

c/o Martin Guggisberg
Gemeindeverwaltung Ittigen
Rain 7
3063 Ittigen

031 925 22 67
martin.guggisberg@ittigen.ch
<http://www.begem.ch/de/VBSS>

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
E-Mail an:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Unsere Zeichen
sh/mj

3063 Ittigen,
23. Februar 2023

Bundesgesetz über die Individualbesteuerung: Vernehmlassungsverfahren; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2022 haben Sie ein Vernehmlassungsverfahren zur titelerwähnten Vorlage eröffnet. Als Verband der Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter kantonal-bernischer Einwohnergemeinden gehören wir nicht zum angeschriebenen Adressatenkreis, zählen uns jedoch aufgrund der Bedeutung der Vorlage zum interessierten Kreis. Wir erlauben uns deshalb, zur Vorlage wie folgt Stellung zu beziehen:

Eine Umstellung auf die Individualbesteuerung stellt eine fundamentale Änderung gegenüber der aktuellen Besteuerung natürlicher Personen in der Schweiz dar. Eine jahrzehntelang durch Gesetze und Justiz entwickelte, fein austarierte und auf andere Rechtsgebiete eidgenössischer und kantonaler Ebene ausgewogen abgestimmte Praxis soll unter Inkaufnahme von unzweifelhaft weiterhin bestehenden Unebenheiten – daraus folgend absehbaren Härtefällen, rechtlichen Koordinationslücken, entsprechenden Unsicherheiten und eines hohen Verwaltungsaufwands – aufgegeben werden. Die sogenannte «Heiratsstrafe» wurde in der Vergangenheit insbesondere in den kantonalen Steuergesetzen trotz fortgeführter Ehepaarbesteuerung mittels tarifarischer Massnahmen und Spezialabzügen minimiert oder zumindest auf eine auch vom Bundesgericht anerkannte Unschärfe (maximal 10 % höhere Steuerbelastung bei der direkten Bundessteuer) reduziert. Gewiss gibt es nach wie vor Fälle, welche durch diese schematischen Massnahmen nicht oder nur ungenügend abgedeckt werden, gerade bei der direkten Bundessteuer mit ihrer ausgeprägt stark progressiven Tarifierung. Darunter fallen namentlich Paare, welche über etwa gleichhohe Einkommensverhältnisse verfügen und in dieser Kategorie insbesondere Gutverdienende. Die aktuell bestehende Kompensationswirkung gemeinsamer steuermindernder Faktoren zwischen den Eheleuten würde mit der Einführung der Individualbesteuerung ebenso entfallen wie der aktuelle Additionseffekt der Paareinkommen. Durch die Umstellung zur Individualbesteuerung entstünden zudem Optimierungsmöglichkeiten, welche nicht nur neue Ungerechtigkeiten schaffen, sondern auch zu zusätzlichen Steuerertragsausfällen auf allen Staatsebenen führen würden. Die Vorlage ist betreffend die direkte Bundessteuer nicht aufkommensneutral und dürfte es auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern nicht sein.

Der im erläuternden Bericht ausgeführte Vergleich mit umliegenden europäischen Ländern, welche die Individualbesteuerung eingeführt haben, ist oberflächlich. So wird eine Einordnung mit der für die Besteuerung massgeblichen Gesetzgebungs-Umwelt unterlassen und Elementares, wie z. B. der in diesen Staaten nicht oder kaum vorhandene Steuerföderalismus oder dass in diesen Ländern keine mit der Schweiz vergleichbare Vermögenssteuer erhoben wird, nur am Rande erwähnt. Die vieldiskutierte und nunmehr in vielen Fällen nicht mehr relevante «Heiratsstrafe» scheint sodann statistisch keinen signifikanten Negativanreiz für die Eheschliessung darzustellen: *«Die Ehe ist bei Paaren weiterhin sehr verbreitet. Neben dem Alter und der Dauer der Beziehung beeinflusst insbesondere das Vorhandensein gemeinsamer Kinder die Entscheidung für eine Heirat oder aber ein Zusammenleben ohne Trauschein.*

