen.

<sup>198</sup> Lüthi Drück, *Neuordnung*, S. 563; Dieselbe, *Teilsplitting*, S. 432 f.

lastungsrelationen der verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen anbietet. Die Rechtswissenschaft hat bislang darauf verzichtet, einen solchen Massstab festzulegen. Als Begründung wird vorgebracht, dass der Verlauf der Grenznutzenkurve nicht messbar sei, weshalb sich ziffernmässig nicht feststellen liesse, um wie viel die Steuerbelastung bei einem Einkommenszuwachs steigen müsste, damit ein gleichwertiges „Opfer“ abverlangt würde.<sup>199</sup>

Nachstehend wird aufgezeigt, dass die Ökonomie Richtlinien zur Festlegung des Ausmasses der Belastungsunterschiede der verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen feilhält.

#### 4.5.2 Wiener Konsumeinheitenskala

In den vierziger Jahren des letzten Jahrhunderts behalf man sich mangels statistischer Grundlagen mit Schätzungen, um festzulegen, wie viel die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein stehenden Person höher ist als diejenige von Ehepaaren. Dabei wurde die Wiener Konsumeinheitenskala verwendet, welche ledigen Personen als Schätzwert im Mittel den Wert 1,2 und einem Ehepaar den Wert 1,8 zuweist. Gemäss dieser Skala ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein stehenden Person um rund ein Drittel grösser als jene eines Ehepaars mit gleichem Einkommen. Die Steuerbelastung eines Ehepaars sollte demnach nur rund zwei Drittel von derjenigen einer allein stehenden Person mit gleichem Einkommen ausmachen.<sup>200</sup>

In der Lehre wird die Meinung vertreten, dass dieses Verhältnis nur so lange gelte, als das Einkommen konsumiert werde, mit der Folge, dass sich die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit von allein stehenden Personen und

---

<sup>199</sup> BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 7.3.

<sup>200</sup> Candrian, S. 262; Reize, S. 168 ff.; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 664; Derselbe, Familienbesteuerung und neues Eherecht, S. 321 ff. Wenn die Leistungsfähigkeit von Ehepaaren um rund ein Drittel tiefer einzuschätzen sei als jene von allein stehenden Personen, so bedeute dies, dass ein bestimmtes Einkommen für die allein stehenden Personen den gleichen Nutzen, das gleiche Bedürfnisbefriedigungspotential beinhalte, wie das anderthalbfache Einkommen für Ehepaare. Daraus könne bei progressivem Tarifverlauf nicht unmittelbar auf das Ausmass der Belastungsdifferenz geschlossen werden, sondern lediglich darauf, dass das Einkommen von allein stehenden Personen durch die Steuer um den gleichen Prozentsatz gekürzt werden müsse wie das höhere Einkommen des Ehepaars, welches das gleiche Konsumpotential vermittele. Gleiche Leistungsfähigkeit heisse nicht gleicher Steuerbetrag, sondern gleicher Steuersatz. Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 251 f. Ebenso Senn, S. 151. Darauf wird unter Ziff. 4.5.3.3 folgend zurückzukommen sein.

---

Ehepaaren prozentual weniger auswirken, je höher das Einkommen ist.<sup>201</sup> Richner hält allerdings fest, es lasse sich weder mathematisch-wissenschaftlich noch empirisch einwandfrei nachweisen, dass der Grenznutzen von Einkommen, das über dem Existenzminimum liegt, überhaupt abnehme. Die Erfahrung zeige vielmehr, dass eine Sättigung über alle möglichen Güter, die mit zusätzlichem Einkommen erreicht werden könne, in keiner Volkswirtschaft beobachtbar sei. Vielmehr würden die durchweg linearen Zusammenhänge zwischen gesamtwirtschaftlichem Einkommen und Konsumniveau zeigen, dass es bislang keine Sättigung gegeben habe und dass insoweit der Nutzenzuwachs von weiteren Einkommenserhöhungen nicht abnehme, sondern proportional mit den Einkommenserhöhungen einhergehe.<sup>202</sup>

Alois Pfister vertritt die Meinung, dass die vor Jahrzehnten aufgestellte Skala, welche noch auf einer patriarchalischen Familien- und Lebensauffassung beruhe, gestehe sie doch Frauen und Mädchen gegenüber Männern und Jungen bloss einen reduzierten Konsumbedarf zu, für die wesentlich veränderten Konsum- und Rechtsverhältnisse von heute kaum mehr als repräsentativ gelten könne.<sup>203</sup> Diese Auffassung wird in der vorliegenden Arbeit unterstützt. Die Wiener Konsumeinheitenskala ist daher eine untaugliche Grundlage für die Bestimmung des Ausmasses der Belastungsunterschiede der verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen.

#### 4.5.3 Äquivalenzskalen

##### 4.5.3.1 Einleitende Bemerkungen

Äquivalenzskalen sind sowohl für die Sozialpolitik als auch für die angewandte Wohlfahrtsökonomik von grosser Bedeutung. In der Sozialpolitik dienen sie dazu, die Haushalte zu bestimmen, die berechtigt sind, Sozialhilfeleistungen zu beziehen und die Höhe dieser Leistungen festzulegen. In der angewandten Wohlfahrtsökonomik werden sie verwendet, um die Einkommen von Haushalten mit unterschiedlicher Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wobei nach Anzahl, Alter und Geschlecht der Haushaltsmitglieder unterschieden wird. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die Be-

---

<sup>201</sup> Statt vieler Höhn, Fragen der Ehegattenbesteuerung, S. 469 f.

<sup>202</sup> Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 214.

<sup>203</sup> Pfister, S. 709.

---

dürfnisse von Haushalten mit steigender Haushaltsgrösse unterproportional zunehmen.<sup>204</sup>

In der Literatur werden drei Ansätze zur Ermittlung von Äquivalenzskalen unterschieden: Expertenskalen, Ausgabenskalen und subjektive Skalen. Zu den Expertenskalen gehören beispielsweise die Skala der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachgenannt SKOS Skala), anhand derer festgelegt wird, wie hoch Sozialhilfeleistungen für unterschiedliche Haushaltstypen sein müssen oder die für die AHV verwendete Rentenabstufung (nachgenannt AHV Skala).<sup>205</sup> Während Expertenskalen auf Budgetrechnungen basieren, die sich an einem von den betreffenden Experten vorgegebenen Mindestbedarf orientieren, werden Ausgabenskalen über beobachtete haushaltsspezifische Konsumdaten ökonomisch geschätzt. Subjektive Skalen demgegenüber stützen sich auf individuelle Bedarfsangaben von Haushalten ab. Die drei Ansätze führen in der Regel zu unterschiedlichen Ergebnissen. Der Vorteil der Ausgabenskala liegt darin, dass sie auf dem tatsächlichen Konsumverhalten der Haushalte basiert. Als Nachteil wird angesehen, dass die geschätzte Skala nur unter gewissen einschränkenden Annahmen eindeutig identifizierbar ist. Daher ist es nicht möglich, eine allgemeingültige Skala zu finden. Allerdings kann die Robustheit der Ergebnisse systematisch evaluiert werden. Überdies liegen Schätzungen für subjektive Äquivalenzskalen wie auch Expertenskalen vor, so dass eine umfassende Evaluation der jeweiligen Skala möglich ist.<sup>206</sup>

Die Bestimmung von Ausgaben-Äquivalenzskalen basiert auf einem allgemeinen Modell des Haushaltsverhaltens, welches seine Grundlage in der modernen mikroökonomischen Konsumtheorie hat. Dieses Modell beschreibt die Beziehung zwischen Nutzen, Konsumausgaben und den demographischen Merkmalen der einzelnen Haushalte. Ausgehend von der mikroökonomischen Konsumtheorie werden die zentralen Parameter des Konsumverhaltens ökonomisch geschätzt. Daraus wird die Ausgaben-Äquivalenzskala berechnet.<sup>207</sup> Die Ausgaben-Äquivalenzskala ist der Faktor, mit dem die Ausgaben

---

<sup>204</sup> BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 7, 13 und 41; Dasselbe, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 7.

<sup>205</sup> Die SKOS Skala ist die sozialpolitisch bedeutendste Skala in der Schweiz. BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 7, 13 und 41; Dasselbe, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 7.

<sup>206</sup> BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 7 f., 13 f. und 41; Dasselbe, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 7 ff.

<sup>207</sup> Mit Hilfe der Konsumtheorie kann aus der Nutzen- oder Ausgabenfunktion ein System von Nachfragefunktionen hergeleitet werden, in dem die Konsumausgaben für jedes Gut in Beziehung zum Einkommen bzw. zu den Gesamtausgaben sowie zu den



eines Haushalts mit unterschiedlicher Zusammensetzung multipliziert werden müssen, damit dieser Haushalt dasselbe Wohlfahrtsniveau erreicht wie der andere Haushalt. Voraussetzung ist, dass beide Haushalte denselben Preisen gegenüberstehen.<sup>208</sup> Ausgaben-Äquivalenzskalen weisen bei Einpersonenhaushalten in der Regel den Wert Eins auf und nehmen dann mit jedem zusätzlichen Haushaltsmitglied um einen Betrag zwischen Null und Eins zu. Indem das Haushaltseinkommen durch den entsprechenden Wert der Ausgaben-Äquivalenzskala dividiert wird, erhält man das so genannte Äquivalenzeinkommen.<sup>209</sup> Dies ist das Einkommen, das ein Haushalt erzielen muss, um auf das gleiche Wohlfahrtsniveau wie Haushalte mit anderer Zusammensetzung zu gelangen.<sup>210</sup>

#### 4.5.3.2 Studien zu Ausgaben-Äquivalenzskalen

Das Bundesamt für Statistik publizierte 1994 eine von Michael Gerfin, Robert E. Leu und Peter Schwendener durchgeführte Studie zu Ausgaben-Äquivalenzskalen. Die Studie hatte den Zweck, die in der sozialpolitischen Praxis verwendeten Expertenskalen zu evaluieren. Die Ausgaben-Äquivalenzskalen wurden mit Hilfe der Daten der vom Bundesamt für Statistik 1990 bei mehr als 10'000 Haushalten durchgeführten repräsentativen Verbrauchserhebung<sup>211</sup> ökonomisch ermittelt. Sie bestätigen die Annahme,

---

Preisen und zu den Haushaltsmerkmalen gesetzt werden. Dieses Nachfragesystem kann mit den Daten einer Verbrauchserhebung ökonomisch geschätzt werden. Das geschätzte Nachfragesystem kann alsdann zur Ausgabenfunktion zurückintegriert werden. Daraus lassen sich die gesuchten Ausgaben-Äquivalenzskalen bestimmen. Die Schätzung von Ausgaben-Äquivalenzskalen besteht somit aus zwei Schritten: 1. Spezifikation einer funktionalen Form der Haushaltspräferenzen (Nutzen- und Kostenfunktion) und somit des Nachfragesystems, und 2. Schätzung eines Nachfragesystems mit den Daten einer Verbrauchserhebung. BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 15 f.; Dasselbe, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 9.

<sup>208</sup> BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 15; Dasselbe, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 9. Die Frage lautet, wie viel an Mehreinkommen nötig ist, damit ein Haushalt bei Hinzukommen einer weiteren Person und gleich bleibenden Nutzenpräferenzen auf das frühere Nutzenniveau kommt. Spycher/Bauer, S. 25.

<sup>209</sup> BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 13.

<sup>210</sup> Bezogen auf Zweipersonenhaushalte kann die Frage gestellt werden, wie viel Einkommen zwei Personen zusammen haben müssen, damit jede der beiden Personen auf ein gleiches Bedürfnisbefriedigungspotential kommt, wie wenn jede einen Einzelhaushalt mit einem bestimmten Einkommen führen würde. Dieses Einkommen wird Äquivalenzeinkommen genannt. Schwartz, Haushaltsvorteile, S. 452.

<sup>211</sup> 1990 führte das BFS erstmals eine umfassende Verbrauchserhebung bei der schweizerischen Wohnbevölkerung durch. Die Verbrauchserhebung unterstützte die Erstellung eines neuen Waren- und Gewichtungsschemas für den Landesindex der Konsumentenpreise und lieferte darüber hinaus eine Vielzahl von Informationen über die

---

dass die Haushaltsausgaben zur Gewährleistung eines bestimmten Versorgungsniveaus mit steigender Haushaltsgrösse unterproportional zunehmen. Die drei Forscher stellten fest, dass Haushalte von Unselbständigerwerbenden mit zwei erwachsenen Personen ihre Ausgaben um 42 Prozent steigern müssen, um ein mit Einpersonenhaushalten vergleichbares Versorgungsniveau zu erreichen. Für Dreipersonenhaushalte mit Kindern braucht es demgegenüber ein Budget, das um zwei Drittel über demjenigen der Einpersonenhaushalte liegt. Für Vierpersonenhaushalte ist ein Anstieg der Ausgaben um knapp achtzig Prozent und für Fünfpersonenhaushalte ein solcher von neunzig Prozent erforderlich.<sup>212</sup> Das zentrale Ergebnis der Studie ist, dass die in der Sozialpolitik verwendeten Skalen in einem ähnlichen Bereich wie die Ausgaben-Äquivalenzskalen liegen.

2001 veröffentlichte das Bundesamt für Statistik eine weitere Studie zu den Ausgaben-Äquivalenzskalen, die von Michael Gerfin und Gabrielle Wanzenried durchgeführt worden war und auf der gleichen Schätzmethodik wie diejenige aus dem Jahr 1994 beruht. Ziel des neuen Forschungsprojekts war die Aktualisierung der 1994 herausgegebenen Studie anhand der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998.<sup>213</sup> Der Autor und die Autorin stellten Folgendes fest:<sup>214</sup>

---

Ausgaben und das Verbrauchsverhalten der privaten Haushalte. Überdies erlaubte sie die Analyse der Konsumgewohnheiten nach Merkmalen wie Haushaltsgrösse, Einkommen, regionale Herkunft sowie soziale und wirtschaftliche Stellung. BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 24.

<sup>212</sup> Ebenda, S. 7 f., 14 und 42.

<sup>213</sup> 1998 führte das BFS zum zweiten Mal eine umfassende Einkommens- und Verbrauchserhebung durch. Die Ergebnisse dieser Erhebung dienten im Rahmen der Revision des Landesindex der Konsumentenpreise im Jahr 2000 als Ausgangsbasis für die Überarbeitung des Warenkorb des „durchschnittlichen Haushalts“ in Abhängigkeit der Konsumgewohnheiten der gesamten Bevölkerung. Die gewonnenen Informationen ermöglichten eine Analyse der Konsumgewohnheiten nach den gleichen Merkmalen wie die Verbrauchserhebung aus dem Jahr 1990. Das BFS stützte sich bei der neuen Erhebung auf die Erfahrungen aus der Verbrauchserhebung 1990 wie auch auf vergleichbare Studien in europäischen Nachbarländern ab. BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 7 f. und 16 f.

<sup>214</sup> Die Ausgaben-Äquivalenzskala wurde getrennt für Haushalte mit Referenzperson im Alter von 20 bis 65 Jahren und für Haushalte mit pensionierter Referenzperson geschätzt. Aus der ersten Bevölkerungsgruppe wurde zusätzlich noch eine einkommensschwache Teilstichprobe gebildet, das heisst eine Teilstichprobe, deren Einkommen kleiner ist als das Medianeinkommen des entsprechenden Haushaltstyps. Ebenda, S. 8 und 28.

- Die geschätzte Ausgaben-Äquivalenzskala unterscheidet sich weder von derjenigen in der 1994 publizierten Studie noch von der um Wohnausgaben erweiterten SKOS Skala signifikant.
- Die geschätzte Ausgaben-Äquivalenzskala für die einkommensschwache Teilstichprobe unterscheidet sich nicht signifikant von derjenigen für die gesamte Stichprobe.
- Die geschätzte Ausgaben-Äquivalenzskala für Haushalte mit pensionierter Referenzperson unterscheidet sich nicht signifikant von der AHV Skala.

Anders als die Studie aus dem Jahr 1994 verzichtete die neuere Untersuchung auf die Unterscheidung nach Erwachsenen und Kindern. In der SKOS Skala wird ebenfalls auf diese Unterscheidung verzichtet. Dies entspricht den Ergebnissen der Studie aus dem Jahr 1994: Michael Gerfin, Robert E. Leu und Peter Schwendener haben nämlich erstaunlicherweise keinen signifikanten Einfluss des Alters auf die geschätzten Skalen gefunden.<sup>215</sup> Sensitivitätstests bestätigen diese Aussage auch für die neuere Studie aus dem Jahr 2001.<sup>216</sup>

#### 4.5.3.3 Würdigung

Die Ausgaben-Äquivalenzskalen zeigen auf, in welchem Ausmass Mehrpersonenhaushalte ihre Ausgaben zu steigern haben, um auf das gleiche Versorgungsniveau wie Einpersonenhaushalte zu kommen. Aus den Ausgaben-Äquivalenzskalen lässt sich somit ableiten, wie hoch das Einkommen von Mehrpersonenhaushalten im Vergleich zu Einpersonenhaushalten sein muss, damit sich beide Haushalte auf dem gleichen Versorgungsniveau befinden. Aus dem Umstand, dass Zweipersonenhaushalte ihre Ausgaben um 42 Prozent steigern müssen, um ein mit Einpersonenhaushalten vergleichbares Versorgungsniveau zu erreichen, lässt sich der Schluss ziehen, dass Zweipersonenhaushalte ein um 42 Prozent höheres Einkommen als Einpersonenhaushalte erzielen müssen, um auf das gleiche Versorgungsniveau wie Letztere zu gelangen. Befinden sich zwei Haushalte auf dem gleichen Versorgungsniveau, so sind sie bei diesem Einkommen, dem so genannten Äquivalenzeinkommen, wirtschaftlich gleich leistungsfähig, was nach der hier vertretenen

---

<sup>215</sup> BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 1994, S. 31.

<sup>216</sup> BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 18 f.

Meinung – entgegen Reich und Senn – die gleiche Steuerbelastung bedeutet.<sup>217</sup>

Ausgehend von einem angenommenen Einkommen X einer allein stehenden Person lässt sich auf Grund der Ausgaben-Äquivalenzskalen das Äquivalenzeinkommen verschiedener Haushalte berechnen. Bei einem Einkommen einer allein stehenden Person von CHF 50'000 beträgt das Äquivalenzeinkommen eines Paarhaushalts ohne Kinder 42 Prozent mehr, nämlich CHF 71'000, bzw. bei einem solchen von CHF 100'000 CHF 142'000. Das bedeutet, dass ein Paarhaushalt ohne Kinder bei einem Einkommen von CHF 71'000 bzw. CHF 142'000 wirtschaftlich gleich leistungsfähig ist wie eine allein stehende Person mit einem Einkommen von CHF 50'000 bzw. CHF 100'000. Nach der hier eingenenommenen Haltung hat ein Paarhaushalt ohne Kinder beim Äquivalenzeinkommen, das mit dem angenommenen Einkommen X der allein stehenden Person korrespondiert, die gleiche Steuerlast zu tragen wie diese.

Aus den Studien zu den Ausgaben-Äquivalenzskalen von Gerfin et. al., lässt sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der daraus folgenden Besteuerung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen Folgendes ableiten:

- Ein Paarhaushalt ohne Kinder ist wirtschaftlich gleich leistungsfähig wie ein Einpersonenhaushalt, wenn sein Äquivalenzeinkommen um 42 Prozent höher ist als dasjenige der allein stehenden Person. Die steuerliche Belastung eines Paarhaushalts ohne Kinder hat somit derjenigen einer allein stehenden Person zu entsprechen, wenn dessen Äquivalenzeinkommen um 42 Prozent höher ist als dasjenige der allein stehenden Person.
- Eine allein erziehende Person mit zwei Kindern ist wirtschaftlich gleich leistungsfähig wie ein Einpersonenhaushalt, wenn ihr Äquivalenzeinkommen um zwei Drittel höher ist als dasjenige der allein stehenden Person. Die steuerliche Belastung einer allein erziehenden Person mit zwei Kindern muss daher gleich sein wie diejenige einer allein stehenden Person.

---

<sup>217</sup> Vgl. FN 199 vorstehend. Im gleichen Sinne BGE 2C\_397/2007, E. 4.4. Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung aus dem Jahr 2008 festgehalten, dass das einer allein stehenden Person zur Verfügung stehende Einkommen um einen Faktor zu erhöhen sei, so dass dieses Einkommen für zwei Personen den gleichen Lebensstandard ermögliche. Alsdann müsse die daraus resultierende Steuerbelastung verglichen werden.

den Person, wenn ihr Äquivalenzeinkommen um zwei Drittel höher ist als dasjenige der allein stehenden Person.

- Ein Paarhaushalt mit zwei Kindern ist wirtschaftlich gleich leistungsfähig wie ein Einpersonenhaushalt, wenn dessen Äquivalenzeinkommen um etwa 80 Prozent höher ist als dasjenige der allein stehenden Person. Die steuerliche Belastung eines Paarhaushalts mit zwei Kindern hat folglich mit demjenigen einer allein stehenden Person übereinzustimmen, wenn dessen Äquivalenzeinkommen um etwa 80 Prozent höher ist als dasjenige der allein stehenden Person.

Aus dem Umstand, dass Gerfin et. al. keinen signifikanten Einfluss des Alters auf die geschätzten Skalen gefunden haben, folgt, dass es unerheblich ist, ob sich ein Mehrpersonenhaushalt ausschliesslich aus erwachsenen Personen oder aus erwachsenen Personen und Kindern zusammensetzt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Zweipersonenhaushalts, der aus zwei erwachsenen Personen besteht, unterscheidet sich gemäss der Studie von Gerfin et. al. aus dem Jahr 2001, welche durch Sensitivitätstests bestätigt wurde, nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Zweipersonenhaushalts, in dem eine erwachsene Person und ein Kind leben. Diese Erkenntnis lässt nach der hier vertretenen Meinung den Schluss zu, dass ein Paarhaushalt ohne Kinder wirtschaftlich gleich leistungsfähig ist wie eine allein erziehende Person mit einem Kind. Diese Folgerung deckt sich mit früheren Untersuchungen zu Ausgaben-Äquivalenzskalen.<sup>218</sup>

Die Ausgaben-Äquivalenzskalen sind hinsichtlich des Zivilstands der Haushaltsmitglieder indifferent. Es gibt indessen keinen Grund zur Annahme, dass das Wohlfahrtsniveau von Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerinnen oder Partner einerseits und Konkubinatspaaren andererseits – vergleichbare Verhältnisse vorausgesetzt – unterschiedlich hoch sein sollte. Sie unterscheiden auch nicht, ob es sich um Ein- oder Zweiverdienerpaarhaushalte handelt, sondern teilen die Haushaltstypen nach Anzahl Personen, die im Haushalt leben, ein.<sup>219</sup> Die Anzahl der Erwerbstätigen im Haushalt wird lediglich als eine

---

<sup>218</sup> Gemäss Deiss, S. 270 f. ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein erziehenden Person mit einem Kind sogar um etwas geringer als diejenige eines Paares ohne Kinder. Dies lasse sich mit den Betreuungs- und Bildungskosten für Kinder sowie der verminderten Möglichkeit der Synergienutzung erklären.

<sup>219</sup> Die Unterscheidung zwischen Ein- und Zweiverdienerpaaren war für die Fragestellung betreffend Ausgaben-Äquivalenzskalen sekundär. Im Vordergrund stand diesbezüglich die Frage nach dem Bedarf an Einkommen, um auf ein bestimmtes Wohlfahrtsniveau zu gelangen.

Kontrollvariable unter weiteren verwendet, weshalb den Ausgaben-Äquivalenzskalen keine Hinweise zur steuerlichen Behandlung von Einverdienerpaaren im Vergleich zu Zweiverdienerpaaren zu entnehmen sind.<sup>220</sup>

Dafür liefern die Ausgaben-Äquivalenzskalen bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen wertvolle Hinweise zu den quantitativen Belastungsrelationen verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen.

Das geltende Steuersystem kennt verschiedenste organische, anorganische und soziale Abzüge. Vor diesem Hintergrund ist die von Reich und Senn<sup>221</sup> vertretene Meinung, wonach das um die gegenüber allein stehenden Personen verminderte Leistungsfähigkeit gekürzte Gesamteinkommen von Ehepaaren mit dem gleichen Steuersatz zu belasten sei wie das entsprechende Einkommen von allein stehenden Personen, zwar richtig, mangels eindeutiger Beziehung zwischen (Gesamt)einkommen und steuerbarem Einkommen punkto Ausgestaltung der quantitativen Belastungsrelationen indessen wenig hilfreich. Besteuert wird nämlich nicht das (Gesamt)einkommen, sondern das steuerbare Einkommen. Zuzugabe der zahlreichen im geltenden Steuergesetz verankerten Abzüge ist es unmöglich, von einem bestimmten (Gesamt)einkommen auf das steuerbare Einkommen zu schliessen, ohne dass eine Berechnung im Einzelfall durchgeführt wird.<sup>222</sup> Würde das zukünftige Steuergesetz nur einige wenige Abzüge vorsehen, welche der persönlichen Situation der verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen Rechnung tragen, liessen sich die quantitativen Belastungsrelationen entsprechend den Ausgaben-Äquivalenzskalen festlegen. Bei diesen handelt es sich zwar bloss um ökonometrische Schätzungen, die auf Annahmen basieren. Sie wurden jedoch mit Hilfe von subjektiven Äquivalenzskalen und Expertenskalen evaluiert, so dass sie aussagekräftig sind.

---

<sup>220</sup> BFS, Ausgaben-Äquivalenzskalen 2001, S. 18, 21 f. und 28 ff.

<sup>221</sup> Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 251; Senn, S. 151.

<sup>222</sup> Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Drei allein stehende Personen erzielen ein Bruttoeinkommen von je CHF 100'000. Während die eine allein stehende Person Schuldzinsen in der Höhe von CHF 25'000 und pauschale Liegenschaftsunterhaltskosten von CHF 4'000 abzieht, macht die zweite allein stehende Person nebst Schuldzinsen effektive Liegenschaftsunterhaltskosten in der Höhe von CHF 50'000 geltend. Die dritte allein stehende Person hat keine nennenswerten Abzüge zugute.

#### 4.6 Ausserfiskalische Zielsetzungen als Durchbrechung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Die Einkommenssteuer verfolgt einen fiskalischen Zweck, und zwar die Sicherstellung der für den öffentlichen Finanzbedarf notwendigen Einnahmen. Jede wirtschafts- oder sozialpolitische Förderungsmassnahme impliziert einen mehr oder weniger ausgeprägten Verstoss gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip, da die steuerpflichtige Person nicht nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet, sondern – um ein bestimmtes Verhalten zu fördern – entweder entlastet oder stärker belastet wird.

In der Lehre und Rechtsprechung wird die Meinung vertreten, dass die Einkommenssteuer zur Verwirklichung von wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen nur unter eingeschränkten Voraussetzungen zulässig sei. Einerseits müsse die entsprechende Sachkompetenz zur Förderung im fraglichen Bereich bestehen. Andererseits müssten für die Abkehr vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sachlich einleuchtende, vernünftige Gründe geltend gemacht werden können, und die Auswirkungen, die mit der Lenkungsnorm erzielt würden, sollten der Intensität der Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips abwägend gegenübergestellt werden. Ausserfiskalische Zielsetzungen seien nur zulässig, wenn nachgewiesen werde, dass sich das Steuerrecht für die Erreichung des Ziels besser eigne als andere staatliche Massnahmen. Überdies gelte es zu beachten, dass die Verfolgung fiskalfremder Ziele durch einkommenssteuerliche Bestimmungen die Gesetze kompliziere und deren Anwendung erheblich erschwere. Ausserfiskalische Ziele dürften daher nur unter bestimmten, eng umgrenzten Voraussetzungen berücksichtigt werden, wobei die Steuergerechtigkeit den absoluten Vorrang vor ausserfiskalischen Zielsetzungen habe.<sup>223</sup>

Gemäss René Matteotti sei Steuerpolitik stets ein Kompromiss zwischen den Zielen der Steuergerechtigkeit, der Vereinfachung und der ökonomischen Effizienz. Dieser lasse durchaus politischen Gestaltungsspielraum zu und könne daher unterschiedlich ausfallen. Die Steuergesetzgebung habe die verschiedenen Zielsetzungen nach Massgabe der Verfassung differenziert auszuordnen. Je konsequenter jedoch die Steuerpolitik dem Leistungsfähigkeitsprinzip mit einer breiten Einkommensdefinition Nachachtung verschaffe,

---

<sup>223</sup> BGE 133 I 206 = ASA 76 (2007/2008), S. 406, E. 11; ESTV, Bericht Bundesrat zum Postulat David, S. 2; Hirt, S. 27 f.; Locher, Degressive Tarife, S. 126; Matteotti, S. 31; Reich, Leistungsfähigkeitsprinzip, S. 21 ff.; Derselbe, partielle Steuerdegression, S. 703; Yersin, famille et fisc, S. 302; Zuppinger et. al., S. 5 f.

desto besser werde die Besteuerung auch mit dem ökonomischen Effizienzpostulat in Einklang gebracht.<sup>224</sup>

Nichtsdestotrotz haben zahlreiche ausserfiskalische Zielsetzungen im Einkommenssteuerrecht des Bundes ihren Niederschlag gefunden. Nach der hier vertretenen Meinung sollte aus Gründen der Vereinfachung und unter Effizienzaspekten auf wirtschafts- und sozialpolitisch motivierte Eingriffe verzichtet werden. Es dürfte wirkungsvollere Möglichkeiten als das Einkommenssteuerrecht geben, um solche Ziele zu unterstützen.

#### 4.7 Ergebnis

Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (sog. Leistungsfähigkeitsprinzip) bildet die Richtlinie, nach der sich die Gerechtigkeit des Steuergesetzes überprüfen lässt. Ihm kommt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und herrschender Lehre eine zentrale Lastenverteilungsfunktion zu. Er weist jedoch einen wenig konkreten Inhalt auf und bedarf daher der gesetzgeberischen Konkretisierung.

Die erste Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips stellt die Definition des Steuerobjekts, i. c. das Einkommen, dar. Das Einkommenssteuerrecht des Bundes, der Kantone und Gemeinden beruht gemäss herrschender Lehre dem Grundsatz nach auf der Reinvermögenszugangstheorie, die durch die Markteinkommenstheorie eingeschränkt wird. Nach dem geltenden Einkommensbegriff sind sämtliche Wertzugänge als Einkommen anzusehen, sofern sie aus der Teilnahme am Marktgeschehen resultieren.

Da Steuern nur aus dem verfügbaren Einkommen entrichtet werden können, ist nicht die objektive, sondern die subjektive Leistungsfähigkeit, zum Steueraufkommen beizutragen, massgebend. Demnach darf nur das Reineinkommen steuerlich erfasst werden. Was eine Person notwendigerweise für sich, seine Familienangehörigen oder für unterstützungsbedürftige Personen verwendet, steht zur Steuerzahlung nicht zur Verfügung. Folglich sollte das Existenzminimum nach der hier vertretenen Meinung auf der Basis der Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten (betriebsrechtliches Existenzminimum) oder basierend auf den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (fürsorgerisches Existenzminimum) steuerfrei belassen werden. Dies ist in Form eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage oder als tarifliche Nullzone möglich. Allerdings würde dies voraussetzen,

---

<sup>224</sup> Matteotti, S. 31.



dass sämtliche Einkommensbestandteile in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden, also auch Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV sowie Sozialhilfegelder oder Stipendien.

Die Kommission Familienbesteuerung leitete aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip gestützt auf die Lehre und Rechtsprechung eine Formel ab, die darüber Auskunft gibt, in welchen Belastungsrelationen verschiedene ausgewählte Kategorien von steuerpflichtigen Personen zueinander stehen (sog. qualitative Belastungsrelationen). Diese Formel, welche unter anderem die steuerliche Gleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren vorsieht, hat auch unter Berücksichtigung der Ausgaben-Äquivalenzskalen Gültigkeit. Eine wichtige Erkenntnis aus den Studien zu den Ausgaben-Äquivalenzskalen ist, dass die steuerliche Belastung einer allein erziehenden Person mit einem Kind bei gleichem Einkommen derjenigen eines Paarhaushalts ohne Kinder entsprechen sollte.

In Bezug auf das Ausmass der Belastungsunterschiede zwischen den verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen (sog. quantitative Belastungsrelationen) lassen sich aus den Steuererhebungsprinzipien der Verfassung keine genauen Aussagen entnehmen. Auch Lehre und Rechtsprechung bieten keinen Massstab zur Bestimmung der quantitativen Belastungsrelationen an. Dafür lassen sich den in der angewandten Wohlfahrtsökonomie verwendeten Ausgaben-Äquivalenzskalen gewisse Hinweise entnehmen. Unter der Voraussetzung, dass das zukünftige Steuergesetz der persönlichen Situation von steuerpflichtigen Personen mittels einiger weniger Abzüge Rechnung trägt und sich jeglicher wirtschafts- und sozialpolitisch motivierter Abzüge enthält, liessen sich die quantitativen Belastungsrelationen entsprechend den Ausgaben-Äquivalenzskalen ausgestalten.

## 5. Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung

Nach Art. 127 Abs. 3 BV ist die interkantonale Doppelbesteuerung untersagt, wobei der Bund die erforderlichen Massnahmen trifft. Eine interkantonale Doppelbesteuerung liegt vor, wenn Einkommen oder Vermögen einer steuerpflichtigen Person in der gleichen Steuerperiode sowohl vom Kanton X als auch vom Kanton Y besteuert wird (sog. aktuelle Doppelbesteuerung) bzw. wenn Einkommen oder Vermögen einer steuerpflichtigen Person von einem Kanton besteuert wird, der zur Steuererhebung nicht befugt ist, unabhängig

davon, ob der berechnete Kanton Steuern erhebt oder nicht (sog. virtuelle Doppelbesteuerung).<sup>225</sup>

Bis heute existiert kein Bundesgesetz zur Vermeidung der interkantonalen Doppelbesteuerung. Die Bundesgesetzgebung ist immer wieder an der Komplexität der Materie gescheitert, weshalb das Bundesgericht in seiner langjährigen gefestigten Rechtsprechung ein System von Zuteilungsnormen geschaffen hat, das die Abgrenzung der kantonalen Steuerhoheiten detailliert regelt. Die kantonale Steuererhebungscompetenz wird im interkantonalen Verhältnis durch das bundesrechtliche Doppelbesteuerungsrecht erheblich eingeschränkt. Auf das verfassungsrechtliche interkantonale Doppelbesteuerungsverbot können sich sowohl die steuerpflichtigen Personen als auch die beteiligten Kantone berufen.<sup>226</sup>

Mit dieser Verfassungsbestimmung wird einzig die interkantonale Doppelbesteuerung anvisiert. Die internationale Doppelbesteuerung wird durch den Abschluss bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen sowie mittels so genannter einseitiger Massnahmen weitgehend vermieden. Bei den einseitigen Massnahmen werden bestimmte Steuerobjekte, die der Natur der Sache nach einer ausländischen Steuerhoheit unterstehen wie zum Beispiel im Ausland gelegene Grundstücke, von der eigenen Besteuerung ausgenommen.<sup>227</sup> Die kantonalen Steuergesetze enthalten Regeln zur Vermeidung der interkommunalen Doppelbesteuerung. Die interkantonalen Doppelbesteuerungsregeln werden auch im interkommunalen Verhältnis angewendet.

### III. Steuerharmonisierung (Art. 129 BV)

#### 1. Entstehungsgeschichte

Die Befugnis der Kantone, ihre Steuergesetze innerhalb der Schranken des übergeordneten Rechts frei auszugestalten, führte in den kantonalen Steuerordnungen im Laufe der Jahre zu grosser Vielfalt und Kompliziertheit. Mit zunehmender Mobilität der Bevölkerung und der stets fortschreitenden interkantonalen Verflechtung der Unternehmen wuchs denn auch das Bedürfnis nach vermehrter Transparenz der verschiedenen Steuerordnungen. Verstärkt wurde dieses Bedürfnis im Hinblick auf den eidgenössischen Finanzaus-

---

<sup>225</sup> Blumenstein/Locher, S. 93.

<sup>226</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 16 f. der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG.

<sup>227</sup> Blumenstein/Locher, S. 232.

gleich, da sich die Finanzkraft der Kantone nur bei Vorliegen eines tauglichen Massstabs zuverlässig vergleichen lässt. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren erteilte 1968 einer Kommission den Auftrag, Entwürfe für ein Mustergesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie für ein Konkordat zur Vereinheitlichung der kantonalen Steuern von Einkommen und Vermögen auszuarbeiten. 1973 stimmten die kantonalen Finanzdirektoren dem von der Kommission ausgearbeiteten Mustergesetz zu und empfahlen es als Grundlage für künftige kantonale Steuergesetzrevisio-  
nen sowie für den Erlass eines Gesetzes über die direkte Bundessteuer. Sie sprachen sich gegen ein Konkordat aus, da der Bund hierbei nicht mitverpflichtet wird und die Kantone nicht zum Beitritt gezwungen werden können. Die Idee eines einheitlichen bundesrechtlichen Steuergesetzes wurde aus föderalistischen Überlegungen verworfen. Als gut eidgenössischer Kompromiss wurde schliesslich der Weg über eine beschränkte Bundeskompetenz zur Steuerharmonisierung beschritten. Die Verfassungsgrundlage<sup>228</sup> wurde von Volk und Ständen am 12. Juni 1977 angenommen.<sup>229</sup>

Die Entstehungsgeschichte des StHG ist untrennbar mit der Entstehungsgeschichte des DBG verbunden. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements setzte 1964 eine Kommission ein mit dem Auftrag, einen Entwurf für ein Gesetz über die direkte Bundessteuer auszuarbeiten. Als diese Kommission den Entwurf im Jahr 1970 ihrem Auftraggeber unterbreitete, waren die Arbeiten der Expertenkommission zu einem Mustergesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden bereits recht weit fortgeschritten. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements und die Finanzdirektorenkonferenz beauftragten deshalb die Koordinationskommission, die Entwürfe zu einem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und zu einem Mustergesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden aufeinander abzustimmen. Die Koordinationskommission legte im Jahr 1973 zwei in Aufbau und Inhalt weitgehend übereinstimmende Entwürfe vor, wobei das Mustergesetz, das nachmalige StHG, für die Arbeiten wegleitend war. Auf Grund des engen sachlichen Zusammenhangs unterbreitete der Bundesrat die Entwürfe zu einem StHG und einem DBG den Eidgenössischen Räten 1983 mit einer einzigen Botschaft.<sup>230</sup> Die beiden Gesetze wurden grösstenteils gemeinsam beraten und nach rund sieben Jahren gleichentags, am 14. De-

---

<sup>228</sup> Art. 42<sup>quinquies</sup> aBV (heute Art. 129 Abs. 1 und 2 BV).

<sup>229</sup> Cagianut, BV-Kommentar, N 1 zu Art. 42<sup>quinquies</sup> aBV; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 23 bis 26 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG; Derselbe, Umsetzung StHG, S. 580 f.; Vallender, Verfassungsmässiger Rahmen, S. 267.

<sup>230</sup> Botschaft StHG und DBG.

zember 1990, verabschiedet. Das Referendum wurde nicht ergriffen. Das StHG trat am 1. Januar 1993, das DBG am 1. Januar 1995 in Kraft.<sup>231</sup>

## 2. Horizontale und vertikale Harmonisierung

Aus dem Begriff „Harmonisierung“ folgt, dass es vorab um ein Angleichen, ein gegenseitiges Abstimmen und Synchronisieren der Steuerrechtsordnungen von Bund und Kantonen geht. Angestrebt wurde eine Verbesserung der Transparenz des schweizerischen Steuerrechts sowie die Vereinfachung der Steuerveranlagungen sowohl für die steuerpflichtigen Personen als auch ein Rationalisierungseffekt für die Steuerbehörden.<sup>232</sup>

Der Harmonisierungsauftrag von Art. 129 BV gilt auch für die direkte Bundessteuer. Der Bund hat demnach sowohl die Steuerordnungen der Kantone untereinander (sog. horizontale Harmonisierung) als auch die Steuerordnungen von Bund und Kantonen (sog. vertikale Harmonisierung) aufeinander abzustimmen.<sup>233</sup> Diesem Auftrag kam der Bund einerseits mit der Statuierung des DBG, das mit wenigen Ausnahmen auf das StHG ausgerichtet worden war, nach. Andererseits erliess er im Harmonisierungsbereich, der unter Ziff. 3 nachstehend aufgezeigt wird, Vorschriften an die Adresse der Kantone. Diese sind bei der Legiferierung auf kantonaler Ebene zu beachten. Die im Harmonisierungsgesetz festgehaltenen Vorschriften binden auch die Bundesgesetzgebung im Bereich der direkten Bundessteuer, wenden sich somit an die Steuergesetzgebung von Bund und Kantonen.<sup>234</sup>

Der Bund hat gemäss Art. 129 Abs. 1 Satz 2 BV auf die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone Rücksicht zu nehmen. Die Bundesgesetzgebung hat sich somit so weit wie möglich nach dem in den Kantonen gewachsenen Recht auszurichten. Für die Harmonisierung sind in der Regel Lösungen zu wählen, die in den kantonalen Steuerordnungen tendenziell bereits verwirklicht sind. Die Vereinheitlichung ist also auf der Grundlage von bewährtem

---

<sup>231</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 47 bis 49 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG; Derselbe, Umsetzung StHG, S. 589 f.

<sup>232</sup> Cagianut, BV-Kommentar, N 1 zu Art. 42<sup>quinquies</sup> aBV; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 29 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG; Yersin, Harmonisation, S. 171; Zuppinger et. al., S. 3.

<sup>233</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 31 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG; Zuppinger et. al., S. 4.

<sup>234</sup> Cagianut, BV-Kommentar, N 8 zu Art. 42<sup>quinquies</sup> aBV; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 34 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG sowie N 4 zu Art. 1 StHG; Yersin, Harmonisation, S. 170.

---

Recht zu vollziehen.<sup>235</sup> Die kantonalen Hoheitsrechte sollen dabei nur so weit eingeschränkt werden, als dies im Hinblick auf die Erreichung des angestrebten Harmonisierungsziels unbedingt notwendig ist.<sup>236</sup>

Der Harmonisierungsauftrag ist mit der Umsetzung des StHG im Recht der direkten Bundessteuer und in den kantonalen Steuerrechten noch nicht erfüllt. Bund und Kantone haben weiterhin für die Harmonisierung zu sorgen, da die Rechtsangleichung nicht auf einem bestimmten Niveau statisch fixiert ist.<sup>237</sup>

Zur Koordinierung und Intensivierung der Steuerharmonisierungsbestrebungen setzte der Bundesrat 1987 eine ständige Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ein, welcher Vertreter der Finanzdirektorenkonferenz, der Steuerverwaltungen von Bund und Kantonen sowie der Steuerrechtswissenschaft angehörten.<sup>238</sup>

Im Jahr 2003 beauftragten die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie der Vorstand der Finanzdirektorenkonferenz eine Expertenkommission mit der Erarbeitung von Massnahmen zur Umsetzung und Durchsetzung der Steuerharmonisierung. Dieser Bericht erschien im Juni 2004. Kernpunkt dieses Berichts ist die Empfehlung der Expertenkommission, eine Kontrollkommission zu schaffen, welche die kantonalen Steuergesetze und die darauf gestützte Praxis auf ihre Übereinstimmung mit der formellen Steuerharmonisierung überprüft.<sup>239</sup> Der Bundesrat verzichtete in der Folge jedoch auf die Einführung dieser Kontrollkommission, weil das Vernehmlassungsverfahren viele Vorbehalte gegen die Einführung einer Kontrollkommission aufgezeigt hätte.<sup>240</sup> Der Entscheid des Bundesrats, einstweilen keine weiteren Schritte zur Um- und Durchsetzung der formellen Steuerharmonisierung zu unternehmen, ist nicht überall auf Verständnis gestossen.<sup>241</sup>

---

<sup>235</sup> Cagianut, BV-Kommentar, N 3 zu Art. 42<sup>quinquies</sup> aBV; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 39 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG; Derselbe, Umsetzung StHG, S. 586; Yersin, Harmonisation, S. 171; Zuppinger et. al., S. 4.

<sup>236</sup> Zuppinger et. al., S. 3.

<sup>237</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 41 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG.

<sup>238</sup> Ebenda, N 42 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG.

<sup>239</sup> Bericht „Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung“, S. 17 ff.

<sup>240</sup> EFD, Medienmitteilung StHG.

<sup>241</sup> Am 22. Juni 2006 reichte beispielsweise Ständerat Michel Béguelin die Interpellation „Um- und Durchsetzung der formellen Steuerharmonisierung. Wo bleibt der Wille?“ ein und fragte den Bundesrat an, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten, damit etwas unternommen werde, um ein Minimum an Gleichbehandlung der steuerpflichtigen Personen dieses Landes zu erreichen.

---

### 3. Die harmonisierten Bereiche

Inhalt des Harmonisierungsauftrags bilden nach Art. 129 Abs. 2 BV die Bestimmungen über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung im Bereich der direkten Steuern sowie das entsprechende Verfahrens- und Steuerstrafrecht von Bund und Kantonen. Die Steuerharmonisierung umfasst somit den gesamten Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern mit Ausnahme der Steuermassbestimmungen, nimmt doch Art. 129 Abs. 2 Satz 2 BV die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge von der Harmonisierung aus. Die Bundeskompetenz erstreckt sich also auf jene Vorschriften, die zur Bestimmung der Steuerfaktoren erforderlich sind, ausgenommen die Steuerfreibeträge, während alle Vorschriften, welche der Ermittlung des Steuerbetrags dienen, in die kantonalen Freiräume fallen. Damit wird die Tarifautonomie der Kantone gewahrt. Beschränkt wird lediglich deren Gesetzgebungskompetenz. Da die Steuerbelastung nicht vereinheitlicht wird, handelt es sich um eine so genannte formelle Harmonisierung.<sup>242</sup>

Das Steuerharmonisierungsgesetz ist gemäss Bundesgericht ein Rahmen- und Grundsatzterlass, dessen Regelungsdichte je nach Gegenstand variiert.<sup>243</sup> Die Rahmenvorschriften des StHG belassen den Kantonen einen eigenen Gestaltungs- und Konkretisierungsspielraum und weisen einen unterschiedlich hohen Detaillierungsgrad auf. Diese Gestaltungsräume bilden wie die Handlungsfelder ausserhalb des Harmonisierungsbereichs originäre kantonale Zuständigkeiten. Der Bund darf nur in jenen Sachbereichen Vollregelungen aufstellen, die im gesamtschweizerischen Interesse einer einheitlichen Lösung bedürfen. Das bedeutet, dass Bundesrecht nur zum Tragen kommt, wenn das besondere Bedürfnis nach einer einheitlichen, gesamtschweizerischen Lösung nachgewiesen ist. Andernfalls ist zu Gunsten der Freiheit der Kantone zu entscheiden. Den kantonalen Eigenheiten und Bedürfnissen ist sowohl bei der Rechtsetzung in den Kanton als auch bei der Auslegung (vgl. Ziff. 4 folgend) angemessene Rechnung zu tragen. Nebst der Tarifautonomie verbleibt den Kantonen somit die Regelung von Detailfragen im Rahmen der Grundsätze und damit ein substantieller Bereich eigener politischer Entscheidung.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 30 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG; Vallender, Verfassungsmässiger Rahmen, S. 273 f.; Yersin, Harmonisation, S. 170.

<sup>243</sup> BGE 2C\_761/2007, E. 3.1.

<sup>244</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 35 der Vorbemerkungen zu Art. 1/2 StHG sowie N 13, 15 f., 19 und 36 zu Art. 1 StHG; Derselbe, Umsetzung StHG, S. 585; Vallender, Verfassungsmässiger Rahmen, S. 271; Zuppinger et. al., S. 4.

#### 4. Auslegung des Steuerharmonisierungsgesetzes

Die Auslotung des kantonalen Gestaltungsspielraums erweist sich in der Praxis nicht immer als einfach. Die Frage, wie viel Autonomie den Kantonen bei der Legiferierung noch verbleibt, ist oftmals auslegungsbedürftig.<sup>245</sup>

Überall dort, wo dem StHG eine klare Antwort zum Gestaltungsspielraum der Kantone bzw. zur Regelungsintensität einer Rahmenvorschrift entnommen werden kann, ist der Harmonisierungsdiskurs bereits erfolgt und hat zu einem allseitig verbindlichen Resultat geführt.<sup>246</sup> Eine gewichtige Rolle für die Auslegung spielt somit die Regelungsdichte im Steuerharmonisierungsgesetz. Je nach Sachgebiet ist der Rahmen, innerhalb dessen sich die kantonale Autonomie noch entfalten kann, unterschiedlich weit gezogen.<sup>247</sup>

Bei der Sinnermittlung von Regelungen des StHG ist nach den üblichen Methoden vorzugehen.<sup>248</sup> Die herkömmlichen Auslegungselemente können um harmonisierungsspezifische Auslegungselemente ergänzt werden. Bei der Auslegung ist dabei einerseits zu berücksichtigen, dass Bundesrecht nur zum Tragen kommt, wenn das besondere Bedürfnis nach einer einheitlichen, gesamtschweizerischen Regelung nachgewiesen ist. Andererseits ist davon auszugehen, dass das StHG dem Entwicklungsbedarf des schweizerischen Steuerrechts Rechnung trägt und lediglich jene Bereiche bundesrechtlich regeln will, welche die nötige Harmonisierungsreife aufweisen. Das bedeutet aber auch, dass in Bereichen, in denen kein Bedarf nach kantonalen Differenzierungen mehr besteht, bundesrechtliche Vollregeln anzunehmen sind, selbst wenn sich dies nach dem Wortlaut des StHG nicht zweifelsfrei ergibt.<sup>249</sup>

Das Bundesgericht hielt im Jahr 2004 fest, dass das DBG bei der Auslegung des StHG ein beachtliches Auslegungselement darstellen würde, ohne dass

---

<sup>245</sup> Reich, Umsetzung StHG, S. 603 ff.; Yersin, Harmonisation, S. 175.

<sup>246</sup> Die Kantone sind auf Grund des Anwendungsgebots von Art. 191 BV sogar verpflichtet, als verfassungswidrig erkannte Vorschriften des StHG ins kantonale Steuerrecht zu übernehmen. Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 25 zu Art. 1 StHG.

<sup>247</sup> Yersin, Harmonisation, S. 175 f.

<sup>248</sup> BGE 131 II 697, E. 4.1; BGE 2C\_761/2007, E. 3.1. Zu den bewährten Auslegungselementen zur Sinnermittlung einer Gesetzesvorschrift zählen das grammatikalische Element, das auf den Wortsinn abstellt, das historische Element, das den Materialien einen hohen Stellenwert einräumt, das systematische Element, das die Bedeutung von Gesetzesbestimmungen aus der näheren und weiteren Umgebung der auszulegenden Norm zu ermitteln versucht und letztlich das teleologische Element, das auf den Zweck abzielt, der mit der Statuierung der auszulegenden Bestimmung erreicht werden soll. Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 27 bis 34 zu Art. 1 StHG; Yersin, Harmonisation, S. 175; Dieselbe, Harmonisation fiscale, S. 4.

<sup>249</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 26 und 38 f. zu Art. 1 StHG.

seine Vorgaben strikt verbindlich wären. Es liege im Interesse der Transparenz und der Vereinfachung des schweizerischen Steuerrechts, wenn sich die Kantone möglichst weitgehend den vom Bund getroffenen Lösungen anschliessen würden. Bei gleich lautenden oder ähnlichen Formulierungen im kantonalen Steuergesetz könne daher von der Annahme ausgegangen werden, der betreffende Kanton habe seine Regelung dem Bundesrecht angleichen und keine kantonalrechtliche Differenzierung schaffen wollen.<sup>250</sup> Im Jahr 2007 ging das Bundesgericht noch einen Schritt weiter. Es entschied, dass eine Bestimmung des DBG, die derart detailliert sei, dass sie der Gesetzgebung keinen Gestaltungsspielraum überliesse, aus Gründen der vertikalen Harmonisierung direkt Anwendung finden würde, falls sich erweisen sollte, dass das kantonale Steuerrecht ihr widersprechen würde.<sup>251</sup>

#### IV. Grundrechte

##### 1. Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)

Mit der Eigentumsgarantie trifft die Bundesverfassung eine Entscheidung zu Gunsten einer rechtlichen Ordnung, welche Ausschliesslichkeitsansprüche über Sachen und Rechte ermöglicht. Überdies schützt sie die bereits bestehenden privaten Eigentumsansprüche gegenüber dem Zugriff des Staates<sup>252</sup>, unter anderem durch das Verbot der konfiskatorischen Besteuerung. Darunter wird gemäss Bundesgericht eine Besteuerung verstanden, welche den steuerpflichtigen Personen wesentliche Eigentümerbefugnisse faktisch entzieht.<sup>253</sup> Die Abgabebearhebung wirkt konfiskatorisch, wenn sie die Substanz des bestehenden Vermögens aushöhlt oder die Neubildung von Vermögen verunmöglicht. In ihrer Ausprägung als Institutsgarantie gewährleistet sie somit den Fortbestand des Privateigentums als Rechtsinstitut. Sie bildet eine verfassungsrechtliche Schranke gegenüber einer exzessiven Belastung von Vermögen und Einkommen, welche weiten Kreisen das Halten von Privateigentum unmöglich machen würde. Wo die Grenze zu einer konfiskatorischen Besteuerung liegt, kann nicht allgemein bestimmt werden. Es ist eine Würdigung aller Umstände im Einzelfall vorzunehmen, wobei das Bundesgericht die Schranke hoch ansetzt. Von konfiskatorischer Besteuerung ist beispielsweise

---

<sup>250</sup> BGE 2A. 224/2004, E. 7.2; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 41 zu Art. 1 StHG. Ebenso Yersin, Harmonisation fiscale, S. 5.

<sup>251</sup> BGE 133 II 114, E. 3.2.

<sup>252</sup> Riva/Müller-Tschumi, § 48/1.

<sup>253</sup> BGE 99 Ia 638, E. 7.



die Rede bei Grenzsteuersätzen von über 100 Prozent.<sup>254</sup> Als Bestandegarantie bildet die Eigentumsgarantie eine Schranke gegen eine den Vermögensbestand und die Vermögensbildung gefährdende Besteuerung, die ihre Ursache in besonders nachteilig gelagerten Umständen des Einzelfalls hat.<sup>255</sup>

Die Eigentumsgarantie ist mit der verfassungsrechtlich vorgegebenen maximalen Durchschnittssteuerbelastung von 11,5 Prozent nicht verletzt.<sup>256</sup>

## 2. Rechtsgleichheit (Art. 8 BV)

Das Grundrecht der Rechtsgleichheit enthält verschiedene Teilaspekte. Im Bereich der Einkommenssteuern sind das allgemeine Gleichbehandlungsgebot (Abs. 1) und das Geschlechtergleichheitsgebot (Abs. 3) relevant.

Das allgemeine Gleichbehandlungsgebot besagt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Art. 8 Abs. 1 BV verlangt keine absolute Gleichbehandlung, sondern nur eine relative Gleichheit der Behandlung. Absolute Gleichbehandlung bedeutet, dass Ausnahmen nur durch besonders qualifizierte Gründe gerechtfertigt sind. Bei der relativen Gleichbehandlung genügen sachliche Gründe für die Rechtfertigung einer Ausnahme.<sup>257</sup> Die steuerliche Behandlung von Ehepaaren beispielsweise ist eine Frage der relativen Gleichbehandlung der Ehepaare im Vergleich zu anderen steuerpflichtigen Personen.<sup>258</sup>

Nach der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die auf Art. 4 aBV basiert und heute ihre Grundlage in Art. 8 und 127 Abs. 2 BV hat, verletzt eine Regelung den Grundsatz der Rechtsgleichheit, „wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen

---

<sup>254</sup> Richner, Degressive Einkommenssteuertarife, S. 195. Im gleichen Sinne Blumenstein/Locher, S. 299.

<sup>255</sup> Höhn, Verfassungsmässige Schranken der Steuerbelastung, S. 245 f.; Reich, partielle Steuerdegression, S. 697 f.

<sup>256</sup> Schlussbericht, FN 37.

<sup>257</sup> Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, § 41/11 und § 41/28.

<sup>258</sup> Höhn, Gleichheitsgrundsatz, S. 117.

ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen.“<sup>259</sup>

Bei jedem Erlass ist somit zu prüfen, ob er Unterscheidungen unterlässt, soweit solche notwendig erscheinen, oder ob er Unterscheidungen vornimmt, für die sich aus den Verhältnissen kein vernünftiger Grund ergibt. In beiden Fällen wäre er verfassungswidrig.<sup>260</sup> Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Frage, was gleich und was ungleich ist, im Laufe der Zeit verändert und von der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Situation abhängt.<sup>261</sup>

Im Bereich des Steuerrechts wird die relative Gleichbehandlung insbesondere durch die in Art. 127 Abs. 2 BV verankerten und unter Ziff. II. oben stehend bereits dargestellten Besteuerungsgrundsätze konkretisiert. In diesen Grundsätzen haben die allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen und das herrschende Rechtsempfinden ihren Niederschlag gefunden.<sup>262</sup>

Das Geschlechtergleichheitsgebot hält einerseits fest, dass Mann und Frau gleichberechtigt sind, wobei das Gesetz für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit sorgt. Andererseits ist darin statuiert, dass Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben. Es handelt sich dabei um eine absolute rechtliche Gleichbehandlung der Geschlechter.<sup>263</sup>

Die weiteren Teilaspekte des Grundrechts der Rechtsgleichheit, nämlich das Diskriminierungsverbot (Abs. 2) und das Behindertengleichstellungsgebot (Abs. 4), haben im Bereich der Einkommenssteuern kaum Auswirkungen.<sup>264</sup>

---

<sup>259</sup> BGE 123 I 1, E. 6.-a); BGE 125 I 173, E. 6.-b) (Hervorhebung durch die Verfasserin).

<sup>260</sup> Schlussbericht, S. 17.

<sup>261</sup> Ebenda, S. 16; Yersin, *Egalité de traitement*, S. 372.

<sup>262</sup> Reich, *partielle Steuerdegression*, S. 697; Senn, S. 119 f. und 125.

<sup>263</sup> Weber-Dürler, *Rechtsgleichheit*, § 41/28.

<sup>264</sup> Am 1. Januar 2005 trat das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 in Kraft. Gestützt auf dieses Gesetz wurde im DBG (Art. 33 Abs. 1 lit. h<sup>bis</sup> i. V. m. 212 Abs. 3) und im StHG (Art. 9 Abs. 2 lit. h<sup>bis</sup>) eine Bestimmung eingeführt, wonach die behinderungsbedingten Kosten der steuerpflichtigen Person oder der von ihr unterhaltenen Personen mit Behinderungen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vollumfänglich abzugsfähig sind.

### 3. Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)

Gemäss dieser Verfassungsbestimmung, welche das vom Bundesgericht 1995 anerkannte und bereits dargestellte ungeschriebene verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung<sup>265</sup> fest schreibt, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen.

Wesentlich dabei ist, dass das Recht auf Hilfe in Notlagen kein zahlenmässig festgelegtes Mindesteinkommen garantiert. Umfang und Art der Leistungen werden nämlich in erster Linie durch das zuständige Gemeinwesen auf der Grundlage seiner Gesetzgebung festgelegt. Die staatlichen Leistungen müssen jedoch Gewähr dafür bieten, dass die elementarsten materiellen und persönlichen Bedürfnisse gedeckt werden.<sup>266</sup>

Die steuerliche Freistellung des Existenzminimums – nach der hier vertretenen Meinung in der Höhe des betriebsrechtlichen oder fürsorgerischen Existenzminimums im Bund und in den Kantonen<sup>267</sup> – geht weit über das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen hinaus.

## V. Verfassungsrechtliche Aspekte hinsichtlich der Wahl des Besteuerungsmodells

### 1. Einleitende Bemerkungen

In den nachstehenden Ausführungen wird der Frage nachgegangen, ob die Verfassung aus Sicht von Lehre und Bundesgericht ein bestimmtes Steuermodell gebietet bzw. verbietet. Im Anschluss daran wird das Verhältnis zwischen Steuerrecht und Zivilrecht ausgeleuchtet, wobei dem Eherecht ein besonderes Augenmerk zukommt.

