

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNE
UND FINANZDIREKTOREN**

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Vorsteherin EFD
Bernhof
3003 Bern

Bern, 27. Januar 2023

Bundesgesetz über die Individualbesteuerung. Vernehmlassungsstellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Brief vom 2. Dezember 2022 eröffnete der Vorsteher EFD die randvermerkte Vernehmlassung. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 27. Januar 2023 mit der Vorlage befasst und nimmt wie folgt Stellung:

- 1 Die Gleichstellung von Mann und Frau muss bei der Besteuerung von natürlichen Personen auf Bundesebene gewährleistet sein. Auf Ebene der Kantonssteuern wurden verschiedene Massnahmen umgesetzt, um die Auswirkungen der Heiratsstrafe erfolgreich zu korrigieren. Die FDK ist der Ansicht, dass die Vorlage zur Einführung der Individualbesteuerung zu viele neue Ungleichheiten und Probleme verursacht. Sie spricht sich mehrheitlich gegen die geplante Einführung der Individualbesteuerung auf Bundes- und Kantonsebene aus und fordert eine Lösung, die auf der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren basiert und die Heiratsstrafe beseitigt.
- 2 Die Ehe als wirtschaftliche Gemeinschaft ist auch steuerlich zu berücksichtigen. Zwar ist es möglich, die Leistungsfähigkeit des einzelnen Ehegatten via Korrektive der Individualbesteuerung zu berücksichtigen, um akzeptable Belastungsrelationen zu erreichen. Dies hat jedoch zur Folge, dass zwei Ziele der Vorlage nicht erreicht werden: nämlich das Ziel der finanziellen Tragbarkeit der Vorlage für die Kantone und das Bestreben, die Komplexität des heutigen Systems nicht übermässig zu erhöhen. Ausserdem bestehen Zweifel an den im Falle einer Umsetzung der Vorlage erwarteten Beschäftigungseffekten. Es wäre viel einfacher, schneller und effizienter, sich an den kantonalen Modellen zu orientieren, um die Heiratsstrafe auf Bundesebene zu korrigieren. Dies hätte den Vorteil, dass die Kantone ihre kantonalen Systeme beibehalten könnten und das problematische Besteuerungssystem – dasjenige des Bundes – korrigiert werden könnte. Die FDK ist somit der Ansicht, dass Korrekturen bei der direkten Bundessteuer analog zu den kantonalen Systemen beispielsweise mittels Splittingverfahren, Tarifkorrekturen oder einem Familienquotientensystem umzusetzen sind. Dies gilt auch für die Berücksichtigung des Steuerföderalismus und der kantonalen Kompetenzen.

- 3 Sollte trotzdem ein Systemwechsel zur Individualbesteuerung weiterverfolgt werden, ist die Variante 2 der Vernehmlassungsvorlage vorzuziehen. Des Weiteren ist das System der Paarbebesteuerung auf Bundes- und Kantonsebene im Sinne des verfassungsmässigen Auftrags formell harmonisiert auszugestalten. Die administrativen Aufwendungen der Kantone sind im Sinne einer vollzugstauglichen Ausgestaltung der Gesetzgebung zu berücksichtigen und für den Übergang eine Frist von mindestens 10 Jahren einzuräumen.

