

Eidgenössisches
Finanzdepartement (EFD)
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
3003 Bern

Frauenfeld, 28. Februar 2023

113

Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Individualbesteuerung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Beseitigung der Heiratsstrafe auf Stufe der direkten Bundessteuer stellt ein längst umzusetzendes Postulat dar und ist zu begrüßen. Allerdings lehnen wir die angedachte Umsetzung mit Nachdruck ab, da sie zu sehr hohem Aufwand und Kosten bei den Kantonen führt und bessere Varianten bestehen. Der Bund sollte sich am in den meisten Kantonen etablierten, bewährten Vollsplitting orientieren.

Ein Wechsel zur Individualbesteuerung wäre ein fundamentaler Systemwechsel, der gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten umgesetzt werden müsste. Eine unterschiedliche Regelung in Bund und Kantonen wäre veranlagungstechnisch ineffizient, würde zu Problemen bei interkantonalen Steuerausscheidungen und zu einer massiven Entharmonisierung führen und die Komplexität des Steuersystems erhöhen. Alle Kantone müssten ihre Gesetzgebung und Vollzugsbestimmungen ändern und IT-Anpassungen in Millionenhöhe vornehmen. Auch der zeitliche Aufwand wäre hoch, da in jedem Kanton die Sozialabzüge und Tarife neu gestaltet werden müssten. Der Vollzugaufwand für die kantonalen Steuerbehörden ist massiv und kaum abschätzbar. Der Mehraufwand, zusätzliche 1.7 Mio. Steuererklärungen zu verarbeiten, wäre nicht verkraftbar. Auch der in diesem Zusammenhang diskutierte Einsatz von künstlicher Intelligenz ändert daran nichts. Betreffend Steuerbezug führt die Einführung der Individualbesteuerung ebenfalls zu einem Mehraufwand. Der Grund liegt in der Verdoppelung des Rechnungs- und Zahlungsverkehrs sowie den Betreibungen aufgrund der zwei getrennten

2/8

Steuerverfahren verheirateter Ehepaare. Die Kosten und der Ressourcenaufwand für den notwendigen Umbau für die 26 Kantone ist immens und im Verhältnis zum eigentlichen Ziel der Vorlage nicht vertretbar.

Die Kantone haben die Heiratsstrafe auf Stufe der Staats- und Gemeindesteuern durch geeignete tarifliche Massnahmen weitestgehend beseitigt. Diese tariflichen Massnahmen haben sich bewährt und stossen auf breite Akzeptanz. Dies gilt insbesondere für das im Kanton Thurgau etablierten System des Vollsplittings. Eine Verankerung der Individualbesteuerung würde diese bewährte und austarierte Ordnung stören, was auch die kantonale Tarifautonomie tangieren und eine Anpassung der Steuersysteme in 26 Kantonen erforderlich machen würde. Im Weiteren ist nicht einsichtig, weshalb ein umwälzender Systemwechsel vollzogen werden soll, wenn mit dem Splittingverfahren eine bewährte, verhältnismässige Variante zur Verfügung steht, welche die Heiratsstrafe ebenfalls beseitigen würde (vgl. S. 71 des erläuternden Berichts).

Im Gegensatz zum ordentlichen Veranlagungsverfahren werden bei der Quellensteuer die Ehegatten bereits nach geltendem Recht für das Erwerbseinkommen individuell besteuert. Unter diesem Gesichtspunkt würde die Umsetzung der Individualbesteuerung bei der Quellensteuer keine besonderen Probleme bereiten. Von den neu vorgeschlagenen Abzügen (Haushaltsabzug und Einkommensdifferenzabzug) könnte höchstens der Haushaltsabzug in die Quellensteuertarife eingerechnet werden. Wie im erläuternden Bericht in Ziffer 3.1.10 ausgeführt, würde dies aber bei den Arbeitgebenden zu mehr Aufwand in Form von Sachverhaltsabklärungen führen. Der vorgeschlagene Einkommensdifferenzabzug (Variante 2) lässt sich nicht in den Quellensteuertarifen abbilden, da die Einkommensverhältnisse dem Arbeitgebenden nicht bekannt sind (z.B. das Reineinkommen des Ehegatten). Wir begrüssen es daher, dass weder der Haushaltsabzug noch der Einkommensdifferenzabzug im Quellensteuertarif berücksichtigt werden. Die Neuregelung führt insgesamt für die Arbeitgebenden zu einer Vereinfachung, hingegen ist mit einem Anstieg von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen (NOV) zu rechnen.

