

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Finanzdepartement
Frau Karin Keller-Sutter
Vorsteherin EFD
Bernerhof
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Liestal, 14. März 2023

Bundesgesetz über die Individualbesteuerung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2022 ersuchen Sie uns, im Rahmen einer Vernehmlassung zum vorgeschlagenen Bundesgesetz über die Individualbesteuerung unsere Stellungnahme abzugeben. Diese sieht folgendermassen aus:

1. Einleitende Bemerkungen

Ziel des vorgeschlagenen Gesetzesentwurfs ist es, die auf Bundesebene immer noch vorhandenen Differenzen bei der Besteuerung von Ehepaaren im Vergleich zu Konkubinatspaaren zu eliminieren, d. h. die systematische Benachteiligung von Zweieinkommen-Ehepaaren und Ehepaaren im Rentenalter zu beseitigen. Dabei werden aber auch nicht fiskalische Ziele verfolgt, nämlich höhere Arbeitsanreize zu setzen und die Chancengleichheit unter den Geschlechtern zu fördern. In der Begründung zur Individualbesteuerung werden diese Ziele besonders und wiederholt hervorgehoben.

Im Kanton Basel-Landschaft sind seit dem Jahr 2007 nahezu sämtliche Differenzen bei der Besteuerung von Ehepaaren im Vergleich zu Konkubinatspaaren mittels einer tariflichen Massnahme (Einheitstarif mit Vollsplitting) eliminiert worden. Wie wir bereits in all unseren bisherigen Stellungnahmen zu den (Sofort-)Massnahmen im Bereich der Ehepaar- und Familienbesteuerung sowie zu den bisher vom EFD bzw. der ESTV vorgestellten Besteuerungsmodellen (insb. zur alternativen Steuerberechnung) betont haben, sind wir entschieden gegen eine Verkomplizierung des Steuersystems auf Bundesebene. Der Kanton Basel-Landschaft bemüht sich durchwegs um eine generelle Vereinfachung des Steuersystems und der Steuertarife. Dieser Grundsatz ist auf kantonaler Verfassungsebene (§ 133a KV-BL) verankert worden. Dessen Umsetzung wird aber zunehmend erschwert durch bundesrechtliche Vorgaben. Ein Musterbeispiel dafür ist die inzwischen beschlossene neue Besteuerung von Leibrenten, bei welchen der Ertragsanteil mittels einer komplexen mathematischen Formel berechnet werden soll. Auch dagegen hat sich der Kanton Basel-Landschaft – leider erfolglos – entschieden ausgesprochen.

Der Regierungsrat wäre deshalb offener gegenüber einer Individualbesteuerung, wenn vorher eine wesentliche Vereinfachung des Steuersystems vorgenommen würde.

Der Bund befasst sich seit Jahrzehnten mit der Problematik der steuerlichen Ungleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren, wobei das DBG seit seiner Inkraftsetzung per 1. Januar 1995 eine Schlechterstellung der verheirateten Paare mit zwei Einkommen oder im Rentenalter bewirkte. Diese dauert auf Bundesebene immer noch an. Allein aus diesem Grund befürwortet der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft entsprechende Gesetzesreformen auf Bundesebene, welche nicht nur eine steuerliche, sondern auch eine sozialversicherungsrechtliche Schlechterstellung der Ehepaare ausschliesst.

Im Kanton Basel-Landschaft führt ein Einheitstarif mit «Vollsplitting» für Ehepaare und Alleinerziehende nahezu in sämtlichen Paar- und Familienkonstellationen zu ausgewogenen Steuerbelastungen. Allfällig noch vorhandene Differenzen liegen dabei im Toleranzbereich von unter 10 Prozent. Das Modell des Vollsplittings, mit welchem durchwegs positive Erfahrungen gemacht werden, kommt bekanntlich auch in anderen Kantonen zur Anwendung. Dasselbe sollte auch in ähnlicher Art und Weise auf Bundesebene realisiert werden können.

2. Ziele der Vorlage

Der Bundesrat schlägt nun mit dem vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes den Wechsel von der gemeinsamen Besteuerung eines Ehepaars zur individuellen Besteuerung vor. Jede steuerpflichtige Person soll also zukünftig eine eigene Steuererklärung ausfüllen, auch wenn sie verheiratet ist. Die Besteuerung der Ehepaare soll sich folglich nach den Grundsätzen unverheirateter Paare richten.

Mit der Einführung einer zivilstandsneutralen Besteuerung sollen höhere Arbeitsanreize für Zweitverdienende gesetzt sowie die Chancengleichheit für die Geschlechter gefördert werden. Das Ziel der Beseitigung der als «Heiratsstrafe» bekannten steuerlichen Höherbelastung von bestimmten Ehepaaren gegenüber unverheirateten Paaren soll ebenso erreicht werden. Die Vorlage dient gleichzeitig als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)».

3. Geltendes Recht

Das heutige Schweizer Steuersystem basiert auf dem Grundsatz der Ehepaar- und Familienbesteuerung. Gemäss dieser Betrachtung wird die Familie als wirtschaftliche Gemeinschaft qualifiziert bzw. bewertet. Das Einkommen und Vermögen von verheirateten Personen und von Personen in eingetragener Partnerschaft werden ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt, solange die Personen rechtlich und tatsächlich ungetrennt leben. Dies ist sowohl für die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) als auch im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) so geregelt; damit wird die Gemeinschaftsbesteuerung für alle Staatsebenen verbindlich festgelegt.

Diese steuerliche Zusammenrechnung kann in gewissen Konstellationen bei der direkten Bundessteuer zu einer Benachteiligung gegenüber unverheirateten Personen führen, was unter dem Begriff «Heiratsstrafe» bekannt ist. Zu diesen «Verlierern» des heutigen Systems zählen vor allem doppelt verdienende Ehepaare, weil das Zweiteinkommen durch die Faktorenaddition bei stark progressiv ausgestalteten Steuertarifen – im Gegensatz zu unverheirateten Personen mit individueller Veranlagung – mit überproportional hohen Steuerabgaben belastet wird. Das Bundesgericht hielt bekanntlich bereits im Jahr 1984 im Entscheid BGE 110 Ia 7 fest, dass Ehepaare steuerlich nicht stärker belastet werden dürfen als unverheiratete Paare. Von einer unzulässigen Ungleichbehandlung wird ausgegangen, wenn eine Mehrbelastung von mehr als zehn Prozent resultiert.

