



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Per Email (als WORD und PDF) an:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

8. März 2023

RRB Nr.: 260/2023
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Bundesgesetz über die Individualbesteuerung: Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Bundesrat hat am 2. Dezember 2022 die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung eröffnet.¹ Die Vorlage dient als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steurgerechtigkeits-Initiative)».²

1. Ausgangslage

Im heutigen System der «Familienbesteuerung» wird das Einkommen und Vermögen von verheirateten Personen wie auch von Personen in eingetragener Partnerschaft ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt (sogenannte «Faktorenaddition»). Der Bundesrat schlägt mit dem vorliegenden Bundesgesetz den Wechsel zur Individualbesteuerung vor. Damit soll künftig jede steuerpflichtige Person – auch wenn sie verheiratet ist oder in eingetragener Partnerschaft lebt – eine eigene Steuererklärung ausfüllen. Die Besteuerung der Ehepaare soll sich nach den bisher geltenden Grundsätzen für unverheiratete Paare (Konkubinate) richten. Die Zuteilung der Einkommens- und Vermögensbestandteile auf die Steuerpflichtigen folgt dementsprechend den zivilrechtlichen Verhältnissen. Eine Anpassung anderer Rechtsgebiete ist in der Vorlage nicht geplant. Die Ehe gilt deshalb zivilrechtlich weiterhin als Wirtschaftsgemeinschaft.

Der Bundesrat präsentiert zwei Varianten der individuellen Besteuerung. In beiden Varianten sind eine Erhöhung des Kinderabzuges, ein neuer Haushaltsabzug für Einpersonenhaushalte sowie diverse Tarifierungen für die direkte Bundessteuer vorgesehen. Variante 2 enthält zusätzlich ein steuerminderndes Korrektiv (einen «Einkommensdifferenzabzug») für Einverdienerehepaare, um eine progressionsbedingte Überbesteuerung dieser Paare zu vermeiden. Die Kantone müssen ebenfalls eine Individualbesteuerung einführen, sind aber bei der Tarifgestaltung und der Einführung der erwähnten Sozialabzüge frei.

¹ Medienmitteilung vom 2. Dezember 2012.: https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-92043.html

² Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steurgerechtigkeits-Initiative)' (admin.ch)

2. Die Ziele der Vorlage

Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist ein verfassungsmässiger Grundsatz.³ Als Folge daraus haben Lehre und Rechtsprechung Grundsätze für faire Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Haushaltstypen erarbeitet.⁴ Demnach ist bspw. eine alleinstehende Person höher zu belasten als eine Familie mit gleich hohem Einkommen, weil in der Familienkonstellation mehr Personen von diesem Einkommen leben müssen. Das heutige System führt in gewissen Konstellationen nicht zu den gewünschten Belastungsrelationen:

- Aufgrund der stark progressiv ausgestalteten Steuertarife kann die Faktorenaddition der Ehegatten bei der direkten Bundessteuer und in einzelnen Kantonen zu einer Benachteiligung gegenüber unverheirateten Personen führen («Heiratsstrafe»). Zu den Verlierern des heutigen Systems zählen vor allem die Doppelverdienerhepaare. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern wurde die «Heiratsstrafe» hingegen weitgehend beseitigt oder zumindest deutlich gemildert.⁵ Zahlreiche Reformvorschläge zur Abschaffung der «Heiratsstrafe», die an der gemeinsamen Besteuerung der Ehepaare im Sinne einer Wirtschaftsgemeinschaft festhielten, sind bislang gescheitert.⁶
- Wegen der Faktorenaddition wird das **Zweiteinkommen** heute relativ betrachtet stärker belastet als das Ersteinkommen, weil das Paar dadurch in eine höhere Progressionsstufe aufsteigt. Eine untergeordnete Erwerbstätigkeit der Frauen lohnt sich deshalb in gewissen Fällen kaum. Da die Zweitverdienenden heute immer noch oft Frauen sind, wird dadurch indirekt auch die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern verringert.

Mit der vorliegenden Vorlage sollen die folgenden Ziele erreicht werden:⁷

- Die Steuerbelastung soll nicht vom Zivilstand abhängig sein. Ehepaare sollen grundsätzlich wie unverheiratete Paare besteuert werden (Abschaffung der «Heiratsstrafe»).
- Es sollen möglichst hohe Arbeitsanreize gesetzt werden.
- Die Chancengleichheit der Geschlechter soll gefördert werden.

Der Regierungsrat hat sich bereits Ende 2020 in der Antwort zur Motion 314-2020, Hässig (Zollikofen, SP) «Individualbesteuerung für Ehepaare endlich umsetzen»⁸ grundsätzlich für die Einführung einer (modifizierten) Individualbesteuerung ausgesprochen, wobei er aber auch auf deren Schwachpunkte aufmerksam gemacht hat. Entscheidend sei das Abwägen gestützt auf die konkrete Ausgestaltung der Individualbesteuerung. Dementsprechend unterstützt der Regierungsrat die oben erläuterten Ziele der Vorlage explizit.

³ Art. 127 der Bundesverfassung.