---

<sup>265</sup> BGE 121 I 367. Vgl. Ziff. II. 4.3.4.1 oben stehend.

<sup>266</sup> Meyer-Blaser/Gächter, § 34/30.

<sup>267</sup> Vgl. Ziff. II. 4.3.4.2 oben stehend.

## 2. Steuermodell – eine verfassungsrechtliche Frage?

### 2.1 Auffassung der Lehre

In der Lehre wird die Frage, welches Besteuerungsmodell das verfassungskonforme bzw. das verfassungskonformere sei, kontrovers diskutiert.

Hans Huber beispielsweise vertritt gestützt auf das Geschlechtergleichheitsgebot die Meinung, dass die gemeinschaftliche Besteuerung von Ehepaaren der Gleichberechtigung von Mann und Frau widersprechen würde.<sup>268</sup>

Ernst Höhn demgegenüber leitet aus dem Umstand, wonach die Höhe des verfügbaren Einkommens für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit massgebend ist, ab, dass bei Ehepaaren für die Bestimmung des Steuersatzes auf das Gesamteinkommen abgestellt werden müsse. Er begründet seine Auffassung damit, dass eine Person, die ein Einkommen von X erwirtschaftet und einen Ehepartner oder eine Ehepartnerin hat, der bzw. die ein Einkommen von 3X erzielt, wirtschaftlich leistungsfähiger sei als eine allein stehende Person, der nur ihr eigenes Einkommen von X zur Verfügung stehe.<sup>269</sup> Dies hat nach Höhn zur Folge, dass das Einkommen jeder Person des Ehepaars zum Satz des Gesamteinkommens zu besteuern sei.

Es dürfte unbestritten sein, dass ein Ehepaar mit einem Einkommen, das vier Mal dem einer allein stehenden Person entspricht, wirtschaftlich leistungsfähiger ist als eine allein stehende Person. Dieser Umstand allein reicht jedoch nicht aus, um zu begründen, dass ein Individualbesteuerungsmodell nicht verfassungskonform wäre. Höhn hat dies denn auch nicht so apodiktisch ausgedrückt. Er hält lediglich fest, dass Art. 4 aBV die getrennte Veranlagung der Ehepaare „nicht gebiete“ und spricht sich dafür aus, dass die Gemeinschaftsbesteuerung nach wie vor das mit der Verfassung vereinbare Verfahren sei.<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> Huber, S. 183.

<sup>269</sup> X ist in diesem Beispiel CHF 20'000. „Stehen ihr die Fr. 20'000 *allein* zu, während der Partner für die Gemeinschaft aufkommt, dann handelt es sich um *Zusatzeinkommen*; partizipiert sie *anteilig* am Gesamteinkommen von Fr. 80'000, so verfügt sie über *mehr* Einkommen als die alleinstehende Person.“ Höhn, Gleichheitsgrundsatz, S. 121 f.

<sup>270</sup> Höhn, Fragen der Ehegattenbesteuerung, S. 467 f.; Derselbe, Gleichheitsgrundsatz, S. 122 f.

Hinter den Aussagen von Huber und Höhn dürften indessen weniger verfassungsrechtliche Überlegungen stehen, sondern viel mehr Werthaltungen. Herbert Schönle beispielsweise weist explizit darauf hin, dass die Gemeinschaftsbesteuerung vom Grundgedanken der Hausfrauenehe als die Form der Ehegestaltung geprägt ist:<sup>271</sup>

„Das zur Rechtfertigung der Zusammenveranlagung angeführte Ziel, die erwerbstätige Ehefrau ‚ins Haus zurückzuführen‘, entspricht einer bestimmten Vorstellung von der besten Art der Ehegestaltung. Die schweizerische Bundesverfassung stellt aber ein Bekenntnis zur Freiheit der Schweizer Bürger vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in ihre spezifische Privatsphäre dar. Zum Gehalt der privaten Entscheidungsfreiheit von Ehegatten gehört die Entscheidung darüber, ob eine Ehefrau sich ausschliesslich dem Haushalt widmet, ob sie dem Manne im Beruf hilft oder ob sie eigenes selbständiges Einkommen erwirbt. Der Gesetzgeber dürfte eine bestimmte Gestaltung der privaten Sphäre der Ehe nicht unmittelbar erzwingen. Denn ein solcher Zwang würde seinerseits im Vergleich zur unbeeinträchtigten Privatsphäre von Unverheirateten einen Verstoss gegen Art. 4 BV darstellen. Ist aber ein unmittelbarer Zwang verfassungswidrig, so kann dasselbe Ziel auch nicht geeignet sein, eine Massnahme zu legitimieren, die, wie die steuerliche Zusammenveranlagung, mittelbar diesem Ziel dienen soll.“

Das Gemeinschaftsbesteuerungsmodell hat seinen Ursprung im traditionellen Modell der Hausfrauenehe, die durch das Ehegesetz von 1907 rechtlich konstituiert und vom Grundgedanken der Einheit der Familie bzw. des „Haushaltens aus einem Topf“ geprägt ist:<sup>272</sup>

„Dem Ehemann kommt eindeutig die dominierende Stellung zu, indem der Gesetzgeber von einer vorgefassten Aufgabenzuteilung oder Rollenverteilung unter den Ehegatten ausgeht. Der primären Sorgepflicht für den Unterhalt der Familie auf Seiten des Mannes entspricht auch ein bestimmtes Leitungsrecht. Diese Unterhaltspflicht bedeutet normalerweise auch die Pflicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und wirkt sich ebenso im Bereich der ehelichen Vermögenswerte aus. (...) Nimmt die gesetzliche Aufgabenzuteilung an den Ehemann ihren Ausgangspunkt bei der Unterhaltspflicht, so wird die Rolle

---

<sup>271</sup> Schönle, S. 255.

<sup>272</sup> Baumann, S. 339 und 352; Böckli, Hader, S. 227 ff.; Imboden, S. 378 f. und 394; Klett, Familienbesteuerung, S. 864; Dieselbe, Zivilstandsunabhängige Einkommensbesteuerung, S. 173 und 178; Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 316; Derselbe, Neues Ehegesetz, S. 3; Derselbe, Neuordnung, S. 744; Moser, S. 543; Reich, Zur Frage der Einkommensbesteuerung, S. 238; Reize, S. 108 f.; Yersin, famille et fisc, S. 296.

der Ehefrau in erster Linie durch ihre Haushaltsführungspflicht bestimmt. Von daher erklärt sich ohne weiteres die Beschränkung der Frau bezüglich einer eigenständigen Berufsausübung, ihre Mitwirkungspflicht im Beruf oder Gewerbe des Ehemannes, aber ebenso ihre Zurücksetzung bei der Beteiligung an den Ersparnissen während der Ehe.“

Konrad Baumann legt anschaulich dar, dass Arbeitskräftemangel dazu führte, die Stellung der Frau als Hausfrau und Mutter zu propagieren. Vereinzelt wurde sogar ein Verbot der Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen gefordert:

„Die Verknappung der Arbeitsplätze übte zusammen mit den restaurativen Tendenzen der dreissiger Jahre, etwa der Verherrlichung der Mutterschaft und der Familie, einen Druck auf die Ehefrauen aus, sich von jeglicher Erwerbstätigkeit zurückzuziehen. So schlug Madeleine Renaud vor, Art. 31 BV in folgendem Sinn abzuändern: ‚Les cantons sont autorisés à prononcer l’interdiction, pour la femme mariée dont le mari a un gain suffisant, de se livrer à une activité lucrative.‘ Albert Studer-Auer beklagte die ‚familienfeindliche‘ Steuerpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden und schlug im Rahmen der Beschäftigungspolitik unter dem Randtitel ‚Fort mit dem Doppelverdienertum‘ vor, es dürfe grundsätzlich keine erwerbstätigen Frauen geben, deren Männer in gesicherten Positionen sind, solange es noch stellunglose tüchtige Familienväter im gleichen Beruf hat.“<sup>273</sup>

Die Individualbesteuerung demgegenüber knüpft an das Individuum an und billigt oder mutet – je nach Haltung – steuerpflichtigen Personen in letzter Konsequenz zu, selber für ihren Lebensunterhalt aufzukommen:

„L’ autre conception du couple – que l’on peut qualifier de ‚moderne‘ ou de ‚féministe‘ – privilégie la personnalité des conjoints: le couple est constitué de deux personnes qui – tout en ayant conclu une entente plus ou moins durable – conservent leur indépendance et leurs moyens d’existence propres. Le rôle des conjoints est en principe interchangeable sur le plan économique.“<sup>274</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Frage nach dem verfassungsrechtlich gebotenen Steuermodell in der Lehre nur vordergründig eine verfassungsrechtliche Frage ist. Bei näherer Betrachtung fällt auf, dass die Frage nach dem „richtigen“ Steuermodell die Werthaltungen, welche den Lehrmeinungen zu Grunde liegen, widerspiegelt.

---

<sup>273</sup> Baumann, S. 340.

<sup>274</sup> Yersin, famille et fisc, S. 296.

## 2.2 Haltung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hielt im viel zitierten Entscheid in Sachen Hegetschweiler aus dem Jahr 1984 fest, dass eine Individualbesteuerung der Ehegatten „verfassungsrechtlich nicht schlechthin ausgeschlossen“ sei. Allerdings seien von der Verfassung her bei beiden Systemen, Faktorenaddition und Individualbesteuerung, für die Ehe Korrektive erforderlich. Denn die Steuergesetzgebung dürfe bei einer progressiven Steuer weder das Ehepaar als Einheit, noch jede Person des Ehepaars individuell einer allein stehenden Person mit gleichem Einkommen gleich setzen. Ob im Übrigen die Individualbesteuerung oder die Faktorenaddition vorzuziehen sei, sei „dagegen wohl keine Verfassungsfrage.“<sup>275</sup>

Diese Haltung des Bundesgerichts bringt klar und unmissverständlich zum Ausdruck, dass Ehepaare gegenüber allein stehenden Personen steuerlich angemessen zu entlasten sind, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Ein- oder Zweiverdienerehepaare handelt. Das Bundesgericht stellte weiter fest, dass das Steuergesetz die Ehepaare unter sich grundsätzlich nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleich behandeln müsse. Dies sei unabhängig von Güterstand und Rollenverteilung unter den Eheleuten, bemesse sich grundsätzlich nach deren Gesamteinkommen und könne für jede Person nicht ohne Berücksichtigung der die beiden verbindenden Gemeinschaft bestimmt werden. Dass nur eine Person erwerbstätig sei, dürfe mindestens dann nicht zu einer höheren Steuerbelastung führen, wenn eine von beiden wegen Kindererziehung, Angehörigen-Betreuung, aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Mangels an Arbeitsgelegenheiten gegen ihren Willen nicht erwerbstätig sein könne. Dies schliesse nicht aus, dass den höheren Gewinnungskosten und eventuell analogen Zusatzbelastungen bei Erwerbstätigkeit beider Personen des Ehepaars durch angemessene Abzüge Rechnung getragen werde. Ob weitere Gründe in gewissen Fällen eine unterschiedliche Belastung von Ein- und Zweiverdienerehepaaren rechtfertigten, könne offen bleiben.<sup>276</sup>

Das Bundesgericht hat also bewusst offen gelassen, ob es ausser Zusatzbelastungen bei Erwerbstätigkeit weitere Gründe gibt, die eine unterschiedliche Besteuerung von Ein- und Zweiverdienerehepaaren legitimierten. Diese Haltung des Bundesgerichts ist jedoch nicht überall eindeutig verstanden worden: Während Brigitte Behnisch<sup>277</sup> aus dem vorerwähnten Bundesgerichtsentscheid einzig ableitet, dass sowohl die Faktorenaddition als auch die Indi-

---

<sup>275</sup> BGE 110 Ia 7 = ASA 53 (1984), S. 365, E. 3.-b).

<sup>276</sup> Ebenda, E. 3.-c).

<sup>277</sup> Behnisch, Stellung der Ehegatten, S. 33.

vidualbesteuerung der Korrektive bedürften, wird auch die Meinung vertreten, Ein- und Zweiverdienerehepaare müssten steuerlich gleich behandelt werden. Gemäss Thomas Koller beispielsweise wird die Steuergesetzgebung beachten müssen, dass Einverdienerehepaare gegenüber Zweiverdienerehepaaren nicht schlechter gestellt würden.<sup>278</sup> Sowohl die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung wie auch die Eidgenössische Steuerverwaltung sind von diesem Anspruch abgekommen.<sup>279</sup>

Hält man sich vor Augen, dass dieser Bundesgerichtsentscheid vor mehr als 20 Jahren gefällt wurde, in einer Zeit, wo noch das alte Eherecht mit seinen patriarchalen Strukturen galt und die ausserhäusliche Erwerbstätigkeit von Frauen noch weit weniger verbreitet war als heute, ist die offene Haltung des Bundesgerichts bemerkenswert. Zu jener Zeit bedurften Ehefrauen der Zustimmung ihres Ehemannes, um einer ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Als Pendant dazu wurde im Scheidungsfall dem Haushalt führenden und Kinder betreuenden Ehegatten, i. c. der Ehefrau, eine Ehegattenrente zugesprochen, sofern die Ehe ohne ihr Verschulden in die Brüche ging. Das Zivilgesetzbuch von 1907 verstand die Ehe nämlich u. a. als Versorgungsinstitut für die Frau.<sup>280</sup> Seit der Scheidungsrechtsrevision, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat<sup>281</sup>, wird vom „Clean Break-Prinzip“ ausgegangen. Jede Person hat nach der Scheidung grundsätzlich für sich selber aufzukommen, soweit ihr dies zumutbar ist. Die Scheidung soll die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Eheleuten durch einen klaren Schnitt beenden.<sup>282</sup> Das nacheheliche Unterhaltsrecht basiert seither also auf dem Grundsatz der Eigenversorgung, der wirtschaftlichen Selbstverantwortung beider Personen des Ehepaars nach der Scheidung.<sup>283</sup> Bei steigender Erwerbsbeteili-

---

<sup>278</sup> Koller, S. 52.

<sup>279</sup> „Eine Gleichbehandlung von Ein- und Zweiverdienerpaaren kann durch den Einkommensabzug jedoch nicht erreicht werden. Wird bei der verfassungsrechtlich gebotenen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit jedoch neu am einzelnen Individuum und nicht mehr am Ehepaar angeknüpft, ist eine gewisse Ungleichbehandlung dieser Kategorien hinzunehmen.“ Studie zur Individualbesteuerung, S. 54. Auch die ESTV hält dafür, eine gewisse Ungleichbehandlung von Ein- und Zweiverdienerpaaren zu akzeptieren, wenn bei der verfassungsrechtlich gebotenen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am einzelnen Individuum angeknüpft wird. ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 22.

<sup>280</sup> Schwenzer, S. 167.

<sup>281</sup> Vgl. ZGB, Revision.

<sup>282</sup> Hauser, S. 369.

<sup>283</sup> Spycher/Gloor, ZGB I, N 2 ff. zu den Vorbemerkungen zu Art. 125-130 ZGB sowie N 2 zu Art. 125 ZGB.



gung insbesondere der Mütter wird die Eigenversorgung der Frauen nach der Scheidung immer mehr der Normalfall sein.<sup>284</sup>

Das neue Eherecht beinhaltet eine Wahlfreiheit der Eheleute hinsichtlich der von ihnen einzunehmenden Rolle. Wird die Rolle nicht mehr vom Staat vorgeschrieben, wie dies noch unter dem alten Eherecht der Fall war, so bedarf es nach der hier vertretenen Meinung keines besonderen Schutzes der Einverdiener-Ehepaare durch das Steuerrecht mehr, unabhängig davon, ob sie Betreuungsaufgaben übernehmen oder nicht.<sup>285</sup> Wie aufgezeigt wurde, hat im Scheidungsfall jede Person grundsätzlich für sich selber zu sorgen, soweit ihr dies zumutbar ist. Tragischerweise ist es daher häufig gerade die nicht erwerbstätige Ehefrau, die von einer Scheidung besonders hart getroffen wird. Selbst bei guten finanziellen Verhältnissen der Eheleute wird die nicht erwerbstätige Person wegen des „Clean Break-Prinzips“ den bisherigen Lebensstandard häufig nicht beibehalten können.<sup>286</sup> Diese Person – in der Regel die Ehefrau – wird stattdessen vielfach gezwungen sein, eine Arbeitsstelle anzunehmen, die zufolge langjähriger Abwesenheit von der Arbeitswelt erst noch weit weniger gut bezahlt sein wird, als wenn die Frau während der Ehe einer ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit nachgegangen wäre.<sup>287</sup> Leidtragend ist jedoch nicht nur die Frau, die mit der Scheidung einer komplett veränderten Lebenssituation gegenüber steht. Leidtragend sind vor allem auch die Kinder, die in über 90 Prozent der Fälle bei der Mutter leben<sup>288</sup> und welche die Veränderungen daher zwangsläufig mitmachen: Erwerbsaufnahme der Mütter, eventuell Wohnungs-, Wohnorts- und Schulwechsel, dadurch unter Umständen Trennung von den Freundinnen und Freunden etc. Die Scheidungsquote betrug im Jahr 2006 51,7 Prozent.<sup>289</sup> Jährlich sind in der Schweiz über 10'000 Kinder und Jugendliche von der Scheidung ihrer Eltern betrof-

---

<sup>284</sup> Vgl. BGE 5A\_513/2007. Im vorliegenden Fall nahm die Ehefrau, welche in der 20-jährigen Ehe die Kinder grosszog und sich um den Haushalt kümmerte, nach der Trennung eine Arbeitsstelle an. Das Bundesgericht wies das Begehren der Ehefrau um Zuspruch nachehelichen Unterhalts gestützt auf das „Clean Break-Prinzip“ ab. Der Einwand der Ehefrau, dass sich das Einkommensgefüge in Zukunft noch vergrössern werde und ihr im Unterschied zum Ehemann mit dem eigenen Einkommen keine Sparquote verbleibe, vermochte ihr dabei nicht zu helfen.

<sup>285</sup> Im gleichen Sinne Fontana, Steuerreform mit Familiengefühlen, S. 15.

<sup>286</sup> Spycher/Gloor, ZGB I, N 3 zu Art. 125 ZGB.

<sup>287</sup> Vgl. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, S. 37 und 39.

<sup>288</sup> BFS, Lebensstandard, S. 75.

<sup>289</sup> BFS, Scheidungen.

fen.<sup>290</sup> Die Armutsstudien machen deutlich, dass es vielfach allein erziehende Mütter und ihre Kinder sind, die ein hohes Armutsrisiko haben.<sup>291</sup>

Hürzeler hielt im Zusammenhang mit der von der Kommission Familienbesteuerung aufgestellten Formel zu den qualitativen Belastungsrelationen fest, dass diese Formel die aus der Verfassung abgeleitete in jenem Zeitpunkt geltende gesellschaftspolitische Werthaltung widerspiegeln würde. Diese Werthaltung sei nicht immer gleich, sondern ändere sich zusammen mit dem gesellschaftspolitischen Wandel.<sup>292</sup> Ein Wertewandel hat in den vergangenen 20 Jahren zweifellos stattgefunden, wie auch aus § 2 oben stehend klar hervorgeht. Diesem Wertewandel gilt es nach dem Zivilrecht nun auch im Steuerrecht Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Wahl des Steuermodells – Gemeinschaftsbesteuerung versus Individualbesteuerung – gemäss Bundesgericht keine Verfassungsfrage ist. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sind Ein- und Zweiverdienerehepaare gegenüber allein stehenden Personen indes steuerlich angemessen zu entlasten. Das Bundesgericht schliesst eine reine Individualbesteuerung aus verfassungsrechtlichen Gründen aus.

### 3. Steuerrecht und Zivilrecht

#### 3.1 Verhältnis von Steuerrecht und Zivilrecht, insbesondere von Steuerrecht und Eherecht

Nach herrschender Lehre ist das Bundessteuerrecht dem Verfassungsrecht untergeordnet und dem Zivilrecht nebengeordnet. Für die Steuergesetzgebung besteht somit keine Verpflichtung, die zivilrechtliche Regelung zu übernehmen. Sie hat vielmehr eine auf die speziellen Bedürfnisse des Steuerrechts ausgerichtete Norm aufzustellen, darf jedoch wegen der engen Beziehung zwischen Steuerrecht und Zivilrecht nicht grundlos eine vom Zivilrecht abweichende Lösung statuieren. Hinzu kommt, dass das Steuerrecht Teil der Gesamtrechtsordnung ist und sich als solcher in die Einheit der Rechtsan-

---

<sup>290</sup> Diese Werte gelten seit Mitte der 1970er-Jahre. Im Jahr 2006 beispielsweise waren 16'154 Kinder und Jugendliche von der Scheidung ihrer Eltern betroffen. Im Jahr 2002 waren es erst 12'700 Kinder und Jugendliche. BFS, Scheidungen; EDI, Familienbericht 2004, S. 32 f.

<sup>291</sup> BFS, Lebensstandard, S. 75; BSV, „Familien mit alleinerziehenden Eltern“, S. 2 und 39 bis 57; Leu/Burri/Priester, S. 355.

<sup>292</sup> Vgl. Ziff. II. 4.4.2.1 vorstehend.

wendung einzufügen hat. Das bedeutet, dass das Steuerrecht den in einem Rechtsgebiet, z. B. im Zivilrecht, getroffenen Grundwertungen nicht entgegenwirken oder sie durchkreuzen darf. Als gleichwertige Teile einer Gesamtrechtsordnung dürfen das Privatrecht und das Steuerrecht keine bzw. zumindest keine grundlegenden Wertungswidersprüche aufweisen.<sup>293</sup>

Koller vertritt die Haltung, die auch in der vorliegenden Arbeit eingenommen wird, dass das Ehebild, das dem neuen Eherecht zu Grunde liegt, für die gesamte Rechtsordnung und damit auch für das öffentliche Recht eine massgebende Leitbildfunktion habe. Er folgert daraus, dass das Steuerrecht u. a. das freiheitlich-partnerschaftliche Ehebild des neuen Eherechts zu respektieren habe. Dieses basiere auf der Tatsache, dass das Gesetz in der Ehe keine bestimmte Rollenverteilung vorsieht, sondern diese Aufgabe der freien Übereinkunft überlasse.<sup>294</sup> In diesem Kernbereich des Eherechts habe die Zivilgesetzgebung bewusst und klar eine neue Grundwertung vollzogen, welche das Steuerrecht zu beachten habe. Andernfalls „könnten bei dieser zentralen und ausgesprochen persönlichkeitsbezogenen Frage unerträgliche Wertungswidersprüche entstehen.“<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Behnisch, Stellung der Ehegatten, S. 31; Klett, Familienbesteuerung, S. 864; Koller, S. 50; Locher, Neues Eherecht, S. 6.

<sup>294</sup> Koller, S. 44 f. und 54. Ebenso Baumann, S. 356. In die gleiche Richtung zielt die Diskussion über das neue Namensrecht, die durch eine vom Nationalrat gutgeheissene Parlamentarische Initiative von Susanne Leutenegger Oberholzer, welche die Gleichstellung von Frau und Mann im Namensrecht verlangt, ausgelöst worden ist. Die Rechtskommission des Nationalrats hält dafür, dass die Eheleute wahlweise entweder ihren angestammten Namen bei der Eheschliessung behalten oder einen gemeinsamen Familiennamen wählen können. Im Zeitpunkt der Geburt des ersten Kindes hätten sich die Eheleute darüber zu einigen, ob das Kind bzw. die Kinder den Nachnamen der Mutter oder des Vaters als Familiennamen tragen, wenn die Eltern nicht gleich heissen. Falls sich die Eheleute nicht einig seien, soll es die Mutter sein, welche den Familiennamen des Kindes bestimme. Auf diese Weise werde unter anderem der Tatsache Rechnung getragen, dass das Kindsverhältnis zur Mutter durch die Geburt entsteht, während dasjenige zum Vater durch Ehe mit der Mutter, durch Anerkennung oder Urteil zustande kommt. Dieselbe Regelung gelte bereits für unverheiratete Eltern. Der Vorentwurf für eine neues Namens- und Bürgerrecht der Eheleute ist in der Vernehmlassung überwiegend auf Zustimmung gestossen. Das geltende Namensrecht bedürfe einer Reform, weil die heutige Regelung gegen die Gleichberechtigung der Geschlechter verstosse, lautet der Tenor. Ap, S. 16. Laut Cyril Hegnauer, emeritierter Zivilrechtsprofessor an der Universität Zürich, verspreche die Vorlage der nationalrätlichen Rechtskommission eine überzeugende zeitgemässe Neuordnung. Hegnauer, S. 20.

<sup>295</sup> Koller, S. 52. Ebenso Egli Steffen, S. 193.

### 3.2 Grundgedanke des neuen Eherechts

Die Eheleute haben gemäss neuem Eherecht einen angemessenen Beitrag an den Unterhalt der Familie zu leisten, wobei sie sich über die Beiträge verständigen, die sie an die eheliche Gemeinschaft erbringen. Im Übrigen bestimmt jede Person des Ehepaars selber, ob und wie viel an verfügbaren Mitteln sie konsumieren oder sparen will. Sie nutzt und verwaltet sowohl ihr Eigengut wie auch ihre Errungenschaft selbst. Die gesetzliche Regelung des ordentlichen Güterstands der Errungenschaftsbeteiligung beruht somit auf dem Gedanken vermögensmässiger Trennung und Selbstbestimmung der Eheleute während der Ehe. Eine gegenseitige Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg, an der Errungenschaft, ist erst bei der Auflösung des Güterstands vorgesehen, wobei es keine Verpflichtung gibt, Errungenschaft zu bilden. Während der Dauer der Ehe besteht somit keine wirtschaftliche Einheit in Bezug auf die Einkünfte der Eheleute. Die Ehe stellt lediglich eine Verbrauchsgemeinschaft dar.<sup>296</sup>

### 3.3 Würdigung

Das Steuerrecht hat das freiheitlich-partnerschaftliche Ehebild des neuen Eherechts zu respektieren und diesem nachzuleben. Sowohl ein Gemeinschafts- als auch ein Individualbesteuerungsmodell ist mit dem neuen Eherecht vereinbar, da dieses – mit den Worten von Behnisch – „einerseits dem Gemeinschaftsgedanken im Sinne einträchtigen gleichwertigen Zusammenwirkens der Eheleute Rechnung trägt, andererseits aber auch die Eigenständigkeit eines jeden Gatten fördert.“<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Klett, Familienbesteuerung, S. 864; Dieselbe, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 179 ff. Im gleichen Sinne Baumann, S. 352 f. und 355. Anderer Meinung Locher, Neues Eherecht, S. 5 für den Grundgedanke des „Haushaltens aus einem Topf“ auch unter der Herrschaft der am 1. Januar 1988 in Kraft getretenen Eherechtsrevision noch Gültigkeit hat:

„Diesem neuen Eherecht mit der verstärkten Betonung der Partnerschaft, der Verpflichtung zu beidseitiger Sorge für den Unterhalt unter Anerkennung der Gleichwertigkeit von inner- und ausserhäuslicher Tätigkeit und insbesondere mit dem neuen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung und seiner hälftigen Vorschlagsbeteiligung liegt offensichtlich die Wertung zugrunde, dass das ganze während der Ehe erwirtschaftete Ergebnis aus der *gleichwertigen Mitwirkung beider Ehegatten* zustandegekommen ist.“

<sup>297</sup> Behnisch, Stellung der Ehegatten, S. 35.

#### 4. Ergebnis

Heute hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass sowohl ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell als auch ein Individualbesteuerungsmodell mit der Verfassung im Einklang stehen.<sup>298</sup> Welchem der beiden Konzepte der Vorzug gebührt, ist eine Frage der Werthaltung und damit letztlich eine gesellschaftspolitische Frage. Bei der Ausgestaltung beider Modelle sind die Grundrechte, die Verfassungsprinzipien und die aus der Verfassung abgeleiteten Besteuerungsgrundsätze zu beachten. Demnach sind Ein- und Zweiverdienerhepaare sowie eingetragene Partnerinnen oder Partner im Vergleich zu allein stehenden Personen steuerlich angemessen zu entlasten. Diesem Erfordernis ist nach der hier vertretenen Meinung Genüge getan, wenn der Lebensunterhalt der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen in der Höhe des betriebsrechtlichen oder fürsorgerischen Existenzminimums auf Bundes- und Kantonebene abzugsfähig ist. Bei den finanziell unterhaltenen Personen handelt es sich um den Ehe- oder Konkubinatspartner, die Ehe- oder Konkubinatspartnerin, die eingetragene Partnerin oder den eingetragenen Partner sowie die Kinder. Eines weiter gehenden Korrektivs, namentlich für Einverdienerpaare, bedarf es nach der hier eingenommenen Haltung nicht.

Bei der emotional belasteten Frage nach der steuerlichen Behandlung von Einverdienerhepaaren geht vielfach vergessen, dass von einem Einverdienerhepaar nur gesprochen werden kann, wenn eine Person des Ehepaars kein Einkommen erzielt. Als Einkommen gelten nebst dem Erwerbseinkommen, das bei dieser Arbeit im Zentrum steht, Ersatzeinkommen wie zum Beispiel Taggelder, aber auch Renteneinkommen aus der 1. und 2. Säule sowie Vermögenserträge. So gesehen wird es „echte“ Einverdienerhepaare in der Realität kaum geben.<sup>299</sup>

Das Eheverständnis hat sich im Verlaufe der vergangenen 20 Jahre grundlegend gewandelt. Nun gilt es, das Steuerrecht an die veränderten gesellschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse, die namentlich im Scheidungsrecht ihren Niederschlag gefunden haben, anzupassen und ein Individualbesteuerungsmodell einzuführen.<sup>300</sup> Dies gilt umso mehr, als eingetragene Partnerinnen oder Partner, die den Konkubinatspaaren hinsichtlich des Erwerbsverhaltens ähnlicher als den Ehepaaren sein dürften, Letzteren seit 1. Januar 2007 steuerlich gleichgestellt sind.

---

<sup>298</sup> Ebenda, S. 33 und 40; BGE 110 Ia 7 = ASA 53 (1984), S. 365, E. 3.-b); Schlussbericht, S. 15; Studie zur Individualbesteuerung, S. 36.

<sup>299</sup> Schlussbericht, S. XXIV.

<sup>300</sup> Im gleichen Sinne Baumann, S. 355; Yersin, famille et fisc, S. 302 f.

## VI. Zusammenfassung

Bund und Kantone sind bei der Ausgestaltung ihrer Steuergesetze an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundes, insbesondere an die vom Bundesgericht entwickelten Steuererhebungsprinzipien und an die Grundrechte, gebunden. Die Kantone sind überdies verpflichtet, beim Erlass ihrer Steuergesetze die Rahmenbestimmungen des StHG, welche ihre Gesetzgebungskompetenz beschränken, zu beachten. Die Tarifautonomie der Kantone wird durch das StHG nicht tangiert.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und Lehre kommt dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, dem so genannten Leistungsfähigkeitsprinzip, eine zentrale Lastenverteilungsfunktion zu. Das Leistungsfähigkeitsprinzip stellt das wichtigste verfassungsrechtliche Steuererhebungsprinzip für die direkte Bundessteuer dar. Es ist indessen wenig konkret und bedarf daher der gesetzgeberischen Konkretisierung. Die Definition des Steuerobjekts, i. c. das Einkommen, stellt dabei die erste Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips dar. Aus dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgt, dass nur das Reineinkommen besteuert werden darf. Da Steuern nur aus dem verfügbaren Einkommen bezahlt werden können, sollte das Existenzminimum der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen auf Bundes- und Kantonsebene in der Höhe des betriebsrechtlichen oder fürsorglichen Existenzminimums steuerfrei belassen werden, und zwar entweder in Form eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage oder als tarifliche Nullzone. Im Gegenzug wären sämtliche Einkommensbestandteile in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen, also auch Sozialhilfegelder, Stipendien sowie Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Zu den finanziell unterhaltenen Personen zählen der Ehe- oder Konkubinatspartner, die Ehe- oder Konkubinatspartnerin, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner sowie die Kinder.

Als weitere Konkretisierung lassen sich aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip gemäss Lehre und Rechtsprechung die so genannten horizontalen oder qualitativen Belastungsrelationen ableiten. Diese drücken die verhältnismässige Belastung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen im Vergleich zu anderen Kategorien von steuerpflichtigen Personen bei gleichem Bruttoeinkommen aus. Der Gesetzgebung verbleibt hinsichtlich der Höher- bzw. Minderbelastung von wirtschaftlich gleich leistungsfähigen steuerpflichtigen Personen ein geringer Gestaltungsspielraum. Ein zentraler Aspekt betrifft die steuerliche Gleichbehandlung von Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerinnen oder Partner einerseits und Konkubinatspaaren andererseits. Ein- und Zweiverdienerpaare sind im Vergleich zu allein stehenden Personen

steuerlich angemessen zu entlasten. Nach der hier vertretenen Meinung bedarf es ausser der Steuerfreiheit des Existenzminimums sämtlicher Familienangehörigen keines weiteren Sozialabzugs für Einverdienerpaare, die es in der Realität nota bene kaum gibt. Eine weitere wichtige Feststellung besteht darin, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein erziehenden Person mit einem Kind bei gleichem Einkommen derjenigen eines Paarhaushalts ohne Kinder entspricht, mit der Folge, dass diese Haushaltsformen steuerlich gleich behandelt werden sollten.

Die so genannten vertikalen oder quantitativen Belastungsrelationen, welche über das Ausmass der Belastungsunterschiede verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen Auskunft geben, sind schwieriger festzulegen als die qualitativen Belastungsrelationen. Weder die Verfassung noch Lehre oder Rechtsprechung bieten einen Massstab zur Bestimmung der quantitativen Belastungsrelationen feil. Stattdessen lassen sich den in der angewandten Wohlfahrtsökonomie verwendeten Ausgaben-Äquivalenzskalen, welche aufzeigen, in welchem Ausmass Mehrpersonenhaushalte ihre Ausgaben steigern müssen, um auf das gleiche Versorgungsniveau wie Einpersonenhaushalte zu kommen, Hinweise zur Festlegung der quantitativen Belastungsrelationen entnehmen, sofern das zukünftige Steuermodell nur einige wenige Abzüge vorsieht, welche die persönliche Situation der steuerpflichtigen Personen berücksichtigen.

Im Steuerrecht dürfen ausserfiskalische Ziele nur unter bestimmten eng umgrenzten Voraussetzungen verfolgt werden, da diese den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durchbrechen und die Steuergerechtigkeit vorgeht. Nach der hier eingenommenen Haltung sollte darauf verzichtet werden, im Einkommenssteuerrecht fiskalfremden Zwecken nachzugehen.

Sowohl ein Gemeinschafts- als auch ein Individualbesteuerungsmodell stimmen mit der Verfassung und den Grundwertungen des neuen Eherechts überein. Sofern bei der Ausgestaltung des Steuermodells die Grundrechte, die Verfassungsprinzipien und die aus der Verfassung abgeleiteten Besteuerungsgrundsätze befolgt werden, ist es eine rein gesellschaftspolitische Frage, ob das zukünftige Steuermodell als Gemeinschafts- oder als Individualbesteuerungsmodell konzipiert wird. In Anbetracht dessen, dass sich das Eheverständnis in den vergangenen 20 Jahren tief greifend verändert hat, wovon namentlich das neue Scheidungsrecht zeugt, ist es an der Zeit, das Steuerrecht an die geänderten gesellschaftlichen und rechtlichen Realitäten anzupassen und die Individualbesteuerung einzuführen.

---

## § 4 Gemeinschaftsbesteuerung versus Individualbesteuerung

### I. Einleitende Bemerkungen

Nachstehend werden das geltende Einkommenssteuerrecht des Bundes und der Kantone sowie die Verbreitung der Gemeinschafts- und Individualbesteuerung in den OECD-Ländern aufgezeigt. Alsdann folgen Ausführungen zur Gemeinschaftsbesteuerung und zur Individualbesteuerung. Dabei wird der Grundgedanke des jeweiligen Modells, die an jenem Modell geäußerte Kritik und die Reformbestrebungen vom Schlussbericht der Kommission Familienbesteuerung von 1998 an bis heute punktuell, mit Bezug auf die am Modell geäußerte Kritik, gefolgt von einer Würdigung, wiedergegeben. Abschliessend werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der beiden Modelle gemäss der Vernehmlassungsvorlage der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Systemscheid bei Ehepaarbesteuerung ausgeleuchtet.

### II. Rechtswirklichkeit beim Bund und bei den Kantonen

Das Schweizerische Einkommenssteuerrecht beruht auf dem Grundsatz der so genannten Faktorenaddition.<sup>301</sup> Demnach wird das Einkommen von Verheirateten, dasjenige eingetragener Partnerinnen oder Partner sowie dasjenige ihrer minderjährigen Kinder zusammengerechnet, während die übrigen steuerpflichtigen Personen, unter anderem die Personen eines Konkubinatspaars, individuell veranlagt werden. Als Folge der Faktorenaddition werden die Einkünfte eines Ehepaars bzw. einer eingetragenen Partnerschaft nur einmal, und zwar bei ihrem Eintritt, besteuert. Die Unterhaltsleistungen innerhalb der Ehe und der eingetragenen Partnerschaft sind steuerfrei, dafür im Gegenzug steuerlich nicht absetzbar.<sup>302</sup> Die Einkommensverluste und die Schulden einer Person des Ehepaars oder der eingetragenen Partnerschaft werden mit den Einkünften des anderen (Ehe)Partners bzw. der anderen (Ehe)Partnerin verrechnet. Damit geht einher, dass die Eheleute bzw. die eingetragenen Partnerinnen oder Partner solidarisch für die Gesamtsteuer haften.<sup>303</sup> Die steuerli-

---

<sup>301</sup> Art. 9 DBG (Bund); Art. 3 Abs. 3 und 4 StHG (Kantone).

<sup>302</sup> Art. 24 lit. e und 33 Abs. 1 lit. c i. V. m. 212 Abs. 3 DBG (Bund); Art. 7 Abs. 4 lit. g und 9 Abs. 2 lit. c StHG (Kantone).

<sup>303</sup> Art. 13 DBG (Bund). Nach einer Trennung und bei Zahlungsunfähigkeit einer verheirateten Person, eines eingetragenen Partners oder einer eingetragenen Partnerin reduziert sich die Haftung jeweils auf den persönlichen Anteil an der Gesamtsteuer. Das StHG überlässt den Kantonen, ob sie in ihren Steuergesetzen Haftungsbestim-



chen Schranken innerhalb der Ehe und der eingetragenen Partnerschaft sind also aufgehoben. Die Gemeinschaftsbesteuerung für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften gilt sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen.<sup>304</sup>

### III. Rechtswirklichkeit in den OECD-Ländern

Die Mehrheit der OECD-Länder wendet ein Individualbesteuerungsmodell an. Auch in Europa ist die Individualbesteuerung das vorherrschende Steuersystem. Dies war nicht immer so. Aus dem Schlussbericht der Kommission Familienbesteuerung geht hervor, dass die in den letzten Jahrzehnten vollzogenen Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung in erster Linie eine Folge der zunehmenden Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen sein dürften.<sup>305</sup> Die Steuersysteme sind mehrheitlich so ausgestaltet, dass der Abzug für Ehepaare auf den Ehepartner oder die Ehepartnerin übertragbar ist, wenn eine der beiden verheirateten Personen ihren Abzug nicht voll ausschöpfen kann. Schweden indessen verzichtet gänzlich auf Korrekture für Einverdienererehepaare.<sup>306</sup>

---

mungen festschreiben wollen oder nicht. Ausser dem Kanton Basel-Stadt sehen sämtliche Kantone eine Solidarhaftung für Ehepaare vor, die beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, insbesondere bei offensichtlicher Zahlungsunfähigkeit der einen Person des Ehepaars oder der eingetragenen Partnerschaft, eingeschränkt wird oder gänzlich entfällt. ESTV, Steuerinformationen, S. 17 f.

<sup>304</sup> Vgl. Schlussbericht, S. 23 und 26. Das Steuerharmonisierungsgesetz hält in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 fest, dass das Einkommen von Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet wird. Damit statuiert das Steuerharmonisierungsgesetz ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell. Da die Festlegung der tariflichen Massnahmen gemäss Art. 1 Abs. 3 StHG Sache der Kantone ist, steht es den Kantonen frei, ob sie wie beim Bund ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell mit einem Doppeltarif vorsehen wollen, oder ob sie beispielsweise ein Splittingmodell oder eine andere tarifliche Massnahme wählen. Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz zeigt sich unter anderem in der Vielfalt der von den Kantonen gewählten Lösungen. Vgl. ESTV, Sozialabzüge vom Einkommen.

<sup>305</sup> Grossbritannien beispielsweise führte 1990 die Individualbesteuerung ein. „Dieser Systemwechsel erfolgte nicht nur, um der im Vergleich zu Konkubinatspaaren hohen Steuerbelastung der Ehepaare zu begegnen, sondern vor allem, um die formelle Diskriminierung der Ehefrau zu beseitigen und den gewandelten sozioökonomischen Verhältnissen Rechnung zu tragen.“ Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 20.

<sup>306</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29; Schlussbericht, S. 8 f., 64 und 76 sowie Anhang Nr. 6: „Besteuerungsmodelle in den OECD-Ländern“.

#### IV. Gemeinschaftsbesteuerung

##### 1. Grundgedanke der Gemeinschaftsbesteuerung

Der geltenden Steuergesetzgebung liegt die Vorstellung zu Grunde, dass Ehepaare sowie eingetragene Partnerinnen oder Partner wirtschaftlich eine Einheit bilden und wegen des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch steuerrechtlich als Einheit zu behandeln sind. Die Folge davon ist, dass Leistungen, die im Familienverband unmittelbar zu Gunsten anderer Familienmitglieder erbracht werden, in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung gar nicht in Erscheinung treten, obwohl sie zu einem steuerbaren Einkommen führten, wenn sie auf dem Markt zu Marktpreisen angeboten würden. Geldleistungen für Haushaltsführung und Kinderbetreuung an Dritte beispielsweise bilden steuerbares Einkommen, während entsprechende Leistungen eines Familienangehörigen bei der Gemeinschaftsbesteuerung als wirtschaftliche Werte unbeachtet bleiben.<sup>307</sup>

Dies ist in der Lehre jedoch nicht unumstritten. Klett z. B. vertritt die Auffassung, dass Naturalleistungen wie Haushaltsführung und Kinderbetreuung steuerrechtlich wesentlich seien, auch wenn sie keinen Marktwert hätten. Als Begründung bringt sie vor, dass diese nur das Einkommen von steuerpflichtigen Personen, die diese Kosten aufwenden müssen, binden würden, im Unterschied zu denjenigen, welche diese Leistungen in der Familie unentgeltlich erhielten und deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dadurch höher sei. Die Rollenteilung innerhalb des Ehepaars beeinflusse nebst der Höhe der Berufsauslagen somit auch das so genannte Schatteneinkommen. Dies ist der ökonomische Wert, der den im Haushalt erbrachten Dienstleistungen wie Putzen, Kochen, Kinderbetreuung usw. entspricht.<sup>308</sup> Mit der innerfamiliären Verrechnung von Beiträgen an die Familienlasten würden Dienstleistungen

---

<sup>307</sup> Böckli, Schatteneinkommen, S. 104; Klett, Familienbesteuerung, S. 859; Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 239; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 657; Derselbe, Familienbesteuerung und neues Eherecht, S. 309 und 315; Derselbe, Gesichtspunkt der Haushaltgemeinschaft, S. 296.

<sup>308</sup> Der Gesamtnutzen eines Einkommens ist dann grösser, wenn nur eine Person erwerbstätig ist und die andere Person zu Gunsten des Paares tätig sein kann, weshalb in der Literatur die Meinung vertreten wird, dass die Haushalts-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit steuerlich Berücksichtigung finden sollte. Böckli, Schatteneinkommen, S. 104 ff.; Imboden, S. 391 f.; Klett, Gleichheitssatz, S. 98; Dieselbe, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 185; Schlussbericht, S. XXV und 33; Schwartz, L' imposition du ménage, S. 372.

---

von sehr erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung ausser Acht gelassen<sup>309</sup>, was sich zu Lasten derjenigen steuerpflichtigen Personen auswirke, welche entsprechende Dienstleistungen, insbesondere Kinderbetreuung, bezahlen müssten. Daher dürften Ehepaare<sup>310</sup> mit gleichem Gesamteinkommen nicht mehr unabhängig von der Herkunft der Mittel gleich behandelt werden.<sup>311</sup>

Die Auffassung von Klett steht hinsichtlich der Berücksichtigung des Schatteneinkommens im Widerspruch zum geltenden Einkommensbegriff. Auf Grund dessen wird das Reineinkommen ausschliesslich durch die entgeltliche Verwertung von Leistungen am Markt erzielt. Das Schatteneinkommen muss nach der hier eingenommenen Haltung steuerlich unberücksichtigt bleiben, ist doch die innerfamiliäre Verrechnung von Beiträgen an die Familienlasten die Folge eines Gemeinschaftsbesteuerungsmodells.<sup>312</sup>

Das geltende Recht geht davon aus, dass die Einverdiener Ehe den Normalfall bildet. Dies entspricht jedoch spätestens seit Beginn der 1990er-Jahre nicht mehr der Realität.<sup>313</sup>

Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle werden vor allem mit den Haushaltsvorteilen von Paarhaushalten (Synergieeffekt), der Berücksichtigung der Haus- und Betreuungsarbeit (sog. Schatteneinkommen) und der Gleichbehandlung von Ein- und Zweiverdiener Ehepaaren begründet.<sup>314</sup> Der Vorteil eines Gemeinschaftsbesteuerungsmodells liegt darin, dass es bei gleichem Gesamteinkommen die gleiche Besteuerung der Eheleute bzw. der eingetragenen Partnerinnen oder Partner erlaubt, unabhängig davon, ob das Gesamteinkommen von einer Person allein oder von beiden Personen eines Ehepaars bzw. einer eingetragenen Partnerschaft stammt. Als Nachteil wird angesehen, dass Ehe-

---

<sup>309</sup> Der Wert der Haushalts-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit betrug in der Schweiz in den 1990er-Jahren etwa 100 Milliarden Schweizer Franken, was rund einem Drittel des Bruttosozialprodukts entsprach. Diese Leistungen sind nicht steuerbar, soweit sie innerhalb des Ehepaars bzw. unter eingetragenen Partnerinnen oder Partnern erbracht werden. Bänziger/Stebler, S. 55 f. Widmer/Sousa, S. 59 f. gehen davon aus, dass das Bruttosozialprodukt der Schweiz im Jahr 1995 um etwa 26 bis 42 Prozent höher ausgefallen wäre, wenn die wertschöpfenden Leistungen der privaten Haushalte ebenfalls berücksichtigt worden wären.

<sup>310</sup> Das für Ehepaare Gesagte gilt auch für eingetragene Partnerinnen oder Partner. Die Steuerrechtslehre hat sich ausschliesslich mit Ehepaaren befasst, da das PartG erst seit 1. Januar 2007 in Kraft ist.

<sup>311</sup> Klett, Familienbesteuerung, S. 865; Dieselbe, Gleichheitssatz, S. 97 f.; Dieselbe, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 185.

<sup>312</sup> Ebenso Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 321; Schlussbericht, S. 43.

<sup>313</sup> Vgl. § 2 Ziff. II. 1. vorstehend.

<sup>314</sup> Schlussbericht, S. 41 f. Vgl. betreffend Haushaltsvorteile § 3 Ziff. II. 4.4.2.1. vorstehend.

paare bzw. eingetragene Partnerinnen oder Partner einerseits und Konkubinatspaare andererseits bei gleichem Einkommen steuerlich unterschiedlich behandelt werden.<sup>315</sup>

## 2. Kritik an der Gemeinschaftsbesteuerung

Die Gemeinschaftsbesteuerung ist unter Beschuss geraten, weil weite Kreise nicht länger bereit waren, eine unterschiedliche Besteuerung von Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerschaften einerseits und Konkubinatspaaren andererseits hinzunehmen. Diese zivilstandsabhängige Ausgestaltung des Steuersystems, die zufolge des steilen progressiven Steuertarifs in gewissen Einkommensbereichen zu beträchtlichen Unterschieden in der steuerlichen Belastung dieser Paarhaushalte führt, wird seit Jahren heftig kritisiert. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse<sup>316</sup> zeugen vom Unmut, dass Zweiverdienerkonkubinatspaare ab einem Bruttoeinkommen von CHF 60'000 gegenüber Zweiverdienererehepaaren bis Ende 2007 steuerlich zum Teil massiv bevorzugt waren.<sup>317</sup>

Der Grund der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Paarhaushalten besteht darin, dass das Gesamteinkommen eines Zweiverdienererehepaars bzw. einer eingetragenen Partnerschaft, in welcher beide Partnerinnen oder Partner erwerbstätig sind, infolge des progressiven Tarifverlaufs zu einem höheren Steuersatz besteuert wird als die beiden individuell besteuerten Einkommen eines Zweiverdienerkonkubinatspaars. Das zweite Einkommen wirkt sich bei einer Gemeinschaftsbesteuerung faktisch wie eine Lohnerhöhung beim ersten Einkommen aus, unabhängig davon, wer dieses zusätzliche Einkommen verdient hat. Isoliert betrachtet wird nämlich das Einkommen des „Zweitverdieners“ bzw. der „Zweitverdienerin“ bei einem progressiven - Steuertarif zum Grenzsteuersatz besteuert. Die Besteuerung eines Zusatzeinkommens zu einem hohen Grenzsteuersatz kann die nicht erwerbstätige ver-

---

<sup>315</sup> Yersin, famille et fisc, S. 296.

<sup>316</sup> Vgl. z. B. die Motionen Deiss; Frick, Progressionsstrafe; Schmid und WAK-NR sowie die Parlamentarische Initiative der WAK-SR.

<sup>317</sup> Bei Bruttoeinkommen zwischen CHF 100'000 und CHF 150'000 bezahlten Zweiverdienererehepaare ohne Kinder bis Ende 2007 mehr als doppelt so viele Steuern wie Zweiverdienerkonkubinatspaare in vergleichbaren Verhältnissen. Die Steuerbelastung von Zweiverdienerkonkubinatspaaren mit zwei Kindern betrug bei Bruttoeinkommen zwischen CHF 150'000 und CHF 200'000 sogar nur rund 40 Prozent von derjenigen von Zweiverdienererehepaaren. Demgegenüber war die Steuerbelastung von Zweiverdienererehepaare mit Bruttoeinkommen unter CHF 60'000 sowie Einverdienererehepaare in allen Einkommensbereichen geringer als diejenige von Konkubinatspaaren in vergleichbaren Verhältnissen. Vgl. Schlussbericht, S. 30.

heiratete Person bzw. die nicht erwerbstätige Partnerin oder den nicht erwerbstätigen Partner einer eingetragenen Partnerschaft von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten bzw. – bei Teilzeitarbeit – diese oder diesen daran hindern, den Beschäftigungsgrad auszubauen. Dieser so genannte Edukations- oder Abhalteeffekt ist einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell inhärent und betrifft vor allem Frauen, insbesondere gut ausgebildete Frauen, da diese weit häufiger als Männer teilzeitlich erwerbstätig sind oder keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.<sup>318</sup> Dadurch liegt ein erhebliches Potential brach.<sup>319</sup> Dieser Effekt kann gemildert werden, indem Zweiverdienerhepaaren bzw. eingetragenen Partnerschaften, in denen beide Partnerinnen oder Partner erwerbstätig sind, ein beträchtlicher Abzug (sog. Zweiverdienerabzug) gewährt wird. Dies ist mit den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung, die am 1. Januar 2008 in Kraft traten, geschehen.<sup>320</sup>

Zur Rechtfertigung des Missstands der steuerlichen Ungleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren wird von einem Teil der Lehre vorgebracht, dass so genannte Vorteile der Ehe wie innerfamiliäre Verlustverrechnung, Steuerneutralität von Transferleistungen unter Verheirateten, Vorteile der Eheleute im Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht sowie im Sozialversicherungsrecht ebenfalls einbezogen werden müssten.<sup>321</sup> Locher hält dem unter anderem entgegen, dass es nicht Sache des Steuerrechts sei, die positiven und negativen Auswirkungen anderer Gesetze indirekt zu korrigieren oder deren

---

<sup>318</sup> Bänziger/Stebler, S. 45 und 71 f.; Baumann, S. 360 f.; BFS, Teilzeitarbeit in der Schweiz, S. 15 f. und 23; Bütler, S. 27; EDI, Familienbericht 2004, S. 47 f.; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, S. 29, 32 f. und 67; ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 22; Klett, Familienbesteuerung, S. 860; Dieselbe, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 178; Locher, Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, S. 325 f.; Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 430; Rütli Ruzicic, S. 21; Schlussbericht, S. XXIV f., 32 und 47 f. Vgl. auch die Ausführungen unter § 2 Ziff. II. vorstehend.

<sup>319</sup> BFS, Chancen, S. 24. Vgl. § 2 Ziff. IV. 3.6 vorstehend.

<sup>320</sup> Es handelt sich dabei um eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer. Gegenstand dieser Änderung ist einerseits die Erhöhung des Zweiverdienerabzugs: Neu sind 50 Prozent des niedrigeren Verdienstes, mindestens jedoch CHF 7'600 und höchstens CHF 12'500, zum Abzug zugelassen (Art. 212 Abs. 2 DBG). Überdies wurde ein Verheiratetenabzug in der Höhe von CHF 2'500 pro Ehepaar bzw. pro eingetragene Partnerschaft als Sozialabzug eingeführt (Art. 213 Abs. 1 lit. c DBG). Vgl. DBG, Sofortmassnahmen.

<sup>321</sup> Reich, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, S. 241 f.; Yersin, Réflexions, S. 248 ff.; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 681.

Wirkungen abzuschwächen.<sup>322</sup> Diese Ansicht wird auch in der vorliegenden Arbeit vertreten, hat doch jedes Gesetz für sich kohärent zu sein.

### 3. Reformbestrebungen

Die Kommission Familienbesteuerung setzte sich mit den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen zum Themenbereich Familienbesteuerung auseinander, würdigte diese in ihrem Schlussbericht und liess dabei deren Gedankengut auch in die drei von ihr vorgestellten Steuermodelle – „Vollsplitting mit Wahlrecht“, „Individualbesteuerung modifiziert“ und „Familiensplitting“ – einfließen.<sup>323</sup> Auf Grund des Modells „Vollsplitting mit Wahlrecht“ wird deutlich, dass ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell keineswegs zivilstandsabhängig ausgestaltet sein muss.<sup>324</sup>

Das „Vollsplitting mit Wahlrecht“ ist wie das heutige Steuermodell ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell. Verheiratete Personen werden als wirtschaftliche Einheit gemeinschaftlich veranlagt. „Vollsplitting“ bedeutet, dass die Einkommen von Verheirateten zusammengerechnet und zum Satz des hälftigen Gesamteinkommens besteuert werden. Der Divisor entspricht somit 2,0. Konkubinatspaare können beantragen, wie Ehepaare besteuert zu werden<sup>325</sup>, sofern sie nachweisen, dass sie entweder seit mindestens zwei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führen oder mit mindestens einem gemeinsamen Kind im gleichen Haushalt leben. Ehe- und Konkubinatspaare werden bei Ausübung des Wahlrechts steuerlich gleich behandelt. Da Konkubinatspaare ohne Ausübung des Wahlrechts in diesem Modell steuerlich stets schlechter gestellt sind als Ehepaare, ist davon auszugehen, dass Konkubinatspaare von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen werden.<sup>326</sup>

Das Steuermodell des Steuerpakets 2001, ein Teilsplittingmodell mit einem Divisor von 1,9<sup>327</sup>, sah immerhin ein Wahlrecht für Konkubinatspaare mit

---

<sup>322</sup> Locher, Rückschritt, S. 169. Gegen die Berücksichtigung von „Vorteilen der Ehe“ sprechen sich auch Bänziger/Stebler, S. 93 sowie Pfister, S. 722 aus. Vgl. Schlussbericht, S. 29 f.

<sup>323</sup> Schlussbericht, S. 12 ff., 29 ff. sowie 68 ff.

<sup>324</sup> Ebenda, S. 69 f.

<sup>325</sup> Sog. Wahlrecht.

<sup>326</sup> „Ohne Wahlrecht“ bedeutet, dass Konkubinatspaare nicht die Möglichkeit haben, sich auf Antrag der gleichen Besteuerung wie Ehepaare zu unterstellen. Jede Person eines Konkubinatspaars wird somit individuell besteuert. Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 419 und 425 sowie Schlussbericht, S. 49 und 69.

<sup>327</sup> „Teilsplitting“ bedeutet, dass die Einkünfte der Eheleute zusammengerechnet werden und dass das Gesamteinkommen für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkom-

Kindern vor. Dieses Modell wurde jedoch an der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 abgelehnt.<sup>328</sup> Mit dem Wahlrecht für Konkubinatspaare mit Kindern sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Paare, die mit minderjährigen Kindern zusammenleben, ihr Erwerbsleben anders organisieren müssen, unabhängig davon, ob sie verheiratet sind oder nicht.<sup>329</sup>

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-SR) verwarf seinerzeit die von Bundesrat und Nationalrat im Zuge des Steuerpakets 2001 vorgesehene Lösung des Teilsplittings, weil ihrer Ansicht nach das darin widerspiegelte Bild der Familie nicht mehr der Realität entsprechen würde. Reich schrieb in diesem Zusammenhang provokativ vom Motto „Ehefrauen zurück an den häuslichen Herd“, dem mit der Begünstigung der Einverdienerehe fiskalisch Nachdruck verliehen würde.<sup>330</sup> Die WAK-SR reichte die Motion „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Wechsel zu einem System der Individualbesteuerung“ ein, in welcher sie den Bundesrat beauftragte, dem Parlament bis Ende Juli 2004 einen Gesetzesentwurf vorzulegen, welcher den Übergang von der Ehe- und Familienbesteuerung hin zu einem Individualbesteuerungsmodell regelt. Als Begründung führte die WAK-SR unter anderem aus, dass mit einem Individualbesteuerungsmodell dem Wandel der Familienstrukturen sowie dem steigenden Anteil erwerbstätiger Frauen und damit bedeutenden gesellschaftspolitischen Entwicklungen allgemein Rechnung getragen werden könnte. Der Bundesrat beantragte indessen, die Motion abzulehnen, weil er sein Modell nach wie vor als taugliche Lösung erachtete, um die Schwächen der gegenwärtigen Regelung auszuräumen. In der Folge zog die WAK-SR ihre Motion zurück. Am 2. Oktober 2002 reichte Ständerat Hans Lauri ein Postulat ein. Darin wurde der Bundesrat gebeten, dem Parlament bis Ende 2004 einen Bericht über die Möglichkeiten zur Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen zu unterbreiten. Ziel des Postulats war, auf breiter Basis die politische Diskussion über eine Alternative zu den bestehenden bzw. neu beschlossenen Besteuerungsmodellen des Bundes und der Kantone zu führen und anschliessend über den mittelfristig einzuschlagenden Weg zu befinden. Das Postulat Lauri

---

mens durch einen Divisor geteilt wird, der zwischen 1,0 und 2,0 liegt. Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 425.

<sup>328</sup> Beim Steuerpaket 2001 handelt es sich um das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003. Das Teilsplitting des Steuerpakets 2001 bildete den kleinsten gemeinsamen Nenner, der mangels Einigung in den Eidgenössischen Räten als Vermittlungsvorschlag der Einigungskonferenz zustande kam. Ein „gut schweizerischer Kompromiss“. Vgl. Lüthi Drück, Neuordnung, S. 565 und 578.

<sup>329</sup> Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 429.

<sup>330</sup> Reich, Neuordnung, S. 2. Vgl. Lüthi Drück, Neuordnung, S. 563 bis 565.

mündete in die Studie zur Individualbesteuerung vom Juli 2004. Darauf wird unter Ziff. V. 3. folgend vertieft eingegangen.