Die Kantone haben seit dem erwähnten Leitentscheid diese steuerliche «Heiratsstrafe» durch zahlreiche Gesetzesrevisionen entweder ganz beseitigt oder zumindest auf ein tolerierbares Mass

reduziert. In vielen Kantonen findet heute das Teilsplitting, das Vollsplitting oder der Doppeltarif in Kombination mit gezielten Entlastungen Anwendung. Die Problematik der Heiratsstrafe besteht deshalb in den meisten Kantonen auf Ebene der Kantons- und Gemeindesteuern gar nicht mehr – beim Bund hingegen nach wie vor.

4. Handlungsbedarf auf Bundesebene

Die Beseitigung der Heiratsstrafe ist im Grundsatz unbestritten, deshalb ist die Ehepaarbesteuerung auch seit Jahrzehnten auf der politischen Agenda des Bundesrats. Letztmals hat das Parlament im 2019 die Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung (Vorlage 18.034) zurückgewiesen und den Bundesrat beauftragt, andere Modelle zu prüfen. In der Herbstsession 2020 beauftragte das Parlament den Bundesrat, in der Legislatur 2019–2023 eine Botschaft zur Einführung einer Individualbesteuerung vorzulegen; diese liegt im Entwurf nun vor.

5. Stellungnahme zum Gesetzesentwurf

5.1. Grundsätzliches

Die Bestrebungen des Bundesrats zur Beseitigung der Heiratsstrafe auf Ebene der direkten Bundessteuer und die Stärkung der Erwerbsanreize für Zweitverdiener/innen werden grundsätzlich begrüsst. Eine Individualbesteuerung hat zwar den Vorteil, dass Ehepaare und unverheiratete Paare gleich besteuert werden, womit die sog. «Heiratsstrafe» automatisch entfällt. Der Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung zählte bisher jedoch bei vielen Kantonen nicht zur bevorzugten Reformvariante, so auch nicht im Kanton Basel-Landschaft. In vielen Rechtsgebieten werden Verheiratete immer noch als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und zivilrechtlich auch so behandelt. Man denke da z. B. an die Familienwohnung, welche einen besonderen Schutz erfährt. Die bisherige Zusammenrechnung der Einkommen und Vermögen von Ehepaaren und Kindern unter elterlicher Sorge berücksichtigt diese Situation. Die Leistungsfähigkeit des Einzelnen innerhalb der wirtschaftlichen Einheit sollte deshalb auch nicht losgelöst von derjenigen der Gemeinschaft betrachtet werden. Wenn die Individualbesteuerung verheiratete Personen wie unverheiratete Personen behandelt, lässt sie dies ausser Betracht.

Wie der Kanton Basel-Landschaft in all seinen bisherigen Stellungnahmen betont hat, liesse sich die Beseitigung der Heiratsstrafe auf Bundesebene durch einfachere Lösungsansätze wie beispielsweise einem Splittingverfahren oder Tarifkorrekturen schneller erzielen als mit der Einführung der Individualbesteuerung. Eine solche würde die Anpassung der Steuersysteme aller 26 Kantone erfordern und könnte wesentlich in die Tarifhoheit der einzelnen Kantone eingreifen. Der Regierungsrat fragt sich, ob dadurch nicht die verfassungsmässig garantierte Tarifautonomie der Kantone verletzt wird, indem beispielsweise der Kanton Basel-Landschaft sein Vollsplitting-Tarifmodell nicht mehr weiterführen dürfte.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bezweifelt, dass eine Individualbesteuerung allein starke positive Beschäftigungseffekte auszulösen vermag. Der Entscheid, erwerbstätig zu sein oder das Arbeitspensum zu erhöhen, kann aber auch weniger von den Steuerfolgen, sondern mehr von anderen Gegebenheiten, wie z. B. der Möglichkeit zur Kinderbetreuung, passenden Stellenangeboten oder der Vereinbarkeit von Familie und Beruf abhängen.

Der Bund geht davon aus, dass die Einführung der Individualbesteuerung bei den Zweieinkommenshaushalten bei jener Person, die das tiefere Zweiteinkommen beisteuert – statistisch betrachtet meist die Ehefrau/Partnerin – einen Anreiz setzt, dass diese ihr Arbeitspensum erhöht. Diese Schlussfolgerung geht von der Annahme aus, dass durch das tiefere steuerbare Einkommen dieser Person jeder zusätzlich erwirtschaftete Franken einer tieferen Steuerprogression unterliegt als bei einer gemeinsamen Besteuerung. Somit «rentiert» ein Aufstocken des Arbeitspensums eher

bei der Person mit dem tieferen Einkommen. Diese Argumentation ist rein ökonomisch betrachtet zwar nachvollziehbar, denn Studien (z.B. des Ökonomen Saez) zeigen, dass sich die Verteilung der steuerbaren Gesamteinkommen von Ehepaaren auffällig um die Progressionsschwellen im Steuersystem sammeln. Dies zeigt, dass Ehepaare oftmals versuchen, ihr Einkommen zu maximieren, ohne in die nächst höhere Progressionsklasse zu geraten. Auffällig dabei ist, dass meist das Zweiteinkommen (der Frauen) als «Manövriermasse» verwendet wird, um diese (Steuer-)Optimierung zu erreichen. Insofern scheint der Bund dabei richtig zu liegen. Jedoch werden die nachfolgenden drei Punkte ausser Acht gelassen:

