

Per E-Mail:

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Eigerstrasse 65
3003 Bern

E-Mail-Adresse: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, 15. März 2023

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 2. Dezember 2022 in rubrizierter Angelegenheit und bedanken uns für die Möglichkeit, zum Bundesgesetz über die Einführung der Individualbesteuerung Stellung nehmen zu können.

1 Zusammenfassung

EXPERTsuisse setzt sich explizit für eine Besteuerung ein, die unabhängig vom Zivilstand erfolgt. Damit soll insbesondere die durch die starke Progression bei der direkten Bundessteuer verursachte Ungleichbehandlung von verheirateten Doppelverdienern beseitigt werden. Als Branchen- und Berufsverband unterstützen wir jede Vorlage, die positive Erwerbsanreize schafft. In diesem Sinn stellt die vorgeschlagene Individualbesteuerung eine Möglichkeit dar, diese Ziele zu erreichen. Das Prinzip der Einteilung der Einkünfte und Abzüge der steuerpflichtigen Person nach den zivilrechtlichen Verhältnissen geht in die richtige Richtung. Im Grundsatz scheinen beide Varianten vertretbar, wenn auch die Variante 1 den Vorzug verdient, da sie den Grundsatz der zivilstandsneutralen Besteuerung konsequent umsetzt, negative Erwerbsanreize vermeidet und in der praktischen Umsetzung weniger aufwändig ist. Es ist jedoch fraglich, ob die Individualbesteuerung allein den gewünschten positiven Beschäftigungseffekt erzielt. Die regulatorischen und betrieblichen Rahmenbedingungen müssten insgesamt verbessert werden. Letztlich ist deshalb unklar, inwieweit die im Erläuternden Bericht

erwähnten, internationalen empirischen Studien herbeigezogen werden können, um die Gröszenordnung des Beschäftigungseffekts zu schätzen.

2 Einleitende Bemerkungen

Die Vorlage zur Individualbesteuerung wirft heikle und umstrittene gesellschaftspolitische Fragen auf.

Seit dem 1984 gefällten Bundesgerichtsentscheid in Sachen Hegetschweiler ist bekannt, dass die mit dem geltenden System der Familienbesteuerung verbundene steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber unverheirateten Paaren verfassungswidrig ist. In neuerer Zeit wird zudem auf eine weitere Problematik hingewiesen, nämlich die negativen Erwerbsanreize, die das geltende System insbesondere für verheiratete Zweitverdienende setzen soll. Da dies mehrheitlich Frauen betrifft, ist dies der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern abträglich.

EXPERTsuisse als Fach- und Berufsverband befasst sich auch mit der Frage des Nachwuchs- und Fachkräftemangels. In diesem Sinne unterstützt sie ausdrücklich jedes Projekt, das positive Erwerbsanreize schafft.

Die Steuerbelastung spielt zweifellos eine Rolle bei der Entscheidung des Paares, das Arbeitspensum jedes Ehepartners beizubehalten bzw. nach der Heirat, vor allem aber nach der Geburt eines Kindes, weiterhin erwerbstätig zu bleiben. Zu beachten ist dabei die äusserst starke Progression bei der direkten Bundessteuer, denn je stärker die Progression der Einkommenssteuer ist, umso höher ist der Steuerbelastungsunterschied und damit die steuerliche Benachteiligung von Zweiverdienerehepaaren im Vergleich zu unverheirateten Personen.

Es ist jedoch fraglich, ob allein durch die vorgeschlagene Vorlage der gewünschte Beschäftigungseffekt erzielt werden kann. Die Steuerbelastung ist nicht das einzige Kriterium: die regulatorischen und betrieblichen Rahmenbedingungen (wie ausreichende und insbesondere preiswerte und qualitativ gute Betreuungsmöglichkeiten, die Möglichkeit für beide Elternteile in Teilzeit zu arbeiten und vor allem die Möglichkeit, sich die Arbeit flexibel einteilen zu können) müssen insgesamt verbessert werden.