Die in der Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung vom Dezember 2006 von der Eidgenössischen Steuerverwaltung unter anderem unterbreiteten drei Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle – „Zusammenveranlagung mit Splitting“, „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ sowie „Zusammenveranlagung mit Doppeltarif“ – sind allesamt zivilstandsabhängig.<sup>331</sup> Mangels zivilrechtlichen Anknüpfungspunkts sei es schwierig zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die Beziehung von zusammenlebenden Konkubinatspaaren als gefestigt gilt, so dass es sich rechtfertigen würde, diese im Steuerrecht den Ehepaaren gleichzustellen. So lautete die Begründung der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die steuerliche Ungleichbehandlung von Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften einerseits und Konkubinatspaaren andererseits.<sup>332</sup>

Der Bundesrat stellte in Aussicht, nach der Auswertung der Vernehmlassung zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung eine Botschaft und einen entsprechenden Bundesbeschluss von der Verwaltung ausarbeiten zu lassen. Dieser sollte es den Eidgenössischen Räten ermöglichen, einen Grundsatzentscheid darüber zu fällen, ob Ehepaare und eingetragene Partnerschaften weiterhin gemeinsam oder inskünftig getrennt besteuert werden sollen.<sup>333</sup> Die Frage nach dem Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung hatte in der Vernehmlassung indessen zu einem Patt geführt. Gemäss Bundesrat Merz seien deshalb eine breit abgestützte Lösung und damit eine grundsätzliche Änderung des heutigen Systems nicht zu erreichen. Er liess in einer Medienmitteilung vom 29. Februar 2008 verlauten, dass derzeit auf eine Reform der Familienbesteuerung verzichtet werde. Stattdessen will er mögliche Modelle zur steuerlichen Entlastung von Familien basierend auf dem heutigen System der Ehepaarbesteuerung ausarbeiten lassen.<sup>334</sup> Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats beauftragte das Finanzdepartement im April 2008 mit der Ausarbeitung eines Berichts bis im Frühherbst 2008. Eine Arbeitsgruppe der Eidgenössischen Steuerverwaltung soll Bundesrat Merz bis im Sommer 2008 Vorschläge für die steuerliche Entlastung von Familien unterbreiten. Nebst neuen bzw. höheren Abzügen werden die Einführung eines eigenen Tarifs für Familien, die Steuerfreiheit der Familienzulagen

---

<sup>331</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 32 ff.

<sup>332</sup> Ebenda, S. 15 f.

<sup>333</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>334</sup> EFD, Medienmitteilung Familienbesteuerung.



sowie Abzüge vom geschuldeten Steuerbetrag statt vom steuerbaren Einkommen geprüft.<sup>335</sup>

#### 4. Würdigung

Es ist zutreffend, dass Konkubinatspaare kein Institut des Zivilrechts sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass das Steuerrecht keine Regelung für Konkubinatspaare vorsehen kann.<sup>336</sup> Konkubinatspaare weisen seit vielen Jahren eine Lebenswirklichkeit auf, an deren Existenz auch Rechtswirkungen geknüpft werden: Bei der Festlegung von Ehegattenunterhaltsrenten im Scheidungsfall beispielsweise ist es seit vielen Jahren üblich, eine so genannte Konkubinatsklausel vorzusehen. Diese besagt, dass der Unterhaltsanspruch gegenüber dem ehemaligen Ehepartner oder seltener gegenüber der ehemaligen Ehepartnerin während des Zusammenlebens mit einem neuen Partner oder einer neuen Partnerin sistiert wird oder nach Ablauf einer vordefinierten Zeitspanne des Zusammenlebens sogar gänzlich entfällt.<sup>337</sup> Bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums werden Schuldnerinnen und Schuldner, die in einem Konkubinat leben, in vielen Kantonen gleich behandelt, wie wenn sie verheiratet wären.<sup>338</sup> Die Erbschafts- und Schenkungssteuergesetze verschiedener Kantone<sup>339</sup> sehen Spezialregelungen für Konkubinatspaare vor, und auch im Vorsorgerecht<sup>340</sup> sind Konkubinatspaare existent. Bosshard et. al. halten dafür, dass das Konkubinat heute eine gesellschaftsfähige Form des Zusammenlebens zweier getrennt veranlagter Perso-

---

<sup>335</sup> Waber, Widersprüchliche Ziele der Steuerreformen, S. 15.

<sup>336</sup> Zum Verhältnis von Steuerrecht und Zivilrecht vgl. § 3 Ziff. V. 3.1 vorstehend.

<sup>337</sup> Spycher/Gloor, ZGB I, N 10 zu Art. 127 ZGB.

<sup>338</sup> Für den Kanton Zürich vgl. Obergericht des Kantons Zürich, Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums, S. 2.

<sup>339</sup> Viele Kantone sehen Vorzugsregelungen für Konkubinatspaare vor. Diese reichen von Abzügen von der Bemessungsgrundlage über reduzierte Steuersätze bis hin zur gänzlichen Befreiung von den Erbschafts- und Schenkungssteuern. ESTV, Erbschafts- und Schenkungssteuern.

<sup>340</sup> Gemäss Art. 20a Abs. 1 lit. a BVG können die Vorsorgeeinrichtungen in ihrem Reglement vorsehen, dass der Konkubinatspartner oder die Konkubinatspartnerin, der bzw. die mit der verstorbenen Person in den letzten fünf Jahren vor dem Tod zusammengelebt hat oder für den Unterhalt eines oder mehrerer gemeinsamer Kinder aufkommen muss, als begünstigte Person anerkannt wird. Die Leistungen aus der 2. Säule im Todesfall hängen dabei stark von der Ausgestaltung des jeweiligen Reglements der Vorsorgeeinrichtung ab. In der gebundenen Vorsorge (Säule 3a) ist ein Konkubinatspartner oder eine Konkubinatspartnerin nur dann als begünstigte Person zugelassen, wenn dessen Konkubinatspartnerin bzw. deren Konkubinatspartner nicht verheiratet ist (Art. 2 Abs. 1 BVV 3).

nen sei, und deshalb auch in steuerrechtlicher Hinsicht vorbehaltlos anerkannt werden müsste.<sup>341</sup>

Die Kommission Familienbesteuerung legte Kriterien fest, um zu bestimmen, wann die Beziehung zwischen den beiden Personen eines Konkubinatspaars aus steuerrechtlicher Sicht als gefestigt angesehen werden kann. Dies sei dann der Fall, wenn das Konkubinatspaar entweder seit mindestens zwei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt oder mit mindestens einem gemeinsamen Kind im gleichen Haushalt lebt. Zudem müsse es sich um eine eheähnliche Gemeinschaft handeln, also gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung<sup>342</sup> um eine feste und ausschliessliche Beziehung zweier Personen unterschiedlichen Geschlechts, die sich gegenseitig die Treue halten und einander Beistand leisten. Geschwisterhaushalte sowie Haushalte, in denen ein Elternteil mit einem erwachsenen Kind zusammenlebt, fallen damit ausser Betracht. Im Übrigen habe das Konkubinatspaar den Nachweis für das Vorliegen der Voraussetzungen zu liefern.<sup>343</sup> Nach der hier vertretenen Meinung ist dies ein praktikabler Ansatz.

Der Zivilstand ist wie bereits erläutert kein sachgerechtes Kriterium, um Ehepaare und eingetragene Partnerschaften steuerlich besser oder schlechter als Konkubinatspaare zu behandeln, denn der Zivilstand ist hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Paarhaushalts irrelevant.<sup>344</sup> Das zukünftige Steuermodell ist nach der hier vertretenen Auffassung zivilstandsunabhängig auszugestalten, damit Ehepaare und eingetragene Partnerschaften

---

<sup>341</sup> Bosshard et. al., S. 275 f.

<sup>342</sup> BGE 118 II 235, E. 3.-a). Das Bundesgericht definierte den Begriff des „gefestigten Konkubinats“ wie folgt (E. 3.-b): „Als Konkubinats im engeren Sinn gilt eine auf längere Zeit, wenn nicht auf Dauer angelegte umfassende Lebensgemeinschaft von zwei Personen unterschiedlichen Geschlechts mit grundsätzlich ausschliesslichkeitscharakter, die sowohl eine geistig-seelische, als auch eine körperliche und eine wirtschaftliche Komponente aufweist und auch etwa als Wohn-, Tisch- und Bettgemeinschaft bezeichnet wird (...). Indessen kommt nicht allen drei Komponenten dieselbe Bedeutung zu. Fehlt die Geschlechtsgemeinschaft oder die wirtschaftliche Komponente, leben die beiden Partner aber trotzdem in einer festen und ausschliesslichen Zweierbeziehung, halten sich gegenseitig die Treue und leisten sich umfassenden Beistand, so ist eine eheähnliche Gemeinschaft zu bejahen (...). Der Richter hat in jedem Fall eine Würdigung sämtlicher massgeblicher Faktoren vorzunehmen. Die gesamten Umstände des Zusammenlebens sind von Bedeutung, um die Qualität einer Lebensgemeinschaft beurteilen zu können.“ (Hervorhebung durch die Verfasserin)

<sup>343</sup> Schlussbericht, S. 49 f.

<sup>344</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.4.2.2 vorstehend.

einerseits und Konkubinatspaare andererseits steuerlich gleich behandelt werden.

Die Verwirklichung dieses Ziels bedingt bei einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell, dass Konkubinatspaaren ein Wahlrecht eingeräumt wird. Konkubinatspaare sollten also das Recht erhalten, auf Antrag wie Ehepaare und eingetragene Partnerschaften besteuert zu werden, was voraussetzt, dass das wählbare Steuermodell ausnahmslos das steuerlich „Interessantere“ ist. Das Steuermodell muss so ausgestaltet sein, dass Konkubinatspaare ohne Ausübung des Wahlrechts – unabhängig von der Einkommensverteilung und von der Einkommenshöhe – steuerlich gleich oder schlechter, keinesfalls jedoch besser gestellt sind als Ehepaare und eingetragene Partnerschaften. Andernfalls werden sie das Wahlrecht nur dann ausüben, wenn dies steuerlich für sie von Vorteil ist, was einer steuerlichen Gleichbehandlung der Paarhaushalte zuwiderlaufen würde.<sup>345</sup>

Gegen die Einführung von Wahlrechten werden Praktikabilitätsüberlegungen, nämlich kompliziertere Veranlagungsverfahren und damit Mehraufwand im Vollzug sowie die Gefahr einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme des Wahlrechts vorgebracht.<sup>346</sup> Peter Locher und Adrienne Heil-Froidevaux machen jedoch deutlich, dass sich die Missbrauchsgefahr bei Wahlrechten in Grenzen hält und dass ein allfälliger Mehraufwand bei der Veranlagungstätigkeit weniger stark zu gewichten ist als Steuergerechtigkeitsüberlegungen.<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> Locher/Heil-Froidevaux, S. 436; Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 423.

<sup>346</sup> Behnisch, Probleme der Ehegattenbesteuerung, S. 8; Botschaft zum Steuerpaket 2001, S. 3007 bis 3010; Locher/Heil-Froidevaux, S. 437; Lüthi Drück, Familienbesteuerung auf Abwegen, S. 11; Dieselbe, Teilsplitting, S. 425.

<sup>347</sup> „Wie dargelegt, operieren längst verschiedene Staaten mit diesem Instrument, ohne dass dagegen Nachteiliges in Erfahrung zu bringen ist. Dabei geht es stets darum, kleine Gruppen, die von Gesetzes wegen nicht von bestimmten Steuererleichterungen profitieren, auf Antrag doch in deren Genuss kommen zu lassen. Da es sich bei den Zielgruppen stets um verschwindend kleine Minderheiten handelt, darf das an sich gewichtige Argument der Erschwerung der Veranlagungsarbeit sicher nicht den Ausschlag geben. Die Steuerbehörden müssen mithin ihre Skepsis gegenüber solchen Instrumenten unbedingt ablegen. Die Respektierung verfassungsrechtlicher Vorgaben ist ein viel zu wichtiges Anliegen, um dagegen lösbare Probleme bei der Veranlagungsarbeit ins Feld führen zu dürfen. Auch lassen sich die Optionsmodelle verwirklichen, ohne dass dabei dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet würde: Nur wer eine eheähnliche Gemeinschaft lebt und seit mindestens zwei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt bzw. mit mindestens einem gemeinsamen Kind im gleichen Haushalt lebt, kann als Paar einen gemeinsamen Antrag auf Ausübung des Wahlrechtes einreichen.“ Locher/Heil-Froidevaux S. 448.

Die Einführung eines Wahlrechts bedingt bei einem Splittingmodell nebst einer entsprechenden Tarifgestaltung einen Divisor von 2,0 (sog. Vollsplitting). Ansonsten bleibt ein gesetzliches Wahlrecht toter Buchstabe. Denn bei einem Divisor unter 2,0 (sog. Teilsplitting)<sup>348</sup> gibt es stets Konstellationen, bei denen Zweiverdienerkonkubinatspaare steuerlich besser gestellt sind als Zweiverdienerhepaare bzw. eingetragene Partnerschaften, in denen beide Partnerinnen oder Partner erwerbstätig sind. Dies ist dann der Fall, wenn die Einkommensverteilung innerhalb des Konkubinatspaars ausgeglichen oder nahezu ausgeglichen ist.<sup>349</sup> Die grössten Belastungsunterschiede treten bei Einverdienerpaarhaushalten auf. Dies hängt damit zusammen, dass das Einkommen der allein verdienenden Person eines Ehepaars oder einer eingetragenen Partnerschaft zu einem stark reduzierten Satz besteuert wird, während das gleiche Einkommen des allein verdienenden Konkubinatspartners bzw. der der allein verdienenden Konkubinatspartnerin der vollen Besteuerung unterliegt. Die steuerliche Belastung von Ein- und Zweiverdienerhepaaren bzw. von ein- und zweiverdienenden Partnerinnen oder Partnern einer eingetragenen Partnerschaft ist bei einem Splittingmodell in etwa gleich gross<sup>350</sup>, während die Unterschiede in der Steuerbelastung von Ein- und Zweiverdienerkonkubinatspaaren beträchtlich sind.<sup>351</sup>

Das Vollsplitting führt dazu, dass Einverdienerhepaare sowie allein verdienende Partnerinnen oder Partner einer eingetragenen Partnerschaft steuerlich gleich oder annähernd gleich behandelt werden wie Zweiverdienerhepaare bzw. eingetragene Partnerschaften, in denen beide Partnerinnen oder Partner erwerbstätig sind, und die je das halbe Einkommen erzielen. Vollsplittingmodelle sowie Teilsplittingmodelle mit einem Divisor nahe 2,0 sind somit Be-

---

<sup>348</sup> Bei einem Divisor von 1,7, wie ihn eines der Modelle der ESTV vorsah, wird das steuerbare Gesamteinkommen eines Ehepaars bzw. einer eingetragenen Partnerschaft zu dem Satz besteuert, wie er für eine Quote von 58,82 Prozent dieses Einkommens gelten würde. ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systemscheid, S. 41. Beim Steuerpaket 2001 wurde der Divisor auf 1,9 festgelegt. Dies entspricht einem satzbestimmenden Einkommen von 52,63 Prozent des Gesamteinkommens. Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 416.

<sup>349</sup> Nach Locher/Heil-Froidevaux, S. 449 bilden Wahlrechte in einem Teilsplittingmodell deshalb einen Fremdkörper.

<sup>350</sup> Die steuerliche Belastung von Einverdienerhepaaren ist etwas höher als diejenige von Zweiverdienerhepaaren, soweit den Mehrkosten der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit von Zweiverdienerhepaaren mittels eines Zweiverdienerabzugs Rechnung getragen wird. Das für Ehepaare Gesagte gilt auch für eingetragene Partnerschaften.

<sup>351</sup> Lüthi Drück, Familienbesteuerung auf Abwegen, S. 11; Dieselbe, Neuordnung, S. 563 und 567 f.; Dieselbe, Teilsplitting, S. 431 f.; Steinmann, Reform, S. 347; Yersin, Egalité de traitement, S. 379.

steuerungsmodelle zu Gunsten der Einverdienerhepaare.<sup>352</sup> Diese „steuerliche Förderung von Einverdienerhepaaren“, namentlich solchen ohne Kinder, wird in der Lehre zum Teil heftig kritisiert und ist – wie die sozioökonomische Entwicklung deutlich macht – heute nicht mehr zeitgemäss.<sup>353</sup>

Bei einer Zusammenveranlagung mit Doppeltarif sind Zweiverdienerkonkubinatspaare ebenfalls steuerlich besser gestellt als Zweiverdienerhepaare bzw. eingetragene Partnerschaften, in denen beide Partnerinnen oder Partner erwerbstätig sind, wenn die Einkommensverteilung innerhalb des Paarhaushalts ausgeglichen ist. Die gegenüber einem Teilsplittingmodell vorgebrachten Vorbehalte gelten auch für Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle mit einem Doppeltarif.

Da der Bundesrat derzeit bedauerlicherweise<sup>354</sup> auf eine Reform der Familienbesteuerung verzichtet und Modelle ausarbeiten lässt, die auf dem heutigen System der Ehegattenbesteuerung basieren, bleibt es trotz veränderter Familienstrukturen bei der herkömmlichen Ehegattenbesteuerung.

Mit den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung werden zwar die zum Teil beträchtlichen Unterschiede in der steuerlichen Belastung von Zweiverdienerhepaaren und Zweiverdienerkonkubinatspaaren gemildert. Das Problem der zivilstandsabhängigen Ausgestaltung des Steuermodells sowie dasjenige des Abhalteeffekts für die zweitverdienende Person eines Ehepaars oder einer eingetragenen Partnerschaft sind damit aber noch nicht gelöst.

---

<sup>352</sup> Lüthi Drück, Teilsplitting, S. 430; Reich, Neuordnung, S. 2.

<sup>353</sup> Böckli, Schatteneinkommen, S. 110; Klett, Familienbesteuerung, S. 862; Reich, Neuordnung, S. 2; Yersin, L' imposition, S. 58 f.; Zuppinger, Besteuerung der Ehegatten, S. 679. Vgl. § 2 Ziff. II. 1. vorstehend.

<sup>354</sup> Nach Bekanntgabe von Bundesrat Merz, dass die Reform der Ehegattenbesteuerung aufgegeben wird, publizierte die Schweizerische Depeschagentur eine Mitteilung mit den Reaktionen der grössten politischen Parteien: „(...) Unter den grossen Parteien ist die SVP die einzige, bei der die Ankündigung von Merz gut angekommen ist. CVP und SP sind arg enttäuscht. Für sie bleibt die Individualbesteuerung weiterhin ein Thema. Auch für die FDP bleibt diese zentral (...)“ ESTV, Aktuelle Vorstösse, S. 20.

## V. Individualbesteuerung

### 1. Grundgedanke der Individualbesteuerung

Einem Individualbesteuerungsmodell liegt der Gedanke zu Grunde, dass jede der beiden verheirateten Personen bzw. jede der beiden Personen einer eingetragenen Partnerschaft für den Lebensunterhalt selber aufkommt und für ihre Faktoren – Einkommen und Vermögen – auch eigenständig besteuert wird. Die Individualbesteuerung betrachtet jeden Menschen als Individuum und erfasst diesen einzeln und „unabhängig von seiner Lebensgestaltung.“<sup>355</sup> Bei einer Individualbesteuerung wird somit die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Eheleute bzw. der eingetragenen Partnerinnen oder Partner betont. Als Folge davon werden die Einkommen und Vermögen den beiden verheirateten Personen bzw. den beiden eingetragenen Partnerinnen oder Partnern individuell zugerechnet. Ehepaare und eingetragene Partnerschaften treten also gegenüber dem Fiskus als Individuen auf.<sup>356</sup>

Während ein Individualbesteuerungsmodell die steuerliche Gleichbehandlung von Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften einerseits und Konkubinatspaaren andererseits ermöglicht, werden Ein- und Zweiverdienerhepaare bei gleichem Gesamteinkommen steuerlich ungleich behandelt, und zwar umso stärker, je ungleicher die Einkommen der beiden verheirateten Personen sind. Die Steuerbelastung hängt somit von der Einkommensverteilung ab. Das für Ehepaare Gesagte gilt auch für eingetragene Partnerschaften.<sup>357</sup>

Für die Individualbesteuerung werden die freie Gestaltung der Rollenteilung innerhalb des Ehepaars sowie der Umstand, dass die Aufnahme eines Zweitverdienstes weniger behindert wird als bei der Faktorenaddition, als Argumente ins Feld geführt.<sup>358</sup>

### 2. Kritik an der Individualbesteuerung

Kritisiert wird einerseits, dass bei einer Individualbesteuerung die Missbrauchsgefahr hoch sei, weil ein Anreiz bestünde, die Progression durch eine günstige Aufteilung der Einkommen zu brechen. Angesprochen sind dabei insbesondere die Themenkreise gemeinsam ausgeübte selbständige Erwerbs-

---

<sup>355</sup> Fontana, Steuerreform mit Familiengefühlen, S. 15.

<sup>356</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 14.

<sup>357</sup> Yersin, famille et fisc, S. 297; Dieselbe, Réflexions, S. 441.

<sup>358</sup> Klett, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 178.

tätigkeit von Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften, Mitarbeit einer verheirateten Person bzw. einer Person einer eingetragenen Partnerschaft im Betrieb der anderen sowie Vermögenserträge und Schuldzinsen.<sup>359</sup> Darauf wird unter Ziff. 3.1 und 4.2 folgend näher eingegangen.

Andererseits wird vorgebracht, dass die Individualbesteuerung einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich bringen würde, weil eine grössere Anzahl steuerpflichtiger Personen selbständig veranlagt werden müsste. Insbesondere wären die zwei Steuererklärungen eines Ehepaares verknüpft und koordiniert zu behandeln. Überdies müssten die Adressverwaltung, die Aktenverwaltung, das Mahnwesen, der Versand usw. völlig neu organisiert werden, und auch der Steuerbezug würde zufolge der Verdoppelung des Steuerregisters und des Rechnungs- und Zahlungsverkehrs bei den Ehepaaren einen Mehraufwand erfahren.<sup>360</sup> Darauf wird unter Ziff. 3.2 und 4.3 nachstehend zurückzukommen sein.

### 3. Reformbestrebungen

#### 3.1 Missbrauchsgefahr

Die Kommission Familienbesteuerung erachtete den Anreiz, die Progression durch eine günstige Aufteilung des selbständigen Erwerbseinkommens, der Vermögenserträge und der Schuldzinsen innerhalb des Ehe- oder Konkubinatspaars zu brechen, als gross. Sie sah daher mit der von ihr zur Weiterbearbeitung empfohlenen Variante „Individualbesteuerung modifiziert“ nachfolgende Lösung vor, welche es auf einfache Art erlaubt, Missbräuche zu verhindern.<sup>361</sup>

- Eine gemeinsam ausgeübte selbständige Erwerbstätigkeit der Eheleute mit hälftiger Aufteilung des Erwerbseinkommens muss nachgewiesen werden.
- Die bei Mitarbeit einer verheirateten Person im Betrieb der Ehepartnerin oder des Ehepartners ausgerichtete Entschädigung wird steuerlich ak-

---

<sup>359</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 19 und 28; Schlussbericht, S. 73; Studie zur Individualbesteuerung, S. 137.

<sup>360</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 28; Schlussbericht, S. 75 f.; Studie zur Individualbesteuerung, S. 70 bis 78 und 136.

<sup>361</sup> Schlussbericht, S. 3 und 72 f.

zeptiert, sofern sie marktüblich ist, für dieses Einkommen Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden und ein Lohnausweis vorliegt.

- Die Vermögenserträge und die Schuldzinsen werden den Eheleuten aus praktischen Gründen je hälftig zugerechnet, wobei ein Gegenbeweis möglich ist.

Bei dieser Variante werden alle erwachsenen steuerpflichtigen Personen separat auf Grund der individuell zugewiesenen Einkommensfaktoren besteuert. Dieses Modell ist insofern zivilstandsunabhängig ausgestaltet, als Konkubinatspaare beantragen können, wie Ehepaare besteuert zu werden.

Die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung stellte in ihrer Studie zur Individualbesteuerung die drei Modelle „Konsequente Individualbesteuerung“, „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ und „Veranlagungswahlrecht für Ehegatten“ vor. Die ersten beiden Modelle gelangen bei Ehepaaren, eingetragenen Partnerschaften und Konkubinatspaaren mit Kindern zur Anwendung, während das Modell „Veranlagungswahlrecht für Ehegatten“ für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften, nicht aber für Konkubinatspaare vorgesehen ist.<sup>362</sup> Beim Modell „Konsequente Individualbesteuerung“ werden jeder steuerpflichtigen Person jene Steuerfaktoren zugerechnet, die ihr auf Grund der zivilrechtlichen Verhältnisse zugeordnet werden können. Es handelt sich hierbei um Einkommens- und Vermögenswerte sowie um private Schuldzinsen und Schulden.<sup>363</sup> Eine andere Regelung kennt das Modell „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“:<sup>364</sup> Bei diesem Modell werden Vermögenswerte im Privatvermögen und daraus fließende Erträge sowie private Schulden und Schuldzinsen den Eheleuten und eingetragenen Partnerinnen oder Partnern zwingend je zur Hälfte zugewiesen.

---

<sup>362</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 45 und 124.

<sup>363</sup> Ebenda, S. 55 und 59.

<sup>364</sup> Das Modell „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ beinhaltet zwei Untervarianten: Bei der ersten Untervariante deklarieren Ehepaare und eingetragene Partnerinnen oder Partner das Erwerbseinkommen, die Einkünfte aus Vorsorge sowie die übrigen Einkünfte und das Geschäftsvermögen in zwei Steuererklärungen. Die privaten Vermögenserträge und das private Vermögen geben sie mittels eines gemeinsamen Einlageblattes an und teilen den Reinertrag und das Reinvermögen hälftig unter sich auf. Bei der zweiten Untervariante wird Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften eine gemeinsame Steuererklärung zugestellt, in der es eine gemeinsame Rubrik für das Privatvermögen, die privaten Vermögenserträge, die Schulden und die Schuldzinsen gibt. Das Gesamtergebnis dieser gemeinsamen Rubrik ist auf die Eheleute und die eingetragenen Partnerinnen oder Partner aufzuteilen. Ebenda, S. 63.



Die privaten Schuldzinsen sowie die privaten Liegenschaftskosten können auf den Ehepartner oder die Ehepartnerin bzw. bei eingetragenen Partnerschaften auf die Partnerin oder den Partner übertragen werden, soweit das eigene Reineinkommen nicht ausreicht, um diese Kosten abzugelten. Bei den Konkubinatspaaren mit Kindern wird wie beim Modell „Konsequente Individualbesteuerung“ auf die zivilrechtlichen Verhältnisse abgestellt.<sup>365</sup> Beim Modell „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ stehen Ehepaaren und eingetragenen Partnerinnen oder Partnern zwei Besteuerungsvarianten zur Auswahl, nämlich die Zusammenveranlagung mit Teilsplitting, wie sie die Reform der Ehe- und Familienbesteuerung im Steuerpaket 2001 statuierte<sup>366</sup>, und eine reine Individualbesteuerung. Das Wahlrecht kann nur durch übereinstimmende Willensäußerung der Eheleute bzw. der eingetragenen Partnerinnen oder Partner ausgeübt werden. Wird vom Wahlrecht Gebrauch gemacht, so findet die Individualbesteuerung Anwendung: Jeder verheirateten Person bzw. jeder Partnerin oder jedem Partner einer eingetragenen Partnerschaft werden wie beim Modell „Konsequente Individualbesteuerung“ nur jene Steuerfaktoren zugerechnet, die ihr bzw. ihm gestützt auf das Zivilrecht zugeteilt werden können.<sup>367</sup> Alle drei Modelle sehen hinsichtlich der gemeinsam ausgeübten selbständigen Erwerbstätigkeit und der Mitarbeit im Betrieb des Ehepartners oder der Ehepartnerin bzw. des eingetragenen Partners oder der eingetragenen Partnerin die gleiche Regelung wie die Kommission Familienbesteuerung vor.<sup>368</sup>

Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Steuerverwaltungen wurden gebeten, die Modelle „Konsequente Individualbesteuerung“ und „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ zu prüfen und in einem Fragebogen festgehaltene Fragen zu beantworten.<sup>369</sup> Das Missbrauchspotential wird von den Kantonen generell als erheblich eingeschätzt. Sie gehen von einem hohen Kontrollaufwand aus. Insbesondere befürchten sie, dass das Steuerrecht den Zuteilungen auf Grund von Eheverträgen namentlich beim Modell „Konsequente Individualbesteuerung“ nichts wird entgegenhalten können. Weiter fürchten sie, dass das „Ziel der Ehepaare, mit einer optimalen Aufteilung des Vermögens und der Vermögenserträge die Progression zu brechen, um eine möglichst tiefe Steuerbelastung zu erreichen“, durch die Steuerbehörden kaum zu verhindern sei. Bei den selbständig Erwerbenden

---

<sup>365</sup> Ebenda, S. 61 f.

<sup>366</sup> Vgl. Ziff. IV. 3. vorstehend.

<sup>367</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 124 f.

<sup>368</sup> Ebenda, S. 45, 47 f. und 125.

<sup>369</sup> Ebenda, S. 105 ff. Ob weitere interessierte Kreise, namentlich die politischen Parteien, zur Stellungnahme eingeladen worden waren, geht aus der Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung nicht hervor.

wird eine Verlagerung der Einzelunternehmen zu Personenunternehmen erwartet. Die Kantone vermuten, dass die Aufteilung des Reingewinns auf die Ehepaare einerseits zu einem Progressionsbruch bei den direkten Steuern und andererseits zu einer „nicht zu unterschätzenden Zunahme von Abgabepflichtigen im Sozialversicherungsbereich“ führen würde.<sup>370</sup>

In der Vernehmlassungsvorlage der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung sind zwei Individualbesteuerungsmodelle beschrieben. Das Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ weist die Vermögenserträge, das Vermögen, die Schuldzinsen und die Schulden wie beim Modell „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung jeder verheirateten Person und jeder Partnerin bzw. jedem Partner einer eingetragenen Partnerschaft ungeachtet des Güterstands zwingend je hälftig zu. Auch bezüglich der privaten Schuldzinsen und der privaten Liegenschaftskosten wurde die gleiche Regelung wie beim Modell „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung statuiert. Das selbständige Erwerbseinkommen sowie das Geschäftsvermögen werden derjenigen Person zugerechnet, welche die selbständige Erwerbstätigkeit ausübt. Dies gilt auch für die geschäfts- und berufsmässig begründeten Kosten, die Zinsen auf Geschäftsschulden sowie die Verluste. Allerdings ist die in gemeinsamer Verantwortung der Eheleute bzw. der eingetragenen Partnerinnen oder Partner und mit adäquaten Beiträgen ausgeübte selbständige Erwerbstätigkeit mit dem daraus resultierenden Anspruch auf gleiche Entlohnung von beiden Personen eines Ehepaars bzw. einer eingetragenen Partnerschaft nachzuweisen. Wird die selbständige Erwerbstätigkeit von einer Person des Ehepaars oder der eingetragenen Partnerschaft ausgeübt und arbeitet die andere in untergeordneter Funktion im Betrieb mit, kann eine marktübliche Entschädigung ausgerichtet werden.<sup>371</sup> Diese Regelung deckt sich mit derjenigen der Kommission Familienbesteuerung und der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung.

Das andere Modell ist eine reine Individualbesteuerung, welche bei jeder steuerpflichtigen Person unabhängig vom Zivilstand nur das erfasst, was dieser Person an Einkommen zufließt. Dies gilt mithin auch für die Vermögenserträge und die Schuldzinsen. Für Einverdienerhepaare und allein verdienende Partnerinnen oder Partner einer eingetragenen Partnerschaft sind keine Korrekturen vorgesehen. Die reine Individualbesteuerung ist indessen lediglich eine Alternative zum Grundmodell „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaar-

---

<sup>370</sup> Ebenda, S. 112 und 137.

<sup>371</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 18 f.

re“ und muss von den Eheleuten bzw. den eingetragenen Partnerinnen oder Partnern explizit beantragt werden, um zur Anwendung zu gelangen. Bei gemeinsamer selbständiger Erwerbstätigkeit der Eheleute bzw. der eingetragenen Partnerinnen oder Partner und bei Mitarbeit der einen Person des Ehepaars bzw. der eingetragenen Partnerschaft im Betrieb der anderen findet die gleiche Regelung wie beim Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ Anwendung.<sup>372</sup>

### 3.2 Verwaltungsaufwand

Laut Kommission Familienbesteuerung würde die Einführung einer Individualbesteuerung erhebliche Mehraufwendungen mit sich bringen, weil eine erhöhte Anzahl von steuerpflichtigen Personen selbständig veranlagt werden müsste. Der erhöhte Aufwand sei jedoch schwer zu quantifizieren.<sup>373</sup>

Die Mehrheit der Kantone geht sowohl beim Modell „Konsequente Individualbesteuerung“ als auch beim Modell „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung von einem administrativen und personellen Mehraufwand zwischen 30 und 50 Prozent gegenüber einer Zusammenveranlagung aus.<sup>374</sup> Das Modell „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ wurde den Kantonen nicht zur Stellungnahme unterbreitet. Gemäss Arbeitsgruppe Individualbesteuerung könne indessen davon ausgegangen werden, dass der Verwaltungsaufwand ungefähr demjenigen des geltenden Rechts entsprechen würde, wenn das Splitting zur Anwendung käme. Würden sich Ehepaare und eingetragene Partnerinnen oder Partner für eine reine Individualbesteuerung entschliessen, so sei mit einem ähnlichen Verwaltungsaufwand wie bei den Modellen „Konsequente Individualbesteuerung“ und „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“, erste Untervariante, zu rechnen. Allerdings gelte es zu bedenken, „dass die hier zur Auswahl stehende Individualbesteuerung zum Teil einfacher ausgestaltet ist als jene Modelle. Beispielsweise werden die kinderrelevanten Abzüge nicht proportional nach den Reineinkommen, sondern je hälftig auf die Ehegatten aufgeteilt.“<sup>375</sup>

Die Ergebnisse der Umfrage der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung bei den Kantonen finden sich auch in der Vernehmlassungsvorlage der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Systemscheid bei Ehepaarbesteuerung wie-

---

<sup>372</sup> Ebenda, S. 16 und 40 f.

<sup>373</sup> Schlussbericht, S. 75 f.

<sup>374</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 137.

<sup>375</sup> Ebenda, S. 137 f.

der. Die Eidgenössische Steuerverwaltung wies in der Vernehmlassungsvorlage explizit darauf hin, dass der Mehraufwand der Kantone durch die Ausdehnung der Möglichkeit, die Steuererklärungen vermehrt online zu übermitteln, teilweise aufgefangen werden könne.<sup>376</sup> Um den Mehraufwand in Grenzen zu halten, wurde seitens der Eidgenössischen Steuerverwaltung als weitere Möglichkeit erwähnt, alle Einkünfte und Vermögenswerte von Verheirateten in einer gemeinsamen Steuererklärung zu deklarieren, was voraussetze, dass die Steuerfaktoren der einen verheirateten Person innerhalb der Steuererklärung getrennt von denjenigen der anderen aufgelistet werden könnten. Damit zielt die Eidgenössischen Steuerverwaltung in die gleiche Richtung wie die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung mit der zweiten Untervariante ihres Modells „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“. Ergänzend wurde von der Eidgenössischen Steuerverwaltung festgehalten, dass den Eheleuten auch nur eine Rechnung zugestellt werden könnte, sofern die geschuldete Steuer für jede verheiratete Person separat aufgelistet würde.<sup>377</sup>

Beim Modell „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ wird auf die Komplexität von zwei verschiedenen Veranlagungsvarianten, die nebeneinander bestehen würden, einem Teilsplitting und einer reinen Individualbesteuerung, hingewiesen.<sup>378</sup>

Sowohl die Kommission Familienbesteuerung als auch die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und die Eidgenössische Steuerverwaltung sind sich einig, dass der Wechsel zur Individualbesteuerung nur vollzogen werden kann, wenn er gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten umgesetzt wird. Eine unterschiedliche Regelung im Bund (DBG) und in den Kantonen (StHG) wäre veranlagungstechnisch nicht zu bewältigen und würde zu Problemen hinsichtlich der interkantonalen Steuerauscheidung führen.<sup>379</sup>

#### 4. Würdigung

##### 4.1 Allgemeine Bemerkungen

Beim Durchlesen der Konsultationsergebnisse in der Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung vom Juli 2004 ist die ablehnende Haltung der Kan-

---

<sup>376</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 28 f.

<sup>377</sup> Ebenda, S. 28.

<sup>378</sup> Ebenda, S. 46.

<sup>379</sup> Ebenda, S. 27; Schlussbericht, S. 75; Studie zur Individualbesteuerung, S. 136.

tone gegenüber einer Individualbesteuerung unverkennbar, und die Angst der Kantone vor diesem in der Schweiz bislang unbekanntem Steuermodell ist förmlich spürbar.<sup>380</sup> Diese Ängste sind ernst zu nehmen. Schliesslich sind es die Kantone, welche die in Bundesbern getroffenen Beschlüsse zusammen mit den Gemeinden umsetzen müssen. Mit Ausnahme der reinen Individualbesteuerung<sup>381</sup>, die wahlweise neben einem Splittingverfahren angeboten wird, sind die von der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschlagenen Modelle allesamt sehr kompliziert ausgestaltet. Gefragt ist – das wurde aus den Konsultationsergebnissen der Kantone deutlich – ein Steuermodell, das einfach, veranlagungsökonomisch und manipulationsresistent ist. Nach der hier vertretenen Meinung kann auch ein Individualbesteuerungsmodell diesen Anforderungen genügen, wie in Ziff. 4.2 und 4.3 folgend gezeigt wird. Letztlich ist es eine Frage der Ausgestaltung des Modells. Immerhin ist die Individualbesteuerung das favorisierte Steuermodell der an die Schweiz angrenzenden Länder und ist in der OECD vorherrschend. Mit dem Kanton Tessin ist jedoch einig zu gehen, dass eine Individualbesteuerung nur durch eine grundlegende Änderung des Steuersystems eingeführt werden kann.<sup>382</sup>

#### 4.2 Missbrauchsgefahr

Die aus der Konsultation hervorgegangene Haltung der meisten Kantone, wonach das Steuerrecht den Zuteilungen auf Grund von Eheverträgen nichts wird entgegenhalten können, wird in der vorliegenden Arbeit unterstützt. Ebenso ist davon auszugehen, dass die Ehepaare und die eingetragenen Partnerschaften wie bereits im geltenden Recht eine tiefe Steuerbelastung anstreben und die Steuerbehörden dies nicht werden verhindern können. Dies ist die Folge eines Besteuerungsmodells, das den aktuellen gesellschaftspolitischen Trends folgend am Individuum anknüpft. Das heisst im Gegenzug jedoch nicht, dass im Steuergesetz keine Vorkehrungen zu treffen sind.

Missbräuche gibt es im geltenden Recht und wird es auch bei einer Individualbesteuerung geben. In der Praxis kann festgestellt werden<sup>383</sup>, dass Vermögenswerte übertragen werden, sei es auf die Ehepartnerin oder den Ehepartner, auf Eltern, Kinder, Geschwister und Bekannte oder aber, dass Vermö-

---

<sup>380</sup> Vgl. Studie zur Individualbesteuerung, S. 105 ff.

<sup>381</sup> Aus verfassungsrechtlichen Gründen kommt eine reine Individualbesteuerung als Steuermodell nicht in Frage. Vgl. § 3 Ziff. V. 2.2 vorstehend.

<sup>382</sup> Vgl. Studie zur Individualbesteuerung, S. 120.

<sup>383</sup> Die Verfasserin ist stellvertretende Leiterin des Steueramts Winterthur und ist seit mehr als fünf Jahren im Steuerbezug tätig. Sie gibt an dieser Stelle ausschliesslich - ihre persönliche Meinung wieder.

genswerte in Gesellschaften eingebracht und von dort weiter verschoben werden. Was es bräuchte, ist der politische Wille, gegen Steueränderinnen und Steueränder konsequent vorzugehen und den Steuerbezugsbehörden das entsprechende Personal zur Verfügung zu stellen. Überdies wäre ein Konkursprivileg für die Steuerbehörden wünschbar. Im Zuge von Zwangsvollstreckungsverfahren – seien es Pfändungen oder Konkurse – gehen den Steuerbehörden aller drei Ebenen jährlich Millionen Schweizer Franken verloren, weil sie als Drittklassgläubiger häufig leer oder nahezu leer ausgehen. Noch einfacher hätten es die Steuerbehörden und auch die steuerpflichtigen Personen, wenn die Quellensteuer eingeführt würde. Letztere wüssten stets, wie viel Geld ihnen wirklich zur Verfügung steht.<sup>384</sup>

Missbräuche sind nicht auszuschliessen. Sie können aber mit vernünftigen Normen in Grenzen gehalten werden. Die Möglichkeiten missbräuchlicher Gestaltungen sind genauso wie Praktikabilitätsüberlegungen nicht so gewichtig, als dass sie die unter Richtigkeitsgesichtspunkten erforderliche Regelung zu verhindern vermögen. „Vielmehr ist die richtige Regelung so auszugestalten, dass die Missbrauchsmöglichkeiten gering sind.“<sup>385</sup>

Sowohl die Kommission Familienbesteuerung als auch die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und die Eidgenössische Steuerverwaltung haben Regelungen vorgesehen, um die Missbrauchsfahr einzudämmen. Die von ihnen getroffenen inhaltlich identischen Lösungen bezüglich gemeinsamer selbständiger Erwerbstätigkeit der Eheleute und hinsichtlich einer Entschädigung bei Mitarbeit einer verheirateten Person im Betrieb der anderen erscheinen praktikabel.<sup>386</sup> Allerdings stellt sich die Frage, ob bezüglich der Höhe der ausgerichteten Entschädigung nicht auf das – nota bene nicht näher definierte – Kriterium „Marktüblichkeit“ verzichtet werden könnte. Es mag gute Gründe geben, die Entschädigung tiefer als marktüblich anzusetzen, beispielsweise bei schlechtem Geschäftsgang. Es mag auch gute Gründe geben, den Ehemann oder die Ehefrau am guten Geschäftsgang in einem höheren Ausmass teilhaben zu lassen, als dies bei „gewöhnlichen“ Angestellten der Fall ist. Entscheidend muss jedoch sein, dass im Umfang der tatsächlich ausgerichteten Entschädigung über Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet wird, ob diese nun ausgesprochen tief, marktüblich oder ausgesprochen hoch ist.

---

<sup>384</sup> Voraussetzung jedoch ist, dass es eine „Quelle“ gibt. So wäre bei selbständiger Erwerbstätigkeit beispielsweise keine Quellenbesteuerung möglich.

<sup>385</sup> Klett, Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung, S. 187.

<sup>386</sup> Das für Ehepaare Gesagte gilt auch für eingetragene Partnerschaften.

Die Anhörung der Kantone hat ergeben, dass mehr Ehefrauen Arbeitsverträge abschliessen werden und die Sozialversicherungen dadurch Mehreinnahmen generieren können. Diese Haltung wird vorliegend geteilt.<sup>387</sup> Das Argument der Kantone, dass hiermit auch die Progression gebrochen werde, ist zwar richtig. Allerdings würde die Progression auch dann gebrochen, wenn die Ehefrau nicht im Betrieb ihres Mannes arbeiten würde, sondern andernorts selbständig oder unselbständig erwerbstätig wäre. Dies ist eine Folge daraus, dass die Individualbesteuerung am Individuum und nicht am Ehepaar anknüpft.

Die Zuordnung der Vermögenserträge, der Vermögen, der Schuldzinsen und der Schulden sollte nach der hier vertretenen Meinung wie im Modell „Konsequente Individualbesteuerung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung jeder Person eines Ehepaars, eines Konkubinatspaars oder einer eingetragenen Partnerschaft einzig und allein auf Grund der zivilrechtlichen Verhältnisse zugewiesen werden.<sup>388</sup> Die Mehrheit der Ehepaare und eingetragenen Partnerschaften lebt unter einem Güterstand, der während der Dauer des Güterstands eine vermögensmässige Trennung der Güter von Mann und Frau vorsieht. Der ordentliche Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung beruht auf dem Gedanken vermögensmässiger Trennung und Selbstbestimmung der Eheleute und der eingetragenen Partnerinnen oder Partner während der Dauer des Güterstands. Diese nutzen und verwalten sowohl ihr Eigengut als auch ihre Errungenschaft selbst. Eine gegenseitige Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg, i. c. der Errungenschaft, ist erst bei Auflösung des Güterstands vorgesehen. Die rein anwartschaftliche hälftige Beteiligung an der Errungenschaft der Ehepartnerin oder des Ehepartners bzw. der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners zeitigt während des Bestehens des Güterstands keine Rechtsfolgen.<sup>389</sup> Bei der Gütertrennung besteht definitionsgemäss eine Trennung der Güter von Mann und Frau während der Dauer des Güterstands. Beim ausserordentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft fallen das Vermögen und die Einkünfte ins Gesamtgut, soweit das Ehepaar bzw. die eingetragene Partnerschaft vertraglich nicht eine andere Zuweisung vorgenommen hat. Das Gesamtgut steht im Gesamteigentum der Eheleute bzw. der eingetra-

---

<sup>387</sup> Im gleichen Sinne Klett, *Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung*, S. 187: „Wenn Ehepaare mit einem einzigen hohen Verdienst versucht sein könnten, ein Arbeitsverhältnis des haushaltsführenden Gatten zu begründen, so hätte dies z. B. auch zur Folge, dass sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Aufwendungen – namentlich Sozialversicherungsbeiträge – ebenfalls anfallen.“

<sup>388</sup> Bei Konkubinatspaaren ist dies unbestritten, da für Konkubinatspaare keine gemeinsamen güterrechtlichen Vorschriften bestehen. Studie zur Individualbesteuerung, S. 62.

<sup>389</sup> Baumann, S. 352 f. und 363; Klett, *Zivilstandsunabhängige Einkommens-Besteuerung*, S. 179 f. Vgl. § 3 Ziff. V. 3.2 vorstehend.

genen Partnerinnen oder Partner. Hinsichtlich des Eigenguts ist jede verheiratete Person bzw. jede eingetragene Partnerin oder jeder eingetragene Partner zivilrechtlich Alleineigentümerin bzw. Alleineigentümer.<sup>390</sup>

Entgegen den Befürchtungen einiger Kantone<sup>391</sup> ist eine Aufteilung der Vermögensmassen nach den zivilrechtlichen Verhältnissen für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften sowohl möglich wie auch zumutbar. Davon geht auch die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung aus. Sie ist der Ansicht, dass sich beim Güterstand der Gütertrennung hinsichtlich der Zuteilung der Steuereffaktoren am wenigsten Probleme ergeben würden, da während der Dauer des Güterstands eine weitgehende Trennung der Güter von Mann und Frau besteht. Beim ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung sowie beim ausserordentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft könnte die Zuweisung der Einkommens- und Vermögenswerte nach den zivilrechtlichen Verhältnissen ihrer Meinung nach vor allem beim erstmaligen Ausfüllen der Steuererklärung Probleme bereiten.<sup>392</sup>

Die eigenen Einkommens- und Vermögenswerte sind in der Regel bekannt oder zumindest einfacher bestimmbar als im Zeitpunkt der güterrechtlichen Auseinandersetzung, insbesondere wenn es infolge Todes der einen Person des Ehepaars oder wegen Scheidung zu dieser kommt. Folglich können die Einkommens- und Vermögenswerte auch von jeder Person des Ehepaars deklariert werden.<sup>393</sup> Bei eingetragenen Partnerschaften stellt sich dieses Problem nicht im gleichen Ausmass, weil gleichgeschlechtliche Paare ihre Partnerschaft erst seit 1. Januar 2007 eintragen lassen können und sich die Vermögensmassen demzufolge noch leichter zuteilen lassen sollten.

Hinsichtlich der Vermögenserträge und der Schuldzinsen bedeutet die Anknüpfung an den Zivilstand also, dass jede unter dem ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung oder der Gütertrennung lebende Person die auf dem eigenen Vermögen gewachsenen Erträge bzw. die abgeflossenen Schuldzinsen in der Steuererklärung deklariert. Eine gesetzliche Vermutung, wonach die Vermögenserträge und die Schuldzinsen jeder verheirateten Person bzw. jeder eingetragenen Partnerin oder jedem eingetragenen Partner ohne Gegenbeweis je hälftig zugerechnet werden, wie dies die Kommission Familienbesteuerung in ihrem Schlussbericht vorsieht, ist nicht nötig. Das Gleiche muss auch für Vermögen und Schulden gelten. Unter dem ausseror-

---

<sup>390</sup> Vgl. Studie zur Individualbesteuerung, S. 58 f.

<sup>391</sup> Ebenda, S. 109.

<sup>392</sup> Ebenda, S. 58 f.

<sup>393</sup> Ebenso Baumann, S. 357.



dentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft lebende Personen deklarieren je die Hälfte des Gesamtguts und die hälftigen Erträge daraus sowie ihr Eigentum und die daraus resultierenden Erträge bzw. die Schuldzinsen.<sup>394</sup>

Hält man sich vor Augen, dass das Steuerrecht Teil der Gesamtrechtsordnung ist und als solcher den in einem Rechtsgebiet getroffenen Grundwertungen nicht entgegenwirken oder diese durchkreuzen darf, so erscheint es problematisch, einer Person eines Ehepaars oder einer eingetragenen Partnerschaft Einkünfte und Vermögenswerte zwingend zur Besteuerung zuzuweisen, die zivilrechtlich gar nicht in ihrem Eigentum stehen.<sup>395</sup> Sowohl für den ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung, dem die Mehrzahl der Ehepaare und der eingetragenen Partnerschaften angehört, wie auch für den Güterstand der Gütertrennung, bei dem nicht einmal ein anwartschaftlicher Anspruch auf einen Teil des erwirtschafteten Vermögens besteht, gibt es keine Rechtfertigung für eine solche einschneidende Massnahme, wie sie die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung<sup>396</sup> und die Eidgenössische Steuerverwaltung<sup>397</sup> in ihren Modellen vorsehen.<sup>398</sup> Die von ihnen gewählte Regelung widerspricht überdies dem Grundgedanken der Individualbesteuerung diametral und ist folglich abzulehnen.

#### 4.3 Verwaltungsaufwand

Es ist nicht von der Hand zu weisen: Die Anzahl Steuerdossiers würde mit der Einführung der Individualbesteuerung massiv steigen. Daran führt kein Weg vorbei. Für die Steuerverwaltungen wird dies zweifellos Mehraufwand geben. Die Frage ist nur, in welchem Ausmass dies der Fall sein wird. Die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung hielt im Zusammenhang mit ihrem Modell „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ fest, dass dieses einfacher ausgestaltet sei als die anderen von ihr vorgeschlagenen Modelle. So würden beispielsweise die kinderrelevanten Abzüge nicht proportional nach den

---

<sup>394</sup> Vgl. Studie zur Individualbesteuerung, S. 59.

<sup>395</sup> Vgl. § 3 Ziff. V. 3. vorstehend.

<sup>396</sup> Es handelt sich dabei um das Modell „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“.

<sup>397</sup> Gemeint ist hier das Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“.

<sup>398</sup> Beim ausserordentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft, bei dem das Vermögen und die Einkünfte ins Gesamtgut fallen, soweit das Ehepaar durch Ehevertrag keine andere Zuweisung vorgenommen hat, ist die getroffene Regelung sachgerecht, wenn es sich um Gesamtgut handelt, da dieses im Gesamteigentum der Eheleute steht. Hinsichtlich des Eigenguts indessen ist jede verheiratete Person zivilrechtlich Alleineigentümerin. Das für Ehepaare Gesagte gilt auch für eingetragene Partnerschaften. Vgl. Studie zur Individualbesteuerung, S. 56 f. und 59.

Reineinkommen, sondern je hälftig auf die Eheleute aufgeteilt.<sup>399</sup> Es ist also davon auszugehen, dass der Verwaltungsaufwand weniger stark steigt, je einfacher ein Steuermodell ausgestaltet wird. Einfacher heisst nach der hier vertretenen Meinung, dass das Modell einerseits nur mit einigen wenigen Abzügen ausgestattet wird und dass andererseits kaum Abhängigkeiten unter den Personen eines Ehepaars, eines Konkubinatspaars oder einer eingetragenen Partnerschaft zugelassen werden.<sup>400</sup>

Ein gangbarer Weg für eine einfache Ausgestaltung eines Individualbesteuerungsmodells könnte sein, sich vom Bisherigen zu lösen und den Zivilstand ausser Acht zu lassen. Der Fokus wäre auf die Ausgestaltung eines Steuermodells zu legen, das effektiv am Individuum anknüpft. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften auch bei einem Individualbesteuerungsmodell eine gemeinsame Steuererklärung oder sogar eine gemeinsame Steuerrechnung zuzustellen<sup>401</sup>, zeugen davon, dass diese Prozesse noch nicht abgeschlossen sind.

Eine weitere Möglichkeit, um den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten, zeigte die Eidgenössische Steuerverwaltung auf. Sie hielt in der Vernehmlassungsvorlage zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung fest, durch die Ausdehnung der Möglichkeit, die Steuererklärungen vermehrt online zu übermitteln, könne davon ausgegangen werden, dass der Mehraufwand für die Kantone teilweise aufgefangen würde.<sup>402</sup> Damit deutete die Eidgenössische Steuerverwaltung an, dass die Informationstechnologie enorme Möglichkeiten bietet. In einigen Kantonen können die Steuererklärungen heute bereits online übermittelt werden. Andere Kantone kennen zumindest ein automatisiertes Veranlagungsverfahren.<sup>403</sup> Bei beiden Systemen werden die Steuerre-

---

<sup>399</sup> Ebenda, S. 137 f.

<sup>400</sup> Die kinderrelevanten Abzüge beispielsweise sollten also nicht proportional nach dem Reineinkommen aufgeteilt werden.

<sup>401</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 28; Studie zur Individualbesteuerung, S. 63.

<sup>402</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 28 f.

<sup>403</sup> Im Steueramt Winterthur beispielsweise werden die Steuererklärungen seit 2002 gescannt, elektronisch archiviert und automatisiert veranlagt. Alle eingescannten Steuererklärungen durchlaufen ein vom Kantonalen Steueramt Zürich abgenommenes Regelwerk, das 135 plausible Regeln enthält, welche den Gedankengängen einer Steuersachbearbeiterin oder eines Steuersachbearbeiters entsprechen. Liegt keine Regelverletzung vor, so erfolgt die Veranlagung durch das System automatisch, ohne dass die Steuererklärung von einer Steuersachbearbeiterin oder einem Steuersachbearbeiter geprüft wird. Bei einer leichten oder schweren Regelverletzung wird die Steuererklärung am Bildschirm durch eine Steuersachbearbeiterin oder einen Steuer-

gister elektronisch geführt. Die Personendaten sämtlicher steuerpflichtigen Personen sind somit elektronisch erfasst. Beide Systeme bringen erhebliche Entlastungen administrativer und personeller Art mit sich. Vor diesem Hintergrund löst sich das gegen die Einführung einer Individualbesteuerung immer wieder vorgebrachte Argument des erheblichen Mehraufwands, der finanziell und personell nicht zu bewältigen sei, in Luft auf.

## VI. Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Gemeinschafts- und Individualbesteuerung

### 1. Einleitende Bemerkungen

In der Vernehmlassungsvorlage der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung sowie in der Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung wurden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Vollsplittings sowie einer reinen Individualbesteuerung auf die Effizienz der volkswirtschaftlichen Ressourcenverwendung, die Arbeitsmarktbeteiligung, das Wachstum und den Entscheid, Kinder zu gebären, aufgezeigt. Überdies wurde untersucht, wie sich Korrektive, i. c. der Haushaltsabzug<sup>404</sup> für allein stehende und allein erziehende Personen sowie der Eineinkommensabzug<sup>405</sup> für Einverdienerpaare bzw. für Zweiverdienerpaare, bei

---

sachbearbeiter gesichtet und verarbeitet, wobei die Zahlen der Vorjahre auf dem Bildschirm als Vergleichsgrösse erscheinen. Die Einschätzungsentscheide werden durch die Informatikdienste der Stadt Winterthur automatisiert in einer Massenverarbeitung versandt, und der geschuldete Steuerbetrag wird in Rechnung gestellt. Dank dem automatisierten Veranlagungsverfahren konnte im 2004 eine Arbeitsstelle eingespart werden – trotz einer Zunahme der verarbeiteten Steuererklärungen um zehn Prozent. Grujoski/ Mench, S. 78 f. und 82. Die Einführung der Individualbesteuerung würde kleinere Anpassungen bei der Steuersoftware bedingen. Dafür würden manuelle Eingriffe ins System entfallen, beispielsweise die Umbuchungen vom Konto der einen Person des Ehepaars oder der eingetragenen Partnerschaft auf das Konto der anderen bei einer Trennung. Die damit verbundene zum Teil aufwendige Korrespondenz würde ebenfalls wegfallen.

<sup>404</sup> Mit dem Haushaltsabzug sollen die Haushaltsvorteile, die allein stehende oder allein erziehende Personen im Vergleich zu Paarhaushalten im Bereich des Wohnens *nicht* realisieren können, steuerlich berücksichtigt werden. Dieser kann sowohl bei einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell als auch bei einem Individualbesteuerungsmodell Anwendung finden. ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 23, 33 f. und 40; Schlussbericht, S. 69; Studie zur Individualbesteuerung, S. 52 f. Vgl. auch § 3 Ziff. II. 4.4.2.1 vorstehend.

<sup>405</sup> Der Eineinkommensabzug, auch Alleinverdienerabzug genannt, hat die Funktion, die bei Individualbesteuerungsmodellen mit der Progression einhergehende Benachteiligung

denen eine Person ein tiefes Reineinkommen erzielt, arbeitsmarktpolitisch auswirken. Zudem wurden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Teilsplittings mit Wahlrecht sowie eines neuen Doppeltarifs näher ausgeführt. Die Ergebnisse der Eidgenössischen Steuerverwaltung, welche sich mit denjenigen der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung decken, werden nachstehend dargestellt.<sup>406</sup>

## 2. Effizienz der Ressourcenallokation

### 2.1 Ergebnisse der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Bei der Ressourcenallokation geht es darum, festzustellen, wie ein Individuum in einer Welt ohne Steuern sein Zeitbudget auf die Aktivitäten Erwerbsarbeit in der Marktproduktion, Haushaltsproduktion und Freizeit aufteilt, und ob es in einem Ein- oder Mehrpersonenhaushalt lebt. Alsdann wird untersucht, wie sich das Zeitbudget des Individuums verändert, wenn Steuern dazu kommen.<sup>407</sup>

Es wurde festgestellt, dass die Zusatzlast einer Steuer, das heisst die über die Zahllast hinausgehende Wohlfahrtseinbusse, dann minimiert wird, wenn die Steuersätze umgekehrt proportional zu den Elastizitäten festgelegt werden. Daher sollten Individuen mit einer hohen Elastizität des Arbeitsangebots<sup>408</sup> einem niedrigeren Grenzsteuersatz unterworfen werden als Individuen mit einer tieferen Arbeitsangebotselastizität. Empirisch zeige sich, dass die Elastizitäten der Zweitverdienenden grösser sind als diejenigen der Erstverdienenden.<sup>409</sup> Die Grenzsteuerbelastung des Zweiteinkommens reduziere sich für

---

gung von Einverdienerpaaren gegenüber Zweiverdienerpaaren zu mildern. Definitionsgemäss ist dieser nur bei einem Individualbesteuerungsmodell relevant. ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 22; Schlussbericht, S. 74; Studie zur Individualbesteuerung, S. 37 und 53 f.

<sup>406</sup> Vgl. ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 54 ff. sowie Studie zur Individualbesteuerung, S. 138 ff. und Anhang 5 „Auswirkungen auf die Volkswirtschaft“.

<sup>407</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 5 „Volkswirtschaftliche Auswirkungen“, S. 1.

<sup>408</sup> Von einer hohen Elastizität des Arbeitsangebots ist dann die Rede, wenn sich das Arbeitsangebot bereits bei einer geringfügigen Veränderung der Situation, die z. B. in einer Erhöhung der Steuerbelastung bestehen kann, verändert, i. c. der Beschäftigungsgrad reduziert wird.