1. Heiraten Frauen statistisch gesehen häufiger in eine höhere sozio-ökonomische Schicht als umgekehrt. Dies bedeutet auch, dass meist die Berufsqualifikationen unterschiedlich sind, weshalb die kalkulatorischen Stundenlöhne unterschiedlich wären. Dieser Unterschied im möglichen Stundenlohn könnte jedoch zu gross sein, als dass ein angewendet tieferer Grenzsteuersatz zu einem wirklichen Anreiz führt, das Arbeitspensum des Zweiteinkommens zu erhöhen.
2. Zudem zeigen die Studien von Saez und anderen Finanzwissenschaftlerinnen und Finanzwissenschaftlern, dass die Steueroptimierung mittels dem Zweiteinkommen (wie oben beschrieben) verstärkt auftritt, wenn der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen dennoch von Gesamthaushaltseinkommen abhängen. Ein prominentes Beispiel hierfür sind in der Schweiz die Prämienverbilligungen bei der Krankenkasse. Hierbei ist besonders zu beachten, dass in vielen Fällen der Zugang bzw. der Umfang der sozialstaatlichen Leistungen sich an besonders relevanten Progressionsschwellen im Steuersystem orientieren. Folglich würde ein Zweiteinkommen bei tieferem Grenzsteuersatz zwar einen Anreiz erhalten, das eigene Arbeitspensum zu erhöhen, jedoch würde dieser Anreiz (teilweise oder ganz) negiert durch den Wegfall sozialstaatlicher Leistungen, wenn das Gesamthaushaltseinkommen ansteigt.
3. Wie aus den beiden vorherigen Punkten ersichtlich wird, hängt die Intensität und Richtung des Anreizes, das Arbeitspensum zu erhöhen, für die zweitverdienende Person nicht nur oder primär vom eigenen Grenzsteuersatz ab, sondern von der Wirkung auf den eigenen Haushalt. Dazu gehört auch, dass bei Vorhandensein von Kindern ein Arbeitspensum nur dann erhöht wird, wenn auch genug bezahlbare familienergänzende Infrastruktur (z.B. Kita-Plätze) vorhanden sind. Ohne diese manifestiert sich nur ein geringer Anreiz. Zudem ist in unserem Bundesstaat die Finanzierung dieser Infrastruktur jedoch primär Aufgabe von Gemeinden und Kantonen. Dieser indirekte Zwang seitens Bund zu Mehrausgaben wird in den Überlegungen des Bundes jedoch nicht berücksichtigt.

Die Einführung der Individualbesteuerung wäre ein fundamentaler Systemwechsel, der gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhoheiten umgesetzt werden müsste. 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 ausgestaltet werden müssten. Zudem würde der Systemwechsel sehr hohe Kosten für zusätzliches Personal und IT verursachen. Eine unterschiedliche Regelung in Bund und Kantonen wäre veranlagungstechnisch nicht zu bewältigen, würde zu Problemen bei interkantonalen Steuerausscheidungen und zu einer Entharmonisierung führen sowie die Komplexität des Steuersystems erhöhen. Eine solche Lösung kommt daher nicht in Frage.

5.2. Überlegungen zur Umsetzung von Variante 1 und 2

Es macht durchaus Sinn, dass in der vorgeschlagenen Individualbesteuerung die Zuteilung der Einkommens- und Vermögensteile auf die Steuerpflichtigen nach den zivilrechtlichen Verhältnissen erfolgen soll. Eine andere Zuteilung würde sicherlich 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 ist daher auch sinnvoll, dass eine möglichst reine Individualbesteuerung vorgeschlagen wird, damit die Steuerpflichtigen die Steuererklärung selbständig ausfüllen und die Steuerverfahren der Steuerpflichtigen möglichst unabhängig voneinander durchgeführt werden können. Die Feststellung, dass bei einer Individualbesteuerung beide Eheleute für sich allein seine Rechte und Pflichten wahrnimmt, trifft zwar grundsätzlich zu. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass gemäss den zivilrechtlichen Bestimmungen, sich Ehepaare gegenseitig vertreten können. Dies gilt insbesondere auch ohne Vollmacht bei den Alltagsgeschäften, was bei den periodischen Steuern durchaus zutreffen kann.

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. Sie müssten infolgedessen zukünftig zwei getrennte Steuererklärungen ausfüllen, was sicherlich nicht überall auf Gegenliebe stossen würde. Beim erstmaligen Ausfüllen müssten sich diese Ehepaare gezwungenermassen mit der Aufteilung ihrer gemeinsamen Einkommens- und Vermögenswerte auseinandersetzen. Da die meisten Paare dem Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung unterstehen, stellen sich für sie verschiedene Fragen bei der Zuordnung des Vermögens auf die jeweiligen Gütermassen.

Wird eine Individualbesteuerung eingeführt, welche die einzelnen Eheleute nach dem effektiv von ihnen selber erwirtschafteten Einkommen veranlagt, führt dies bei einer – und eher der Realität entsprechenden – Ungleichverteilung des beigesteuerten Haushaltseinkommens zu einer im Schnitt höheren Gesamtsteuerbelastung des Haushaltes als bei einem Vollsplitting, wie es im Kanton Basel-Landschaft praktiziert wird. Um die Institution der Ehe zu schützen und Familien mit Kindern zu fördern, erschiene es aus diesem Gesichtspunkt sinnvoller, wenn Kinderabzüge sowie ähnliche Abzüge entweder gemäss dem Beitrag am Gesamthaushaltseinkommen aufgeteilt oder generell dem höheren Einkommen zugeteilt würden. Durch die Steuerprogression würden dabei die Familien stärker profitieren, als bei einer je hälftigen Aufteilung.

Durch die getrennte Steuerdeklaration der Ehepaare steigt für die Steuerbehörden die Anzahl der neu zu bearbeitenden Steuereinstellungen gesamtschweizerisch um über 1,7 Millionen. Dies führt zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand. Der Kanton Basel-Landschaft würde bei einer Individualbesteuerung mit rund 64'000 zusätzlichen Veranlagungen pro Jahr konfrontiert. Das entspricht einem Zuwachs von rund 35 Prozent.

