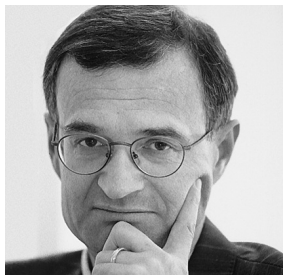


# Neuordnung der Familienbesteuerung

Prof. Dr. iur. Markus Reich



*Markus Reich, Prof. Dr. iur.,  
Ordinarius für Steuer-,  
Finanz- und Verwaltungsrecht  
an der Universität Zürich;  
Konsulent Pestalozzi Lachenal  
Patry, Zürich*

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	5.3.4	Auswirkungen der wirtschaftlichen Vorteile der Ehe
		5.3.5	Vorschlag des Bundesrats
<b>2</b>	<b>Praxis des Bundesgerichts</b>	<b>5.4</b>	<b>Methodisches Vorgehen</b>
<b>2.1</b>	<b>Entscheid vom 13. April 1984</b>	5.4.1	Teilsplitting
<b>2.2</b>	<b>Entscheid vom 24. November 1986</b>	5.4.2	Haushaltabzug
<b>2.3</b>	<b>Entscheid vom 15. Juli 1987</b>	5.4.3	Berücksichtigung der Kinderlasten
<b>2.4</b>	<b>Entscheide vom 14. März 1988 und vom 1. März 1991</b>	<b>5.5</b>	<b>Steuerbelastung von Alleinerziehenden</b>
<b>2.5</b>	<b>Entscheid vom 24. Januar 1992</b>	5.5.1	Geltendes Recht
<b>2.6</b>	<b>Entscheid vom 18. November 1994</b>	5.5.2	Vorschlag des Bundesrats
<b>2.7</b>	<b>Entscheid vom 23. Dezember 1998</b>	<b>5.6</b>	<b>Tarifautonomie der Kantone</b>
<b>2.8</b>	<b>Entscheid vom 12. Januar 1999</b>	5.6.1	Verfassungsrechtliches Anwendungsgebot
		5.6.2	Verbindliche Vorgabe des Splittingystems
		5.6.3	Streichung des Zweiverdienerabzugs
		5.6.4	Belastungsvorschrift für Alleinerziehende
<b>3</b>	<b>Leitlinien gerechter Gruppendifferenzierung</b>	<b>6</b>	<b>Schlussbetrachtung</b>
<b>4</b>	<b>Vorschläge de lege ferenda</b>		<b>Literatur und Materialien</b>
<b>4.1</b>	<b>Kommission Familienbesteuerung</b>		
<b>4.2</b>	<b>Botschaft des Bundesrats zum Steuerpaket 2001</b>		
<b>4.3</b>	<b>Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats</b>		
<b>5</b>	<b>Würdigung</b>		
<b>5.1</b>	<b>Zivilstandsabhängigkeit der Besteuerung</b>		
5.1.1	Anknüpfung an die eheliche Gemeinschaft		
5.1.2	Modifiziertes Familiensplitting als Ausweg		
<b>5.2</b>	<b>Berücksichtigung der Einkommensbindung</b>		
5.2.1	Zurechnung der ehelichen Gesamteinkünfte		
5.2.2	Vorschlag des Bundesrats		
<b>5.3</b>	<b>Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorteile der Ehe</b>		
5.3.1	Haushaltersparnis		
5.3.2	Wert der Haushaltarbeit		
5.3.3	Andere wirtschaftliche Vorteile der Ehe		

## 1 Einleitung

Die Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung bildet ein Legislaturziel des Bundesrats für die Jahre 1999–2003<sup>1</sup>. Das eidgenössische Finanzdepartement hat die Arbeit an der Neuordnung der Familienbesteuerung bereits im Jahre 1996 aufgenommen und einer Expertenkommission unter der Leitung von PETER LOCHER den Auftrag erteilt, das bestehende System der Ehegatten- und Familienbesteuerung zu überprüfen, Vorschläge für die Neukonzeption zu unterbreiten und die parlamentarischen Vorstösse und weitere Begehren im Licht der Kommissionsvorschläge zu würdigen<sup>2</sup>. Der umfangreiche Bericht der Kommission wurde im Februar 1999 veröffentlicht.

Nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens hat der Bundesrat eine Vorlage zur Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung ausgearbeitet und den eidgenössischen Räten gemeinsam mit der Frage des Systemwechsels bei der Eigenmietwertbesteuerung und gezielten Anpassungen bei der Umsatzabgabe am 28. Februar 2001 in der *Botschaft zum Steuerpaket 2001* unterbreitet.

«Eine Steuerreform – zum Voraus veraltet?» So titelte die «Neue Zürcher Zeitung» in einer Kommentierung der bundesrätlichen Vorlage zur Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung<sup>3</sup>. Dieser Frage geht vorliegender Aufsatz nach, indem die Vorschläge des Bundesrats unter Einbezug der von der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) seither angeregten Korrekturen einer kritischen Würdigung aus rechtswissenschaftlicher Sicht unterzogen werden. Zu diesem Zweck wird zunächst die *bisherige Praxis* anhand der wegleitenden Entscheide des Bundesgerichts aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund werden dann die *Leitlinien* des geltenden Rechts dargelegt. Es folgt eine kurze Übersicht über die *Vorschläge zur Neuordnung*, welche hernach eingehend analysiert werden.

## 2 Praxis des Bundesgerichts

### 2.1 Entscheid vom 13. April 1984 (BGE 110 Ia 7 = StE 1984 A 21.11 Nr. 3)

Die Kernaussage des Entscheids vom 13. April 1984 i.S. *Hegetschweiler* liegt in der Beschränkung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit durch «die verfassungsrechtlich gebotene Nicht-Benachteiligung der Ehepaare

gegenüber den – individuell besteuerten – Konkubinatspaaren» (E. 3e, mit Hinweis auf E. 3d). Das Bundesgericht hat erkannt, dass die steuerrechtliche Gleichstellung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren nicht vollständig gelingen kann, weil die individuelle Besteuerung der Ehepaare nach seiner Auffassung keine taugliche Problemlösung bildet (E. 3b und d) und die Gesamtbelastung der Konkubinatspaare davon abhängt, in welchem Verhältnis die beiden Einkommen der Partner zueinander stehen (E. 3d). Es lasse sich deshalb nicht vermeiden, dass eine der beiden Vergleichsgruppen begünstigt werde. Obwohl es nicht Aufgabe des Steuerrechts sein könne, die Ehe zu fördern, gebiete es die rechtliche Stellung und die soziale Bedeutung der Ehe, diesen systembedingten unvermeidbaren Konflikt zugunsten der Ehepaare zu lösen (E. 3d). Da das Bundesgericht *jede* steuerliche Begünstigung des Konkubinats ausschliessen wollte – es akzeptierte auch keine Bevorteilung in Einzelfällen oder innerhalb einer gewissen Bandbreite (E. 4c) – lag die Lösung auf der Hand: Die Steuerbelastung der Ehepaare war so auszugestalten, dass sie gleich belastet werden wie zwei Alleinstehende mit je dem halben Einkommen (E. 3d).

Der in der Doktrin mehrheitlich vertretenen These, nach welcher die Gesamtsteuerbelastung des Ehepaars im Hinblick auf den geringeren Konsumbedarf grösser sein müsse als die Summe der Steuerlasten zweier alleinstehender Personen mit je hälftigem Einkommen<sup>4</sup>, sprach das Bundesgericht die Berechtigung rundweg ab (E. 4b und c). Die *Haushaltvorteile*, mit welchen die Mehrbelastung der Ehepaare gegenüber den Alleinstehenden begründet würden, vermöchten eine Mehrbelastung nicht zu rechtfertigen (E. 4b).

### 2.2 Entscheid vom 24. November 1986 (ASA 57 [1988/89] 171 ff.)

Der Entscheid vom 24. November 1986 (Basel-Landschaft) befasst sich mit einem Zweiverdienerehepaar, das 25 Prozent höher belastet wurde als ein Konkubinatspaar in den gleichen Einkommensverhältnissen. Das kantonale Verwaltungsgericht sah darin eine an sich verfassungswidrige Benachteiligung des Beschwerdeführers. Dennoch hat es die Beschwerde abgewiesen.

Das Bundesgericht hält diesen Entscheid nicht für willkürlich, da vom Grundsatz, dass als verfassungswidrig erkanntes Recht im Einzelfall nicht anzuwenden sei, unter Umständen abgewichen werden könne (E. 2c, auch zum

1 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3006.

2 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3002.

3 Neue Zürcher Zeitung, 2.7.2001, Nr. 150, 9.

4 BÖCKLI, StR 1978, 102; CAGIANUT, 29; HÖHN, ASA 52 (1983/84) 127; REICH, StHG-Komm. zu Art. 11 N 14 ff.; ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, 35 ff.

Folgenden). Den Beschwerdeführer antragsgemäss zu veranlassen, wäre nach höchstrichterlicher Auffassung darauf hinausgelaufen, eine Verfassungswidrigkeit durch eine andere zu ersetzen. Denn die beantragte Individualbesteuerung von Ehepaaren würde zu einer verfassungswidrigen Bevorzugung doppelt verdienender Ehepaare gegenüber alleinverdienenden führen. Bei der Vielzahl der möglichen Varianten zur Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung der Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren könne dem Verwaltungsgericht kein Vorwurf gemacht werden, wenn es die Schaffung von Regeln, die an die Stelle der als verfassungswidrig erkannten Bestimmungen zu treten hätten, dem Gesetzgeber überlassen wolle. Dies um so weniger, als sich eine absolute Gleichstellung von Konkubinats- und Ehepaaren wegen der faktischen Unmöglichkeit, nicht-eheliche Haushaltsgemeinschaften gemeinsam zu veranlassen, nicht verwirklichen liesse und somit die Steuerausgestaltung letztlich weitgehend eine politische Aufgabe bleibe.

### 2.3 Entscheid vom 15. Juli 1987 (ASA 58 [1989/90] 74 ff.)

Im Entscheid vom 15. Juli 1987 (Kanton Bern) stellt es das Bundesgericht in Abrede, dass das *Hegetschweiler*-Urteil die Kantone zur Einführung des *Vollsplittings*<sup>5</sup> verpflichten würde. Die Kantone hätten einen grossen Gestaltungsspielraum und müssten nicht nur beachten, dass keine ungerechtfertigte Bevorzugung oder Benachteiligung doppelt verdienender Ehepaare gegenüber alleinverdienenden Ehepaaren entstehen soll, sondern sie müssten auch eine ungerechtfertigte Benachteiligung tatsächlich alleinstehender Steuerpflichtiger gegenüber Ehepaaren vermeiden.

In casu beschwerte sich ein verheirateter Steuerpflichtiger mit der Begründung, Ehepaare müssten im Kanton Bern 20 Prozent mehr Steuern bezahlen als unverheiratete Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die staatsrechtliche Beschwerde wurde aber abgewiesen, weil der Beschwerdeführer zusammen mit seiner Ehefrau bei identischen wirtschaftlichen Verhältnissen – wenn er im Konkubinatspaar leben würde – nicht weniger, sondern sogar mehr Steuern zu entrichten hätte.

### 2.4 Entscheide vom 14. März 1988 (StE 1988 A 21.11 Nr. 21) und vom 1. März 1991 (StE 1992 A 21.11 Nr. 33 = ASA 60 [1991/92] 279 ff.)

In den Entscheiden vom 14. März 1988 (Kanton Bern) und vom 1. März 1991 (Kanton Zürich) hat das Bundes-

gericht die mit dem Urteil *Hegetschweiler* eingeleitete Rechtsprechung bestätigt und erwogen, dass es sich unter den heutigen Verhältnissen mit dem Rechtsgleichheitsgebot in der Regel nicht mehr vereinbaren liesse, dass ein Ehepaar mit einem bestimmten Gesamteinkommen ohne weiteres mit erheblich mehr Steuern belastet werde als ein Konkubinatspaar mit zusammengerechnet dem gleichen Einkommen. Die steuerliche Gleichstellung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren könne zwar nicht vollständig gelingen, ein Unterschied bei der Steuerbelastung von 10 Prozent oder mehr verletze aber den Gleichheitssatz (Entscheid vom 1. März 1991, E. 3b). Im Urteil vom 14. März 1988 wurde die Mehrbelastung eines Ehepaars von 9,88 Prozent im Vergleich zu einem gleichverdienenden Konkubinatspaar aus den gleichen Gründen als Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots erachtet (E. 2e und d).

Das Urteil vom 1. März 1991 übertrug diese Überlegungen folgerichtig auch auf *Paare mit Kindern*. Verheiratete mit Kindern haben denselben Anspruch, nicht wesentlich stärker belastet zu werden als Konkubinatspaare mit demselben Gesamteinkommen, in deren Haushalt ebenfalls die gleiche Anzahl Kinder leben. Kinder in Konkubinats Haushalten sind nach den höchstrichterlichen Erwägungen eine nicht so seltene Erscheinung, dass auf den Vergleich mit solchen Haushalten verzichtet werden dürfte (E. 4b). Das Bundesgericht erwog, eine Mehrbelastung von rund 27 Prozent, die einem Ehepaar mit einem Kind gegenüber einem Konkubinatspaar in vergleichbaren Verhältnissen deshalb entstehe, weil mindestens einem Konkubinatspartner derselbe günstigere Tarif a und derselbe höhere persönliche Abzug gewährt werde, verletze dessen verfassungsmässigen Anspruch auf rechtsgleiche Besteuerung (E. 4 und 5). Am Ergebnis hätte sich auch dann nichts geändert, wenn die Mehrbelastung statt 27,2 Prozent nur 11,2 Prozent, wie die Finanzdirektion des Kantons Zürich geltend gemacht hat, betragen hätte (E. 3a und b).