<sup>409</sup> Die Begriffe „Erstverdiener“ und „Zweitverdiener“ werden für die beiden erwerbsfähigen Personen eines partnerschaftlichen Mehrpersonenhaushalts verwendet. Dies gilt auch dann, wenn die zweitverdienende Person keine Marktarbeit anbietet. „In der

Paare, die im geltenden Recht gemeinsam besteuert werden, sowohl bei einer reinen Individualbesteuerung als auch bei einem Vollsplitting. Dies bedeute, dass sich die Effizienz des Steuersystems gegenüber heute erhöhe. Da die zweitverdienende Person oft weniger verdiene als die erstverdienende Person, liege der Grenzsteuersatz für die zweitverdienende Person bei einer reinen Individualbesteuerung unter sonst gleichbleibenden Prämissen tiefer als bei einem Vollsplitting. Die Zusatzlast falle daher bei der reinen Individualbesteuerung geringer aus. Diese sei dem Vollsplitting unter Effizienzgesichtspunkten also überlegen.<sup>410</sup>

Die Einführung eines Haushaltsabzugs für allein stehende und allein erziehende Personen habe sowohl bei einem Vollsplitting als auch bei einer reinen Individualbesteuerung zur Folge, „dass die Wahl der Individuen, allein oder zusammen mit andern zu wohnen, durch das Steuersystem verzerrt wird. Die mögliche Haushaltsersparnis wird daher weniger realisiert, was zu Wohlfahrtseinbussen führt.“<sup>411</sup>

Der Eineinkommensabzug vermindere die Grenzsteuerbelastung des Erstverdieners bzw. der Erstverdienerin, ohne dass an der Grenzsteuerbelastung der zweitverdienenden Person etwas geändert werde. Falls die Steuersätze zur Kompensation der Steuermindereinnahmen angehoben würden, stiege die Belastung von Personen mit höheren Arbeitsangebotselastizitäten als diejenigen der Erstverdienenden, was eine Wohlfahrtseinbusse nach sich ziehen würde. Durch die teilweise Annäherung der Grenzsteuersätze der erst- und zweitverdienenden Person und die dadurch erfolgte Entzerrung der Haushaltsproduktion habe der Eineinkommensabzug eine wohlfahrtssteigernde Wirkung.<sup>412</sup>

Beim Teilsplitting mit Wahlrecht, bei dem Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften die Wahlmöglichkeit eingeräumt wird, sich alternativ für eine reine Individualbesteuerung zu entscheiden, resultierten im Vergleich zu einem Teilsplitting mit gleichem Divisor, jedoch ohne Wahlrecht, Mindereinnahmen. Deren Kompensation erfordere die Erhöhung der Steuersätze bzw. eine Reduktion der Abzüge.<sup>413</sup>

---

Realität handelt es sich beim Erstverdiener überwiegend um einen Mann und beim Zweitverdiener überwiegend um eine Frau.“ Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 5 „Auswirkungen auf die Volkswirtschaft“, S. 3.

<sup>410</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 55.

<sup>411</sup> Ebenda, S. 57.

<sup>412</sup> Ebenda.

<sup>413</sup> Ebenda.

Mit dem neuen Doppeltarif würden durch die Reduktion der Grenzsteuerbelastung von zweitverdienenden Personen Effizienzgewinne – im Sinne einer steuerlichen Entlastung von Individuen mit hoher Arbeitsangebotselastizität – erzielt. Es dürfe davon ausgegangen werden, dass die Grenzsteuersätze so optimiert werden können, dass die Verzerrungen des Arbeitsangebots der zweitverdienenden Person dort eliminiert würden, wo sie am grössten sind.<sup>414</sup>

## 2.2 Würdigung

Reine Individualbesteuerungsmodelle schneiden unter Effizienzgesichtspunkten besser ab als Vollsplittingmodelle. Die Einführung eines Haushaltsabzugs führt zu Wohlfahrtseinbussen. Ebenso die Einführung eines Eineinkommensabzugs, es sei denn, es werde darauf verzichtet, die infolge des Abzugs resultierenden Steuermindereinnahmen zu kompensieren. Aus dem Umstand, dass der Grenzsteuersatz für den Zweitverdiener oder die Zweitverdienerin höher liegt als für die erstverdienende Person, folgt, dass die Zusatzlast bei einer Zusammenveranlagung mit Doppeltarif tendenziell höher ausfällt als bei einer reinen Individualbesteuerung.

Reine Individualbesteuerungsmodelle sind also effizienter als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle. Dies gilt auch für Individualbesteuerungsmodelle mit einem Eineinkommensabzug, sofern auf die Erhöhung der Steuersätze verzichtet wird, um die mit diesem verbundenen Steuermindereinnahmen wettzumachen.

## 3. Auswirkungen auf Arbeitsmarktbeteiligung und Bruttoinlandprodukt

### 3.1 Ergebnisse der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Das Bruttoinlandprodukt stellt die Grösse der Marktproduktion dar.<sup>415</sup> Aus der Vernehmlassungsvorlage der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Systemscheid bei Ehepaarbesteuerung wird deutlich, dass sowohl eine reine Individualbesteuerung als auch ein Vollsplitting durch tiefere Grenzsteuersätze auf dem Einkommen der zweitverdienenden Person zu positiven

---

<sup>414</sup> Ebenda, S. 58. Dies gilt ausschliesslich für den neuen Doppeltarif gemäss der Vernehmlassungsvorlage der ESTV zum Systemscheid bei Ehepaarbesteuerung, nicht jedoch für den geltenden Doppeltarif oder andere Steuermodelle mit einem Doppeltarif.

<sup>415</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 5 „Volkswirtschaftliche Auswirkungen“, S. 1.

Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekten führen. Es könne eine Mobilisierung insbesondere der Frauen auf dem Arbeitsmarkt mit entsprechenden positiven Wachstumswirkungen erwartet werden. Bei gleichem steuerbaren Einkommen und vergleichbarer Progressivität falle das Marktarbeitsangebot bei einer reinen Individualbesteuerung im Vergleich zu einem Vollsplitting indessen grösser aus, weil die Zweitverdienenden, die hohe Arbeitsangebotselastizitäten aufweisen, bei einer reinen Individualbesteuerung tiefer besteuert würden. Für sie werde dadurch eine Erwerbstätigkeit im Vergleich zur Haushaltsproduktion oder zur Freizeit attraktiver. Sie böten deshalb mehr Marktarbeit an, wodurch sich das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erhöhe. Das Marktarbeitsangebot der Erstverdienenden bewege sich hingegen – wenn überhaupt – nur auf einem geringfügig niedrigeren Niveau als bei einem Vollsplitting, weil deren Marktarbeitsangebot sehr unelastisch sei. Auf Grund des grösseren Arbeitsangebots resultiere bei einer reinen Individualbesteuerung mittelfristig ein höheres Bruttoinlandprodukt als bei einem Vollsplitting. Da der Steuersatz auf dem Einkommen der zweitverdienenden Person bei einem Vollsplitting in der Regel höher sei als bei einer reinen Individualbesteuerung, sei die Arbeitsmarktbeteiligung der zweitverdienenden Person bei einem Vollsplitting tendenziell tiefer sei als bei einer reinen Individualbesteuerung. Die Steuerbasis falle beim Vollsplitting daher kleiner aus. Somit führe ein Vollsplitting gegenüber einer reinen Individualbesteuerung bei gleichen Steuersätzen zu Mindereinnahmen. Wenn diese durch Steuersatzerhöhungen oder anderweitige Steuern kompensiert werden müssten, würden neue Verzerrungen entstehen, welche Effizienzverluste und dadurch Wachstumseinbussen generierten.<sup>416</sup>

---

<sup>416</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 55 f. Die Auswirkungen auf die Wohlfahrt der Beteiligten seien weniger eindeutig, weil sich zwei Argumente gegenüberstehen würden, von denen eines die reine Individualbesteuerung bevorzuge, während das andere das Vollsplitting als überlegen erscheinen lasse: „Für die Individualbesteuerung sprechen die niedrigeren Grenzsteuersätze für die Zweitverdiener. Das Splitting hat demgegenüber den Vorteil, dass es für beide Partner in der Haushaltsproduktion identische Schattenlöhne schafft und damit den Entscheid über den Arbeitseinsatz in der Haushaltsproduktion unverzerrt lässt. Welcher der beiden Effekte dominiert, hängt davon ab, in welchem Verhältnis die Grenzsteuersätze der Zweit- und Erstverdiener zueinander stehen. Der gesellschaftliche Wandel hat die Gewichte in jüngster Zeit eher zugunsten der Individualbesteuerung verschoben. Für diese Gewichtsverschiebung stehen die Abnahme der Ausbildungs- und Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern, die Zunahme der Teilzeitarbeitsverhältnisse mit einem Teilzeitbelastungsgrad von 50-90 Prozent, die gewachsene Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen, die als Substitute zur Haushaltsproduktion interpretiert werden können, sowie die fortschreitende Flexibilisierung des Schweizer Arbeitsmarktes, die eine elastischere Reaktion des Arbeitsangebotes erlaubt.“ Ebenda, S. 56 (Hervorhebung durch die Verfasserin).

---

Korrektive wie der Haushaltsabzug oder der Eineinkommensabzug relativieren die arbeitsmarktpolitischen Vorteile einer reinen Individualbesteuerung. Beim Eineinkommensabzug würden sich unterschiedliche Anreizwirkungen ergeben, je nachdem, für welche Kategorien von steuerpflichtigen Personen dieser eingeführt werde. Würde der Abzug nur reinen Einverdienerpaaren zugestanden, so werde der Entscheid der zweitverdienenden Person, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder nicht, durch den Eineinkommensabzug stark beeinflusst. Der Eineinkommensabzug erweise sich als hohe Hürde, welche die zweitverdienende Person mit grosser Wahrscheinlichkeit von der Aufnahme einer geringfügigen Erwerbstätigkeit abhalte. Der Grund dafür sei, dass der Grenzsteuersatz sehr hoch ausfalle. Unter Umständen könne er sogar über 100 Prozent betragen, wenn das gesamte Nettoeinkommen des Paares betrachtet werde. Würde der Eineinkommensabzug auch Ehepaaren oder eingetragenen Partnerschaften, bei denen die zweitverdienende Person ein geringes Einkommen erzielt, gewährt, so würde nicht mehr der Entscheid, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder nicht, beeinflusst, sondern nur noch die Wahl des Umfangs der Erwerbstätigkeit.<sup>417</sup>

Beim Teilsplitting mit Wahlrecht seien mit Bezug auf die Auswirkungen des Wahlrechts auf das Arbeitsangebot drei Haushaltstypen von Interesse: Bei den Haushalten mit einem weit überdurchschnittlichen gemeinsamen Einkommen reagiere das Arbeitsangebot im relevanten Bereich eher unelastisch. Der Impuls auf das Arbeitsangebot falle, gemessen an den resultierenden Steuermindereinnahmen, bescheiden aus. Haushalte, bei denen das Einkommen beider Personen gleichmässig verteilt sei und in denen beide vollzeitlich erwerbstätig seien, weiteten ihr Arbeitsangebot kaum aus. Demgegenüber reagierten Haushalte, bei denen das Einkommen zwar auch gleichmässig verteilt sei, das Arbeitsangebot insgesamt aber unter dem Niveau von zwei Vollzeitäquivalenten liege, auf die Steuerentlastung sehr elastisch. So würden beispielsweise zwei je zu 60 Prozent beschäftigte Personen über sehr viel Spielraum verfügen, um ihren Beschäftigungsumfang zu erhöhen.<sup>418</sup>

Beim neuen Doppeltarif komme es durch die Reduktion der Grenzsteuerbelastung von Zweitverdienenden insbesondere für Frauen zu positiven Arbeitsmarkteffekten. Diese positiven Effekte würden durch die steuerliche Mehrbelastung gewisser Kategorien von steuerpflichtigen Personen indessen wieder abgeschwächt. Da bei den durch die Reform stärker belasteten Gruppen eher von unelastischen Arbeitsangeboten ausgegangen werden könne, sei durch die steuerliche Mehrbelastung jedoch mit wenig negativen Auswirkun-

---

<sup>417</sup> Ebenda, S. 57.

<sup>418</sup> Ebenda, S. 57 f.



gen auf das Arbeitsangebot zu rechnen. Insgesamt seien von einer Anpassung des Doppeltarifs positive Arbeitsmarkteffekte zu erwarten.<sup>419</sup>

### 3.2 Würdigung

Sowohl Individualbesteuerungsmodelle als auch Voll- und Teilsplittingmodelle führen zu einem erhöhten Arbeitsangebot insbesondere der Frauen. Bei den Splittingmodellen ist das Ausmass indessen geringer, da die Arbeitsmarktbeteiligung der zweitverdienenden Person bei einer reinen Individualbesteuerung höher ist als bei einem Voll- oder Teilsplitting. Das Bruttoinlandprodukt fällt dadurch bei einer reinen Individualbesteuerung höher aus als bei einem Voll- oder Teilsplitting. Der Eineinkommensabzug hält die zweitverdienende Person von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ab, wenn der Eineinkommensabzug einzig Einverdienerpaaren gewährt wird. Steht dieser jedoch auch Zweiverdienerpaaren zu, bei denen die zweitverdienende Person ein tiefes Reineinkommen erzielt, so wird nur der Umfang der Erwerbstätigkeit beeinflusst. Um den Abhalteeffekt zu minimieren, sollte der Eineinkommensabzug entweder ganz weggelassen werden, wie dies beispielsweise in Schweden der Fall ist<sup>420</sup>, oder aber er sollte auch Zweiverdienerpaaren, bei denen die zweitverdienende Person ein tiefes Reineinkommen generiert, in geeigneter Form zugestanden werden. Es ist davon auszugehen, dass das Marktarbeitsangebot und damit auch das Bruttoinlandprodukt bei einer Individualbesteuerung höher sind als beim neuen Doppeltarif. Der Grund liegt darin, dass die zweitverdienende Person, welche hohe Arbeitsangebotselastizitäten aufweist, bei einer reinen Individualbesteuerung tiefer besteuert wird als bei einer Zusammenveranlagung mit Doppeltarif.

## 4. Familienpolitische Ziele

Der Entscheid, Kinder zu gebären, habe im Zusammenhang mit der Finanzierung von Alterssicherungssystemen positive externe Effekte. Begründet wird dies damit, dass die Ertragsrate des Umlagesystems der AHV von der Zahl der Kinder und deren Produktivität als künftige Arbeitskräfte und Beitragszahlende abhängt. Auf Grund dieser externen Effekte liessen sich kinderbezogene Massnahmen nicht nur sozialpolitisch, sondern auch unter Effizienzgesichtspunkten, d. h. wachstumspolitisch, rechtfertigen. Sowohl eine reine

---

<sup>419</sup> Ebenda, S. 58. Diese Aussagen gelten ausschliesslich für den neuen Doppeltarif gemäss der Vernehmlassungsvorlage der ESTV zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung, nicht jedoch für den geltenden Doppeltarif oder andere Steuermodelle mit einem Doppeltarif.

<sup>420</sup> Ebenda, S. 29.

Individualbesteuerung als auch – in schwächerem Masse – ein Vollsplitting würden zu einem erhöhten Arbeitsangebot der Frauen führen. Verschiedene Studien hätten gezeigt, dass in Ländern, die Alternativen zur häuslichen Kinderbetreuung förderten, eine reine Individualbesteuerung sowohl zu einem grösseren weiblichen Arbeitsangebot als auch zu einer höheren Kinderzahl führen würde als ein Vollsplitting.<sup>421</sup>

## 5. Ergebnis

Individualbesteuerungsmodelle sind effizienter als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle. Sie haben positivere Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung, das Bruttoinlandprodukt und tendenziell auch auf die Wohlfahrt als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle. Überdies führen sie sowohl zu einem höheren weiblichen Arbeitsangebot als auch zu einer höheren Kinderzahl. Aus sozial-, wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Gründen sind Individualbesteuerungsmodelle somit Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen vorzuziehen. Was den Einbezug von Korrektiven anbelangt, so zieht der Haushaltsabzug Wohlfahrtseinbussen nach sich, während der Eineinkommensabzug die Effizienz solange nicht beeinträchtigt, als auf die Kompensation der Steuermindereinnahmen durch Erhöhung der Steuersätze verzichtet wird. Allerdings kommt dem Eineinkommensabzug ein beträchtlicher Abhalteeffekt zu, wenn dieser nur Einverdienerpaaren gewährt wird. Daher sollte entweder auf die Einführung eines Eineinkommensabzugs verzichtet werden, oder aber dieser müsste auch Zweiverdienerpaaren zugestanden werden, bei denen die zweitverdienende Person ein tiefes Reineinkommen erzielt.

## VII. Zusammenfassung

Im geltenden Recht werden Ehepaare und eingetragene Partnerschaften gemeinschaftlich besteuert, während die übrigen steuerpflichtigen Personen individuell veranlagt werden. Die meisten OECD-Länder und die Mehrheit der europäischen Staaten haben indessen Individualbesteuerungsmodelle. Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle sind tendenziell Besteuerungsmodelle zu Gunsten von Einverdiener(ehe)paaren. Angesichts der sozioökonomischen

---

<sup>421</sup> Ebenda, S. 56. Aus der Vernehmlassungsvorlage der ESTV zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung geht nicht hervor, inwiefern Korrektive den Entscheid, Kinder zu gebären, beeinflussen. In Anbetracht dessen, dass der entscheidende Aspekt die Förderung von Alternativen zu häuslichen Kinderbetreuung ist, dürften Korrektive das Ergebnis nicht nennenswert verändern.

Entwicklung der vergangenen knapp 20 Jahre sowie der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung ist es heute nicht mehr sachgerecht, ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell zu verlangen.

Individualbesteuerungsmodelle sind Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen aus sozial-, wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Gründen vorzuziehen: Sie sind effizienter als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle, da sie positivere Auswirkungen auf die Arbeitsmarktteilnahme, das Bruttoinlandprodukt und tendenziell auch auf die Wohlfahrt haben. Zudem schaffen sie die Voraussetzungen, die sowohl zu einem höheren weiblichen Arbeitsangebot als auch zu einer höheren Kinderzahl führen.

Individualbesteuerung heisst, dass die Faktoren, i. c. Einkommen und Vermögen, und die diese vermindernden Abzüge derjenigen Person zugerechnet werden, welche das betreffende Einkommen bzw. Vermögen erzielt. Dies gilt also auch für das selbständige Erwerbseinkommen, das Geschäftsvermögen, die geschäfts- und berufsmässig begründeten Kosten, die Zinsen auf Geschäftsschulden sowie die Verluste. Um die als Einwand gegen die Einführung eines Individualbesteuerungsmodells vorgebrachte Missbrauchsgefahr in Grenzen zu halten, sollten im DBG und im StHG Regelungen betreffend gemeinsam ausgeübte selbständige Erwerbstätigkeit sowie Mitarbeit im Betrieb der Partnerin oder des Partners getroffen werden. Nach der hier vertretenen Meinung ist die in gemeinsamer Verantwortung der Eheleute bzw. der eingetragenen Partnerinnen oder Partner und mit adäquaten Beiträgen ausgeübte selbständige Erwerbstätigkeit mit dem daraus resultierenden Anspruch auf gleiche Entlohnung von beiden Personen des Ehepaars oder der eingetragenen Partnerschaft nachzuweisen. Wird die selbständige Erwerbstätigkeit von einer Person des Ehepaars oder der eingetragenen Partnerschaft ausgeübt und arbeitet die andere in untergeordneter Funktion im Betrieb mit, so ist die ausgerichtete Entschädigung – unabhängig von deren Höhe – steuerlich zu akzeptieren, wenn nachweislich über die Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet worden ist. Da es keinen sachlichen Grund gibt, Konkubinatspaare steuerlich anders als Ehepaare oder eingetragene Partnerschaften zu behandeln<sup>422</sup>, muss für Konkubinatspaare das Gleiche gelten. Konkubinatspaare sind zivilrechtlich indessen nicht normiert, weshalb im DBG und im StHG definiert werden sollte, wann die Beziehung zwischen zwei Personen unterschiedlichen Geschlechts als gefestigt gilt mit der Folge, dass das Paar steuerrechtlich als Konkubinatspaar anerkannt wird. Dies wäre dann der Fall, wenn die beiden Personen entweder seit mindestens zwei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führen oder mit mindestens einem gemeinsamen Kind im glei-

---

<sup>422</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.4.2.1 vorstehend.

chen Haushalt leben. Zudem müsste es sich um eine eheähnliche Gemeinschaft handeln. Das Konkubinatspaar hätte den Nachweis für das Bestehen der Voraussetzungen zu liefern.

Vermögenserträge, Vermögen, Schuldzinsen und Schulden sollten jeder Person eines Ehepaars, eines Konkubinatspaars oder einer eingetragenen Partnerschaft auf Grund der zivilrechtlichen Verhältnisse zugewiesen werden. Jede steuerpflichtige Person, unabhängig davon, ob es sich um eine allein stehende oder allein erziehende Person, einen Partner oder eine Partnerin einer ehelichen Gemeinschaft, eines Konkubinats oder einer eingetragenen Partnerschaft handelt, deklariert in der eigenen Steuererklärung die auf dem eigenen Vermögen gewachsenen Erträge bzw. die abgeflossenen Schuldzinsen, das Vermögen und die Schulden. Eine Ausnahme gibt es von diesem Grundsatz: Unter dem ausserordentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft lebende Personen geben in der eigenen Steuererklärung die Hälfte des Gesamtguts und die hälftigen Erträge daraus bzw. die Schuldzinsen sowie ihr Eigengut und die daraus resultierenden Erträge bzw. die Schuldzinsen an. Die eigenen Faktoren sind in aller Regel bekannt oder zumindest auf einfachere Weise erhältlich zu machen als im Zeitpunkt der güterrechtlichen Auseinandersetzung. Jede steuerpflichtige Person erhält alsdann einen Einschätzungsentscheid sowie eine auf ihren eigenen Faktoren basierende - Steuerrechnung zugestellt.

Ehepaare, Konkubinatspaare und eingetragene Partnerschaften sind steuerlich gleichgestellt, sofern Ehepaare und eingetragene Partnerschaften dem ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung oder der Gütertrennung unterstehen.

Der Verwaltungsaufwand lässt sich durch eine einfache Ausgestaltung des Steuermodells im Sinne von einigen wenigen Abzügen und nur wenigen Interdependenzen innerhalb des Ehepaars, des Konkubinatspaars oder der eingetragenen Partnerschaft sowie dank den Möglichkeiten der Informationstechnologie drastisch reduzieren.

Aus harmonisierungsrechtlicher Sicht wie auch aus Praktikabilitätsgründen wäre es unabdingbar, dass die Kantone im StHG verpflichtet werden, dieselbe Lösung wie der Bund, nämlich ein Individualbesteuerungsmodell, vorzusehen. Ein unterschiedliches System im Bund und in den Kantonen wäre schlecht handhabbar.

## 2. Teil: Individualbesteuerung

### § 5 Ausgestaltung des zukünftigen Steuermodells

#### I. Einleitende Bemerkungen

In § 2 dieser Arbeit wurde aufgezeigt, dass sich die demographischen und sozioökonomischen Verhältnisse in der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert haben: Gleichberechtigte Partnerschaften, Selbstverwirklichung und eine Höherbewertung des Berufs gegenüber der Familie sind heute zentrale Werte. Dies zeigt sich unter anderem in sinkenden Heirats- und Geburtenraten, in steigenden Scheidungsraten und damit einhergehend in einer Vielfalt an Lebens- und Familienformen sowie seit Beginn der 1990er-Jahre in einer beträchtlichen Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen generell und der Mütter in Paarhaushalten im Speziellen. Die ausserhäusliche Erwerbstätigkeit beider Personen eines Ehe- oder Konkubinatspaars bildet heute die Regel, auch wenn betreuungsbedürftige Kinder im gleichen Haushalt leben. Die Väter arbeiten hauptsächlich Vollzeit, und die Mütter gehen mehrheitlich einer teilzeitlichen Erwerbstätigkeit nach. Diese Entwicklungen werden gemäss den Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung 2005-2050 des Bundesamts für Statistik anhalten. Die Bevölkerung in der Schweiz wird in den nächsten 30 Jahren weiterhin erheblich altern. Ab 2019 wird sich die Schweiz mit einem Arbeitskräftemangel konfrontiert sehen. Um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen und dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, sollte ein Steuermodell eingeführt werden, das die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern unabhängig von Zivilstand und Familienform keinesfalls behindert und das den kinderbedingten Kosten ausreichend Rechnung trägt. Die Berücksichtigung von kinderbedingten Kosten ist modellunabhängig und damit sowohl in einem Gemeinschafts- als auch in einem Individualbesteuerungsmodell im gleichen Masse möglich.<sup>423</sup> Indessen beeinflusst die Wahl des Steuermodells das Erwerbsverhalten in Paarhaushalten, wie in § 4 Ziff. VI. gezeigt wurde.

Aus § 3 geht hervor, dass sich sowohl Gemeinschafts- als auch Individualbesteuerungsmodelle mit der Verfassung und den Grundwertungen des neuen Eherechts, das die Wahlfreiheit der Eheleute hinsichtlich der von ihnen einzunehmenden Rolle statuiert, vereinbaren lassen. Letztlich ist es eine gesell-

---

<sup>423</sup> Auf die Kinderbelange wird unter Ziff. IV. folgend einlässlich eingegangen.

schaftspolitische Frage, ob das zukünftige Steuermodell als Gemeinschafts- oder als Individualbesteuerungsmodell ausgestaltet wird. Das Eheverständnis hat sich in den vergangenen 20 Jahren grundlegend verändert, was sich namentlich im neuen Scheidungsrecht, das am 1. Januar 2000 in Kraft trat, zeigt. Seit der Scheidungsrechtsrevision hat jede verheiratete Person nach der Scheidung grundsätzlich für sich selber aufzukommen, soweit ihr dies zumutbar ist. Das neue nacheheliche Unterhaltsrecht basiert also auf dem Grundsatz der Eigenversorgung, was angesichts der in den vergangenen knapp 20 Jahren gestiegenen Erwerbsbeteiligung der Frauen den Regelfall bildet. Nun gilt es, das Steuerrecht an diese Begebenheiten anzupassen.

In § 4 wurde erläutert, dass Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle tendenziell Besteuerungsmodelle zu Gunsten von Einverdiener(ehe)paaren sind. Unter Beachtung der sozioökonomischen Entwicklung der vergangenen knapp 20 Jahre sowie der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung erscheint es heute nicht mehr als sachgerecht, ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell zu postulieren. So ist denn auch die Individualbesteuerung das seit längerer Zeit favorisierte Steuermodell der umliegenden europäischen Länder sowie der Mehrheit der Staaten der OECD.

Betrachtet man die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Gemeinschafts- und Individualbesteuerung in der Vernehmlassungsvorlage der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung sowie in der Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung, so zeigt sich, dass Individualbesteuerungsmodelle Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen aus sozial-, wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Gründen vorzuziehen sind: Sie sind effizienter als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle, da sie positivere Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung, das Bruttoinlandprodukt und von der Tendenz her auch auf die Wohlfahrt haben. Überdies schaffen sie die Voraussetzungen, die sowohl zu einem höheren weiblichen Arbeitsangebot als auch zu einer höheren Kinderzahl führen.

Die Analyse der gesellschaftlichen Realitäten, aber auch der zivilrechtlichen Rahmenbedingungen sowie der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Gemeinschafts- und Individualbesteuerung hat ergeben, dass das zukünftige Steuermodell ein Individualbesteuerungsmodell sein sollte. In diesem Paragraphen wird deshalb ein Individualbesteuerungsmodell ausgearbeitet, das die gesellschaftliche und die rechtliche Entwicklung berücksichtigt, einfach handhabbar ist und den Kinderbelangen ausreichend Rechnung trägt.

Nachstehend werden die Leitlinien für die Ausgestaltung des Individualbesteuerungsmodells, die im Grundlagenteil bereits erarbeitet wurden, aufge-

zeigt. Ziff. III. befasst sich mit dem Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern. Im darauf folgenden Abschnitt wird auf die Kinderbelange eingegangen. Abschliessend wird das Steuermodell im Überblick dargestellt.

## II. Leitlinien für die Ausgestaltung des Individualbesteuerungsmodells gestützt auf den Grundlagenteil

### 1. Steuerfreiheit des Existenzminimums

In § 3 Ziff. II. 4.3.4 wurde einlässlich dargelegt, dass Einkommensteile, die der Bestreitung des Existenzminimums dienen, keine Leistungsfähigkeit repräsentieren und folglich nicht der Besteuerung unterliegen. Das Gleiche gilt bezüglich derjenigen Einkommensteile, welche die steuerpflichtige Person für ihre Familienangehörigen oder für unterstützungsbedürftige Personen verwendet. Aus diesem Grund sollte das Existenzminimum auf Bundes- und Kantonsebene steuerfrei sein, wobei bezüglich der Höhe auf das betriebsrechtliche oder das fürsorgliche Existenzminimum abzustellen wäre. Dafür müssten sämtliche Einkommensbestandteile in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden, also auch diejenigen, die heute als steuerfrei gelten, wie beispielsweise Sozialhilfegelder, Stipendien oder Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV.

### 2. Verzicht auf wirtschafts- und sozialpolitisch motivierte Abzüge

Ob die Vielzahl der Abzüge, welche das geltende Recht kennt, beibehalten werden soll oder nicht, ist eine politische Frage. Dies gilt insbesondere für die anorganischen Abzüge. Die Modellwahl – Individualbesteuerung oder Gemeinschaftsbesteuerung – bleibt davon unberührt. Nach der hier vertretenen Meinung sollten nur diejenigen Aufwendungen abzugsfähig sein, welche auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruhen.<sup>424</sup> Da ausserfiskalische Zielsetzungen das Leistungsfähigkeitsprinzip durchbrechen, sollte bei der Ausgestaltung des zukünftigen Steuermodells auf die Verfolgung von ausserfiskalischen Zielsetzungen verzichtet werden.<sup>425</sup> Dadurch wird die Bemessungsgrundlage

---

<sup>424</sup> Dies ist zum Beispiel beim Abzug für Ehegattenalimente der Fall. Vgl. Art. 33 Abs. 1 lit. c DBG (Bund) und Art. 9 Abs. 2 lit. c StHG (Kantone).

<sup>425</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.6 vorstehend. Vorliegend wird angeregt, auf die Wohneigentumsförderung mittels Steuerrecht zu verzichten, weil das Einkommenssteuerrecht nicht als genügend geeignet erscheint, um das anvisierte Ziel zu erreichen. Die gemeinnützigen Zuwendungen und die Beiträge an die Säule 3a – um nur ein paar Beispiele zu

verbreitert, und das Steuermodell bleibt schlank, was sowohl aus veranlagungsökonomischen Gründen als auch unter Effizienzaspekten zu begrüßen ist: Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichen von Abzügen erlaubt sowohl eine Senkung des Einkommenssteuertarifs als auch der Grenzsteuersätze und führt zu langfristig positiven Auswirkungen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung.<sup>426</sup>

---

nennen – sind ebenfalls Lebenshaltungskosten, die heute aus politischen Gründen steuerlich bevorzugt behandelt werden. Ob die betreffenden Steuererleichterungen weiterhin gewährt werden sollen oder nicht, ist letztlich jedoch eine politische Frage. In die gleiche Richtung zielen die Motionen „Vereinfachung des Steuersystems. Harmonisiertes Vorgehen“ von Nationalrätin Silvia Schenker vom 5. Oktober 2007 und „Vereinfachung der Einkommenssteuern durch Pauschalierung und/oder Streichung von Abzügen“ von Ständerat Hans Hess vom 19. März 2008, die zur Zeit der Abgabe des Manuskripts im Plenum noch nicht behandelt worden sind, die Motion von Thomas Pfisterer „Vereinfachung der Besteuerung der natürlichen Personen“ vom 2. Oktober 2007, die vom Ständerat als Erstrat angenommen wurde und nun noch im Nationalrat behandelt werden muss sowie die Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion „Individualbesteuerung und Vereinfachung des Steuersystems. Easy Swiss Tax“ vom 14. März 2007, welche abgelehnt wurde. Aus der Antwort des Bundesrats zu den Vorstössen von Nationalrätin Schenker, Ständerat Pfisterer sowie der Freisinnig-demokratischen Fraktion geht hervor, dass die Vereinfachung des heutigen Steuersystems auf Bundes- und Kantonsebene das erklärte Ziel des Bundesrats ist. In seiner Antwort zu den Motionen Schenker und Pfisterer vom 21. November 2007 hielt der Bundesrat fest, er strebe ein einfaches und effizientes Steuersystem an, das die Staatsausgaben fair und für alle tragbar finanziere. Die Belastungen sollten massvoll sein und dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgen.

<sup>426</sup> Die von Professor Christian Keuschnigg der Universität St. Gallen im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung verfasste Studie „Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz“ vom 12. April 2006 zeige die Auswirkungen verschiedener Reformvarianten bei der Einkommenssteuer auf Wachstum, Beschäftigung und Verteilung auf. Bei der ersten Reformvariante werde die Bemessungsgrundlage durch Streichung von Abzügen verbreitert mit der Folge, dass im Gegenzug der Einkommenssteuertarif und die Grenzsteuersätze entsprechend gesenkt werden könnten. Gehe man davon aus, dass je nach Einkommensgruppe zwischen 28 und 39 Prozent des Bruttoeinkommens in Form von Abzügen steuermindernd geltend gemacht werde und würden Abzüge im Wert von zehn bis zwölf Prozent des Bruttoeinkommens gestrichen, erlaube das damit generierte Steueraufkommen, die Grenzsteuerbelastung um 4,2 bis 6,5 Prozentpunkte zu senken. „Im Durchschnitt der obersten Einkommensgruppe würde beispielsweise die Grenzsteuerbelastung von etwas über 30 % auf unter 24 % sinken.“ Dies führe zu langfristig positiven Auswirkungen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung. Gemperle, S. 23. Erstaunlicherweise schneidet indessen die Flat-Rate-Tax auf Bundesebene punkto Wachstum und Beschäftigung schlecht ab.



### 3. Qualitative und quantitative Belastungsrelationen

Bei der Ausgestaltung des Steuermodells sind die Grundrechte, die Verfassungsprinzipien und die aus der Verfassung abgeleiteten Besteuerungsgrundsätze, insbesondere das Leistungsfähigkeitsprinzip, zu beachten. Ein- und Zweiverdienerpaare sind demnach im Vergleich zu allein stehenden Personen steuerlich angemessen zu entlasten.<sup>427</sup> Dies wäre nach der hier vertretenen Auffassung dann der Fall, wenn der Lebensunterhalt der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen in der Höhe des betriebsrechtlichen oder fürsorgerischen Existenzminimums steuerlich absetzbar ist.<sup>428</sup> Wegen der veränderten gesellschaftspolitischen Werthaltung ist im Jahr 2008 ein höheres Mass an Unterschieden in der steuerlichen Belastung von Ein- und Zweiverdienerpaaren zulässig als noch 1984, als das Bundesgericht den richtungsweisenden Entscheid in Sachen Hegetschweiler ausfällt. Ausser der Steuerfreiheit des Existenzminimums ist heute kein spezielles Korrektiv für Einverdiener(ehe)paare mehr nötig.<sup>429</sup> Der Unterschied in der steuerlichen Belastung von Ein- und Zweiverdienerpaaren ist umso ausgeprägter, je ungleicher die Einkommensanteile der beiden Personen einer ehelichen Gemeinschaft, eines Konkubinats oder einer eingetragenen Partnerschaft sind. Dies ist – soweit das Existenzminimum der beiden erwachsenen Personen des Paarhaushalts übersteigend – also hinzunehmen. Ehepaare, Konkubinatspaare und eingetragene Partnerschaften werden in diesem Modell steuerlich gleich behandelt, sofern Ehepaare und eingetragene Partnerschaften dem ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung oder dem ausserordentlichen Güterstand der Gütertrennung unterstehen. Beim ausserordentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft lässt sich die steuerliche Gleichbehandlung der Paarhaushalte aus güterrechtlichen Gründen nicht verwirklichen.<sup>430</sup> Die Paarhaushalte sind also in den allermeisten Fällen steuerlich gleichgestellt.

Aus den in der Wohlfahrtsökonomie verwendeten Ausgaben-Äquivalenzskalen lässt sich ableiten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein erziehenden Person mit einem Kind bei gleichem Einkom-

---

<sup>427</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.4.2.1 vorstehend.

<sup>428</sup> Vgl. § 3 Ziff. V. 2.2 sowie V. 4. vorstehend. Eine reine Individualbesteuerung wäre aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen.

<sup>429</sup> Will man der Tatsache ins Auge blicken, dass die nicht erwerbstätige Person eines Ehepaars, in der Regel die Ehefrau, zufolge des „Clean Break-Prinzips“ nach der Scheidung vielfach gezwungen sein wird, eine (schlecht bezahlte) Arbeitsstelle anzunehmen und ein erhöhtes Risiko hat, zusammen mit den Kindern, die in 90 Prozent der Fälle bei der Mutter leben, in eine Armutsfalle zu geraten, so wäre ein besonderer steuerlicher Schutz der Einverdiener(ehe)paare heute geradezu verfehlt. Vgl. § 3 Ziff. V. 2.2 vorstehend.

<sup>430</sup> Vgl. § 4 Ziff. V. 4.2 vorstehend.

men derjenigen eines Paarhaushalts ohne Kinder entspricht, was zur Folge hat, dass beide Haushaltsformen steuerlich gleich zu behandeln sind.<sup>431</sup> Überdies liessen sich die quantitativen Belastungsrelationen entsprechend den Ausgaben-Äquivalenzskalen ausgestalten, sofern das künftige Modell nur einige wenige Abzüge vorsieht, welche der persönlichen Situation der verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen Rechnung trägt.<sup>432</sup> In Frage kämen nebst dem persönlichen Abzug, der das Existenzminimum von erwachsenen steuerpflichtigen Personen abgelten soll, die folgenden Sozialabzüge:

- Kinderabzug, der die Lebenshaltungskosten von Kindern steuerfrei belassen will;
- Unterstützungsabzug, der die an eine unterstützungsbedürftige Person geleisteten finanziellen Beiträge berücksichtigt;
- Haushaltsabzug, der die Haushaltsvorteile, die allein stehende oder allein erziehende Personen im Vergleich zu Paarhaushalten im Bereich des Wohnens nicht realisieren können, ausgleicht;
- Alleinverdienerabzug, der die progressionsbedingten Nachteile von Einverdienerpaaren gegenüber Zweiverdienerpaaren bei Individualbesteuerungsmodellen mildern will;
- Abzug für allein erziehende Personen, mit dem der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von allein erziehenden Personen gegenüber kinderlosen steuerpflichtigen Personen Rechnung getragen werden soll.

Stellt man sich auf den in der vorliegenden Arbeit eingenommenen Standpunkt, dass einzig das Existenzminimum sämtlicher steuerpflichtigen Personen und der von ihnen finanziell unterhaltenen Personen steuerfrei zu belassen ist, so folgt daraus, dass nicht nur auf den Alleinverdienerabzug zu ver-

---

<sup>431</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.5.3.3 vorstehend.

<sup>432</sup> Ebenda.

zichten ist, sondern auch auf den Haushaltsabzug.<sup>433</sup> Der Grund liegt darin, dass die Wohnkosten sowohl im betriebsrechtlichen wie auch im fürsorglichen Existenzminimum bereits enthalten sind. Der Unterstützungsabzug ist modellunabhängig. Zuzufolge des Leistungsfähigkeitsprinzips müsste dieser beibehalten werden. Wie hoch dieser anzusetzen wäre, ist in dieser Arbeit nicht von Interesse, weshalb auf diesen nicht näher eingegangen wird. Der Kinderabzug sowie der Abzug für allein erziehende Personen werden in den Ziff. IV. 3.3 und IV. 3.4 folgend untersucht.

#### 4. Zuweisung von Einkommen und Vermögen gestützt auf das Zivilrecht

In § 4 Ziff. V. 4.2 wurde festgehalten, dass das Einkommen und das Vermögen, insbesondere auch das selbständige Erwerbseinkommen sowie das Geschäftsvermögen, derjenigen Person zuzuteilen sind, welche das betreffende Einkommen bzw. Vermögen generiert. Das Gleiche gilt für die geschäfts- und berufsmässig begründeten Kosten, die Zinsen auf Geschäftsschulden sowie die Verluste. Gemäss Lehre und Rechtsprechung verlangt das Leistungsfähigkeitsprinzip, dass Ehepaare, eingetragene Partnerschaften und Konkubinatspaare steuerlich gleich behandelt werden. Anders als Ehepaare und eingetragene Partnerschaften sind Konkubinatspaare zivilrechtlich nicht normiert. Aus diesem Grund ist im Steuergesetz zu definieren, wann die Beziehung zwischen zwei Personen unterschiedlichen Geschlechts als gefestigt gilt, so dass das Paar steuerrechtlich als Konkubinatspaar anerkannt ist. Dies sollte dann der Fall sein, wenn das Paar seit mindestens zwei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt oder mit mindestens einem gemeinsamen Kind im gleichen Haushalt lebt. Zudem muss es sich um eine eheähnliche Gemeinschaft handeln. Das Paar hat aufzuzeigen, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>434</sup> Die in gemeinsamer Verantwortung der Eheleute, der Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner bzw. der eingetragenen Partnerinnen oder Partner ausgeübte selbständige Erwerbstätigkeit ist von beiden Personen des Paarhaushalts darzutun. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie sich einen Lohn auszahlen lassen, der bei beiden in etwa gleich hoch ist. Wird die selbständige Erwerbstätigkeit nur von einer Person des Paares ausgeübt und arbeitet die andere in untergeordneter Funktion im Betrieb mit, so ist die ausgerichtete Entschädigung unabhängig von deren Höhe steuerlich zu akzeptieren, wenn nachweislich über die Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet wurde.

---

<sup>433</sup> Die Einführung eines Haushaltsabzugs würde im Übrigen zu Wohlfahrtseinbussen führen. Der Alleinverdienerabzug ebenfalls, sofern die mit dem Abzug verbundenen Steuermindereinnahmen kompensiert würden. Vgl. § 4 Ziff. VI. 2.2 vorstehend.

<sup>434</sup> Vgl. § 4 Ziff. IV. 4. vorstehend.

Vermögenserträge, Vermögen, Schuldzinsen und Schulden sollten jeder Person des Paarhaushalts auf Grund der zivilrechtlichen Verhältnisse zugeordnet werden. Jede steuerpflichtige Person, sei es eine allein stehende Person, eine allein erziehende Person oder ein Partner bzw. eine Partnerin eines Ehepaars, eines Konkubinatspaars oder einer eingetragenen Partnerschaft, gibt die auf dem eigenen Vermögen gewachsenen Erträge bzw. die abgeflossenen Schuldzinsen, das Vermögen und die Schulden in der eigenen Steuererklärung an.<sup>435</sup> Jede steuerpflichtige Person erhält alsdann einen Einschätzungsentscheid sowie eine auf den eigenen Faktoren basierende Steuerrechnung zugestellt.

#### 5. Gleiches Steuermodell beim Bund und bei den Kantonen

Aus harmonisierungsrechtlicher Sicht wie auch aus Praktikabilitätsgründen ist es unabdingbar, dass die Kantone im Steuerharmonisierungsgesetz verpflichtet würden, ebenfalls ein Individualbesteuerungsmodell einzuführen. Ein unterschiedliches System im Bund und in den Kantonen wäre kaum handhabbar.<sup>436</sup>

#### 6. Ausblick

Aus den bisherigen Ausführungen kristallisieren sich die folgenden zentralen Punkte heraus:

- Das Existenzminimum von steuerpflichtigen Personen und der von ihnen unterhaltenen Personen sollte auf Bundes- und Kantonsebene in der Höhe des betriebsrechtlichen oder des fürsorgerischen Existenzminimums unbesteuert bleiben.<sup>437</sup> Darauf wird in den Ziff. III. und IV. 3.3 folgend einlässlich eingegangen.

---

<sup>435</sup> Vgl. § 4 Ziff. V. 4.2 vorstehend. Unter dem ausserordentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft lebende Personen deklarieren in der eigenen Steuererklärung die Hälfte des Gesamtguts und die hälftigen Erträge daraus bzw. die Schuldzinsen sowie ihr Eigengut und die daraus resultierenden Erträge bzw. die Schuldzinsen.

<sup>436</sup> Vgl. § 4 Ziff. VII. vorstehend.

<sup>437</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.3.4 vorstehend.

- Den Kinderbetreuungskosten sollte ausreichend Rechnung getragen werden.<sup>438</sup> Dies wird in Ziff. IV. 3.1 folgend erörtert.
- Allein erziehende Personen mit einem Kind sollten – vergleichbare Verhältnisse vorausgesetzt – die gleiche Steuerlast tragen wie Paarhaushalte ohne Kinder.<sup>439</sup> Dies wird in Ziff. IV. 3.4 folgend beleuchtet.

Die in den kommenden Abschnitten dargestellten Abzüge sind nicht modellspezifisch. Aus diesem Grund spielt die Höhe der Abzüge für die Modellwahl keine Rolle. Es ist also möglich, diese Abzüge sowohl in ein Individualbesteuerungsmodell als auch in ein Gemeinschaftsbesteuerungsmodell zu integrieren und auch die Höhe der Abzüge zu verändern.

### III. Existenzminimum

#### 1. Einleitende Bemerkungen

Nachstehend wird das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern auf der Basis einer dem betriebsrechtlichen und fürsorgerischen Existenzminimum angenäherten Grösse schematisch berechnet.<sup>440</sup> Diese Grösse setzt

---

<sup>438</sup> Vgl. § 2 Ziff. IV. 3.6 vorstehend.

<sup>439</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.5.3.3 vorstehend.

<sup>440</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.3.4 vorstehend. Auch Bosshard et. al., N 97 f. und 100 f. halten dafür, dass die Schematisierung einer praktischen Notwendigkeit entspringe, da die Steuerbehörden ansonsten nicht in der Lage wären, das effektive Existenzminimum jeder steuerpflichtigen Person steuerfrei zu belassen. Die individuelle Berechnung des Existenzminimums setze nämlich voraus, dass den Steuerbehörden die Höhe der Wohnungs- und Schulkosten, aber auch Krankenversicherungsprämien etc. bekannt wären. Zudem müsste die im Rahmen einer Pfändung anfallende zeitraubende und konfliktträchtige Berechnung des Existenzminimums auch bei jeder Steuereinschätzung vorgenommen werden. Eine sachgerechte Typisierung im Bereich der Sozialabzüge bedeute, dass mit der entsprechenden Pauschale im Normalfall den effektiven, privatrechtlich zwingenden Auslagen Rechnung getragen werde. Eine Steuerrechtsordnung, die sich das Ziel gesetzt habe, die steuerpflichtigen Personen nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern und damit das indisponible Einkommen von der Besteuerung auszunehmen, „sollte das Existenzminimum in Form einer angemessenen, in den Steuertarif integrierten steuerfreien Pauschale berücksichtigen.“ Bosshard et. al. sprechen damit die tarifliche Nullzone an. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn dem Existenzminimum mittels eines persönlichen Abzugs oder einer Kombination zwischen tariflicher Nullzone und einem persönlichen Abzug Rechnung getragen wird. Entscheidend ist, dass der persönliche Abzug,

sich zusammen aus einem Betrag für den Grundbedarf, den lebensnotwendigen Wohnkosten und den Kosten für die medizinische Grundversorgung. Der Betrag für den Grundbedarf richtet sich einmal nach dem Grundbetrag nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) und das andere Mal nach dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) nach den SKOS-Richtlinien. Der Grundbetrag nach SchKG deckt die notwendigen Kosten für Nahrung, Kleidung und Wäsche einschliesslich deren Instandhaltung, Körper- und Gesundheitspflege, Unterhalt der Wohnungseinrichtung, Kulturelles sowie die Energiekosten eines Schuldners oder einer Schuldnerin im Zwangsvollstreckungsverfahren ab.<sup>441</sup> „Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) entspricht den alltäglichen Verbrauchsaufwendungen in einkommensschwachen Haushaltungen und stellt somit das Mindestmass einer auf Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz dar.“<sup>442</sup> Hinzu kommen die lebensnotwendigen Wohnkosten, die entsprechend den anrechenbaren Wohnkosten nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) zu berechnen sind. Das sind diejenigen Wohnkosten, die einkommensschwachen AHV- oder IV-Rentnerinnen bzw. AHV- oder IV-Rentnern höchstens zugestanden werden. Für die Kosten der medizinischen Grundversorgung wird auf die kantonalen Durchschnittsprämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung im Jahr 2008 abgestellt.<sup>443</sup> Als Vergleichsgrösse wird ein auf der Basis des Grundbedarfs gemäss ELG berechnetes Existenzminimum, das alltägliche Verbrauchsaufwendungen von einkommensschwachen AHV- oder IV-Rentnerinnen bzw. AHV- oder IV-Rentnern abdecken will, herangezogen.<sup>444</sup>

Im Anschluss an die Bemessung des Existenzminimums auf der Basis einer dem betriebsrechtlichen oder fürsorgerischen Existenzminimum angenä-

---

die tarifliche Nullzone oder die Kombination von beiden von der Höhe her identisch sind. Vgl. Baumgartner, Kommentar Steuerrecht I/2a, N 21 zu Art. 36 DBG sowie Seidl, S. 144.

<sup>441</sup> Obergericht des Kantons Zürich, Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums, S. 2.

<sup>442</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS-Richtlinien, B.2-3. Der GBL beträgt in Einpersonenhaushalten CHF 960, in Zweipersonenhaushalten CHF 1'469, in Dreipersonenhaushalten CHF 1'786, in Vierpersonenhaushalten CHF 2'054, in Fünfpersonenhaushalten CHF 2'323 und in Sechspersonenhaushalten CHF 2'592. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS-Richtlinien, B.2-4.

<sup>443</sup> Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007 (SR 831.309.1).

<sup>444</sup> AHV/IV, Ergänzungsleistungen, S. 3.

herten Grösse folgen Ausführungen zur Berücksichtigung des Existenzminimums im geltenden Recht und im Ausland. Daraufhin wird ausgeleuchtet, in welchem Umfang dem Existenzminimum von erwachsenen allein stehenden Personen in den Reformvorschlägen der Kommission Familienbesteuerung, der Eidgenössischen Räte (Steuerpaket 2001), der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung Rechnung getragen wird.

## 2. Bemessung des Existenzminimums

### 2.1 Existenzminimum von Erwachsenen

Das „betriebsrechtliche“ Existenzminimum<sup>445</sup> für Erwachsene setzt sich zusammen aus dem monatlichen Grundbetrag von CHF 1'100 für allein stehende Personen bzw. CHF 1'550 für Paarhaushalte, was einem Jahresbetrag von CHF 13'200 bzw. CHF 18'600 entspricht.<sup>446</sup> Hinzu kommen die anrechenbaren Wohnkosten nach ELG, die für allein stehende Personen maximal CHF 13'200 jährlich und für Ehepaare sowie Personen, die mit Kindern zusammenleben, maximal CHF 15'000 pro Jahr betragen.<sup>447</sup> Weiter ist das gewogene Mittel der Durchschnittsprämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung einzurechnen, welches im Jahr 2008 CHF 3'560 entspricht.<sup>448</sup> Insgesamt beläuft sich daher das auf dieser Basis

---

<sup>445</sup> Das betriebsrechtliche Existenzminimum wird im Einzelfall höher sein, sind doch die effektiven Wohnkosten zu berücksichtigen, soweit diese nicht überhöht sind. In städtischen Verhältnissen dürften die üblichen Wohnkosten deutlich über den maximal anrechenbaren Wohnkosten nach ELG zu stehen kommen. Weiter sind in das betriebsrechtliche Existenzminimum andere Versicherungen als die Krankenpflegeversicherung nach KVG, Unterhaltsverpflichtungen, Krankheitskosten, berufliche Mehrkosten usw. einzurechnen. Diesen weiteren Kosten wird im Steuerrecht grösstenteils Rechnung getragen, jedoch nicht mittels des Tarifs bzw. eines Sozialabzugs, sondern in Form von organischen und anorganischen Abzügen.

<sup>446</sup> Obergericht des Kantons Zürich, Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums, S. 2. Diese Angaben gelten für den Kanton Zürich. Die Grundbeträge werden von jedem Kanton auf Grund der eigenen Richtlinien festgelegt.

<sup>447</sup> AHV/IV, Ergänzungsleistungen, S. 3.

<sup>448</sup> Die Durchschnittsprämien 2008 für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inklusive Unfalldeckung) betragen je nach Kanton und Prämienregion für Erwachsene zwischen CHF 2'628 und CHF 5'028. Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007 (SR 831.309.1). Das gewogene Mittel entspricht dem Durchschnitt der von jedem Kanton festgesetzten durchschnittlichen

berechnete „betriebsrechtliche“ Existenzminimum von allein stehenden Personen im Jahr 2008 auf höchstens CHF 29'960 und dasjenige von Paarhaushalten auf höchstens CHF 40'720. Bei allein erziehenden Person beträgt dieses maximal CHF 31'760.

<i>„Betriebsrechtliches“ Existenzminimum</i>	<i>Allein stehende Person</i>	<i>Ehepaar</i>	<i>Allein erziehende Person</i>
Grundbetrag nach SchKG	CHF 13'200	CHF 18'600	CHF 13'200
Anrechenbare Wohnkosten	CHF 13'200 (maximal)	CHF 15'000 (maximal)	CHF 15'000 (maximal)
Gewogenes Mittel der Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung	CHF 3'560	CHF 7'120	CHF 3'560
Total	CHF 29'960 (maximal)	CHF 40'720 (maximal)	CHF 31'760 (maximal)

Tabelle: „Betriebsrechtliches“ Existenzminimum von Erwachsenen

Das „fürsorgliche“ Existenzminimum<sup>449</sup> für Erwachsene berechnet sich wie das „betriebsrechtliche“ Existenzminimum, wobei an die Stelle des Grundbetrags nach SchKG der Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien tritt, der in einem Einpersonenhaushalt jährlich CHF 11'520 und in einem Zweipersonenhaushalt jährlich CHF 17'628 ausmacht.<sup>450</sup> Somit ist bei allein stehenden Personen von einem auf dieser Basis berechneten „fürsorglichen“ Existenzminimum von maximal CHF 28'280, bei Paarhaushalten von einem solchen von höchstens CHF 39'748 und bei allein erziehenden Personen von einem solchen von höchstens CHF 30'080 für das Jahr 2008 auszugehen.

---

Prämie für die Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung, wobei die grösseren Kantone mehrere Prämienregionen vorsehen.

<sup>449</sup> Auch das fürsorgliche Existenzminimum wird im Einzelfall höher sein, weil die SKOS-Richtlinien nebst dem Einbezug weiterer Kosten Zulagen für besondere Situationen vorsehen.

<sup>450</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS-Richtlinien, B.2-4.



<i>„Fürsorgerisches“ Existenzminimum</i>	<i>Allein stehende Person</i>	<i>Ehepaar</i>	<i>Allein erziehende Person</i>
Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien	CHF 11'520	CHF 17'628	CHF 11'520
Anrechenbare Wohnkosten	CHF 13'200 (maximal)	CHF 15'000 (maximal)	CHF 15'000 (maximal)
Gewogenes Mittel der Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung	CHF 3'560	CHF 7'120	CHF 3'560
Total	CHF 28'280 (maximal)	CHF 39'748 (maximal)	CHF 30'080 (maximal)

Tabelle: „Fürsorgerisches“ Existenzminimum von Erwachsenen

Berechnet man das Existenzminimum auf der Basis des allgemeinen Lebensbedarfs nach ELG, der für allein stehende Personen CHF 18'140 und für Ehepaare CHF 27'210 im Jahr beträgt<sup>451</sup>, so resultiert ein noch höheres Existenzminimum, nämlich ein solches von CHF 34'900 für allein stehende Personen bzw. CHF 49'330 für Ehepaare und CHF 36'700 für allein erziehende Personen.

---

<sup>451</sup> AHV/IV, Ergänzungsleistungen, S. 3.

<i>Existenzminimum nach ELG</i>	<i>Allein stehende Person</i>	<i>Ehepaar</i>	<i>Allein erziehende Person</i>
Allgemeiner Lebensbedarf nach ELG	CHF 18'140	CHF 27'210	CHF 18'140
Anrechenbare Wohnkosten	CHF 13'200 (maximal)	CHF 15'000 (maximal)	CHF 15'000 (maximal)
Gewogenes Mittel der Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung	CHF 3'560	CHF 7'120	CHF 3'560
Total	CHF 34'900 (maximal)	CHF 49'330 (maximal)	CHF 36'700 (maximal)

Tabelle: Existenzminimum von Erwachsenen nach ELG

## 2.2 Existenzminimum von Kindern

Der jährliche Grundbetrag nach SchKG macht je nach Alter des Kindes zwischen CHF 3'000 und CHF 6'000 aus<sup>452</sup>, während der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss den SKOS-Richtlinien zwischen CHF 5'184 und CHF 8'820 beträgt, je nachdem, wie viele Personen im gleichen Haushalt leben.<sup>453</sup> Der allgemeine Lebensbedarf nach ELG liegt deutlich höher, nämlich zwischen CHF 6'320 und CHF 9'480, je nach Anzahl der Kinder, welche dem gleichen Haushalt angehören.<sup>454</sup> Hinzu kommen die lebensnotwendigen Wohnkosten. Leider sieht das ELG diesbezüglich keine differenzierte Rege-

<sup>452</sup> Im Kanton Zürich beträgt der monatliche Grundbetrag nach Art. 93 SchKG für ein Kind bis zu sechs Jahren CHF 250, für ein solches von sechs bis zwölf Jahren CHF 350 und für ein Kind zwischen zwölf und 18 Jahren bzw. bis zum Abschluss der Erstausbildung CHF 500. Obergericht des Kantons Zürich, Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums, S. 2.

<sup>453</sup> Je nachdem, ob das Kind mit einer erwachsenen Person allein oder beispielsweise in einem Sechspersonenhaushalt lebt, beläuft sich sein Grundbedarf für den Lebensunterhalt auf monatlich CHF 432 (Sechspersonenhaushalt) bis CHF 735 (Zweipersonenhaushalt). Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS-Richtlinien, B.2-4.

<sup>454</sup> Der allgemeine Lebensbedarf nach ELG macht für die ersten zwei Kinder je CHF 9'480, für zwei weitere Kinder je CHF 6'320 und für jedes weitere Kind CHF 3'160 aus. AHV/IV, Ergänzungsleistungen, S. 3.

lung vor. Es unterscheidet nur zwischen allein stehenden Personen und Ehepaaren bzw. Personen, die mit Kindern leben. Die Wohnkosten der Kinder sind also bereits in den nach ELG anrechenbaren Wohnkosten der Eltern enthalten, wobei die Differenz zwischen den anrechenbaren Wohnkosten einer allein stehenden Person einerseits und einem Ehepaar bzw. einer allein erziehenden Person andererseits nur CHF 1'800 ausmacht.<sup>455</sup> Da das Existenzminimum von Kindern nach der hier vertretenen Meinung deren lebensnotwendigen Wohnkosten einschliesst, sind diese vorliegend zu schätzen. Davon ausgehend, dass die Miete eines Zimmers in einer bescheidenen Wohnung monatlich mindestens CHF 300 kosten dürfte, wird in dieser Arbeit von monatlichen Wohnkosten von CHF 300 ausgegangen, was im Jahr CHF 3'600 ausmacht. Überdies ist den Kosten der medizinischen Grundversorgung Rechnung zu tragen. Die Durchschnittsprämien 2008 für die obligatorische Krankenpflegeversicherung inklusive Unfaldeckung machen für Kinder je nach Kanton und Prämienregion zwischen CHF 648 und CHF 1'200 aus, was einem gewogenen Mittel, also dem durchschnittlichen Wert über alle Kantone und Prämienregionen gerechnet, von etwa CHF 870 entspricht.<sup>456</sup> Das „betreibungsrechtliche“ Existenzminimum für Kinder beträgt im Jahr 2008 somit je nach Alter des Kindes zwischen CHF 7'470 und CHF 10'470 und das „fürsorgerische“ Existenzminimum zwischen CHF 9'654 und CHF 13'290, je nachdem, wie viele Personen dem Haushalt angehören. Im Vergleich dazu beläuft sich das nach ELG berechnete Existenzminimum sogar auf CHF 10'790 bis CHF 13'950, je nachdem, wie viele Kinder im gleichen Haushalt leben. Die verschiedenen Existenzminima sind in der nachstehenden Tabelle zusammengestellt.

---

<sup>455</sup> Ebenda.

<sup>456</sup> Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007 (SR 831.309.1).