Bei der Analyse des Beschäftigungseffekts muss auch berücksichtigt werden, dass, wenn ein Elternteil aufgrund günstiger Rahmenbedingungen die Arbeitsquote erhöht, der andere Elternteil das Pensum möglicherweise entsprechend senken wird. Zudem hängt die Möglichkeit, die Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen oder zu erhöhen, nicht nur vom Willen der betroffenen Person ab, sondern auch sehr stark von ihrem Alter, ihrer Ausbildung und ihren Fähigkeiten.

Es ist wichtig zu erwähnen, dass die Kantone steuerliche Massnahmen ergriffen haben, um die Heiratsstrafe abzuschwächen. Der Übergang zur Individualbesteuerung auf kantonaler und kommunaler Ebene wird höchstwahrscheinlich zu einer deutlichen Erhöhung der Gesamtsteuerlast für Einverdienerehepaare aber auch für Zweiverdienerehepaare mit ungleicher Einkommensverteilung führen. Letztlich ist daher unklar, inwieweit, unter Berücksichtigung der obenerwähnten Punkte, die im Erläuternden Bericht angeführten, internationalen empirischen Studien herbeigezogen werden können, um die Grössenordnung des Beschäftigungseffekts zu schätzen.

Die Einführung der Individualbesteuerung wird oft damit begründet, dass dieses System in mehreren Ländern angewendet wird. EXPERTsuisse ist der Ansicht, dass solche Vergleiche mit Vorsicht vorgenommen werden müssen. Es trifft zwar zu, dass die Individualbesteuerung in Europa weit verbreitet ist. Allerdings sind die Steuersysteme der betreffenden Länder nicht mit dem in der Schweiz angewandten System vergleichbar. Einige Länder kennen nämlich eine Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens (teilweise ohne Notwendigkeit der Einreichung einer Steuererklärung), eine Flat Tax Rate oder ein System, das Subventionen gegenüber der Gewährung von generellen und sozialen Abzügen bevorzugt. Angesichts unseres Steuersystems wird der Aufwand zur Umsetzung der Individualbesteuerung deutlich höher sein.

Die Umsetzung der Individualbesteuerung wird zu einem Mehraufwand für die Verwaltung, die Steuerpflichtigen, aber auch für die Beratungsbranche führen. Einerseits wird die Individualbesteuerung Steuerplanungsmöglichkeiten mit sich bringen und andererseits wird die Beratungsbranche deutlich mehr Steuererklärungen zu bearbeiten haben.

Bei Einführung der Individualbesteuerung muss daher ein möglichst praktikables und einfaches System der Familienbesteuerung gefunden werden. Dieses sollte nicht nur der heutigen

sozialen Realität, sondern auch jener künftiger Generationen Rechnung tragen. Darüber hinaus sind die verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten.

3 Soziale Realität

Während ausgangs des letzten Jahrhunderts die traditionellen Einverdienerehepaare stark überwiegen, stehen in der Schweiz heutzutage etwa 375'000 Einverdienerehepaaren rund doppelt so viele, nämlich 840'000 Zweiverdienerehepaare gegenüber.¹ Vor diesem Hintergrund scheint es richtig, wenn der Fokus auf die Besteuerung der zahlenmässig im Vordergrund stehenden Zweiverdienerehepaaren liegt. Die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende zu beseitigen, hat somit an Bedeutung gewonnen. Der vorgeschlagene Wechsel zur Individualbesteuerung trägt dieser Entwicklung Rechnung und ist daher mit den in der Einleitung erwähnten Vorbehalten zu begrüssen.

Der Wechsel zur Variante 1 (ohne Korrektiv für Eineinkommensehepaare) wäre der logische Schritt. Es ist anzunehmen, dass die Anzahl an Zweiverdienerehepaaren in Zukunft noch zunehmen wird, erst recht, wenn die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende abgebaut sind.