⁴ Zu den von der Lehre und Rechtsprechung erarbeiteten Belastungsrelationen vgl. «Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung: Bericht des Bundesrates vom 24. Juni 2015 in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrates "Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung" (14.3005)»

⁵ «Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung: Bericht des Bundesrates vom 24. Juni 2015 in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrates "Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung" (14.3005); Ziffer 1.1.

⁶ Vgl. dazu die ausführliche Dokumentation der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerpolitik/steuerpolitische-themen/ehespaar-familienbesteuerung.html> sowie die ebenfalls gestartete Initiative «Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!», welche zum Ziel hat, die Heiratsstrafe im System der gemeinsamen Veranlagung abzuschaffen.

⁷ Erläuternder Bericht Ziffer 1.5.2

⁸ <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=7697151febb240068430089a033df404>

3. Zur Ausgestaltung der Vorlage

Eine reine Individualbesteuerung – ohne Abzüge für bestimmte Haushaltskonstellationen – nimmt keine Rücksicht darauf, ob von einem Einkommen nur eine einzige oder mehrere Personen leben. Sie führt damit zwar zu maximalen Erwerbsanreizen, ist aber verfassungswidrig. Es gibt heute immer noch sehr viele Ehepaare mit einer ungleichen Aufteilung der Einkommen. In der vorgeschlagenen Variante 1 ohne Korrektiv würden diese gegenüber dem heutigen System steuerlich massiv höher belastet.⁹ Das Bundesgericht hielt im Leitentscheid «Hegetschweiler»¹⁰ fest, dass Ehepaare steuerlich nicht stärker belastet werden dürfen als unverheiratete Paare. Die Ausführungen des Bundesrates¹¹, wonach die verfassungsmässigen Überlegungen zu den Belastungsrelationen aus diesem Entscheid heute nicht mehr Anwendung finden, überzeugen nicht. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Einverdienerhaushaltes ist auch heute tiefer als diejenige einer alleinstehenden Person mit gleich hohem Einkommen. Die vorgestellte **Variante 1** ohne Korrekture für Ehepaare mit keinem oder geringem Zweiteinkommen würde somit **neue stossende Belastungsrelationen schaffen und ist daher abzulehnen**.

Wird eine Individualbesteuerung dagegen mit Korrektiven angepasst oder «modifiziert», nähert sie sich dem heutigen Familienbesteuerungssystem an. Die gewünschten Erwerbsanreize werden zu Gunsten der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgeschwächt. Das ist aus Sicht des Regierungsrates richtig: Ein Besteuerungsmodell soll möglichst keine negativen Erwerbsanreize setzen, aber nicht gewisse Familienmodelle durch eine Überbesteuerung benachteiligen. Die vorgestellte **Variante 2 ist deshalb vorzuziehen**. Ein System mit Korrektiv ist zudem kohärent mit den im erläuternden Bericht dargestellten Systemen in anderen europäischen Ländern. Nur gerade Schweden wendet eine reine Individualbesteuerung ohne Korrektiv an.¹² In allen übrigen Staaten gibt es zumindest wahlweise eine gemeinsame Veranlagung (Deutschland, Frankreich, Luxemburg), eine Abhängigkeit zur Ehepartnerin oder gar eine gemeinsame Steuererklärung (Niederlande, «fiscale partners»). Auch für die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) käme bei einem Wechsel zur Individualbesteuerung nur die Variante 2 in Frage.¹³

In der Ausgestaltung der vorgestellten Variante 2 wird der Grundsatz der Besteuerung nach der **wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit jedoch noch ungenügend berücksichtigt**. Die von Lehre und Rechtsprechung erarbeiteten Belastungsrelationen wären mit Variante 2 in der vorgestellten Form in praktisch keiner Konstellation erfüllt. Es würden neue Ungleichbehandlungen zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren geschaffen, weil letzteren kein «Einkommensdifferenzabzug» gewährt werden soll. Weiter würden die kinderbezogenen Abzüge aufgrund der geplanten hälftigen Aufteilung zwischen den Ehegatten in vielen Konstellationen mit geringem Zweiteinkommen ins Leere fallen.

Hintergrund der hälftigen Aufteilung ist, dass möglichst kein Koordinationsbedarf zwischen den Steuerdossiers der Ehepartner entstehen soll.¹⁴ Aus Sicht des Regierungsrates ist eine Koordination zwischen Steuerdossiers in bestimmten Konstellationen aber zwingend. Das ist nichts Neues. Bereits heute koordinieren manche Kantone die Steuererklärungen von Konkubinatspaaren mit Kindern oder auch von Alleinaktionärinnen und den Gesellschaften oder von Miteigentümern von Liegenschaften, um eine korrekte Steuerveranlagung sicherzustellen. Bei einer Individualbesteuerung von Ehegatten und eingetragenen Partnern und Partnerinnen ist eine Koordination erforderlich, um faire Belastungsrelationen zu erreichen.

⁹ Vgl. dazu die Belastungsrelationen im erläuternden Bericht in Ziffer 5.4.