<i>Art des Existenzminimums</i>	<i>„Betriebsrechtliches“ Existenzminimum</i>	<i>„Fürsorgerschaftliches“ Existenzminimum</i>	<i>Existenzminimum nach ELG</i>
Grundbetrag nach SchKG	CHF 3'000 bis CHF 6'000 (je nach Alter)		
Grundbedarf für den Lebensbedarf nach den SKOS-Richtlinien		CHF 5'184 bis CHF 8'820 (je nach Anzahl Personen im Haushalt)	
Allgemeiner Lebensbedarf nach ELG			CHF 6'320 bis CHF 9'480 (je nach Anzahl Kinder im Haushalt)
Geschätzte Wohnkosten	CHF 3'600	CHF 3'600	CHF 3'600
Gewogenes Mittel der Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung	CHF 870	CHF 870	CHF 870
Total	CHF 7'470 bis CHF 10'470	CHF 9'654 bis CHF 13'290	CHF 10'790 bis CHF 13'950

Tabelle: „Betriebsrechtliches“ und „fürsorgerschaftliches“ Existenzminimum sowie Existenzminimum nach ELG von Kindern

### 3. Steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums im geltenden Recht

Im geltenden Schweizerischen Einkommenssteuerrecht wird mittels tariflichen Massnahmen, einem Versicherungsabzug und einem persönlichen Abzug für Erwachsene bzw. dem Kinderabzug bezweckt, das Existenzminimum der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen steuerfrei zu belassen.<sup>457</sup> Nachfolgend wird auf die steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums von Erwachsenen insbesondere auf Bundesebene eingegangen. Bezüglich des Existenzminimums von Kindern wird auf Ziff. IV. 3.3 folgend verwiesen.

Das Bundessteuerrecht räumt Erwachsenen keinen persönlichen Abzug ein, sondern sieht einen Doppeltarif vor, also den Grundtarif und den Verheiratedentarif bzw. Einelterntarif.<sup>458</sup> Der Sinn und Zweck eines Doppeltarifs besteht darin, die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von allein stehenden Personen und steuerpflichtigen Personen, die mit von ihnen unterhaltenen Personen zusammenleben, zu berücksichtigen.<sup>459</sup> Der Verheiratedentarif ist anwendbar auf Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben. Der Einelterntarif ist identisch mit dem Verheiratedentarif und steht verwitweten, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen steuerpflichtigen Personen zu, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Einelterntarifs sind nebst dem Zusammenleben mit einem Kind das Bestehen einer rechtlichen oder sittlichen Unterhaltungspflicht und das hauptsächliche Bestreiten des Unterhalts des Kindes.<sup>460</sup> Der Grundtarif ist auf alle übrigen steuerpflichtigen Personen anwendbar. In den Tarif ist eine Nullzone bis CHF 13'600 (Grundtarif) bzw. CHF 26'700 (Verheiratedentarif und Einelterntarif) eingebaut. Im Bundessteuerrecht wird dem Existenzminimum von allein stehenden erwachsenen Personen mittels der tariflichen Nullzone und

---

<sup>457</sup> Vgl. Baumgartner, Kommentar Steuerrecht I/2a, N 19 zu Art. 36 DBG. Für finanzielle Leistungen an unterstützungsbedürftige Personen ist überdies ein Unterstützungsabzug vorgesehen (Art. 212 Abs. 1 lit. b DBG), auf den in dieser Arbeit jedoch nicht näher eingegangen wird.

<sup>458</sup> DBG 214 Abs. 1 (Grundtarif) und Abs. 2 (Verheiratedentarif bzw. Einelterntarif). Das Steuerharmonisierungsgesetz legt in Art. 11 Abs. 1 fest, dass die Ehepaaren eingeräumte Ermässigung auch allein erziehenden Personen zu gewähren ist, ohne indessen die Form der Ermässigung festzuschreiben. Es handelt sich hierbei um eine Tarifbestimmung und damit um einen Eingriff in die Tarifautonomie der Kantone. Vgl. Ziff. IV. 3.4.2 folgend.

<sup>459</sup> Bosshard et. al., S. 203; Locher, DBG-Kommentar, N 9 zu Art. 36 DBG.

<sup>460</sup> Bosshard et. al., S. 221.

einem Versicherungsabzug in der Höhe von CHF 1'700, insgesamt somit im Umfang von CHF 15'300, teilweise Rechnung getragen, was deutlich unter dem „betreibungsrechtlichen“ und „fürsorgerischen“ Existenzminimum liegt. Bei Verheirateten beträgt der Versicherungsabzug CHF 3'300. Das Existenzminimum jeder Person eines Ehepaars wird somit in vergleichbarem Umfang, nämlich im Ausmass von CHF 15'000 teilweise berücksichtigt. Auf allein erziehende Personen findet die tarifliche Nullzone von Ehepaaren und der Versicherungsabzug von allein stehenden Personen Anwendung. Somit bleiben die ersten CHF 28'400 bei allein erziehenden Personen unbesteuert.

<i>Tarif</i>	<i>Grundtarif</i>	<i>Verheirateten- tarif</i>	<i>Einelterntarif</i>
anwendbar auf	Alle steuerpflichtigen Personen, die keinen Anspruch auf den Verheirateten- oder den Einzelterntarif haben	Ehepaare, die in ungetrennter Ehe leben	Allein erziehende Personen sowie steuerpflichtige Personen, die mit unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben
Tarifliche Nullzone	CHF 13'600	CHF 26'700	CHF 26'700
Versicherungsabzug	CHF 1'700	CHF 3'300	CHF 1'700
Höhe des Existenzminimums im geltenden Recht	CHF 15'300	CHF 30'000 bzw. CHF 15'000 pro Person	CHF 28'400

Tabelle: Existenzminimum von Erwachsenen im geltenden Recht

Alle Kantone ausser Obwalden, Genf und Wallis sehen entweder einen Doppeltarif<sup>461</sup>, ein Teil- oder Vollsplitting<sup>462</sup>, ein limitiertes Teilsplitting<sup>463</sup> oder eine Konsumeinheitenbesteuerung<sup>464</sup> vor. Diese tariflichen Massnahmen werden in einigen Kantonen mit einem persönlichen Abzug kombiniert, um das Existenzminimum zumindest teilweise freizustellen.<sup>465</sup>

#### 4. Regelung im Ausland

Die von der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung untersuchten Länder – Deutschland, Österreich, Schweden und Grossbritannien – sehen in ihren Steuergesetzen einen Einheitstarif vor. Deutschland und Österreich haben eine Nullzone in den Steuertarif eingebaut. Ein persönlicher Abzug ist nicht vorgesehen. Der Steuertarif von Grossbritannien verfügt über keine Nullzone und derjenige von Schweden nur, wenn es sich um Erwerbseinkommen, nicht aber um Einkommen aus Grund- oder Kapitalvermögen handelt. Schweden gewährt allen steuerpflichtigen Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, einen persönlichen Abzug, der von der Höhe des erzielten Einkommens abhängt und nicht übertragbar ist. Auch Grossbritannien räumt steuerpflichtigen Personen einen persönlichen Abzug ein, der ebenfalls nicht übertragbar ist. Die Höhe dieses Abzugs hängt vom Alter der steuerpflichtigen Person sowie von der Einkommenshöhe ab.<sup>466</sup>

In Deutschland ist das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei. Dabei wird die Familie über die Kinder definiert. Wer also allein oder zu zweit mit Kindern zusammenlebt, bildet eine Familie. Die Höhe des Existenzminimums richtet sich nach dem Sozialhilferecht. Deutschland trägt den zivilrechtlich zwingenden Unterhaltsleistungen Rechnung. Das bedeutet, dass das, was die unterhaltsverpflichtete Person an eine unterhaltsberechtigte Person leisten muss, nicht an den Staat abgeführt werden kann. Dies gilt jedoch nur für gesetzliche Unterhaltspflichten. Demzufolge gewährt das deutsche

---

<sup>461</sup> Es sind dies die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Glarus, Jura, Luzern, Solothurn, Tessin, Uri, Zug und Zürich.

<sup>462</sup> Die Kantone Freiburg, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz und Thurgau kennen ein Teilsplitting. Für ein Vollsplitting haben sich die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden und St. Gallen entschieden.

<sup>463</sup> Zur Ermittlung des Steuersatzes werden im Kanton Graubünden vom gesamten steuerbaren Einkommen 40 Prozent, mindestens CHF 8'400 und höchstens CHF 42'000, abgezogen.

<sup>464</sup> Die Konsumeinheitenbesteuerung wird im Kanton Waadt praktiziert.

<sup>465</sup> Vgl. zum Ganzen ESTV, Sozialabzüge vom Einkommen.

<sup>466</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 1, 11, 14 f., 18, 20, 23 und 25.

Steuerrecht keinen Existenzminimumabzug für den nichterwerbstätigen Konkubinatspartner oder die nichterwerbstätige Konkubinatspartnerin.<sup>467</sup> Anders als in Deutschland ist das Existenzminimum weder in Österreich, Schweden noch in Grossbritannien steuerfrei.<sup>468</sup>

## 5. Reformvorschläge

Die Kommission Familienbesteuerung berücksichtigte das Existenzminimum von allein stehenden erwachsenen Personen in ihrem Schlussbericht von 1998 wie folgt:<sup>469</sup>

- „Vollsplitting mit Wahlrecht“: Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 10'000 und einem Divisor von 2 für Ehepaare sowie Konkubinatspaare, die das Wahlrecht ausüben. Persönlicher Abzug (in allen Modellen als allgemeiner Abzug bezeichnet) von CHF 2'000, Haushaltsabzug für allein stehende und allein erziehende Personen von CHF 6'000, Alleinerzieherabzug von maximal CHF 5'000 sowie Abzug für die effektiven Versicherungsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Letzterem liegt das gewogene Mittel der Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung inklusive Unfaldeckung, welches im Jahr 1998 CHF 2'200 betrug und im Jahr 2008 CHF 3'560 ausmacht, zu Grunde. Das Existenzminimum von allein stehenden Personen wird somit im Umfang von CHF 20'200 berücksichtigt.
- „Individualbesteuerung modifiziert“: Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 5'000, persönlicher Abzug von CHF 7'500, Haushaltsabzug für allein stehende und allein erziehende Personen von CHF 3'000, Alleinerzieherabzug von maximal CHF 5'000, Alleinverdienerabzug von maximal CHF 10'000 sowie Abzug für die effektiven Versicherungsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Dem Existenzminimum von allein stehenden Personen wird bei diesem Modell im Ausmass von CHF 17'700 Rechnung getragen.
- „Familiensplitting“: Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 5'000 und einem Divisor von 2 für Paarhaushalte mit unmündigen Kindern. Per-

---

<sup>467</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>468</sup> Ebenda, S. 23.

<sup>469</sup> Schlussbericht, S. 56, 69, 73 f. und 78.



sönlicher Abzug von CHF 11'000, Haushaltsabzug für allein stehende und allein erziehende Personen von CHF 1'200, Alleinerzieherabzug von maximal CHF 10'000 sowie Abzug für die effektiven Versicherungsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Das Existenzminimum von allein stehenden Personen findet in diesem Modell im Umfang von CHF 19'400 Berücksichtigung.

Die Kommission Familienbesteuerung beachtete das Existenzminimum von allein stehenden erwachsenen Personen je nach Modell mit CHF 17'700 bis CHF 20'200. Will man den seither gestiegenen Krankenkassenprämien Rechnung tragen, so erhöhen sich diese Beträge um CHF 1'360, da das gewogene Mittel der Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung von CHF 2'200 im Jahr 1998 auf CHF 3'560 im Jahr 2008 gestiegen ist. Der persönliche Abzug, der Versicherungsabzug sowie – beim Modell „Individualbesteuerung modifiziert“ der Alleinverdienerabzug – sind bei Ehepaaren übertragbar. Bei Konkubinatspaaren sind diese Abzüge übertragbar, sofern Konkubinatspaare von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen.

Im Steuerpaket 2001 wird das Existenzminimum von allein stehenden erwachsenen Personen mittels eines Einheitstarifs mit einer Nullzone von CHF 15'200 und einem Divisor von 1,9 für Ehepaare sowie den folgenden Abzügen berücksichtigt:<sup>470</sup>

- Persönlicher Abzug (bezeichnet als allgemeiner Abzug) von CHF 1'500;
- Haushaltsabzugs für allein stehende und allein erziehende Personen von CHF 11'700;
- Alleinerzieherabzug von maximal CHF 5'900;
- Abzug für die effektiven Versicherungsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung berechnet nach dem kantonalen Durchschnitt der Prämien der Krankenpflegeversicherung inklusive Unfaldeckung. Dieser macht im Jahr 2008 je nach Kanton und Prämienregion zwischen CHF 2'628 und CHF 5'028 aus.

---

<sup>470</sup> Steuerpaket 2001, S. 4502 ff.; Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007 (SR 831.309.1). In den Beträgen ist der Ausgleich der kalten Progression berücksichtigt. Botschaft Ausgleich der kalten Progression, S. 1308 f. sowie DBG, Ausgleich der kalten Progression, S. 1381.

Das Existenzminimum von allein stehenden erwachsenen Personen würde im Jahr 2008 somit im Umfang von mindestens CHF 31'028 Berücksichtigung finden. Der persönliche Abzug sowie der Versicherungsabzug sind einzig bei Ehepaaren übertragbar.

Die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zeigte in ihrem Bericht die Abzüge, die in den einzelnen Modellen zur Anwendung gelangen, auf, legte aber deren Höhe nicht fest. Je nach Berechnungsvariante verändert sich diese bei einigen Abzügen. Auch der Tarif, ein Einheitstarif, variiert je nach Variante der Berechnung. Während der Versicherungsabzug und der Haushaltsabzug in allen drei Berechnungsbeispielen gleich hoch sind, nämlich CHF 2'200 (Versicherungsabzug) bzw. CHF 3'000 (Haushaltsabzug), beträgt der Eineinkommensabzug bei den beiden Individualbesteuerungsmodellen „Konsequente Individualbesteuerung“ und „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ einmal CHF 10'000 und ein anderes Mal CHF 30'000.<sup>471</sup> Das Modell „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ sieht keinen Eineinkommensabzug vor. Die tarifliche Nullzone bewegt sich in den Berechnungsbeispielen zwischen CHF 15'000 und 16'600.<sup>472</sup> Ein persönlicher Abzug wird nicht gewährt, ebenso wenig ein Abzug für allein erziehende Personen. Aus dieser Auflistung geht hervor, dass das Existenzminimum von allein stehenden Personen mit mindestens CHF 20'200 berücksichtigt wird. Nicht konsumierte Abzüge einer Person des Ehepaars können nicht auf die Ehepartnerin oder den Ehepartner übertragen werden.<sup>473</sup>

Dem Existenzminimum von allein stehenden erwachsenen Personen wird bei den von der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschlagenen Modellen wie folgt beachtet:

- „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“: Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 21'900, Versicherungsabzug von CHF 1'700, Haushaltsabzug für allein stehende und allein erziehende Personen von CHF 5'000, Eineinkommensabzug von CHF 15'000 und Alleinerzieherabzug von maximal CHF 6'000. Das

---

<sup>471</sup> Aus der Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung geht nicht hervor, warum gerade diese Betragshöhen gewählt wurden.

<sup>472</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 2 „Datenmaterial zu Tarifen, Abzügen und Steuerbelastungsberechnungen“, S. 2 f., 34 f. und 66 f.

<sup>473</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 46 und 125.

Existenzminimum von allein stehenden Personen findet somit im Ausmass von CHF 28'600 Berücksichtigung. Der Versicherungsabzug ist unter Eheleuten und eingetragenen Partnerinnen oder Partnern übertragbar, nicht aber der Alleinverdienerabzug.<sup>474</sup>

- „Zusammenveranlagung mit Splitting“: Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 16'000 und einem Divisor von 2 für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften. Versicherungsabzug von CHF 1'700, Haushaltsabzug für allein stehende und allein erziehende Personen von CHF 3'200 sowie Alleinerzieherabzug von maximal CHF 6'000. Das Existenzminimum von allein stehenden Personen wird im Ausmass von CHF 20'900 berücksichtigt.<sup>475</sup>
- „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“: Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 18'000 und einem Divisor von 1,7 für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften. Versicherungsabzug von CHF 1'700, Haushaltsabzug für allein stehende und allein erziehende Personen von CHF 2'000 und Alleinerzieherabzug von maximal CHF 6'000. Das Existenzminimum von allein stehenden Personen findet somit im Umfang von CHF 21'700 Beachtung.<sup>476</sup>
- „Zusammenveranlagung mit Doppeltarif“: Doppeltarif mit einer Nullzone von CHF 13'600 (Grundtarif) bzw. CHF 17'500 (Verheirateten- und Einzelnerntarif). Versicherungsabzug von CHF 1'700, Zweiverdienerabzug von höchstens CHF 30'000 und Verheiratetenabzug von höchstens CHF 5'000. Das Existenzminimum von allein stehenden Personen wird im Ausmass von CHF 15'300 berücksichtigt.<sup>477</sup>

Die Eidgenössische Steuerverwaltung trug dem Existenzminimum von allein stehenden erwachsenen Personen je nach Modell im Umfang von CHF 15'300

---

<sup>474</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 15, 21 f. und 25 sowie Anhang 1 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 f.

<sup>475</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 15 und 34 f. sowie Anhang 2 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Vollsplitting‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 f.

<sup>476</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 15 und 40 sowie Anhang 3 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 f.

<sup>477</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 15 und 50 f. sowie Anhang 4 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Zusammenveranlagung mit Doppeltarif‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 bis 4.

bis CHF 28'600 Rechnung. Ein persönlicher Abzug ist in keinem Modell vorgesehen. Der Versicherungsabzug ist bei Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften bei allen Modellen mit Ausnahme der Variante der reinen Individualbesteuerung des Modells „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ übertragbar. Bei Konkubinatspaaren demgegenüber ist die Übertragbarkeit des Versicherungsabzugs in keinem Modell vorgesehen.

## 6. Würdigung

Nach der hier vertretenen Meinung sollte das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei sein. Anders als in Deutschland soll indessen nicht nur zivilrechtlich zwingenden Unterhaltsleistungen Rechnung getragen werden. Das Existenzminimum muss in jedem Fall steuerfrei sein, unabhängig davon, ob die Unterhaltsleistung auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruht, wie dies bei Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften der Fall ist<sup>478</sup>, oder ob die Unterhaltsleistung gestützt auf eine sittliche Verpflichtung gegenüber dem Konkubinatspartner oder der Konkubinatspartnerin erbracht wird. Entscheidend sollte einzig sein, dass eine Person des Paarhaushalts den Lebensunterhalt der anderen Person zumindest teilweise bestreitet. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der leistenden Person verringert sich nämlich unabhängig davon, ob sie verheiratet ist, in eingetragener Partnerschaft oder in einem Konkubinat lebt. Eine solche Regelung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass sich Ehe- und Konkubinatspaare nach herrschender Lehre und Rechtsprechung hinsichtlich der Einkommenssteuer in vergleichbaren Verhältnissen befinden.<sup>479</sup>

Soll das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder unabhängig vom Zivilstand steuerfrei bleiben, so bedingt dies die Übertragbarkeit der Steuerermässigung von der einen Person des Paarhaushalts auf die andere Person, wie dies die Kommission Familienbesteuerung für Ehepaare sowie für Konkubinatspaare, die von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen, bereits vorsahe.<sup>480</sup> Dies ist einfacher in Form eines persönlichen Abzugs als mittels einer Nullzone im Tarif möglich. Deshalb werden ein persönlicher Abzug in der Höhe der auf der Basis des betriebsrechtlichen oder fürsorgerischen Existenzminimums berechneten Grösse sowie ein Einheitstarif ohne Nullzone

---

<sup>478</sup> Art. 159 ZGB sowie Art. 12 PartG.

<sup>479</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.4.2.1 vorstehend.

<sup>480</sup> Vgl. Ziff. 5. vorstehend.

vorgeschlagen. Wie im geltenden Recht ist aus Praktikabilitätsgründen ein Mindestbetrag für den Bezug der Steuern festzusetzen.<sup>481</sup>

Die Übertragbarkeit des persönlichen Abzugs, soweit dieser nicht konsumiert werden kann, setzt in einem Individualbesteuerungsmodell voraus, dass die steuerpflichtige Person, die für den Unterhalt ihres Partners oder ihrer Partnerin teilweise oder vollständig aufkommt, den Nachweis für diesen Umstand zu erbringen hat und die Übertragbarkeit des persönlichen Abzugs auch beantragen muss. Betreffend Letzterem wäre im Steuererklärungshauptformular neu eine Zeile für den persönlichen Abzug des Partners oder der Partnerin vorzusehen. Der Nachweis könnte mittels ausgefüllter Steuererklärung des unterstützten Partners bzw. der unterstützten Partnerin erbracht werden.

Dem Existenzminimum von Erwachsenen soll nach dem hier eingenommenen Standpunkt mittels eines persönlichen Abzugs Rechnung getragen werden, der die alltäglichen Verbrauchsaufwendungen, die lebensnotwendigen Wohnkosten und die durchschnittlichen Kosten der medizinischen Grundversorgung schematisch berücksichtigt. Der Tarif ist als Einheitstarif ohne Nullzone mittels Simulationen entsprechend den Ausgaben-Äquivalenzskalen auszugestalten. Der Versicherungsabzug des geltenden Rechts<sup>482</sup> entfällt, da die Kosten der medizinischen Grundversorgung im Existenzminimum eingerechnet sind und neu mittels des persönlichen Abzugs abgegolten werden.<sup>483</sup> In Anbetracht dessen, dass das in dieser Arbeit berechnete Existenzminimum von allein stehenden Personen im Jahr 2008 (höchstens) zwischen CHF 28'280 und 34'900 und dasjenige eines Paarhaushalts (höchstens) zwischen CHF 39'748 und CHF 49'330 beträgt, wird ein persönlicher Abzug in der Höhe von mindestens CHF 20'000 pro Person vorgeschlagen. Dies ent-

---

<sup>481</sup> Das Bezugsminimum beträgt im geltenden Recht CHF 25 (Art. 214 Abs. 3 DBG).

<sup>482</sup> Mit dem Versicherungsabzug wird bezweckt, die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht obligatorische Unfallversicherung sowie für die Zinsen von Sparkapitalien von Erwachsenen und Kindern bis zu einem bestimmten Maximum abzugelten. Es handelt sich hierbei um einen anorganischen Abzug. In der überwiegenden Mehrheit der Kantone sind allein die Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung höher als der im geltenden Recht vorgesehene Versicherungsabzug für Erwachsene und Kinder. Vgl. ESTV, Versicherungsabzug; Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007 (SR 831.309.1).

<sup>483</sup> Die Kommission Familienbesteuerung sprach sich dafür aus, bei der obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung die effektiven Versicherungsprämien in Form eines anorganischen Abzugs zum Abzug zuzulassen und dafür den allgemeinen Versicherungsabzug zu streichen. Schlussbericht, S. 51 und 56.

spricht einem monatlichen Einkommen von CHF 1'667.<sup>484</sup> Die tiefste Grösse bildet jeweils das „fürsorgerische“ Existenzminimum, weshalb – wie in Deutschland – auf dieses abgestellt wird. Es wird davon ausgegangen, dass die alltäglichen Verbrauchsaufwendungen nach den SKOS-Richtlinien mit CHF 11'520 für allein stehende Personen, wie auch die Kosten der medizinischen Grundversorgung in der durchschnittlichen Höhe von CHF 3'560 unvermeidbar sind. Damit bleiben einer allein stehenden Person für die Wohnkosten knapp CHF 5'000 im Jahr, was insbesondere in städtischen Verhältnissen sehr bescheiden ist. Der Betrag von CHF 20'000 pro Jahr für eine erwachsene Person wird als Minimum angesehen, damit ein einigermaßen menschenwürdiges Dasein geführt werden kann. Im DBG und im StHG sollte das Existenzminimum bundesrechtlich definiert und dieses so definierte Existenzminimum im DBG und in den kantonalen Steuergesetzen steuerfrei belassen werden.<sup>485</sup> Dieser Betrag ist zwar rund ein Drittel höher als im geltenden Recht. In den Reformvorschlägen wird dieses Minimum für den Lebensunterhalt von der Betragshöhe her jedoch mehrheitlich und zum Teil auch deutlich übertroffen, wie aus Ziff. 5. oben stehend klar hervorgeht.

---

<sup>484</sup> Erzielt eine Person eines Paarhaushalts ein jährliches Nettoeinkommen von CHF 15'000, so ist ihr persönlicher Abzug im Umfang von CHF 5'000 auf den Partner oder die Partnerin übertragbar. Die Berufsauslagen wurden in diesem einfachen Berechnungsbeispiel ausser Acht gelassen. Die Revision des Einkommenssteuerrechts würde die Gelegenheit bieten, die geltende Regelung der Berufsauslagen zu überdenken und allenfalls eine Neuregelung vorzusehen. Dies würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, weshalb an dieser Stelle nur auf diese Möglichkeit hingewiesen wird.

<sup>485</sup> Die Definition könnte im DBG wie folgt lauten: Das Existenzminimum setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien, dem gewogenen Mittel der kantonalen Durchschnittsprämien für die Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung der betreffenden Steuerperiode sowie der Hälfte der anrechenbaren Wohnkosten für allein stehende Personen nach ELG. Das Existenzminimum bleibt steuerfrei. Das auf dieser Basis berechnete Existenzminimum beträgt im Jahr 2008 CHF 21'680. Im StHG wäre die Definition dahingehend zu modifizieren, dass nicht das gewogene Mittel der kantonalen Durchschnittsprämien einbezogen würde, sondern die in der betreffenden Steuerperiode geltenden kantonalen Durchschnittsprämien für die Krankenpflegeversicherung inklusive Unfalldeckung. Das auf dieser Basis berechnete Existenzminimum macht im Jahr 2008 zwischen CHF 20'748 und CHF 23'148 aus. Dies ist ein Verstoß gegen die Tarifautonomie der Kantone, da den Kantonen die Höhe des Abzugs implizit vorgeschrieben wird.

## IV. Kinderbelange

### 1. Einleitende Bemerkungen

Der Umstand, dass die Familienformen heute sehr vielfältig sind, bringt es mit sich, dass sowohl bei einem Individualbesteuerungsmodell als auch bei einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell bezüglich der Steuerfaktoren der Kinder sowie der kinderbedingten Abzüge Regelungen für verschiedene Familienkonstellationen zu treffen sind. Nachstehend werden die Besteuerung der Kinder, die kinderbedingten Abzüge sowie die Situation von allein erziehenden Personen im geltenden Recht, in ausgewählten europäischen Ländern, gemäss den Reformvorschlägen der Kommission Familienbesteuerung, der Eidgenössischen Räte (Steuerpaket 2001), der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie de lege ferenda dargestellt.<sup>486</sup>

---

<sup>486</sup> Die Pro Familia Schweiz schlug in ihrer Vernehmlassungsantwort zum Systementscheid bei Ehepaarbesteuerung ein weiteres Modell vor, das sog. Elternmodell. Gemäss diesem Modell, das lediglich in den Grundzügen dargestellt ist, entscheidet nicht der Zivilstand, sondern die Existenz von Kindern über die Form der Besteuerung. Ab der Geburt des ersten Kindes bis zum Abschluss der Erstausbildung des jüngsten Kindes bzw. bis zum Wegfall der Unterhaltspflicht wird der sog. Elterntarif angewendet, der deutlich tiefer ist als der Einzeltarif und der die bisherigen Abzüge für Kinder, für Kinderbetreuung, für Unterhaltsbeiträge und für Versicherung ersetzt. Der Kinderzahl wird ab dem zweiten Kind mit einem Kinderabzug Rechnung getragen, der beiden Elternteilen je hälftig zugerechnet wird. Einverdienerpaaren steht ein Einverdienerabzug zu. Vgl. Pro Familia Schweiz, Vernehmlassungsantwort, S. 2 und 4 sowie Waber, Familien, S. 19. Das Modell erinnert an die Variante „Familiensplitting“ der Kommission Familienbesteuerung, ist indessen zu wenig ausgereift, als dass hierzu Position bezogen werden könnte. Vgl. Schlussbericht, S. 77 ff. Nationalrätin Lucrezia Meier-Schatz reichte am 13. Dezember 2006 das Postulat „Familienbesteuerung. Das Kind als Ausgangspunkt“ ein, in welchem sie den Bundesrat ersuchte, einen Bericht zu erstellen, in welchem er Modelle einer Familienbesteuerung und deren Folgen darlegt, wobei nicht mehr die Eheschliessung, sondern die Unterhaltspflicht für Kinder für eine geringere Familienbesteuerung massgebend sein soll. Das Postulat, das die Ausgangslage für die Vernehmlassungsantwort der Pro Familia Schweiz gewesen sein dürfte, wurde vom Nationalrat am 1. Oktober 2007 an den Bundesrat überwiesen.

## 2. Besteuerung der Kinder

### 2.1 Geltendes Recht

Im geltenden Recht werden minderjährige Kinder nur für ihr Erwerbseinkommen und – auf kantonaler Ebene auch für Grundstückgewinne – selbständig besteuert. Ansonsten wird das Einkommen und das Vermögen<sup>487</sup> von Kindern unter elterlicher Sorge den sorgeberechtigten Eltern bzw. dem sorgeberechtigten Elternteil zugerechnet.<sup>488</sup> Werden die Eltern gemeinschaftlich besteuert, so wird das übrige Einkommen und Vermögen der Kinder zum Einkommen der Eltern hinzugerechnet. Sind die Eltern ledig, getrennt lebend oder geschieden, so ist zu unterscheiden, ob beide Elternteile sorgeberechtigt sind oder ob nur einem Elternteil die elterliche Sorge zukommt.

Ist nur ein Elternteil sorgeberechtigt, so hat dieser das übrige Einkommen und Vermögen des Kindes bzw. der Kinder zu versteuern. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge lediger, getrennt lebender oder geschiedener Eltern ist das übrige Einkommen und Vermögen der Kinder auf Bundesebene demjenigen Elternteil zuzurechnen, dem der Eineltern tarif nach Art. 214 Abs. 2 DBG zusteht.<sup>489</sup> Laut dieser Bestimmung hat der verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Elternteil, der mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenlebt und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet, Anspruch auf den Eineltern tarif. Das Zusammenleben mit einem Kind bildet somit die eine Voraussetzung. Die andere Voraussetzung ist, dass der mit dem Kind zusammenlebende Elternteil gleichzeitig den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestreitet. Die Beantwortung der Frage, wann der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird, ist komplex. Diesbezüglich sieht das Kreisschreiben Familienbesteuerung der Eidgenössischen Steuerverwaltung folgende Regelung vor:

Leben die nicht verheirateten Eltern zusammen, so hat derjenige Elternteil ein Anrecht auf den Eineltern tarif, der den grösseren finanziellen Beitrag erbringt. Dies ist derjenige Elternteil, der das höhere Einkommen erzielt. Sofern

---

<sup>487</sup> Das Vermögen wird nur von den Kantonen, nicht jedoch vom Bund besteuert. Allerdings muss die Besteuerung der Kinder auch im StHG geregelt werden, weshalb sich die Ausführungen bezüglich der Zuordnung des Einkommens der Kinder immer auch auf deren Vermögen beziehen, selbst wenn dies nicht speziell erwähnt ist.

<sup>488</sup> Art. 9 Abs. 2 DBG sowie Art. 3 Abs. 3 StHG.

<sup>489</sup> ESTV, Kreisschreiben Familienbesteuerung, S. 2.



beide Elternteile gleich hohe finanzielle Beiträge leisten, bildet der bedeutendere Anteil an der tatsächlichen Betreuung das Kriterium für die Wahl des anzuwendenden Tarifs.<sup>490</sup> Leben die nicht verheirateten Eltern stattdessen in zwei verschiedenen Haushalten, so wird zusätzlich unterschieden, ob eine alternierende Obhut vorliegt oder nicht. Ohne alternierende Obhut hat derjenige Elternteil Anspruch auf den Einelterntarif, der mit dem Kind zusammenlebt, wobei die Eidgenössische Steuerverwaltung davon ausgeht, dass der andere Elternteil Kinderunterhaltsbeiträge bezahlt.<sup>491</sup> Bei alternierender Obhut gilt das Gleiche, wenn ein Unterhaltsbeitrag erbracht wird. Andernfalls wird der Einelterntarif demjenigen Elternteil zugestanden, der den bedeutenderen Anteil an der tatsächlichen Betreuung erbringt. Sind die Betreuungsanteile der beiden Elternteile gleich hoch, so bildet das höhere Einkommen das entscheidende Kriterium für die Wahl des anzuwendenden Tarifs.<sup>492</sup>

Anders als die Eidgenössische Steuerverwaltung, die den Einelterntarif bei gemeinsamer elterlicher Sorge stets nur einem Elternteil zuteilt, halten Erich und Hans-Rudolf Bosshard sowie Werner Lüdin und Peter Locher dafür, beiden Elternteilen den Verheirateten- bzw. Einelterntarif zu gewähren, wenn beide Elternteile ungefähr gleich viel an den Unterhalt des Kindes beisteuern und keine Kinderunterhaltsbeiträge ausgerichtet werden. Als Begründung bringen sie vor, dass beide Elternteile eine Infrastruktur für das Kind unterhalten müssen.<sup>493</sup>

Da die Kantone in tariflichen Fragen autonom sind, kennen sie teilweise andere Zurechnungsregelungen.<sup>494</sup>

---

<sup>490</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>491</sup> Ebenda, S. 4. Werden keine Unterhaltsbeiträge bezahlt, so müsste die beschriebene Regelung erst recht gelten, da der Elternteil, der mit dem Kind zusammenlebt, diesfalls vollumfänglich für das Kind aufkommt.

<sup>492</sup> Ebenda.

<sup>493</sup> Bosshard et. al., S. 218; Locher, DBG-Kommentar, N 16 zu Art. 36 DBG.

<sup>494</sup> Im Kanton Bern beispielsweise wird das übrige Einkommen von minderjährigen Kindern geschiedener, gerichtlich oder tatsächlich getrennter Eltern, welche das gemeinsame Sorgerecht ausüben, dem Inhaber oder der Inhaberin der Obhut zugewiesen. Bei gemeinsamer Obhut erfolgt eine je hälftige Zuweisung (Art. 10 Abs. 2 Steuergesetz des Kantons Bern). Im Kanton Zürich geschieht die Zurechnung diesfalls bei demjenigen Elternteil, dem der Kinderabzug zusteht. Dies ist der Elternteil, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird (§ 7 Abs. 3 i. V. m. 34 Abs. 1 lit. a al. 2 Steuergesetz des Kantons Zürich).

## 2.2 Regelung im Ausland

Die von der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung untersuchten Länder – Deutschland, Österreich, Schweden und Grossbritannien – sehen allesamt die selbständige Steuerpflicht der Kinder vor. Dies bedeutet, dass die unmündigen wie die volljährigen Kinder für jegliches Einkommen selbständig besteuert werden. Während das Steuermodell von Deutschland ein Wahlrecht zwischen Individualbesteuerung und Gemeinschaftsbesteuerung mit Vollsplitting für Ehepaare vorsieht, sind die Steuermodelle von Österreich, Schweden und Grossbritannien Individualbesteuerungsmodelle.<sup>495</sup>

## 2.3 Reformvorschläge

Die Kommission Familienbesteuerung sprach sich für die Beibehaltung der heutigen Regelung aus. Begründet hatte sie dies im Wesentlichen mit dem hohen Zusatzaufwand, der für die kantonalen Steuerverwaltungen bei der Einführung der selbständigen Steuerpflicht der Kinder resultieren würde sowie mit dem Umstand, dass Einkommensquellen auf die Kinder übertragen werden könnten, was zu einer Reduktion der Steuerbelastung führte. Eingewendet wurde überdies, dass die Ausscheidung von gebundenem und freiem Kindsvermögen praktisch nicht durchführbar wäre.<sup>496</sup> Beim Modell „Individualbesteuerung modifiziert“ wird das Einkommen der minderjährigen Kin-

---

<sup>495</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 2, 7, 13, 17 und 23, welche sich auf die Untersuchungen der Kommission Familienbesteuerung abstützt. Vgl. Schlussbericht, Anhang Nr. 2: „Ländervergleiche“.

<sup>496</sup> Das freie Kindsvermögen steht in der Verwaltung und Nutzung des Kindes. Demgegenüber wird das gebundene Kindsvermögen durch die Eltern verwaltet. Dessen Erträge – und unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen auch die Substanz – können für den Unterhalt des Kindes genutzt werden. Schlussbericht, S. 47. Die Verwendung der Erträge und die Anzehrung des Kindsvermögens sind in Art. 319 und 320 ZGB geregelt. Art. 321 bis 323 ZGB befassen sich mit dem freien Kindsvermögen. Casanova, S. 97 ff. erachtet es als stossend, dass die bezüglich der nicht angezehrten Erträge des Kindsvermögens überwälzbare Steuerlast je nach Höhe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Inhabers oder der Inhaberin der elterlichen Sorge zunimmt. Dass das freie Kindsvermögen und die Erträge daraus mit den Steuerfaktoren der Eltern zusammengerechnet werden, stelle eine schwerwiegende Verletzung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dar. Die dargelegte unzulässige Mehrbelastung im Zusammenhang mit der unselbständigen Steuerpflicht des Kindes müsse vom Gesetzgeber oder allenfalls vom Verfassungsrichter behoben werden. Diesem Postulat dürften weder blosse Praktikabilitätsüberlegungen noch die Angst vor Steuerumgehungen durch Aufteilung der vorhandenen Vermögenswerte entgegenstehen.

der den Eltern je hälftig zugerechnet, soweit es sich nicht um Erwerbseinkommen sowie – auf kantonaler Ebene – um Grundstückgewinne handelt, für welche die Kinder selbständig steuerpflichtig sind. Sind die Eltern getrennt oder geschieden, so wird das übrige Einkommen der Kinder demjenigen Elternteil zugeteilt, der zusammen mit den Kindern lebt.<sup>497</sup>

Gemäss Art. 9 Abs. 2 und 3 Gesetzesentwurf des Steuerpakets 2001 versteuern Eltern, welche die elterliche Sorge für ein Kind ausüben, dessen Einkommen wie eigenes. Für Einkünfte aus eigener Erwerbstätigkeit wird das Kind selbständig besteuert. „Üben Eltern, die nicht zusammen veranlagt werden, die elterliche Sorge gemeinsam aus, so versteuert derjenige Elternteil das Einkommen des Kindes, der überwiegend für das Kind sorgt.“<sup>498</sup>

Laut der Studie zur Individualbesteuerung sollen unmündige Kinder wie bisher nur für ihr Erwerbseinkommen selbständig besteuert werden. Begründet wird die Beibehaltung des Status quo mit verfahrensökonomischen Überlegungen sowie der Angst vor steuerrelevanten Vermögenstransaktionen innerhalb der Familie.<sup>499</sup> Die Zuordnung des übrigen Einkommens und des Vermögens zum Einkommen bzw. zum Vermögen der Eltern richtet sich nach der elterlichen Sorge. Das bedeutet, dass Verheirateten die Faktoren der Kinder je hälftig zugerechnet werden. Bei geschiedenen sowie rechtlich oder tatsächlich getrennten Eltern ist die steuerliche Zuordnung der Einkünfte und Vermögenswerte der Kinder abhängig von der Ausgestaltung der elterlichen Sorge: Bei gemeinsamer elterlicher Sorge versteuern die Eltern die Einkünfte und Vermögenswerte der Kinder je hälftig. Bei alleiniger elterlicher Sorge versteuert der sorgeberechtigte Elternteil die Einkünfte und Vermögenswerte der Kinder allein.<sup>500</sup> Diese Regelung findet auf die Modelle „Konsequente

---

<sup>497</sup> Schlussbericht, S. 72. Darin ist keine Regelung für nicht gemeinsam besteuerte Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge vorgesehen, weil die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, welche u. a. das neue Scheidungsrecht und das Kindesrecht betrifft, damals noch nicht in Kraft war (vgl. ZGB, Revision).

<sup>498</sup> Steuerpaket 2001, S. 4498.

<sup>499</sup> „Diese Regelung drängt sich in erster Linie aus Gründen der Verfahrensökonomie auf. Eine separate Besteuerung der minderjährigen Kinder würde zu einer massiven Steigerung der Anzahl der Steuerpflichtigen und zu einer markanten Zunahme der Veranlagungsakten führen. Auch wäre einer Familie mit zwei Kindern kaum zu erklären, dass sie nach Einführung der Individualbesteuerung vier Steuererklärungen auszufüllen hätte. Letztlich könnte eine separate Besteuerung der Kinder dazu führen, dass durch Vermögenstransaktionen innerhalb der Familie erhebliche Steuerersparnisse erzielt werden könnten.“ Studie zur Individualbesteuerung, S. 47.

<sup>500</sup> Ebenda, S. 45 und 47. Die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung sieht erstaunlicherweise keine Regelung für unverheiratete Eltern vor, die das Sorgerecht gemeinsam ausüben. Es ist davon auszugehen, dass für unverheiratete Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge die gleiche Regelung gelten soll wie für geschiedene Eltern mit ge-

Individualbesteuerung“ sowie „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ Anwendung. Beim Modell „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ gilt im Fall der Zusammenveranlagung das Gleiche wie im Steuerpaket 2001. Wird die Variante der reinen Individualbesteuerung gewählt, so werden unmündige Kinder nur für ihr Erwerbseinkommen selbständig besteuert. Das übrige Einkommen und Vermögen der Kinder wird den Eheleuten je zur Hälfte zugerechnet.<sup>501</sup>

Bei den von der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschlagenen Modellen sind die unmündigen Kinder wie im geltenden Recht nur für ihr Erwerbseinkommen selbständig steuerpflichtig. Die Begründung deckt sich weitgehend mit derjenigen der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung. Die Zurechnung der Faktoren der Kinder zu den Eltern ist je nach Modell unterschiedlich ausgestaltet:<sup>502</sup>

- Beim Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ richtet sich die Zuteilung des übrigen Einkommens und Vermögens des unmündigen Kindes zu den Faktoren der Eltern nach der elterlichen Sorge. Den verheirateten Eltern werden die Faktoren der Kinder je hälftig zugerechnet. Bei geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Eltern wird unterschieden, ob beide Elternteile sorgeberechtigt sind oder ob die elterliche Sorge nur einem Elternteil zukommt. Sind beide Eltern sorgeberechtigt, so wird das übrige Einkommen und Vermögen der Kinder jedem Elternteil je hälftig zugewiesen. Bei alleiniger elterlicher Sorge erfolgt die Zurechnung der Faktoren der Kinder zum Einkommen des sorgeberechtigten Elternteils.
- Beim Modell „Zusammenveranlagung mit Splitting“ ist das übrige Einkommen und Vermögen von unmündigen Kindern vom Inhaber oder von der Inhaberin der elterlichen Sorge zu versteuern. Bei Verheirateten erfolgt die Zusammenrechnung des übrigen Einkommens und Vermögens der Kinder mit dem ehelichen Gesamteinkommen bzw. Gesamtvermögen. Bei nicht gemeinsam veranlagten Eltern werden das übrige Einkommen und das Vermögen der Kinder dem sorgeberechtigten El-

---

meinsamer elterlicher Sorge, da es sich hier um vergleichbare Sachverhalte handelt, die beide mit der Revision des ZGB per 1. Januar 2000 eingeführt wurden (vgl. ZGB, Revision).

<sup>501</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 125.

<sup>502</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 19, 33, 41 und 50.

ternteil zugewiesen, wenn dieser allein sorgeberechtigt ist. Andernfalls wird das übrige Einkommen und Vermögen der Kinder demjenigen Elternteil zugerechnet, der überwiegend für das Kind sorgt. „Im Regelfall dürfte dies derjenige sein, bei welchem sich das Kind überwiegend aufhält.“

- Das Modell „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ setzt sich zusammen aus der Hauptvariante „Teilsplitting mit Divisor 1,7“ und einer Option, einem reinen Individualbesteuerungsmodell. Bei der Hauptvariante fällt die Besteuerung der Kinder wie im Modell „Zusammenveranlagung mit Splitting“ aus. Das reine Individualbesteuerungsmodell sieht die gleiche Regelung wie das Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ vor.
- Beim Modell „Zusammenveranlagung mit Doppeltarif“ wird die Besteuerung der Kinder analog derjenigen im Modell „Zusammenveranlagung mit Splitting“ vorgenommen.

## 2.4 Würdigung

Die Vielfalt an Familienformen, welche durch die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 26. Juni 1998<sup>503</sup> teilweise rechtlich normiert wurden, führte zu einem hohen Regelungsbedarf. Dies zeigt sich sowohl im geltenden Recht als insbesondere auch bei den von der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschlagenen Modellen, die Regelungen für verheiratete Eltern sowie unverheiratete Eltern, die das Sorgerecht allein oder gemeinsam mit dem Lebenspartner oder der Lebenspartnerin bzw. dem ehemaligen Partner oder der ehemaligen Partnerin ausüben, vorsehen und die auch berücksichtigen, ob die Obhut über das Kind alterniert oder nicht. Diese Regelungen sind komplex und dürften viele steuerpflichtige Personen und teilweise auch die rechtsanwendenden Steuerbehörden überfordern. Begründet wird die Zurechnung des Einkommens und des Vermögens der minderjährigen Kinder zum elterlichen Einkommen und Vermögen unter anderem mit veranlagungsökonomischen Überlegungen. Die Steuerdossiers der Kinder sind indessen im Regelfall nicht kompliziert und werden sowohl beim Ausfüllen der Steuererklärung durch den Inhaber oder die Inhaberin der elterlichen Sorge<sup>504</sup> als auch

---

<sup>503</sup> ZGB, Revision.

<sup>504</sup> In den Musterscheidungskonventionen wird bei gemeinsamer elterlicher Sorge festgehalten, bei welchem Elternteil das Kind hauptsächlich wohnt. Diese Angabe könn-

bei der Bearbeitung durch die Steuerbehörden kaum Probleme bieten. Abklärungen seitens der Steuerbehörden, die Zeit benötigen und den Fluss der Einschätzung jeweils unterbrechen, würden entfallen, was auch den steuerpflichtigen Personen, denen im Veranlagungsverfahren eine Mitwirkungspflicht zukommt, zu Gute käme. Hinsichtlich der weiteren Argumentation betreffend Veranlagungsökonomie und Manipulationsresistenz wird an dieser Stelle auf § 4 Ziff. V. 4.2 und § 4 Ziff. V. 4.3 vorstehend verwiesen. Die selbständige Steuerpflicht scheint in den von der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung untersuchten Ländern – Deutschland, Österreich, Schweden und Grossbritannien – jedenfalls kein Problem zu sein.

Sollten die Widerstände gegen die Einführung der selbständigen Besteuerung der Kinder auch für das übrige Einkommen und das Vermögen der Kinder zu hoch sein, wie dies die in den verschiedenen Reformvorschlägen einhellig vertretene Meinung vermuten lässt, so bliebe nichts anderes übrig, als die Faktoren der Kinder weiterhin den Eltern zuzuordnen. Dies stellte in einem Individualbesteuerungsmodell einen Fremdkörper dar. In diesem Fall sollte das Steuerrecht strikt am Zivilrecht orientiert sein, was bedeutete, dass dem sorgeberechtigten Elternteil das übrige Einkommen und Vermögen der Kinder zugeteilt wird. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge zusammenlebender oder getrennt lebender Eltern wäre das übrige Einkommen und Vermögen der Kinder jedem sorgeberechtigten Elternteil hälftig zuzurechnen.<sup>505</sup> Veranla-

---

te nicht nur dazu dienen, das Kind bei der Einwohnerkontrolle unter dieser Adresse zu registrieren, sondern beispielsweise auch, um festzulegen, welchem Elternteil die Verfahrenspflichten in Bezug auf das Kind zukommen. In jedem Fall, also auch bei verheirateten Eltern sowie bei unverheiratet zusammenlebenden Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge, muss im Steuergesetz eine Regelung hinsichtlich der sog. Steuersubstitution für das Kind getroffen werden, welche an die Stelle von Art. 9 Abs. 2 DBG tritt. Bei der Steuersubstitution ist das Kind Steuersubjekt. Die aus dem Steuerrechtsverhältnis entspringenden Rechte und Pflichten gehen jedoch von Gesetzes wegen auf den Inhaber oder die Inhaberin der elterlichen Sorge über. Blumenstein/Locher, S. 76 f.

Die Regelung könnte im DBG wie folgt lauten: Das unmündige Kind ist für sein Einkommen selbständig steuerpflichtig. Die Verfahrenspflichten üben die sorgeberechtigten Eltern aus. Leben diese getrennt, so ist der sorgeberechtigte Elternteil am Hauptwohnsitz des Kindes zur Ausübung der Verfahrenspflichten zuständig. Für das StHG würde die gleiche Regelung gelten, wobei das Kind nebst dem Einkommen auch für sein Vermögen selbständig steuerpflichtig wäre.

<sup>505</sup> Die gleiche Regelung sehen die Modelle „Konsequente Individualbesteuerung“ sowie „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und die Modelle „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“, sowie „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ in der Variante der reinen Individualbesteuerung der Eidgenössischen Steuerverwaltung

---

gungstechnisch wäre dies in Analogie zu den Fahrkosten<sup>506</sup> so zu lösen, dass im Steuererklärungshauptformular eine Rubrik eingefügt wird, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie das alleinige Sorgerecht ausübt oder ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht.

### 3. Kinderbedingte Abzüge

#### 3.1 Kinderbetreuungskosten

##### 3.1.1 Einordnung

Der Zweck eines Abzugs für Kinderbetreuungskosten besteht darin, der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern, die solche Kosten aufwenden müssen im Vergleich zu denjenigen, denen diese Kosten nicht anfallen, steuerlich Rechnung zu tragen.<sup>507</sup> In der Literatur wird allgemein die

---

vor. Vgl. Ziff. 2.3 vorstehend. In die gleiche Stossrichtung zielen Hauser, S. 367 und Locher, DBG-Kommentar, N 36 zu Art. 9 DBG, wenn es sich um getrennt lebende gemeinsam sorgeberechtigte Eltern handelt, die beide ungefähr gleich viel an den Unterhalt des Kindes beitragen und keine Unterhaltsbeiträge von einem Elternteil an den anderen fliessen. Hauser sieht von der zuletzt genannten Einschränkung ab, wenn ein gemeinsamer Antrag vorliegt.

<sup>506</sup> Im Berufsauslagenblatt beispielsweise kann eine unselbständig erwerbende steuerpflichtige Person eine oder mehrere der vorgegebenen Erklärungen ankreuzen, um zu begründen, warum sie ein privates Motorfahrzeug für den Arbeitsweg benützt.

<sup>507</sup> Vgl. Locher, Kinderbetreuungskosten, S. 382 und Schlussbericht, S. 48. Jasmin Hutter reichte am 28. September 2006 die Motion „Steuerliche Entlastung für Kinderbetreuung innerhalb der Familie“ ein, mit welcher sie den Bundesrat beauftragte, dem Parlament entsprechende Anpassungen des DBG, des StHG sowie allenfalls anderer Erlasse zu unterbreiten, so dass Eltern, welche ihre Kinder im Familienkreis betreuen und keine Drittbetreuung in Anspruch nehmen würden, folgenden Sozialabzug pro Jahr geltend machen könnten: Ein Kind: pauschal CHF 20'000, zwei oder mehrere Kinder: pauschal CHF 30'000. Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 8. Dezember 2006 die Ablehnung der Motion. Zur Begründung führte er u. a. aus, dass ein Selbstbetreuungsabzug steuersystematisch und steuerrechtlich nur schwer begründet werden könne, da die Eltern bei der Selbstbetreuung keine finanziellen Aufwendungen tätigen müssten. Es müsste auch die Frage gestellt werden, „ob ein solcher Selbstbetreuungsabzug nicht dazu führen könnte, dass Kinder vermehrt unbetreut alleine zu Hause gelassen werden, um vom hohen Selbstbetreuungsabzug profitieren zu können.“ Häufig seien es ökonomische Gründe, die einen Zweitverdienst bedingten, da ein Einverdienerinkommen für den Unterhalt einer Familie immer öfter nicht ausreichen würde. Auch finanziell besser gestellten Zweiverdienerpaaren könne aber nicht einfach vorgeworfen werden, sie würden ihre Eigenverantwortung bezüglich ihrer Kinder nicht wahrnehmen. Wörtlich hielt der Bundesrat fest: „Neben der volkswirtschaftlichen Wünschbarkeit einer vermehrten Be-

Meinung vertreten, dass Kinderbetreuungskosten steuerlich Berücksichtigung finden müssen. Allerdings besteht keine Einigkeit darüber, wie die Kinderbetreuungskosten steuerlich zu qualifizieren sind.<sup>508</sup> Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Kinderbetreuungskosten in Form eines anorganischen Abzugs und nicht mittels eines organischen Abzugs steuerlich Rechnung zu tragen<sup>509</sup>, da diese nicht mit einer konkreten Erwerbstätigkeit im Zusammenhang stehen würden, sondern vielmehr die Voraussetzung bildeten, damit eine ausserhäusliche Erwerbstätigkeit ausgeübt werden könne. Sie seien also mittelbare Folge der Berufstätigkeit der Eltern. Es handle sich um Aufwendungen, die von der persönlichen Situation der steuerpflichtigen Person abhängen und damit um eigentliche Lebenshaltungskosten.<sup>510</sup>

---

*rufstätigkeit gut ausgebildeter Mütter bietet eine solche z. B. auch eine wichtige Absicherung für die Wechselfälle des Lebens (Scheidung, Tod des Partners). Es ist im Übrigen auch erwiesen, dass sich Kontakte zu anderen Kindern und anderen erwachsenen Bezugspersonen im Rahmen familienergänzender Betreuung für die Entwicklung der Kinder positiv auswirken. Auch gestützt auf diese Tatsachen wäre es fragwürdig, die Wahlfreiheit bezüglich der Erwerbstätigkeit steuerlich einzuschränken. Wie aus einem Bericht des Bundesrates vom Oktober 2005 in Beantwortung der Interpellation 04.3429 (Sommaruga) hervorgeht, sind es vor allem mittlere bis hohe Einkommen, die von Steuerabzügen profitieren. Es ist zu bedenken, dass Einverdienerfamilien vor allem in dieser Einkommenskategorie verbreitet sind. Mit dem Selbstbetreuungsabzug würde ein Anreiz für Doppelverdiener mit Kindern gesetzt, die Erwerbstätigkeit wenn möglich auf einen Ehegatten zu beschränken, um so vom hohen Selbstbetreuungsabzug zu profitieren. Gleichzeitig würde eine Hemmschwelle geschaffen, eine (Teil)Arbeitsstelle anzunehmen, da dann aufgrund der notwendigen Fremdbetreuung der hohe Selbstbetreuungsabzug hinfällig würde. Solche negativen Arbeitsanreize sind volkswirtschaftlich nicht erwünscht.“ (Hervorhebung durch die Verfasserin).*

<sup>508</sup> Koller, S. 53, Merz, S. 52 f. und Pesciallo-Bianchi, S. 554 f. betrachten Kinderbetreuungskosten als Gewinnungskosten. Bosshard et. al., S. 106 f., Klett, Familienbesteuerung, S. 860, Locher, Kinderbetreuungskosten, S. 380 f. und Richner, Kinderbetreuungskosten, S. 275 wollen den Kinderbetreuungskosten mittels eines anorganischen Abzugs Rechnung tragen. Steinmann, Kinderbetreuungskosten, S. 1080 f. hält dafür, einen besonderen Sozialabzug einzuführen. Demgegenüber erachtet Funk, S. 250 f. die Kinderbetreuungskosten als durch den Kinderabzug faktisch abgegolten. Vgl. auch Schlussbericht, S. 35.

<sup>509</sup> Statt vieler BGE 124 II 29 = ASA 67 (1998), S. 292, E. 3.-d).

<sup>510</sup> Diese Meinung, der sich die Verfasserin anschliesst, wird auch von Locher vertreten. Locher, Kinderbetreuungskosten, S. 380 f.; Schlussbericht, S. 35.



### 3.1.2 Geltendes Recht

Das DBG sieht keinen Abzug für Kinderbetreuungskosten vor. Da die Aufzählung der in Art. 9 StHG genannten Abzüge<sup>511</sup> abschliessend ist, sind die Kantone nicht legitimiert, in ihren kantonalen Steuergesetzen einen Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung zu statuieren.<sup>512</sup> Allerdings wurde mit dem Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis Art. 72c StHG eingeführt. Dieser hält fest, dass die Kantone bis zur Inkraftsetzung der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung einen Abzug von den steuerbaren Einkünften für die während der Erwerbstätigkeit der Eltern entstehenden Kinderbetreuungskosten vorsehen können. Sämtliche Kantone mit Ausnahme von Glarus, Neuenburg, Schwyz und Tessin berücksichtigen Kinderbetreuungskosten. Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden und Obwalden lassen die effektiven Kosten zum Abzug zu. Genf gewährt einen Steuerrabatt. Die übrigen Kantone räumen einen Sozialabzug ein, der nach oben begrenzt ist.<sup>513</sup>

### 3.1.3 Regelung im Ausland

Weder Österreich, Schweden noch Grossbritannien statuieren einen Abzug für Kinderbetreuungskosten. Deutschland demgegenüber kennt einen Kinderbetreuungskostenabzug für allein erziehende Personen sowie Konkubinatspaare mit Kindern, da zum Haushalt einer allein stehenden Person auch ein in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft lebendes Kind zählt.<sup>514</sup>

### 3.1.4 Reformvorschläge

Die Kommission Familienbesteuerung empfahl die Einführung eines Abzugs für die Kinderbetreuungskosten in der maximalen Höhe von CHF 4'000 in

---

<sup>511</sup> Abs. 1 (organische Abzüge), Abs. 2 (anorganische Abzüge) und Abs. 3 (Abzüge für Umweltschutz, Energiesparen und Denkmalschutz für Grundstücke im Privatvermögen).

<sup>512</sup> Art. 9 Abs. 4 StHG. Die Kinderabzüge und andere Sozialabzüge nach kantonalem Recht sind vorbehalten.

<sup>513</sup> ESTV, Steuerliche Behandlung der Kinderbetreuungskosten in den Kantonen. Mit der Motion „Steuerabzug für die Kinderbetreuung durch Dritte“ vom 20. März 2008 strebt Nationalrat Roberto Schmidt eine einheitliche Regelung im Bund und in den Kantonen an, wobei die Festlegung des Höchstbetrages nach Ansicht des Motionärs in der Kompetenz der Kantone verbleiben soll.

<sup>514</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 2 f., 18 und 23 sowie Seikel, S. 160.

---

Form eines anorganischen Abzugs.<sup>515</sup> Dieser Abzug wird gewährt für die tatsächlichen, nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder bis 16 Jahre während der Arbeitszeit der Eltern. Dies gilt unabhängig davon, ob das Kind in öffentlichen Institutionen<sup>516</sup> oder privat<sup>517</sup> betreut wird, sofern die das Kind betreuende Person das Entgelt versteuert.<sup>518</sup> Die Kosten dürfen höchstens in ihrem tatsächlichen Umfang abgezogen werden. Anspruchsberechtigt sind allein erziehende Eltern, Zweiverdienerpaare sowie Einverdie-

---

<sup>515</sup> Der Abzug ist nach Meinung der Kommission Familienbesteuerung nach oben zu begrenzen, da ansonsten Gutverdienende, die es sich leisten können, ihre Kinder vollzeitlich zu Hause betreuen zu lassen, privilegiert würden. Der Abzug könne je nach finanzpolitischem Spielraum gegen oben oder unten korrigiert werden, wobei darauf zu verzichten sei, den Abzug auf einen bloss symbolischen Betrag zu reduzieren. Schlussbericht, S. 48.

<sup>516</sup> Darunter fallen Kindertagesstätten (Krippen), Tageschulen, Kinderhorte, Mittagstische in der Schule usw. Ebenda, S. 48 f.

<sup>517</sup> Steuerlich abzugsfähig sind die Kosten für ein Au pair, ein Kindermädchen, eine hauswirtschaftliche Angestellte, eine hauswirtschaftliche Lehrtochter, wie auch die Tageseltern, Grosseltern usw. ausgerichtete Entschädigung. Ebenda, S. 49.