1. Grundsätzliches

- 4 Die Bestrebungen des Bundesrats zur Beseitigung der Heiratsstrafe auf Ebene der direkten Bundessteuer und die Stärkung der Erwerbsanreize für Zweitverdiener sind grundsätzlich zu begrüssen.
- 5 Die Individualbesteuerung hat den Vorteil, dass Ehepaare und unverheiratete Paare gleich besteuert werden, womit die sog. «Heiratsstrafe» entfällt. Durch die getrennte Besteuerung wird der Anreiz für die Erwerbstätigkeit beider Ehepartner erhöht, was die Chancengleichheit der Geschlechter fördert. Die Gleichberechtigung wird auch dadurch gefördert, dass die Ehepartner ihre Rechte und Pflichten eigenständig ausüben können und über ihre eigene wirtschaftliche Lage selbständig Rechenschaft ablegen. Weiter ermöglicht die Individualbesteuerung ein vollständig geschlechtsneutrales Steuerverfahren.
- 6 Ein Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung zählte bisher bei vielen Kantonen nicht zur bevorzugten Reformvariante. In vielen Rechtsgebieten werden die Ehegatten als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet. Die bisherige Zusammenrechnung der Einkommen und Vermögen von Ehegatten und Kindern unter elterlicher Sorge berücksichtigt dies. Die Leistungsfähigkeit des Einzelnen innerhalb der wirtschaftlichen Einheit sollte nicht losgelöst von derjenigen der Gemeinschaft betrachtet werden. Wenn die Individualbesteuerung Ehegatten wie unverheiratete Personen behandelt, lässt sie dies ausser Betracht.
- 7 Die Beseitigung der Heiratsstrafe liesse sich auf Bundesebene durch einfachere Lösungsansätze wie beispielsweise einem Splittingverfahren oder Tarifkorrekturen schneller erzielen als mit der Einführung der Individualbesteuerung, die eine Anpassung der Steuersysteme in 26 Kantonen erfordert.
- 8 Dass die Individualbesteuerung starke positive Beschäftigungseffekte auslöst, ist fraglich. Der Entscheid, erwerbstätig zu sein bzw. das Arbeitspensum zu erhöhen, hängt weniger von den Steuerfolgen, sondern mehr von anderen Gegebenheiten (Angebot der Kinderbetreuung, Stellenangebot, Vereinbarkeit von Familie und Beruf) ab.
- 9 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 nicht zu bewältigen und würde zu Problemen bei interkantonalen Steuerausscheidungen sowie zu einer massiven Entharmonisierung führen und die Komplexität des Steuersystems erhöhen. Somit müssten alle Kantone ihre Gesetzgebung und Vollzugsbestimmungen ändern und entsprechende IT-Anpassungen vornehmen. Der zeitliche Aufwand wäre sehr hoch, da in jedem Kanton die Sozialabzüge und Tarife grundlegend neu gestaltet werden müssten. Zudem würde der Systemwechsel sehr hohe Kosten verursachen (Personalkosten, IT-Kosten).
- 10 **Nach Abwägung der Vor- und Nachteile spricht sich die FDK mehrheitlich für die bestehende gemeinschaftliche Besteuerung aus.**

2. Bemerkungen zur Umsetzung von Varianten 1 und 2

- 11 Wir begrüssen es, dass in der vorgeschlagenen Individualbesteuerung gemäss Vernehmlassungsvorlage die Zuteilung der Einkommens- und Vermögensteile auf die Steuerpflichtigen nach den zivilrechtlichen Verhältnissen erfolgt. Eine andere Zuteilung würde zu grossen rechtlichen und praktischen Problemen bei der Veranlagung der Steuerpflichtigen führen. Weiter wird als sinnvoll erachtet, dass die Zuteilung der Abzüge, insbesondere der kinderbezogenen Abzüge, in der Regel pauschal oder durch hälftige Aufteilung erfolgt, was eine möglichst unabhängige Veranlagung der Steuerpflichtigen erleichtert. Es wird daher begrüsst, dass – insbesondere mit Variante 1 – eine möglichst reine Individualbesteuerung vorgeschlagen wird, damit die Steuerpflichtigen die Steuererklärung selbständig ausfüllen können und die Steuerverfahren der Steuerpflichtigen möglichst unabhängig durchgeführt werden können.
- 12 Sollte sich das Modell der Individualbesteuerung gegenüber der Familienbesteuerung durchsetzen, hat dies weitreichende Folgen für die Ehepaare. Nach dem vorgeschlagenen Modell sollen Ehepaare wie unverheiratete Paare besteuert werden und müssen infolgedessen künftig zwei getrennte Steuererklärungen ausfüllen. Beim erstmaligen Ausfüllen müssen sich diese Ehepaare gezwungenermassen mit der Aufteilung ihrer gemeinsamen Einkommens- und Vermögenswerte auseinandersetzen. Da die meisten Paare dem Zivilstand der Errungenschaftsbeteiligung unterstehen, stellen sich für sie verschiedene Fragen bei der Zuordnung des Vermögens auf die jeweiligen Gütermassen. Durch die getrennte Steuerdeklaration der Ehepaare steigt für die Steuerbehörden die Anzahl der neu zu bearbeitenden Steuerdossiers gesamtschweizerisch um über 1,7 Millionen. Dies führt zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Da es sich beim Veranlagungsverfahren, um ein Massengeschäft handelt, können diese zusätzlichen Steuerdossiers nur mit einem hohen Automatisierungsgrad effizient erledigt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine einfache Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen mit pauschalierten Abzügen vorausgesetzt, die keine Koordination mit dem Steuerdossier des anderen Ehegatten verlangt. Das Veranlagungsverfahren gestaltet sich erfahrungsgemäss bereits nach geltendem Recht für getrenntlebende, geschiedene oder unverheiratete Paare mit gemeinsamen Kindern aufgrund der Aufteilung der kinderrelevanten Abzüge auf die beiden Elternteile und/oder bei Liegenschaften im Miteigentum als sehr aufwändig. Diese Konstellationen machen eine Verfahrenskoordination praktisch unumgänglich, damit beispielsweise keine Abzüge und keine Vermögenswerte vergessen gehen oder doppelt aufgeführt werden. Solche Fälle lassen sich trotz fortschreitender Digitalisierung und softwaretechnischer Unterstützung nicht vollständig automatisiert erledigen.
- 13 Nicht zu vergessen ist auch der damit verbundene Initialaufwand für die Steuerbehörden. Dazu zählen die Gesetzesänderung in den Kantonen, die IT-technische Umstellung auf das System der Individualbesteuerung, die Information der Steuerpflichtigen und die Koordination der Veranlagungsverfahren im ersten Jahr, um sicherzustellen, dass auch nach dem Systemwechsel alle Einkommens- und Vermögensteile deklariert werden.
- 14 Auch beim Steuerbezug führt die Einführung der Individualbesteuerung zu einem Mehraufwand. Der Grund liegt in der Verdoppelung des Rechnungs- und des Zahlungsverkehrs sowie den Betreibungen aufgrund der zwei getrennten Steuerverfahren verheirateter Ehepaare.