¹⁰ BGE 110 Ia 7

¹¹ Erläuternder Bericht, Ziffer 6.1.

¹² Erläuternder Bericht, Ziffer 2.

¹³ Stellungnahme der FDK vom 27. Januar 2023: https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Familien_und_Paarbesteuerung/230127_Individualbesteuerung_VI_Stn_FDK_Brief_an_C_EFD_DEF_UZ.pdf

¹⁴ Die Forderung wurde von der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) eingebracht und soll die Veranlagungstätigkeit erleichtern, vgl. erläuternder Bericht, Ziffern 1.5.8 und 3.3.

Technisch wäre eine solche Koordination machbar, indem bspw. die zu koordinierenden Steuerfälle systemmässig miteinander verknüpft werden, so dass das Veranlagungssystem die Fälle erst zur Veranlagung freigibt, wenn beide Steuererklärungen eingereicht sind.

Entscheidet man sich für eine Koordination, wären bei der Individualbesteuerung weitere Lösungen möglich, bspw. ein Übertrag von nicht konsumierten Abzügen auf das steuerbare Einkommen der anderen Person. Der Regierungsrat regt deshalb an, entsprechende **Alternativen zu prüfen, welche zu sachgerechteren Lösungen führen.**

4. Auswirkungen eines Wechsels zur Individualbesteuerung

Der Wechsel zu einer Individualbesteuerung müsste gesamtschweizerisch für sämtliche Steuerhöheiten umgesetzt werden. **Alle 26 Kantone** müssten ihre Gesetzgebungen und Vollzugsbestimmungen ändern, die Sozialabzüge und Tarife grundlegend neugestalten, entsprechende IT-Anpassungen vornehmen und die Folgen des systemischen Widerspruchs mit anderen Rechtsgebieten und Auswirkungen auf diese (Prämienverbilligungen, Stipendienwesen, Kita-Beiträge, Ergänzungsleistungen usw.) müssten im Detail geklärt werden. Es kann von einem fundamentalen Systemwechsel gesprochen werden. Der Bundesrat rechnet mit einem **Umsetzungshorizont von mindestens 10 Jahren.**¹⁵

Im erläuternden Bericht werden die **Einnahmeeinbussen auf 800 Millionen Franken beim Bund und 200 Millionen Franken bei den Kantonen und Gemeinden** beziffert. Diese resultieren primär aus der Abschaffung der «Heiratsstrafe» bei der direkten Bundessteuer.¹⁶ Zusätzlich zu den Einbussen bei der direkten Bundessteuer sind gemäss erläuterndem Bericht «unausweichlich» **Mindereinnahmen bei den Kanton- und Gemeindesteuern** zu erwarten, wenn Mehrbelastungen für alle Steuerpflichtigen vermieden werden sollen, damit mehrheitsfähige Vorlagen resultieren. Je progressiver der Einkommenssteuertarif in einem Kanton, desto stärker die Effekte. Für den Regierungsrat sind deshalb die voraussichtlich gesamthaft resultierenden Mindereinnahmen¹⁷ und Umsetzungskosten als hoch einzuschätzen und nur gerechtfertigt, sofern die Ziele der Vorlage wirklich erreicht werden.

5. Zusammenfassende Stellungnahme

Zusammenfassend **unterstützt** der Regierungsrat Bestrebungen, auf Stufe direkte Bundessteuer die «Heiratsstrafe» möglichst rasch abzuschaffen und stossende Belastungsrelationen zu reduzieren. Die sich dadurch ergebenden Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer sind hinzunehmen, denn auch bei einer Abschaffung der Heiratsstrafe im heutigen System der Familienbesteuerung – ohne Wechsel zu Individualbesteuerung – resultieren Mindereinnahmen.

Der Regierungsrat hatte bereits in der Vorstossantwort zur oben erwähnten Motion 314-2020 festgehalten, dass bei einem Wechsel zur Individualbesteuerung faire Belastungsrelationen anzustreben sind. Vor diesem Hintergrund wird **Variante 1 (ohne Korrektive) abgelehnt und Variante 2 der Vorzug gegeben.** Auch Variante 2 berücksichtigt die **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jedoch noch ungenügend.** Es wird deshalb gefordert, alternative Ausgestaltungen zu prüfen, die dem verfassungsmässigen Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser Rechnung getragen wird.

¹⁵ Für detaillierte Erläuterungen wird auf die Musterstellungnahme der SSK in Ziffer 4 und 6 verwiesen.

¹⁶ Die Kantone tragen deshalb 21.2% der Mindereinnahmen.

¹⁷ Zu den Mindereinnahmen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt auf Stufe Kanton Bern keine genaueren Schätzungen anstellen. Der Regierungsrat geht von Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer im kleinen Prozentbereich aus. Bei Gesamteinnahmen aus der kantonalen Einkommenssteuer von rund 4 Milliarden Franken macht 1 Prozent rund 40 Millionen Franken aus. Dazu kommen weitere Mindereinnahmen auf Stufe Gemeinden.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Christine Häslar
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatschreiber

Verteiler

- Finanzdirektion
- Staatskanzlei