<sup>518</sup> Richner, Kinderbetreuungskosten, S. 276 hält dafür, nur die Kosten, die bei der Betreuung durch Dritte anfallen, zum Abzug zuzulassen. Er befürchtet, dass der Abzug im Kreise der Familie zu Steuereinsparungsüberlegungen herangezogen werden könnte: „*Wieviele Grossmütter würden nun wohl für ihre Kinderbetreuung im Umfang des Höchstabzugs entschädigt, was – bei einer höheren Grenzsteuerbelastung der Eltern – allein schon zu einer Steuerreduktion führen würde, auch wenn die Grossmutter ihr Kinderbetreuungseinkommen zu versteuern hätte? Dass das letztere Einkommen tatsächlich (vollumfänglich) versteuert werden müsste, wäre im weiteren eher unwahrscheinlich, könnte dieses Einkommen doch durch (höhere) Berufsauslagen oder einen allfällig nun entstehenden Zweiverdienerabzug zumindest teilweise kompensiert werden.*“ (Hervorhebung durch die Verfasserin).

Diese Haltung erstaunt. Lassen die Eltern ihr Kind durch eine Tagesmutter betreuen, so steht ihnen nach Richner ein Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung zu. Die Tagesmutter wird dieses Einkommen versteuern, wobei sie ihre Gewinnungskosten und weitere Aufwendungen von diesem Einkommen in Abzug bringen kann. Das dürfte unbestritten sein. Lassen die Eltern ihr Kind nicht durch eine Tagesmutter, sondern durch die eigenen Eltern betreuen und entschädigen sie diese für die geleistete Betreuungsarbeit, so soll den Eltern kein Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung zustehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern hängt von der Höhe der Kinderbetreuungskosten ab und nicht davon, wem sie die Entschädigung bezahlen. Die Auffassung von Richner dürfte Ausdruck dafür sein, dass vornehmlich Grossmütter ihre Enkelkinder aus Gefälligkeit betreuen bzw. zu betreuen haben. Dies dürfte häufig auch der Fall sein. Sobald jedoch eine Entschädigung für die Betreuungsarbeit ausgerichtet wird, muss diese seitens der Eltern steuerlich zum Abzug gebracht werden können und ist im Gegenzug seitens der empfangenden Person zu versteuern, auch wenn es sich bei dieser um ein Mitglied der Herkunftsfamilie handelt.

nerpaare, wenn der Partner oder die Partnerin invalid ist.<sup>519</sup> Beim Modell „Individualbesteuerung modifiziert“ hat in Paarhaushalten der Partner oder die Partnerin mit dem tieferen Nettoerwerbseinkommen Anspruch auf den Kinderbetreuungskostenabzug.<sup>520</sup> Bei den Modellen „Vollsplitting mit Wahlrecht“ sowie „Familiensplitting“ steht der Abzug für Kinderbetreuungskosten Verheirateten sowie Konkubinatspaaren, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, gemeinsam zu, da diese gemeinschaftlich besteuert werden.<sup>521</sup>

Gemäss Art. 212 Abs. 1 lit. c Gesetzesentwurf des Steuerpakets 2001 werden die nachgewiesenen Kosten, höchstens CHF 7'500 pro Kind und Jahr, für die während der Erwerbstätigkeit der Eltern erfolgte Drittbetreuung von Kindern, die das 16. Altersjahr noch nicht überschritten haben und mit den Eltern im gleichen Haushalt leben, zum Abzug zugelassen. Der Abzug ist vorgesehen für allein erziehende Personen, wenn ein Elternteil erwerbsunfähig oder in Ausbildung ist, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind sowie wenn der betreuende Elternteil infolge Krankheit oder Unfall in der Familie nicht in der Lage ist, die Betreuung der Kinder wahrzunehmen.<sup>522</sup> Bei gemeinsam veranlagten Eltern wird der Abzug vom Gesamteinkommen vorgenommen. Bei getrennt lebenden oder geschiedenen Eltern kann derjenige Elternteil den Abzug beanspruchen, bei welchem das Kind wohnt. Bei alternierender Obhut hat jeder Elternteil Anspruch auf den halben Abzug.<sup>523</sup>

Bei den beiden Modellen „Konsequente Individualbesteuerung“ und „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung wird der Abzug für Kinderbetreuungskosten den Eltern proportional nach ihrem Reineinkommen zugeteilt, wenn sie mit dem fremdbetreuten Kind im gleichen Haushalt leben und entweder verheiratet, Partnerinnen oder Partner eines Konkubinats mit gemeinsamem Kind oder Partnerinnen oder Partner einer eingetragenen Partnerschaft sind.<sup>524</sup> Bei getrennt

---

<sup>519</sup> Schlussbericht, S. 48 f.

<sup>520</sup> Ebenda, FN 222, S. 73.

<sup>521</sup> Da die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, welche u. a. das neue Scheidungsrecht und das Kindesrecht betrifft, damals noch nicht in Kraft war (vgl. ZGB, Revision), sah die Kommission Familienbesteuerung keine Regelung für nicht gemeinsam besteuerte Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge vor.

<sup>522</sup> Steuerpaket 2001, S. 4499. Bei diesem Betrag ist die kalte Progression bereits ausgeglichen. Botschaft Ausgleich der kalten Progression, S. 1309 sowie DBG, Ausgleich der kalten Progression, S. 1381.

<sup>523</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 3 „Verschiedene Übersichten, Tabellarische Übersicht über die Reform der Ehe- und Familienbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001 sowie die untersuchten Modelle der Individualbesteuerung“, S. 4.

<sup>524</sup> Auf Grund des Zivilrechts dürften die Fälle, in denen eingetragenen Partnerschaften die gemeinsame elterliche Sorge zukommt, allerdings nicht vorkommen.

lebenden oder geschiedenen Eltern wird der Kinderbetreuungskostenabzug demjenigen Elternteil zugewiesen, der mit dem Kind im gleichen Haushalt lebt. Befindet sich das Kind abwechslungsweise in beiden Haushalten, kann jeder Elternteil den halben Kinderbetreuungskostenabzug beanspruchen. Abziehbar sind diejenigen Betreuungskosten, die den Eltern während der Dauer der Erwerbstätigkeit, der Erwerbsunfähigkeit oder der Ausbildung tatsächlich entstehen.<sup>525</sup> Bei der Variante der reinen Individualbesteuerung des Modells „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ wird der Kinderbetreuungskostenabzug den Eltern je zur Hälfte zugeteilt. Der Kinderbetreuungskostenabzug ist nicht übertragbar.<sup>526</sup> Bei der Variante der Gemeinschaftsbesteuerung desselben Modells gilt die gleiche Regelung wie beim Steuerpaket 2001.<sup>527</sup> In den Steuerbelastungsberechnungen wird von einem Kinderbetreuungskostenabzug in der Höhe von CHF 7'000 bzw. CHF 10'000 ausgegangen.<sup>528</sup>

In den von der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschlagenen Modellen ist kein Abzug für Kinderbetreuungskosten vorgesehen, da ein solcher Abzug als für den Systementscheid irrelevant erachtet wird.<sup>529</sup>

### 3.1.5 Würdigung

In der Schweiz wird heute nahezu einhellig die Meinung vertreten, dass Kinderbetreuungskosten steuerlich Berücksichtigung finden müssen. Der Zweck des Kinderbetreuungskostenabzugs besteht darin, der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern, die Kinderbetreuungskosten aufwenden müssen, steuerlich Rechnung zu tragen. Daraus folgt, dass die Höhe des Kinderbetreuungskostenabzugs so festzusetzen ist, dass die Kinderbetreuungskosten damit auch tatsächlich abgegolten werden können. Die Frage ist nur, wie teuer die Fremdbetreuung von Kindern zu stehen kommt. In den Krippen des Vereins Arbeitgeberkrippen<sup>530</sup> im Kanton Zürich zum Beispiel

---

<sup>525</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 45 f. und 51.

<sup>526</sup> Ebenda, S. 46 und 125.

<sup>527</sup> Ebenda, S. 125 sowie Anhang 3 „Verschiedene Übersichten, Tabellarische Übersicht über die Reform der Ehe- und Familienbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001 sowie die untersuchten Modelle der Individualbesteuerung“, S. 4. Eine Regelung für Konkubinatspaare mit gemeinsamem Kind fehlt demnach.

<sup>528</sup> Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 2 „Datenmaterial zu Tarifen, Abzügen und Steuerbelastungsberechnungen“, S. 2, 34 und 66.

<sup>529</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 15.

<sup>530</sup> Dieser Verein wurde im Jahr 2000 gegründet und betreibt fünf Kinderkrippen – zwei in Zürich, zwei in Winterthur und eine in Stein (AG). „Ziel des Vereins ist es, im Interesse und im Auftrag von Unternehmen pädagogisch wertvolle Kinderbetreuungs-

---

betragen die Preise im 2008 bei vollzeitlicher Belegung jährlich zwischen CHF 29'500 und 31'000. Diese Kosten gehen zu Lasten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Mitarbeitenden dieser Unternehmen bezahlen einen einkommensabhängigen Elternbeitrag. In der Stadt Winterthur beispielsweise wird ab einem Haushaltseinkommen von CHF 140'001 der volle Elternbeitrag von CHF 125 pro Tag erhoben.<sup>531</sup> Tageseltern sind in der Regel etwas günstiger. Die vollzeitliche Betreuung eines Kindes in einer öffentlichen Institution kann somit jährlich auf gut CHF 30'000 zu stehen kommen. Die private Betreuung zu Hause wird noch teurer sein, wenn ein Kindermädchen oder eine ausgebildete hauswirtschaftliche Angestellte die vollzeitliche Betreuung eines einzelnen Kindes übernimmt. Der maximale Kinderbetreuungskostenabzug müsste somit bei etwa CHF 30'000 pro Kind festgesetzt werden, will man die in öffentlichen Institutionen (höchstens) anfallenden Kinderbetreuungskosten vollumfänglich abgelten. Die über diesen Betrag hinausgehenden Kosten, die dadurch verursacht werden, dass die Eltern ihr Kind durch eine Hausangestellte betreuen lassen, stellen nach der hier vertretenen Meinung nicht abzugsfähige Lebenshaltungskosten dar.<sup>532</sup> Nur durch die Einführung

---

einrichtungen, die auf die Bedürfnisse von Eltern und Arbeitgeber vor Ort ausgerichtet sind, aufzubauen und zu führen.“

<sup>531</sup> Stadt Winterthur, Tariftabelle Arbeitgeberkrippenplätze; Verein Arbeitgeberkrippen, Angebote und Ziele; Derselbe, Preise.

<sup>532</sup> Etwas weniger weit gehen zwei parlamentarische Vorstösse von Nationalrätin Isabelle Moret. Sie reichte am 18. Juni 2007 die beiden Parlamentarischen Initiativen „Kinderbetreuungsabzüge im Steuerrecht des Bundes endlich realisieren“ sowie „Kinderbetreuungsabzüge im kantonalen Steuerrecht ermöglichen“ ein, die im Zeitpunkt der Abgabe des Manuskripts im Plenum noch nicht behandelt worden sind. Laut der Initiantin sollen die effektiv anfallenden Kosten berufsbedingter familienergänzender Betreuung von Kindern, die das 16. Altersjahr noch nicht überschritten haben und mit den Eltern im gleichen Haushalt leben, abgezogen werden können. Im DBG soll der Umfang auf 80 Prozent der angefallenen Kinderbetreuungskosten, jedoch auf maximal CHF 100 pro Kind und Betreuungstag festgesetzt werden. Vorgebracht wird, dass das heutige System negative Anreize setze, indem die zusätzlichen Einnahmen durch die Kinderbetreuungskosten sowie die höhere Steuerprogression, welche sich für das Paar ergebe, wegkonsumiert würden. Diese negativen Anreize gelte es durch die Abzugsfähigkeit der effektiv anfallenden Kosten für die familienergänzende Betreuung der Kinder zu beseitigen. „Das ökonomische Nullsummenspiel der zusätzlichen Erwerbstätigkeit beider Elternteile soll nicht mehr stattfinden, die Selbstverantwortung der Familie soll gestärkt werden und die Volkswirtschaft von der zusätzlichen Arbeitsleistung einer ganzen Gruppe von Personen profitieren können.“ Die Begrenzung im DBG auf vier Fünftel der Kinderbetreuung bzw. maximal CHF 100 pro Kind und Betreuungstag erfolgt, damit der Anreiz der Eltern, sich persönlich oder finanziell für die Kinderbetreuung zu engagieren, erhalten bleibe und die Kinder nicht in exklusiven Kinderkrippen mit überteuerten Tagesansätzen betreut würden. Wegen der Tarifautonomie der Kantone wird im StHG auf die Festsetzung eines Betrages verzichtet.

eines Kinderbetreuungskostenabzugs in der genannten Höhe im DBG liesse sich erreichen, dass steuerpflichtige Personen, die Kinderbetreuungskosten zu tragen haben, steuerlich im Regelfall gleich behandelt würden wie steuerpflichtige Personen ohne solche Kosten. Im StHG wären die Kantone zu verpflichten, in ihren Steuergesetzen einen Abzug für Kinderbetreuungskosten zu statuieren, der die Kosten der vollzeitlichen Betreuung eines Kindes in einer öffentlichen Institution abzudecken vermag.<sup>533</sup> Der positive Nebeneffekt dieser Regelung bestünde darin, dass das Arbeitsangebot vornehmlich von Frauen inskünftig von steuerlichen Überlegungen weniger berührt und damit auch weniger verzerrt würde. Der in den Reformvorschlägen vorgesehene Kinderbetreuungskostenabzug ist in den vergangenen Jahren sukzessive von CHF 4'000 (Kommission Familienbesteuerung) über CHF 7'500 (Steuerpaket 2001) auf CHF 10'000 (Arbeitsgruppe Individualbesteuerung) erhöht worden. Auf politischer Ebene wurde offenbar erkannt, dass negative Arbeitsanreize volkswirtschaftlich nicht erwünscht sind.

Da nur die nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten abzugsfähig sind, die Tarife von öffentlichen Institutionen, die Kinderbetreuung anbieten, zumindest in den ländlichen Kantonen etwas moderater ausfallen dürften und längst nicht alle Eltern ihre Kinder fünf Tage in der Woche fremdbetreuen lassen werden, wird der Maximalabzug von CHF 30'000 im Recht der direkten Bundessteuer bzw. die entsprechende Steuerermässigung in den kantonalen Steuerrechten in den wenigsten Fällen vollumfänglich ausgeschöpft werden. Sollten die Infrastrukturkosten inskünftig gesenkt und die Subventionen an die Eltern übertragen werden, wie dies von verschiedenen Autorinnen und Autoren verlangt und vom Bundesrat geprüft wird<sup>534</sup>, so hätte dies eine Senkung der Kinderbetreuungskosten in öffentlichen Institutionen zur Folge. Damit würde der Kinderbetreuungskostenabzug in erheblich geringerem Ausmass beansprucht werden.

Kinderbetreuungskosten fallen an, weil der allein sorgeberechtigte Elternteil erwerbstätig oder in Ausbildung ist bzw. die Betreuung des Kindes oder der Kinder aus gesundheitlichen Gründen nicht übernehmen kann. Bei gemeinsam sorgeberechtigten Eltern entstehen Kinderbetreuungskosten, weil die Erwerbstätigkeit beider Elternteile insgesamt ein Vollzeitpensum über-

---

<sup>533</sup> Die Höhe des Abzugs wird im StHG dadurch zwar nicht ziffernmässig festgelegt. Die Kantone sind auf Grund der gewählten Formulierung jedoch nicht mehr frei, die Höhe nach ihren Vorstellungen festzulegen, was ein Verstoß gegen die Tarifautonomie der Kantone ist.

<sup>534</sup> Vgl. § 2 Ziff. IV. 3.6 vorstehend.

schreitet oder weil ein Elternteil das Kind aus gesundheitlichen Gründen nicht selber betreuen kann oder sich in Ausbildung befindet.

Der Kinderbetreuungskostenabzug soll nach der hier vertretenen Meinung, in Anlehnung an die Gesetzesvorlage zum Steuerpaket 2001<sup>535</sup>, für die tatsächlichen, nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder bis maximal 16 Jahre gewährt werden.<sup>536</sup> Der Abzug ist für allein erziehende Personen und Paarhaushalte vorgesehen:

- Allein erziehende Person: Wenn diese erwerbstätig oder in Ausbildung ist oder aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage ist, ihr Kind oder ihre Kinder zu betreuen;
- Paarhaushalt: Wenn beide Personen des Paarhaushalts erwerbstätig sind, wenn mindestens eine dieser beiden Personen in Ausbildung ist oder aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage ist, ihr Kind oder ihre Kinder zu betreuen.

Bezüglich der Anspruchsberechtigung hat sich das Steuerrecht auch hier nach dem Zivilrecht zu richten: Anspruch auf den Kinderbetreuungskostenabzug hat jeweils der obhuts- bzw. sorgeberechtigte Elternteil. Das Obhutsrecht ist Teil der elterlichen Sorge, weshalb aus Praktikabilitätsgründen an das Sorgerecht angeknüpft werden sollte.<sup>537</sup> Eheleute sind von Gesetzes wegen beide sorgeberechtigt, solange sie nicht geschieden sind, während Konkubinatspaare nur gestützt auf einen von der Vormundschaftsbehörde genehmigten Unterhaltsvertrag, der die Betreuungsanteile und die finanziellen Beiträge beider Elternteile festhält, gemeinsam sorgeberechtigt sind. Ansonsten steht das Sorgerecht der Mutter zu. Geschiedenen Personen wird die gemeinsame elterliche Sorge durch eine vom Gericht genehmigte Konvention, in der die Betreuungsanteile und die finanziellen Beiträge der Eltern festgehalten sind, übertragen. Ist nur ein Elternteil sorgeberechtigt, so ist dieser für die Pflege

---

<sup>535</sup> Vgl. Ziff. 3.1.4 vorstehend.

<sup>536</sup> Diese Alterslimite wurde bereits von der Kommission Familienbesteuerung gewählt und wurde in der Gesetzesvorlage zum Steuerpaket 2001 übernommen. Die Idee, die dahinter liegt, besteht darin, dass Eltern ihre Kinder bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit fremd betreuen lassen können. Vgl. Ziff. 3.1.4 vorstehend.

<sup>537</sup> Im Gesetzesentwurf zum Steuerpaket 2001 sowie bei den Modellen „Konsequente Individualbesteuerung“ und „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung wird bei getrennt lebenden Eltern auf die Obhut abgestellt.

und Erziehung des Kindes zuständig, weshalb diesem Elternteil auch der Kinderbetreuungskostenabzug zustehen soll, während der nicht sorgeberechtigte Elternteil finanziell für das Kind aufkommt.<sup>538</sup> Sind beide Elternteile sorgeberechtigt, so stehen beide Elternteile in der Pflicht, ihr Kind zu pflegen und zu erziehen und für dieses finanziell aufzukommen. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge verheiratet und nicht verheiratet zusammenlebender Eltern sowie getrennt lebender oder geschiedener Eltern soll folglich jeder Elternteil Anspruch auf den halben Kinderbetreuungskostenabzug haben.<sup>539</sup> Diese Regelung, die strikt auf das Sorgerecht abstellt, ist wesentlich einfacher zu handhaben als die Modelle der Reformvorschläge, welche den Kinderbetreuungskostenabzug je nach Familiensituation unterschiedlich ausgestalten, wie dies insbesondere bei den beiden Individualbesteuerungsmodellen der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung der Fall ist.

Der Kinderbetreuungskostenabzug sollte übertragbar sein, wenn er von den gemeinsam sorgeberechtigten Eltern des Paarhaushalts nicht ausgeschöpft wird. Der Grund liegt darin, dass dieser Abzug auch dann gewährt wird, wenn sich ein Elternteil in Ausbildung befindet oder krank ist. Gerade in derartigen Konstellationen, welche nicht den Regelfall bilden dürften, würde sich der Kinderbetreuungskostenabzug nur ungenügend auswirken, wenn er nicht übertragbar wäre. Die Übertragbarkeit des Kinderbetreuungskostenabzugs, soweit dieser nicht konsumiert werden kann, setzt voraus, dass die steuerpflichtige Person, welche den Anteil der Kinderbetreuungskosten des Partners oder der Partnerin übernimmt, den Nachweis für diesen Umstand zu erbringen hat und die Übertragbarkeit des Kinderbetreuungskostenabzugs auch beantragen muss. Betreffend Letzterem ist im Steuererklärungshauptformular – wie beim persönlichen Abzug<sup>540</sup> – eine Zeile für den Kinderbetreuungskostenabzug des Partners oder der Partnerin einzufügen. Der Nachweis ist mittels ausgefüllter Steuererklärung des Partners bzw. der Partnerin zu erbringen.

---

<sup>538</sup> Art. 276 Abs. 2 i. V. m. 297, 298 und 298a ZGB.

<sup>539</sup> Die gleiche Lösung findet sich in der Variante der reinen Individualbesteuerung des Modells „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung. Für den Fall, dass sich das Kind abwechselungsweise in beiden Haushalten befindet, die Obhut also alterniert, gewähren verschiedene Modelle beiden Elternteilen je den hälftigen Kinderbetreuungskostenabzug. Es sind dies die Modelle „Konsequente Individualbesteuerung“, „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ sowie die Variante Gemeinschaftsbesteuerung des Modells „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und das Modell des Steuerpakets 2001. Allerdings ist der Kinderbetreuungskostenabzug bei keinem dieser Modelle übertragbar. Vgl. Ziff. 3.1.4 vorstehend.

<sup>540</sup> Vgl. Ziff. III. 6. vorstehend.



Überdies ist im Steuererklärungshauptformular – wie bereits bei der Besteuerung der Kinder<sup>541</sup> vorgesehen – eine Rubrik einzubauen, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie das alleinige Sorgerecht ausübt oder ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht. Nur so lässt sich feststellen, ob das Sorgerecht ein gemeinsames ist oder nicht.

## 3.2 Kinderunterhaltsbeiträge

### 3.2.1 Einordnung

Mit dem Abzug für Kinderunterhaltsbeiträge wird bezweckt, familienrechtlich geschuldete Unterhaltsbeiträge bei der steuerpflichtigen Person zu besteuern, der sie zur Bestreitung des Lebensunterhalts des Kindes oder der Kinder zur Verfügung stehen. Dadurch soll das Leistungsfähigkeitsprinzip verwirklicht werden.<sup>542</sup> Es handelt sich hierbei um einen anorganischen Abzug.

### 3.2.2 Geltendes Recht

Gemäss der geltenden Familienbesteuerung sind Leistungsströme zur Bestreitung des Lebensunterhalts innerhalb der Familie einkommenssteuerlich irrelevant. Als Folge davon sind Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen steuerfrei.<sup>543</sup> Laut Kreisschreiben Familienbesteuerung der Eidgenössischen Steuerverwaltung ist ein Konkubinatspaar mit Kindern unter gemeinsamer elterlicher Sorge wie ein in ungetrennter Ehe lebendes Ehepaar zu behandeln. Dies führt dazu, dass innerhalb des Konkubinatspaars erbrachte Kinderunterhaltsbeiträge trotz Vorliegen einer von der Vormundschaftsbehörde genehmigten Vereinbarung für den leistenden Elternteil nicht abzugsfähig und für den empfangenden Elternteil nicht steuerbar sind<sup>544</sup>, wenn beide Personen des Konkubinatspaars gemeinsam sorgeberechtigt sind.

---

<sup>541</sup> Vgl. Ziff. 2.4 vorstehend.

<sup>542</sup> Locher, DBG-Kommentar, N 51 zu Art. 23 DBG; Zigerlig/Jud, Kommentar Steuerrecht I/2a, N 23 zu Art. 23 DBG.

<sup>543</sup> Art. 24 lit. e DBG (Bund) und Art. 7 Abs. 4 lit. g StHG (Kantone). Locher, DBG-Kommentar, N 51 zu Art. 23 DBG; Schlussbericht, S. 35.

<sup>544</sup> Der die Unterhaltsleistungen erbringende Elternteil hat dafür Anspruch auf den Kinderabzug und auf den Verheiratetentarif. Bosshard et. al., S. 153 und 235; ESTV, Kreisschreiben Familienbesteuerung, S. 3; Locher, DBG-Kommentar, N 42 zu Art. 35 DBG.

Der Grundsatz, wonach Unterhaltszahlungen Einkommensverwendung darstellen, wird durchbrochen, wenn es zu einer Trennung der Eheleute kommt. Seit dem Inkrafttreten des DBG<sup>545</sup> per 1. Januar 1995 sind Unterhaltsbeiträge, die ein Elternteil für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder erhält, nicht mehr nur wie bisher in einigen Kantonen, sondern neu auch im Bundessteuerrecht, als Einkommen steuerbar.<sup>546</sup> Diese Regelung, die auch im interkantonalen Verhältnis gilt<sup>547</sup>, geht davon aus, dass diese finanziellen Leistungen für den Unterhalt des Kindes verwendet werden. Demnach sorgt derjenige Elternteil für das Kind, der mit dem Kind zusammenlebt und der die Kinderunterhaltsbeiträge erhält.<sup>548</sup> Im Gegenzug kann der leistungspflichtige Elternteil diese Beiträge vollumfänglich von seinem Einkommen in Abzug bringen.<sup>549</sup> Diese Regelung ist sowohl im DBG wie auch im StHG vorgesehen. Ob die Eltern allein oder gemeinsam sorgeberechtigt sind, ist irrelevant. Voraussetzung indessen ist, dass es sich um familienrechtlich geschuldete Unterhaltsbeiträge handelt. Freiwillig erbrachte Kinderunterhaltsbeiträge fallen nicht darunter. Diese können auf Seiten der leistenden Person nicht abgesetzt werden und sind damit von der Empfängerin oder vom Empfänger auch nicht zu versteuern.<sup>550</sup>

Wird das Kind volljährig, so steht diesem der Anspruch auf Unterhaltsbeiträge auf Grund des Zivilrechts<sup>551</sup> direkt zu. Der leistungspflichtige Elternteil, der für den Unterhalt des mündigen Kindes aufzukommen hat, bis dessen angemessene Ausbildung abgeschlossen ist, hat die Unterhaltsbeiträge somit an das Kind zu überweisen. Nach Erreichen der Volljährigkeit des Kindes erlischt die Abzugsfähigkeit der Kinderunterhaltsbeiträge bei der leistenden Person<sup>552</sup> und andererseits die Steuerbarkeit der Kinderunterhaltsbeiträge

---

<sup>545</sup> Der BdBSt liess weder die Ehegatten- noch die Kinderunterhaltsbeiträge auf Seiten der leistenden Person zum Abzug zu, besteuerte diese im Gegenzug jedoch auch nicht bei der empfangenden Person. Locher, DBG-Kommentar, N 51 zu Art. 23 DBG.

<sup>546</sup> Art. 23 lit. f DBG (Bund) und Art. 7 Abs. 4 lit. g StHG (Kantone).

<sup>547</sup> Locher, DBG-Kommentar, N 52 zu Art. 23 DBG.

<sup>548</sup> Bosshard et. al., S. 140 und 216.

<sup>549</sup> Art. 33 Abs. 1 lit. c DBG (Bund) und Art. 9 Abs. 2 lit. c StHG (Kantone).

<sup>550</sup> Bosshard et. al., S. 217; Locher, DBG-Kommentar, N 51 und 63 zu Art. 23 DBG.

<sup>551</sup> Art. 277 Abs. 2 i. V. m. 289 Abs. 1 ZGB.

<sup>552</sup> Dem leistungspflichtigen Elternteil steht dafür der Unterstützungsabzug nach Art. 212 Abs. 1 lit. b DBG zu, wenn seine Unterhaltsleistungen mindestens CHF 6'100 betragen und er nicht mit dem Kind zusammenlebt. Der andere Elternteil hat Anspruch auf den Kinderabzug nach Art. 212 Abs. 1 lit. a DBG, sofern er weiterhin mit dem Kind zusammenlebt. Diese Regelung wird in der Lehre kritisiert. Vgl. Bosshard et. al., S. 164 und Locher, DBG-Kommentar, N 35 zu Art. 35 DBG.

beim anderen Elternteil. Art. 23 lit. f DBG und Art. 33 Abs. 1 lit. c DBG<sup>553</sup> sind an die Voraussetzung geknüpft, dass das Kind unter elterlicher Sorge steht, mithin minderjährig ist. Das volljährige Kind, das in seiner Steuerpflicht nun nicht mehr vertreten wird, hat die empfangene Unterhaltsleistung also nicht zu versteuern. Es handelt sich dabei nach allgemeiner Ansicht um Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen, die weder steuerbar noch steuerlich absetzbar sind. Mit der Volljährigkeit des Kindes gilt nach geltendem Recht somit wiederum der Grundsatz, dass Unterhaltszahlungen Einkommensverwendung darstellen.<sup>554</sup>

### 3.2.3 Regelung im Ausland

In keinem der untersuchten Länder sind die Kinderunterhaltsbeiträge vom Kind bzw. dem anderen Elternteil zu versteuern. Im Gegenzug sind sie vom leistungsverpflichteten Elternteil steuerlich auch nicht absetzbar. In Deutschland hat der leistungsverpflichtete Elternteil dafür Anspruch auf einen halben Kinderfreibetrag von der Bemessungsgrundlage.<sup>555</sup> In Österreich steht dem unterhaltsverpflichteten Elternteil ein Unterhaltsabsetzbetrag vom Steuerbetrag zu, der mit wachsender Kinderzahl steigt, während der sorgeberechtigte Elternteil einen Kinderabsetzbetrag vom Steuerbetrag vornehmen kann. Schweden sieht weder Abzüge von der Bemessungsgrundlage noch Abzüge vom Steuerbetrag vor. In Grossbritannien kommt dem unterhaltsverpflichteten Elternteil ein Abzug vom Steuerbetrag zu.<sup>556</sup>

---

<sup>553</sup> Die gleich lautenden Bestimmungen, welche das kantonale Recht betreffen, sind in Art. 7 Abs. 4 lit. g und 9 Abs. 2 lit. c StHG normiert.

<sup>554</sup> Bosshard et. al., S. 159; Locher, DBG-Kommentar, N 68 f. zu Art. 23 DBG sowie N 41 zu Art. 24 DBG.

Die Praxis, wonach die Kinderunterhaltsbeiträge bei Volljährigkeit des Kindes nicht mehr steuerlich absetzbar sind, wird von Bosshard et. al., S. 167 kritisiert. Sie sprechen sich dafür aus, dass zivilrechtlich geschuldete Kinderunterhaltsbeiträge unabhängig vom Alter des Kindes abzugsfähig sein sollen. Bei einer Revision des DBG seien somit auch Kinderunterhaltsbeiträge an volljährige Kinder in Ausbildung zum Abzug zuzulassen, sofern sie auf einem gerichtlichen Urteil beruhen würden. Locher, DBG-Kommentar, N 68 zu Art. 23 DBG wendet ein, dass Unterhaltsbeiträge an volljährige Kinder generell – nicht nur bei getrennt lebenden Eltern – absetzbar bzw. steuerbar sein müssten, da das volljährige Kind in seiner Steuerpflicht nicht mehr vertreten werde. Dadurch würde jedoch der Grundsatz, wonach Unterhaltszahlungen Einkommensverwendung darstellen, vollends aus den Angeln gehoben.

<sup>555</sup> Im Jahr 2003 war der Maximalbetrag auf Euro 13'805 im Kalenderjahr angesetzt. Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 2 f.

<sup>556</sup> Ebenda, S. 8 f., 14, 18 und 24.

### 3.2.4 Reformvorschläge

Die Kommission Familienbesteuerung wollte die geltende Alimentenbesteuerung beibehalten. Begründet wurde dies damit, dass der sorgeberechtigte Elternteil über dieses Einkommen verfügen würde und dementsprechend wirtschaftlich leistungsfähiger wäre, während jenes Einkommen bei der leistungsverpflichteten Person wegfallen würde und daher nicht besteuert werden dürfte.<sup>557</sup> Konkret bedeutet dies, dass der Elternteil, der Unterhaltsbeiträge für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden, also unmündigen, Kinder erhält, diese Unterhaltsbeiträge zu versteuern hat. Im Gegenzug kann er die Lebenshaltungskosten der Kinder in Form eines Kinderabzugs – je nach dessen Höhe – zumindest teilweise zum Abzug bringen. Der andere Elternteil darf die geleisteten Unterhaltsbeiträge von seinem Einkommen absetzen. Bei volljährigen Kindern sind die Unterhaltsbeiträge wie im geltenden Recht vom leistungsverpflichteten Elternteil steuerlich nicht abziehbar und im Gegenzug vom mündigen Kind auch nicht zu versteuern. Unter der Voraussetzung, dass beide Elternteile Leistungen in Geld oder in natura an das volljährige Kind erbringen, steht der Kinderabzug beiden Elternteilen je hälftig zu. Erbringt nur ein Elternteil Unterhaltsleistungen für das Kind, so hat dieser Anspruch auf den Kinderabzug.<sup>558</sup>

Die Eidgenössischen Räte sowie die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung sahen die gleiche Regelung wie die Kommission Familienbesteuerung vor.<sup>559</sup>

Die Eidgenössische Steuerverwaltung thematisierte die Alimentenbesteuerung im Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ nicht. Ebenso wenig in der Variante der reinen Individualbesteuerung des Modells „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“. Beim Modell „Zusammenveranlagung mit Splitting“ sowie bei der Variante der Gemeinschaftsbesteuerung des Modells „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ sah sie die gleiche Regelung wie die Kommission Familienbesteuerung vor.<sup>560</sup> Beim Modell „Zusammenveranlagung mit Doppeltarif“ gilt die gleiche Regelung wie im geltenden Recht.<sup>561</sup>

---

<sup>557</sup> Schlussbericht, S. 45.

<sup>558</sup> Ebenda, S. 47.

<sup>559</sup> Art. 33 Abs. 1 lit. c und 35 Abs. 1 lit. b Gesetzesentwurf des Steuerpakets 2001. Steuerpaket 2001, S. 4499 f.; Studie zur Individualbesteuerung, S. 50 und 125.

<sup>560</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 33 und 41.

<sup>561</sup> Ebenda, S. 50.

### 3.2.5 Würdigung

Das Leistungsfähigkeitsprinzip hängt weder davon ab, ob der empfangende Elternteil allein sorgeberechtigt ist oder ob ein gemeinsames Sorgerecht besteht, noch ob die Obhut alterniert oder nicht. Deshalb sollten die geleisteten Unterhaltsbeiträge für unmündige Kinder nach der hier vertretenen Meinung, die sich mit dem geltenden Recht und mit den Reformvorschlägen deckt, im DBG und im StHG<sup>562</sup> steuerlich vollumfänglich absetzbar und im Gegenzug von der Empfängerin oder dem Empfänger der Leistung versteuert werden. Wird das Kind volljährig, so findet im geltenden Recht und auch gemäss den Reformvorschlägen ein Paradigmenwechsel statt: Die an das volljährige Kind geleisteten Unterhaltsbeiträge werden als Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen angesehen, die steuerlich irrelevant sind. Aus dem Blickwinkel des Leistungsfähigkeitsprinzips betrachtet, spielt es indessen keine Rolle, ob monatlich ein bestimmter Betrag an ein unmündiges oder an ein volljähriges Kind bezahlt wird, ist doch die finanzielle Belastung die gleiche. Erzielt das volljährige Kind ein Erwerbseinkommen, so hat es dieses zu versteuern. Befindet es sich in Ausbildung und kann deshalb nicht vollumfänglich für seinen Lebensunterhalt aufkommen, so sind die Eltern verpflichtet, das Kind finanziell zu unterhalten, wobei diese elterlichen Leistungen für das Kind steuerfrei sind. Die Unterhaltspflicht des Kindes ist eine gesetzliche Pflicht, die ihre Grundlage im Kindsrecht hat. Die steuerlich ungleiche Behandlung von unmündigen und mündigen Kindern ist stossend und mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht vereinbar. Nach der hier vertretenen Auffassung sollten Kinderunterhaltsbeiträge an das volljährige Kind vollumfänglich zum Abzug zugelassen werden, da mit Art. 277 ZGB eine gesetzliche Verpflichtung für diese Leistung besteht.<sup>563</sup> Im Gegenzug hätte das mündige Kind die erhaltenen Leistungen zu versteuern, und zwar unabhängig davon, ob die Eltern des Kindes zusammenleben oder getrennt lebend sind.

---

<sup>562</sup> Dies ist ein Verstoß gegen die Tarifautonomie der Kantone, da den Kantonen die Höhe des Abzugs im StHG vorgeschrieben wird. Die Höhe des Abzugs entspricht nämlich dem Umfang der geleisteten Unterhaltsbeiträge.

<sup>563</sup> Ebenso Bosshard et. al., S. 167. In die gleiche Richtung zielten Ständerat Bruno Frick und Nationalrat Pierre Kohler, die am 21. Juni 2006 in ihren Räten gleich lautende Motionen mit dem Titel „Steuerliche Gleichbehandlung der Alimentenzahlungen“ einreichten. Die Motionäre beauftragten den Bundesrat, das DBG und das StHG so anzupassen, „dass Alimente auch dann von den Steuern abgezogen werden können, wenn das Kind älter als 18 Jahre ist und noch in Ausbildung steht.“ Der Bundesrat lehnte die Motionen in seiner Stellungnahme vom 6. September 2006 ab. Als Begründung verwies er im Wesentlichen auf den Grundsatz des Unterhaltsrechts des geltenden Rechts, der sich zu Lasten von intakten Familien auswirken würde. Der Ständerat lehnte die Motion Frick am 26. September 2006 ab. Die Motion Kohler wurde vom Nationalrat am 1. Oktober 2007 ebenfalls verworfen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche steuerliche Entlastung dem Elternteil zustehen soll, der die Kinderunterhaltsbeiträge erhält und diese versteuern muss. Ist der leistungsempfangende Elternteil allein sorgeberechtigt, so kann er den Kinderabzug, der die Lebenshaltungskosten von Kindern abgelten will, allein beanspruchen. Üben die Eltern das Sorgerecht gemeinsam aus, so hat nach der hier eingenommenen Haltung jeder Elternteil Anspruch auf den halben Kinderabzug, da diesfalls definitionsgemäss beide Elternteile für das Kind sorgen.<sup>564</sup> Ob die Obhut, die Teil der elterlichen Sorge ist, bei getrennt lebenden Eltern alterniert oder nicht, darf keine Rolle spielen.<sup>565</sup> Von Gesetzes wegen wird das gemeinsame Sorgerecht getrennt lebenden Eltern nur dann gewährt, wenn sie sich in einer Konvention über ihre Anteile an der Betreuung und Finanzierung des Kindes geeinigt haben. Die Konvention muss überdies vom Gericht genehmigt worden sein. Wenn das Gericht einem getrennt lebenden Elternpaar das gemeinsame Sorgerecht erteilt, wird es sich von der Angemessenheit und Ausgewogenheit der elterlichen Beiträge überzeugt haben. Dies bedeutet aber nichts anderes, als dass die in der Konvention festgeschriebenen Leistungen der Eltern als gleichwertig erachtet werden. Es ist nicht die Aufgabe der Steuerbehörden, zivilrechtlich geschlossene und von einem Gericht geprüfte und genehmigte Vereinbarungen einer neuerlichen Prüfung zu unterziehen. Die Steuerbehörden untersuchen bei verheirateten Paaren auch nicht, ob derjenige Elternteil, der das Kind in untergeordneter Weise betreut, für dieses dafür in einem erheblich höheren Ausmass finanziell aufkommt, auch wenn dies mehrheitlich der Fall sein wird. Ein allfällig geleisteter Kinderunterhaltsbeitrag ist als Ausgleichszahlung anzusehen, da die Einkommen der beiden Elternteile oder die Betreuungsleistungen vielfach nicht gleich hoch sind. Diese Ausgleichszahlung ist

---

<sup>564</sup> Vgl. Ziff. 3.1.5 vorstehend und Ziff. 3.3.6 folgend.

<sup>565</sup> Am 15. Juni 2005 reichte Nationalrat Guy Parmelin die Motion „Steuerpflicht und abwechselnde Betreuung der Kinder“ ein und beauftragte darin den Bundesrat, „die gesetzlichen Vorschriften so zu ändern, dass die steuerliche Ungleichbehandlung von geschiedenen oder in Trennung lebenden Steuerpflichtigen korrigiert wird, die gemeinsam das Sorgerecht für ihre Kinder haben und diese abwechselnd betreuen.“ Der Bundesrat beantragte am 19. Oktober 2005 die Annahme der Motion. Für ihn stand fest, „dass getrennte oder geschiedene Eltern nicht schlechter gestellt werden dürfen als intakte Ehen. Andererseits dürfen sie auch nicht bevorzugt werden.“ Der Bundesrat zeigte sich bereit, die Zuweisung des Kinderabzugs und die Gewährung des milderen Tarifs bei gemeinsamer elterlicher Sorge und alternierender Obhut im Rahmen der weiteren Arbeiten zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung neu zu prüfen und die im Steuerpaket 2001 für mündige Kinder vorgesehene Regelung – jedem Elternteil den hälftigen Kinderabzug zu gewähren – allenfalls analog auf unmündige Kinder auszudehnen. Die Motion wurde von National- und Ständerat an den Bundesrat überwiesen.

von der leistenden Person als Unterhaltsbeitrag in Abzug zu bringen und von der empfangenden Person als ebensolcher zu versteuern.

Ist das Kind volljährig, so entfällt das Sorgerecht. Leisten beide Elternteile Unterhaltsbeiträge – sei es in Geld oder in natura – so sind diese Leistungen steuerlich absetzbar und vom volljährigen Kind zu versteuern. Im Gegenzug entfällt der Anspruch auf den Kinderabzug.<sup>566</sup>

### 3.3 Kinderabzug

#### 3.3.1 Einordnung

Sinn und Zweck des Kinderabzugs ist die steuerliche Berücksichtigung der Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber ihren Kindern. Mit dem Kinderabzug soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass steuerpflichtige Personen, die mit Kindern leben und diese finanziell unterhalten, im Verhältnis zu steuerpflichtigen Personen mit gleichem Einkommen, aber ohne derartige Verpflichtungen, eine geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen.<sup>567</sup> Mit dem Kinderabzug werden nur die finanziellen Aufwendungen der Eltern, nicht jedoch andere Aufwendungen wie die Pflege und Erziehung der Kinder steuerlich berücksichtigt.<sup>568</sup> Die Funktion des Kinderabzugs besteht also darin, den Lebensbedarf von Kindern, zumindest deren Existenzminimum, von der Besteuerung auszunehmen.<sup>569</sup> Da die steuerliche Gleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen mit Kindern und solchen ohne Kinder in allen Einkommensbereichen gewährleistet sein soll, sind die Kosten für den Kinderunterhalt in einem progressiv verlaufenden Tarifsysteem von der Bemessungsgrundlage und nicht vom Steuerbetrag in Abzug zu bringen.<sup>570</sup> Beim Kinderabzug handelt es sich um einen Sozialabzug.

---

<sup>566</sup> Vgl. Ziff. 3.3.6 folgend. Damit entfallen zahlreiche Diskussionen, die im geltenden Recht geführt werden müssen, wie beispielsweise die Frage, ob der mit dem volljährigen Kind zusammenlebende Elternteil Anspruch auf den Kinderabzug haben soll oder nicht. Vgl. Bosshard et. al., S. 165. Zum gleichen Themenkreis gehört die Frage der steuerlichen Entlastung von getrennt lebenden Eltern, welche beide finanzielle Leistungen an das im eigenen Haushalt lebende und sich in Ausbildung befindliche volljährige Kind erbringen.

<sup>567</sup> Locher, DBG-Kommentar, N 11 zu Art. 35 DBG.

<sup>568</sup> Bosshard et. al., S. 133; Schlussbericht, S. 20 f.; Baumgartner, Kommentar Steuerrecht I/2a, N 6 zu Art. 35 DBG.

<sup>569</sup> Ebenso Hauser, S. 364 und Locher, DBG-Kommentar, N 7 zu Art. 35 DBG.

<sup>570</sup> Der Bundesrat hielt in seiner Antwort auf den Vorstoss von Ruth Genner „Jedes Kind soll vom Bund gleich behandelt werden“ vom 13. März 2006 fest, dass ein Abzug

Studien aus den Jahren 1995 und 1997 gelangten zum Ergebnis<sup>571</sup>, dass ein Kind in der Schweiz über alle Einkommensbereiche und Altersstufen verteilt durchschnittlich CHF 13'200 an direkten Kosten pro Jahr verursacht.<sup>572</sup> Hinzu kommen indirekte Kinderkosten<sup>573</sup>, welche die direkten Kinderkosten betragsmässig noch übersteigen würden. Bei den direkten Kinderkosten handelt es sich um einen Durchschnittswert, der sowohl die Ausgaben von wenig verdienenden als auch von gut verdienenden Eltern umfasst. Es ist ein Wert, der unabhängig vom effektiven Alter des Kindes und ungeachtet davon, ob es sich um ein Einzelkind oder um ein zweites, drittes oder weiteres Kind handelt, gilt.<sup>574</sup>

Die Antwort auf die Frage, in welchem Ausmass die direkten Kinderkosten steuerlich zu berücksichtigen sind, hängt direkt mit der Frage zusammen, ob Kinder Sache privater Lebensgestaltung sind oder nicht. Diesbezüglich entschied der österreichische Verfassungsgerichtshof am 17. Oktober 1997, dass Kinder nicht Sache privater Lebensgestaltung seien. Laut dem höchsten österreichischen Gericht sind Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern steuerlich so zu berücksichtigen, dass nicht der grössere Teil der Kinderunterhaltskosten der Einkommenssteuer unterworfen wird. Als Ergebnis hielt der österreichische Verfassungsgerichtshof fest, dass zumindest die Hälfte des Einkommens, das zur Bestreitung des Lebensunterhalts des Kindes erforderlich ist, steuerfrei bleiben müsse. Wie erwähnt, betragen die durchschnittlichen Kinderkosten 1995 CHF 13'200 pro Jahr. Berücksichtigt man die Teuerung, die seit 1995 eingetreten ist, so erhöht sich dieser Betrag auf CHF 14'740.<sup>575</sup> Die Hälfte davon ist somit CHF 7'370. Sowohl die in Anlehnung an das betreibungsrechtliche und das fürsorgliche Existenzminimum

---

vom Steuerbetrag systemwidrig sei und die Progression verschärfe. Der Steuerbetrag errechne sich aus dem steuerbaren Einkommen, das sich aus der Summe sämtlicher Einkünfte minus aller Abzüge – und damit auch des Kinderabzugs – ergebe.

<sup>571</sup> Bauer, S. 5, 57 und 140; Spycher et. al., S. 227.

<sup>572</sup> Bei den direkten Kinderkosten handelt es sich um kinderbezogene Belastungen des Haushaltsbudgets. Schlussbericht, S. XXIV.

<sup>573</sup> Es handelt sich hierbei um Zeitkosten, die steuerlich ausser Betracht fallen. Dabei wird unterschieden zwischen dem unmittelbaren Erwerbsausfall infolge der zeitlichen Bindung durch die Kinder und den mittelbaren, erst in Zukunft entstehenden Einkommensminderungen wegen der Beeinträchtigung der beruflichen Karriere und der Sozialversicherungsansprüche. Locher, DBG-Kommentar, N 8 f. zu Art. 35 DBG; Schlussbericht, S. XXV und 34.

<sup>574</sup> Schlussbericht, S. 20 und 34.

<sup>575</sup> Dieser Betrag beinhaltet die bis Ende März 2008 eingetretene Teuerung. Der Landesindex der Konsumentenpreise (Basis Mai 1993=100) betrug im Dezember 1995 102,8 und im März 2008 114,8. BFS, Landesindex der Konsumentenpreise.



---

errechnete Grösse von CHF 7'470 bis CHF 10'470 bzw. CHF 9'654 bis CHF 13'290 liegt teilweise deutlich darüber.<sup>576</sup>

### 3.3.2 Geltendes Recht

Nach Art. 213 Abs. 1 lit. a DBG können für jedes minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt, CHF 6'100 vom Einkommen abgezogen werden. In ungetrennter Ehe lebenden Eltern steht der Kinderabzug gemeinsam zu, da sie gemeinschaftlich besteuert werden. Ist nur ein Elternteil sorgeberechtigt, so kann dieser Elternteil den Kinderabzug beanspruchen. Die Anspruchsberechtigung von Eltern, die das Sorgerecht gemeinsam ausüben, ist im Kreisschreiben Familienbesteuerung der Eidgenössischen Steuerverwaltung geregelt. Massgebend ist, wer den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestreitet. Generell gilt, dass derjenige Elternteil für das Kind sorgt und damit Anspruch auf den Kinderabzug hat, der die Kinderunterhaltsbeiträge erhält und diese auch als Einkommen versteuert.<sup>577</sup> Der Anspruch auf den Kinderabzug geht einher mit dem Anspruch auf den Einzelnerntarif. Im Einzelnen gilt folgende Regelung: Leben die nicht verheirateten Eltern zusammen, so kommt der Kinderabzug demjenigen Elternteil zu, der den grösseren finanziellen Beitrag leistet. Dies ist derjenige Elternteil, der das höhere Einkommen erzielt. Sofern beide Elternteile gleich hohe finanzielle Beiträge erbringen, bildet der bedeutendere Anteil an der tatsächlichen Betreuung das Kriterium für die Gewährung des Kinderabzugs.<sup>578</sup> Leben die nicht verheirateten Eltern stattdessen in zwei verschiedenen Haushalten, so wird zusätzlich unterschieden, ob eine alternierende Obhut vorliegt oder nicht. Ohne alternierende Obhut steht der Kinderabzug demjenigen Elternteil zu, der mit dem Kind zusammenlebt, wobei die Eidgenössische Steuerverwaltung diesfalls davon ausgeht, dass der andere Elternteil Kinderunterhaltsbeiträge bezahlt.<sup>579</sup> Bei alternierender Ob-

---

<sup>576</sup> Es gibt kein eigentliches betriebsrechtliches oder fürsorgerisches Existenzminimum für Kinder. Der Lebensbedarf von Kindern wird bei der Existenzminimumberechnung der Eltern berücksichtigt. Vorliegend wird davon ausgegangen, dass sich das Existenzminimum für Kinder aus den Kosten für Essen, Bekleidung, Wohnen und medizinische Grundversorgung zusammensetzt. In Ziff. III. 2.2 vorstehend wurde das Existenzminimum für Kinder auf der Basis des Grundbetrags nach SchKG („betriebsrechtliches“ Existenzminimum genannt), auf der Basis des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien („fürsorgerisches“ Existenzminimum genannt) und auf der Basis des allgemeinen Lebensbedarfs nach ELG („Existenzminimum nach ELG“ genannt) errechnet.

<sup>577</sup> Bosshard et. al., S. 140; Locher, DBG-Kommentar, N 23 zu Art. 35 DBG.

<sup>578</sup> ESTV, Kreisschreiben Familienbesteuerung, S. 3.

<sup>579</sup> Ebenda, S. 4. Werden keine Unterhaltsbeiträge bezahlt, so müsste die beschriebene Regelung erst recht gelten, da der Elternteil, der mit dem Kind zusammenlebt, dies-

hut gilt das Gleiche, wenn ein Unterhaltsbeitrag ausgerichtet wird. Andernfalls wird der Kinderabzug demjenigen Elternteil zugestanden, der den bedeutenderen Anteil an der tatsächlichen Betreuung erbringt. Sind die Betreuungsanteile der beiden Elternteile gleich hoch, so bildet das höhere Einkommen das entscheidende Kriterium für den Kinderabzug.<sup>580</sup>

Die Kantone sehen in ihren kantonalen Steuergesetzen allesamt eine Steuerermässigung für Kinder vor. Sämtliche Kantone mit Ausnahme von Waadt und Wallis gewähren einen festen Abzug von der Bemessungsgrundlage. Der Kanton Waadt kennt die Konsumeinheitenbesteuerung<sup>581</sup>, und der Kanton Wallis lässt einen Abzug vom Steuerbetrag zu.<sup>582</sup>

### 3.3.3 Regelung im Ausland

In Deutschland hat jeder Elternteil Anspruch auf einen halben Kinderfreibetrag von der Bemessungsgrundlage, unabhängig davon, ob die Eltern verheiratet oder unverheiratet zusammenleben, getrennt lebend oder geschieden sind. Auf Antrag wird der Kinderfreibetrag von einem Elternteil auf den anderen übertragen, wenn im Wesentlichen nur ein Elternteil seiner Unterhaltspflicht nachkommt. An die Stelle des Kinderfreibetrags tritt ein Kindergeld, das ab dem vierten Kind mit wachsender Kinderzahl steigt, wenn es den Kin-

---

falls vollumfänglich für das Kind aufkommt. Es handelt sich hierbei nicht um sog. „akademische Fälle“. Der beschriebene Tatbestand verwirklicht sich, wenn ein Elternteil nicht leistungsfähig genug ist, um finanzielle Beiträge für das Kind zu erbringen (beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen) oder wenn sich ein Elternteil weigert, Kinderunterhaltsbeiträge zu bezahlen und weder eine schriftliche Vereinbarung noch ein gerichtliches Urteil vorliegen.

<sup>580</sup> Ebenda, S. 4. Die Lösung der ESTV hat nach Bosshard et. al., S. 146 den gravierenden Nachteil der mangelnden Praktikabilität. Bei der Ermittlung der tatsächlichen Betreuungsanteile beider ehemals verheirateten Elternteile, die sich jedes Jahr wieder ändern können, dürfte in vielen Fällen im Rahmen der Steuereinschätzung des einen Elternteils ein Aktenbeizug des anderen Elternteils notwendig werden, was einen unverhältnismässigen Aufwand mit sich bringen würde. Sie empfehlen, bei einer paritätischen finanziellen Unterhaltsbestreitung bereits im Scheidungs- bzw. Trennungsurteil eine klare Formulierung in Bezug auf die Obhut bzw. Betreuung aufzunehmen, da sich Steuerkommissärinnen und Steuerkommissäre in aller Regel an zivilrechtlichen Vereinbarungen orientieren würden.

<sup>581</sup> Bei der Konsumeinheitenbesteuerung wird das Gesamteinkommen bei der Steuersatzermittlung durch einen je nach Grösse des Haushalts variablen Divisor geteilt. Die Kinder werden in das Splitting einbezogen, indem der Divisor des Ehepaars für jedes Kind um einen Faktor, der zwischen 0 und 1 liegt, erhöht wird. Lanz, S. 38 f.; Schlussbericht, S. 28; Yersin, famille et fisc, S. 300 ff.

<sup>582</sup> ESTV, Sozialabzüge vom Einkommen.

derfreibetrag im Ergebnis übersteigt. Das deutsche Recht kennt überdies einen Ausbildungsfreibetrag. Den Kosten des Kinderunterhalts wird mittels eines Kinderfreibetrags bzw. der Kindergeldlösung im Bereich des Existenzminimums Rechnung getragen. Die Höhe des Existenzminimums richtet sich nach dem Sozialhilferecht. Kinderreiche Familien werden in Deutschland steuerlich merklich entlastet.<sup>583</sup>

Österreich, Schweden und Grossbritannien gelten die Kinderkosten ausserfiskalisch ab, wobei das Existenzminimum der Kinder bei keinem der drei Länder freigestellt ist.<sup>584</sup>

Österreich trägt den Kinderkosten mittels Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträgen in Form von zusätzlichen Beihilfen teilweise Rechnung. Die Beträge sind jedoch gering und vermögen vor allem in hohen Einkommensbereichen kaum Wirkungen zu zeitigen. Familien mit tiefen Einkommen werden indessen steuerlich entlastet. Die Kinderabsetzbeträge wie die Familienbeihilfen sind als Abzüge vom Steuerbetrag ausgestaltet. Die Kinderabsetzbeträge steigen mit jedem zusätzlichen Kind an und sind von der Einkommenshöhe der Eltern unabhängig. Sie stehen demjenigen Elternteil zu, der überwiegend für die Kindererziehung zuständig ist. Nach einer gesetzlichen Vermutung ist dies die Mutter. Die Familienbeihilfen werden ausgerichtet für Kinder, die zum Haushalt gehören. Die Höhe der Beträge richtet sich nach dem Alter der Kinder. Überdies sieht Österreich einen Abzug für die auswärtige Berufsausbildung vor.<sup>585</sup>

Schweden entrichtet steuerfreies Kindergeld. Dieser Betrag steigt ab dem dritten Kind überproportional. Es handelt sich um familienpolitische Zulagen, die teilweise steuerfrei sind sowie um Zulagen für studierende Kinder. Trotz des ausgebauten Familienzulagensystems, welches Ehe- und Konkubinatspaare mit Kindern sowie allein erziehende Personen steuerlich entlastet, bleibt das Existenzminimum der Kinder nicht steuerfrei.<sup>586</sup>

Grossbritannien sieht für jedes Kind unter 16 Jahren steuerfreie Kinderzulagen vor. Die Alterslimite erhöht sich auf 19 Jahre, wenn das Kind studiert.

---

<sup>583</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 47; Studie zur Individualbesteuerung, S. 105 und Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 2 f., 6, 23 und 25.

<sup>584</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29 sowie Studie zur Individualbesteuerung, S. 105.

<sup>585</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29 sowie Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 8, 11, 23 und 25 f.

<sup>586</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29 sowie Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 13, 17, 23 und 25 f.

Während des ersten Lebensjahrs eines Kindes haben die Eltern überdies Anspruch auf eine Kleinkinderzulage. Das Kindergeld vermag das Existenzminimum der Kinder nicht abzudecken. In Grossbritannien werden Ehe- und Konkubinatspaare mit Kindern sowie allein erziehende Personen finanziell nur in einem beschränkten Ausmass entlastet und sind demzufolge gegenüber steuerpflichtigen Personen ohne Kinder benachteiligt.<sup>587</sup>

### 3.3.4 Reformvorschläge

Nach Auffassung der Kommission Familienbesteuerung soll das Existenzminimum der Kinder steuerlich berücksichtigt werden. Sie liess sich von den Überlegungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofs<sup>588</sup> leiten und setzte den Kinderabzug einheitlich für alle Altersklassen auf CHF 7'200 pro minderjähriges oder in der beruflichen Ausbildung stehendes Kind fest. Aus Praktikabilitätsgründen verzichtete sie darauf, den Kinderabzug nach dem Alter der Kinder und der Anzahl Kinder zu differenzieren.<sup>589</sup> Unter der Voraussetzung, dass beide Elternteile Leistungen in Geld oder in natura an das volljährige Kind erbringen, steht der Kinderabzug den getrennt lebenden Eltern je hälftig zu.<sup>590</sup> Bei der „Individualbesteuerung modifiziert“ hat diejenige Person Anspruch auf den Kinderabzug, die für den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache sorgt. Bei Ehepaaren wird vermutet, dass der Partner oder die Partnerin mit dem höheren Reineinkommen den Unterhalt des gemeinsamen oder nicht gemeinsamen Kindes zur Hauptsache bestreitet.<sup>591</sup> Der andere Elternteil kann den Nachweis erbringen, dass er hauptsächlich für den Unterhalt des Kindes aufkommt. Es handelt sich demnach um eine widerlegbare

---

<sup>587</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29 sowie Studie zur Individualbesteuerung, Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 17 bis 19, 23 und 25 f.

<sup>588</sup> Vgl. Ziff. 3.3.1 vorstehend.

<sup>589</sup> Schlussbericht, S. 20 und 34.

<sup>590</sup> Ebenda, S. 47.

<sup>591</sup> Da die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, welche u. a. das neue Scheidungsrecht und das Kindesrecht betrifft, 1998 noch nicht in Kraft war (vgl. ZGB, Revision), sah die Kommission Familienbesteuerung keine Regelung für den Kinderabzug bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge vor. Nicht speziell berücksichtigt wurden allein erziehende Personen sowie Konkubinatspaare, die das Wahlrecht nicht ausüben. Hier dürfte vermutungsweise gelten, dass der allein sorgeberechtigte Elternteil den Kinderabzug beanspruchen kann.

