



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 314-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.408

Eingereicht am: 03.12.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Hässig Vinzens (Zollikofen, SP) (Sprecher/in)
Marti (Bern, SP)
Mentha (Liebefeld, SP)
Stucki (Stettlen, glp)
Hess (Nidau, FDP)

Weitere Unterschriften: 59

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 11.03.2021

RRB-Nr.: 538/2021 vom 05. Mai 2021
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Individualbesteuerung für Ehepaare endlich umsetzen

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich beim Bund, insbesondere im Rahmen einer allfälligen Vernehmlassung, dafür einzusetzen, die rechtlichen Erlasse auf Bundesebene so anzupassen, dass die Individualbesteuerung für verheiratete Paare eingeführt wird.

Begründung:

Die Forderung nach Gleichstellung im Steuerrecht ist nicht neu, aber aktueller denn je. Mit der neuen Gleichstellungsbewegung und dem gesellschaftlich geforderten Aufbrechen traditioneller Rollenverständnisse und Familienbilder ist es dringend angezeigt, auch in steuerrechtlichen Themen endlich einen Schritt vorwärts zu machen. Das Schweizer Steuerrecht widerspiegelt nach wie vor das Bild der Frau, die unbezahlte Betreuungsarbeit leistet, und benachteiligt damit nachweislich die Erwerbsarbeit der Frauen.

Um die Erwerbstätigkeit der Frauen zu erhöhen, empfiehlt die OECD der Schweiz bereits seit längerer Zeit die Einführung einer Individualbesteuerung, wie sie in den meisten europäischen Ländern schon lange zumindest wahlweise besteht. Sämtliche politischen Vorstösse sind in der Schweiz bisher aber gescheitert, dabei ist nicht mehr nachvollziehbar, weshalb eine Frau aufgrund der Heirat plötzlich nicht mehr als eigenständiges Individuum besteuert werden soll. Frauen kämpfen bereits seit mehr als 150 Jahren gegen derartige Rückständigkeit in der Schweiz, Julie von May von Rued (1808-1875) zum Beispiel forderte unter anderem bereits die gleiche Besteuerung der Frauen.

Avenir Suisse hat im Juni 2020 eine Analyse präsentiert, die acht aktuelle Reformvorschläge zur Ehepaar- und Familienbesteuerung auf Bundesebene in Bezug auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis vergleicht, und kommt zum Schluss, dass die Individualbesteuerung klar im Vorteil gegenüber den anderen Modellen ist. Auch verschiedene andere Berichte zeigten die klar positiven Effekte der Individualbesteuerung auf, u. a.

ein Bericht des Bundesrates infolge des Postulats 14.3005 sowie eine Studie von Ecoplan im Auftrag der Müller-Möhl Foundation. Die Einführung der Individualbesteuerung hätte bessere Effekte auf die Beschäftigung, den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherungen und die Verfügbarkeit von Fachkräften. Die Individualbesteuerung orientiert sich zudem an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Person, unabhängig von ihrem Zivilstand.

Es liegt in der Hand des Bundesparlaments, hier die notwendigen Schritte zu unternehmen. Die Forderung aus den Kantonen nach Individualbesteuerung ist nötig, damit dem Bundesparlament die Wichtigkeit der rascheren Umsetzung deutlich gemacht werden kann, denn trotz diverser Vorstösse hat sich bis anhin nichts bewegt. Es ist wichtig, dass die Kantone signalisieren, dass sie eine fortschrittliche, gleichberechtigte Steuerpraxis unterstützen.

Begründung der Dringlichkeit: Gemäss neusten Informationen hat der Bund geplant, die Kantone im Frühling zum Thema Individualbesteuerung zu vernehmlassen.