Weil es sich beim Veranlagungsverfahren um ein Massengeschäft handelt, könnten diese zusätzlichen Steuereinstellungen nur mit einem hohen Automatisierungsgrad effizient erledigt werden. Um dieses Ziel erreichen zu können, wäre eine radikal einfachere Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen mit pauschalierten Abzügen unabdingbare Voraussetzung. Nur so könnte eine notwendige Koordination mit dem Steuereinstellung der anderen Person vermieden werden. Das Veranlagungsverfahren gestaltet sich erfahrungsgemäss bereits nach geltendem Recht für getrenntlebende, geschiedene oder unverheiratete Paare mit gemeinsamen Kindern – insbesondere wegen der Aufteilung der kinderrelevanten Abzüge auf die beiden Elternteile und/oder bei Liegenschaften im Mit- oder Gesamteigentum – als sehr aufwändig und abklärungsintensiv. Diese Konstellationen machen eine Verfahrenskoordination praktisch unumgänglich, damit beispielsweise keine Abzüge und keine Vermögenswerte vergessen gehen bzw. doppelt gewährt werden. Solche Fälle lassen sich trotz fortschreitender Digitalisierung und softwaretechnischer Unterstützung bekanntlich nicht vollständig automatisiert erledigen. Dies ist auch mit der Einführung der Individualbesteuerung nicht zu erwarten.

Nicht zu vergessen ist der damit verbundene Initialaufwand für die Steuerbehörden der Kantone und Gemeinden. Dazu zählen die Gesetzesänderungen 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 bzw. das Steuersubstrat dadurch nicht etwa geschmälert wird.

Auch beim Steuerbezug führt die Einführung der Individualbesteuerung zu Mehraufwand: Verdoppelung des Rechnungs- und des Zahlungsverkehrs sowie der Betreibungen aufgrund der neu zwei getrennten Steuerverfahren bei verheirateten Ehepaaren.

Wie im erläuternden Bericht in Ziffer 3.1.12 zutreffend erwähnt, 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 wie Stipendienwesen, Kita-Beiträge, Ergänzungsleistungen (EL) usw. durch einen merklichen 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 und Schenkungen – neu steuerlich relevant. Heute trifft dies nur bei Konkubinatspaaren zu. Dies würde zu zusätzlichem Abklärungs- und Koordinationsaufwand führen und durchaus auch Möglichkeiten zu spürbaren Steueroptimierungen bieten.

Zu diesem Thema wird im erläuternden Bericht unter Ziffer 3.3 zu Recht beschrieben, dass beim Abstellen auf die zivilrechtlichen Verhältnisse – also unabhängig vom jeweiligen Güterstand – es durchaus vorkommen kann, dass Vermögensverschiebungen unter den Ehepaaren vorgenommen würden, um entsprechende Steueroptimierungen zu erzielen. Man denke dabei etwa an ein Darlehen oder eine Nutzniessung an Vermögensgegenständen der anderen Person. Ein absonderliches Vorgehen, d. h. eine Steuerumgehung nachzuweisen, dürfte dabei für die beweisbelastete Steuerbehörde mehr als schwierig sein. Gerade bei Liegenschaften im Mit- oder Gesamteigentum des Ehepaars liegt es auf der Hand, dass solche Steueroptimierungen in der Praxis dann auch gelebt werden: Diejenige Person mit dem höheren Einkommen wird die effektiven Unterhaltskosten übernehmen, diejenige mit dem niedrigen Einkommen den Pauschalunterhalt. Insbesondere trifft dies beim Gesamteigentum zu, bei welchem im Grundbuch keine Quote fixiert ist. Dasselbe gilt bei den Schuldzinsen, bei welchen in der Regel eine Solidarschuld gegenüber der Bank besteht. Die (vollständige) Übernahme solcher Kosten löst unter Ehepaaren keine Schenkungssteuer aus.

Im Gegensatz zum ordentlichen Veranlagungsverfahren werden bei der Quellensteuer die Ehepaare bereits nach geltendem Recht für das Erwerbseinkommen faktisch individuell besteuert. So gesehen 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 wesentlich mehr Sachverhaltsabklärungen führen. Der vorgeschlagene Einkommensdiffe-

renzabzug (Variante 2) lässt sich hingegen nicht in den Quellensteuertarifen abbilden, da die Einkommensverhältnisse den Arbeitgebern nicht bekannt sind (z. B. das Reineinkommen der anderen Person). Vor diesem Hintergrund begrüsst der Regierungsrat, dass weder der Haushaltsabzug noch der Einkommensdifferenzabzug im Quellensteuertarif berücksichtigt werden sollen. Die Neuregelung führt insgesamt für die Arbeitgebenden zu einer Vereinfachung, hingegen ist mit einem Anstieg von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen (NOV) zu rechnen.

5.3. Änderungsanträge und Hinweise zu Variante 1 und 2

Die Einführung der Individualbesteuerung bedingt eine Zuweisung verschiedener Abzüge auf die Verheirateten und erfordert aufgrund des Einheitstarifs gewisse Korrektive, um angemessene Belastungsrelationen zu erreichen. Der Gesetzesentwurf enthält aber einige Elemente, die im Vollzug zu Abgrenzungsfragen und Umsetzungsschwierigkeiten führen können. Nachfolgend gehen wir auf die wesentlichsten Punkte ein:

Zurechnung der Einkünfte und Abzüge (Art. 8a DBG bzw. Art. 3 Abs. 3 StHG): Die vorgeschlagene Zurechnung der Einkünfte und Abzüge auf die Steuerpflichtigen nach ihren zivilrechtlichen Verhältnissen erscheint sinnvoll. In der Botschaft ist darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund dieser Normen keine Änderung für Konstellationen ergibt, für die bisher eine Zuordnung nach wirtschaftlichen Anknüpfungspunkten erfolgte, wie z. B. Treuhand- oder Trustverhältnisse.

Kinderdrittbetreuungsabzug (Art. 33 Abs. 3 DBG und Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG): Nach dem vorgeschlagenen Gesetzestext 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 derjenigen Person zusteht, der die Kosten tatsächlich trägt. Weiter muss eine Koordination der Einschätzung des einen Elternteils mit der Einschätzung des anderen Elternteils erfolgen, weil die Kenntnis der vom anderen Elternteil getragenen Betreuungskosten für die Veranlagung zwingend nötig ist.

Antrag: Der Abzug ist so auszugestalten, dass bei gemeinsamer elterlicher Sorge jeder Elternteil die von ihm getragenen Kosten bis zum hälftigen Maximalbetrag geltend machen kann.