Der Anteil Verheirateter ist bei den Paaren mit gemeinsamen Kindern besonders hoch (93 %), auch wenn die Zahl der Konkubinatspaare mit Kindern in den jüngeren Generationen leicht zugenommen hat.» (Zitat aus <https://www.swissstats.bfs.admin.ch/collection/ch.admin.bfs.swissstat.de.issue22014792000/article/issue22014792000-07> (siehe 3. Abschnitt im Kasten «Beziehungsformen»)).

Mit der Vorlage würde das Primärziel, die Beseitigung der «Heiratsstrafe», nur teilweise erreicht. Bisherige Unzulänglichkeiten würden durch neue abgelöst. Vereinfacht soll die aktuell fallweise und damit punktuell nach wie vor bestehende Benachteiligung von Doppelverdiener-Ehepaaren mit geringen Einkommensdifferenzen hin zu Ein-Einkommens-Ehepaaren oder Ehepaaren mit deutlichen Einkommensunterschieden verlagert werden. Ob das mit dem Verweis auf das Sekundärziel, der Schaffung von Erwerbsanreizen, zu rechtfertigen ist, muss politisch beantwortet werden, zumal den noch bestehenden fiskalischen Negativanreizen mit anderen Massnahmen wesentlich einfacher aber mindestens ebenso effektiv entgegengewirkt werden kann. Denn ob die auf einer dünnen Faktenlage und entsprechend vielen Annahmen basierend berechneten Beschäftigungseffekte tatsächlich eintreten würden, wie im erläuternden Bericht dargelegt wird, darf vor dem Hintergrund der Arbeitsangebotselastizität und insbesondere der Verhaltensdynamik mit Fug angezweifelt werden. Kommt hinzu, dass bei einer davon betroffenen, wichtigen und wachsenden Bevölkerungsgruppe, den Rentnerinnen- und Rentner-Ehepaare, diesbezüglich kaum noch Ambitionen zu entlocken sein dürften. Entgegen den Aussagen im erläuternden Bericht weisen namentlich Rentnerinnen- und Rentner-Ehepaare häufig grosse Einkommensunterschiede auf: während bei den AHV-Renten ein Splitting erfolgt, ist dies bei den BVG-Renten nicht der Fall. Und die Anzahl jener (traditionellen) Paare, bei welchen die Ehefrau kein oder nur ein geringes und damit unter die im BVG versicherbare Schwelle fallende Einkommen hatten bzw. noch haben und die daraus allenfalls fliessenden Renten ebenso moderat sind, dürfte gerade in älteren Generationen hoch sein. Der steuerlichen Progressionsproblematik der in Ehepaaren nach wie vor häufig vorkommenden unterschiedlich hohen Einkommen soll nebst tarifarischen Massnahmen mittels dem in Variante 2 vorgesehenen sogenannten Einkommensdifferenzabzug als schematisches Korrektiv entgegengewirkt werden. Dieser dem Grundgedanken der Individualbesteuerung bereits zuwiderlaufende Abzug würde in vielen – aber bei weitem nicht allen – Fällen die unerwünschte Mehrbelastung des besser Verdienenden bestenfalls unterbinden oder je nach Einkommensverhältnissen zumindest verringern, vermöchte aber nicht zu verhindern, dass beim Anderen mit fehlendem oder tieferem Einkommen andere Abzüge auf ein Ergebnis träfen, das ohnehin bereits unterhalb der Besteuerungsschwelle liegt oder gänzlich zu einem Nuller-Einkommen bzw. ins Minus führt.

