



2023.00828

P.P. CH-1951  
Sion

A

Poste CH SA

Frau Bundesrätin  
Karin Keller-Sutter  
Eidg. Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern



Referenzen MA  
Datum 8. März 2023

## Vernehmlassungsverfahren betreffend das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Brief vom 2. Dezember 2022 eröffnete der Vorsteher EFD die randvermerkte Vernehmlassung. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns gerne wie folgt.

### 1. Allgemeines

Auf Ebene der Kantonssteuern wurden verschiedene Massnahmen umgesetzt, um die Auswirkungen der Heiratsstrafe erfolgreich zu korrigieren. Zusammen mit der Mehrheit der Kantone und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) sind wir Ansicht, dass die Vorlage zur Einführung der Individualbesteuerung zu viele neue Ungleichheiten und Probleme verursacht und sprechen uns gegen die geplante Einführung der Individualbesteuerung auf Bundes- und Kantonsebene aus. Wir beantragen eine Lösung, die auf der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren basiert und so die Heiratsstrafe beseitigt.

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 auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel. 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 als problematisch eingestufte Besteuerungssystem des Bundes korrigiert werden könnte.

→ **Wir sind somit der Ansicht, dass Korrekturen bei der direkten Bundessteuer analog zu den kantonalen Systemen beispielsweise mittels Splittingverfahren, Tarifkorrekturen, einem Familienquotientensystem oder wie in unserem Kanton mit einem Steuerrabatt umzusetzen sind. Sollte der Bundesrat kein in den Kantonen bewährtes System übernehmen, könnte auch das System der alternativen Steuerberechnung, wie dies vom Bundesrat bereits 2012 vorgeschlagen wurde, in Betracht gezogen werden.**

Sollte trotzdem ein Systemwechsel zur Individualbesteuerung weiterverfolgt werden, ist die Variante 2 der Vernehmlassungsvorlage vorzuziehen.



Des Weiteren ist das System der Paarbesteuerung auf Bundes- und Kantonebene 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.

## 2. Grundsätzliches

Die Bestrebungen des Bundesrats zur Beseitigung der Heiratsstrafe auf Ebene der direkten Bundessteuer und die Stärkung der Erwerbsanreize für Zweitverdiener sind grundsätzlich zu begrüssen. 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.

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. 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. Auch eine Verbesserung des Fachkräftemangels, wie dies die Befürworter einer Individualbesteuerung oft herausstreichen, ist aus obigen Überlegungen aus unserer Sicht fraglich.

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 zusätzlich erhöhen. Somit müssten alle Kantone ihre Gesetzgebung und Vollzugsbestimmungen ändern und umfangreiche Anpassungen in der Informatik vornehmen. Der zeitliche Aufwand wäre sehr hoch, da in jedem Kanton die Sozialabzüge und Tarife grundlegend neugestaltet werden müssten. Zudem würde der Systemwechsel sehr hohe Kosten (Personal, Informatik) in den Kantonen verursachen. Im Sinne des Verursacherprinzips hätte sich aus unserer Sicht der Bund an den Kosten dieser neu zu entwickelnden Systeme massgeblich zu beteiligen. **→ Nach Abwägung der Vor- und Nachteile sprechen wir uns klar für die bestehende gemeinschaftliche Besteuerung aus.**

## 3. Bemerkungen zur Umsetzung von Varianten 1 und 2

Wir begrüssen es, dass in der vorgeschlagenen Lösung zur einer möglichen Individualbesteuerung 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.

Sollte sich das Modell der Individualbesteuerung gegenüber der Familienbesteuerung durchsetzen, hätte 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 ihres gemeinsamen Einkommens und der Vermögenswerte auseinandersetzen.

