



**Eidgenössische Steuerverwal-
tung**
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht	Unser Zei- chen	Datum
		940/2 Cal	21. Juli 2000

**Vernehmlassung zur
Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung**
Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat Villiger
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung Stellung nehmen zu können. Wie die EKFF bereits im Vorfeld der Vernehmlassung verlauten liess, erachtet sie die Frage der Familienbesteuerung als sehr wichtig und nimmt deshalb wie folgt Stellung:

Grundsätzliches

Alle vorgeschlagenen Modelle bedeuten für die EKFF grundsätzlich eine substantielle Verbesserung gegenüber dem jetzigen Zustand. Auch die von der EKFF nachfolgend als weniger positiv beurteilten Modelle sind deshalb der jetzigen Situation vorzuziehen.

Gleichzeitig ist zu betonen, dass eine Reform der Familienbesteuerung das Armutsrisiko von Familien mit Kindern nicht zu reduzieren vermag, wie eine von der EKFF angeregte Studie des Büro BASS aufzeigt. Die steuerliche Entlastung ist dementsprechend nur ein Pfeiler einer kohärenten Familienpolitik, und weitere Schritte sind unabdingbar, sollen die Lebensbedingungen von Familien massgebend verbessert werden.

Fragenkatalog im Detail

1. Der Expertenbericht der Kommission Familienbesteuerung (nachfolgend 'Expertenbericht' genannt) geht für die sachgerechte Besteuerung der Ehegatten und Familien von Grundannahmen aus. Welche der im folgenden angeführten, entsprechenden Vorgaben des Expertenberichts unterstützen Sie, welche lehnen Sie ab?

1.1. Für Ehe- und Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen hat eine gleiche Steuerbelastung zu gelten. Dieses Ziel mit einem Wahlrecht der Konkubinatspartner erreicht werden, wie ein Ehepaar besteuert zu werden.

Grundsätzlich ist ein Steuersystem zu bevorzugen, welches unabhängig vom formalen Zivilstand ist. Dies ist umso wichtiger in einer Gesellschaft, in welcher der formale Zivilstand bei einer immer grösseren Zahl von Personen nichts über die tatsächliche Lebensform aussagt. Prinzipiell unterstützt die EKFF deshalb den Vorschlag, Konkubinatspaaren ein Wahlrecht einzuräumen. Den Kindern von Konkubinatspaaren darf gegenüber Kindern verheirateter Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen kein Nachteil erwachsen.

1.2. Das Existenzminimum soll bei der direkten Bundessteuer steuerlich freigestellt werden.

Dieser Vorschlag wird unterstützt, da die EKFF es als unabdingbar erachtet, dass die Freistellung des Existenzminimums gewährleistet wird. Immer mehr Familien geraten in finanzielle Schwierigkeiten (s. die verschiedenen Armutsstudien des Schweiz. Nationalfonds sowie jene über die sog. working poor) und leben an der Grenze des Existenzminimums. Die Mehrheit (55-57%) der an wirtschaftlicher Armut leidenden Bevölkerung sind Mütter, Väter und Kinder. Der Vorschlag setzt allerdings eine genauere Bestimmung des Existenzminimums voraus, namentlich bei Familien (mit Kindern) zeigt sich, dass unterschiedliche Existenzrichtlinien (betriebsrechtliches Existenzminimum, SKOS-Richtlinien) mit unterschiedlichen Beträgen operieren. Die EKFF schlägt vor, zur Festlegung der Ansätze von den SKOS-Richtlinien auszugehen.

1.3. Da Mehrpersonenhaushalte im Bereich der Wohnkosten einen Haushaltvorteil erzielen, soll alleinstehenden oder alleinerziehenden Personen in besonderer Abzug (Haushaltsabzug) gewährt werden.

Die EKFF unterstützt den Vorschlag. Ein entsprechender Haushaltsabzug ist insbesondere auch bei alleinstehenden

älteren und betagten Menschen angebracht, da durch das Alleinleben teilweise zusätzliche Kosten entstehen. Der Abzug für alleinerziehende Personen sollte dabei in Form eines pauschalen (und nicht etwa eines prozentualen gegen oben begrenzten) Abzugs vom Reineinkommen erfolgen. Die Überprüfung, ob ein Haushalt tatsächlich Anrecht auf einen Haushaltsabzug hat, dürfte sich allerdings als schwierig erweisen. Jedenfalls sollte Paaren mit Kindern im Vergleich mit alleinstehenden und allein erziehenden Personen kein Nachteil erwachsen, weil sie sich offen als Mehrpersonenhaushalt deklarieren.

1.4. Die Prämien für die obligatorische Krankenpflege- und Unfallversicherung sollen zum Abzug zugelassen werden.

Die EKFF unterstützt den Vorschlag, da damit namentlich auch kinderreiche Familien entlastet werden. Die EKFF ist auch damit einverstanden, lediglich die Abzüge für die obligatorische Krankenpflege- und Unfallversicherung zuzulassen. In den bisherigen Unterlagen fehlt allerdings die Berücksichtigung der Folgen unterschiedlicher Selbstbehalte (Franchisen). Was ist, wenn jemand von der Möglichkeit Gebrauch macht, durch Erhöhung des Selbstbehaltes (Franchise) eine Reduktion der Prämien zu erlangen?

1.5. Der Abzug für freiwillige Versicherungsprämien sowie für Sparkapitalzinsen soll aufgegeben werden.

Personen, die zusätzliche Versicherungen abschliessen, verfügen in der Regel über ein überdurchschnittliches Einkommen und können sich diese auch finanziell leisten. Die Zulassung von Abzügen für nicht obligatorische Versicherungen käme einer Privilegierung bestimmter Sozialschichten gleich. Eine solche Entlastung lässt sich aus familienpolitischen Überlegungen nicht rechtfertigen.

1.6. Der Kinder- sowie der Unterstützungsabzug bei der direkten Bundessteuer sollen erhöht werden.

Die EKFF unterstützt den Vorschlag, auch angesichts der heute sehr hohen direkten wie indirekten Kinderkosten. Der vorgeschlagene Abzug (mindestens 7200.-- gemäss Expertenbericht) ist angemessen; dennoch muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass Familien mit tieferen Einkommen von diesen Abzügen nicht profitieren können, weil sie keine direkte Bundessteuer bezahlen. Gerade sie aber sind darauf angewiesen, dass eine angemessene Lösung für einen partiellen Ausgleich der Kinderkosten ausgearbeitet wird (vgl. dazu auch die Studie Bass, die im Oktober dieses Jahres von der EKFF herausgegeben wird).

1.7. Die effektiven Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte sollen neu bis zu einem im Gesetz vorgegebenen Höchstbetrag zum Abzug gebracht werden. Bei der direkten Bundessteuer soll dieser Höchstbetrag 4000 Franken betragen.

Prinzipiell ist eine Anrechnung der Kosten einer familienergänzenden Kinderbetreuung positiv zu beurteilen. Nach Ansicht der EKFF sollte der Kinderbetreuungsabzug generell einkommensabhängig sein. Die vorgeschlagene maximale Grenze von Fr. 4000.-- entspricht allerdings kaum mehr heutigen Verhältnissen und eine Erhöhung der Maximalgrenze auf mindestens 6000.-- bis 8000.-- Franken wäre angebracht.

1.8 Der bisherige Abzug für Zweiverdienerehepaare soll entfallen

Insofern es zu einem Systemwechsel kommt, unterstützt die EKFF diesen Vorschlag.

1.9 Die Haftung der Ehegatten soll gegenüber dem geltenden Recht verschärft und eine uneingeschränkte Solidarhaftung vorgesehen werden. Die Ehegatten würden somit auch nach der rechtlichen oder tatsächlichen Trennung solidarisch für alle offenen Steuerschulden aus der Zeit der gemeinsamen Veranlagung haften. Bei Zahlungsunfähigkeit würde keine anteilmässige Haftung eintreten. Sind Sie damit einverstanden?

Mit der Verschärfung der Haftung, d.h. mit der Einführung der uneingeschränkten Solidarhaftung kann sich die EKFF nicht einverstanden erklären. (Es kommt nicht selten vor, dass sich Männer unter Zurücklassung von Kindern und Steuerschulden ins Ausland absetzen.) Es kann nicht angehen, dass ein Partner über die güterrechtliche Auseinandersetzung bei Trennung und vor allem Scheidung hinaus mehr als anteilmässig (also hälftig) für Steuerschulden aus der Ehe haftet.