- 15 Nach dem erläuternden Bericht (Ziffer 3.1.12) gerät das Steuerrecht bei Einführung der Individualbesteuerung in einen «systemischen» Widerspruch zu anderen Rechtsgebieten. Diese betrachten die Ehe weiterhin als Wirtschaftsgemeinschaft. So basieren z. B. die Berechnungen für die Prämienverbilligungen auf dem Familieneinkommen und -vermögen. Diese Faktoren können heute der gemeinsamen Steuerveranlagung entnommen werden. Müssten diese künftig aus verschiedenen Steuerveranlagungen entnommen werden, würden dies die Kantone nicht nur bei der Prämienverbilligung, sondern auch in anderen Rechtsgebieten (Stipendienwesen, Kita-Beiträge, Ergänzungsleistungen (EL), usw.) durch einen merklichen Mehraufwand spüren. Unter Umständen würden sich auch in diesen Bereichen grundlegende Diskussionen und Anpassungen aufdrängen.
- 16 Die heutige Faktorenaddition bei der Familienbesteuerung hat zur Folge, dass die zivilrechtlichen, insbesondere familien- und obligationenrechtlichen Verhältnisse und Vermögensverschiebungen zwischen den Ehegatten für die Steuerbemessung während intakter Ehe unbeachtlich sind. Würde man die Individualbesteuerung einführen, so wären auch Rechtsgeschäfte unter den Eheleuten, wie z. B. Darlehen, neu steuerlich relevant. Heute ist dies nur bei Konkubinatspaaren der Fall. Dies würde zu zusätzlichem Abklärungs- und Koordinationsaufwand führen und auch Möglichkeiten zur Steueroptimierung bieten.
- 17 Die Variante 2 sieht einen degressiv verlaufenden Einkommensdifferenzabzug vor. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass weitere Personen von dem erzielten Einkommen unterhalten werden müssen. Eine steuerliche Berücksichtigung der unterschiedlichen Einkommen der Ehegatten auch im Rahmen einer Individualbesteuerung wird von der FDK im Hinblick auf die Belastungsrelationen als notwendig erachtet. Der vorgeschlagene Einkommensdifferenzabzug steht dem Ehegatten mit dem höheren Einkommen zu und hängt direkt vom Reineinkommen des anderen Ehegatten ab. Auch bei dieser Variante stellen sich wesentliche Probleme namentlich im Hinblick auf den Vollzug. Falls die Individualbesteuerung weiterverfolgt wird, sollte jedoch die Variante 2 vertieft werden. Allenfalls könnte die Berücksichtigung der unterschiedlichen Einkommen der Ehegatten im Rahmen eines pauschalen Sozialabzugs, welcher keine zwingende Koordination der Deklaration und Verfahren der Ehegatten bedingt, geprüft werden.