Angesichts der demografischen Ausgangslage scheint aber auch die Variante 2 (mit Korrektiv für Eineinkommensehepaare) vertretbar. Es ist nachvollziehbar, für Eineinkommensehepaare ein Korrektiv vorsehen zu wollen. Denn die Individualbesteuerung benachteiligt Eineinverdienerehepaare gegenüber Zweiverdienerehepaaren, da erste bei gleichem Gesamteinkommen progressionsbedingt stärker belastet werden als letztere.

4 Rechtliche Rahmenbedingungen

In rechtlicher Hinsicht sollte das einzuführende System sowohl mit der Bundesverfassung als auch mit den internationalen Verpflichtungen in Einklang stehen. Im Vordergrund stehen Gleichbehandlungsaspekte. Der Wechsel zur Individualbesteuerung führt dazu, dass der Zivilstand steuerlich künftig keine Rolle mehr spielt. Damit werden Ehepaare und Konkubinatspaare gleichbehandelt. Mit dem Wechsel zur Individualbesteuerung entfallen zudem die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende, womit die Chancengleichheit gefördert wird. Das Gesagte trifft auf die Variante 1 und – eingeschränkt – auch auf die Variante 2 zu.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 111.

Anzuregen ist, dass bei der Diskussion um das künftige Modell der Familienbesteuerung nicht nur die Vereinbarkeit mit der Verfassung, sondern auch mit der EMRK und anderen internationalen Verträgen (so insbesondere dem UNO-Pakt II) untersucht wird, da diese Frage mit Blick auf die Schaffung eines zukunftsfähigen Systems nicht minder bedeutsam ist. Im Gegenteil: Kraft Art. 190 BV sind die rechtsanwendenden Behörden an bundesgesetzliche Regelungen gebunden, auch wenn sie verfassungswidrig sein sollten. Diese Bindung gilt jedoch nicht im Verhältnis zur EMRK.²

5 Wechsel zur Individualbesteuerung

Der Wechsel zur (reinen) Individualbesteuerung wäre ein möglicher Weg, um die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren zu unterbinden und zugleich die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende konsequent zu beseitigen. Dafür, dass es sich um ein zukunftsfähiges System handelt, spricht auch, dass es sich jedenfalls im europäischen Umfeld durchgesetzt hat. Ausser in der Schweiz werden verheiratete Paare in Europa offenbar nur noch in Irland, Frankreich und Portugal ausschliesslich gemeinsam besteuert.³

6 Beide Varianten vertretbar

Während Variante 1 ohne Korrektiv zugunsten von Eineinkommensehepaaren und Ehepaaren mit geringem Zweitverdienst auskommt, sieht die Variante 2 ein solches Korrektiv vor. Dadurch soll – wie gesagt – der progressionsbedingten Mehrbelastung von solchen Ehepaaren Rechnung getragen werden. Als Korrektiv ist ein sog. Einkommensdifferenzabzug im Sinne eines Sozialabzugs vorgesehen, der sich mit zunehmendem Zweiteinkommen verringert resp. graduell ausläuft (vgl. Art. 35 Abs. 1^{bis} E-DBG).⁴ Das wiederum hat zur Folge, dass die negativen Erwerbsanreize unter der Variante 2 nicht vollständig beseitigt werden. Gerade daher verzichtet die Variante 1 auf ein Korrektiv.

² Vgl. zu dieser Problematik OPEL ANDREA/OESTERHELT STEFAN, EMRK-widrige Ehegattenbesteuerung? Analyse im Lichte der neueren Rechtsprechung in Sozialversicherungssachen, StR 2023, S. 18 ff.

³ So ANJA ROTH/KURT SCHMIDHEINY, Individualbesteuerung bietet grössere Arbeitsanreize für Zweitverdiener, Die Volkswirtschaft, 1. September 2016.