Art. 33 Abs. 3 DBG

³ ... Zum Abzug der getragenen Kosten sind berechtigt:

a. bis zum Maximalbetrag die steuerpflichtige Person, mit der das Kind, das unter ihrer alleinigen elterlichen Sorge steht, im gleichen Haushalt lebt;

b. bis zur Hälfte des Maximalbetrags die beiden Elternteile, mit denen das Kind, das unter ihrer gemeinsamen elterlichen Sorge steht, im gleichen oder abwechslungsweise im gleichen Haushalt lebt.

Kinderabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. a und b 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 Steuereinstellern der Elternteile, damit die Kinderabzüge nicht doppelt geltend gemacht werden bzw. korrekt zugeteilt werden kann, wer den Abzug von 9'000 Franken und 6'500 Franken geltend machen kann. Eine solche Koordination der Steuereinsteller ist abzulehnen, da dies einerseits zu kompliziert ist und andererseits einer automatisierten Veranlagung entgegensteht.

Antrag: Der Kinderabzug für das volljährige Kind soll (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 Bst. a und b DBG

¹ Vom Einkommen werden abgezogen:

a. 9'000 Franken für jedes unter der elterlichen Sorge der steuerpflichtigen Person stehende minderjährige Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt; die Hälfte für einen Elternteil, wenn das Kind unter gemeinsamer elterlicher Sorge steht und keine Unterhaltsbeiträge nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c für das Kind geltend gemacht werden;

b. 12'000 Franken für jedes in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende volljährige Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt; tragen beide Elternteile zum Unterhalt bei, so wird der Abzug hälftig aufgeteilt, sofern beide mindestens in der Höhe des hälftigen Abzugs an den Unterhalt beitragen;

Hinweis zu Bst. a:

- Im Schlussteil ist die Formulierung des bisherigen Gesetzestextes beizubehalten. Wenn der andere Elternteil Unterhaltsbeiträge geltend macht, kommt nicht der zweite, sondern der erste Teilsatz zur Anwendung.

Hinweis zu Bst. b:

- Wie bisher ist zu spezifizieren, dass es sich um eine berufliche oder schulische Ausbildung handelt. Sonst würde sich die Frage stellen, ob betreffend Voraussetzung der Erstausbildung eine materielle Änderung erfolgt.
- Im ersten Teilsatz ist «allein» zu streichen. Ansonsten würde der Abzug entfallen, wenn das volljährige Kind selber oder eine Drittperson teilweise für den Unterhalt des Kindes aufkommt. Wie nach bisheriger Praxis soll es genügen, wenn der Unterhalt mindestens im Umfang des Abzugs bestritten wird.
- Eine Aufteilung des Abzugs soll nur erfolgen, wenn beide Elternteile mindestens im Umfang des hälftigen Abzugs an den Unterhalt beitragen. Tragen zwar beide Elternteile zum Unterhalt des Kindes bei, aber der Beitrag des einen Elternteils ist tiefer als die Hälfte des Abzugs, so wird der ganze Abzug dem Elternteil mit dem höheren Beitrag zugewiesen, sofern die übrigen Voraussetzungen des Abzugs erfüllt sind.

Hinweis zu Art. 33 Abs. 1^{bis} Bst. b DBG:

- Der Wortlaut ist aufgrund der vorgeschlagenen Änderung der Art. 35 Abs. 1 Bst. a und b DBG wie folgt anzupassen:

Art. 33 Abs. 1^{bis} Bst. b DBG

^{1bis} Die Abzüge nach Absatz 1 Buchstabe g erhöhen sich:

b. um 700 Franken für jedes Kind, für das die steuerpflichtige Person einen Abzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b geltend machen kann; wird der Abzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b hälftig auf die Eltern aufgeteilt, so beträgt der Abzug für jeden Elternteil die Hälfte;

Unterstützungsabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG): Bei in ungetrennter Ehe lebenden Eheleuten soll neu der Unterstützungsabzug zulässig sein. Ein solcher Abzug wäre folglich auch zwischen Konkubinatspaaren möglich. Bei einer reinen Individualbesteuerung erscheint dies angebracht.

Im zweiten Halbsatz ist «minderjährig» zu streichen, sonst könnte für volljährige Kinder in Erstausbildung neben dem Abzug in Bst. b von der gleichen steuerpflichtigen Person zusätzlich noch ein Unterstützungsabzug geltend gemacht werden. Die Spezifizierung betreffend geschiedene, gerichtlich oder tatsächlich getrenntlebende Eheleuten mit Unterhaltsbeiträgen ist unnötig, da sie bereits der gängigen Praxis entspricht.

Antrag: Im zweiten Halbsatz ist «minderjährig» und die Spezifizierung betreffend geschiedene, gerichtlich oder tatsächlich getrenntlebende Eheleuten mit Unterhaltsbeiträgen zu streichen.

Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG

¹ Vom Einkommen werden abgezogen:

c. 6'500 Franken für jede unterstützungsbedürftige Person, zu deren Unterhalt die steuerpflichtige Person mindestens in der Höhe des Abzugs beiträgt; der Abzug kann nicht beansprucht werden für Kinder, für die ein Abzug nach Buchstabe a oder b geltend gemacht wird;

Hinweis:

- Bereits nach der bisherigen Praxis ist eine Unterstützungsbedürftigkeit Voraussetzung für den Abzug. Für eine erwerbsunfähige Person, welche über genügend Einkommen oder Vermögen verfügt, wird der Unterstützungsabzug nicht gewährt.

Haushaltsabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. d DBG): Auf einen Haushaltsabzug für Alleinstehende soll verzichtet werden. Bisher besteht kein solcher Abzug. In vielen Fällen handelt es sich um einen persönlichen Entscheid mit vielfältigen Aspekten, ob jemand alleine oder mit anderen Personen zusammen einen Haushalt führt, die nicht zwingend einen steuerlichen Abzug bedingen. Im Vollzug führt der Haushaltsabzug zu einem Mehraufwand, da für viele Steuerpflichtige geprüft werden muss, ob eine Wohnung allein bewohnt wird oder nicht. Zudem ist fraglich, ob den bestehenden Registern (Eidg. Gebäudeidentifikator [EGID]) und Eidg. Wohnungsidentifikator (EWID]) die für den Abzug notwendigen Informationen entnommen werden können.