2. Der Expertenbericht verzichtet auf verschiedene, politisch ebenfalls zur Diskussion stehende Massnahmen. Können Sie sich diesem Verzicht anschliessen oder nicht? Das bedeutet:

2.1 Kein Abzug der Wiedereinstiegskosten, soweit der über den üblichen Abzug der Berufskosten hinausgeht.

Vor allem bei einer Verknappung des Arbeitsmarktes werden zunehmend auch Frauen, die einen familienbedingten Unterbruch ihrer Berufstätigkeit vollzogen haben, erneut einer Erwerbsarbeit nachgehen. Ohne entsprechende Weiterbildung ist ein Wiedereinstieg allerdings nur unter schlechteren Bedingungen möglich. Daher ist jede berufsorientierte Weiterbildung sinnvoll, und eine Berücksichtigung der teilweise beträchtlichen - Wiedereinstiegskosten rechtfertigt sich in verschiedener Hinsicht: erstens haben diese besser Einstiegsmöglichkeiten; zweitens erbringen sie das gewünschte Anforderungsprofil, welches sonst von den Unternehmen mitfinanziert werden müsste; drittens erwartet der Gesetzgeber (s. Scheidungsrecht, verschiedene Änderungen in der Sozialgesetzgebung), dass die Frauen für ihre Existenzsicherung selber aufkommen; viertens hat weder der Staat noch die Wirtschaft ein Interesse an Menschen mit nicht adäquaten Ausbildungen, denn diese laufen die Gefahr an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden, was wiederum unerwünschte Sozialkosten verursachen würde. Der Ab-

zug von Wiedereinstiegskosten für Personen, die Erziehungs- und Betreuungsarbeit wahrgenommen haben, ist deshalb nach Ansicht der EKFF auch heute gerechtfertigt.

2.2 Keine Ausdehnung der Säule 3a auf Nichterwerbstätige

Insofern es aus familienpolitischer Sicht keine Argumente für oder gegen eine Ausdehnung der Säule 3a gibt, kann sich die EKFF mit diesem Vorschlag einverstanden erklären.

2.3 Kein Abzug für Ausbildungskosten

Nach Einführung des Steuerharmonisierungsgesetzes (Art. 9 StHG) haben auch die Kantone keine Möglichkeit mehr, Ausbildungskosten in Abzug zu bringen. Dies ist stossend, weil die Ausbildungszeit eine zunehmend kostenintensive Zeit für die Eltern ist (umso mehr, als in verschiedenen Kantonen die Stipendien gekürzt werden). Die Ausbildungskosten sollten bis zu einer angemessenen Höchstgrenze in Abzug gebracht werden können, und Art. 9 StHG sollte entsprechend abgeändert werden.

2.4 Keine (Sozial)Abzüge vom Steuerbetrag

Die EKFF erklärt sich mit diesem Verzicht nicht einverstanden. Wenn die Sozialabzüge vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden, profitieren auf Grund der Progression Familien mit höherem Einkommen mehr als Familien mit niedrigerem Einkommen. Abzüge vom geschuldeten Steuerbetrag sind sozialer und gerechter.

3. Welchem der im Expertenbericht vorgeschlagenen Modelle geben Sie grundsätzlich den Vorzug, dem 'Vollsplitting mit Wahlrecht', der 'Individualbesteuerung modifiziert' oder dem 'Familiensplitting'?

Von den drei vorgeschlagenen Besteuerungsmodellen (Vollsplitting mit Wahlrecht, Individualbesteuerung modifiziert, Familiensplitting) geht nur das Modell Familiensplitting von einem modernen Familienkonzept aus (Lebensgemeinschaft mit Kindern). Das Modell Vollsplitting ist primär paarbezogen, und die Individualbesteuerung stellt das Einzelindividuum ins Zentrum. Die EKFF unterstützt deshalb grundsätzlich das Modell Familiensplitting.

4. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante 'Vollsplitting mit Wahlrecht'?

Das Modell Vollsplitting mit Wahlrecht basiert im Grunde weiterhin auf der traditionellen Sonderbehandlung von Paarbeziehungen. Das Modell des Vollsplittings für Ehegatten kommt insbesondere einer Privilegierung kinderloser

Paare gleich, und es rechtfertigt sich weder unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit einer finanziellen Entlastung von Familien mit Kindern noch unter Berücksichtigung der Gleichstellung zwischen Ehe- und Konsensualpaaren. Zudem führt ein solches Modell in quantitativer Hinsicht zu grossen Differenzen zwischen der Steuerbelastung von alleinstehenden und verheirateten, erwerbstätigen kinderlosen Personen.

Die EKFF lehnt aus diesen Gründen das Modell Vollsplitting ab.

5. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante 'Vollsplitting ohne Wahlrecht' gemäss Präferenz der FDK und des Bundesrates?

Die Variante Vollsplitting ohne Wahlrecht hat neben den vorher aufgeführten Nachteilen noch den störenden negativen Effekt einer klaren Benachteiligung bestimmter Lebensformen (namentlich langjähriger nichtehelicher Lebensgemeinschaften).

6. Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante 'Individualbesteuerung modifiziert'?

Das Modell der Individualbesteuerung unterscheidet sich grundlegend vom heutigen Familienbesteuerungssystem. Es besticht durch seine Klarheit und seine Verfassungskonformität. Ungeachtet des Zivilstandes wird jede Person individuell besteuert. Das modifizierte, weil auf familienspezifische Bedürfnisse Rücksicht nehmende Modell der Individualbesteuerung hat zur Folge, dass dieses in seiner Anwendung komplex wird, ohne den Anliegen der Familie genügend Rechnung zu tragen.

Das Modell der Individualbesteuerung macht durchaus Sinn für Erwachsene in der Vor- oder Nach-Kinder-Phase. Für Erwachsene mit Kind/ern ist dieses Modell auch unter Berücksichtigung der gewährten Abzüge zu wenig familienfreundlich. Die Einführung dieses Modells für Familien hätte nur dann einen familienpolitisch positiven Effekt, wenn die Kinderzulagen wesentlich erhöht würden.

In der vorgeschlagenen Form entlastet das Modell Individualbesteuerung modifiziert die Familien zu wenig, und zudem erfordert es einen Systemwechsel der Besteuerung auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Das Modell einer Individualbesteuerung wäre somit nur geeignet, wenn die Schweiz schon eine ausgebaute Familienpolitik (Kinder- und Familienzulagen usw.) hätte, was jedoch auch inskünftig kaum der Fall sein dürfte. Das Modell Individualbesteuerung dürfte zudem die Verteilungskonflikte zwischen kinderlosen Personen und solchen mit Kindern verstärken.

7. *Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile der Variante 'Familiensplitting'?*

Das Modell Familiensplitting wird von der EKFF als das Modell beurteilt, welches eindeutig die stärkste Familienförderung erlaubt (und zwar im Sinne eines kindbezogenen Familienverständnis). Gleichzeitig entlastet dieses Modell primär Personen in der Familienphase, in den übrigen Phasen des Lebens (Vor-Kinder-Phase und Nach-Kinder-Phase) gilt eine zivilstandunabhängige Individualbesteuerung. Im Gegensatz zu den übrigen Besteuerungsmodellen ist es lebenszyklisch auf die Phase mit Kindern angepasst.

Der Familienlastenausgleich steht im Mittelpunkt dieser Variante. Gleichzeitig diskriminiert es nicht nach Familienform.

Die EKFF bevorzugt deshalb aus der Sicht von Familien klar dieses Modell.

8. *Welches sind aus Ihrer Sicht die Vorteile oder Nachteile des Modells der WAK-S?*

Das Modell der WAK-S weist zwei Schwächen auf: Auf der einen Seite entsteht ein unausgewogenes Steuerbelastungsverhältnis zwischen Alleinstehenden und Verheirateten, und auf der anderen Seite verursacht die vorgeschlagene Verlagerung von der direkten Bundessteuer auf die Mehrwertsteuer eine Mehrbelastung für Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen, welche weder sozialpolitisch noch familienpolitisch vertretbar ist. Die EKFF lehnt daher dieses Modell ab.

9. *Haben Sie für das von Ihnen favorisierte Modell konkrete Abänderungsanträge?*

Beim Familiensplitting erscheinen folgende Änderungen bzw. Anpassungen als sinnvoll:

a) die Beschränkung von Familien auf Gemeinschaften mit minderjährigen Kindern (18 J.) ist zu eng, auch angesichts der Tatsache, dass die Eltern gemäss bundesgerichtlichen Urteilen bis zum Abschluss der Erstausbildung finanziell weiter für ihre Kinder verantwortlich bleiben. Vorschlag: Ausweitung auf 25 Jahre bzw. bis Ende der Erstausbildung.

b) eine lange (10-jährige) Übergangsperiode erscheint unerlässlich, weil sonst gerade ältere Generationen von Männern und Frauen steuerlich penalisiert würden, welche traditionelle Familienformen gelebt haben (Einverdiener-Familie). Einverdiener-Paare in der ersten Nach-Kinder-Phase werden gemäss diesem Modell wieder individuell besteuert (wobei AHV-Rentnerpaare allerdings dann wieder als Zwei-Verdiener-Paare gelten).

c) der Progressionsverlauf - von der Expertengruppe nicht verändert - sollte überprüft werden, insbesondere zur Entlastung von Mittelstandsfamilien.

d) der Abzug für alleinerziehende Frauen und Männer sollte erhöht werden, da gemäss vorliegenden Berechnungen die Steuerbelastung bei Alleinerziehenden mittleren Einkommens höher liegt als bei Zweieltern-Familien. Alleinerziehende mit (zwei) Kinder sind in den mittleren Einkommensklassen (80'000 Franken und mehr) zwar mit dem Familiensplittingmodell besser gestellt, als mit den anderen Modellen. Dennoch gilt es zu beachten, dass viele Alleinerziehende nicht ein Einkommen von 80'000 Franken erwirtschaften. Korrekturen im unteren Einkommenssegment sind daher notwendig. Der Verzicht auf einen prozentualen Abzug und die Einführung eines Pauschalabzuges hätte positive Auswirkungen für die Familien mit einem tieferen Einkommen;

10. Wie beurteilen Sie den administrativen und personellen Aufwand der drei zur Diskussion gestellten Modelle?

Von den drei Modellen führt das Modell Individualbesteuerung eindeutig zum grössten administrativen Mehraufwand. Das von der EKFF präferierte Familiensplitting dürfte demgegenüber zu geringerem administrativem Mehraufwand führen, da ein beträchtlicher Teil der Steuerzahler sich in der Familienphase befindet.

11. Wie beurteilen Sie die Position der Finanzdirektorenkonferenz in Bezug auf die Verankerung des Vollsplittings auch im StHG?

Die EKFF steht dieser Position der FDK ablehnend gegenüber, und dies aus mindestens zwei Gründen: Erstens haben anlässlich der gesetzlichen Anpassung ans StHG nur wenige Kantone das Vollsplitting eingeführt (und dies nur ohne Wahlrecht). Zweitens werden damit die anderen Optionen von vornherein ausgeklammert. Die EKFF schlägt stattdessen vor, das Familiensplitting auch im StHG zu verankern.

12. Soll die steuerliche Freistellung des Existenzminimums auch im StHG verankert werden?

Ja, die EKFF unterstützt die Verankerung dieser Freistellung im StHG.

13. Wie beurteilen Sie den Entscheid des Bundesrates, für die Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer einen jährlichen Minderertrag von 900 Mio. Franken zulasten des Bundes und 400 Mio. Franken zulasten der Kantone in Kauf zu nehmen?

Grundsätzlich begrüsst die EKFF diesen Entscheid, da damit einerseits die Abzüge für Familien mit Kindern erhöht werden, und andererseits auch die Steuerbelastung von alleinlebenden Personen (häufig auch ältere Menschen, welche früher grosse Erziehungslasten zu tragen hatten) nicht allzu stark ansteigen. Im Unterschied zu den beiden andern Modellen ist das Familiensplitting kostenneutral bzw. führt es nicht zu Steuerausfällen. Dies ist mit ein Grund, weshalb sich die EKFF für dieses Modell entschieden hat. Zudem könnte der vorgesehene Minderertrag in Kombination mit dem Familiensplitting eingesetzt werden für Massnahmen zur Reduktion der Familienarmut (z.B. Ergänzungsleistungen für arme Familien).

14. In welchem Bereich würden Sie eine Kompensationsmöglichkeit vorschlagen, wenn die finanzielle Vorgabe des Bundesrates überschritten würde?

Die EKFF gibt dazu keine Stellungnahme ab, da es nicht ihre Sache ist, diese Frage zu beantworten.

15. Wie beurteilen Sie den Vorschlag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, durch eine Änderung des StHG noch vor der umfassenden Reform der Familienbesteuerung die Möglichkeit zu schaffen, dass die Kantone die berufsbedingten Kinderbetreuungskosten berücksichtigen können?

Grundsätzlich ist der Vorschlag positiv zu beurteilen, allerdings befürchtet die EKFF, dass dieser Vorschlag als taktisches Mittel zur Abschwächung der Reform der Familienbesteuerung verwendet werden könnte. Die EKFF erachtet die Reform der Familienbesteuerung als prioritäre Reform, welche möglichst zügig vorangetrieben werden sollte.

Mit freundlichen Grüssen

Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen

Jürg Kruppenacher, Präsident