Da die meisten Paare dem Zivilstand der Errungenschaftsbeteiligung unterstehen, würden sich für sie verschiedene Fragen bei der Zuordnung des Vermögens auf die jeweiligen Gütermassen

stellen. Durch eine getrennte Steuerdeklaration der Ehepaare würde für die Steuerbehörden die Anzahl der neu zu bearbeitenden Steuerdossiers gesamtschweizerisch um über 1,7 Millionen ansteigen. Dies führt zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Da es sich beim Veranlagungsverfahren, um ein Massengeschäft handelt, könnten diese zusätzlichen Steuerdossiers nur mit einem hohen Automatisierungsgrad effizient erledigt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre eine einfache Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen mit pauschalieren Abzügen vorzusetzen, 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.

Nicht zu vergessen wäre auch der damit verbundene Initialaufwand für die Steuerbehörden. Dazu zählen die Gesetzesänderung in den Kantonen, die IT-technische Umstellung auf ein 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.

Auch beim Steuerbezug würde die Einführung der Individualbesteuerung zu einem Mehraufwand führen. Der Grund liegt in der Verdoppelung des Rechnungs- und des Zahlungsverkehrs (Akontozahlungen, Schlussabrechnungen, Rückzahlungen usw.) sowie den Betreibungen aufgrund der zwei getrennten Steuerverfahren verheirateter Ehepaare.

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 - was uns nur logisch erscheint - würden dies die Kantone nicht nur bei der Prämienverbilligung, sondern auch in anderen Rechtsgebieten (Stipendienwesen, Kita-Beiträge, Ergänzungsleistungen (EL), usw.) durch einen erheblichen Mehraufwand spüren. Unter Umständen würden sich auch in diesen Bereichen grundlegende Diskussionen und Anpassungen aufdrängen.

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.

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. 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 diese Variante 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.

#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

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 eine Umsetzung der Individualbesteuerung finanziell auf die Kantone auswirken würde, 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 Stellschrauben. Trotzdem wären auch auf kantonaler Ebene erhebliche Steuerausfälle zu erwarten. Ausserdem müssen rund 1,7 Mio. zusätzliche Steuerdossiers bearbeitet werden, die nur mit weiteren Personalressourcen zu bewältigen sind. Schliesslich wird die Umsetzung auch bei den Steuerprogrammen zu umfangreicheren Anpassungen führen (Steuerregister, Migration von Daten, Archivierung, Deklarationslösung usw.). Die hierfür notwendigen Personal- und IT-Kosten lassen sich nicht abschätzen, würden aber hoch sein.

## 5. Umsetzungshorizont

Bei einer allfälligen 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. 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).

## 6. Zusammenfassung

Die Gesetzesvorlage wäre wohl geeignet, die Heiratsstrafe auf Bundesebene abzuschaffen 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 wäre deshalb grundsätzlich vorzuziehen. **Das Preisschild für diese Veränderung wäre aber hoch. Für die direkte Bundessteuer läge 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 zusätzlicher Steuererklärungen und ein nicht zu unterschätzender Umsetzungsaufwand. Schliesslich würden 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 müssten.

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.** 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 eine getrennte Besteuerung vor allem für Zweiverdienerhepaare mit gleichmässiger Einkommensaufteilung vorteilhaft wäre, dabei aber eine stossende Ungleichheit zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerhepaaren geschaffen würde. Diese Ungleichheit liesse sich mit entsprechenden Korrekturen nur teilweise lindern, unabhängig davon, welche Variante gewählt wird. Eine Einführung der Individualbesteuerung würde bei beiden Varianten zu einem Mehraufwand im Vollzug führen.

**Nach unserer Ansicht 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. Alternativ könnte auch das System der alternativen Steuerberechnung, wie dies vom Bundesrat bereits 2012 vorgeschlagen wurde, in Betracht gezogen werden.**

**Sollte die Individualbesteuerung trotzdem weiterverfolgt werden, wäre die Variante 2 der Vernehmlassungsvorlage zu vertiefen.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Staatsrates

Der Präsident

  
Roberto Schmidt



Die Staatskanzlerin

  
Monique Albrecht

Kopie an [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)