Für Steuerpflichtige, die allein mit Kindern (Alleinerziehende) oder allein mit unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben, kann ein solcher Abzug gerechtfertigt sein, da für sie beim Übergang zur Individualbesteuerung durch den Wegfall des aktuellen Elterntarifs (Tarif für Verheiratete und Abzug vom Steuerbetrag) eine wesentliche Mehrbelastung resultiert. In der Folge müssen die Steuerbehörden nur bei diesen Personen die Abzugsberechtigung prüfen.

Antrag: Die Einführung eines Haushaltsabzugs soll auf Alleinstehende, die mit Kindern oder mit unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben, beschränkt werden.

Art. 35 Abs. 1 Bst. d DBG

¹ Vom Einkommen werden abgezogen:

d. 6'000 Franken für steuerpflichtige Personen, die allein mit Personen, für die sie einen Abzug nach Buchstabe a, b oder c geltend machen können, einen Haushalt führen.

Einheitstarif (Art. 36 DBG): Nach dem vorliegenden Bericht soll bei **Variante 1** die Mehrheit der Steuerpflichtigen (rund 53 Prozent) steuerlich entlastet 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 ESTV ergibt. So soll nach Variante 1 ein Zweieinkommen-Ehepaar mit einem Gesamteinkommen von 140'000 Franken, zu dem Ehepaare je zur Hälfte beitragen, neu eine direkte Bundessteuer von 1'651 Franken bezahlen. Die Steuerentlastung des Zweieinkommen-Ehepaars ohne Kinder beträgt im Vergleich zum geltenden Recht (3'222 Franken) rund 49 Prozent. Im Gegensatz dazu müsste das Eineinkommen-Ehepaar mit einem Gesamteinkommen von 140'000 Franken neu 6'061 Franken direkte Bundessteuer entrichten, dies entspricht gegenüber dem geltenden Recht (4'279 Franken) einer steuerlichen Mehrbelastung von rund 42 Prozent. Zu den Verlierern zählen die Eineinkommen-Ehepaare oder Ehepaare mit einem tiefen Zweieinkommen. 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 Eineinkommen-Ehepaare gegenüber den Zweieinkommen-Ehepaaren.

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 Eineinkommen-Ehepaaren zwar etwas moderater. Bei einem Gesamteinkommen von 140'000 Franken soll das Eineinkommen-Ehepaar neu eine direkte Bundessteuer von 5'202 Franken entrichten, dies entspricht gegenüber dem geltenden Recht (4'279 Franken) einer steuerlichen Mehrbelastung von rund 22 Prozent. Demgegenüber profitiert das Zweieinkommen-Ehepaar mit gleichmässiger Einkommensverteilung (50:50) immer noch von einer Steuerentlastung von 45 Prozent (direkte Bundessteuer von neu 1'756 Franken).

Folglich zählen auch bei Variante 2 die Eineinkommen-Ehepaare und Ehepaare mit tiefen Zweieinkommen zu den «Verlierern», da der Einkommensdifferenzabzug die Belastungsdifferenz zwischen Eineinkommen- und Zweieinkommen-Ehepaaren zwar verringert, aber nicht in allen Fällen auszugleichen vermag. Am stärksten profitieren die Ehepaare mit gleichmässiger Einkommensverteilung. Der Einkommensdifferenzabzug mildert zwar den nachteiligen Effekt bei Eineinkommen-Ehepaaren, führt aber – wie bereits zu Variante 1 festgehalten – ebenfalls zu Ungleichbehandlungen. Es darf in diesem Zusammenhang der Hauptgrund für diese Gesetzesreform nicht aus den Augen verloren werden: die Beseitigung der Heiratsstrafe. Durch eine Mehrbelastung von Eineinkommen-Ehepaaren wird faktisch ein fiskalischer Druck ausgeübt, ein genügendes bzw. höheres Zweieinkommen zu erzielen.

Elterntarif (Art. 36 Abs. 2 Bst. a DBG):

Antrag: Art. 36 Abs. 2 Bst. a DBG ist an die vorgeschlagene Änderung von Art. 35 Abs. 1 Bst. b DBG anzupassen.

Art. 36 Abs. 2 Bst. a DBG

² *Der Steuerbetrag ermässigt sich um 251 Franken für:*

a. jedes minderjährige oder in der beruflichen oder schulischen Ausbildung stehende volljährige Kind, das mit der steuerpflichtigen Person im gleichen Haushalt lebt und für das sie einen Abzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b geltend machen kann; wird der Abzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b hälftig auf die Eltern aufgeteilt, so beträgt die Ermässigung für jeden Elternteil die Hälfte.

5.4. Weitere Änderungsanträge und Hinweise zu Variante 2

Die Variante 2 sieht – zusätzlich zu den vorstehend erwähnten Abzügen – einen degressiv verlaufenden Einkommensdifferenzabzug vor. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden,

dass weitere Personen von dem erzielten Einkommen unterhalten werden müssen. Ein solcher Abzug bezweckt zwar die Vermeidung oder Milderung von steuerlichen Mehrbelastungen, führt aber auch zu zusätzlichen Vollzugsschwierigkeiten, wie nachfolgend darlegt wird:

Nicht abziehbare Kosten (Art. 34 Bst. a DBG): Der Zusatz in Art. 34 Bst. a DBG «vorbehalten bleiben die Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c und 35 Absatz 1^{bis}» ist unnötig und soll gestrichen werden.

Antrag: Streichung des Vorbehalts in Art. 34 Bst a DBG.

Art. 34 Bst. a DBG

Nicht abziehbar sind die übrigen Kosten und Aufwendungen, insbesondere:

a. die Aufwendungen für den Unterhalt der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie sowie der durch die berufliche Stellung der steuerpflichtigen Person bedingte Privataufwand.

Einkommensdifferenzabzug (Art. 35 Abs. 1^{bis} DBG): Eine steuerliche Berücksichtigung der unterschiedlichen Einkommen der Eheleute auch im Rahmen einer Individualbesteuerung wird im Hinblick auf die Belastungsrelationen von vielen als notwendig erachtet. Der vorgeschlagene Einkommensdifferenzabzug steht der Person mit dem höheren Einkommen zu und hängt direkt vom Reineinkommen der anderen Person ab. Der Einkommensdifferenzabzug in der Ausgestaltung von Abs. 1^{bis} macht aber wesentliche Elemente einer Individualbesteuerung unwirksam. Denn die Steuerpflichtigen können ihre Steuererklärung so nicht mehr eigenständig ausfüllen.