Die mit einer Implementierung der Individualbesteuerung verbundenen Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte sind sehr hoch. Eine aufkommensneutrale Ausgestaltung bringt massgebliche steuerliche Mehrbelastungen für einen Teil der Ehepaare mit sich, die nicht mit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit übereinstimmen und sachlich nicht zu begründen sind.

Aufgrund der vorgenannten Gründe beantragen wir, für die direkte Bundessteuer ein Splittingverfahren einzuführen. Dies würde nicht zu einer Umwälzung des ganzen Steuersystems in 26 Kantonen mit sehr hohen Kosten führen. Zudem hat sich das Vollsplitting in den Kantonen bestens bewährt.

3/8

Betreffend die Variantenwahl wird eine reine Individualbesteuerung gemäss Variante 1 klar abgelehnt. Sie ist mit dem verfassungsmässigen Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht vereinbar und wäre verfassungswidrig. Sollte eine Individualbesteuerung eingeführt werden, was wir mit Nachdruck ablehnen, müsste mindestens Variante 2 mit einem Einkommensdifferenzabzug realisiert werden.

Wir halten die skizzierten Beschäftigungseffekte der Vorlage im Übrigen für unrealistisch. Erstens beschränkt sich die Schätzung der Beschäftigungseffekte auf die Reform bei der direkten Bundessteuer. Da die Kantone bei den Staats- und Gemeindesteuern bereits tarifliche Massnahmen zur Beseitigung und Milderung der Heiratsstrafe umgesetzt haben, dürften sich diesbezüglich positive Beschäftigungseffekte in Grenzen halten. Dies gilt umso mehr, als die direkte Bundessteuer bei einer überwiegenden Mehrheit der Steuerpflichtigen die viel kleinere steuerliche Belastung darstellt. Somit liegen insgesamt keine belastbaren Prognosen vor. Zweitens ist festzuhalten, dass die Steuerbelastung nicht das alleinige Motiv für den Beschäftigungsumfang von verheirateten Personen darstellt. Dieser Beschäftigungsgrad hängt auch von der persönlichen und finanziellen Situation des Ehepaares, des Kinderbetreuungsmodells aufgrund des Verwandtschaftssystems und der Flexibilität der Arbeitgeber ab. Mit dem steuerlichen Anreiz, dass verheiratete Personen, vornehmlich Frauen und Mütter, einen grösstmöglichen Beschäftigungsumfang aufnehmen sollen, wird drittens die freie Wahl des Familienmodells in übergriffiger Art und Weise eingeschränkt. Der Gesetzgeber sollte sich diesbezüglich in Zurückhaltung üben.

Die Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer werden auf rund 1 Mia. Franken geschätzt, wobei davon rund 200 Mio. Franken bei den Kantonen anfallen. Darin nicht eingerechnet sind allfällige Ausfälle in Zusammenhang mit dem Umbau des kantonalen Steuertarifs und wiederkehrende Personalkosten für die Bewältigung des massiv angestiegenen Mengengerüsts von zu prüfenden Steuererklärungen. Wird die Individualbesteuerung noch zwischen Einverdienerhepaaren und Zweiverdienerhepaaren austariert, werden noch höhere Ausfälle resultieren. Die Kosten für den unnötigen Systemumbau sind unverhältnismässig und nicht zu rechtfertigen. Sie werden auch nicht durch einen vermeintlichen Beschäftigungseffekt kompensiert werden, da dieser marginal ausfallen wird. Noch nicht berücksichtigt ist zudem der Wegfall der Solidarhaftung zwischen den Ehegatten, was zu weiteren Teilausfällen führen kann, insbesondere bei Ehepartnerinnen und Ehepartnern mit tiefen Zweiteinkommen.

Wir geben zu bedenken, dass es sich bei einem Ehepaar um eine wirtschaftliche Einheit handelt. Das kommt auch in anderen Rechtsgebieten zum Ausdruck. Die AHV-Altersrente bei Ehepaaren wird auf 150 % des Höchstbetrags der Altersrente begrenzt (Art. 35 Abs. 1 AHVG). Auch das Zivilrecht geht grundsätzlich von einer Wirtschaftseinheit aus, führt doch die Auflösung einer Ehe mit ordentlichem Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung zu einer Liquidation der ehelichen Vermögensmassen im Rahmen

der güterrechtlichen Auseinandersetzung. Auch in diversen kantonalen Erlassen ist die steuerliche Einheit der Ehepaare massgebend. Beispielsweise wird bei der Prüfung auf das gemeinsame Einkommen der Eltern gemäss der Veranlagung der Staats- und Gemeindesteuern abgestellt (§ 12 Abs. 1 Stipendienverordnung TG [RB 416.11]). Auch die individuelle Prämienverbilligung basiert auf der einfachen Steuer (§ 14 Abs. 1 Verordnung zum Gesetz über die Krankenversicherung [TG KVV; RB 832.10]).