### 2.5 Entscheid vom 24. Januar 1992 (BGE 118 Ia 1)

Auch mit dem Entscheid vom 24. Januar 1992 (Kanton Genf) bestätigte das Bundesgericht seine im *Hegetschweiler*-Urteil getroffenen Erwägungen. Es hat bei einer Beschwerde eines Konkubinatspaares die kantonale gesetzliche Regelung umfassend geprüft und erwogen, es genüge in Anbetracht der Unmöglichkeit der absoluten Gleichbehandlung der verschiedenen Vergleichsgruppen, wenn die kantonale gesetzliche Regelung nicht

5 Als *Vollsplitting* wird in der Schweiz überwiegend das Splittingverfahren mit dem Divisor 2 bezeichnet. In Deutschland wird dieser Ausdruck vor allem für das Splittingverfahren, das

alle Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft einschliesst, verwendet. In der Schweiz wird hierfür der Terminus des *Familienplittings* gebraucht.

in genereller Weise zu einer wesentlich stärkeren und systematisch ungünstigeren Besteuerung der im Konkubinatspaar lebenden Partner im Verhältnis zu den in einer Ehe lebenden Steuerpflichtigen führt (E. 3a-d).

## 2.6 Entscheid vom 18. November 1994 (BGE 120 Ia 329 = StE 1995 A 21.16 Nr. 4)

Mit dem Entscheid vom 18. November 1994 (Kanton Zürich) kam die *Wende*. Ehegatten, welche beide erwerbstätig waren und für die Staats- und Gemeindesteuern 1988 und 1989 mit einem steuerbaren Einkommen von Fr. 290 400 bzw. Fr. 322 800 eingeschätzt wurden, verlangten, wie ein Konkubinatspaar getrennt veranlagt zu werden. Sie machten geltend, die Mehrbelastung gegenüber einem Konkubinatspaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen mit zwei Kindern betrage 29,02 Prozent bzw. 27,41 Prozent; dies verletze den Gleichheitssatz. Die Finanzdirektion des Kantons Zürich anerkannte, dass eine steuerliche Mehrbelastung von rund 17,4 Prozent vorliege. Das Bundesgericht wies die staatsrechtliche Beschwerde indessen im Wesentlichen aus folgenden Gründen ab:

Zunächst wird auf die Komplexität der zu regelnden Verhältnisse und auf die bloss beschränkte Vergleichbarkeit der Sachverhalte hingewiesen. Namentlich die wirtschaftlichen Vorteile, die an den Zivilstand anknüpfen (wie beispielsweise die Sozialversicherungsansprüche), liessen sich nicht quantifizieren. Bei der Überprüfung der vom kantonalen Steuergesetzgeber getroffenen – unvermeidlich nicht vollkommenen – Regelung müsse sich der Verfassungsrichter daher eine gewisse Zurückhaltung auferlegen (E. 3).

Hierauf wendet sich das Bundesgericht klar gegen seine bisherige Rechtsprechung, indem es zugesteht, im Mittelpunkt seiner Betrachtungen sei der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren gestanden; der Vergleich mit den wirklich Alleinstehenden sei zu wenig gezogen worden. Die steuerliche Entlastung der Ehepaare im Verhältnis zu den Konkubinatspaaren dürfe nicht dazu führen, dass die Steuerbelastung der tatsächlich Alleinstehenden ausser Acht gelassen werde. Zu berücksichtigen sei, dass die statistische Zahl der Einpersonenhaushalte diejenige der Konkubinatspaarshaushalte bei weitem übertreffe. Es müsse daher eine gerechte Verteilung der Steuerlast von Alleinstehenden und Verheirateten, und zwar auch unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltsverpflichtungen besonders gegenüber Kindern, angestrebt werden (E. 4a).

Im Unterschied zum *Hegetschweiler*-Urteil lehnt sich das Bundesgericht nun für die Bestimmung des Richtmasses für eine ausgewogene Steuerbelastung der verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen an die Auffassung der *herrschenden Doktrin* an, nach welcher die Belastung eines Ehepaares niedriger zu sein hat als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen, aber höher als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaares (E. 4b). Zu berücksichtigen ist also in Abweichung zu den Überlegungen im *Hegetschweiler*-Urteil auch der *Synergieeffekt*, der dadurch entsteht, dass sich die Lebenshaltungskosten des Ehepaares durch die gemeinsame Haushaltführung senken (E. 4a). Auch gesteht das Bundesgericht zu, dass es die Differenzierung zwischen einem Ehepaar, bei dem beide Partner erwerbstätig sind, und einem Ehepaar, bei dem nur der Mann oder die Frau erwerbstätig ist, im *Hegetschweiler*-Urteil (E. 3c, d) zu apodiktisch verworfen hatte, weil mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen (E. 4b).

Aus diesen Gründen können nach Auffassung des Bundesgerichts namentlich die im Entscheid vom 24. Januar 1992<sup>6</sup> gemachten Ausführungen verallgemeinert und auch im *umgekehrten Fall*, wenn es um die Besteuerung des Ehepaares im Verhältnis zu der eines Konkubinatspaares geht, angewendet werden. So hält das Bundesgericht fest:

«Soweit keine absolute Gleichbehandlung erzielt werden kann, genügt es, wenn die gesetzliche Regelung nicht in genereller Weise zu einer wesentlich stärkeren und systematisch ungünstigeren Belastung von einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen führt» (E. 4e).

Hinsichtlich der *quantitativen Frage* will sich das Bundesgericht nicht festlegen. Es sei nicht möglich, bestimmte Grenzen anzugeben, bis zu welchen die Steuerbelastung zwischen zwei Gruppen von Steuerpflichtigen auseinandergehen dürfe, damit sie unter dem Gesichtswinkel der Gleichbehandlung noch als verfassungsmässig bezeichnet werden könne (E. 4d, auch zum Folgenden). Wenn der Gesetzgeber eine im Vergleich unanfechtbare Steuerbelastung aller hauptsächlichen Gruppen von Steuerpflichtigen – Verheirateter, Alleinstehender, unverheirateter Paare – erreicht habe, seien die Vorschriften über die Steuerbemessung als verfassungsmässig zu betrachten,

«selbst wenn ihre Anwendung in relativ seltenen Konstellationen zu einer Mehrbelastung führt, die im Vergleich mit einer anderen Gruppe von Steuerpflichtigen in der Grössenordnung von 10% (oder

6 BGE 118 Ia 5, E. 3c.

eventuell auch darüber) liegt und mit der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit allein nicht zu begründen ist. Diese ungleiche Besteuerung ist um so eher hinzunehmen, als diejenige Gruppe, die nicht wie die übrigen Gruppen behandelt wird, nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht übermässig besteuert, d. h. gegenüber den übrigen Gruppen steuerlich eher entlastet als belastet wird.»

Bei der Würdigung der konkreten Situation des Beschwerdeführers gesteht das Bundesgericht zu, dass Ehepaare nach Zürcher Steuerrecht im Vergleich zu Konkubinatspaaren erheblich mehr belastet werden, wenn Kinder vorhanden sind (in casu 17,4 Prozent). Diese Belastungsunterschiede seien noch grösser, wenn sich die Einkommen auf die beiden Partner ungleichmässig verteilen. Die Begünstigung der Konkubinatspaare sei zudem prozentual noch höher, wenn nur ein Kind vorhanden ist (E. 6a). Gemäss den im Entscheid vom 1. März 1991<sup>7</sup> entwickelten Grundsätzen könnte der Beschwerdeführer verlangen, nicht wesentlich höher als ein Konkubinatspaar mit zwei Kindern besteuert zu werden (E. 6b). An diesem Urteil könne aber nach den dargelegten Erkenntnissen nicht mehr festgehalten werden, weil im Vordergrund nicht der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren mit Kindern, sondern der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren ohne Kinder stehen müsse. Konkubinatspaare ohne Kinder seien viel zahlreicher als Konkubinatspaare mit Kindern. Das hat zur Folge,

«dass für die Steuerbemessung beim verheirateten Paar mit Kindern zum Vergleich nicht in erster Linie auf die Steuerbelastung des unverheirateten Paares mit Kindern abzustellen ist, sondern auf die Steuerbelastung der anderen Gruppen von Steuerpflichtigen, besonders der Alleinstehenden und der Konkubinatspartner ohne Kinder. Wenn daher der Steuergesetzgeber die Mehrbelastung von Verheirateten in der Lage des Beschwerdeführers, verglichen mit den relativ viel weniger zahlreichen Halbfamilienvorstehern im Konkubinatspaar, in Kauf nimmt, so ist dagegen unter dem Gesichtswinkel von Art. 4 Abs. 1 BV nichts einzuwenden. Das ist um so weniger der Fall, als der Kanton Zürich die alleinstehenden Personen (mit und ohne Kinder) im Verhältnis zu den Ehepaaren angemessen besteuert» (E. 6c).

## 2.7 Entscheid vom 23. Dezember 1998 (StR 1999, 414 ff.)

Im Entscheid vom 23. Dezember 1998 (Kanton Solothurn) hatte das Bundesgericht zu entscheiden, ob es zulässig ist, den günstigeren Familientarif Einelternfamilien zu verweigern, wenn der verwitwete, getrennt lebende, geschiedene oder ledige Elternteil mit den Kindern und einem *Konkubinatspartner* zusammenlebt<sup>8</sup>. Die Beschwerdeführerin machte geltend, eine solche gesetzliche Regelung verstosse sowohl gegen die harmonisierungsrechtlichen Vorgaben als auch gegen das Rechtsgleichheitsgebot sowie gegen das Willkürverbot.

Vorab bestätigte das Bundesgericht seine in BGE 120 Ia 329<sup>9</sup> getroffene Feststellung, dass sich in Abweichung von seiner früher vertretenen Auffassung eine absolute Gleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren nicht erreichen lasse. Es genüge, wenn die gesetzliche Regelung nicht in genereller Weise zu einer wesentlich stärkeren und systematisch ungünstigeren Besteuerung einzelner Gruppen von Steuerpflichtigen führe (E. 3c). Sodann trage die beanstandete Solothurner Regelung der durch die finanzielle Belastung für den Unterhalt der Kinder verminderten Leistungsfähigkeit mit dem Kinderabzug und einem erhöhten Versicherungsprämienabzug Rechnung. Es erweise sich als verfassungsrechtlich zulässig, den Umstand, dass die im Konkubinatspaar lebende Alleinerziehende nicht alleinstehend und damit in der Regel wirtschaftlich leistungsfähiger ist, bei der Steuerbemessung im Rahmen des höheren Tarifs zu berücksichtigen (E. 3e). Die Frage, ob die kantonale Regelung Art. 11 Abs. 1 StHG<sup>10</sup> widerspricht, der vorsieht, dass den Einelternfamilien die gleiche Ermässigung zusteht wie den Ehepaaren, konnte das Bundesgericht offen lassen, weil die harmonisierungsrechtliche Anpassungsfrist noch nicht abgelaufen war (E. 4a-c).

## 2.8 Entscheid vom 12. Januar 1999 (StE 1999 B 29.3 Nr. 15 = ASA 69 [2000/01] 198)

Der Entscheid vom 12. Januar 1999 befasst sich mit dem bei der direkten Bundessteuer anwendbaren Tarif für Konkubinatspartner mit gemeinsamen Kindern. Frau A. und Herr B. sind ledig, führen jedoch einen gemeinsamen Haushalt und haben zwei gemeinsame minderjährige Kinder. Sie verlangten, B. seien der günstigere Tarif

7 StE 1992 A 21.11 Nr. 33 = ASA 60 (1991/92) 279 ff.

8 Für die direkte Bundessteuer leitete das Bundesgericht aus Art. 36 Abs. 2 DBG zutreffend ab, dass in einem Konkubinatsverhältnis mit gemeinsamen Kindern nur jener Elternteil den günstigeren Tarif beanspruchen kann, der den Unterhalt der Kinder zur Hauptsache bestreitet (dazu BGer 12. Januar 1999, StE 1999 B 29.3 Nr. 15).

9 StE 1995 A 21.16 Nr. 4.

10 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG), SR 642.14.

sowie die erhöhten Versicherungsprämien und die Kinderabzüge zuzugestehen, wobei auf die Besteuerung bzw. den Abzug der Kinderalimente zu verzichten sei. Das Bundesgericht wies zu Recht auf das dem DBG zu Grunde liegende Besteuerungskonzept hin und hielt fest, dass jener Elternteil den Unterhalt der Kinder «zur Hauptsache» bestreitet, der die steuerbaren Unterhaltsbeiträge vom andern Elternteil erhalte und diese zusammen mit seinen eigenen Leistungen für den Unterhalt der Kinder einsetze. Der die Beiträge leistende Elternteil könne diese vom Einkommen abziehen; für weitere Abzüge oder für den günstigeren Tarif bestünde demnach keine Rechtfertigung.