⁴ Die Kantone sind frei, ob sie einen solchen Abzug vorsehen.

Das Korrektiv gemäss Variante 2 ist nur für verheiratete Eineinkommensehepaare resp. solche mit geringem Zweitverdienst vorgesehen. Damit wird vom Grundsatz der Zivilstandsneutralität abgerückt. Gemäss Erläuterndem Bericht lässt sich die unterschiedliche Behandlung mit den zivilrechtlichen Beistands- und Unterhaltspflichten unter Ehepartnern begründen, wodurch sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Ehepartners im Vergleich zu unverheirateten Personen vermindert.⁵

Diese Argumentation überzeugt nur bedingt. Unterhaltspflichten – nur diese sind in finanzieller Hinsicht von Belang – treffen nicht nur verheiratete Personen. Unterhalt kann auch nach einer Scheidung geschuldet sein und seit dem 1. Januar 2017 als Teil des Kindesunterhalts (Betreuungsunterhalt), unabhängig vom (Vor-)Bestehen einer Ehe. Schliesslich soll der Einkommensdifferenzabzug bei tatsächlicher Trennung entfallen, obgleich dies an der zivilrechtlichen Verpflichtung nichts ändert. Zu prüfen wäre daher, ob das Anknüpfen am Zivilstand dennoch – z.B. mit überwiegenden Praktikabilitätsgründen – gerechtfertigt werden kann. Zu bedenken ist zudem, dass der Einkommensdifferenzabzug eine Verknüpfung der beiden Dossiers der Ehegatten nötig macht und damit einen erheblichen administrativen Mehraufwand verursacht.

Im Grundsatz scheinen beide Varianten vertretbar, auch wenn die Variante 1 den Vorzug verdient, da sie den Grundsatz der zivilstandsneutralen Besteuerung konsequent umsetzt, negative Erwerbsanreize vermeidet und in der praktischen Umsetzung weniger aufwändig ist.

7 Umsetzungskosten

Der Wechsel zur Individualbesteuerung ist mit hohen Umsetzungskosten verbunden. Vor diesem Hintergrund ist generell zu fordern, dass dem verwaltungsökonomischen Mehraufwand mit konkreten Massnahmen entgegengewirkt wird (z.B. konkrete Vorschläge wie Digitalisierungsschritte, Effizienzsteigerung, deklaratorische Harmonisierung, Weiterentwicklung automatisiertes Veranlagungsverfahren etc.). Im Erläuternden Bericht fehlen entsprechende Vorschläge.

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 47 f.

8 Weitere Punkte

8.1 Zurechnung der Einkünfte und Abzüge (Art. 8a E-DBG/Art. 3 Abs. 3 E-StHG)

Nach Art. 8a Abs. 1 E-DBG/Art. 3 Abs. 3 (Satz 1) E-StHG werden Einkünfte und Abzüge der steuerpflichtigen Person nach ihren zivilrechtlichen Verhältnissen, ungeachtet des Güterstandes, sowie nach ihren weiteren gesetzlichen Anspruchsberechtigungen zugerechnet. Damit wird eine Zurechnungsnorm für Einkünfte und Abzüge gleichermassen geschaffen.

Im Grundsatz fragt sich, ob es einer derartigen Norm überhaupt bedarf. Dass vorab Einkünfte entsprechend der zivilrechtlichen Zuordnung auch steuerlich zuzurechnen sind, versteht sich von selbst. Es gibt aber auch Abweichungen, so etwa bei Nutzniessungs- und bei Treuhandverhältnissen – hier erfolgt steuerlich jeweils gerade keine Zurechnung an den formellen Eigentümer, sondern an den Nutzniesser (vgl. Art. 13 Abs. 2 StHG) resp. den Treugeber. Fraglich ist, ob diese besonderen Zuordnungen nicht bedacht wurden oder eine Neuordnung angestrebt wird (wobei sich im Erläuternden Bericht keine Erklärung hierzu findet). Vorbehalten bleiben laut Gesetzesentwurf die weiteren gesetzlichen Anspruchsberechtigungen; hier wird aber offenbar vor allem an Zuordnungen nach Sozialversicherungsrecht (z.B. AHV- und IV-Renten) gedacht. Weiter fragt sich, was mit der zivilrechtlichen Zuordnung bei Abzügen genau gemeint ist.