Schliesslich werden auch auf die direkt betroffenen Ehepaare verschiedene Fragestellungen zukommen, weil sie bei der Einführung der Individualbesteuerung erstmals zwei Steuererklärungen ausfüllen und sich mit der Aufteilung ihrer gemeinsamen Einkommens- und Vermögenswerte auseinandersetzen müssen. Dies bedeutet eine unnötige Belastung hundertausender Bürgerinnen und Bürger durch den Staat, die sachlich nicht überzeugt und aufgrund besserer Varianten nicht erforderlich ist.

2. Detailbemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 8a E-DBG und Art. 3 Abs. 3 E-StHG

Die Zuordnung von Einkünften, Vermögenswerten und Abzügen nach den zivil- oder sachenrechtlichen Gegebenheiten sowie nach den gesetzlichen Anspruchsberechtigungen z.B. bei Rentenbeträgen ist als sachgerecht und zielführend zu beurteilen. Auch die Zuweisung der Gewinnungskosten zu den entsprechenden Einkünften ist relativ einfach zu handhaben, dürfte aber u.U. auch zu verzerrenden Verhältnissen führen, wenn die Gewinnungskosten vom anderen Ehepartner finanziert worden sind.

Art. 9 E-DBG und Art. 3 Abs. 3 E-StHG

Die Neuregelung der Steuersubstitution von minderjährigen Kindern unter elterlicher Sorge erweist sich grundsätzlich als sachgerecht. Bei ungleicher Einkommensverteilung der Eltern und hohen Einkünften und Vermögenswerten des Kindes erscheint die Steuersubstitution für den Elternteil mit dem geringeren Einkommen vor dem Hintergrund der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit allerdings in einem ungünstigen Verhältnis.

Art. 33 Abs. 3 E-DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. m E-StHG

Nach dem vorgeschlagenen Gesetzestext (der mit der Umschreibung im erläuternden Bericht nicht übereinstimmt) würden bei gemeinsamer elterlicher Sorge die gesamthaft geleisteten Kinderdrittbetreuungskosten zusammengerechnet und hälftig auf die Elternteile aufgeteilt. Für getrennte und geschiedene Elternteile hätte dies zur Folge, dass der Abzug der Kosten nicht demjenigen zusteht, der die Kosten trägt. Weiter muss eine Koordination der Einschätzung des einen Elternteils mit der Einschätzung des anderen El-

ternteils erfolgen, weil die Kenntnis der vom anderen Elternteil getragenen Betreuungskosten für die Einschätzung zwingend nötig ist. Es wird beantragt, dass der Abzug so auszugestaltet ist, dass bei gemeinsamer elterlicher Sorge jeder Elternteil die von ihm getragenen Kosten bis zum hälftigen Maximalbetrag geltend machen kann.

Art. 35 Abs. 1 lit. a und b E-DBG

Die Aufteilung des Kinderabzugs und des Versicherungsabzugs für Kinder soll bei gemeinsamer elterlicher Sorge grundsätzlich hälftig erfolgen. Neu soll beim Kinderabzug zwischen minderjährigen und volljährigen Kindern unterschieden werden. Bei volljährigen Kindern in Ausbildung soll der Abzug dem Elternteil mit den höheren finanziellen Leistungen zustehen. Die vorgeschlagene Regelung mit der Ermittlung der höheren Beiträge erfordert zwingend eine Verfahrenskoordination zwischen den Steuerelementen der Elternteile, damit die Kinderabzüge nicht doppelt geltend gemacht werden und korrekt zugeteilt werden kann, wer den Abzug von Fr. 9'000 und Fr. 6'500 geltend machen kann. Eine solche Koordination der Steuerelemente ist abzulehnen, da dies zu kompliziert ist und einer automatisierten Veranlagung entgegensteht. Der Kinderabzug für das volljährige Kind soll vielmehr (analog zum Kinderabzug für das minderjährige Kind) hälftig aufgeteilt werden, soweit beide Elternteile zum Unterhalt des volljährigen Kindes beitragen. Da die Kosten für volljährige Kinder in Erstausbildung höher sind als für minderjährige Kinder, kann der Abzug für volljährige Kinder auch erhöht werden.