Antwort des Regierungsrates

Die Motion betrifft Fragen im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags. Die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Regierungsrat soll beauftragt werden, sich beim Bund für die Individualbesteuerung einzusetzen. Zur Begründung verweisen die Motionäre auf Berichte, welche gewisse Vorteile der Individualbesteuerung gegenüber anderen Besteuerungsmodellen aufzeigen. Es sind dies:

- Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung: Bericht vom 24. Juni 2015 in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrates «Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung» (14.3005)¹
- Auswirkungen einer Individualbesteuerung: Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz (Forschungsbericht Ecoplan vom 23.04.2019)²
- Frauenfeindliche Familienbesteuerung: Welche Steuermodelle die Beschäftigung der Frauen fördern (Analyse der Avenir Suisse vom Juni 2020)³

Dass die Individualbesteuerung im Hinblick auf die Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte besser abschneidet als Modelle der gemeinsamen Besteuerung, ist unbestritten. Die Eidgenössische Steuerverwaltung kam bereits in einem Arbeitspapier aus dem Jahr 2015⁴ zum Ergebnis, dass die Beschäftigung bei einem Übergang zur reinen Individualbesteuerung kurz- bis mittelfristig um bis zu schätzungsweise 50'000 Vollzeitstellen zunehmen könnte. Auch aus gleichstellungspolitischer Sicht schneidet die Individualbesteuerung im Vergleich mit anderen Besteuerungsmodellen sehr gut ab.

Die reine Individualbesteuerung ist ein Steuersystem, welches zur Zivilstandsneutralität der Besteuerung führt. Es spielt also keine Rolle, ob eine Person ledig ist oder in einer Ehe (bzw. eingetragener Partnerschaft) lebt. Damit würde die reine Individualbesteuerung auch der verfassungswidrigen Mehrbelastung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer («Heiratsstrafe») entgegenwirken.⁵

¹ <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143005/Bericht%20BR%20D-01.pdf>

² https://www.ecoplan.ch/download/aib_sb_de.pdf

³ https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2020/06/avenir_debatte_frauenfeindliche_familienbesteuerung.pdf

⁴ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42372.pdf>

⁵ Vgl. zur verfassungswidrigen Mehrbelastung die diesbezüglichen bisherigen Reformbestrebungen: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/steuern/steuern-national/reform-der-ehe--und-familienbesteuerung.html>

Es ist deshalb offenkundig, dass die Individualbesteuerung gewisse Vorteile gegenüber anderen Besteuerungsmodellen aufweist. Die in der Motion erwähnten Berichte zeigen aber auf, dass die **reine Individualbesteuerung** auch Schwächen aufweist:

- Sie nimmt beispielsweise nicht oder nur bedingt Rücksicht darauf, ob von einem Einkommen nur eine einzige Person oder ein ganzer Mehrpersonenhaushalt leben muss. So zahlt eine alleinstehende Person zu Unrecht gleich wenig Steuern wie ein Einverdiener-Ehepaar mit demselben Einkommen.
- Problematisch wäre auch die unterschiedliche Steuerbelastung von Ehegatten, je nach gewähltem Familienmodell: So müssten etwa Einverdiener-Ehepaare wegen der progressiven Ausgestaltung der Tarife mehr Steuern zahlen als Zweiverdiener-Ehepaare mit gleich hohem Einkommen.
- Weiter knüpft die reine Individualbesteuerung nicht an die zivilrechtlichen Verhältnisse an, die aber je nach gewähltem Güterstand zu einer für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit relevanten Wirtschaftsgemeinschaft führen.

Die reine Individualbesteuerung steht damit in diversen Punkten im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.⁶

Um der Verfassung Rechnung zu tragen und ausgeglichene Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zu erreichen, müssten bei der Einführung einer Individualbesteuerung gewisse Korrekturmassnahmen eingeführt werden, beispielsweise in Bezug auf die Verteilung von kinderbezogenen Abzügen und mittels eines Einverdienerabzuges (wobei letzteres wiederum zu einer Besserstellung gegenüber Konkubinatspaaren führen würde).