Vermutung.<sup>592</sup> Konkubinatspaare sind Ehepaaren gleichgestellt, wenn sie von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen.<sup>593</sup>

In der Gesetzesvorlage des Steuerpakets 2001 beträgt der Kinderabzug CHF 9'900 für jedes minderjährige oder in der Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt. Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern kann derjenige Elternteil den Abzug für das sich in Ausbildung befindende Kind geltend machen, der die Unterhaltsbeiträge entrichtet. Leisten beide Elternteile Unterhaltsbeiträge, so können sie je den halben Kinderabzug beanspruchen.<sup>594</sup>

Auch die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung gewährte einen Kinderabzug für minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kinder. Bei den Modellen „Konsequente Individualbesteuerung“ sowie „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ wird der Kinderabzug verheirateten Eltern sowie Konkubinatspaaren mit einem gemeinsamen Kind proportional nach dem Reineinkommen zugeteilt.<sup>595</sup> Bei getrennt lebenden oder geschiedenen Eltern wird der Kinderabzug demjenigen Elternteil zugewiesen, der mit dem minderjährigen Kind zusammenlebt und Kinderalimente erhält. Bei alternierender Obhut ist der Kinderabzug aus Praktikabilitätsgründen hälftig auf die Eltern aufzuteilen. Unter der Voraussetzung, dass beide Elternteile Leistungen an das volljährige Kind erbringen, sei es in Geld oder in natura, steht der Kinderabzug beiden Elternteilen je hälftig zu.<sup>596</sup> Beim Modell „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ wird der Kinderabzug den Eltern je zur Hälfte zugeteilt, wenn die Variante der reinen Individualbesteuerung zum Tragen kommt. Nicht konsumierte Kinderabzüge sind nicht übertragbar.<sup>597</sup> Wird die Variante der Gemeinschaftsbesteuerung gewählt, so gilt die gleiche Regelung wie im Steuerpaket 2001.<sup>598</sup> In den Steuerbelastungsberechnungen wird von einem Kinderabzug in der Höhe von CHF 9'300 bzw. CHF 11'000 ausgegangen.<sup>599</sup>

---

<sup>592</sup> Schlussbericht, S. 73.

<sup>593</sup> Ebenda, S. 74.

<sup>594</sup> Art. 213 Abs. 1 lit. b Gesetzesentwurf des Steuerpakets 2001. Steuerpaket 2001, S. 4502. Bei diesem Betrag ist die kalte Progression bereits ausgeglichen. Botschaft Ausgleich der kalten Progression, S. 1309 sowie DBG, Ausgleich der kalten Progression, S. 1381.

<sup>595</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 45 f.

<sup>596</sup> Ebenda, S. 50.

<sup>597</sup> Ebenda, S. 46 und 125.

<sup>598</sup> Ebenda, S. 125.

<sup>599</sup> Ebenda, Anhang 2 „Datenmaterial zu Tarifen, Abzügen und Steuerbelastungsberechnungen“, S. 2, 34 und 66.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung sah folgende Regelung vor:

- „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“: Der Kinderabzug wird bei Ehepaaren hälftig aufgeteilt, wobei der nicht konsumierte Abzug auf den Ehepartner oder die Ehepartnerin übertragbar ist.<sup>600</sup>
- „Zusammenveranlagung mit Splitting“: Werden die Eltern gemeinsam veranlagt, so ist der Kinderabzug vom Gesamteinkommen der Eltern abzuziehen. Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern kann derjenige Elternteil den Kinderabzug beanspruchen, bei welchem das unmündige Kind wohnt bzw. derjenige, der Unterhaltsbeiträge an das volljährige Kind erbringt. Leisten beide Elternteile Unterhaltsbeiträge an das volljährige Kind, so können sie je den halben Kinderabzug geltend machen.<sup>601</sup>
- „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“: Bei der Variante der Gemeinschaftsbesteuerung gilt die gleiche Regelung wie beim Modell „Zusammenveranlagung mit Splitting“. Wird die Variante der reinen Individualbesteuerung gewählt, so steht der Kinderabzug den Eltern je hälftig zu.<sup>602</sup>
- „Zusammenveranlagung mit Doppeltarif“: Es gilt die gleiche Regelung wie im geltenden Recht.<sup>603</sup>

Die Eidgenössische Steuerverwaltung verzichtete auf die Erhöhung des Kinderabzugs, weil dieser Abzug für den Systemscheid irrelevant sei.<sup>604</sup>

### 3.3.5 Alternativen zum Kinderabzug

Wie in § 2 Ziff. IV. 3.6 aufgezeigt wurde, ist die Subventionierung von Alternativen zur häuslichen Kinderbetreuung in Richtung eines Ausbaus und einer Verbilligung der Infrastruktur für die ausserhäusliche Kinderbetreuung das

---

<sup>600</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systemscheid, S. 20 f.

<sup>601</sup> Ebenda, S. 33.

<sup>602</sup> Ebenda, S. 41.

<sup>603</sup> Ebenda, S. 50.

<sup>604</sup> Ebenda, S. 15.

attraktivere politische Instrument als kinderbezogene Geldtransfers. Länder, welche die Individualbesteuerung kennen und die Familien durch einen verbesserten Zugang zu Alternativen zur häuslichen Kinderbetreuung, wie zum Beispiel durch Blockzeiten, Tagesschulen oder Kinderkrippen fördern, besitzen sowohl eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt als auch eine höhere Fertilitätsrate als Länder, die ein Splittingmodell anwenden und Familien durch Kindergeldzahlungen unterstützen. Deshalb wird in dieser Arbeit darauf verzichtet, die in die politische Diskussion eingebrachten Vorschläge von kinderbezogenen Geldtransfers als Alternative zum Kinderabzug darzustellen und zu würdigen.

### 3.3.6 Würdigung

Nach der hier vertretenen Auffassung müsste das Existenzminimum von Kindern wie in Deutschland steuerbefreit sein. Es sollte mittels eines Kinderabzugs, der die alltäglichen Verbrauchsaufwendungen, die lebensnotwendigen Wohnkosten und die durchschnittlichen Kosten der medizinischen Grundversorgung beinhaltet, schematisch berücksichtigt werden. Für die Kosten der medizinischen Grundversorgung wird eine Pauschale entsprechend den kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung inklusive Unfaldeckung festgesetzt, wie dies bereits die Kommission Familienbesteuerung vorsah. Da die Kosten der medizinischen Grundversorgung Teil des Existenzminimums des Kindes sind und der Kinderabzug dieses abgelten will, sind diese Kosten neu in den Kinderabzug einzurechnen. Als Konsequenz entfällt der Versicherungsabzug für Kinder des geltenden Rechts.<sup>605</sup>

Das Existenzminimum von Kindern sollte – analog dem Existenzminimum von Erwachsenen<sup>606</sup> – im DBG und im StHG definiert und auf Bundes- und Kantonsebene steuerfrei belassen werden.<sup>607</sup> Wie beim persönlichen Abzug wäre auf das „fürsorgerische“ Existenzminimum abzustellen. Der auf der

---

<sup>605</sup> Vgl. Ziff. III. 2.2 und Ziff. III. 6. vorstehend.

<sup>606</sup> Vgl. Ziff. III. 6. vorstehend.

<sup>607</sup> Die Definition könnte im DBG wie folgt lauten: Das Existenzminimum von Kindern setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien, dem gewogenen Mittel der kantonalen Durchschnittsprämien für die Krankenpflegeversicherung inklusive Unfaldeckung der betreffenden Steuerperiode sowie einem Anteil für die Wohnkosten von CHF 3'600. Das Existenzminimum für Kinder bleibt steuerfrei. Im StHG gilt grundsätzlich die gleiche Definition, wobei an die Stelle des gewogenen Mittels der kantonalen Durchschnittsprämien die in der betreffenden Steuerperiode geltenden kantonalen Durchschnittsprämien treten. Auch diese Regelung ist ein Verstoß gegen die Tarifautonomie der Kantone.

Basis des „fürsorgelichen“ Existenzminimums berechnete Lebensunterhalt von unmündigen Kindern beträgt im Jahr 2008 zwischen CHF 9'654 und CHF 13'290, je nachdem, wie viele Personen im Haushalt leben.<sup>608</sup> In den neueren Reform-vorschlägen wird dieses Minimum für den Lebensunterhalt von Kindern mit CHF 9'300 bis CHF 11'000 angegeben.<sup>609</sup> In Anbetracht dessen, dass die Versicherungskosten für Kinder neu auch in den Kinderabzug eingerechnet werden und der bisherige Versicherungsabzug im Gegenzug entfällt, ist ein Kinderabzug in der Höhe von mindestens CHF 12'000 pro Kind angemessen.

Anders als im geltenden Recht und in den Reformvorschlägen sollte der Kinderabzug nur für Kinder unter elterlicher Sorge, also für unmündige Kinder, gewährt werden. Dafür wären sämtliche Leistungen, welche die Eltern über das Mündigkeitsalter hinaus an das Kind erbringen, steuerlich absetzbar und vom volljährigen Kind im Gegenzug zu versteuern, unabhängig davon, ob die Eltern zusammenleben oder getrennt lebend sind.<sup>610</sup> Die gewählte Lösung hat den Vorteil, dass sie einfach handhabbar ist<sup>611</sup> und dem Umstand Rechnung trägt, dass das Kind mit Erreichen des Mündigkeitsalters grundsätzlich selber für seinen Lebensunterhalt aufzukommen hat. Nur soweit ihm dies nicht zumutbar ist, sind die Eltern von Gesetzes wegen verpflichtet, für dessen Unterhalt aufzukommen, bis dieses eine erste Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen hat. Mit dem Erreichen des Mündigkeitsalters entfallen die elterliche Sorge und damit auch der Anspruch auf den Kinderabzug, der nach der hier eingenommenen Haltung an das Sorgerecht anknüpfen sollte.

Bezüglich der Anspruchsberechtigung hat sich das Steuerrecht auch hier – wie beim Kinderbetreuungskostenabzug<sup>612</sup> – nach dem Zivilrecht<sup>613</sup> zu richten. Anspruchsberechtigt sind demnach die sorgeberechtigten Eltern. Ist nur ein Elternteil sorgeberechtigt, so steht dieser in der Pflicht, das Kind zu pfe-

---

<sup>608</sup> Vgl. Ziff. III. 2.2 vorstehend.

<sup>609</sup> Vgl. Ziff. 3.3.4 vorstehend.

<sup>610</sup> Vgl. Ziff. 3.2.5 vorstehend.

<sup>611</sup> Demgegenüber regelt das Kreisschreiben Familienbesteuerung der ESTV die Anspruchsberechtigung auf drei Seiten. ESTV, Kreisschreiben Familienbesteuerung, S. 3 ff. Das Merkblatt des kantonalen Steueramts Zürich über die Gewährung von Sozialabzügen und die Anwendung der Steuertarife bei Familien befasst sich auf elf Seiten mit der Abzugsberechtigung. Merkblatt des kantonalen Steueramts Zürich, S. 3 ff.

<sup>612</sup> Vgl. Ziff. 3.1.5 vorstehend.

<sup>613</sup> Vgl. Art. 276 ZGB.



---

gen und zu erziehen. Folglich hat er Anspruch auf den Kinderabzug.<sup>614</sup> Sind beide Elternteile sorgeberechtigt, so sind beide für die Pflege und Erziehung des Kindes sowie für dessen finanziellen Unterhalt verantwortlich. Deshalb sollte bei gemeinsamer elterlicher Sorge jeder Elternteil Anspruch auf den halben Kinderabzug haben.<sup>615</sup>

Die Situation von getrennt lebenden oder geschiedenen Eltern, die das Sorgerecht gemeinsam ausüben, unterscheidet sich insofern von derjenigen von Haushalten, in denen beide Elternteile zusammenleben, als deren Infrastrukturkosten deutlich höher sind. Sowohl in der Wohnung der Mutter als auch in der Wohnung des Vaters muss für das Kind ein eingerichtetes Zimmer vorhanden sein. Hat das ehemalige Paar mehrere Kinder, so dürfte – zumindest bei grösseren Kindern – jedes Kind ein eigenes Zimmer benötigen. Überdies braucht es mehr Kleider, eventuell ein zweites Fahrrad, wenn die Eltern nicht nahe genug beieinander wohnen usw. Diesen erhöhten Infrastrukturkosten ist Rechnung zu tragen, will man auch getrennt lebende oder geschiedene Eltern mit gemeinsamem Sorgerecht nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

---

<sup>614</sup> Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich entschied am 23. August 2006, dass der Kinderabzug stets dem sorgeberechtigten Elternteil zusteht. Bei nicht verheirateten Eltern, die mit einem gemeinsamen Kind zusammenwohnen, das unter der alleinigen elterlichen Sorge nur eines Elternteils steht, hat nur dieser Elternteil ein Anrecht auf den Kinderabzug und auf den Einzelertariff. Dieser Entscheid führte im Kanton Zürich zu einer Praxisänderung. RB 2006 Nr. 86.

<sup>615</sup> Diese Regelung deckt sich mit derjenigen der Variante der reinen Individualbesteuerung der Modelle „Veranlagungswahlrecht für Ehepaare“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ der ESTV. Liegt eine alternierende Obhut vor, so sehen die Modelle „Konsequente Individualbesteuerung“ und „Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung ebenfalls die gleiche Lösung vor. Allerdings ist der Kinderabzug bei den Modellen der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung nicht übertragbar. Beim Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ der ESTV wird der Kinderabzug bei Ehepaaren hälftig auf die Eltern aufgeteilt, wobei der nicht konsumierte Abzug auf den Ehepartner oder die Ehepartnerin übertragbar ist. Andere Lebensgemeinschaften als Ehepaare werden bei diesem Modell nicht erwähnt. Vgl. Ziff. 3.3.4 vorstehend. Bosshard et. al., S. 144 f. halten dafür, bei gemeinsamer elterlicher Sorge und alternierender Obhut, wenn keine Unterhaltsbeiträge vom einen Elternteil zum anderen fliessen, beiden Elternteilen je den halben Kinderabzug zu gewähren. Dies aus der Überlegung heraus, dass in diesem Fall die laufenden Unterhaltskosten praktisch halbiert würden und es gerade diese Kosten seien, die mit dem Kinderabzug berücksichtigt werden sollen. Auch Locher, DBG-Kommentar, N 10 zu Art. 35 DBG spricht sich diesfalls für eine hälftige Aufteilung des Kinderabzugs aus. Hauser, S. 366 f. will darüber hinaus die Teilung des Kinderabzugs auch dann zulassen, wenn Unterhaltsbeiträge fliessen, sofern ein gemeinsamer Antrag vorliegt. In diesem Fall sei davon auszugehen, dass auch eine gemeinsame Betreuung bestehe.

---

besteuern.<sup>616</sup> Daher sollte der Kinderabzug um den Anteil der Wohnkosten, die vorliegend doppelt anfallen, erhöht werden. Überdies sollten die Einrichtungskosten und die zusätzlichen Lebenshaltungskosten von Kindern in einem beschränkten Ausmass berücksichtigt werden. Die Wohnkosten sind im Kinderabzug mit CHF 3'600 eingerechnet.<sup>617</sup> Entsprechend sollte der Kinderabzug um CHF 5'000 heraufgesetzt werden, so dass der erhöhte Kinderabzug auf mindestens CHF 17'000 zu stehen kommt.<sup>618</sup>

Im Steuererklärungshauptformular ist wiederum eine Rubrik vorzusehen, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie das alleinige Sorgerecht ausübt oder ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht.<sup>619</sup> Aus den Personendaten der Veranlagungssoftware der Steuerbehörden ist die verwandtschaftliche Beziehung ersichtlich. Ob die Eltern zusammenleben oder nicht, ist ebenfalls ablesbar.

---

<sup>616</sup> Auch dem besuchsberechtigten Elternteil fallen Mehrkosten an. Wird diesen Zusatzkosten nicht Rechnung getragen, so führt dies zu einer Benachteiligung gegenüber einer steuerpflichtigen Person ohne Kinder, die sich – unter Berücksichtigung der zu leistenden Kinder- und allenfalls Ehegattenalimente – in gleichen finanziellen Verhältnissen befindet wie der besuchsberechtigte Elternteil. Diese Mehrkosten sind indessen wesentlich tiefer als die bei gemeinsamer elterlicher Sorge anfallenden zusätzlichen Kosten. Gemäss Hauser, S. 365 ist diese „Ungerechtigkeit“ im Interesse einer handhabbaren Pauschalierung hinzunehmen. Diese Auffassung wird unterstützt. Letztlich gibt es keine Regelung, die allen steuerpflichtigen Personen in jeder Lebenssituation vollumfänglich gerecht wird. Immerhin wird die Situation von unterhaltsverpflichteten Elternteilen, die Unterhaltsbeiträge an ihre volljährigen Kinder ausrichten, beträchtlich verbessert, folgt man der hier vertretenen Meinung und lässt die Unterhaltsbeiträge für volljährige Kinder zum Abzug zu. Vgl. Ziff. 3.2.5 vorstehend.

<sup>617</sup> Vgl. Ziff. III. 2.2 vorstehend.

<sup>618</sup> Dieser Vorschlag deckt sich im Wesentlichen mit der Auffassung von Locher, DBG-Kommentar, N 16 zu Art. 36 DBG sowie Bosshard et. al., S. 218. Ein Unterschied liegt darin, dass Locher und Bosshard et. al. den erhöhten Infrastrukturkosten von getrennt lebenden gemeinsam sorgeberechtigten Elternteilen, die beide ungefähr gleich viel an den Unterhalt des Kindes beisteuern, mittels je einem Verheiratetentarif pro Elternteil Rechnung tragen wollen, während vorliegend die erhöhten Infrastrukturkosten mittels eines je hälftigen erhöhten Kinderabzugs berücksichtigt werden. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die genannten Autoren nur dann jedem Elternteil den Verheiratetentarif zugestehen wollen, wenn keine Unterhaltsbeiträge fliessen. Nach der hier eingenommenen Haltung ist ein allfällig geleisteter Kinderunterhaltsbeitrag als Ausgleichszahlung anzusehen, der von der leistenden Person als Unterhaltsbeitrag in Abzug zu bringen und von der empfangenden Person als ebensolcher zu versteuern ist. Die erhöhten Infrastrukturkosten sind davon nicht berührt.

<sup>619</sup> Vgl. Ziff. 2.4 und 3.1.5 vorstehend.

Soll das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder unabhängig vom Zivilstand steuerfrei bleiben, so bedingt dies die Übertragbarkeit des Kinderabzugs von der einen Person des Paarhaushalts auf die andere Person, wenn der Kinderabzug nicht konsumiert werden kann. Die Übertragbarkeit des Kinderabzugs setzt in einem Individualbesteuerungsmodell voraus, dass die steuerpflichtige Person, die für den Unterhalt eines Kindes teilweise oder vollständig aufkommt, den Nachweis für diesen Umstand zu erbringen hat und die Übertragbarkeit des Kinderabzugs auch beantragen muss. Betreffend Letzterem ist analog dem Kinderbetreuungskostenabzug und dem persönlichen Abzug im Steuererklärungshauptformular eine Zeile für den hälftigen Kinderabzug des Partners oder der Partnerin vorzusehen.<sup>620</sup> Der Nachweis ist wie dort mittels ausgefüllter Steuererklärung des Partners bzw. der Partnerin zu erbringen.

### 3.4 Situation von allein erziehenden Personen

#### 3.4.1 Einordnung

Allein erziehende Personen, die Unterhaltsbeiträge für Kinder erhalten, haben diese zu versteuern. Die Höhe dieser Unterhaltsbeiträge wird nach der Höhe des Einkommens des ehemaligen Partners oder der ehemaligen Partnerin festgesetzt, da gemäss Art. 285 ZGB ein „standesgemässer“ Unterhalt geschuldet ist. Die Höhe der Kinderunterhaltsbeiträge richtet sich also nach der Leistungsfähigkeit der unterhaltsverpflichteten Person. Die Kinderunterhaltsbeiträge für unmündige Kinder sind daher in vielen Fällen höher als der Kinderabzug des geltenden Rechts, der dem Existenzminimum der Kinder Rechnung tragen sollte. Allein erziehende Personen können die ihnen anfallenden Kosten für das Kind oder die Kinder im Regelfall nicht vollumfänglich von ihrem Einkommen in Abzug bringen, weshalb sie wirtschaftlich weniger leistungsfähig sind als allein stehende Personen. Mit einer Steuerermässigung auf Ebene Steuertarif oder in Form eines Sozialabzugs soll der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von allein erziehenden Personen gegenüber kinderlosen steuerpflichtigen Personen Rechnung getragen werden.<sup>621</sup>

Aus § 2 Ziff. III. vorstehend geht hervor, dass allein erziehende Personen von Einkommensschwäche und Armut besonders betroffen sind.

---

<sup>620</sup> Vgl. Ziff. III. 6. und IV. 3.1.5 vorstehend.

<sup>621</sup> Bosshard et. al., S. 203; Schlussbericht, S. 46.

---

### 3.4.2 Geltendes Recht

Das Bundessteuerrecht kennt nebst dem Tarif für allein stehende Personen einen ermässigten Tarif, den so genannten Verheiratetentarif bzw. Einelterntarif, der auf Ehepaare und allein erziehende Personen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, Anwendung findet.<sup>622</sup>

Das StHG schreibt den Kantonen in Art. 11 Abs. 1 vor, dass die Steuer von Ehepaaren im Vergleich zu allein stehenden Personen angemessen ermässigt werden muss. Weiter ist in Satz 2 dieser Bestimmung festgehalten, dass die gleiche Ermässigung auch für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und ledige steuerpflichtige Personen gelte, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Damit legiferiert der Bund im Bereich der Tarifautonomie der Kantone, denn die Steuermassvorschriften liegen im originären Zuständigkeitsbereich der Kantone.<sup>623</sup> Die Bestimmungen von Art. 11 StHG sind zwar verfassungswidrig. Auf Grund des Anwendungsgebots von Art. 191 BV sind sie für die rechtsanwendenden Behörden dennoch verbindlich.<sup>624</sup> Immerhin

---

<sup>622</sup> Art. 214 Abs. 2 DBG.

<sup>623</sup> Art. 129 Abs. 2 Satz 2 BV; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 2 zu Art. 11 StHG. Bosshard et. al., S. 208; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 3 f. zu Art. 11 StHG. Das Bundesgericht hatte verschiedentlich Gelegenheit, sich mit der Verfassungsmässigkeit und der Auslegung von Satz 2 von Art. 11 Abs. 1 StHG auseinanderzusetzen. Es hielt in zwei Entscheiden vom 26. Oktober 2005 – einer betraf den Kanton St. Gallen und der andere den Kanton Aargau – fest, dass Art. 11 Abs. 1 Satz 2 StHG, wonach Einelfamilien die gleiche tarifliche Ermässigung einzuräumen sei wie verheirateten Personen, in zweifacher Hinsicht verfassungswidrig sei. Einerseits greife die Vorschrift in die Tarifhoheit ein, die nach Art. 129 Abs. 2 Satz 2 BV den Kantonen vorbehalten sei. Andererseits sei sie auch mit dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unvereinbar. Denn bei gleichem Einkommen sei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Einelfamilie grösser als diejenige einer Zweifamilie (BGE 131 II 697, E. 4.3 und 4.4 (St. Gallen) sowie BGE 131 II 710, E. 4.3 und 4.4 (Aargau)). Dennoch würde sich eine Korrektur unter dem Gesichtswinkel einer verfassungskonformen Auslegung verbieten, da der Wortlaut der Vorschrift in allen drei Sprachen klar sei, das Parlament sich der Verfassungsproblematik der Norm durchaus bewusst gewesen sei und eine Mehrheit des Parlaments eine exakt gleiche tarifliche Behandlung der Einelfamilien- und Zweifamilien befürwortet hätte. Trotz festgestellter Verfassungswidrigkeit sei die Norm zufolge des Anwendungsgebots von Art. 191 BV verbindlich (BGE 131 II 697, E. 5.4 (St. Gallen) sowie BGE 131 II 710, E. 4.4 (Aargau)). Diese Haltung des Bundesgerichts wurde in den Urteilen vom 1. Februar 2006 (2A.411/2005; Solothurn) und vom 20. April 2006 (2A.528/2005; Bern) bestätigt. Im

sind die Kantone frei, ob sie die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzugs von der Bemessungsgrundlage oder vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für allein stehende und verheiratete bzw. allein erziehende Personen vornehmen wollen.

In der bundesrätlichen Fassung des StHG war noch keine Art. 11 Abs. 1 Satz 2 entsprechende Steuerberechnungsvorschrift für allein erziehende Personen enthalten. In den parlamentarischen Diskussionen wurde darauf hingewiesen, dass insbesondere allein erziehende Personen mit ihren Kindern von Armut betroffen seien. Als Ausfluss der Debatte in den Eidgenössischen Räten wurde alsdann die Bestimmung eingeführt, wonach allein Erziehenden

---

*St. Galler Fall* (BGE 131 II 697) ging es um eine allein stehende Frau, die mit ihrem Kind im gleichen Haushalt lebte und die verlangte, wie ein Ehepaar zum Satz des halben Gesamteinkommens (sog. Vollsplitting) und nicht zum einfachen Tarif besteuert zu werden. Das Bundesgericht stellte fest, dass die gesetzliche Regelung des Kantons St. Gallen, welche Eineltern- und Zweielternfamilien tariflich unterschiedlich behandelt, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 StHG widersprechen würde (E. 5.4). Der *Aargauer Fall* (BGE 131 II 710) betraf ein Konkubinatspaar mit einem gemeinsamen Kind. Die Frau gelangte ans Bundesgericht, weil sie mit der Regelung des Aargauer Steuergesetzes, gemäss derer Ein- und Zweielternfamilien nur dann gleich besteuert werden, wenn ein allein Erziehender Elternteil mit dem Kind allein lebt, nicht einverstanden war. Das Bundesgericht ging auf Grund der Entstehungsgeschichte der Norm davon aus, dass Art. 11 Abs. 1 Satz 2 StHG auch auf Konkubinatspaare mit Kindern Anwendung findet. Gemäss Bundesgericht sei der Mutter, die mit dem Vater ihres Kindes im Konkubinat lebt, die genau gleiche Ermässigung zuzugestehen wie gemeinsam steuerpflichtigen Eheleuten. Die kantonale Bestimmung, wonach der Verheiratetentarif auf geschiedene steuerpflichtige Personen nur dann anwendbar sei, wenn diese allein mit dem Kind zusammenleben würden, verstosse gegen das Steuerharmonisierungsgesetz (E. 5.2). Im *Solothurner Fall* (2A.411/2005) lebte der Beschwerdeführer mit seiner Partnerin, deren Kind und seinem Kind aus einer früheren Beziehung im gleichen Haushalt. Das Solothurner Steuergesetz sieht – wie auch das Aargauer Steuergesetz – vor, dass der Verheiratetentarif nur dann auf geschiedene steuerpflichtige Personen anwendbar ist, wenn diese allein mit Kindern zusammenleben. Das Bundesgericht hielt in Bestätigung seiner Rechtsprechung fest, dass die gesetzliche Regelung des Kantons Solothurn, welche eine unverheiratete Person mit einem Kind, die mit einer anderen erwachsenen Person zusammenlebt, nicht exakt gleich besteuert wie ein gemeinsam steuerpflichtiges Ehepaar, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 StHG verletzen würde (E. 4). Der *Berner Fall* (2A.528/2005) handelte wie der Aargauer Fall von einem Konkubinatspaar mit einem gemeinsamen Kind. Die Frau wehrte sich gegen die Bestimmung im Berner Steuergesetz, welche den günstigeren Ehegattentarif nur gemeinsam steuerpflichtigen Eheleuten gewährt, während auf allein Erziehende Personen der Grundtarif, verbunden mit einem Haushaltsabzug sowie einem zusätzlichen Kinderabzug angewendet werden. Das Bundesgericht erachtete die bernische Regelung als nicht harmonisierungskonform (E. 5).

---

Personen die gleiche Ermässigung zu gewähren sei wie Ehepaaren.<sup>625</sup> Diese Regelung ist jedoch in der Lehre nicht unumstritten.<sup>626</sup>

---

<sup>625</sup> Statt vieler BGE 131 II 697, E. 5. Vgl. Baumgartner, Kommentar Steuerrecht I/2a, N 32 zu Art 36 DBG; Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 27 zu Art. 11 StHG.

<sup>626</sup> Reich, Kommentar Steuerrecht I/1, N 28 zu Art. 11 StHG beispielsweise führt aus, dass allein erziehende Personen wirtschaftlich leistungsfähiger seien als ein Ehepaar mit der gleichen Anzahl Kinder, weshalb die Regelung von Art. 11 Abs. 1 StHG verfehlt sei. Dieser Einwand wird auch von Bosshard et. al., S. 208 unterstützt. Allerdings macht Locher, DBG-Kommentar, N 10 zu Art. 36 DBG deutlich, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von verheirateten Personen ohne Kinder und allein erziehenden Personen mit einem Kind durchaus vergleichbar sei, wenn man auf Äquivalenzziffern abstellen würde, was im Einklang mit den Ausführungen unter § 3 Ziff. II. 4.5.3.3 vorstehend ist. Locher schlägt vor, die spezifischen Kosten allein erziehender Personen gezielt zu berücksichtigen, beispielsweise durch Gewährung eines anorganischen Abzugs für Kinderbetreuungskosten. Das Bundesgericht hielt unmissverständlich fest, dass die Kritik der Lehre begründet sei. In der Tat sei nicht ersichtlich, wie die Gesetzgebung eine gerechte Verteilung der Steuerlast auf alle Gruppen von steuerpflichtigen Personen – Verheiratete, allein stehende Personen und unverheiratete Paare, mit und ohne Kinder – soll herbeiführen können, wenn sie verpflichtet sei, eine allein stehende Person mit einem Kind exakt gleich zu besteuern wie ein Ehepaar (mit Kind) bei gleichem Einkommen. In allgemeiner Weise lasse sich sagen, dass eine allein stehende Person mit Kind höhere Ausgaben habe als eine allein stehende Person ohne Kind, aber geringere Ausgaben als ein Ehepaar mit Kind. Es treffe auch statistisch zu, dass im Falle einer allein stehenden Person das Kind höhere Kosten verursachen würde, als wenn das Kind in einer Zweielternfamilie aufwachsen würde. Das erkläre sich mit den Kosten für die Betreuung und Erziehung des Kindes, aber auch damit, dass die Einsparungsmöglichkeiten (Synergien) beim Kind weniger ausgeprägt seien als bei der zweiten erwachsenen Person (BGE 131 II 697, E. 4.3). Als Folge des St. Galler Falls (BGE 131 II 697) reichte Ständerat Hans Lauri die parlamentarische Initiative „Besteuerung von Verheirateten und Alleinerziehenden gemäss StHG“ vom 6. Dezember 2005 ein, in der er lediglich eine angemessene steuerliche Entlastung von allein erziehenden Personen verlangte. Zur Begründung brachte er vor, dass die geltende Regelung verfassungswidrig sei und in die Tarifautonomie der Kantone eingreife. Das StHG dürfe nicht vorschreiben, auf welche Weise die steuerliche Entlastung von allein erziehenden Personen zu erfolgen habe. Am 6. Juli 2006 wurde die parlamentarische Initiative zurückgezogen. Am 14. Dezember 2005 fragte Nationalrat Arthur Loepfe den Bundesrat in seiner Interpellation „Bundesgerichtsentscheid zur Besteuerung von Alleinerziehenden“ an, ob den Kantonen eine „vergleichbare“ Besteuerung statt einer „exakt gleichen“ vorgeschrieben werden könne. In seiner Antwort vom 1. März 2006 erkannte der Bundesrat den Handlungsbedarf und verwies auf das Steuerpaket 2001, das anstelle einer gleichen Ermässigung nur eine gleichwertige Ermässigung vorsehen würde. Dabei würden unverheiratete steuerpflichtige Personen, die allein mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben, nicht jedoch Konkubinatspaare mit Kindern adäquat entlastet. Da das Steuerpaket 2001 vom Volk verworfen wurde, sah

### 3.4.3 Regelung im Ausland

In Deutschland haben allein erziehende Personen Anspruch auf einen halben Kinderfreibetrag oder auf Kindergeld, je nachdem, was sich stärker auswirkt, auf einen Haushaltsfreibetrag, auf einen Abzug für Kinderbetreuungskosten sowie – wenn das Kind mit der steuerpflichtigen Person zusammenlebt – auf einen zusätzlichen Kinderabzug. Die Freibeträge und Abzüge werden von der Bemessungsgrundlage vorgenommen. Das Kindergeld steigt ab dem vierten Kind mit wachsender Anzahl Kinder an. Allein erziehende Personen sowie Paarhaushalte mit Kindern werden in Deutschland etwa gleich stark belastet wie Paarhaushalte ohne Kinder.<sup>627</sup>

Österreich gewährt allein erziehenden Personen einen Alleinerzieherabsetzbetrag, einen Abzug für Sonderausgaben wie Lebensversicherungs- und Pensionskassenprämien sowie Wohnraumschaffung und -sanierung, einen Kinderabsetzbetrag, welcher mit jedem zusätzlichen Kind ansteigt und von der Einkommenshöhe der Eltern unabhängig ist sowie Familienbeihilfen, deren Höhe sich nach dem Alter der Kinder richtet. Der Alleinerzieherabsetzbetrag, der Kinderabsetzbetrag sowie die Familienbeihilfen sind als Abzüge vom Steuerbetrag ausgestaltet, während die Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden.<sup>628</sup>

Allein erziehenden Personen stehen in Schweden folgende Steuerermässigungen zu: Ein persönlicher Abzug, dessen Höhe von der Höhe des Einkommens abhängt, Kindergeld, das ab dem dritten Kind überproportional steigt und steuerfrei ist, familienpolitische Zulagen, die teilweise steuerfrei sind sowie Zulagen für studierende Kinder. Allein erziehende Personen sowie Paarhaushalte mit Kindern sind gegenüber steuerpflichtigen Personen ohne Kinder infolge des steuerfreien Kindergeldes sowie der zum Teil steuerbefreiten Familienzulagen, steuerlich entlastet.<sup>629</sup>

---

der Bundesrat die Aufnahme der Diskussion im Rahmen der dannzumal noch anstehenden Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung vor. Am 18. Juli 2007 reichte der Kanton Zürich die Standesinitiative „Steuerharmonisierungsgesetz. Wahlrecht bei der Ehepaarbesteuerung“ ein. Angestrebt wurde unter anderem eine angemessene Entlastung für allein erziehende Personen. Dieser Vorstoss ist zur Zeit der Abgabe des Manuskripts im Plenum noch nicht behandelt worden.

<sup>627</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 47; Studie zur Individualbesteuerung, S. 105 und Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 2 bis 4, 6 und 23 f.

<sup>628</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29; Studie zur Individualbesteuerung, S. 105 und Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 7 bis 9 und 23.

<sup>629</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29; Studie zur Individualbesteuerung, S. 105 und Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 13 bis 17, 23 und 25 f.

Grossbritannien sieht für allein erziehende Personen einen persönlichen Abzug von der Bemessungsgrundlage sowie einen zusätzlichen Abzug vom Steuerbetrag vor. Darüber hinaus erhalten allein erziehende Personen für jedes Kind unter 16 Jahren, bzw. wenn es studiert unter neunzehn Jahren, Kinderzulagen, die von der Steuer befreit sind. Allein erziehende Personen sowie Paarhaushalte mit Kindern sind gegenüber Paarhaushalten ohne Kinder benachteiligt, da die steuerbefreiten Kinderzulagen die Kosten des Kinderunterhalts nicht vollständig zu decken vermögen.<sup>630</sup>

### 3.4.4 Reformvorschläge

Allein erziehende Personen werden in den Reformvorschlägen wie folgt behandelt:

<i>Tarif bzw. Art des Abzugs / Gremium</i>	<i>Kommission Familienbesteuerung</i>	<i>Eidgenössische Räte (Steuerpaket 2001)</i>	<i>Arbeitsgruppe Individualbesteuerung</i>	<i>Eidgenössische Steuerverwaltung</i>
Tarif	Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 10'000 (Vollsplitting) bzw. CHF 5'000 (Individualbesteuerung und Familiensplitting)	Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 15'200	Einheitstarif mit einer Nullzone zwischen CHF 15'000 und 16'600, je nach Berechnungsvariante	Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 21'900 (Modifizierte Individualbesteuerung), CHF 16'000 (Zusammenveranlagung mit Splitting) bzw. CHF 18'000 (Teilsplitting mit Wahlrecht) Doppeltarif beim Neuen Doppeltarif mit einer Nullzone von CHF 13'600 (GT) bzw. CHF 17'500 (VT)
Versicherungsabzug	Gewogenes Mittel der kantonalen Durchschnitts-	Pauschale gemäss kantonalem Durchschnitt der obligatorischen	Pauschale gemäss kantonalem Durchschnitt der	CHF 1'700 für sich sowie CHF 700 pro Kind

<sup>630</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 29; Studie zur Individualbesteuerung, S. 105 und Anhang 1 „Ländervergleiche“, S. 17 f., 20 f. und 23 bis 26.



<i>Tarif bzw. Art des Abzugs / Gremium</i>	<i>Kommission Familienbesteuerung</i>	<i>Eidgenössische Räte (Steuerpaket 2001)</i>	<i>Arbeitsgruppe Individualbesteuerung</i>	<i>Eidgenössische Steuerverwaltung</i>
	prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung	Krankenpflegeversicherung	obligatorischen Krankenpflegeversicherung	
Abzug für Kosten der Kinderbetreuung	max. CHF 4'000	max. CHF 7'500	CHF 7'000 bis CHF 10'000	Wurde ausser Acht gelassen
Persönlicher Abzug	Vollsplitting: CHF 2'000 Individualbesteuerung: CHF 7'500 Familiensplitting: CHF 11'000	CHF 1'500	Keiner	Keiner
Kinderabzug	CHF 7'200	CHF 9'900	CHF 9'300 bis CHF 11'000	Wurde ausser Acht gelassen
Haushaltsabzug	Vollsplitting: CHF 6'000 Individualbesteuerung: CHF 3'000 Familiensplitting: CHF 2'000	CHF 11'700	CHF 3'000	Modifizierte Individualbesteuerung: CHF 5'000 Zusammenveranlagung mit Splitting: CHF 3'200 Teilsplitting mit Wahlrecht: CHF 2'000 Reine Individualbesteuerung: keiner Neuer Doppeltarif: Keiner
Abzug für allein erziehende Personen	Vollsplitting: drei Prozent des Reineinkommens, max. CHF 5'000 Individualbesteuerung: vier Prozent des Reineinkommens, mind. CHF 2'000 und max.	Drei Prozent des Reineinkommens, max. CHF 5'900	Keiner	Drei Prozent des Reineinkommens, max. 6'000 für die Modelle modifizierte Individualbesteuerung, Zusammenveranlagung mit Splitting und Teilsplitting mit Wahlrecht Kein Abzug bei der reinen Individualbesteuerung

<i>Tarif bzw. Art des Abzugs / Gremium</i>	<i>Kommission Familienbesteuerung</i>	<i>Eidgenössische Räte (Steuerpaket 2001)</i>	<i>Arbeitsgruppe Individualbesteuerung</i>	<i>Eidgenössische Steuerverwaltung</i>
	CHF 5'000 Familiensplitting: zehn Prozent des Reineinkommens, mind. CHF 2'000 und max. CHF 10'000			und beim neuen Doppeltarif

Tabelle: Steuerliche Behandlung von allein erziehenden Personen in den Reformvorschlägen

Die Kommission Familienbesteuerung berücksichtigt die Situation von allein erziehenden Personen wie folgt:<sup>631</sup>

- Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 10'000 (Vollsplitting) bzw. CHF 5'000 (Individualbesteuerung und Familiensplitting).
- Abzug für die effektiven Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung der allein erziehenden Person und der von ihr unterhaltenen Kinder. Die Höhe des Abzugs entspricht dem gewogenen Mittel der kantonalen Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung.
- Kinderbetreuungskostenabzug in der maximalen Höhe von CHF 4'000. Dieser Abzug wird gewährt für die tatsächlichen, nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder bis 16 Jahre.
- Persönlicher Abzug von CHF 2'000 (Vollsplitting), CHF 7'500 (Individualbesteuerung) bzw. CHF 11'000 (Familiensplitting).
- Kinderabzug für minderjährige sowie in der beruflichen Ausbildung stehende Kinder in der Höhe von CHF 7'200. Bei volljährigen Kindern steht der Kinderabzug den getrennt lebenden Eltern je hälftig zu, wenn beide Elternteile Leistungen in Geld oder in natura an das volljährige Kind erbringen.

<sup>631</sup> Schlussbericht, S. 46 bis 48, 55 bis 58, 69, 73 f. und 78.

- Haushaltsabzug: Dieser beträgt bei der Variante „Vollsplitting mit Wahlrecht“ CHF 6'000, bei der „Individualbesteuerung modifiziert“ CHF 3'000 und beim „Familiensplitting“ CHF 1'200.
- Abzug für allein erziehende Personen in Form eines Prozentabzugs vom Reineinkommen mit einem Mindest- und einem Höchstbetrag:
  - o „Vollsplitting mit Wahlrecht“: Drei Prozent vom Reineinkommen, maximal CHF 5'000;
  - o „Individualbesteuerung modifiziert“: Vier Prozent vom Reineinkommen, mindestens CHF 2'000 und höchstens CHF 5'000;
  - o „Familiensplitting“: Zehn Prozent vom Reineinkommen, mindestens CHF 2'000 und höchstens CHF 10'000.

In der Gesetzesvorlage des Steuerpakets 2001 sind für allein erziehende Personen folgende Steuerermässigungen vorgesehen.<sup>632</sup>

- Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 15'200.
- Abzug für die effektiven Versicherungsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung der steuerpflichtigen Person und ihrer minderjährigen oder in der Ausbildung stehenden Kinder in Form einer Pauschale. Die Pauschale berechnet sich für jeden Kanton gesondert entsprechend dem kantonalen Durchschnitt der Prämien. Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern kann derjenige Elternteil die Pauschale für das in Ausbildung stehende Kind beanspruchen, der Unterhaltsbeiträge entrichtet. Leisten beide Elternteile Unterhaltsbeiträge, so können sie je die halbe Pauschale abziehen.
- Kinderbetreuungskostenabzug für die nachgewiesenen Kosten, höchstens aber CHF 7'500 pro Kind und Jahr, für die während der Erwerbstätigkeit der allein erziehenden Person erfolgte Drittbetreuung von Kindern, die das 16. Altersjahr noch nicht überschritten haben und die mit der allein erziehenden Person im gleichen Haushalt leben.

---

<sup>632</sup> Art. 212 Abs. 1 lit. b und c, 213 Abs. 1 lit. a, b, d und e sowie 214 Gesetzesentwurf des Steuerpakets 2001. Vgl. Steuerpaket 2001, S. 4502 f. In den Beträgen ist der Ausgleich der kalten Progression berücksichtigt. Botschaft Ausgleich der kalten Progression, S. 1309 sowie DBG, Ausgleich der kalten Progression, S. 1381.

- Persönlicher Abzug (bezeichnet als allgemeiner Abzug) in der Höhe von CHF 1'500.
- Kinderabzug in der Höhe von CHF 9'900 für jedes minderjährige oder in der Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt die allein erziehende Person sorgt. Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern kann derjenige Elternteil den Abzug für das in Ausbildung stehende Kind geltend machen, der Unterhaltsbeiträge entrichtet. Leisten beide Elternteile Unterhaltsbeiträge, so können sie je den halben Abzug beanspruchen.
- Haushaltsabzug in der Höhe von CHF 11'700.
- Alleinerzieherabzug: Drei Prozent des Reineinkommens, höchstens CHF 5'900.
- Die Arbeitsgruppe Individualbesteuerung gewährte allein erziehenden Personen die nachstehenden Steuerermässigungen:<sup>633</sup>
- Einheitstarif mit einer Nullzone, die je nach Berechnungsvariante zwischen CHF 15'000 und 16'600 beträgt.
- Versicherungsabzug für die allein erziehende Person sowie für die unter ihrer elterlichen Sorge stehenden Kinder. Der Versicherungsabzug für Kinder ist an den Kinderabzug gekoppelt. Aus Gründen der Praktikabilität wird der Versicherungsabzug in Form einer Pauschale entsprechend der kantonalen Durchschnittsprämie gewährt. Für die Berechnung wurde ein Betrag von CHF 2'200 für eine erwachsene Person und von CHF 600 für ein Kind angenommen.
- Kinderbetreuungskostenabzug: Die allein erziehende Person kann diejenigen Kinderbetreuungskosten abziehen, die ihr während der Dauer der Erwerbstätigkeit, der Erwerbsunfähigkeit oder der Ausbildung tatsächlich entstehen. Befindet sich das Kind abwechselungsweise in beiden Haushalten, kann jeder Elternteil den halben Kinderbetreuungskostenabzug beanspruchen. In den Steuerbelastungsberechnungen wird von ei-

---

<sup>633</sup> Studie zur Individualbesteuerung, S. 45 f., 50 bis 53 und 125 sowie Anhang 2 „Datenmaterial zu Tarifen, Abzügen und Steuerbelastungsberechnungen“, S. 2 f., 34 f. und 66 f.; Anhang 3 „Verschiedene Übersichten, Tabellarische Übersicht über die Reform der Ehe- und Familienbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001 sowie die untersuchten Modelle der Individualbesteuerung“, S. 4.

nem Kinderbetreuungskostenabzug in der Höhe von CHF 7'000 bzw. CHF 10'000 ausgegangen.

- Kinderabzug für minderjährige oder in der Ausbildung stehende Kinder. Bei getrennt lebenden oder geschiedenen Eltern wird der Kinderabzug demjenigen Elternteil zugewiesen, der mit dem minderjährigen Kind zusammenlebt und der die Kinderalimente erhält. Bei alternierender Obhut wird der Kinderabzug aus Praktikabilitätsgründen hälftig auf die Eltern aufgeteilt. Bei volljährigen Kindern steht der Kinderabzug beiden Elternteilen je hälftig zu, sofern beide Leistungen in Geld oder in natura an das volljährige Kind erbringen. In den Steuerbelastungsberechnungen beträgt der Kinderabzug zwischen CHF 9'300 und CHF 11'000.
- Haushaltsabzug in der Höhe von CHF 3'000.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung traf folgende Regelung, um allein erziehende Personen steuerlich zu entlasten:<sup>634</sup>

- Einheitstarif mit einer Nullzone von CHF 21'900 (Modifizierte Individualbesteuerung), CHF 16'000 (Zusammenveranlagung mit Splitting) bzw. CHF 18'000 (Teilsplitting mit Wahlrecht). Doppeltarif mit einer Nullzone von CHF 13'600 (GT) und 17'500 (VT) beim Neuen Doppeltarif.
- Versicherungsabzug: Die allein erziehende Person hat Anspruch auf einen Versicherungsabzug für sich in der Höhe von CHF 1'700 sowie von CHF 700 für jedes von ihr unterhaltene Kind.
- Haushaltsabzug: Der Haushaltsabzug variiert von Modell zu Modell. Beim Modell „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“ beträgt der Haushaltsabzug CHF 5'000, beim Mo-

---

<sup>634</sup> ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systementscheid, S. 15, 23 bis 25, 33 bis 35, 40 f. und 50 f. sowie Anhang 1 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 f.; Anhang 2 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Vollsplitting‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 f.; Anhang 3 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 f. und Anhang 4 „Belastungsrelationen zum Modell ‚Zusammenveranlagung mit Doppeltarif‘ mit Mindereinnahmen von rund 900 Mio. Franken“, S. 2 f.

dell „Zusammenveranlagung mit Splitting“ CHF 3'200 und bei der Variante der Gemeinschaftsbesteuerung des Modells „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ CHF 2'000. Bei der Variante der reinen Individualbesteuerung des letzteren Modells sowie beim Modell „Zusammenveranlagung mit Doppeltarif“ ist kein Haushaltsabzug vorgesehen.

- Alleinerzieherabzug: Bei den Modellen „Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung“, „Zusammenveranlagung mit Splitting“ sowie der Variante der Gemeinschaftsbesteuerung des Modells „Teilsplitting mit Wahlrecht für Ehepaare“ beträgt der Alleinerzieherabzug drei Prozent des Reineinkommens, maximal CHF 6'000. Bei der reinen Individualbesteuerung sowie beim Modell „Zusammenveranlagung mit Doppeltarif“ ist kein Alleinerzieherabzug vorgesehen.
- Kinderrelevante Abzüge: Die Eidgenössische Steuerverwaltung zog keine Erhöhung oder Einführung von Abzügen in Betracht, die nicht unbedingt notwendig waren, um gerechte Belastungsrelationen herzustellen. Aus diesem Grund verzichtete sie darauf, den Kinderabzug zu erhöhen und befasste sich auch nicht mit dem Abzug für Kinderbetreuungskosten.

### 3.4.5 Würdigung

Die geltende Regelung, wonach allein erziehende Personen auf Bundes- und Kantonebene im gleichen Ausmass wie Ehepaare steuerlich entlastet werden, wird in der Lehre und Rechtsprechung sowie in den Eidgenössischen Räten angeprangert. Die Kritik gilt dabei weniger der steuerlichen Behandlung von allein erziehenden Personen, die allein mit Kindern im Haushalt leben, sondern vielmehr der steuerlichen Behandlung von Konkubinatspaaren mit Kindern, die im geltenden Steuersystem von der gleichen Regelung erfasst werden.<sup>635</sup>

---

<sup>635</sup> Allerdings hielt das Bundesgericht in BGE 131 II 553 fest, dass der Verheiratetentarif nur einem von beiden getrennt lebenden Elternteilen zugestanden werden könne, und zwar demjenigen, der hauptsächlich für den Unterhalt der Kinder aufkomme. Andernfalls wären getrennt lebende oder geschiedene steuerpflichtige Personen in einer günstigeren Lage als ein verheiratetes Ehepaar, das nur einmal den Verheiratetentarif beanspruchen könne. Eine solche Auslegung des Gesetzestextes widerspreche sowohl dem Zweck der Bestimmung als auch dem Willen des Gesetzgebers (E. 3.3 und 3.4). In der Doktrin wird auch eine andere Meinung vertreten. Nach Locher, DBG-Kommentar, N 16 zu Art. 36 DBG sowie Bosshard et. al., S. 218 liesse es

Bei der Legiferierung ist zu beachten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein erziehenden Person mit einem Kind derjenigen eines Paarhaushalts ohne Kinder entspricht.<sup>636</sup> Ob die steuerliche Entlastung einer allein erziehenden Person exakt gleich gross wie diejenige eines Ehepaars bzw. einer anderen Lebensgemeinschaft ist oder bloss mit dieser vergleichbar sein soll, ist letztlich nicht relevant. Entscheidend ist vielmehr, dass den kinderbedingten Kosten, also den Lebenshaltungskosten von Kindern und den Kinderbetreuungskosten, in einem ausreichenden Mass Rechnung getragen wird. Dies kommt allen steuerpflichtigen Personen mit Kindern zu Gute und setzt diese in die richtige Relation zu steuerpflichtigen Personen ohne Kinder. Mit dieser Massnahme ist das Problem der steuerlichen Situation von Familien generell und von allein erziehenden Personen im Speziellen entschärft: Bei einer allein erziehenden Person, die allein sorgeberechtigt ist und die allein mit einem Kind einen Haushalt führt, sind die ersten CHF 32'000 steuerfrei. Wird das Sorgerecht gemeinsam ausgeübt, so reduziert sich der steuerfreie Teil des Einkommens auf CHF 28'500.<sup>637</sup> Die Kinderbetreuungskosten dürften mit dem Kinderbetreuungskostenabzug in der maximalen Höhe von CHF 30'000 vollumfänglich abgegolten sein. Aus diesem Grund ist es – mit den Worten des Bundesgerichts<sup>638</sup> – nur noch erforderlich, den verminderten Einsparungsmöglichkeiten beim Kind im Vergleich zur zweiten erwachsenen Person Rechnung zu tragen. Damit ist aber auch gesagt, dass diese Steuerermässigung nur allein erziehenden Personen zukommen kann, die allein mit mindestens einem Kind im Haushalt leben. Veranlagungstechnisch kann dies so gelöst werden, dass im Steuererklärungshauptformular eine Rubrik vorgesehen wird, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie einen eigenen Haushalt führt oder ob sie mit einer weiteren erwachsenen Person im Haushalt lebt. Im Missbrauchsfall hat sie Sanktionen zu gewärti-

---

sich bei gemeinsamer elterlicher Sorge, wenn beide Elternteile ungefähr gleich viel an den Unterhalt des Kindes beisteuern und keine Unterhaltsbeiträge vom einen Elternteil an den anderen fliessen, rechtfertigen, beiden Elternteilen den Verheiraterentarif zu gewähren, weil beide eine Infrastruktur für das Kind (zusätzliches Zimmer mit Einrichtung) unterhalten müssten.

<sup>636</sup> Vgl. § 3 Ziff. II. 4.5.3.3 vorstehend.

<sup>637</sup> Der persönliche Abzug beträgt CHF 20'000 und der Kinderabzug CHF 12'000. Bei gemeinsamem Sorgerecht hat jeder Elternteil Anrecht auf den hälftigen Kinderabzug, der sich bei getrennt lebenden Eltern mit gemeinsamem Sorgerecht auf CHF 17'000 erhöht. Davon steht jedem der beiden getrennt lebenden Elternteile die Hälfte zu, somit also CHF 8'500.

<sup>638</sup> BGE 131 II 697, E 4.3. Rechnerisch zeigt sich dies auch darin, dass bei einem Paarhaushalt die ersten CHF 40'000 (zweimal der persönliche Abzug) und bei einer allein erziehenden Person mit einem Kind nur die ersten CHF 28'500 bzw. CHF 32'000 steuerfrei sind.

gen.<sup>639</sup> Die steuerliche Entlastung sollte wie in den Reformvorschlägen<sup>640</sup> mittels eines Abzugs für allein erziehende Personen in Form eines Prozentabzugs vom Reineinkommen mit einer Begrenzung nach oben erfolgen. Vorgeschlagen wird die Einführung eines Abzugs für allein erziehende Personen im DBG von zehn Prozent des Reineinkommens, höchstens jedoch CHF 10'000. Bei einem Reineinkommen von CHF 40'000 würde der Abzug für allein erziehende Personen CHF 4'000 betragen. Ab einem Reineinkommen von CHF 100'000 wäre er auf CHF 10'000 limitiert. Allerdings ist davon auszugehen, dass die wenigsten allein erziehenden Personen ein Reineinkommen von CHF 100'000 oder mehr erzielen dürften, weshalb die Limitierung auf CHF 10'000 faktisch keine Rolle spielen würde. Im StHG sollte zumindest festgeschrieben werden, dass allein erziehenden Personen eine Steuerermässigung einzuräumen ist, so dass eine allein erziehende Person mit einem Kind steuerlich nicht stärker belastet wird als ein Paarhaushalt ohne Kinder.<sup>641</sup>

Nach der hier vertretenen Meinung ist eine steuerpflichtige Person dann allein erziehend, wenn sie das Sorgerecht über mindestens ein Kind inne hat, unabhängig davon, ob sie das Sorgerecht allein oder zusammen mit ihrem ehemaligen Partner oder ihrer ehemaligen Partnerin ausübt. Ist sie allein sorgeberechtigt und lebt sie mit dem Kind allein in einem Haushalt, so hat sie nebst dem persönlichen Abzug in der Höhe von CHF 20'000 Anspruch auf den vollen Kinderabzug in der Höhe von CHF 12'000, auf einen Kinderbetreuungskostenabzug in der maximalen Höhe von CHF 30'000 sowie auf einen Abzug für allein erziehende Personen von zehn Prozent des Reineinkommens, höchstens jedoch CHF 10'000. Der ehemalige Partner oder die ehemalige Partnerin kann die Kinderunterhaltsbeiträge vom Einkommen in Abzug bringen, während die allein erziehende Person diese zu versteuern hat. Übt die steuerpflichtige Person das Sorgerecht gemeinsam mit ihrem ehemaligen Partner oder ihrer ehemaligen Partnerin aus und lebt sie mit mindestens einem Kind allein im Haushalt, so steht ihr der erhöhte hälftige Kinderabzug in der Höhe von CHF 8'500, der hälftige Kinderbetreuungskostenabzug in der maximalen Höhe von CHF 15'000 sowie der Abzug für allein erziehende Personen von zehn Prozent des Reineinkommens, höchstens CHF 10'000 zu. Der ehemalige Partner oder die ehemalige Partnerin hat ebenfalls ein Anrecht auf den hälftigen erhöhten Kinderabzug in der Höhe von CHF 8'500, auf den

---

<sup>639</sup> Der Kanton Bern kennt seit der Steuergesetzrevision von 1991 eine ähnliche Regelung für den Haushaltsabzug, der allein stehenden und allein erziehenden Personen, die allein leben, zusteht. Die damit gemachten Erfahrungen sind laut dem ehemaligen Steuerverwalter des Kantons Bern, Donatus Hürzeler, gut. Hürzeler, S. 406.

<sup>640</sup> Vgl. Ziff. 3.4.4 vorstehend.

<sup>641</sup> Auch diese Regelung tangiert die Tarifautonomie der Kantone.



hälftigen Kinderbetreuungskostenabzug in der maximalen Höhe von CHF 15'000 sowie – wenn er oder sie ebenfalls allein im Haushalt lebt – auf den Abzug für allein erziehende Personen von zehn Prozent des Reineinkommens, maximal CHF 10'000. Allfällig geleistete Unterhaltsbeiträge für unmündige Kinder sind vom empfangenden Elternteil zu versteuern und können vom unterhaltsverpflichteten Elternteil in Abzug gebracht werden.

Der Situation von allein erziehenden Personen wird insofern Rechnung getragen, als die erhöhten Infrastrukturkosten, die anfallen, wenn die getrennt lebenden Eltern das Sorgerecht gemeinsam ausüben, in einem minimalen Umfang abgegolten werden. Überdies werden die verminderten Einsparungsmöglichkeiten (Synergien) bei einem Kind im Vergleich zu einer zweiten erwachsenen Person mittels eines Abzugs für allein erziehende Personen im DBG bzw. einer angemessenen Steuerermässigung im StHG grösstenteils berücksichtigt. Da nur steuerpflichtige Personen, die mit mindestens einem Kind allein in einem Haushalt leben, Anspruch auf diesen Abzug haben, ist sichergestellt, dass Konkubinatspaare mit Kindern gegenüber Ehepaaren mit Kindern nicht länger bevorzugt werden, wenn nur ein Elternteil des unverheirateten Paares sorgeberechtigt ist. Auch allein erziehende Personen sind gegenüber Ehepaaren mit Kindern nicht im Vorteil. Der zusätzliche Abzug, der allein erziehenden Personen, die allein leben, zukommt, gleicht die verminderten Synergien aus. Der erhöhte Kinderabzug, der gemeinsam sorgeberechtigten getrennt lebenden Eltern je hälftig zusteht, deckt die erhöhten Infrastrukturkosten beider Elternteile bis zu einem gewissen Mass ab.

## V. Das neue Steuermodell im Überblick

Das vorgestellte Modell – ein Individualbesteuerungsmodell – zeichnet sich dadurch aus, dass das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern auf der Basis einer dem fürsorglichen Existenzminimum angenäherten Grösse bundesrechtlich definiert wird und auf Bundes- und Kantonsebene steuerfrei bleibt. Das Existenzminimum von Erwachsenen wird mittels eines persönlichen Abzugs berücksichtigt, dasjenige von unmündigen Kindern mittels eines Kinderabzugs. Die Kinderbetreuungskosten werden in der Mehrzahl der Fälle vollumfänglich abgegolten, was die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. den Ausbau des Beschäftigungsgrads inskünftig weniger behindern dürfte. Die Anspruchsberechtigung beim Kinderbetreuungskostenabzug und beim Kinderabzug richtet sich nach dem Sorgerecht: Der sorgeberechtigte Elternteil hat Anspruch auf den Kinderabzug sowie auf den Kinderbetreuungskostenabzug. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge verheiratet und unverheiratet zusammenlebender Eltern sowie getrennt lebender oder geschiedener Eltern hat jeder Elternteil Anspruch auf den halben Kinderabzug und den halben

Kinderbetreuungskostenabzug, wobei der Kinderabzug höher ist, wenn die gemeinsam sorgeberechtigten Eltern getrennt leben. Dadurch wird den erhöhten Infrastrukturkosten, die zwei getrennte Haushalte mit sich bringen, Rechnung getragen. Die kinderbedingten Abzüge und der persönliche Abzug sind in Paarhaushalten von der einen steuerpflichtigen Person auf die andere übertragbar, wenn das Einkommen zu klein ist, als dass sich diese Abzüge auswirken würden. Dies gilt bei Ehepaaren, eingetragenen Partnerschaften und bei Konkubinatspaaren. Die nachgewiesenen gestützt auf eine gesetzliche Verpflichtung geleisteten Kinderunterhaltsbeiträge an unmündige wie neu auch an volljährige Kinder sind steuerlich absetzbar. Im Gegenzug sind diese Leistungen von der empfangenden Person – der andere Elternteil bei unmündigen Kindern bzw. das volljährige Kind – vollumfänglich zu versteuern. Die an ein volljähriges Kind erbrachten Unterhaltsleistungen sind steuerlich abzugsfähig, unabhängig davon, ob die Eltern zusammenleben oder getrennt lebend sind. Dafür entfällt bei volljährigen Kindern der Kinderabzug. Ehepaare, eingetragene Partnerschaften und Konkubinatspaare sind dank der Übertragbarkeit des persönlichen Abzugs und der kinderbedingten Abzüge steuerlich gleichgestellt. Allein erziehende Personen tragen in etwa die gleiche Steuerlast wie Paarhaushalte ohne Kinder in vergleichbaren Verhältnissen. Dies wird mittels den kinderbedingten Abzüge sowie im DBG mit einem Abzug für allein erziehende Personen, die allein mit mindestens einem Kind im Haushalt leben und im StHG mit einer durch das kantonale Recht bestimmten Steuerermässigung erreicht.

Das Modell sieht nur einige wenige Abzüge vor, wodurch die Bemessungsgrundlage verbreitert wird, was aus veranlagungsökonomischen Gründen wie auch unter Effizienzaspekten von Vorteil ist. Die dargestellten Abzüge sind nicht modellspezifisch, weshalb die Höhe der Abzüge für die Modellwahl keine Rolle spielt und grundsätzlich veränderbar ist. Die minderjährigen Kinder sind vorzugsweise selbständig steuerpflichtig. Sollte dies politisch nicht opportun sein, so wäre das übrige Einkommen und das Vermögen der minderjährigen Kinder dem sorgeberechtigten Elternteil bzw. bei gemeinsamer elterlicher Sorge beiden sorgeberechtigten Elternteilen je hälftig zuzuordnen.

Das Modell lässt sich schematisch wie folgt darstellen:

<i>Steuerpflicht der Kinder/Tarifliche Massnahme/Abzüge</i>	<i>Veranlagungstechnische Vorkehrungen</i>
<p>Primär: Selbständige Steuerpflicht der Kinder.</p> <p>In zweiter Linie: Wie bisher un-selbständige Steuerpflicht der unmündigen Kinder, jedoch Zuteilung des übrigen Einkommens und Vermögens der unmündigen Kinder auf den sorgeberechtigten Elternteil bzw. bei gemeinsamer elterlicher Sorge je hälftig auf beide sorgeberechtigten Elternteile.</p>	<p>Selbständige Steuerpflicht: Die sorgeberechtigten Eltern üben die Verfahrenspflichten für das Kind aus. Wenn diese getrennt leben, ist der sorgeberechtigte Elternteil am Hauptwohnsitz des Kindes zur Ausübung der Verfahrenspflichten zuständig.</p> <p>Sorgerecht: Rubrik im Steuererklärungshauptformular, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie das alleinige Sorgerecht ausübt oder ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht.</p>
<p>Tarifliche Massnahme: Einheitstarif ohne Nullzone.<sup>642</sup></p>	<p>Keine</p>
<p>Abzug für Kinderbetreuungskosten in der maximalen Höhe von CHF 30'000 im DBG bzw. in einer von den Kantonen festgelegten Höhe, welche die Kosten der vollzeitlichen Betreuung eines Kindes in einer öffentlichen Institution abdeckt im StHG (anorganischer Abzug). Abzugsberechtigt sind die tatsächlichen, nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder bis maximal 16 Jahre. An-</p>	<p>Sorgerecht: Rubrik im Steuererklärungshauptformular, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie das alleinige Sorgerecht ausübt oder ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht.</p> <p>Antrag für die Übertragung: Rubrik im Steuererklärungshauptformular für den Kinderbetreuungskostenabzug des Partners oder der -</p>

<sup>642</sup> Der Tarif ist mittels Simulationen entsprechend den Ausgaben-Äquivalenzskalen auszugestalten. Wie im geltenden Recht (Art. 214 Abs. 3 DBG) ist ein Mindestbetrag für den Bezug der Steuern in der Höhe von CHF 25 festzusetzen.

<i>Steuerpflicht der Kinder/Tarifliche Massnahme/Abzüge</i>	<i>Veranlagungstechnische Vorkehrungen</i>
spruchsberechtigt sind allein erziehende Personen <sup>643</sup> und Paarhaushalte. <sup>644</sup> Der Anspruch steht dem sorgeberechtigten Elternteil bzw. bei gemeinsamer elterlicher Sorge jedem sorgeberechtigten Elternteil je zur Hälfte zu. Der Abzug ist übertragbar.	Partnerin.  Nachweis der Übertragbarkeit: Ausgefüllte Steuererklärung des Partners oder der Partnerin.
Abzug für Kinderunterhaltsbeiträge im DBG und StHG (anorganischer Abzug): Die effektiv geleisteten Kinderunterhaltsbeiträge an den anderen Elternteil für unmündige Kinder bzw. an das volljährige Kind sind abzugsfähig. <sup>645</sup>	Nachweis wie im geltenden Recht.
Persönlicher Abzug in der Höhe von mindestens CHF 20'000 im DBG und StHG für den Lebensunterhalt einer erwachsenen Person (bundesrechtlich definiertes Existenzminimum). Der Abzug ist übertragbar.	Antrag für die Übertragung: Rubrik im Steuerklärungshauptformular für den persönlichen Abzug des Partners oder der Partnerin.  Nachweis der Übertragbarkeit: Ausgefüllte Steuererklärung des unterstützten Partners oder der unterstützten Partnerin.

<sup>643</sup> Der Anspruch steht einer allein erziehenden Person zu, wenn sie erwerbstätig oder in Ausbildung ist oder aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage ist, ihr Kind oder ihre Kinder zu betreuen.

<sup>644</sup> Personen in Paarhaushalten können die angefallenen Kinderbetreuungskosten in Abzug bringen, wenn sie auf Grund von Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, ihr Kind oder ihre Kinder zu betreuen.

<sup>645</sup> Diese sind vom empfangenden Elternteil bzw. vom volljährigen Kind vollumfänglich zu versteuern.

<i>Steuerpflicht der Kinder/Tarifliche Massnahme/Abzüge</i>	<i>Veranlagungstechnische Vorkehrungen</i>
<p>Kinderabzug<sup>646</sup> in der Höhe von mindestens CHF 12'000 im DBG und StHG für den Lebensunterhalt eines unmündigen Kindes (bundesrechtlich definiertes Existenzminimum). Der Anspruch steht dem sorgeberechtigten Elternteil bzw. bei gemeinsamer elterlicher Sorge jedem sorgeberechtigten Elternteil je zur Hälfte zu. Der Abzug ist übertragbar.</p> <p>Bei gemeinsamer elterlicher Sorge getrennt lebender Eltern erhöht sich der Kinderabzug auf mindestens CHF 17'000. Dieser steht beiden Elternteilen je hälftig zu.</p>	<p>Sorgerecht: Rubrik im Steuererklärungshauptformular, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie das alleinige Sorgerecht ausübt oder ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht.</p> <p>Antrag für die Übertragung: Rubrik im Steuererklärungshauptformular für den Kinderabzug des Partners oder der Partnerin.</p> <p>Nachweis der Übertragbarkeit: Ausgefüllte Steuererklärung des Partners oder der Partnerin.</p>
<p>Abzug für allein erziehende Personen: Zehn Prozent des Reineinkommens, maximal CHF 10'000 im DBG bzw. Steuerermässigung, die gewährleistet, dass allein erziehende Personen mit einem Kind steuerlich gleich behandelt werden wie Paarhaushalte ohne Kinder im StHG (Sozialabzug). Der Abzug steht allein erziehenden Personen zu, die mit mindestens einem Kind allein im Haushalt leben.</p>	<p>Allein lebend: Rubrik im Steuererklärungshauptformular, bei der die allein erziehende Person ankreuzen kann, ob sie einen eigenen Haushalt führt oder ob sie mit einer anderen erwachsenen Person im gleichen Haushalt lebt.</p>

Mit dieser Regelung werden Familien steuerlich entlastet, seien es Ehepaare mit Kindern, eingetragene Partnerschaften mit Kindern, Konkubinatspaare mit Kindern oder allein erziehende Personen, ohne dass eine Familienform steuerlich bevorzugt wird.

---

<sup>646</sup> Die Kosten der medizinischen Grundversorgung sind darin eingeschlossen, weshalb der Versicherungsabzug des geltenden Rechts entfällt.

---

## Zusammenfassung

Seit Mitte der 1960er-Jahre ist die Bevölkerung beträchtlich gealtert. Dies ist einerseits auf die höhere Lebenserwartung bei Geburt und andererseits auf eine tiefe Geburtenrate zurückzuführen. Während die zusammengefasste Geburtenrate 1964 noch 2,7 Kinder pro Frau betrug, lag diese im Jahr 2006 lediglich bei 1,44 Kindern pro Frau. Die Lebens- und Familienformen sind heute vielfältig: Nebst Ehepaaren leben Konkubinatspaare, eingetragene Partnerschaften, allein erziehende Personen und Fortsetzungsfamilien in einem Haushalt mit Kindern, wobei die Zahl der Familien insgesamt kleiner geworden ist. Immer mehr Paarhaushalte haben keine Kinder, und die Zahl der Einpersonenhaushalte ist ebenfalls gestiegen. Dieser Entwicklung liegt ein gesellschaftlicher Wertewandel zu Grunde. Heute bilden zunehmend auch gleichberechtigte Partnerschaften, ein erhöhter Anspruch auf Selbstverwirklichung und eine Höherbewertung des Berufs gegenüber der Familie wichtige Werte. Seit Beginn der 1990er-Jahre hat die Erwerbstätigkeit der Frauen, insbesondere der Mütter in Paarhaushalten, markant zugenommen. Gegenwärtig sind häufig beide Elternteile erwerbstätig, wobei die Mütter im Unterschied zu den Vätern häufig Teilzeit arbeiten. Der Anteil einkommensschwacher oder sogar armer Haushalte steigt mit zunehmender Anzahl Kinder. Allein erziehende Personen und ihre Kinder sind von Einkommensschwäche und Armut besonders betroffen. Sind beide Personen des Paarhaushalts erwerbstätig, nimmt die Anzahl einkommensschwacher Familienhaushalte ab. Die Szenarien der Bevölkerungsentwicklung zeigen auf, dass gewisse Entwicklungen wegen der vorgegebenen Bevölkerungsstruktur bereits im jetzigen Zeitpunkt zu einem grossen Teil vorhersehbar sind. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist, dass die Schweiz ab dem Jahr 2019 voraussichtlich einen Arbeitskräftemangel aufweisen wird. Der Staat und die Wirtschaft sollten daher alle Massnahmen ergreifen, die zum Ziel haben, die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen zu erhöhen und die Geburtenrate zu steigern. Im Einkommenssteuerrecht sollte den demographischen und sozioökonomischen Entwicklungen mittels eines Steuermodells Rechnung getragen werden, das die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern in keiner Weise behindert, das also beide Geschlechter unabhängig von Zivilstand und Familienform in gleicher Weise behandelt. Überdies sollte es die kinderbedingten Kosten in einem ausreichenden Mass berücksichtigen. Das vorgeschlagene Individualbesteuerungsmodell erfüllt beide Erfordernisse.

Bei der Ausgestaltung des Steuermodells sind die Grundrechte, die Verfassungsprinzipien und die aus der Verfassung abgeleiteten Besteuerungsgrundsätze, insbesondere das Leistungsfähigkeitsprinzip, zu beachten. Letzteres ist

das wichtigste verfassungsrechtliche Steuererhebungsprinzip für die direkte Bundessteuer. Da es wenig konkret ist, bedarf es der gesetzgeberischen Konkretisierung. Die erste Konkretisierung ist die Definition des Steuerobjekts, i. c. das Einkommen. Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, dass nur das Reineinkommen steuerlich erfasst werden darf, da Steuern nur aus dem verfügbaren Einkommen bezahlt werden können. Es gebietet also, den Lebensunterhalt von steuerpflichtigen Personen und der von ihnen unterhaltenen Personen im Bereich des Existenzminimums steuerfrei zu belassen. Nach der hier vertretenen Meinung ist es unerheblich, ob die Unterhaltsleistung gestützt auf eine gesetzliche oder sittliche Verpflichtung erbracht wird. Daher wäre im DBG und im StHG ein persönlicher Abzug, der auf der Basis einer dem fürsorgerischen Existenzminimum angenäherten Grösse errechnet wird, einzuführen. Diese Grösse setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien, den Kosten der medizinischen Grundversorgung<sup>647</sup> sowie den existenznotwendigen Wohnkosten.<sup>648</sup> Vorgeschlagen werden ein persönlicher Abzug in der Höhe von mindestens CHF 20'000 für jede erwachsene steuerpflichtige Person und ein Tarif ohne Nullzone. Dieser Abzug wäre in Paarhaushalten von der einen Person auf die andere übertragbar, wenn sich dieser wegen eines zu geringen Einkommens nicht auswirken sollte. Im Gegenzug wären sämtliche Einkommensbestandteile in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Dies gälte auch für Sozialhilfegelder, Stipendien und Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV, die heute steuerfrei sind.

Gemäss Lehre und Rechtsprechung lassen sich die so genannten horizontalen oder qualitativen Belastungsrelationen als weitere Konkretisierung aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip ableiten. Diese drücken die verhältnismässige Belastung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen im Vergleich zu anderen Kategorien von steuerpflichtigen Personen bei gleichem Bruttoeinkommen aus. Der Gesetzgebung verbleibt hinsichtlich der Höher- bzw. Minderbelastung von wirtschaftlich gleich leistungsfähigen steuerpflichtigen Personen ein geringer Gestaltungsspielraum. Ein zentraler Aspekt betrifft die steuerliche Gleichbehandlung von Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerinnen oder Partnern einerseits und Konkubinatspaaren andererseits. Diese Paarhaushalte sind im vorgestellten Modell steuerlich gleichgestellt, wenn Ehepaare und eingetragene Partnerschaften dem ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung oder dem ausserordentlichen Güterstand der Gütertrennung unterstehen. Beim ausserordentlichen Güterstand der Gü-

---

<sup>647</sup> Diese werden nach den kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung inklusive Unfallddeckung berechnet.

<sup>648</sup> Diese basieren auf den anrechenbaren Wohnkosten nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG).

tergemeinschaft ist eine identische Besteuerung der Paarhaushalte aus güterrechtlichen Gründen nicht möglich: Jede verheiratete Person oder jede Person einer eingetragenen Partnerschaft versteuert nebst dem Eigengut und dessen Erträgen je die Hälfte des Gesamtguts und die hälftigen Erträge daraus, während bei jeder Konkubinatspartnerin oder jedem Konkubinatspartner das eigene Einkommen und Vermögen der Besteuerung unterliegt. Den qualitativen Belastungsrelationen lässt sich weiter entnehmen, dass Paarhaushalte im Vergleich zu allein stehenden Personen angemessen zu entlasten sind. Diesem Erfordernis wird mittels des übertragbaren persönlichen Abzugs Rechnung getragen. Da Mehrkosten anfallen, wenn beide Personen eines Paarhaushalts einer ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit nachgehen, sind Einverdienerpaare wirtschaftlich leistungsfähiger als Zweiverdienerpaare. Einverdienerpaare werden bei einem Individualbesteuerungsmodell steuerlich stärker belastet als Zweiverdienerpaare. Der Unterschied ist umso grösser, je ungleicher die Einkommensanteile der Partnerinnen oder Partner einer ehelichen Gemeinschaft, eines Konkubinats oder einer eingetragenen Partnerschaft sind. Nach dem hier eingenommenen Standpunkt sollten Ein- und Zweiverdienerpaare im Bereich des Existenzminimums steuerlich gleich behandelt werden. Dieses Erfordernis wäre mit einem übertragbaren persönlichen Abzug in der Höhe von mindestens CHF 20'000 erfüllt. Auf Grund der veränderten gesellschaftspolitischen Werthaltung ist im Jahr 2008 ein höheres Ausmass an Unterschieden in der steuerlichen Belastung von Ein- und Zweiverdienerpaaren zulässig als noch 1984 zur Zeit der Ausfällung des wegweisenden Urteils in Sachen Hegetschweiler. Diese zeigt sich unter anderem im neuen Eherecht (Wahlfreiheit bezüglich der einzunehmenden Rolle) und im Scheidungsrecht („Clean Break-Prinzip“). Ein Alleinverdienerabzug bzw. Einkommensabzug ist folglich nicht nötig.

Die so genannten vertikalen oder quantitativen Belastungsrelationen, welche über das Ausmass der Belastungsunterschiede verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen Auskunft geben, sind schwieriger festzulegen als die qualitativen Belastungsrelationen. Weder die Steuererhebungsprinzipien der Verfassung noch Lehre oder Rechtsprechung bieten einen Massstab zur Bestimmung des Ausmasses der Belastungsunterschiede an. Indessen liefern die in der Wohlfahrtsökonomie verwendeten Ausgaben-Äquivalenzskalen Hinweise zu den quantitativen Belastungsrelationen verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen. Die Ausgaben-Äquivalenzskalen stellen dar, in welchem Ausmass Mehrpersonenhaushalte ihre Ausgaben zu steigern haben, um auf das gleiche Versorgungsniveau wie Einpersonenhaushalte zu kommen. Eine wichtige Erkenntnis, die jedoch die Ebene der qualitativen Belastungsrelationen betrifft, ist dabei, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein erziehenden Person mit einem Kind bei gleichem Einkommen derjenigen eines Paarhaushalts ohne Kinder entspricht, mit der Fol-



ge, dass allein erziehende Personen mit einem Kind und Paarhaushalte ohne Kinder steuerlich gleich zu behandeln sind. Sofern das zukünftige Modell nur einige wenige Abzüge vorsieht, welche die persönliche Situation der verschiedenen steuerpflichtigen Personen berücksichtigen und auf anorganische Abzüge, welche der Verfolgung von ausserfiskalischen Zielsetzungen dienen, verzichtet wird, liessen sich die quantitativen Belastungsrelationen entsprechend den Ausgaben-Äquivalenzskalen festlegen. Ein Verzicht auf wirtschafts- und sozialpolitisch motivierte Abzüge würde darüber hinaus zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage mit den damit verbundenen positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung führen.

Sowohl ein Gemeinschafts- als auch ein Individualbesteuerungsmodell sind mit der Verfassung und den Grundwertungen des neuen Eherechts vereinbar. Die Frage nach dem verfassungsrechtlich gebotenen Steuermodell ist keine verfassungsrechtliche Frage, sondern spiegelt die Werthaltungen der Fragestellerin oder des Fragestellers wider. Letztlich ist es eine politische Frage, ob das zukünftige Steuermodell als Gemeinschafts- oder als Individualbesteuerungsmodell konzipiert wird. Angesichts der grundlegenden Veränderung des Eheverständnisses in den vergangenen 20 Jahren, welche sich insbesondere im Scheidungsrecht zeigt, wird es Zeit, das Steuerrecht an die geänderten gesellschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen anzupassen und ein Individualbesteuerungsmodell einzuführen.

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sowie die kantonalen Steuergesetze sehen eine Gemeinschaftsbesteuerung für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften vor, während die übrigen steuerpflichtigen Personen individuell veranlagt werden. Demgegenüber haben die meisten OECD-Länder und die Mehrheit der europäischen Staaten Individualbesteuerungsmodelle. Die Gemeinschaftsbesteuerung ist vom Gedanken geprägt, dass Ehemann und Ehefrau sowie eingetragene Partnerinnen oder Partner wirtschaftlich eine Einheit bilden und auch steuerrechtlich als Einheit behandelt werden sollen. Der Vorteil eines Gemeinschaftsbesteuerungsmodells besteht darin, dass Ehepaare und eingetragene Partnerschaften bei gleichem Gesamteinkommen steuerlich gleich behandelt werden, unabhängig davon, ob das Gesamteinkommen von einer Person allein oder von beiden Eheleuten bzw. eingetragenen Partnerinnen oder Partnern stammt. Nachteilig wirkt sich aus, dass Ehepaare bzw. eingetragene Partnerinnen oder Partner einerseits und Konkubinatspaare andererseits bei gleichem Gesamteinkommen ohne Vorkehrungen unterschiedlich besteuert werden, was in einem Spannungsverhältnis zum Leistungsfähigkeitsprinzip steht. Dieser Umstand rührt daher, dass das Gesamteinkommen eines Ehepaars bzw. einer eingetragenen Partnerschaft infolge des progressiven Tarifverlaufs zu einem höheren Steuersatz besteuert wird als die beiden individuell veranlagten Einkommen eines Konkubinatspaars.

Diese steuerliche Ungleichbehandlung von Paarhaushalten wird seit Jahren heftig kritisiert. Nach der hier vertretenen Auffassung sollte das zukünftige Steuermodell zivilstandsunabhängig ausgestaltet werden. Paarhaushalte sollten also unabhängig vom Zivilstand steuerlich gleich behandelt werden. Wie bereits erwähnt, erfüllt das skizzierte Modell dieses Erfordernis im Regelfall. Bei einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell würde dies voraussetzen, dass Konkubinatspaaren das Recht eingeräumt wird, einen Antrag zu stellen, damit diese gleich wie Ehepaare und eingetragene Partnerschaften behandelt werden (sog. Wahlrecht) und dass das wählbare Steuermodell in jedem Fall das steuerlich „Interessantere“ ist. Im Steuergesetz sollte definiert werden, wann die Beziehung zwischen zwei Personen unterschiedlichen Geschlechts als gefestigt gilt, damit das Paar steuerrechtlich als Konkubinatspaar anerkannt wird. Gemäss dem hier eingenommenen Standpunkt, welcher sich auf den Vorschlag der Kommission Familienbesteuerung abstützt, wäre dies dann der Fall, wenn die beiden Personen entweder seit mindestens zwei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führen oder mit mindestens einem gemeinsamen Kind im gleichen Haushalt leben. Zudem müsste es sich um eine eheähnliche Gemeinschaft handeln. Das Konkubinatspaar hätte den Nachweis für das Vorliegen der Voraussetzungen zu liefern. Bei einem Splittingmodell würde die Einräumung eines Wahlrechts nebst einer entsprechenden Tarifgestaltung einen Divisor von 2,0 (sog. Vollsplitting) bedingen. Bei einem Divisor unter 2,0 (sog. Teilsplitting) oder einer Gemeinschaftsbesteuerung mit einem Doppeltarif sind Zweiverdienerkonkubinatspaare bei ausgeglichener Einkommensverteilung steuerlich besser gestellt als die übrigen Zweiverdiener-Paarhaushalte. Beim Vollsplitting sowie bei einem Teilsplitting mit einem Divisor nahe 2,0 werden Einverdienerhepaare sowie allein verdienende Partnerinnen oder Partner einer eingetragenen Partnerschaft steuerlich gleich oder annähernd gleich behandelt wie Zweiverdienerpaarhaushalte, bei denen jede Person das halbe Einkommen erzielt. Diese Splittingmodelle führen also zu einer steuerlichen Förderung von Einverdienerpaaren, was angesichts der sozioökonomischen Entwicklung seit Beginn der 1990er-Jahre nicht mehr zeitgemäss ist. In Anbetracht dessen, dass der Bundesrat derzeit auf eine Reform der Familienbesteuerung verzichten will, bleibt es trotz veränderter Familienstrukturen bei der herkömmlichen Ehegattenbesteuerung mit dem dieser inhärenten Abhalteeffekt für die zweitverdienende Person des Ehepaars bzw. der eingetragenen Partnerschaft.

Individualbesteuerung bedeutet, dass das Einkommen und das Vermögen, insbesondere auch das selbständige Erwerbseinkommen sowie das Geschäftvermögen, derjenigen Person zugerechnet werden, welche das betreffende Einkommen oder Vermögen erzielt. Das Gleiche gilt für die geschäfts- und berufsmässig begründeten Kosten, die Zinsen auf Geschäftsschulden sowie die Verluste. Jede steuerpflichtige Person erhält eine eigene Steuererklärung

und eine eigene Steuerrechnung zugestellt. Der Individualbesteuerung liegt der Gedanke zu Grunde, dass jede Person des Ehepaars bzw. der eingetragenen Partnerschaft für den Lebensunterhalt selber aufkommt und für das erzielte Einkommen und Vermögen eigenständig besteuert wird. Jeder Mensch wird also als Individuum angesehen. Die freie Gestaltung der Rollenteilung innerhalb des Ehepaars oder der eingetragenen Partnerschaft wird hervorgehoben. Gegen die Einführung eines Individualbesteuerungsmodells werden verschiedene Vorbehalte angebracht. Moniert wird einerseits, dass die Missbrauchsgefahr bei einer Individualbesteuerung hoch sei, weil ein Anreiz bestehen würde, die Progression durch eine günstige Aufteilung der Einkommen zu brechen. Weiter wird vorgebracht, dass die Individualbesteuerung einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich bringen würde, weil eine grössere Anzahl steuerpflichtiger Personen veranlagt werden müsste. Missbräuche gibt es jedoch bereits unter dem geltenden Recht und wird es auch bei einer Individualbesteuerung geben. Im DBG und im StHG sollten die nachfolgenden Regelungen getroffen werden, die sich an die Vorschläge der Kommission Familienbesteuerung, der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung anlehnen, damit sich die Missbräuche in Grenzen halten:

- Eine gemeinsam ausgeübte selbständige Erwerbstätigkeit der beiden Personen eines Paarhaushalts mit hälftiger Aufteilung des Erwerbseinkommens müsste nachgewiesen werden.
- Die bei Mitarbeit der einen Person des Paarhaushalts im Betrieb der anderen ausgerichtete Entschädigung wäre unabhängig von der Höhe steuerlich zu akzeptieren, sofern für dieses Einkommen Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden.

Vermögen, Schulden, Vermögenserträge und Schuldzinsen sollten nach dem hier eingenommenen Standpunkt wie im Modell „Konsequente Individualbesteuerung“ der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung jeder Person eines Ehepaars, eines Konkubinatspaars oder einer eingetragenen Partnerschaft auf Grund der zivilrechtlichen Verhältnisse zugewiesen werden. Bei Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften, die unter dem ordentlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung oder dem ausserordentlichen Güterstand der Gütertrennung leben, bedeutete dies, dass jede Person das eigene Vermögen und die eigenen Schulden sowie die auf dem eigenen Vermögen gewachsenen Erträge bzw. die abgeflossenen Schuldzinsen in der eigenen Steuererklärung deklariert. Unter dem ausserordentlichen Güterstand der Gütergemeinschaft lebende Personen deklarieren in der eigenen Steuererklärung je die Hälfte des

---

Gesamtguts und die hälftigen Erträge daraus sowie ihr Eigengut und dessen Erträge bzw. die Schuldzinsen. Die eigenen Einkommens- und Vermögenswerte sind in der Regel bekannt oder zumindest einfacher bestimmbar als im Zeitpunkt der güterrechtlichen Auseinandersetzung, insbesondere wenn es infolge Todes einer verheirateten Person oder einer Person der eingetragenen Partnerschaft oder wegen einer Scheidung zu dieser kommt. Bei Konkubinatspaaren entspricht die vorgeschlagene Regelung dem geltenden Recht, da für diese keine gemeinsamen güterrechtlichen Vorschriften bestehen.

Der Verwaltungsaufwand ist weniger hoch, wenn das Steuermodell einfach ausgestaltet wird, d. h. wie vorgeschlagen nur einige wenige Abzüge vorsähe und wenige Interdependenzen innerhalb des Ehepaars, des Konkubinatspaars oder der eingetragenen Partnerschaft zuliesse. Im Übrigen würde der zusätzliche Verwaltungsaufwand zufolge der enormen Möglichkeiten, welche die Informationstechnologie bereits bietet und die inskünftig noch erwartet werden können, teilweise aufgefangen. Diese Auffassung wird von der Eidgenössischen Steuerverwaltung geteilt. Es ist daher davon auszugehen, dass der Verwaltungsaufwand bei der Einführung einer Individualbesteuerung auf der Basis des vorgeschlagenen Modells zwar steigen würde, dass diese Steigerung jedoch nicht nennenswert ausfiele.

Individualbesteuerungsmodelle sind Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen aus sozial-, wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Gründen vorzuziehen. Sie sind nämlich effizienter als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle, da sie positivere Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung, das Bruttoinlandprodukt und tendenziell auch auf die Wohlfahrt haben und überdies die Voraussetzungen schaffen, die sowohl zu einem höheren weiblichen Arbeitsangebot als auch zu einer höheren Kinderzahl führen.

Aus harmonisierungsrechtlicher Sicht wie auch aus Praktikabilitätsgründen wäre es unabdingbar, dass die Kantone im StHG verpflichtet werden, dieselbe Lösung wie der Bund, nämlich ein Individualbesteuerungsmodell, vorzusehen. Ein unterschiedliches System im Bund und in den Kantonen wäre schlecht handhabbar.

Im geltenden Recht wird das Einkommen und Vermögen der unmündigen Kinder grundsätzlich den sorgeberechtigten Eltern zugeteilt. Minderjährige Kinder werden nur für ihr Erwerbseinkommen sowie auf Kantonsebene für Grundstückgewinne selbständig besteuert. Demgegenüber kennen die von der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung untersuchten Länder (Deutschland, Österreich, Schweden und Grossbritannien) alle die selbständige Steuerpflicht unmündiger Kinder für das gesamte Einkommen und Vermögen. Diese Regelung sollte übernommen werden. Als Alternative böte sich an, das übrige

Einkommen und Vermögen der unmündigen Kinder jedem sorgeberechtigten Elternteil je hälftig zuzurechnen.

Mit dem Abzug für Kinderbetreuungskosten soll der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern, die Kosten für die Fremdbetreuung ihres Kindes oder ihrer Kinder aufbringen müssen, Rechnung getragen werden. In praktisch allen Kantonen sind Kinderbetreuungskosten bis zu einem gewissen Umfang steuerlich abzugsfähig. Das DBG sieht bislang noch keinen solchen Abzug vor. In der Schweiz wird heute nahezu einhellig die Meinung vertreten, dass Kinderbetreuungskosten steuerlich zu berücksichtigen sind. Auch in den Reformvorschlägen der Kommission Familienbesteuerung, der Eidgenössischen Räte (Steuerpaket 2001) und der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung ist ein Kinderbetreuungskostenabzug vorgesehen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung befasste sich nicht mit einem Abzug für Kinderbetreuungskosten, da dieser für den Systemscheid irrelevant ist. Nach der hier eingenommenen Haltung sollte im DBG und im StHG ein Abzug für Kinderbetreuungskosten eingeführt werden, wobei die Höhe des Abzugs so festgesetzt werden sollte, dass die Kosten einer vollzeitlichen Betreuung, die in einer öffentlichen Institution anfallen, im Regelfall steuerlich vollumfänglich abgegolten sind. Nur so liesse sich die steuerliche Gleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen, die Kinderbetreuungskosten zu tragen haben und solchen, denen keine derartigen Kosten erwachsen, verwirklichen. Abzugsfähig wären die tatsächlichen, nachgewiesenen Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern bis 16 Jahre, wobei der Abzug im DBG auf jährlich höchstens CHF 30'000 pro Kind beschränkt wäre. Im StHG würde den Kantonen vorgeschrieben, dass die Höhe des Abzugs so festzusetzen ist, dass damit die Kosten der vollzeitlichen Betreuung eines Kindes in einer öffentlichen Institution vollumfänglich beglichen werden können. Anspruchsberechtigt wären allein erziehende Personen sowie Personen in Paarhaushalten, die auf Grund von Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, ihr Kind oder ihre Kinder zu betreuen. Die Anspruchsberechtigung sollte sich nach dem Sorgerecht richten: Der Kinderbetreuungskostenabzug würde somit dem sorgeberechtigten Elternteil zustehen. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge verheiratet und unverheiratet zusammenlebender Eltern sowie getrennt lebender oder geschiedener Eltern hätte jeder Elternteil Anspruch auf den halben Kinderbetreuungskostenabzug, da diesfalls beide Elternteile verpflichtet sind, ihr Kind zu pflegen, zu erziehen und für dieses finanziell aufzukommen. Der Kinderbetreuungskostenabzug ist innerhalb des Paarhaushalts übertragbar, wenn er nicht ausgeschöpft wird. Ansonsten würde sich der Abzug nur teilweise auswirken, wenn Kinderbetreuungskosten anfallen, weil ein Elternteil krank oder in Ausbildung ist.

---

Der Zweck des Abzugs für Kinderunterhaltsbeiträge liegt darin, familienrechtlich geschuldete Unterhaltsbeiträge bei derjenigen steuerpflichtigen Person zu besteuern, der sie zur Bestreitung des Unterhalts des Kindes oder der Kinder zur Verfügung stehen. Im geltenden Recht sind Unterhaltsbeiträge, die ein Elternteil für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder erhält, steuerbar. Im Gegenzug kann der leistungspflichtige Elternteil diese Beiträge vollumfänglich von seinem Einkommen in Abzug bringen. Voraussetzung indessen ist, dass die Eltern getrennt leben und dass das Kind unmündig ist. Ob die Eltern allein oder gemeinsam sorgeberechtigt sind, ist irrelevant. Nach Erreichen der Volljährigkeit des Kindes steht diesem der Anspruch auf Unterhaltsbeiträge direkt zu. Weder das volljährige Kind noch der andere Elternteil haben die Unterhaltsbeiträge für das mündige Kind zu versteuern. Dafür sind diese beim leistenden Elternteil nicht mehr abzugsfähig. In den Reformvorschlägen wird unisono für die Beibehaltung der geltenden Regelung votiert. Die steuerlich ungleiche Behandlung von Unterhaltsbeiträgen, die an unmündige und an volljährige Kinder ausgerichtet werden, ist nach der hier vertretenen Auffassung stossend und mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht vereinbar. Vorgeschlagen wird daher, im DBG und im StHG auch Kinderunterhaltsbeiträge, die an ein volljähriges Kind geleistet werden, gänzlich zum Abzug zuzulassen, da diese Leistungen gestützt auf eine gesetzliche Pflicht erbracht werden. Im Gegenzug hätte das mündige Kind die erhaltenen Beiträge zu versteuern. Diese Regelung würde unabhängig davon gelten, ob die Eltern zusammenleben oder getrennt lebend sind. Es käme also zu einer Abkehr vom mehrfach durchlöcherten Grundsatz des geltenden Rechts, wonach Unterhaltszahlungen Einkommensverwendung darstellen.

Mit dem Kinderabzug soll berücksichtigt werden, dass steuerpflichtige Personen, die mit Kindern leben und diese finanziell unterhalten, im Vergleich zu steuerpflichtigen Personen mit gleichem Einkommen, aber ohne derartige Verpflichtung, eine geringere Leistungsfähigkeit aufweisen. Sowohl im geltenden Recht als auch in den Reformvorschlägen finden die Lebenshaltungskosten von unmündigen Kindern und volljährigen Kindern in Ausbildung in Form eines Kinderabzugs steuerliche Berücksichtigung. Die Höhe des Abzugs variiert indessen von Modell zu Modell, und die Anspruchsberechtigung ist im geltenden Recht, aber auch in gewissen Reformvorschlägen, sehr kompliziert geregelt. Gemäss dem hier eingenommenen Standpunkt sollten – wie bereits die Lebenshaltungskosten von Erwachsenen – auch diejenigen von Kindern auf der Basis einer dem fürsorgerischen Existenzminimum angenäherten Grösse errechnet, im DBG und im StHG definiert und für steuerfrei erklärt werden. Diese Grösse setzt sich – wie beim persönlichen Abzug – aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien, den Kosten der medizinischen Grundversorgung sowie den existenznotwendigen Wohnkosten zusammen. Der Kinderabzug würde in der vorliegenden Arbeit

mindestens CHF 12'000 betragen. Dieser erhöhte sich bei getrennt lebenden oder geschiedenen Eltern, die das Sorgerecht gemeinsam ausüben, wegen der im Vergleich zu zusammenlebenden Eltern höheren Infrastrukturkosten auf mindestens CHF 17'000. Anders als im geltenden Recht und in den Reformvorschlägen sollte der Kinderabzug nur für unmündige Kinder, mithin Kinder unter elterlicher Sorge, gewährt werden. Der Kinderabzug würde also an das Sorgerecht angeknüpft. Dafür wären sämtliche Leistungen, welche die Eltern über das Mündigkeitsalter hinaus an das Kind erbringen, steuerlich absetzbar und vom volljährigen Kind zu versteuern. Die Anspruchsberechtigung wäre die gleiche wie beim Kinderbetreuungskostenabzug: Der Kinderabzug würde dem sorgeberechtigten Elternteil zustehen. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge verheiratet und unverheiratet zusammenlebender Eltern sowie getrennt lebender oder geschiedener Eltern hätte jeder Elternteil Anspruch auf den halben Kinderabzug. Der Kinderabzug wäre von der einen Person des Paarhaushalts auf die andere übertragbar, wenn dieser nicht konsumiert werden kann. Diese Regelung wäre nicht nur äusserst einfach handhabbar, sondern würde auch dem Umstand Rechnung tragen, dass das Kind mit Erreichen des Mündigkeitsalters grundsätzlich selber für seinen Lebensunterhalt aufzukommen hat.

Die verminderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von allein erziehenden Personen, die davon herrührt, dass die Einsparungsmöglichkeiten beim Zusammenleben mit einem Kind kleiner sind als beim Zusammenleben mit einer erwachsenen Person, sollte im DBG mit einem Abzug von zehn Prozent des Reineinkommens, höchstens CHF 10'000 beachtet werden. Im StHG würden die Kantone verpflichtet, eine Steuerermässigung für allein erziehende Personen einzuführen, mit der Vorgabe, dass eine allein erziehende Person mit einem Kind steuerlich nicht schlechter als ein Paarhaushalt ohne Kinder gestellt sein darf. Anspruchsberechtigt wären allein erziehende Personen, die allein mit einem Kind in einem Haushalt leben. Eine steuerpflichtige Person ist nach der hier vertretenen Auffassung dann allein erziehend, wenn sie das Sorgerecht über mindestens ein Kind innehat, unabhängig davon, ob sie das Sorgerecht allein oder gemeinsam mit ihrem ehemaligen Partner oder ihrer ehemaligen Partnerin ausübt. Im geltenden Recht findet der Tarif für Verheiratete auf allein erziehende Personen Anwendung. In den Reformvorschlägen wird die Situation von allein erziehenden Personen mehrheitlich in Form eines Prozentabzugs vom Reineinkommen berücksichtigt.

Die Übertragung eines Abzugs von der einen Person des Paarhaushalts auf die andere setzt den Nachweis der beantragenden Person voraus, dass sich der Abzug beim Partner oder bei der Partnerin nicht oder nicht vollständig auswirkt. Der Nachweis wäre mittels ausgefüllter Steuererklärung der Partnerin oder des Partners zu erbringen. Das vorgeschlagene Modell sieht die Übertragbarkeit für den persönlichen Abzug, den Kinderbetreuungskostenabzug

sowie den Kinderabzug vor. Im Steuererklärungshauptformular wären daher drei neue Zeilen einzuführen, wobei jede dieser Zeilen für die Übertragung eines dieser drei Abzüge bestimmt wäre. Weiter wäre im Steuerklärungshauptformular eine Rubrik anzubringen, bei der die steuerpflichtige Person ankreuzen kann, ob sie allein sorgeberechtigt ist oder ob das Sorgerecht gemeinsam ausgeübt wird. Diese Erklärung ist für die Vornahme des Kinderbetreuungskostenabzugs sowie des Kinderabzugs relevant, da diese Abzüge an das Sorgerecht anknüpfen. Zudem dient sie dazu, das übrige Einkommen und das Vermögen der unmündigen Kinder den sorgeberechtigten Eltern zuzuteilen, falls die unselbständige Steuerpflicht der minderjährigen Kinder beibehalten werden sollte. Eine weitere Rubrik wäre für allein erziehende Personen vorzusehen, damit diese ankreuzen können, ob sie einen eigenen Haushalt führen oder ob sie mit einer weiteren erwachsenen Person im Haushalt leben.

\*\*\*



## Schlussbetrachtung

Ein Systemscheid würde vorwiegend davon abhängen, ob in erster Linie die Ehe als Institution im Sinne einer wirtschaftlichen Einheit oder die eigenständige Besteuerung jeder steuerpflichtigen Person in den Vordergrund gestellt wird.<sup>649</sup> Denn sowohl Gemeinschafts- als auch Individualbesteuerungsmodelle vermögen zivilstandsunabhängig ausgestaltet zu werden. Auch dem Leistungsfähigkeitsprinzip kann mit einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell wie mit einem Individualbesteuerungsmodell Nachachtung verschafft werden. Entscheidend ist die Ausgestaltung des Steuermodells.<sup>650</sup> Allerdings gelingt es nicht, identische Belastungsrelationen zu erreichen: Aus systemimmanenten Gründen sind bei einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell tendenziell Einverdienerpaare und bei einer Individualbesteuerung Zweiverdienerpaare bevorzugt.<sup>651</sup>

Wie bereits Danielle Yersin festhielt, widerspiegelt das Steuermodell die Gesellschaft bzw. sollte diese widerspiegeln: Solange die Mehrheit der Frauen keiner ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit nachgeht, ist es wenig wahrscheinlich, dass ein Individualbesteuerungsmodell eingeführt wird. Sobald die Mehrheit der Frauen demgegenüber ausserhäuslich erwerbstätig ist, sollte diesem Umstand Rechnung getragen werden.<sup>652</sup> Die Erwerbsbeteiligung der Mütter mit Kindern unter 15 Jahren ist von 59,8 Prozent im Jahr 1991 auf 72,1 Prozent im Jahr 2005 angestiegen.<sup>653</sup> Bei den kinderlosen Frauen ist der Anteil der Erwerbstätigen noch höher. Seit vielen Jahren also ist die Mehrheit der Frauen generell und der Mütter im Besonderen ausserhäuslich erwerbstätig.

---

<sup>649</sup> Vgl. ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systemscheid, S. 3 und 14.

<sup>650</sup> Im gleichen Sinne Teuscher, S. 706.

<sup>651</sup> Vgl. ESTV, Vernehmlassungsvorlage Systemscheid, S. 14.

<sup>652</sup> Yersin, *famille et fisc*, S. 302 f. Ralf Margreiter, welcher mittels der parlamentarischen Initiative "Standesinitiative für den Übergang zur Individualbesteuerung" vom 30. August 2004 verlangte, dass der Kanton Zürich eine Standesinitiative einreiche mit dem Ziel, von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur Individualbesteuerung zu wechseln, bezeichnete anlässlich der Sitzung des Kantonsrats Zürich vom 6. März 2006 das Steuersystem als Spiegel dessen, was eine Mehrheit im Staat will, als ein Kondensat gesellschaftlicher Werthaltungen. Protokolle des Zürcher Kantonsrates, S. 10649.

<sup>653</sup> BFS, SAKE 2005, S. 11.

---

Auch die demographischen Realitäten weisen den Weg: Will man in gut 20 Jahren nicht zwingend auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein, so ist es höchste Zeit, ein Individualbesteuerungsmodell einzuführen. Individualbesteuerungsmodelle sind wie erläutert effizienter als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle und schaffen die Voraussetzungen, die sowohl zu einem höheren weiblichen Arbeitsangebot als auch zu einer höheren Kinderzahl führen. Damit hätte die Schweiz auch den Anschluss an Europa und an die Mehrheit der OECD-Staaten wieder gefunden. Die Standesinitiativen der Kantone Bern und Zürich sowie die Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion, welche den Übergang zu einer zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung anstreben, stimmen diesbezüglich zuversichtlich.<sup>654</sup>

In der vorliegenden Arbeit geht es darum, dem Wandel der gesellschaftlichen und rechtlichen Realitäten Rechnung zu tragen. Die in den vergangenen rund 20 Jahren gestiegene Erwerbsquote der Mütter ist eine Tatsache, die als solche anzunehmen und im Steuerrecht zu berücksichtigen ist.<sup>655</sup> Der Bundesrat hielt in seiner Antwort zur Motion von Jasmin Hutter „Steuerliche Entlastung für Kinderbetreuung innerhalb der Familie“ vom 28. September 2006 unmissverständlich fest, dass eine vermehrte Berufstätigkeit gut ausgebildeter Mütter volkswirtschaftlich erwünscht sei und eine wichtige Absicherung für die Wechselfälle des Lebens (Scheidung, Tod des Partners) bieten würde. Es sei im Übrigen auch erwiesen, dass sich Kontakte zu anderen Kindern und anderen erwachsenen Bezugspersonen im Rahmen familienergänzender Betreuung für die Entwicklung der Kinder positiv auswirken würden. Vor diesem Hintergrund sollten die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass sie Eltern erlauben, Beruf und Familie in Einklang zu bringen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören sowohl Blockzeiten, Tagesschulen und Kinderbetreuungsstätten, welche eine qualitativ hoch stehende Betreuung anbieten, als auch ein Steuermodell, das in Bezug auf das Erwerbsverhalten von steuerpflichtigen Personen zumindest neutral ist und das den kinderbedingten Kosten ausreichend Rechnung trägt.

---

<sup>654</sup> Die Motion der Freisinnig-demokratische Fraktion „Übergang zur Individualbesteuerung“ vom 3. Juni 2004 wurde von den Eidgenössischen Räten an den Bundesrat überwiesen. Die Standesinitiative des Kantons Bern „Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung. Änderung“ vom 4. Juli 2007 sowie die Standesinitiative des Kantons Zürich „Übergang zur Individualbesteuerung“ vom 25. April 2006 sind zur Zeit der Abgabe des Manuskripts im Plenum noch nicht behandelt worden.

<sup>655</sup> Im gleichen Sinne Kantonsrätin Andrea Widmer Graf. Protokolle des Zürcher Kantonsrates, S. 10661.

Ein Individualbesteuerungsmodell bedeutet nicht das „Ende von Ehe und Familie“, wie dies von einer Minderheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Kantonsrats Zürich befürchtet wird.<sup>656</sup>

Individualbesteuerungsmodelle haben einen begünstigenden Effekt auf die Geburtenrate. Sie tragen überdies dem Umstand Rechnung, dass heute vielfach beide Personen eines Paarhaushalts – und darunter fallen auch Ehepaare – erwerbstätig sind. Im skizzierten Modell sollen Familien unabhängig vom Zivilstand steuerlich entlastet werden. Mit der Einführung einer Individualbesteuerung würde indessen die traditionelle Ehe, die auf dem inzwischen weitgehend überholten Familienbild von 1940 basiert, und die aus einem erwerbstätigen Ehemann und einer Haushalt führenden und Kinder betreuenden Ehefrau besteht, steuerlich nicht mehr länger gefördert. Paare sollen angesichts der heutigen Gegebenheiten frei entscheiden dürfen, ob sie Fremdbetreuung in Anspruch nehmen wollen oder nicht und falls ja, in welchem Umfang. Diese Freiheit ist nur dann vorhanden, wenn sich jedes Paar den Umfang an Fremdbetreuung leisten kann, den es sich wünscht. Dies setzt voraus, dass ein Abzug für Kinderbetreuungskosten eingeführt wird, der die anfallenden Fremdbetreuungskosten deckt. Dieser Abzug ist nicht modellabhängig, kann also sowohl in ein Gemeinschafts- als auch in ein Individualbesteuerungsmodell integriert werden. Der Einwand der Minderheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Kantonsrats Zürich, wonach Familien, in denen der eine Elternteil sich um die Kinder kümmert und der andere Geld verdient, heute als zweitrangig gelten würden<sup>657</sup>, ist somit nicht ein Argument gegen die Einführung der Individualbesteuerung, sondern eher ein ideologieverdächtigtes statt sachlich gerechtfertigtes Plädoyer für die traditionelle Ehe. In diesem Fall wäre im skizzierten Modell immerhin der Lebensunterhalt der steuerpflichtigen Person und ihrer Familienmitglieder in der Höhe einer dem fürsorglichen Existenzminimum angenäherten Grösse steuerfrei.

Vor dem Hintergrund der beruflichen Tätigkeit in einem Steueramt ist die Verfasserin von der Notwendigkeit eines Steuermodells überzeugt, das sich an einigen wenigen Leitlinien orientiert und das einfach handhabbar ist. Zudem sollte es keinen Abhalteeffekt aufweisen, Familien steuerlich angemessen entlasten und Ehepaare, eingetragene Partnerschaften sowie Konkubinatspaare steuerlich gleichstellen. Der Vergleich mit der aktuellen Steuerbelastung verschiedener Kategorien von steuerpflichtigen Personen wurde aus der Überzeugung heraus, dass die Verwirklichung der Steuergerechtigkeit Vorrang vor der Beibehaltung des Status quo haben sollte, weggelassen.

---

<sup>656</sup> Ebenda, S. 10648.

<sup>657</sup> Ebenda, S. 10649.

---

## Leitsätze

### *Leitsätze zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (§ 2)*

1. In den vergangenen Jahrzehnten hat in der Schweiz ein gesellschaftlicher Wertewandel stattgefunden, der sich in einer Vielfalt an Lebens- und Familienformen, unter anderem bedingt durch gesunkene Heirats- und Geburtenraten sowie gestiegene Scheidungsraten, widerspiegelt. Dieser zeichnet sich aus durch eine Zunahme der Bedeutung von gleichberechtigten Partnerschaften, einem erhöhten Anspruch auf Selbstverwirklichung und einer Höherbewertung des Berufs gegenüber der Familie.
2. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen, insbesondere der Mütter in Paarhaushalten, ist seit Beginn der 1990-er Jahre in der Schweiz stark gestiegen. Das mehrheitlich favorisierte Familienerwerbsmodell ist heute jenes mit einem vollzeitlich arbeitenden Vater und einer teilzeitlich erwerbstätigen Mutter.
3. Das Armutsrisiko einer Familie steigt mit zunehmender Kinderzahl. Allein erziehende Personen sind von Einkommensschwäche und Armut besonders betroffen. Familienhaushalte, in denen beide Erwachsene einer Erwerbstätigkeit nachgehen, leiden weit weniger an Einkommensschwäche als Einverdienerpaare.
4. Die Bevölkerung der Schweiz wird in den nächsten 30 Jahren zufolge der Zunahme der Lebenserwartung und des Rückgangs der Zahl der Kinder und Jugendlichen erheblich altern. Dies hat zur Folge, dass das Wachstum der Erwerbsbevölkerung tiefer ausfallen wird als jenes der Gesamtbevölkerung. Ab 2019 wird die Schweiz voraussichtlich einen Mangel an Arbeitskräften haben.
5. Die kurz- und mittelfristige Bevölkerungsentwicklung ist durch die Alterspyramide im Wesentlichen bereits vorgegeben. Um langfristig ein Gleichgewicht zwischen Erwerbsbevölkerung einerseits sowie Pensionierten, Kindern und Jugendlichen andererseits zu erreichen, sollten der Staat und die Wirtschaft Massnahmen ergreifen, welche die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen erhöhen und gleichzeitig die Geburtenrate steigern. Im Einkommenssteuerrecht müssten die kinderbedingten Kosten in einem genügenden Mass steuerlich berücksichtigt werden. Ausserdem wäre das zukünftige Steuermodell so auszugestalt-

ten, dass steuerpflichtige Personen einen finanziellen Anreiz haben, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. ihren Beschäftigungsgrad auszubauen, und zwar unabhängig von Zivilstand und Familienform. Damit wäre gleichzeitig die Gleichheit der Geschlechter in steuerlicher Hinsicht verwirklicht.

*Leitsätze zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Schweizerischen Einkommenssteuerrecht (§ 3)*

6. Der Zivilstand ist kein sachgerechtes Kriterium, um Ehepaare und eingetragene Partnerinnen oder Partner steuerlich anders als Konkubinatspaare zu behandeln.
7. Ehepaare, Konkubinatspaare und eingetragene Partnerschaften würden im Vergleich zu allein stehenden Personen dann steuerlich angemessen entlastet, wenn der Lebensunterhalt der steuerpflichtigen Person und derjenige der von ihr unterhaltenen Partnerin bzw. des von ihr unterhaltenen Partners in der Höhe einer dem fürsorgerischen Existenzminimum angenäherten Grösse im DBG und im StHG steuerlich absetzbar wäre. Diese Grösse setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach den SKOS-Richtlinien, den Kosten der medizinischen Grundversorgung sowie den existenznotwendigen Wohnkosten.
8. Einverdienerpaare sind steuerlich stärker zu belasten als Zweiverdienerpaare, da sie die Zusatzbelastungen, die bei Erwerbstätigkeit beider Personen eines Paarhaushalts anfallen, nicht zu tragen haben und demzufolge wirtschaftlich leistungsfähiger sind als Zweiverdienerpaare. Auf Grund der veränderten gesellschaftspolitischen Werthaltung, welche sich unter anderem im neuen Eherecht (Wahlfreiheit bezüglich der einzunehmenden Rolle) und im Scheidungsrecht („Clean Break-Prinzip“) zeigt, ist im Jahr 2008 ein beträchtlicheres Ausmass an Unterschieden in der steuerlichen Belastung von Ein- und Zweiverdienerpaaren zulässig als noch 1984 zur Zeit der Ausfällung des Bundesgerichtsentscheids in Sachen Hegetschweiler. Eine reine Individualbesteuerung wäre aus verfassungsrechtlichen Gründen allerdings ausgeschlossen.
9. Von einem Einverdienerpaar kann nur gesprochen werden, wenn eine Person des Paarhaushalts kein Einkommen erzielt. Als Einkommen gelten nebst dem Erwerbseinkommen auch Ersatzeinkommen, wie zum Beispiel Taggelder, aber auch Renteneinkommen aus der ersten und

---

zweiten Säule sowie Vermögenserträge. Somit dürfte es „echte“ Einverdienerpaare in der Realität kaum geben.

10. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer allein erziehenden Person mit einem Kind entspricht bei gleichem Einkommen derjenigen eines Paarhaushalts ohne Kinder. Die Folge davon wäre, dass allein erziehende Personen mit einem Kind und Paarhaushalte ohne Kinder steuerlich gleich zu behandeln sind.
11. Unter der Voraussetzung, dass das zukünftige Steuermodell nur einige wenige Abzüge vorsieht, welche der persönlichen Situation der verschiedenen Kategorien von steuerpflichtigen Personen Rechnung tragen, liessen sich die quantitativen Belastungsrelationen entsprechend den Ausgaben-Äquivalenzskalen festlegen.
12. Bei der Ausgestaltung des zukünftigen Steuermodells sollte auf die Verfolgung ausser-fiskalischer Zielsetzungen verzichtet werden. Dadurch gelänge es, das Steuermodell schlank zu halten und die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, was zu positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung führte.
13. Sowohl Gemeinschafts- als auch Individualbesteuerungsmodelle sind mit der Verfassung und den Grundwertungen des neuen Eherechts vereinbar. Die Frage nach dem „richtigen“ Steuermodell ist stark von Werthaltungen geprägt. Sofern bei der Ausgestaltung des Steuermodells die Verfassungsprinzipien und die aus der Verfassung abgeleiteten Besteuerungsgrundsätze befolgt werden, ist es letztlich eine politische Frage, ob das zukünftige Steuermodell als Gemeinschafts- oder als Individualbesteuerungsmodell konzipiert wird.

*Leitsätze zur Gegenüberstellung von Gemeinschafts- und Individualbesteuerung (§ 4)*

14. Jedem Besteuerungsmodell liegt eine Ideologie zu Grunde: Während bei Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen die Einverdienerie und das „Haushalten aus einem Topf“ im Vordergrund stehen, sind bei Individualbesteuerungsmodellen die wirtschaftliche Eigenständigkeit sowie die freie Rollenteilung innerhalb des Paarhaushalts von zentraler Bedeutung.
15. Damit die Paarhaushalte steuerlich gleich behandelt werden, ist das zukünftige Steuermodell zivilstandsunabhängig auszugestalten. Das

vorgeschlagene Individualbesteuerungsmodell ist zivilstandsunabhängig. Bei einem Gemeinschaftsbesteuerungsmodell würde dies voraussetzen, dass Konkubinatspaaren ein Wahlrecht eingeräumt wird, was bedeutete, dass sie das Recht erhielten, auf Antrag wie Ehepaare und eingetragene Partnerschaften besteuert zu werden. Bedingung hierzu wäre, dass das wählbare Steuermodell in jedem Fall das steuerlich „Interessanter“ ist. Bei einem Splittingmodell bedingte dies nebst einer entsprechenden Tarifgestaltung einen Divisor von 2,0 (sog. Vollsplitting).

16. Vollsplittingmodelle sowie Teilsplittingmodelle mit einem Divisor nahe 2,0 führen zu einer steuerlichen Förderung von Einverdienerpaaren, was angesichts der sozioökonomischen Entwicklung unerwünscht ist.
17. Missbräuche gibt es im geltenden Recht und wird es auch bei einer Individualbesteuerung geben. Mittels Regelungen im DBG und im StHG könnten die Missbräuche indessen in Grenzen gehalten werden.
18. Der Verwaltungsaufwand ist weniger hoch, wenn das Steuermodell einfach ausgestaltet wird, d. h. wie vorgeschlagen nur einige wenige Abzüge vorsähe und wenige Interdependenzen innerhalb des Ehepaars, des Konkubinatspaars oder der eingetragenen Partnerschaft zuliesse. Die enormen Möglichkeiten, welche die Informationstechnologie heute bereits bietet und welche inskünftig noch erwartet werden können, tragen ebenfalls dazu bei, den Mehraufwand, welcher die Einführung einer Individualbesteuerung nach sich ziehen würde, aufzufangen.
19. Individualbesteuerungsmodelle sind Gemeinschaftsbesteuerungsmodellen aus sozial-, wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Gründen vorzuziehen. Sie sind effizienter als Gemeinschaftsbesteuerungsmodelle, da sie positivere Auswirkungen auf die Arbeitsmarktteilnahme, das Bruttoinlandprodukt und tendenziell auch auf die Wohlfahrt haben. Überdies schaffen sie die Voraussetzungen, die sowohl zu einem höheren weiblichen Arbeitsangebot als auch zu einer höheren Anzahl Kinder führen.
20. Aus harmonisierungsrechtlicher Sicht wie auch aus Praktikabilitätsgründen ist es unabdingbar, dass die Kantone im StHG verpflichtet würden, ebenfalls ein Individualbesteuerungsmodell einzuführen. Ein unterschiedliches System im Bund und in den Kantonen wäre kaum handhabbar.

---

*Leitsätze zur Ausgestaltung des zukünftigen Steuermodells (§ 5)*

21. Unmündige Kinder sollten in einem Individualbesteuerungsmodell für ihr Einkommen und ihr Vermögen selbständig steuerpflichtig sein. Sollte dies politisch nicht durchsetzbar sein, so wäre das übrige Einkommen und das Vermögen der minderjährigen Kinder den sorgeberechtigten Eltern je hälftig zuzurechnen.
22. Die Kosten der vollzeitlichen Betreuung eines Kindes, die in einer öffentlichen Institution anfallen, sollten steuerlich vollumfänglich absetzbar sein.
23. Die über das Mündigkeitsalter hinaus erbrachten Unterhaltsleistungen für ein Kind sollten von den Eltern steuerlich in Abzug gebracht werden können, unabhängig davon, ob die Eltern zusammenleben oder getrennt lebend sind. Im Gegenzug hätte das volljährige Kind die empfangenen Beiträge zu versteuern.
24. Der Kinderabzug, der den Lebensunterhalt von minderjährigen Kindern abdecken will, sollte – wie der persönliche Abzug für Erwachsene – auf der Basis einer dem fürsorgerischen Existenzminimum angenäherten Grösse berechnet, bundesrechtlich definiert und steuerfrei belassen werden.
25. Die Anspruchsberechtigung bei den kinderbedingten Abzügen sollte sich nach dem Sorgerecht richten. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge hätte daher jeder Elternteil Anspruch auf den halben Kinderbetreuungskostenabzug und den halben Kinderabzug.
26. Der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von allein erziehenden Personen, die allein mit einem Kind in einem Haushalt leben, sollte steuerlich Rechnung getragen werden.