Art. 35 Abs. 1 lit. c E-DBG

Für in ungetrennter Ehe lebende Ehegatten soll neu der Unterstützungsabzug zulässig sein. Ein solcher Abzug wäre folglich auch zwischen Konkubinatspartnern möglich. Bei einer Individualbesteuerung ist dies angebracht. Im zweiten Halbsatz ist „minderjährig“ zu streichen, sonst könnte für volljährige Kinder in Erstausbildung neben dem Abzug in lit. b von der gleichen steuerpflichtigen Person zusätzlich noch ein Unterstützungsabzug geltend gemacht werden. Die Spezifizierung betreffend geschiedene, gerichtlich oder tatsächlich getrenntlebende Ehegatten mit Unterhaltsbeiträgen ist unnötig und zu streichen, da sie bereits der gängigen Praxis entspricht. Sofern nach Variante 2 für Ehegatten ein spezieller Einkommensdifferenzabzug oder ein anderer spezieller Sozialabzug möglich sein soll, ist nicht zusätzlich noch der Unterstützungsabzug nach lit. c zu gewähren.

Art. 35 Abs. 1 lit. d E-DBG

Mit dem sogenannten „Haushaltsabzug“ soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei Mehrpersonenhaushalten Haushaltsvorteile resultieren. Der Sozialabzug soll allen Personen zustehen, die keine solche Haushaltsvorteile realisieren, d.h. Alleinste-

6/8

henden in Einpersonenhaushalten oder Alleinstehenden, die mit Kindern einen Haushalt führen, für die sie einen Kinderabzug beanspruchen können.

Mit der Einführung dieses Sozialabzugs wird ein potenzielles Missbrauchspotential geschaffen, da die Steuerbehörden diesen Abzug nur mit grossem und kaum vertretbarem Abklärungsaufwand überprüfen können, der ihnen trotz der Beweislast der steuerpflichtigen Personen für steuermindernde Tatsachen obliegt. Aus vollzugstechnischer Sicht ist daher von der Einführung Abstand zu nehmen.

Art. 36 E-DBG

Nach dem vorliegenden Bericht soll bei Variante 1 die Mehrheit der Steuerpflichtigen (rund 53 Prozent) steuerlich entlastet werden und nur für 12 Prozent eine Mehrbelastung resultieren. Bei der Individualbesteuerung hängt die Veränderung der Steuerbelastung massgebend von der Einkommensaufteilung zwischen den Eheleuten ab. Bei Variante 1 profitieren die Ehepaare mit gleichmässiger Einkommensverteilung am stärksten, wie eine Analyse des Zahlenmaterials auf der Webseite der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) ergibt. So soll nach Variante 1 ein Zweiverdienerehepaar mit einem Gesamteinkommen von Fr. 140'000, zu dem beide Ehegatten je zur Hälfte beitragen, neu eine direkte Bundessteuer von Fr. 1'651 bezahlen. Die Steuerentlastung des Zweiverdienerehepaares ohne Kinder beträgt im Vergleich zum geltenden Recht (Fr. 3'222) rund 49 Prozent. Im Gegensatz dazu müsste das Einverdienerehepaar mit einem Gesamteinkommen von Fr. 140'000 neu Fr. 6'061 direkte Bundessteuer entrichten. Dies entspricht gegenüber dem geltenden Recht (Fr. 4'279) einer steuerlichen Mehrbelastung von rund 42 Prozent. Zu den Verlierern zählen die Einverdienerehepaare oder Ehepaare mit einem tiefen Zweiteinkommen. Die Variante 1 kommt zwar der Individualbesteuerung am nächsten, führt aber bei Ehepaaren in vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnissen zu einer stossenden Ungleichbehandlung. Das vorgeschlagene Modell diskriminiert die Einverdienerehepaare gegenüber den Zweiverdienerehepaaren.