Nicht nur bei den Abzügen für Kinder, sondern auch bei jenen für die in der Ausbildung stehende, unterstützungsbedürftige junge Erwachsene würden sich im System der Individualbesteuerung häufig problematische Fallstellungen ergeben, weil die aufgrund des gemeinsamen Sorgerechts und der zivilrechtlichen Unterstützungspflicht je hälftig zugewiesenen Abzüge bei jenem Elternteil mit dem geringeren oder ganz fehlenden (Zweit-)Einkommen ihre ursprünglich beabsichtigte Wirkung verlieren. Das würde auch die beabsichtigte Erhöhung des Kinderabzugs – übrigens nicht aber der anderen kinder- und unterstützungsrelevanten Abzüge (!) – nur in den wenigsten Fällen umfassend aufzufangen vermögen. Konkret gilt das fallweise auch für die Abzüge betreffend Kinderdrittbetreuung, die auswärtige Ausbildung, den Versicherungs- und Unterstützungsabzug, den Abzug für selbst getragene Krankheits- und Unfallkosten sowie für den Abzug berufsorientierter Aus- und Weiterbildungskosten. Sollte es möglich sein, diesen Effekt vertraglich und steuerlich anerkannt zwischen den Partner*innen zu umgehen, entstünde nebst Belastungsoptimierungs-Möglichkeiten ein hoher Koordinations- sowie Kontrollaufwand (Verwaltungsaufwand) und würde die Individualbesteuerung von Familien faktisch aushebeln.

Weil die Vorlage in erster Linie die direkte Bundessteuer betrifft und diese das Vermögen nicht erfasst, wird der künftigen Zurechnung von gemeinsamen beweglichen und unbeweglichen Vermögenswerten sowie deren allfälligen Erträge insgesamt nur eine Nebenrolle eingeräumt und allgemein von einer Zuweisung aufgrund der Eigentumsverhältnisse gesprochen. Die Feststellung der Eigentumsverhältnisse würde indessen mindestens für die im Zeitpunkt der Einführung der Individualbesteuerung bestehenden Vermögenswerte nicht für jedes Gut einfach sein, was Raum für Optimierungen insbesondere durch vermögende Personen schafft. Das wohl am häufigsten anzutreffende gemeinsame Vermögensgut dürfte die gemeinsam gehaltene und selbstbewohnte Liegenschaft sein; für diese wären zumindest die Eigentumsverhältnisse aufgrund des Grundbucheintrags klar feststellbar. Im Kanton Bern werden personenbezogene Rechtsgemeinschaften bildende einfache Gesellschaften, beispielsweise für gemeinsam gehaltene Vermögenswerte, als sogenannte virtuelle Steuersubjekte behandelt und diese haben separate

Steuererklärungen einzureichen. Das bedeutet in der Praxis, dass Ehepaare mit gemeinsamen Vermögenswerten oder beispielsweise einem gemeinsamen Geschäft, welche aktuell eine Steuererklärung ausfüllen, neu deren drei einreichen müssten.

Am Beispiel gemeinsam gehaltener Liegenschaften kann zudem die bereits erwähnte unerwünschte Nebenwirkung der Individualbesteuerung verdeutlicht werden: nebst dem Eigenmietwert würden auch die Abzüge wie z. B. die Schuldzinsen und insbesondere der Unterhaltsaufwand aufzuteilen sein. Stehen nun kostspielige Sanierungen oder Investitionen in klimaschonende Energie-Sparmassnahmen an, würde der diesbezügliche Abzug beim nicht vorhandenen oder niedrigeren Zweiteinkommen bald einmal ins Minus führen und damit ins Leere laufen. Dieser Effekt würde dann noch beschleunigt, wenn vorgängig anteilmässige Kinder- und/oder Unterstützungsabzüge zu berücksichtigen sind. Ein Übertrag und damit eine kompensatorische Anrechnung bei der zweiten Person mit dem höheren Einkommen würde dem Sinn und Zweck der Individualbesteuerung diametral widersprechen. Sollte eine derartige Querkompensation trotzdem früher oder später verwirklicht werden, entspräche dies einer Aushöhlung des Prinzips der Individualbesteuerung unter Inkaufnahme eines immensen Koordinations- und Verwaltungsaufwands. Würde die Liegenschaft aus fiskalischen Optimierungsgründen grundbuchlich dem höher Verdienenden übertragen, zuwiderliefe das nicht nur Gleichstellungszielen, sondern könnte zu Folgeproblemen in anderen Rechtsgebieten wie z. B. dem Erbrecht führen. Bleibt sowohl bezüglich der Einkommens- wie auch der Abzugsverhältnisse eines Ehepaars zu erwähnen, dass sich diese im Lauf des Lebens kontinuierlich verändern können.