Weiter können die Veranlagungsverfahren nicht mehr unabhängig voneinander durchgeführt und abgeschlossen werden, da die Veranlagung der einen Person von der Deklaration und der Veranlagung der anderen Person abhängt. Man denke da an verschiedene Fristen und allfällige Rechtsmittelverfahren. Hinzu kommt, dass das Reineinkommen der anderen Person gar nicht bekannt ist, falls dieser an der Quelle besteuert wird oder im Ausland ansässig ist. Sofern an einem Abzug für Eineinkommen-Ehepaare festgehalten wird, ist dieser als pauschaler Sozialabzug auszugestalten, der mit einer Individualbesteuerung verträglich ist. Nur so ist eine unabhängige Deklaration und eine unabhängige Durchführung des Veranlagungsverfahrens möglich (vgl. den nachstehend vorgeschlagenen Bst. e).

Antrag: Die Berücksichtigung der konkret unterschiedlichen Einkommen der Eheleute in der Ausgestaltung des vorgeschlagenen Abs. 1^{bis} ist abzulehnen. Eine solche Berücksichtigung könnte im Rahmen eines pauschalen Sozialabzugs erfolgen, welcher keine zwingende Koordination der Deklaration und Verfahren der Verheirateten voraussetzt.

Unterstützungsabzug (Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG): Nach geltendem Recht ist der Unterstützungsabzug unter Verheirateten nicht zulässig. Bei der Individualbesteuerung soll ein Unterstützungsabzug unter Verheirateten möglich sein, wenn der Ehegatte bzw. die Ehegattin aus objektiven Gründen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und den Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten kann. Sofern nach Variante 2 für Verheiratete ein spezieller Einkommensdifferenzabzug oder ein anderer spezieller Sozialabzug möglich sein soll, ist nicht zusätzlich noch der Unterstützungsabzug nach Bst. c zu gewähren.

Antrag: Für Verheiratete ist der Unterstützungsabzug nach Bst. c nicht vorzusehen. Als Bst. e ist anstelle des Einkommensdifferenzabzugs nach Abs. 1^{bis} ein betragsmässig festgesetzter Sozialabzug für die unterstützungsbedürftige Ehegattin bzw. den unterstützungsbedürftigen Ehegatten einzuführen.

Art. 35 Abs. 1 Bst. c und Bst. e (neu) DBG

¹ *Vom Einkommen werden abgezogen:*

c. 6'500 Franken für jede unterstützungsbedürftige Person, zu deren Unterhalt die steuerpflichtige Person mindestens in der Höhe des Abzugs beiträgt; der Abzug kann nicht beansprucht werden für Kinder, für die ein Abzug nach Buchstabe a oder b geltend gemacht wird und für die Ehegattin oder den Ehegatten;

e. 11'000 Franken für die Unterstützung der beistandsbedürftigen Person, mit der die steuerpflichtige Person in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt und zu deren Unterhalt sie mindestens im Umfang des Abzugs beiträgt.

Hinweis zu Bst. e:

- Die Voraussetzung der Unterstützungsbedürftigkeit der Ehegattin oder des Ehegatten kann weniger einschränkend festgelegt werden als die Voraussetzung der Unterstützungsbedürftigkeit. Durch die Wahl eines pauschalen Sozialabzugs können die Voraussetzungen ohne zwingende Koordination mit der Veranlagung des anderen Ehegatten geprüft werden.

Akteneinsicht (Art. 114 Abs. 1 DBG): Sofern als Variante 2 an einem Abzug für Eineinkommen-Ehepaare festgehalten wird, ist dieser – wie vorstehend ausgeführt – als pauschaler Sozialabzug auszugestalten (siehe Art. 35 Abs. 1 Bst. e DBG). Die Ausgestaltung des Eineinkommensabzugs in Form eines pauschalen Sozialabzugs führt nicht zu einer zwingenden Abhängigkeit der beiden Steuerdossiers. Aus diesem Grund drängt sich auch kein Akteneinsichtsrecht für Steuerpflichtige auf, die in ungetrennter Ehe leben.

Sofern am Akteneinsichtsrecht unter Verheirateten festgehalten wird, ist auch Art. 110 DBG bezüglich Geheimhaltungspflicht der Steuerbehörden betreffend Auskünfte aus Steuerakten bei Ehepaaren anzupassen. Das reine Akteneinsichtsrecht der Verheirateten berechtigt die Steuerbehörden noch nicht zur spontanen Bekanntgabe von Informationen aus den Steuerakten der anderen Person.

Allgemein sollte bei Variante 1 und 2 den Steuerbehörden eine Bekanntgabe von Daten aus den Steuerakten an den anderen Steuerpflichtigen immer dann möglich sein, wenn die Veranlagungen beider steuerpflichtiger Personen davon abhängen. Art. 110 DBG ist entsprechend anzupassen.

Antrag: Der zweite Satz von Art. 114 Abs. 1 DBG ist zu streichen.

Art. 114 Abs. 1 DBG

¹ Die Steuerpflichtigen sind berechtigt, in die von ihnen eingereichten oder von ihnen unterzeichneten Akten Einsicht zu nehmen. Den Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, steht ein gegenseitiges Akteneinsichtsrecht zu.

Revision und Nachsteuer (Art. 147 Abs. 1 Bst. d DBG und Art. 151 Abs. 3 DBG): Sofern als Variante 2 an einem Abzug für Eineinkommen-Ehepaare festgehalten wird, ist dieser – wie vorstehend ausgeführt – als pauschaler Sozialabzug auszugestalten. Folglich sind die Bestimmungen gemäss Art. 147 Abs. 1 Bst. d DBG und Art. 151 Abs. 3 DBG nicht notwendig.

Anträge: Art. 147 Abs. 1 Bst. d und Art. 151 Abs. 3 DBG sind zu streichen.