Eine derart **modifizierte Individualbesteuerung** wird etwa im erwähnten Bericht von Ecoplan aus gleichstellungspolitischen und Arbeitsmarktüberlegungen als «interessante Option» bezeichnet. Die modifizierte Individualbesteuerung entfernt sich aber von einer echten zivilstandsunabhängigen Besteuerung und nähert sich zwangsläufig wieder einer gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren an. Damit stellt sich die Frage, ob die Vorteile den Wechsel von einer gemeinsamen Veranlagung zu einer modifizierten Individualbesteuerung rechtfertigen.⁷ Oder ob allenfalls angepasste Modelle der gemeinsamen Besteuerung (Voll- oder Teilsplitting) vorzuziehen wären. Der Bericht des Bundesrates hält nämlich richtigerweise fest, dass sich «horizontale Steuergerechtigkeit durch entsprechende Anpassungen sowohl bei getrennter als auch bei gemeinsamer Veranlagung verwirklichen» lässt.⁸

Eine politisch tragbare Lösung, welche sowohl **zivilstandsneutral** ist, auch die **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit** berücksichtigt und dazu **finanzpolitisch verkraftbar** ist, konnte in den bisherigen Reformbestrebungen zur Familienbesteuerung nicht gefunden werden.⁹ Der Regierungsrat unterstützt aber Bestrebungen des Bundes, für die direkte Bundessteuer ein angepasstes Familienbesteuerungsmodell zu erarbeiten, welches die bestehenden Ungleichbehandlungen so weit wie möglich beseitigt und möglichst zivilstandsneutral ausgestaltet ist. Die verschiedenen Besteuerungsmodelle der Kantone, welche allesamt entsprechende Entlastungen vorsehen, können dabei richtungsweisend sein.¹⁰ Ebenfalls der Blick in andere europäische Länder, welche mehrheitlich eine Form der Individualbesteuerung anwenden.¹¹ Dabei sind bei allen Lösungen ohne Gegenfinanzierungsmassnahmen gezwungenermassen auch Einbussen im Finanzhaushalt hinzunehmen.

⁶ Bericht des Bundesrates vom 24. Juni 2015 (Abbildung auf S. 42)

⁷ Mit einem solchen Wechsel wären auch diverse nachteilige Auswirkungen verbunden (doppelte Anzahl Steuererklärungen, notwendige Koordination der Veranlagung zwischen Ehegatten) und es bestünde Anpassungsbedarf bei vielen anderen Rechtsgebieten, die bisher alle auf das gemeinsame Einkommen der Ehepaare abstellen (Prämienverbilligungen, Ergänzungsleistungen, AHV/IV/EO/ALV-Beiträge der selbstständig Erwerbenden, Krippenbeiträge, Stipendien etc.).

⁸ Bericht des Bundesrates vom 24. Juni 2015 (Seite 22)

⁹ So hält denn auch die Analyse von Avenir Suisse auf S. 16 das Dilemma vereinfacht fest: «Will man die Progressivität des Steuersystems beibehalten, so muss man sich entweder für die Zivilstandsneutralität oder für die horizontale Gerechtigkeit entscheiden. Wem die Zivilstandsunabhängigkeit wichtiger ist, der wird eine getrennte Veranlagung von allen Paaren – also die Individualbesteuerung – bevorzugen.»

¹⁰ Bericht des Bundesrates vom 24. Juni 2015 (Ziffer 1.4.3): Sieben Kantone gehen von einem Vollsplitting aus, sieben von einem Teilsplitting, acht Kantone (darunter der Kanton Bern) kennen ein Doppeltarifsysteem. Daneben existieren weitere Modelle.

¹¹ Bericht des Bundesrates vom 24. Juni 2015 (Ziffer 6).

Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen der Motionäre und unterstützt diese. Der Wechsel zur Individualbesteuerung ist für den Regierungsrat eine mögliche Option, die bestehenden Ungleichbehandlungen zu beseitigen. Er wird sich daher im Rahmen einer allfälligen Vernehmlassung zu einer konkreten Vorlage grundsätzlich dafür einsetzen, eine (modifizierte) Individualbesteuerung einzuführen. Allerdings wird er bei seiner Meinungsbildung sämtliche Aspekte der Vorlage beleuchten müssen, mithin sämtliche Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen.

Der Regierungsrat beantragt aus diesen Gründen **Annahme der Motion**.

Verteiler

– Grosser Rat