Bei Variante 2 sind im Vergleich zur Variante 1 nur 10 Prozent der Steuerpflichtigen von einer Mehrbelastung betroffen, obwohl der Tarif aufgrund des Einkommensdifferenzabzugs erhöht wird. Die Situation präsentiert sich bei dieser Variante mit veränderter Tarifstruktur und unter Berücksichtigung des Einkommensdifferenzabzugs bei Einverdienerehepaaren zwar etwas moderater. Bei einem Gesamteinkommen von Fr. 140'000 soll das Einverdienerehepaar neu eine direkte Bundessteuer von Fr. 5'202 entrichten. Dies entspricht gegenüber dem geltenden Recht (Fr. 4'279) einer steuerlichen Mehrbelastung von rund 22 Prozent. Demgegenüber profitiert das Zweiverdienerehepaar mit gleichmässiger Einkommensverteilung (50:50) immer noch von einer Steuerentlastung von 45 Prozent (direkte Bundessteuer von neu Fr. 1'756). Folglich zählen auch bei der Variante 2 die Einverdienerehepaare und Ehepaare mit tiefen Zweiteinkommen zu den

7/8

Verlierern, da der Einkommensdifferenzabzug die Belastungsdifferenz zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerhepaaren verringert, aber nicht in allen Fällen auszugleichen vermag. Am stärksten profitieren die Ehepaare mit gleichmässiger Einkommensverteilung. Der Einkommensdifferenzabzug mildert zwar den nachteiligen Effekt bei Einverdienerhepaaren, führt aber ebenfalls zu Ungleichbehandlungen.

Es wird beantragt, Art. 36 Abs. 2 lit. a DBG an die vorgeschlagene Änderung von Art. 35 Abs. 1 lit. b DBG anzupassen.

Art. 113 DBG (gestrichen)

Zur Eindämmung des extrem hohen Verwaltungsaufwandes wird vorgeschlagen, gleichwohl eine gemeinsame Steuererklärung der Ehepaare beizubehalten, insbesondere bei der Einführung eines Einkommensdifferenzabzugs. Eine gemeinsame Steuererklärung erlaubt es, die Aufteilung auf beide Ehepartner und den Einkommensdifferenzabzug in IT-gestützter Weise vorzunehmen.

Art. 147 Abs. 1 lit. d und 151 Abs. 3 E-DBG

Die explizit geregelten Korrekturmöglichkeiten von nachträglichen Veränderungen des Reinvermögens des einen Ehepartners der rechtskräftigen Veranlagungen des anderen Ehepartners erweisen sich als sachgerecht.

3. Umsetzungshorizont

Bei einer Einführung der Individualbesteuerung müsste nach der Verabschiedung der Bundesvorlage auch auf kantonaler Ebene das Kernelement der Steuertarife in einem ordentlichen politischen Gesetzesprozess mit Vernehmlassungsverfahren und unter Einbezug der Gemeinden festgelegt werden. Ausserdem müsste diskutiert werden, ob und inwieweit auch in den weiteren Rechtsgebieten, die heute auf dem Grundsatz der Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft beruhen, Anpassungen vorgenommen werden sollen.

Dafür und für die anschliessende technische Umstellung auf allen Staatsebenen und Rechtsgebieten wäre eine Umsetzungsfrist von mindestens 10 Jahren nötig (die ESTV ging 2016 von einer Umsetzungsphase von 10 Jahren aus).

4. Fazit

Angesichts der Mehrbelastung von Ehepaaren in Alleinverdienerkonstellationen oder mit tiefen Zweiteinkommen, die vor dem Hintergrund der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sachlich nicht gerechtfertigt ist, der nicht gerechtfertigten Tarifsysteemumstellungen und Gesetzesanpassungen in 26 Kantonen, des massiven

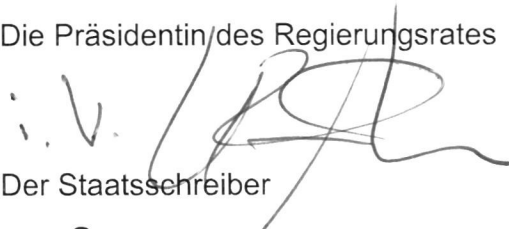
8/8

Vollzugaufwands und der Umsetzungskosten sowie der drohenden, nicht verkraftbaren Steuerausfälle, ist die Beseitigung der Heiratsstrafe mit einer verhältnismässigeren Massnahme wie dem Splittingverfahren gemäss dem erläuternden Bericht zur Individualbesteuerung zu erreichen.

Die Einführung einer Individualbesteuerung wird nachdrücklich abgelehnt.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin/des Regierungsrates



Der Staatschreiber