Gewisse Abzüge werden sodann separat in Art. 8a Abs. 2 E-DBG/Art. 3 Abs. 3 (Sätze 2 und 3) E-StHG geregelt. Gewinnungskosten sind gemäss Gesetzesentwurf entsprechend den Einkünften zuzurechnen und Schuldzinsen gemäss Schuldvertrag. Es fragt sich, in welchem Verhältnis diese Regelung zur Grundregelung in Art. 8a Abs. 1 E-DBG/Art. 3 Abs. 3 (Satz 1) E-StHG steht. Grundsätzlich scheint es überzeugend, dass Gewinnungskosten den Einkünften folgen, ebenso, dass Schuldzinsen gemäss Schuldvertrag und nicht gemäss Sachenrecht resp. Grundbucheintrag zugerechnet werden. Letzteres vor dem Hintergrund, dass aufgenommenes Guthaben frei verfügbar ist. Wird aus steuerplanerischen Gründen der Schuldvertrag z.B. lediglich von demjenigen Ehegatten mit dem höheren Einkommen eingegangen, trägt er allein auch das wirtschaftliche Risiko. Ungewöhnlichen Gestaltungen im Einzelfall kann im Übrigen immer noch mit dem Vorbehalt der Steuerumgehung begegnet werden.

8.2 Einführung Haushaltsabzug

Neu eingeführt werden soll ein Haushaltsabzug für alleinstehende und alleinerziehende Personen (CHF 6'000 pro Jahr auf Bundesebene: Art. 35 Abs. 1 lit. d E-DBG).⁶ Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Mehrpersonenhaushalte, bestehend aus mindestens zwei Erwachsenen, unabhängig vom Zivilstand und von einer Paarbeziehung gewisse Haushaltersparnisse erzielen. Die Höhe des Abzugs ist laut Botschaft «am unteren Bereich der Bandbreite» angesetzt worden.⁷

Dieser Abzug, der nicht am Zivilstand anknüpft, sondern an faktischen Gegebenheiten, ist mit der Einführung der Individualbesteuerung vereinbar. Indes dürfte die Umsetzung an praktischen Schwierigkeiten scheitern. Die tatsächlichen Wohnverhältnisse sind den Behörden entweder nicht bekannt oder nur mit Mühe herauszufinden. Bei der Quellensteuer will man den Abzug genau aus diesen Überlegungen nicht einführen.⁸ Sodann müsste noch abgeklärt werden, wer im steuerlichen Sinn einen Haushalt alleine führt und entsprechend zum Abzug berechtigt ist. Angesichts der vielfältigen Wohn- und Lebensformen dürfte diese Frage heutzutage und auch in Zukunft nicht einfach zu beantworten sein. In grundsätzlicher Hinsicht ist fraglich, ob Abzüge das richtige Mittel sind, der (verminderten) wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen. Dies sollte vorzugsweise über die Steuerprogression geschehen.

⁶ Die Kantone sind wie beim Einkommensdifferenzabzug frei, ob sie einen solchen Abzug vorsehen wollen.

⁷ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 49.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 79.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen zu dienen und stehen für die Beantwortung von Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
EXPERTsuisse



Peter Ritter
Präsident



Dr. Marius Klauser
Direktor & VR-Delegierter



Daniel Gentsch
Präsident Fachbereich Steuern



Prof. Dr. Andrea Opel
Mitglied Fachbereich Steuern