### 3 Leitlinien gerechter Gruppendifferenzierung

Die bundesgerichtlichen Überlegungen in den Entscheidungen vom 18. November 1994<sup>11</sup> und vom 23. Dezember 1998<sup>12</sup> folgen im Wesentlichen der von der herrschenden Doktrin vertretenen Auffassung und distanzieren sich mit aller Deutlichkeit von früheren, vor allem im *Hegetschweiler-Urteil*<sup>13</sup> geäusserten, fragwürdigen Thesen<sup>14</sup>.

Nach Auffassung des Bundesgerichts und der herrschenden Lehre hat die Belastung eines Ehepaars zwar «niedriger zu sein als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen, aber höher als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaars»<sup>15</sup>. Diese *Mehrbelastung der Ehepaare* wird zum einen mit dem sog. *Synergieeffekt* begründet<sup>16</sup>, zum andern werden aber auch verschiedene weitere *wirtschaftliche Vorteile* der Ehe vorgebracht<sup>17</sup>, wie insbesondere die Bevorzugung der Ehepaare auf dem Gebiet der Sozialversicherung und der beruflichen Vorsorge sowie

der Gewährung zahlreicher Vorteile bei der Einkommens- sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer<sup>18</sup>.

Über das *Ausmass* der Entlastung der Ehepaare gehen die Meinungen auseinander. Einig ist man sich allerdings darüber, dass es nicht möglich ist, eine für alle Vergleichsgruppen vollumfänglich befriedigende Lösung herbeizuführen<sup>19</sup>. Die Gegenüberstellung der Steuerbelastung von *Ehegatten* und *Konkubinatspaaren* darf bei den Belastungsvergleichen nicht allzu stark ins Zentrum gerückt werden, sondern es muss vor allem auch der Vergleich der beiden Hauptgruppen, der *Ehegatten* und der *Alleinstehenden*, anvisiert werden. So betont das Bundesgericht, dass die steuerliche Entlastung der Ehepaare im Verhältnis zu den Konkubinatspaaren nicht dazu führen dürfe, dass die Steuerbelastung der tatsächlich Alleinstehenden ausser Acht gelassen werde<sup>20</sup>. Auch der Vergleich von Ehepaaren mit Kindern und Konkubinatspaaren mit Kindern darf nicht zu stark gewichtet werden; im Vordergrund steht bei der Vergleichsproblematik Ehepaare und Konkubinatspaare klar der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren ohne Kinder, weil Konkubinatspaare ohne Kinder viel zahlreicher sind als Konkubinatspaare mit Kindern<sup>21</sup>.

Zu berücksichtigen ist schliesslich auch die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von *Einverdiener-* und *Zweiverdienerhepaaren*. Der Wert der *Hausarbeit* darf bei der gerechten Gruppendifferenzierung nicht ignoriert werden. Zweiverdienerhepaare haben gegenüber Einverdienerhepaaren einen deutlich höheren Konsumbedarf, da sie verschiedene Güter auf dem Markt erwerben müssen, welche die Einverdienerhe selber erstellt<sup>22</sup>. Auch das Bundesgericht geht von zusätzlichen Aufwendungen aus, die mit der Berufsausübung beider Partner entstehen<sup>23</sup>.

11 BGE 120 Ia 329 = StE 1995 A 21.16 Nr. 4.

12 BGer 23. Dezember 1998 = StR 54, 414 ff.

13 BGE 110 Ia 7 = StE 1984 A 21.11 Nr. 3.

14 In Abweichung von der herrschenden Lehre erachten LOCHER (recht 13 [1995] 162 ff.) und PFISTER (ASA 63 [1994/95] 677 ff.) das Urteil vom 18. November 1994 als *Rückschritt* bei der Ehegattenbesteuerung.

15 BGE 120 Ia 335 f. E. 4b = StE 1995 A 21.16 Nr. 4; BÖCKLI, StR 1978, 102; CAGIANUT, 29; HÖHN, ASA 52 (1983/84) 127; REICH, StHG-Komm. zu Art. 11 N 14 ff.; ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, 35 ff.

16 BGE 120 Ia 334 E. 4a mit weiteren Hinweisen = StE 1995 A 21.16 Nr. 4.

17 BGE 120 Ia 340 E. 5c = StE 1995 A 21.16 Nr. 4; HÖHN, ASA 52 (1983/84) 129; REICH, ZBI 86 (1985) 241 f.; YERSIN, RDAF 41 (1985) 428 ff.

18 Der Mehrbelastung der Ehepaare im Vergleich zu zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaars wird von einem *Teil der Lehre* die Berechtigung abgesprochen

(LOCHER, recht 13 [1995] 166 ff.; DERS., ASA 53 [1984/85] 305 ff.; PFISTER, ASA 63 [1994/95] 677 ff.). Die Argumente der herrschenden Lehre sowie des BGer gehen nach dieser Auffassung «am Kern des Problems vorbei» oder sagen über die «*aktuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* der beiden Vergleichsgruppen nichts aus», und im Übrigen sei es nicht Sache des Steuerrechts, die Auswirkung anderer Gesetze «zwecks Besteuerung nach einer diffusen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit» indirekt zu korrigieren (LOCHER, recht 13 [1995] 169; dazu auch PFISTER, ASA 63 [1994/95] 722).

19 BGE 120 Ia 333 E. 3 = StE 1995 A 21.16 Nr. 4; dazu auch HÖHN, ASA 52 (1983/84) 128; YERSIN, RDAF 41 (1985) 449 und nachfolgend 4.1.

20 BGE 120 Ia 334 f. E. 4a = StE 1995 A 21.16 Nr. 4; dazu auch REICH, ZBI 86 (1985) 243 mit weiteren Hinweisen.

21 BGE 120 Ia 329 = StE 1995 A 21.16 Nr. 4, anders noch BGer 1. März 1991, StE 1992 A 21.11 Nr. 33 = ASA 60 (1991/92) 283 f.

22 BÖCKLI, StR 1978, 104 ff.; REICH, StHG-Komm. zu Art. 9 N 54 ff. und zu Art. 11 N 15.

23 BGE 120 Ia 334 f. E. 4b = StE 1995 A 21.16 Nr. 4.

## 4 Vorschläge de lege ferenda

### 4.1 Kommission Familienbesteuerung

Im Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung werden *drei Besteuerungsvarianten* erörtert und einander vergleichend gegenübergestellt<sup>24</sup>:

- 1) Das *Vollsplitting* (Gemeinschaftsbesteuerung) geht von der traditionellen Faktorenaddition aus und besteuert die zusammengerechneten Einkünfte der Ehegatten zum Satz des hälftigen Gesamteinkommens. Konkubinatspaaren wird die Möglichkeit eröffnet, sich auf Antrag ebenfalls dem Vollsplitting zu unterwerfen<sup>25</sup>.
- 2) Die Variante *modifizierte Individualbesteuerung* erfasst das Einkommen jeder Person unabhängig vom Zivilstand. Einverdienerehepaaren wird indes ein spezieller Abzug gewährt.
- 3) Das *Familienplitting* besteht in der Kombination von Vollsplitting und Individualbesteuerung. Eine Gemeinschaftsbesteuerung nach dem Vollsplitting erfolgt nur bei Paaren mit minderjährigen Kindern, wobei auch Konkubinatspaare auf Gesuch hin von der Gemeinschaftsbesteuerung profitieren können<sup>26</sup>. Alle übrigen Steuerpflichtigen werden individuell besteuert.

Bei allen drei Varianten soll alleinstehenden Personen ein *Haushaltabzug* gewährt werden. Dieser zielt darauf ab, die im Vergleich zu den Paarhaushalten im Bereich der Wohnkosten nicht realisierbaren Haushaltvorteile zu kompensieren. Einpersonenhaushalte sollen gegenüber Zwei- und Mehrpersonenhaushalten entlastet werden.

Jede der vorgeschlagenen Varianten hat nach Auffassung der Kommission Vor- und Nachteile. Ein ideales Besteuerungssystem, das sämtliche Anforderungen an eine gerechte Familienbesteuerung erfüllt, gibt es nicht. Es ist Sache der Politik, sich für ein System zu entscheiden.

### 4.2 Botschaft des Bundesrats zum Steuerpaket 2001

Das eidgenössische Finanzdepartement gab am 20. Mai 2000 im Auftrag des Bundesrats *fünf Besteuerungsmodelle* in die Vernehmlassung. Neben den von der Expertenkommission vorgeschlagenen drei Modellen wurden den Kantonen und den interessierten Verbänden ein Modell *Vollsplitting ohne Wahlrecht* und ein weiterer, von der Wirtschaftskommission des Ständerats ausgearbeiteter Vorschlag unterbreitet<sup>27</sup>.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse entschied sich der Bundesrat schliesslich für ein bis anhin nicht diskutiertes *Teilsplittingverfahren ohne Wahlrecht*. Beim Teilsplitting<sup>28</sup> beträgt das satzbestimmende Einkommen nicht 50 Prozent des ehelichen Gesamteinkommens, sondern je nach Splittingdivisor etwas mehr als 50 Prozent. Der Bundesrat schlägt für die direkte Bundessteuer einen Splittingdivisor von 1,9 vor, was einem satzbestimmenden Einkommen von 52,63 Prozent entspricht<sup>29</sup>. Damit wird das Teilsplitting sehr nahe an das Vollsplitting herangeführt. Die Konkubinatspaare sind demnach gegenüber den Ehepaaren nur noch dann besser gestellt, wenn sich ihre Einkünfte gleichmässig auf beide Partner verteilen. Und selbst wenn dies der Fall ist, können die Abweichungen nach Ansicht des Bundesrats in den vom Bundesgericht als vertretbar bezeichneten Grenzen gehalten werden. Zudem könnten dadurch die Kinderabzüge ohne zusätzliche Steuerausfälle auf Fr. 9000 erhöht werden.

Das *Wahlrecht* wurde aufgegeben, weil es bei den Kantonen nahezu einhellig auf Ablehnung gestossen ist. Neben erhebungstechnischen Bedenken wurde auch auf die Missbrauchsanfälligkeit hingewiesen. Überdies sei es nicht Aufgabe des Steuerrechts, Formen des Zusammenlebens anzuerkennen, die zivilrechtlich nicht geregelt sind.

Umfangreiche Änderungen werden auch im Bereich der *Abzüge* vorgeschlagen<sup>30</sup>. Hinsichtlich der Ehepaar- und Familienbesteuerung ist für die direkte Bundessteuer vorab die Einführung eines *Haushaltabzuges* für Alleinstehende von Fr. 11 000<sup>31</sup> von Bedeutung. Dieser neue Sozialabzug soll den im Vergleich zu Zwei- und Mehr-

24 Ausführlich *Bericht Kommission Familienbesteuerung*, 68 ff.; *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3005.

25 «Vollsplitting mit Wahlrecht».

26 Es handelt sich hierbei nicht um das eigentliche *Familienplitting*, wie es in Frankreich etabliert ist und in Deutschland schon seit längerem diskutiert wird (HANSLIK, Familienbesteuerung, 155 f.; LANG, Bemessungsgrundlage, 650 ff.), da der Splittingdivisor nicht von der Kinderzahl abhängig gemacht wird. Dieses Verfahren wird deshalb besser als *modifiziertes Familienplitting* bezeichnet.

27 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3006 ff.

28 Das *Teilsplitting* ist zu unterscheiden vom sog. *Zweiverdiener-splitting*, dazu BÖCKLI, StR 1978, 108 und Höhn, ASA 52 (1983/84) 128.

29 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3015 f., auch zum Folgenden.

30 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3016 ff.

31 Im System der *Postnumerandobesteuerung*, Art. 213 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes zur Ehepaar- und Familienbesteuerung (Entwurf), BBl 2001, 3134 ff. (E-DBG).

personenhaushalten höheren Wohnkosten der Alleinstehenden Rechnung tragen. Neben der Erhöhung der *Kinderabzüge* wird zusätzlich auch ein *Abzug der Kinderbetreuungskosten* beantragt. Der Abzug ist als «anorganischer Abzug»<sup>32</sup> in limitierter Höhe von Fr. 4400<sup>33</sup> vorgesehen. Gestrichen werden soll demgegenüber der *Abzug für Zweiverdienerhepaare*. Der Bundesrat folgte hier der Expertenkommission, welche aus verschiedenen Gründen beantragt hat, auf den Zweiverdienerabzug zu verzichten<sup>34</sup>.

Im Entwurf des Bundesrats zum StHG<sup>35</sup> werden die Kantone zwar nicht auf einen bestimmten Splittingdivisor, wohl aber auf das *Splittingssystem ohne Wahlrecht* für Konkubinatspaare verpflichtet<sup>36</sup>. Sie können demnach zwischen Voll- und verschiedenen Teilsplittingformen wählen. Die Einführung einer zivilstandsunabhängigen Besteuerung ist harmonisierungsrechtlich weiterhin ausgeschlossen. Auch die Streichung des *allgemeinen Abzugs für Zweiverdienerhepaare* sowie die Statuierung eines *Kinderbetreuungskostenabzugs* in der Form eines allgemeinen Abzugs werden den Kantonen vorgeschrieben, wobei die Kantone bei Letzterem die Obergrenze selber festlegen können. Nicht vorgeschrieben wird die Einführung des als Sozialabzug konzipierten *Haushaltabzugs*.

#### 4.3 Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats

Die vorberatende Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) hat sich vor der Sommerpause 2001 dem bundesrätlichen Vorschlag grundsätzlich angeschlossen. Allerdings sollen der Kinderabzug auf Fr. 11 000<sup>37</sup> und der Kinderbetreuungsabzug auf Fr. 7000 erhöht werden. Dafür wurde der allgemeine Abzug für alle Steuerpflichtigen von Fr. 2200 auf Fr. 1400 reduziert. Im August beschloss die WAK-N überdies, das Teilsplitting solle neu auch für die rund 15 000 Konkubinatspaare offen stehen, die mit minderjährigen Kindern oder mit Kindern in Ausbildung unter 25 Jahren zusammen leben.

## 5 Würdigung

### 5.1 Zivilstandsabhängigkeit der Besteuerung

#### 5.1.1 Anknüpfung an die eheliche Gemeinschaft

Die Vorlage des Bundesrats hält an der traditionellen Ehegattenbesteuerung fest<sup>38</sup>. Das von der Kommission Familienbesteuerung bevorzugte *Wahlrecht* für Konkubinatspaare, sich wie Ehegatten besteuern zu lassen, fand im Vernehmlassungsverfahren keine Gnade<sup>39</sup>. Besonders die Kantone lehnten das Wahlrecht aus veranlagungsökonomischen Gründen strikte ab.

Der Ablehnung des generellen Wahlrechtskonzepts ist zuzustimmen. Neben schwerwiegende Praktikabilitätsbedenken treten vor allem auch *sachliche Gründe*, die eindrücklich gegen ein Wahlrecht sprechen. Nur schon der Entscheid darüber, welchen ausserehelichen Haushaltgemeinschaften eine Option eingeräumt werden soll, stösst auf erhebliche Schwierigkeiten. Wenn andere Haushaltgemeinschaften aus Rechtsgleichheitsüberlegungen den Ehepaaren gleichgestellt werden sollen, müssen alle Gruppen, bei welchen die als relevant betrachteten ökonomischen Merkmale vorliegen, von der Option profitieren können. Eine generelle Gleichbehandlung von Ehepaaren und sämtlichen ausserehelichen Haushaltgemeinschaften weckt aber bereits im Ansatz grosse Bedenken. Wie soll eine generelle Zubilligung des Splittingvorteils an aussereheliche Haushaltgemeinschaften gerechtfertigt werden?

Falsch ist jedoch nicht nur die Gewährung des Splittingvorteils an sämtliche Haushaltgemeinschaften; auch die Privilegierung der *kinderlosen Ehe* kann nicht hinreichend begründet werden. Gegen das traditionelle Konzept der Ehegattenbesteuerung werden deshalb zunehmend Vorbehalte angebracht. Die Anknüpfung von Steuervorteilen an die Institution der Ehe vermag nach heutiger gesellschaftspolitischer Auffassung nicht mehr zu befriedigen. Zwar gebietet Art. 14 BV<sup>40</sup>, die *Ehe* zu

32 Gemeint ist ein *allgemeiner Abzug* im Sinn der Art. 9 Abs. 2 StHG und Art. 33 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG), SR 621.11. Der Ausdruck «anorganischer Abzug» sollte vermieden werden, da auch die Sozialabzüge *nicht organische Abzüge* darstellen.

33 Im System der *Postnumerandobesteuerung*, Art. 212 Abs. 1 lit. c E-DBG.

34 *Bericht Kommission Familienbesteuerung*, 43 f.; *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3018; auch hinten 5.3.5.

35 Bundesgesetz zur Ehepaar- und Familienbesteuerung (Entwurf), BBI 2001, 3140 ff. (E-StHG).

36 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3097 ff., auch zum Folgenden.

37 Für Kinder in Ausbildung zwischen 16 und 25 Jahren auf Fr. 14 000.

38 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3020 f.

39 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3015.

40 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (BV), SR 101.



schützen, es besteht aber in weiten Kreisen Einigkeit darüber, dass die kinderlose Ehe keiner fiskalischen Förderung bedarf.

Im Ausland hat sich deshalb immer mehr die *Individualbesteuerung* etabliert<sup>41</sup>. Wirft man jedoch einen Blick auf die Vernehmlassungsergebnisse, so scheint die Zeit dafür hierzulande noch nicht reif zu sein<sup>42</sup>. Vor allem von Seiten der Kantone wird ein Verwaltungsmehraufwand von rund 30 Prozent geltend gemacht. Auch wenn dieser Mehraufwand wohl eher grosszügig geschätzt ist, würde eine Individualbesteuervorlage vom Souverän zur Zeit klar verworfen.

### 5.1.2 Modifiziertes Familiensplitting als Ausweg

Einigen Zuspruch hat im Vernehmlassungsverfahren das modifizierte Familiensplitting<sup>43</sup> erhalten<sup>44</sup>. In diesem Konzept werden lediglich die Einkünfte und Vermögenswerte von *Familien* im Sinn von Art. 14 und 41 Abs. 1 lit. c BV zusammengerechnet und gesplittet. Die kinderlose Ehe unterliegt grundsätzlich wie alle andern Vergleichsgruppen der *Individualbesteuerung*<sup>45</sup>.

Ein solches Modell liegt im allgemeinen Trend der Individualbesteuerung und ermöglicht es, die Familiengemeinschaft dem Verfassungsauftrag entsprechend zu fördern und zu stärken. Soll mittels des Steuerrechts Familienpolitik betrieben werden, so darf man die Steuervorteile nicht an die Ehe an sich, sondern muss sie an das Vorliegen einer *Familiengemeinschaft* anknüpfen.

Allerdings soll hier nicht für das Konzept des eigentlichen *Familiensplittings* geworben werden, in welchem der Splittingdivisor von der Kinderzahl abhängt<sup>46</sup>. Dem herkömmlichen Familiensplitting haften anerkanntermassen *grundlegende Mängel* an; es rechnet den Kindern bei höherem Familieneinkommen mehr Einkünfte zu, als von diesen tatsächlich verbraucht werden<sup>47</sup>. Die Berücksichtigung der Kinderlasten hat auch im Familiensplitting durch Abzüge, nicht durch das Splittingverfahren zu erfolgen. In einem solchermaßen modifizierten

Familiensplitting würde also sämtlichen Familien in der Form von *Paarhaushalten mit Kindern* zwar ein *Splittingvorteil* gewährt, der Splittingdivisor wäre jedoch nicht von der Anzahl der Kinder abhängig. Der Splittingvorteil könnte hier ohne weiteres gerechtfertigt werden, denn er wäre nicht an die Ehe an sich, sondern an das Vorliegen einer *Familiengemeinschaft* angeknüpft.

In diesem Licht betrachtet ist der Vorschlag der WAK-N, das Teilsplitting auch für Konkubinatspaare zu öffnen, die mit minderjährigen Kindern oder Kindern in Ausbildung zusammenleben, ein Schritt in die richtige Richtung.

## 5.2 Berücksichtigung der Einkommensbindung

### 5.2.1 Zurechnung der ehelichen Gesamteinkünfte

Im traditionellen Konzept der gemeinsamen Besteuerung von Ehepaaren wird vorab berücksichtigt, dass das eheliche Gesamteinkommen nicht bloss demjenigen zukommt, der es am Markt erwirtschaftet hat, sondern auch seinem Ehepartner. Die Möglichkeiten der Einkommensverwendung werden entscheidend beeinflusst von der Zahl der Personen, denen das Einkommen zusteht<sup>48</sup>. Den Alleinstehenden steht nach der Deckung des Existenzminimums ein grösserer Betrag zur Verfügung, den sie frei für die Befriedigung ihrer Bedürfnisse ausgeben können.

Dieser sog. Einkommensbindungseffekt ist, konsequent zu Ende gedacht, *in allen Einkommensstufen* zu beobachten – nicht nur bei der Deckung des lebensnotwendigsten Konsumbedarfs, sondern auch bei der Befriedigung weniger wichtiger Bedürfnisse und beim Sparen<sup>49</sup>. In keiner Einkommensstufe vermag ein zusätzlich verdienender Franken den Ehepaaren den *gleichen Nutzen* zu vermitteln wie dem Alleinstehenden. Zwar profitieren die Ehegatten mit zunehmendem ehelichen Gesamteinkommen in der Regel nicht mehr je zur Hälfte vom Zusatzeinkommen<sup>50</sup>, dennoch unterscheidet sich die wirtschaftliche Situation von Ehepaaren auch in den oberen Einkommensbereichen wesentlich von derjenigen der Alleinstehenden<sup>51</sup>.

41 Bericht *Kommission Familienbesteuerung*, 8 f.; *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 2999 ff.

42 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3014.

43 Dazu FN 26.

44 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3014.

45 Unter Berücksichtigung der *gesetzlichen Unterhaltsverpflichtung*.

46 Dazu FN 26.

47 LANG, *Bemessungsgrundlage*, 650 ff.; VOGEL, *StuW* 1999, 225.

48 BÖCKLI, *StR* 1978, 102; CAGIANUT, 28; HÖHN, *ASA* 52 (1983/84) 126; ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, 34.

49 REICH, *ZBI* 86 (1985) 241, 253.

50 Nachfolgend 5.4.1.

51 Demgegenüber nähert sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Ehepaars nach Auffassung der *Botschaft zur Steuerharmonisierung* (31) mit zunehmendem Einkommen nach und nach derjenigen eines *Alleinstehenden* an. Dies entspricht zwar einer recht weit verbreiteten *politischen Sichtweise* der Dinge, die sich *ökonomisch* allerdings in keiner Weise belegen lässt. Spätestens bei Scheidung der Ehe wird gewöhnlich offenkundig, dass auch die *Sparquote* wirtschaftlich nicht *einem*, sondern *beiden* Ehepartnern zuzurechnen ist.

Aus diesen Gründen muss die angemessene Ermässigung in allen Einkommensbereichen gewährt werden. Die Marginalbelastung eines Ehepaars muss tiefer liegen als diejenige der Alleinstehenden.

### 5.2.2 Vorschlag des Bundesrats

Der Vorschlag des Bundesrats berücksichtigt den Einkommensbindungseffekt. Im *Splittingssystem* wird das eheliche Gesamteinkommen bei der Festlegung des Steuermasses unabhängig davon, welcher Ehegatte das Einkommen erwirtschaftet, auf beide Ehegatten verteilt und zum entsprechenden Steuersatz belastet. Auch die *Marginalbelastung* der Ehegatten liegt derart – ausser bei Spitzeneinkünften – immer deutlich unter jener der Alleinstehenden. Unebenheiten sind lediglich bei Einkommensteilen, die ohnehin einem *proportionalen Satz* unterliegen, feststellbar. Diese Ungereimtheiten werden jedoch schon unter dem geltenden Recht kommentarlos hingenommen.

## 5.3 Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorteile der Ehe

### 5.3.1 Haushaltersparnis

Als wirtschaftlicher Vorteil der Ehe wird vor allem die *Haushaltersparnis* hervorgehoben, welche auf die Kosteneinsparung durch das gemeinsame Wohnen zurückzuführen ist<sup>52</sup>. Dieser sog. *Synergieeffekt* darf in Anbetracht der heutigen Lebensgewohnheiten und Wohnverhältnisse nicht überschätzt werden. Gerade die jüngste Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt der Agglomeration Zürich zeigt, dass grössere Familienwohnungen sehr begehrt und Kleinwohnungen für Alleinstehende im Überfluss angeboten werden, was die Mietpreise entsprechend beeinflusst<sup>53</sup>.

Zu berücksichtigen ist beim Synergieeffekt sodann der Umstand, dass nicht nur Ehepaare, sondern auch *andere Haushaltsgemeinschaften* mehr oder minder davon profitieren. Werden Ehepaare mit Blick auf die Haushaltersparnis zu stark belastet, so führt dies zwangsläufig zu einer unzulässigen Bevorzugung von Konkubinatsverhältnissen und anderen Wohngemeinschaften. Immerhin

darf im Zuge der *Typisierung* der wirtschaftlichen Verhältnisse der verschiedenen Vergleichsgruppen davon ausgegangen werden, dass der Synergieeffekt bei Ehegatten in bedeutend stärkerem Mass auftritt als bei anderen Haushaltsgemeinschaften. Trotz des Wandels in den ehelichen Lebensgewohnheiten führt die gemeinsame Haushaltführung der Ehepaare gewöhnlich zu einer höheren Kosteneinsparung, als dies bei den andern Haushaltsgemeinschaften der Fall ist. Die Ehe ist eine von vornherein auf *Dauer* ausgerichtete und rechtlich abgesicherte *Lebensgemeinschaft*, was viel eher zu einer Zusammenlegung und gemeinsamen Verwendung der Mittel führt als bei anderen Gemeinschaften. Eine substantielle Kosteneinsparung darf bei zahlreichen andern Haushaltsgemeinschaften nicht einfach unwiderlegbar vermutet werden. So liesse sich bei verschiedenen Formen von Haushaltsgemeinschaften durchaus nachweisen, dass dies gerade nicht der Fall ist<sup>54</sup>.

### 5.3.2 Wert der Haushaltarbeit

Es ist das grosse Verdienst von PETER BÖCKLI, nachdrücklich auf das sog. Schatteneinkommen, das in der Einverdienerehe erwirtschaftet wird und einen beträchtlichen Marktwert hat, hingewiesen zu haben<sup>55</sup>. Dabei geht es bei der Frage der Ehepaar- und Familienbesteuerung nicht etwa darum, den Wert der Haushaltarbeit finanziell aufzuwiegen und dann den Ehegatten als Einkommen anzurechnen. Private Wertschöpfungen in der Form von Eigenleistungen bilden *kein Einkommen* im steuerrechtlichen Sinn<sup>56</sup>. Vielmehr ist den Auswirkungen der Haushaltarbeit auf den *Konsumbedarf* der Ehepaare bei der Frage der *gerechten Lastendifferenzierung* angemessen Rechnung zu tragen.

### 5.3.3 Andere wirtschaftliche Vorteile der Ehe

Schliesslich unterscheidet sich die ökonomische Situation von Ehepaaren gegenüber den andern Vergleichsgruppen dadurch, dass jene in verschiedenen Bereichen rechtlich bevorzugt behandelt werden. Zu erwähnen sind hier vor allem die Bereiche der *Sozialversicherung* und der *beruflichen Vorsorge* sowie der Gewährung zahlreicher Vorteile bei der *Einkommens-* sowie der *Erbschafts- und Schenkungssteuer*<sup>57</sup>. Auch wenn die Quantifizierung

52 BGE 120 Ia 334 E. 4a mit weiteren Hinweisen – StE 1995 A 21.16 Nr. 4; nach PFISTER ist die Mehrbelastung des Ehepaars gegenüber zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaars zur Hauptsache in der Haushaltersparnis begründet (ASA 63 [1994/95] 721 f.).

53 Dessen ungeachtet kam eine im Auftrag der *Kommission Familienbesteuerung* verfasste Spezialstudie zum Ergebnis, dass die *Haushaltvorteile* eines Zweipersonenhaushalts im Vergleich zum Einpersonenhaushalt zwischen 22 und 37 Prozent betragen (SPYCHER/BAUER, Existenz und Ausmass von

Haushaltvorteilen bei Haushalten ohne Kinder, Bern 1997, Zusammenfassung in *Bericht Kommission Familienbesteuerung*, Anhang 5).

54 Vgl. auch YERSIN, RDAF 41 (1985) 431 f.

55 BÖCKLI, StR 1978, 104 ff., auch zum Folgenden.

56 Dazu ausführlich REICH, StHG-Komm. zu Art. 7 N 17, 26.

57 HÖHN, ASA 52 (1983/84) 129; REICH, ZBI 86 (1985) 241 f.; YERSIN, RDAF 41 (1985) 428 ff.

dieser verschiedenen finanziellen Vorteile schwierig ist, fallen sie gewöhnlich ins Gewicht und dürfen auch im Rahmen einer grosszügigen Typisierung nicht einfach ignoriert werden. Auch das Bundesgericht hält deren Berücksichtigung für richtig<sup>58</sup>.

#### 5.3.4 Auswirkungen der wirtschaftlichen Vorteile der Ehe

Die wirtschaftlichen Vorteile der Ehe sind zum einen bei der Lastendifferenzierung zwischen Ehepaaren und Alleinstehenden zu berücksichtigen. Hier wirken sich die ökonomischen Vorteile der Ehe in der Form der Haushaltersparnis und der weiteren Vorteile der Ehe *gegenläufig zum Einkommensbindungseffekt* aus, indem sie nicht zu einer Entlastung, sondern zu einer *Mehrbelastung* der Ehepaare im Vergleich zu den Alleinstehenden führen. Die Auswirkungen in den unteren Einkommensstufen sind recht gross und nehmen mit zunehmendem Einkommen ab.

Zum andern ist der wirtschaftliche Vorteil der Ehe in der Form des Werts der Haushaltarbeit eine Angelegenheit der Lastendifferenzierung zwischen den Einverdiener- und den Zweiverdieneren. Letztere sind gegenüber den Einverdieneren zu entlasten. Die Zweiverdiener-ehe ist im Vergleich zur Einverdiener-ehe vermehrt auf die entgeltliche Beschaffung von Dienstleistungen auf dem Markt angewiesen<sup>59</sup>. Nicht zu berücksichtigen ist der Wert der Haushaltarbeit hingegen bei der Lastendifferenzierung Ehepaare/Alleinstehende, denn die Zweiverdiener-ehepaare sind in dieser Beziehung gleich gestellt wie die Alleinstehenden, die ebenso wenig von den Dienstleistungen eines nicht erwerbstätigen Partners profitieren können.

#### 5.3.5 Vorschlag des Bundesrats

Von den verschiedenen wirtschaftlichen Vorteilen der Ehe wird im Vorschlag des Bundesrats einzig dem *Synergieeffekt* Rechnung getragen. Allerdings erfolgt die

Berücksichtigung der Haushaltersparnis nicht nur gegenüber den Ehepaaren, sondern gegenüber allen Haushaltsgemeinschaften. Sämtlichen tatsächlich Alleinstehenden wird ein *Haushaltabzug* gewährt. Der Einsparungseffekt wird somit für alle Zwei- und Mehrpersonenhaushalte gleich eingeschätzt<sup>60</sup>.

Keine Berücksichtigung findet nach dem Vorschlag des Bundesrats insbesondere der *Wert der Haushaltarbeit*. Der sog. *Zweiverdienerabzug* soll ersatzlos gestrichen werden. Dieser Abzug hat im geltenden Recht die Funktion, dem wegfallenden Schatteneinkommen in der Zweiverdiener-ehe Rechnung zu tragen. Der Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten berücksichtigt die Haushaltmehrkosten, die bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten normalerweise anfallen<sup>61</sup>. Er verwirklicht das Postulat, dass die Steuerbelastung von Zweiverdiener-ehepaaren tiefer sein muss als die Steuerbelastung von Einverdiener-ehepaaren mit gleichem Gesamteinkommen<sup>62</sup>.

Dieser Leitsatz fand zwar auch *expressis verbis* die Zustimmung der *Kommission Familienbesteuerung*<sup>63</sup>, dessen ungeachtet empfahl diese jedoch die Streichung des Zweiverdienerabzugs<sup>64</sup>. Es wurde vorgebracht, dass auch in Einpersonenhaushalten der Haushalt am Abend oder an den Wochenenden besorgt werden müsse. Zudem könne immer weniger davon ausgegangen werden, dass beide Partner eines Zweiverdiener-ehepaars vollzeitlich erwerbstätig sind, weshalb von diesem Abzug auch Paare profitieren würden, die nur einen sehr tiefen Beschäftigungsgrad aufwiesen, was dem Sinn des Abzugs zuwiderlaufen würde<sup>65</sup>. Das erste Argument verkennt in klarer Weise die Funktion des Zweiverdienerabzugs, der einzig dazu dient, das Leistungsfähigkeitsgefälle zwischen Einverdiener- und Zweiverdieneren auszugleichen. Die weitere Begründung spricht nicht für die Streichung, sondern bloss für eine *Abstufung* des Abzugs. Gegen eine Abstufung des Zweiverdienerabzugs dürften sich indes wiederum die Kantone mit veranlagungstechnischen Überlegungen zur Wehr setzen. Wer allerdings

58 BGE 120 Ia 340 E. 5c = StE 1995 A 21.16 Nr. 4.

59 Böckli, StR 1978, 105 f.

60 Zur Kritik am Haushaltabzug nachfolgend 5.4.2.

61 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3018; *Botschaft Steuerharmonisierung*, 95; HÖHN/WALDBURGER, § 14 N 354; RICHNER, ZStP 1995, 272 ff. Dieser Ausgleich für das fehlende *Schatteneinkommen* der Zweiverdiener-ehe hat nichts zu tun mit den Aufwendungen, die durch die Abzüge der Mehrkosten für die auswärtige Verpflegung, die Fahrt zum Arbeitsort und durch die Berufsauslagen abgegolten werden (a.M. ZIGERLIG/JUD, DBG-Komm. zu Art. 33 N 33).

62 BÖCKLI, StR 1978, 104; CAGIANUT, 36; HÖHN, ASA 52 (1983/84) 128; REICH, ZBl 86 (1985) 244; ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, 37.

63 Bericht *Kommission Familienbesteuerung*, 39.

64 Die Streichung des Zweiverdienerabzugs wurde auch im *Vernehmlassungsverfahren* reihum begrüsst (*Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3011, 3018), wobei die Tragweite dieser Änderung wohl nur von den Steuerverwaltungen, die sich durch die Streichung namhafte erhebungstechnische Vorteile versprochen, einigermassen überblickt wurde. So findet sich auch in der *Botschaft zum Steuerpaket 2001* (3093) die klare Fehlüberlegung, dass der Situation der Zweiverdiener-ehepaare nun anderweitig, durch das Splitting-Prinzip und den Abzug der Kinderbetreuungskosten, Rechnung getragen werde.

65 Bericht *Kommission Familienbesteuerung*, 44; auch: *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3018.

bereit ist, die Statuierung eines Haushaltabzugs für Alleinstehende und die drastische Erhöhung des äusserst missbrauchsanfälligen Unterhaltsabzugs veranlagungsmässig zu meistern, der kann ohne weiteres auch eine Staffelung des Zweiverdienerabzugs handhaben.

In Anbetracht der eklatant unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Zweiverdienererehen und Ehen, in welchen mindestens ein Ehegatte die Haushaltarbeiten besorgen kann, ist die Eliminierung des Zweiverdienerabzugs und damit die Gleichbehandlung von Einverdiener- und Zweiverdienererehen verfassungsrechtlich höchst bedenklich.

## 5.4 Methodisches Vorgehen

### 5.4.1 Teilsplitting

Als Hauptinstrument zur gerechten Differenzierung der Steuerlasten der gemeinsam besteuerten Ehepaare und der individuell veranlagten Steuerpflichtigen schlägt der Bundesrat im Recht der direkten Bundessteuer das Teilsplitting mit dem Divisor 1,9 vor. Die Einführung des Teilsplittings wird in der *Botschaft zum Steuerpaket 2001*<sup>66</sup> zum einen damit begründet, dass das Vollsplitting bei Ehepaaren ohne Kinder und bei Einverdienererehepaaren eine zu hohe Steuerentlastung bewirke. Zum andern würde es für die Konkubinatspaare tendenziell zu kleineren Benachteiligungen führen. Zudem würde die weniger weit gehende Entlastung der Ehepaare die Verwirklichung weiterer Anliegen der Familienpolitik ermöglichen.

Die Einführung des Teilsplittingverfahrens wurde vom Schreibenden bereits 1985 postuliert<sup>67</sup>. Die Freude über den Entscheid des Bundesrats wird indessen durch die zaghafte Festlegung des Splittingdivisors bei 1,9 empfindlich getrübt. Was die *Botschaft zum Steuerpaket 2001* vermissen lässt, sind grundlegende Ausführungen zur Funktion des Teilsplittings<sup>68</sup> und zur vorgeschlagenen Kombination des Teilsplittings mit dem Haushaltabzug, dem nämlich auf weite Strecken dieselbe Funktion zugedacht ist.

Das Teilsplitting geht bei der Festlegung des Steuersatzes gleich wie das Vollsplitting von einem *Pro-Kopf-*

*Leistungsfähigkeitsvergleich* zwischen den Ehepaaren und den Alleinstehenden aus<sup>69</sup>. Es berücksichtigt indes den Umstand, dass das Ehepaar aus den dargelegten Gründen<sup>70</sup> leistungsfähiger ist als zwei Alleinstehende mit dem gleichen Gesamteinkommen. Deshalb wird der Splittingdivisor um die angenommenen wirtschaftlichen Vorteile der Ehe gekürzt. Werden die wirtschaftlichen Vorteile auf 10 Prozent geschätzt, beträgt der Divisor 1,8, bei 20 Prozent 1,6.

Überdies kommt dem Teilsplitting die Aufgabe zu, die gewöhnlich *ungleiche Aufteilung* der Einkünfte auf die beiden Ehegatten und deren Auswirkung im progressiven Steuertarif auszugleichen<sup>71</sup>. Weder profitieren die Ehegatten in der Einverdienererehe exakt zu 50 Prozent vom ehelichen Gesamteinkommen, noch erwirtschaften die Ehegatten in der Zweiverdienererehe die Einkünfte normalerweise im Verhältnis 50 zu 50. Typisch ist vielmehr die ungleiche Aufteilung. Gemäss der *Botschaft zum Steuerpaket 2001* dominiert in der Praxis das Verhältnis 70 zu 30<sup>72</sup>. So ist mithin bereits die Grundannahme des Vollsplittings, dieses stütze sich auf die wirtschaftliche Realität der Durchschnittsehe<sup>73</sup>, mit einem grossen Fragezeichen zu versehen.

In diesem Licht betrachtet ist der *Splittingdivisor bei 1,9* deutlich zu hoch angesetzt, um seiner Funktion, dem unterschiedlichen Konsumbedarf von Ehepaaren und Alleinstehenden sowie der ungleichen Aufteilung des ehelichen Gesamteinkommens, angemessen Rechnung zu tragen. Der Vorschlag des Bundesrats liegt sehr nahe beim *Vollsplitting*<sup>74</sup> und muss sich deshalb nahezu dieselben Vorwürfe wie dieses gefallen lassen.

Insbesondere liegt im Vollsplitting eine allzu grosse Begünstigung der *Einverdienererehe*<sup>75</sup>. So findet man denn auch bereits in der Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung, mit welchem im Jahr 1958 die Einführung des Vollsplittings in Deutschland vorgeschlagen wurde, die signifikante Aussage, das Vollsplitting sei «eine besondere Anerkennung der Aufgabe der Ehefrau als Hausfrau und Mutter»<sup>76</sup>. Diese Zwecksetzung des Vollsplittings wurde in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1982 bestätigt<sup>77</sup>. Die *edukative Wirkung* des Vollsplittings oder eines Teilsplittings, das sehr

66 3021.

67 REICH, ZBI 86 (1985) 250 ff.

68 Auch der Bericht *Kommission Familienbesteuerung* setzt sich nicht mit dem Teilsplitting auseinander.

69 Dazu und zum Folgenden REICH, ZBI 86 (1985) 252 ff.

70 Vorne 5.3.

71 Ausführlich REICH, ZBI 86 (1985) 252 ff.

72 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3020.

73 LANG, StuW 1983, 114; VOGEL, StuW 1999, 203.

74 So auch die *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3020.

75 Statt vieler BAREIS, StuW 2000, 85.

76 Regierungsentwurf eines dritten Steuerreformgesetzes, Bundestag-Drucksache III/260, 34.

77 BverfGE 61, 319, insb. 346 f.

nahe beim Vollsplitting liegt, wird offenkundig, wenn man die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Ehepaars, bei dem ein Partner allein 100 000 Franken nach Hause bringt, mit derjenigen eines Ehepaars vergleicht, bei welchem beide erwerbstätig sind und zusammen 100 000 Franken verdienen. Obwohl die höhere Leistungsfähigkeit des Einverdienerhepaars in die Augen springt, werden beide Ehepaare exakt gleich belastet<sup>78</sup>.

#### 5.4.2 Haushaltabzug

Der Vorschlag des Bundesrats nimmt den zusätzlich erforderlichen Ausgleich des unterschiedlichen Konsumbedarfs von Ehepaaren und Alleinstehenden über den neu vorgeschlagenen Haushaltabzug vor<sup>79</sup>. Wegen der im Vergleich zu Zwei- und Mehrpersonenhaushalten höheren *Wohnkosten* der Alleinstehenden wird allen tatsächlichen Alleinstehenden ein Sozialabzug von Fr. 11 000<sup>80</sup> gewährt. Dieser Vorschlag geht demnach von der Annahme aus, dass zwei Alleinstehende, die eine Haushaltgemeinschaft begründen, typischerweise Fr. 22 000 einsparen. Ein Paar, bei welchem beide Partner ungefähr gleich viel verdienen, muss sich den Trauschein mit dem Verlust von Abzügen in der Höhe von Fr. 22 000 erkaufen<sup>81</sup>. Dass hier etwas nicht stimmen kann, ist offensichtlich und deutet stark auf eine unreflektierte «Tarifbastelei» hin, welche primär zum Ziel hat, die politisch erwünschte Belastungskurve herzustellen. Mit diesem Abzug wird offensichtlich nicht eine gerechte Lastendifferenzierung, sondern die Vermeidung einer Mehrbelastung der Alleinstehenden gegenüber dem geltenden Recht angestrebt.

Der vorgeschlagene Haushaltabzug ist indessen auch aus einem andern Grund höchst fragwürdig. Dieser neuartige Sozialabzug setzt nämlich voraus, dass in der Veranlagungspraxis zwischen tatsächlich alleinstehenden Steuerpflichtigen und solchen, die in *Haushaltgemeinschaften* leben, unterschieden werden muss. Nun hat das Bundesgericht aber bereits im *Hegetschweiler*-Urteil zu Recht erkannt, dass eine Sonderbehandlung des Konkubinatspaares wohl schon wegen *erhebungstechnischer Schwierigkeiten* nicht in Frage kommen könne<sup>82</sup>. Das Gleiche gilt – in quantitativ gesteigertem Ausmass – für den vorgeschlagenen Haushaltabzug, der lediglich den tatsächlichen Alleinstehenden zu gewähren ist. Wenn es

möglich wäre, in der Veranlagungspraxis zwischen tatsächlichen Alleinstehenden und Mehrpersonenhaushaltungen zuverlässig zu differenzieren, könnten Konkubinatspaare ja einer steuerlichen Sonderbehandlung unterworfen werden.

Veranlagungsökonomisch betrachtet stellt ein solcher Abzug ein Unding dar. Namentlich in *städtischen Verhältnissen* würde die Überprüfung der Abzugsberechtigung derart viele Umtriebe verursachen, dass die Steuerpflichtigen in der Stadt Zürich beispielsweise getrost mit der *unkontrollierten Genehmigung* des Haushaltabzugs rechnen könnten. Vor allem in jenen Kantonen, welche im kantonalen Recht keinen Haushaltabzug statuieren werden, ist von vornherein ein *krasses Vollzugsdefizit* bei der direkten Bundessteuer absehbar. Überdies leisten solche steuerrechtlichen Bestimmungen einer im Licht des Grundsatzes der Achtung der Privatsphäre äusserst fragwürdigen *Schnüffelei* von Beamten in den privaten Haushaltungen Vorschub.

Problematisch ist der Haushaltabzug auch insofern, als ihm hinsichtlich der gerechten Lastendifferenzierung Ehepaare/Alleinstehende die gleiche Funktion zukommt wie dem *Teilsplitting*. Dieses berücksichtigt die ökonomischen Vorteile der Ehe durch Reduktion des Splittingdivisors. Würde der Splittingdivisor tiefer als im Vorschlag des Bundesrats angesetzt, so könnte demnach auf den erhebungstechnisch unsinnigen Haushaltabzug verzichtet werden. Dass dadurch Konkubinatspaare in relativ *seltenen Konstellationen*<sup>83</sup> steuerlich besser gestellt würden als Ehepaare mit gleichen Gesamteinkünften, könnte mit Blick auf den Entscheid des Bundesgerichts vom 18. November 1994<sup>84</sup> ohne weiteres hingenommen werden. Auch liesse sich eine geringfügige Besserstellung von Konkubinatsverhältnissen mit verschiedenen wirtschaftlichen Vorteilen der Ehe rechtfertigen<sup>85</sup>.

#### 5.4.3 Berücksichtigung der Kinderlasten

Die Tendenz zur drastischen Erhöhung der Kinderabzüge, die sich bereits im Vorschlag des Bundesrats abzeichnet und von der vorberatenden Kommission des Nationalrats nachhaltig unterstützt wird, ist sehr zu begrüßen. Damit wird wirksam *Familienpolitik* betrieben. Es wurde bereits dargelegt<sup>86</sup>, dass die Berücksichtigung der

78 Sofern der *Zweiverdienerabzug* wie vorgeschlagen gestrichen wird.

79 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3017.

80 Im System der *Postnumerandobesteuerung*, Art. 213 Abs. 1 lit. d E-DBG.

81 Hinzu kommt noch der allerdings nicht sehr ins Gewicht fallende *Progressionsnachteil* wegen des Splittingdivisors von 1,9.

82 BGE 110 Ia 19 E. 3d = StE 1984 A 21.11 Nr. 3 = ASA 53 (1984/85) 376; vgl. auch HÖHN, ASA 52 (1983/84) 128; YERSIN, ASA 64 (1995/96) 120; DIES., RDAF 41 (1985) 441 f.

83 Die im Rahmen der erforderlichen *Typisierung* der Verhältnisse nicht zu berücksichtigen sind.

84 BGE 120 Ia 329 = StE 1995 A 21.16 Nr. 4.

85 Vorne 5.3.3.

86 Vorne 5.1.2.

Kinderlasten nicht durch Erhöhung des Splittingdivisors<sup>87</sup>, sondern durch das Abzugssystem zu erfolgen hat.

Richtigerweise werden die Kinderabzüge wie bis anhin als Abzüge von der *Bemessungsgrundlage* bzw. vom *Reineinkommen*, und nicht als Abzüge vom *Steuerbetrag*, konzipiert. Nach Ansicht der *Botschaft zum Steuerpaket 2001* würden Sozialabzüge vom Steuerbetrag das bisherige Gefüge von Tarif und Sozialabzügen radikal ändern. Vor allem würde dies jedoch dem bisherigen Verständnis der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widersprechen<sup>88</sup>. Dieser Begründung ist vollauf zuzustimmen. Unsere Vorstellungen von der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen dem *subjektiven Nettoprinzip*, nach welchem alles, was jemand notwendigerweise für sich, seine Familienangehörigen oder für unterstützungsbedürftige Personen verwendet, zur Steuerzahlung nicht zur Verfügung steht<sup>89</sup> und deshalb auch nicht als Massstab steuerlicher Leistungsfähigkeit herangezogen werden darf. In dieser Beziehung besteht in der schweizerischen Steuerrechtslehre eine seltene Einmütigkeit<sup>90</sup>, die auch vom Bundesgericht in grundsätzlicher Hinsicht geteilt wird<sup>91</sup>. Mit dem steten Ausbau der Verbrauchsbesteuerung wächst der Ruf nach einer konsequenten Ausklammerung des notwendigsten *Existenzbedarfs* und der gesetzlichen *Unterhaltsverpflichtungen* aus der Bemessungsgrundlage.

Diese Vorstellungen vom disponiblen Einkommen als Massgrösse wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit werden auch von der herrschenden Doktrin und Praxis in *Deutschland* verfochten. Auch dort gilt der Grundsatz: Was die Steuerpflichtigen aufwenden müssen für ihre und ihrer Familie Existenz, ist für die Steuerzahlung ebensowenig verfügbar wie die Mittel, die für Erwerbszwecke aufgewendet werden müssen<sup>92</sup>. Erbitterten Widerstand gegen diese Ansicht leisten namhafte Ökonomen, die von einem grundlegend anderen Leistungsfähigkeitskonzept ausgehen<sup>93</sup>. Massgrösse steuerlicher Leistungsfähigkeit bildet hier das *Markteinkommen* ohne Berücksichtigung des individuellen Bedürfnisbefrie-

digungspotentials, das dieses vermittelt. Abzüge von der Bemessungsgrundlage bzw. vom Reineinkommen führen nach dieser Auffassung zu einem bei steigendem Markteinkommen ökonomisch nicht begründbaren *Steuerverzicht des Staates*, was mit Modellbeispielen und aufwendigen Berechnungen belegt wird<sup>94</sup>.

Es ist hier nicht der Ort, sich vertieft mit diesem andersartigen Leistungsfähigkeitskonzept auseinanderzusetzen; dennoch sei die Bemerkung erlaubt, dass sich die *Gerechtigkeit* nicht mathematisch ergründen lässt<sup>95</sup>. Die Vorstellungen vom disponiblen Einkommen als Massgrösse wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beruhen auf der simplen Einsicht, dass zwischen einem Junggesellen und einem über dasselbe Markteinkommen verfügenden Ehepaar mit drei Kindern ein *deutliches Leistungsfähigkeitsgefälle* besteht, dem in der progressiven Steuerbelastung konsequent Rechnung getragen werden muss. Nur wer im Institut der Steuerprogression lediglich ein *Umverteilungsmittel* sieht und deren Ableitung aus den verfassungsmässigen Überlegungen gerechter und leistungsfähigkeitskonformer Verteilung der Steuerlasten negiert, kann sich gegen die Abzüge von der Bemessungsgrundlage stellen und für Abzüge vom Steuerbetrag plädieren.

Was die *Kinderbetreuungskosten* anbelangt, schlägt die *Botschaft zum Steuerpaket 2001* hierfür einen allgemeinen Abzug in der Höhe von Fr. 4400<sup>96</sup> vor<sup>97</sup>, welchen die WAK-N auf Fr. 7000 erhöhen will. Die Statuierung eines Kinderbetreuungskostenabzugs stellt grundsätzlich einen *Fortschritt* gegenüber dem geltenden Recht dar. Im Recht der direkten Bundessteuer und nach dem Steuerrecht zahlreicher Kantone sind Kinderbetreuungskosten bis anhin nicht abziehbar. Sie hängen *nicht unmittelbar* mit der Berufsausübung zusammen. Jeder Beruf lässt sich – losgelöst von den konkreten Lebensumständen der Steuerpflichtigen – ohne Auslagen für die Kinderbetreuung ausüben. Deshalb werden diese Auslagen als vorwiegend in der allgemeinen Lebenshaltung der Steuerpflichtigen begründete Kosten qualifiziert und überwiegend den Lebenshaltungskosten zugeordnet<sup>98</sup>. Vermehrt

87 Bzw. nicht durch das eigentliche *Familiensplitting*, dazu FN 26.

88 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3019.

89 Sog. *indisponibles Einkommen*.

90 BAUMGARTNER, DBG-Komm. zu Art. 35 N 1 und Art. 36 N 19; BLUMENSTEIN/LOCHER, 215; HÖHN/WALDBURGER, § 4 N 109; KLETT, Gleichheitssatz, 129 ff.; DIES., Leistungsfähigkeitsgrundsatz, 614; OBERSON, § 3 N 14; REICH, StHG-Komm. zu Art. 7 N 27 und Art. 9 N 60, 65; DERS., DBG-Komm. zu Art. 25 N 18; DERS., ASA 53 (1984/85) 12 f.

91 BGE 122 I 104 ff. E. 3 = StE 1997 A 21.16 Nr. 6.

92 BÖCKENFÖRDE, StuW 1986, 335 ff.; LANG, Bemessungsgrundlage, 191 ff.; PEZZER, StuW 1989, 219 ff.; TIPKE, StuW 1971, 16 f.; VOGEL, StuW 1984, 197 ff.

93 BAREIS, StuW 1991, 38 ff.; DERS., StuW 2000, 81 ff.; DERS., FStR 2001, 271 ff.; SCHNEIDER, StuW 1984, 356 ff.

94 BAREIS, StuW 1991, 43 ff.

95 Dazu REICH, Normative Leistungsfähigkeit, 114 ff.

96 Im System der *Postnumerandobesteuerung*, Art. 212 Abs. 1 lit. c E-DBG.

97 Näheres dazu: *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3092.

98 BGer 30. Oktober 1991, StR 1993, 181; BGer 17. März 1986 = StE 1987 B 22.3 Nr. 16 = ASA 56 (1987/88) 371; VGer BE 26. Februar 1996, NStP 50 (1996) 57; VGer ZH 8. März 1995, StE 1995 B 22.3 Nr. 57; LOCHER, ASA 68 (1999/2000) 382.

werden Kinderbetreuungskosten indes wie die Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte sowie die Mehrkosten der auswärtigen Verpflegung als *Berufsauslagen* betrachtet<sup>99</sup>. Dass der Gesetzgeber mit der Statuierung eines allgemeinen Abzugs einen *Mittelweg* einschlägt, kann ihm nicht verargt werden.

Unzulänglich ist das vorgesehene *Ausmass des Kinderbetreuungskostenabzugs*, das von der vorberatenden Kommission des Nationalrats denn auch zu Recht beanstandet worden ist. *Zweiverdienererehen* mit Kinderbetreuungskosten sind gegenüber Einverdienererehen wegen der Streichung des *Zweiverdienerabzugs* nach dem neuen Vorschlag sogar noch deutlich schlechter gestellt als unter dem geltenden Recht, denn der unter dem geltenden Recht gewährte Zweiverdienerabzug ist um einiges höher als der neue Kinderbetreuungskostenabzug. Auch nach dem Vorschlag der WAK-N sind die Zweiverdienererehepaare in dieser Beziehung lediglich gleich gestellt wie bis anhin. Der neue Abzug für die Kinderbetreuung gleicht lediglich die Streichung des Zweiverdienerabzugs aus.

## 5.5 Steuerbelastung von Alleinerziehenden

### 5.5.1 Geltendes Recht

Nach dem zweiten Satz von Art. 11 Abs. 1 StHG gilt «die gleiche Ermässigung» wie sie für Ehepaare statuiert wird, «auch für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten». Demnach wird der *Doppeltarif* mit den bereits im Tarif berücksichtigten doppelten persönlichen Abzügen nicht nur den Ehepaaren, sondern auch den Alleinerziehenden<sup>100</sup> zugestanden<sup>101</sup>.

Sucht man nach Gründen für die Gleichstellung eines Alleinerziehenden mit einem Ehepaar, so dürften diese vor allem in den vielfach misslichen wirtschaftlichen Verhältnissen der Alleinerziehenden zu suchen sein. Diesem gravierenden gesellschaftspolitischen Problem darf jedoch nicht mit einer sachlich nicht begründbaren *Gleichbehandlung* von wesentlich *ungleichen Sachverhalten* Rechnung getragen werden<sup>102</sup>. Alleinerziehende

sind a priori leistungsfähiger als Zweiverdienererehepaare mit gleichem Gesamteinkommen und gleicher Anzahl Kinder, weil das Einkommen nach der Deckung des durch die Kinder verursachten Unterhaltsbedarfs nicht *zwei*, sondern nur *einer* Person zur Deckung der privaten Bedürfnisse zusteht. Der Einkommensbindungseffekt ist bei Alleinerziehenden nicht zu berücksichtigen, und den Unterhaltsverpflichtungen gegenüber den Kindern wird weder über den persönlichen Abzug noch durch die Tarifgestaltung, sondern allein durch die *Kinderabzüge* Rechnung getragen. Besonders stossend ist die steuerrechtliche Gleichstellung der Alleinerziehenden mit den Ehepaaren mit Kindern, wenn zwei Alleinerziehende im *Konkubinats* zusammenleben<sup>103</sup> oder wenn *ledige kinderlose Steuerpflichtige* mit *unterstützungsbedürftigen Personen* zusammenleben und deren Unterhalt im Wesentlichen bestreiten.

### 5.5.2 Vorschlag des Bundesrats

Nach dem Vorschlag des Bundesrats wird den verwitweten, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen, die allein mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, nicht mehr eine «gleiche» Ermässigung wie den verheirateten Personen, sondern bloss noch eine «gleichwertige Ermässigung» zugestanden<sup>104</sup>. Im Recht der direkten Bundessteuer kommt das *Teilsplittingverfahren* bei Alleinerziehenden zu Recht nicht zur Anwendung. Steuerpflichtige, die allein oder nur mit minderjährigen Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben, erhalten dafür einen *Alleinerzieherabzug* in der Höhe von 3 Prozent des Reineinkommens, jedoch höchstens Fr. 5500<sup>105</sup>. Zusätzlich steht ihnen, wenn sie tatsächlich allein leben, auch der *Haushaltabzug* zu.

So kann festgehalten werden, dass der Vorschlag des Bundesrats die aufgezeigten Ungereimtheiten erkannt hat. Dennoch vermag die unterbreitete Lösung kaum zu befriedigen. Es kann nach dem Grundsatz der Entscheidungsneutralität der Besteuerung nicht Aufgabe des Steuerrechts sein, das *Konkubinats* zu bekämpfen. Genau dies wird indes durch die vorgeschlagene Lösung erreicht, verlieren doch zwei Alleinstehende, die mit unmündigen Kindern zusammenleben und gemeinsam ei-

99 StRK III ZH 9. Juni 1993, StE 1994 B 22.3 Nr. 53; RICHNER, ZStP 1995, 262 ff.; REICH, StHG-Komm. zu Art. 9 N 18 f.; WALDBURGER/SCHMID, 49 f.; dazu auch KÄNZIG, I, Art. 22 N 10, 85 f.

100 Bzw. den sog. *Halb- oder Einzelternfamilien*.

101 Art. 36 Abs. 2 DBG.

102 Ausführlich zur *Kritik* am geltenden Recht REICH, StHG-Komm. zu Art. 11 N 28 ff.; YERSIN, ASA 61 (1992/93) 300 ff.; vgl. dazu auch BGer 23. Dezember 1998, StR 1999, 414.

103 YERSIN, ASA 64 (1995/96) 120.

104 Art. 11 Abs. 2 E-StHG.

105 Im System der *Postnumerandosteuerung*, Art. 213 Abs. 1 lit. e E-DBG; dazu *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3095.

nen Haushalt begründen wollen, ersatzlos Abzüge in der Höhe von insgesamt Fr. 33 000. Auch hier zeigt sich die Unzulänglichkeit des beantragten Haushaltabzugs, und es stellt sich die Frage, wie der Wegfall dieser Abzüge gerechtfertigt werden soll. Dass der Vorschlag der WAK-N dieses Problem durch die Option für Konkubinatspaare mit Kindern praktisch entschärft, vermag die grundsätzliche Fragwürdigkeit des vorgeschlagenen Konzepts nicht zu verdecken.

## 5.6 Tarifaufonomie der Kantone

### 5.6.1 Verfassungsrechtliches Anwendungsgebot

Vorschriften des StHG, welche die Tarifaufonomie der Kantone tangieren, verletzen Art. 129 BV. Da verschiedene der vorgeschlagenen Bestimmungen über die Neuordnung der Familienbesteuerung, insbesondere aber die verbindliche Anordnung des *Splitting systems* in Art. 11 E-StHG, das Steuermass betreffen, sind sie aus harmonisierungsrechtlicher Sicht recht fragwürdig. Schon der bisherige Art. 11 StHG entbehrte der verfassungsrechtlichen Grundlage<sup>106</sup>. Dieser Umstand wurde auch in den parlamentarischen Beratungen hervorgehoben<sup>107</sup>, dennoch wurde von einer Streichung dieser Tarifbestimmungen abgesehen.

Trotz ihrer Verfassungswidrigkeit sind solche Bestimmungen des StHG nicht unbeachtlich. Selbst dort, wo schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Übergriff des Bundes in die kantonale Tarifhoheit vorgebracht werden müssen, gilt das *Anwendungsgebot* gemäss Art. 191 BV<sup>108</sup>. Die Kantone sind demnach gezwungen, auch diese in Verletzung ihrer Tarifaufonomie statuierten Rahmenbestimmungen ins kantonale Recht umzusetzen. Immerhin ist der Verfassungswidrigkeit der Steuermassvorschriften des StHG insofern Rechnung zu tragen, als im Rahmen der *Auslegung* versucht werden muss, die Verfassungsverletzung möglichst klein zu halten. Sind verschiedene Auslegungsvarianten vertretbar, so ist jene vorzuziehen, welche die verfassungsmässige Kompetenzordnung am wenigsten tangiert.

### 5.6.2 Verbindliche Vorgabe des Splitting systems

Der beantragte Art. 11 Abs. 1 E-StHG schreibt den Kantonen im zweiten Satz zwar nicht den Splittingdivisor, aber doch das *Splitting system* mit aller Deutlichkeit vor. Die Kantone haben mithin keine andere Wahl, als ebenfalls einen Splittingtarif zu statuieren<sup>109</sup>, obwohl der Doppeltarif weitgehend dieselbe Funktion erfüllt wie das Splitting<sup>110</sup>.

Befremdlicherweise war es ausgerechnet die *Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren*, welche die Auffassung vertreten hat, es sei aus Gründen der vertikalen und horizontalen Harmonisierung zulässig und sogar geboten, das Vollsplitting mit dem Splittingdivisor 2 auch im StHG verbindlich vorzuschreiben<sup>111</sup>. Zu Recht ist der Bundesrat dieser haltlosen Auffassung nicht gefolgt und hat lediglich einen Mittelweg eingeschlagen, indem von der verbindlichen Anordnung des Splittingdivisors abgesehen wurde<sup>112</sup>. Auch mit diesem Vorschlag wird die Tarifhoheit der Kantone empfindlich geritzt; immerhin verbleibt diesen mit der Wahl des Splittingdivisors doch ein erheblicher Spielraum bei der tarifarischen Gestaltung.

### 5.6.3 Streichung des Zweiverdienerabzugs

Der Zweiverdienerabzug war bis anhin ein *allgemeiner Abzug*. Seine Streichung im StHG hätte zur Folge, dass es den Kantonen untersagt wäre, diesen Abzug weiterhin als allgemeinen Abzug beizubehalten. Die allgemeinen Abzüge sind in Art. 9 Abs. 2 StHG abschliessend geregelt<sup>113</sup>. Es stellt sich aber die Frage, ob es den Kantonen erlaubt wäre, die Differenzierung von Einverdiener- und Zweiverdienerhepaaren durch einen *Sozialabzug* vorzunehmen.

Gegen die Zulässigkeit der Statuierung eines Zweiverdienerabzugs in der Form eines Sozialabzuges spricht vorab der Umstand, dass der Zweiverdienerabzug seit jeher in den meisten Steuerordnungen als *allgemeiner Abzug* konzipiert war. Die Qualifikation eines Abzugs durch das in den Kantonen *gewachsene Recht* ist ein Argument mit starker Zugkraft im Abgrenzungsdiskurs allgemeiner Abzug/Sozialabzug. Es ist mit Blick auf das verfassungsrechtliche Harmonisierungsziel gewöhnlich nicht zuzulassen, dass Abzüge, welche bis anhin als all-

106 Vgl. CAGIANUT, 20; auch nach Auffassung von YERSIN (ASA 64 [1995/96] 119) sind diese Vorschriften hinsichtlich ihrer Verfassungsmässigkeit «nicht über jeden Zweifel erhaben».

107 AmtIBull NR 1989, 45, Votum Reichling.

108 REICH, StHG-Komm. zu Art. 1 N 25.

109 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3100.

110 Ausführlich REICH, ZBI 86 (1985) 253 f.

111 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3012.

112 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3019.

113 HÖHN/WALDBURGER, § 14 N 137; REICH, StHG-Komm. zu Art. 9 N 24 ff.; VALLENDER, 444; YERSIN, ASA 64 (1995/96) 114.



gemeine Abzüge behandelt worden sind, einfach als Sozialabzüge eingestuft werden, wenn sie in der Liste der Abzüge im StHG gestrichen werden<sup>114</sup>.

Für die Zulässigkeit des Zweiverdienerabzugs als Sozialabzug ist demgegenüber ins Feld zu führen, dass der Bund mit der Anordnung des Splittingsystems und der Streichung des Zweiverdienerabzugs als allgemeiner Abzug empfindlich in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie der Kantone übergreift. Die Folgen der nicht auf das gewachsene Recht abstellenden Neuordnung der Belastungsrelationen im Bereich der Familienbesteuerung sind schwer absehbar. Den Kantonen dürfen deshalb in dieser Beziehung keine weitergehenden Fesseln auferlegt werden, als sie sich zwingend aus dem StHG ergeben. Im StHG ist jedoch keine stringente Norm verankert, welche den Kantonen die *verfassungsrechtlich gebotene Differenzierung*<sup>115</sup> zwischen Einverdiener- und Zweiverdienererehen untersagen würde<sup>116</sup>.

Hinzu kommt, dass sich der Zweiverdienerabzug funktionell betrachtet mindestens ebenso gut als Sozialabzug eignet wie der im kantonalen Recht bis anhin auch nur vereinzelt als Sozialabzug anzutreffende *Haushaltabzug*, der nun ungeachtet des Gebots der vertikalen und horizontalen Harmonisierung ins Recht der direkten Bundessteuer Eingang finden soll. Sozialabzüge sind nicht unmittelbar auf die Berücksichtigung von effektiven Aufwendungen der Steuerpflichtigen, sondern auf *Gruppendifferenzierung* ausgerichtet. Sie sind deshalb ein *Element der Tarifgestaltung*<sup>117</sup>. Als solche wirken Sozialabzüge *grob-schlächlich*; sie tragen den konkret verausgabten Mitteln bloss *typisiert* Rechnung. Der Nachweis der entsprechenden Aufwendungen ist nicht erforderlich; es genügt, wenn die *Gruppenzugehörigkeit* nachgewiesen wird. Alle diese Voraussetzungen sind beim Zweiverdienerabzug bestens erfüllt. Aus diesen Gründen kann es den Kantonen nicht verwehrt werden, den Zweiverdienerabzug neu als Sozialabzug auszugestalten.

#### 5.6.4 Belastungsvorschrift für Alleinerziehende

Die Steuerbelastung der verwitweten, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen, die allein mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, wird im

StHG nur insofern vorgeschrieben, als ihnen eine «gleichwertige Ermässigung» wie den in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen zugestehen ist<sup>118</sup>. Die Kantone können diese Ermässigung somit auf dem Abzugsweg oder durch einen Splittingtarif zu erreichen suchen. Nach der *Botschaft zum Steuerpaket 2001* lässt es das StHG sogar zu, dass Alleinerziehende wie bisher in gleicher Weise wie die Ehepaare entlastet werden<sup>119</sup>. Dem kann insofern zugestimmt werden, als die Gleichstellung von Ehepaaren und Alleinerziehenden von der neuen Formulierung des StHG nicht ausgeschlossen wird. Jedoch gilt es zu berücksichtigen, dass eine solche Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte haltlos ist und Art. 8 und 9 BV verletzt. Nach dem Vorschlag des Bundesrats wäre sie nicht mehr durch das *Anwendungsgebot* geschützt<sup>120</sup>, weshalb den Kantonen die Gleichstellung von Ehepaaren und Alleinerziehenden untersagt wäre.

## 6 Schlussbetrachtung

Die vorliegenden Ausführungen zeigen, dass die Vorlage zur Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung in verschiedenen Punkten nicht zu befriedigen vermag. Die unterbreiteten Vorschläge verdienen die Bezeichnung «Neuordnung» kaum. Beeinflusst durch die *Kommission Familienbesteuerung*, welche ihre Überlegungen schwergewichtig auf dem inzwischen in mehrfacher Hinsicht überholten Bundesgerichtsurteil *Hegetschweiler* aufgebaut hatte, ist die Vorlage zu stark fixiert auf das Problem der Nichtbenachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren. Selbst eine geringfügige Besserstellung von Konkubinatspaaren in relativ seltenen Konstellationen soll ausgeschlossen werden. Der zu diesem Zweck eingeschlagene Weg eines Teilsplittings, das nahezu dem *Vollsplitting* entspricht, kombiniert mit dem höchst fragwürdigen *Haushaltabzug*, löst die anstehenden Probleme keineswegs und bringt einen erheblichen veranlagungstechnischen Mehraufwand gegenüber dem geltenden Recht.

Auch die Anknüpfung von Steuervorteilen an die Institution der Ehe vermag den heutigen gesellschaftspolitischen Anforderungen nicht mehr zu genügen. Die Zukunft gehört der *Individualbesteuerung*. Die Faktorenaddition, verbunden mit einem mehr oder weniger grossen Splittingvorteil, darf lediglich noch *Familien*

114 REICH, StHG-Komm. zu Art. 9 N 68.

115 Vorne 5.3.5.

116 Auch die *Botschaft zum Steuerpaket 2001* enthält keinen entsprechenden Hinweis.

117 BLUMENSTEIN/LOCHER, 235; ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, 76; REICH, StHG-Komm. zu Art. 9 N 59 ff.; YERSIN, ASA 64 (1995/96) 114.

118 Art. 11 Abs. 2 E-StHG.

119 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 3100.

120 Dazu REICH, StHG-Komm. zu Art. 11 N 32.

mit Kindern zuerkannt werden; allerdings nicht in der Form des herkömmlichen, sondern in der Form eines modifizierten *Familiensplittings*, das lediglich *Paarhaushalten mit Kindern* einen *Splittingvorteil* gewährt und den Splittingdivisor nicht von der Kinderzahl abhängig macht. Die Berücksichtigung der Kinderlasten hat durch grosszügige Abzüge von der Bemessungsgrundlage bzw. vom Reineinkommen und nicht durch das Splittingverfahren zu erfolgen.

Der Hauptvorwurf, den sich die Vorschläge des Bundesrats gefallen lassen müssen, liegt im ausgeprägten *Eduktionseffekt*, der ihnen anhaftet<sup>121</sup>. Die Verlierer der Revisionsvorlage sind die *Zweiverdienerehepaare*. Obwohl der Bundesrat das Bedürfnis nach einer Neuordnung der Familienbesteuerung vorab auf die Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen zurückführt und erkannt hat, dass «Ehefrauen auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, weil Kosten und Nutzen in einem unvorteilhaften Verhältnis zueinander stehen»<sup>122</sup>, wird das Zugeständnis eines recht *bescheidenen Kinderbetreuungskostenabzugs* bei den *Zweiverdienerehepaaren* durch die Streichung des *Zweiverdienerabzugs* gleich mehr als zunichte gemacht. Diese Streichung des *Zweiverdienerabzugs* führt zur *gleichen Steuerbelastung* von Einverdiener- und Zweiverdienerehe. Dadurch wird der Einverdienerhe mit dem *Splittingvorteil*, der nahezu beim Vollsplitting liegt, ein Vorteil gewährt, welcher der *Zweiverdienerehe* ganz oder teilweise vorenthalten wird. Die durch das Splitting eingeräumte Begünstigung der Ehepaare schwindet bekanntlich mit zunehmendem Zweiteinkommen. Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der Entscheidungsneutralität kann diese *Begünstigung der Einverdienerhe* nicht hingenommen werden, es sei denn, man wolle dem Motto «Ehefrauen zurück an den häuslichen Herd» fiskalisch Nachdruck verleihen.

## Literatur und Materialien

- BAREIS PETER, *Transparenz bei der Einkommensteuer – Zur systemgerechten Behandlung sogenannter «notwendiger Privatausgaben»*, *StuW* 1991, 38 ff.
- Gebietet das Grundgesetz bei der Ehegattenbesteuerung die Missachtung ökonomischer Wirkungen? – Analyse eines Rechtsgutachtens Klaus Vogels, *StuW* 2000, 81 ff.
  - Die Familien- und Ehegattenbesteuerung aus deutscher Sicht – rechtliche und ökonomische Aspekte, *FStR* 2001, 270 ff.
- BAUMGARTNER IVO P. in: Zweifel Martin/Athanas Peter (Hrsg.), *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, I/2a: Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)*, Basel/Genf/München 2000, Art. 35–39
- Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, erstattet dem Finanzdepartement, Bern 1998 (*Bericht Kommission Familienbesteuerung*)
- BLUMENSTEIN ERNST/LOCHER PETER, *System des Steuerrechts*, 5. Aufl., Zürich 1995
- BÖCKENFÖRDE ERNST-WOLFGANG, *Steuergerechtigkeit und Familienlastenausgleich. Eine Diskussionsanregung zur Reform der Familienbesteuerung*, *StuW* 1986, 335 ff.
- BÖCKLI PETER, *Von Schatteneinkommen und Einkommensbindung. Gedanken zur Ehegattenbesteuerung*, *StR* 1978, 98 ff.
- Botschaft zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer vom 25. Mai 1983, *BBI* 1983 III, 1 ff. (*Botschaft Steuerharmonisierung*)
- Botschaft zum Steuerpaket 2001 vom 28. Februar 2001, *BBI* 2001, 2983 ff. (*Botschaft zum Steuerpaket 2001*)
- CAGIANUT FRANCIS, *Gerechte Besteuerung der Ehegatten: ein Beitrag zur Harmonisierung des schweizerischen Steuerrechts*, Bern 1971
- HANSLIK GÜNTHER, *Grundrechtliche Anforderungen an eine Familienbesteuerung*, Wien 1999
- HÖHN ERNST, *Die Besteuerung der Ehepaare im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes*, *ASA* 52 (1983/84) 113 ff.
- HÖHN ERNST/WALDBURGER ROBERT, *Steuerrecht (Bd. I)*, 9. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2001
- KÄNZIG ERNST, *Die Eidgenössische Wehrsteuer (Direkte Bundessteuer)*, I. Teil, 2. Aufl., Basel 1982

121 Wenn die Neue Zürcher Zeitung (2. Juli 2001, Nr. 150, 9, wab.) zum Schluss kommt, es handle sich bei den unterbreiteten Vorschlägen um eine Steuerreform, «welcher noch familienpolitischer Mief aus dem vorletzten Jahrhundert anhaftet», muss dem leider beigepflichtet werden.

122 *Botschaft zum Steuerpaket 2001*, 2985.

- KLETT KATHRIN, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, Schweizerischer Juristenverein, Heft 1, Basel 1992
- Progressive Einkommenssteuer und Leistungsfähigkeitsgrundsatz in der Schweiz: 100 Jahre nach Georg Schanz, in: LANG JOACHIM (Hrsg.), Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion. Festschrift für Klaus Tipke zum 70. Geburtstag, Köln 1995, 599 ff.
- LANG JOACHIM, Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer: rechtssystematische Grundlagen steuerlicher Leistungsfähigkeit im deutschen Einkommensteuerrecht, Köln 1988
- Familienbesteuerung, StuW 1983, 103 ff.
- LOCHER PETER, Neuordnung der Familienbesteuerung in der Schweiz, in: KIRCHHOF ET AL. (Hrsg.), Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000, 741 ff.
- Bedauerlicher Rückschritt bei der Ehegattenbesteuerung, recht 13 (1995) 162 ff.
  - Ehegattenbesteuerung im Umbruch?, ASA 53 (1984/85) 305 ff.
  - Steuerrechtliche Qualifikation von Kinderbetreuungskosten, ASA 68 (1999/2000) 375 ff.
- OBERSON XAVIER, Droit fiscal suisse, Basel/Frankfurt a.M. 1998
- PEZZER HEINZ-JÜRGEN, Familienbesteuerung und Grundgesetz, StuW 1989, 219 ff.
- PFISTER ALOIS, Zehn Jahre Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Ehegatten-Besteuerung, ASA 63 (1994/95) 677 ff.
- REICH MARKUS, Zur Frage der Ehegattenbesteuerung, ZBl 86 (1985) 233 ff.
- Von der normativen Leistungsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Steuererhebungsprinzipien, in: Höhn Ernst/Vallender Klaus A. (Hrsg.), Steuerrecht im Rechtsstaat, Festschrift für Francis Cagianut zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart 1990, 97 ff.
  - in: Zweifel Martin/Athanas Peter (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, I/1: Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), Basel/Frankfurt a.M. 1997, Art. 1, 2, 7-11, 74, 76, 79
  - in: Zweifel Martin/Athanas Peter (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, I/2a und I/2b: Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), Basel/Genf/München 2000, Art. 16, 18-20, 25, 27-31, 61, 202, 211
  - Das Leistungsfähigkeitsprinzip im Einkommenssteuerrecht, ASA 53 (1984/85) 5 ff.
- RICHNER FELIX, Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten, ZStP 1995, 255 ff.
- SCHNEIDER DIETER, Leistungsfähigkeitsprinzip und Abzug von der Bemessungsgrundlage, StuW 1984, 356 ff.
- VALLENDER KLAUS A., Mittelbare Rechtsetzung im Bereich der Steuerharmonisierung, in: Cagianut Francis/Vallender Klaus A. (Hrsg.), Steuerrecht. Ausgewählte Probleme am Ende des 20. Jahrhunderts. Festschrift zum 65. Geburtstag von Ernst Höhn, Bern/Stuttgart/Wien 1995, 421 ff.
- VOGEL KLAUS, Zwangsläufige Aufwendungen – besonders Unterhaltsaufwendungen – müssen realitätsgerecht abziehbar sein, StuW 1984, 197 ff.
- Besteuerung von Eheleuten und Verfassungsrecht, StuW 1999, 201 ff.
- YERSIN DANIELLE, Steuerharmonisierung und kantonales Recht, ASA 64 (1995/96) 97 ff.
- Réflexions sur l'arrêt Hegetschweiler et l'imposition du couple, RDAF 41 (1985) 425 ff.
- WALDBURGER ROBERT/SCHMID MARTIN, Gewinnungskostencharakter von besonderen Leistungen des Arbeitgebers an Expatriates: Gutachten über die Zulässigkeit der Qualifikation von an Expatriates erbrachten Leistungen mit Lohncharakter als Gewinnungskosten, im Auftrag des Kantons Zürich, Bern 1999
- ZUPPINGER FERDINAND/BÖCKLI PETER/LOCHER PETER/REICH MARKUS, Steuerharmonisierung, Bern 1984