Nur beim vorgeschlagenen Einkommensdifferenzabzug nach Variante 2 erweisen sich die Bestimmungen zur Revision und Nachsteuer als sinnvoll.

6. 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 Mindererträge zu tragen. 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 verschiedene Möglichkeiten. Auch der Kanton Basel-Landschaft müsste sein – bisher sehr ausgewogenes – Steuertarif-Modell mit Vollsplitting vollständig aufgeben. Er müsste folglich ein komplett neues Steuertarifsystem erarbeiten, welches in der Gesamtheit nicht zu einer Steuermehrbelastung führen darf. Es ist deshalb sowohl auf kantonaler als auch kommunaler Ebene mit erheblichen Steuerausfällen zu rechnen. Wie schon vorne ausgeführt, fragt sich der Regierungsrat, ob mit der Einführung der Individualbesteuerung nicht die verfassungsmässig garantierte Tarifautonomie der Kantone verletzt wird, indem unter anderem auch der Kanton Basel-Landschaft sein Vollsplitting-Tarifmodell nicht mehr weiterführen dürfte.

Ausserdem müssen gesamtschweizerisch rund 1,7 Mio. zusätzliche Steuerdossiers bearbeitet werden, die nur mit weiteren Personalressourcen zu bewältigen sind. Der Kanton Basel-Landschaft rechnet dabei mit 64'000 zusätzlichen Steuererklärungen, d. h. einer Zunahme von rund 35 Prozent. Und schliesslich wird die Umsetzung auch bei der Steuersoftware zu umfangreicheren Anpassungen führen (Steuerregister, Migration von Daten, Archivierung, Deklarationslösung usw.). Die hierfür notwendigen Personal- und IT-Kosten lassen sich nicht abschätzen, werden aber erfahrungsgemäss hoch sein.

7. Überlegungen zur Umsetzung

Bei einer Einführung der Individualbesteuerung müsste nach Verabschiedung der Bundesvorlage auch auf kantonaler Ebene das Kernelement der Steuertarife in einem ordentlichen politischen Gesetzgebungsprozess mit Vernehmlassungsverfahren und Einbezug der Gemeinden festgelegt werden. Das benötigt ausreichend Zeit. Ausserdem müsste diskutiert werden, ob und inwieweit auch in anderen Rechtsgebieten, die heute auf dem Grundsatz der Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft beruhen, Anpassungen vorgenommen werden sollen oder müssen. Für die Umsetzung und die anschliessende technische Umstellung auf allen Staatsebenen und Rechtsgebieten ist daher eine Umsetzungsfrist von mindestens 10 Jahren nötig. Auch die ESTV ging damals im 2016 von einer Umsetzungsphase von 10 Jahren aus.

8. Schlussfolgerung

Die Gesetzesvorlage bietet mit der Individualbesteuerung eine von mehreren möglichen Varianten, die steuerliche «Heiratsstrafe» abzuschaffen. Variante 1 erscheint dabei im Vollzug einfacher, Variante 2 trägt hingegen dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser Rechnung. Das Preisschild für diese Veränderung ist jedoch sehr bzw. zu hoch. Für die direkte Bundessteuer liegt es momentan bei 1 Milliarde Franken (800 Mio. Franken Bund und 200 Mio. Franken Kantonsanteil), wobei erhebliche Mindereinnahmen bei den Kantonen und Gemeinden dazukommen werden. 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 neu zwei Steuererklärungen ausfüllen und sich mit der Aufteilung ihrer gemeinsamen Einkommens- und Vermögenswerte auseinandersetzen müssen. Ob dies bürgerfreundlich ist und zur politisch immer wieder gewünschten Vereinfachung des Steuerwesens beiträgt, darf bezweifelt werden.

Die Steuerbelastung von Ehepaaren bemisst sich nach geltendem Verständnis nach deren Gesamteinkommen und kann für jede Person nicht ohne Berücksichtigung der die Verheirateten verbindenden Gemeinschaft bestimmt werden. Mit der neu einzuführenden Individualbesteuerung erscheint die getrennte Besteuerung vor allem für Zweieinkommen-Ehepaare mit gleichmässiger

Einkommensaufteilung vorteilhaft. Sie schafft aber neue störende Ungleichheiten zwischen Einkommen- und Zweieinkommen-Ehepaaren. Diese Ungleichheiten lassen sich mit entsprechenden Korrektiven nur teilweise vermeiden bzw. reduzieren. Die Einführung der Individualbesteuerung führt bei beiden Varianten zu einem enormen Mehraufwand im Vollzug, wobei der Mehraufwand bei Variante 2 gemäss der Vernehmlassungsvorlage deutlich höher wäre.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist sehr kritisch gegenüber dem Modell der Individualbesteuerung. Die gemeinsame Veranlagung von verheirateten Paaren sieht er nach wie vor als gangbaren Weg. Die Kantone haben Lösungen umgesetzt und ihre vom Bundesgericht verordneten «Hausaufgaben» gemacht. Die Heiratsstrafe wurde eliminiert oder zumindest auf ein erträgliches Mass gemildert. Daran sollte sich der Bund orientieren – und nicht umgekehrt. Auf die Einführung neuer Besteuerungsmodelle sollte verzichtet werden, solange diese wiederum Unsicherheiten, wesentliche Belastungsverschiebungen sowie einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand mit sich bringen. Der Kanton Basel-Landschaft würde bei einer Individualbesteuerung mit rund 64'000 zusätzlichen Veranlagungen pro Jahr konfrontiert. Das entspricht einem Zuwachs von rund 35 Prozent.

Für eine Individualbesteuerung müsste im Vorfeld zuerst eine radikale Vereinfachung der Bemessungsgrundlagen herbeigeführt werden. Nur damit liesse sich der deutlich erhöhte Verwaltungsaufwand in etwa kompensieren und die Zuordnung der einzelnen Faktoren auf die jeweiligen Personen wesentlich leichter durchführen. Bei einem solchen Lösungsansatz könnte sich der Regierungsrat die Einführung der Individualbesteuerung vorstellen und eine positivere Stellungnahme abgeben.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Hochachtungsvoll

Kathrin Schweizer
Regierungspräsidentin

Nic Kaufmann
2. Landschreiber