



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 13. März 2023

Bundesgesetz über die Individualbesteuerung; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2022 hat uns der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes zur Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Individualbesteuerung eingeladen. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Die Bestrebungen zur Beseitigung der so genannten «Heiratsstrafe» auf Ebene der direkten Bundessteuer sind zu begrüessen. Die Individualbesteuerung hat den Vorteil, dass Ehepaare und unverheiratete Paare gleich besteuert werden, womit die Heiratsstrafe entfällt.

Ein Systemwechsel hin zur Individualbesteuerung zählte bisher bei vielen Kantonen nicht zur bevorzugten Reformvariante. In vielen Rechtsgebieten werden die Ehegatten als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet. Da das Steuerrecht regelmässig auf zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Sachverhalte abstellt, ist die im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SR 210) geregelte Ehe als wirtschaftliche Gemeinschaft auch steuerlich zu berücksichtigen. Im geltenden Recht ist dies der Fall, indem Einkommen und Vermögen von Ehegatten und Kindern unter elterlicher Sorge zusammengerechnet werden. 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 ein Splittingverfahren oder Tarifkorrekturen schneller erzielen als mit der Einführung der Individualbesteuerung, die eine Anpassung der Steuersysteme in 26 Kantonen erfordert.



Die Individualbesteuerung hat gemäss Studien positive Effekte auf Volkswirtschaft und Beschäftigung. Auch weist sie im Bereich Gleichstellung Vorteile auf (Zivilstandsunabhängigkeit). Der Entscheid, erwerbstätig zu sein bzw. das Arbeitspensum zu erhöhen, hängt allerdings nicht nur von den Steuerfolgen, sondern auch von anderen Gegebenheiten ab (z.B. Angebot der Kinderbetreuung, Stellenangebot, Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Zudem dürften auch die anderen Lösungsvarianten zur Beseitigung der Heiratsstrafe positive Beschäftigungseffekte zur Folge haben.

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).

Der Wechsel zur Individualbesteuerung würde zwar die Heiratsstrafe beseitigen, jedoch neue Probleme schaffen. Sowohl bei Variante 1 als auch bei Variante 2 würden Einverdienerhepaare und Zweieinkommensehepaare mit geringem Zweiteinkommen steuerlich stärker belastet als Zweiverdienerhepaare mit gleichmässiger Einkommensaufteilung. Unter dem Aspekt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101]) wäre dies problematisch und den steuerpflichtigen Personen schwierig zu erklären.

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile spricht sich der Kanton St.Gallen gegen die Einführung der Individualbesteuerung auf Bundes- und Kantonsebene aus und fordert eine Lösung, die auf der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren basiert.

2. Bemerkungen zur Umsetzung von Varianten 1 und 2

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.

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 Mio. 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 pauschalieren 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.

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 Personen und die Koordination der Veranlagungsverfahren im ersten Jahr, um sicherzustellen, dass auch nach dem Systemwechsel alle Einkommens- und Vermögensteile deklariert werden.

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.

Nach dem erläuternden Bericht (Ziff. 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.

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. Eine steuerliche Berücksichtigung der unterschiedlichen Einkommen der Ehegatten auch im Rahmen einer Individualbesteuerung



wird vom Kanton St.Gallen 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. Der vorgesehene Einkommensdifferenzabzug macht wesentliche Elemente einer Individualbesteuerung unwirksam. Die Steuerpflichtigen können ihre Steuererklärung nicht mehr eigenständig ausfüllen. Weiter können die Veranlagungsverfahren der Steuerpflichtigen nicht mehr unabhängig durchgeführt und abgeschlossen werden, da die Veranlagung des einen Ehegatten von der Deklaration und der Veranlagung des anderen Ehegatten abhängt. Hinzu kommt, dass das Reineinkommen des anderen Ehegatten gar nicht bekannt ist, falls dieser an der Quelle besteuert wird oder im Ausland ansässig ist. 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

Der Bundesrat rechnet bei der Umsetzung der Individualbesteuerung mit geschätzten Mindereinnahmen von 1 Mrd. Franken. Da die Kantone mit 21,2 Prozent an der direkten Bundessteuer partizipieren, haben diese rund 200 Mio. 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 Stellschrauben. Trotzdem sind 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. 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 hoch sein.

4. Umsetzungshorizont

Bei einer Einführung der Individualbesteuerung müssten nach Verabschiedung der Bundesvorlage auch auf kantonaler Ebene der Steuertarif und die Sozialabzüge 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 zehn Jahren nötig (die Eidgenössische Steuerverwaltung ging im Jahr 2016 von einer Umsetzungsphase von zehn Jahren aus).

5. Zusammenfassung

Die Gesetzesvorlage ist geeignet, die Heiratsstrafe abzuschaffen. Variante 1 erscheint im Vollzug einfacher, Variante 2 trägt dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser Rechnung und ist deshalb vorzuziehen. Das Preisschild für diese Veränderung ist zu hoch. Für die direkte Bundessteuer liegt es momentan bei



1 Mrd. Franken (800 Mio. Franken Bund und 200 Mio. Franken 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 von den progressiv ausgestalteten Steuertarifen in Kauf nehmen. Hinzu kommen 1,7 Mio. 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.

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 erweist sich sowohl für die Deklaration als auch für die Veranlagung als unpraktikabel.

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 Zweiverdiener-ehepaare mit gleichmässiger Einkommensaufteilung vorteilhaft ist, dabei aber eine Ungleichheit zwischen Einverdiener- und Zweiverdiener-ehepaaren 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.

Nach Ansicht des Kantons St.Gallen überwiegen die Vorteile des bisherigen Systems der Familienbesteuerung auf kantonaler Ebene. Die Vorlage zur Einführung der Individualbesteuerung verursacht zu viele neue Ungleichheiten und Probleme. 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. Jedoch wäre bei der Individualbesteuerung auf jeden Fall eine Lösung vorzusehen, welche die Veranlagung einer Person ohne Koordination mit dem Steuerdossier einer anderen Person ermöglicht. Denn die vielen zusätzlichen Steuererklärungen sind für die Kantone nur mittels einer automatisierten Veranlagung zu bewältigen. Den Kantonen sollte bei einem Übergang zur Individualbesteuerung eine Frist für die Umsetzung von mindestens zehn Jahren eingeräumt werden.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Vizepräsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungen@estv.admin.ch