Nebst dem hohen wiederkehrenden Verwaltungsaufwand aufgrund der Anzahl Veranlagungsdossiers ist auf die einmaligen Investitionen für die Umsetzung der Individualbesteuerung hinzuweisen. Den mit der Umsetzung und dem Vollzug beauftragten 26 Kantone würde eine Herkulesaufgabe aufgebürdet, welche in Anbetracht des sich laufend zuspitzenden Fachkräftemangels gerade in der IT-Branche kaum zu stemmen wäre. Die Umstellung der Systeme würde zu massiven Problemen und entsprechenden Kosten führen, an welchen sich der Bund gemäss Vernehmlassungsunterlagen nicht beteiligen würde. Nicht nur würden die Gemeinden zur Beteiligung an diesen Kosten verpflichtet, sondern müssten nahe an der Bürgerfront die zu erwartenden Probleme abfedern.

Abschliessend ist auf die zahlreichen auf Steuerfaktoren basierenden Institutionen hinzuweisen, welche ihre Gesetzgebung der Individualbesteuerung anzupassen hätten. Nebst vielen anderen sei hier stellvertretend nur die Prämienverbilligung für die Krankenversicherung erwähnt. Ohne gesetzgeberische Anpassungen ergäben sich in wohl den meisten Fällen ungeahnte Folgeverzerrungen bis hin zum Fall einer einkommenslosen Millionärs-Ehefrau, welche neu Anrecht auf eine Prämienverbilligung zustehen könnte. Müssten die Steuerbehörden die Einkommens- und Vermögensfaktoren trotz eingeführter Individualbesteuerung wieder zu einem Ehepaar, einer Familie oder einem Haushalt zusammenführen, würde sich der wiederkehrende Verwaltungsaufwand zusätzlich erhöhen.

Zusammenfassend lehnen wir die Vorlage ab, weil

- **sie nicht aufkommensneutral wäre;**
- **sie mit hohen einmaligen und wiederkehrenden Umsetzungskosten auf Kantons- und Gemeindeebene verbunden wäre;**
- **das primäre Ziel, die «Heiratsstrafe» nicht zu beseitigen vermöchte, ja sogar neue, gesellschaftlich problematische Härtefälle entstünden;**
- **dem sekundären Ziel, der Schaffung von Erwerbsanreizen, weit kostengünstiger aber ebenso effektiv nachgekommen werden kann;**
- **die Wirkung sozial- und umweltpolitisch wichtiger Abzüge fallweise abgeschwächt oder ganz verloren ging;**
- **neue Steuer-Optimierungsmöglichkeiten geschaffen würden, welche zu neuen Ungerechtigkeiten und zusätzlichen Ertragsausfällen führte;**
- **zahlreiche auf den Steuerfaktoren basierende Institutionen ihre Bemessungsbasis und ihre Berechnungen grundlegend anzupassen hätten.**

Der VBSS unterstützt die weitere Eindämmung der «Heiratsstrafe». Dafür eignen würde sich am einfachsten wohl der Um- und/oder Ausbau des Zweiverdienerabzugs oder allenfalls ein Splitting-Modell, welches sich zudem mit weit geringerem Verwaltungsaufwand und geringeren Risiken verwirklichen lassen sollte.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und die Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse

VBSS

*Verband Bernischer Steuerverwalterinnen
und Steuerverwalter*



Sandra Heber
Präsidentin



Martin Guggisberg
Sekretär