3. Finanzielle Auswirkungen

- 18 Der Bundesrat rechnet bei der Umsetzung der Individualbesteuerung mit geschätzten Mindereinnahmen von 1 Milliarde Franken. Da die Kantone mit 21,2 Prozent an der direkten Bundessteuer partizipieren, haben diese rund 200 Millionen Franken zu übernehmen. Sie müssen die Vorlage im kantonalen Recht ebenfalls umsetzen. Wie sich die Umsetzung der Individualbesteuerung finanziell auf die Kantone auswirken wird, ist schwierig abzuschätzen, weil die Ausgangslage kantonal sehr unterschiedlich ist. Für die Kantone bieten sich zur Festlegung des Steuertarifs und der Ausgestaltung von Abzügen zwar verschiedene Stell-schrauben. Trotzdem sind auch auf kantonaler Ebene erhebliche Steuerausfälle zu erwarten. Ausserdem müssen rund 1,7 Mio. zusätzliche Steuere dossiers bearbeitet werden, die nur mit weiteren Personalressourcen zu bewältigen sind. Und schliesslich wird die Umsetzung auch bei der Steuer software zu umfangreicheren Anpassungen führen (Steuerregister, Migration von Daten, Archivierung, Deklarationslösung usw.). Die hierfür notwendigen Personal- und IT-Kosten lassen sich nicht abschätzen, werden aber hoch sein und eine bessere Berücksichtigung dieser Kosten durch den Bund erfordern.

4. Umsetzungshorizont

- 19 Bei einer Einführung der Individualbesteuerung müsste nach Verabschiedung der Bundesvorlage auch auf kantonaler Ebene das Kernelement der Steuertarife in einem ordentlichen politischen Gesetzesprozess mit Vernehmlassungsverfahren und 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.
- 20 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).

5. Zusammenfassung

- 21 Die Gesetzesvorlage ist geeignet, die Heiratsstrafe abzuschaffen, Erwerbsanreize zu schaffen und die Chancengleichheit zu fördern. Variante 1 erscheint im Vollzug einfacher, Variante 2 trägt jedoch dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser Rechnung und ist deshalb vorzuziehen. Das Preisschild für diese Veränderung ist hoch. Für die direkte Bundessteuer liegt es momentan bei 1 Milliarde Franken (Fr. 800 Mio. Bund und Fr. 200 Mio. Kantone), wobei erhebliche Mindereinnahmen bei den Kantonen und Gemeinden hinzukommen können. Denn 26 Kantone müssen ihre Gesetze sowie Tarifsysteme anpassen und gewisse Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit der progressiv ausgestalteten Steuertarife in Kauf nehmen. Hinzu kommen 1,7 Millionen mehr Steuererklärungen und ein nicht zu unterschätzender Umsetzungsaufwand. 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.
- 22 Wie die Vorgeschichte zur Ehepaar- und Familienbesteuerung zeigt, gibt es kein einfaches Patentrezept für ein ausgewogenes System, das allen Anspruchsgruppen gerecht wird. Jede tiefgreifende Reform im Steuersystem löst politische Grundsatzdebatten über die Stossrichtung der einzuschlagenden Steuerstrategie und die Verteilungswirkungen nach Einkommensgruppen aus. Die aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotenen Korrekturen stehen vollzugstechnisch im Widerspruch zu einer Vereinfachung des Steuersystems und der Einkommensdifferenzabzug beeinträchtigt die Zielsetzung, neue Arbeitsanreize zu schaffen.
- 23 Die Steuerbelastung von Ehepaaren bemisst sich nach geltendem Verständnis nach deren Gesamteinkommen und kann für jeden Ehegatten nicht ohne Berücksichtigung der die beiden Ehegatten verbindenden Gemeinschaft bestimmt werden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die getrennte Besteuerung vor allem für Zweiverdienerehepaare mit gleichmässiger Einkommensaufteilung vorteilhaft ist, dabei aber eine stossende Ungleichheit zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerehepaaren schaffen kann. Diese Ungleichheit lässt sich mit entsprechenden Korrekturen nur teilweise lindern, unabhängig davon, welche Variante gewählt wird. Die Einführung der Individualbesteuerung führt bei beiden Varianten zu einem Mehraufwand im Vollzug.
- 24 **Nach Ansicht einer Mehrheit der FDK überwiegen die Vorteile des bisherigen Systems der Familienbesteuerung auf kantonaler Ebene. Daran ist festzuhalten und der Wechsel zu einer Individualbesteuerung abzulehnen. Die Beseitigung der Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer, kann rascher und in Übereinstimmung mit den kantonalen Bemühungen erfolgen. Sollte die Individualbesteuerung weiterverfolgt werden, wäre die Variante 2 der Vernehmlassungsvorlage zu vertiefen.**

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Präsident:



Regierungspräsident Ernst Stocker

Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

Kopie (per E-Mail)

- vernehmlassungen@estv.admin.ch
- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK