

Eidgenössisches
Finanzdepartement (EFD)

Per Email versandt:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Bern, der 16. März 2023

Stellungnahme des Schweizerischen Anwaltsverbands SAV-FSA zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Sehr geehrter Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) bezieht sich auf Ihr Schreiben vom 2. Dezember 2022 in rubrizierter Angelegenheit und bedankt sich für die Möglichkeit, sich zum Bundesgesetz über die Einführung der Individualbesteuerung äussern zu können.

1 Neuausrichtung der Familienbesteuerung

Das Bundesgericht hatte bereits in seinem Urteil im Jahr 1984 (Hegetschweiler) festgehalten, die mit dem geltenden System der Familienbesteuerung verbundene steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber unverheirateten Paaren sei verfassungswidrig. In neuerer Zeit ist zudem eine weitere Problematik in den Vordergrund getreten, nämlich die negativen Erwerbsanreize, die das geltende System insbesondere für verheiratete Zweitverdienende setzt.

Für die Zukunft sollte angesichts des hohen Umsetzungsaufwands ein möglichst tragfähiges System der Familienbesteuerung gefunden werden. Dieses sollte nicht nur der heutigen sozialen Realität, sondern auch jener künftiger Generationen Rechnung tragen. Darüber hinaus sind die verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten.

2 Soziale Realität

Vor dem Hintergrund des in den letzten Jahrzehnten massiven Anstiegs von Zweiverdienerehepaaren erscheint es richtig, wenn der Fokus auf die Besteuerung der Zweiverdienerehepaare gelegt wird. Insbesondere müssen die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende beseitigt werden. Der vorgeschlagene Wechsel zur Individualbesteuerung ist daher zu begrüssen. Der Wechsel zur Variante 1 (ohne Korrektiv für Eineinkommensehepaare) wäre der logische Schritt. Es ist anzunehmen, dass die Anzahl an Zweiverdienerehepaaren in Zukunft noch zunehmen wird, erst recht, wenn die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende

abgebaut sind.

Angesichts der demografischen Ausgangslage scheint aber auch die Variante 2 (mit Korrektiv für Eineinkommensehepaare) vertretbar. Es ist nachvollziehbar, für Eineinkommensehepaare ein Korrektiv vorsehen zu wollen. Denn die Individualbesteuerung benachteiligt Eineinverdienerhepaare gegenüber Zweiverdienerhepaaren insofern, als erstere bei gleichem Gesamteinkommen progressionsbedingt stärker belastet werden als letztere.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

In rechtlicher Hinsicht sollte das einzuführende System sowohl mit der Bundesverfassung als auch mit den internationalen Verpflichtungen in Einklang stehen. Im Vordergrund stehen Gleichbehandlungsaspekte. Der Wechsel zur Individualbesteuerung führt dazu, dass der Zivilstand steuerlich künftig keine Rolle mehr spielt. Damit werden Ehepaare und Konkubinatspaare gleichbehandelt. Mit dem Wechsel zur Individualbesteuerung entfallen zudem die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende, womit die Chancengleichheit gefördert wird. Das Gesagte trifft auf die Variante 1 und – eingeschränkt – auch auf die Variante 2 zu.

4 Wechsel zur Individualbesteuerung

Der Wechsel zur (reinen) Individualbesteuerung ist ein Weg, um die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren zu unterbinden und zugleich die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende konsequent zu beseitigen. Dafür, dass es sich um ein zukunftsfähiges System handelt, spricht auch, dass es sich jedenfalls im europäischen Umfeld durchgesetzt hat. Ausser in der Schweiz werden verheiratete Paare in Europa offenbar nur noch in Irland, Frankreich und Portugal ausschliesslich gemeinsam besteuert.¹

5 Beide Varianten vertretbar

Während Variante 1 ohne Korrektiv zugunsten von Eineinkommensehepaaren und Ehepaaren mit geringem Zweitverdienst auskommt, sieht die Variante 2 ein solches Korrektiv vor. Dadurch soll – wie gesagt – der progressionsbedingten Mehrbelastung von solchen Ehepaaren Rechnung getragen werden. Als Korrektiv ist ein sog. Einkommensdifferenzabzug im Sinne eines Sozialabzugs vorgesehen, der sich mit zunehmendem Zweiteinkommen verringert resp. graduell ausläuft (vgl. Art. 35 Abs. 1bis E-DBG).² Das wiederum hat zur Folge, dass die negativen Erwerbsanreize unter der Variante 2 nicht vollständig beseitigt werden. Gerade daher verzichtet die Variante 1 auf ein Korrektiv.

Bei genauer Betrachtung enthält aber auch Variante 1 immer noch eine gewisse Ungleichbehandlung insbesondere von Zweiverdienerhepaaren gegenüber Einverdienerhepaaren: so werden sämtliche Sozialabzüge und Gewinnungskosten, welche Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge betreffen, einfach je hälftig vom Reineinkommen jedes Ehegatten in Abzug gebracht; dies führt dazu, dass im Fall, da ein Ehegatte ein erheblich höheres Einkommen hat, als der andere, sich die hälftigen Abzüge mit Bezug auf das satzbestimmende Einkommen geringfügiger auswirken, als bei Eineinkommensehepaaren. Konsequenter wäre es daher, wenn die Abzüge im Verhältnis der Reineinkommensanteile verteilt würden.

¹ So ANJA ROTH/KURT SCHMIDHEINY, Individualbesteuerung bietet grössere Arbeitsanreize für Zweitverdiener, Die Volkswirtschaft, 1. September 2016.

² Die Kantone sind frei, ob sie einen solchen Abzug vorsehen.

Das Korrektiv gemäss Variante 2 ist nur für verheiratete Eineinkommensehepaare resp. solche mit geringem Zweitverdienst vorgesehen. Damit wird vom Grundsatz der Zivilstandsneutralität abgerückt. Gemäss Erläuterndem Bericht lässt sich die unterschiedliche Behandlung mit den zivilrechtlichen Beistands- und Unterhaltspflichten unter Ehepartnern begründen, wodurch sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Ehepartners im Vergleich zu unverheirateten Personen vermindert.³ Diese Argumentation überzeugt nur bedingt. Unterhaltspflichten – nur diese sind in finanzieller Hinsicht von Belang – treffen nicht nur verheiratete Personen. Unterhalt kann auch nach einer Scheidung geschuldet sein und seit dem 1. Januar 2017 als Teil des Kindesunterhalts (Betreuungsunterhalt), unabhängig vom (Vor-)Bestehen einer Ehe. Schliesslich soll der Einkommensdifferenzabzug bei tatsächlicher Trennung entfallen, obgleich dies an der zivilrechtlichen Verpflichtung nichts ändert. Zu prüfen wäre daher, ob das Anknüpfen am Zivilstand trotzdem noch – z.B. mit überwiegenden Praktikabilitätsgründen – gerechtfertigt werden kann. Zu bedenken ist zudem, dass der Einkommensdifferenzabzug eine Verknüpfung der beiden Dossiers der Ehegatten nötig macht und damit einen erheblichen administrativen Mehraufwand verursacht. Zu guter Letzt ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Maximalbetrag gerade bei CHF 14'500 angesetzt wird; im Erläuternden Bericht fehlen Ausführungen hierzu.

Im Grundsatz scheinen beide Varianten vertretbar, wenn u.E. auch die Variante 1 den Vorzug verdient, da sie den Grundsatz der zivilstandsneutralen Besteuerung konsequent umsetzt, negative Erwerbsanreize vermeidet und in der praktischen Umsetzung weniger aufwändig ist.

6 Umsetzungskosten

Der Wechsel zur Individualbesteuerung ist mit hohen Umsetzungskosten verbunden. Insbesondere Variante 2 scheint gerade in verfahrensrechtlicher Hinsicht im Verhältnis zu ihrem Nutzen bzw. ihrem Effekt eher kompliziert und die Frage muss erlaubt sein, ob die gerade bei dieser Variante entstehenden Mehrkosten verhältnismässig sind.

7 Weitere Punkte

7.1 Zurechnung der Einkünfte und Abzüge (Art. 8a E-DBG/Art. 3 Abs. 3 E-StHG)

Nach Art. 8a Abs. 1 E-DBG/ Art. 3 Abs. 3 S. 1 E-StHG Bestimmung werden Einkünfte und Abzüge der steuerpflichtigen Person nach ihren zivilrechtlichen Verhältnissen, ungeachtet des Güterstandes, sowie nach ihren weiteren gesetzlichen Anspruchsberechtigungen zugerechnet. Damit wird eine Zurechnungsnorm für Einkünfte und Abzüge gleichermassen geschaffen.

Im Grundsatz fragt sich, ob es einer derartigen Norm überhaupt bedarf. Dass vorab Einkünfte entsprechend der zivilrechtlichen Zuordnung auch steuerlich zuzurechnen sind, versteht sich an sich von selbst.

Gewisse Abzüge werden sodann separat in Art. 8a Abs. 2 E-DBG/Art. 3 Abs. 3 S. 2 und 3 E-StHG geregelt. Gewinnungskosten sind gemäss Gesetzesentwurf entsprechend den Einkünften zuzurechnen und Schuldzinsen gemäss Schuldvertrag. Es fragt sich, in welchem Verhältnis diese Regelung zur Grundregelung in Art. 8a Abs. 1 E-DBG/Art. 3 Abs. 3 S. 1 E-StHG steht.

Grundsätzlich scheint es zwar konsequent, dass Gewinnungskosten den Einkünften folgen, soweit es sich dabei um Einkünfte aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit handelt. Komplizierter, insbesondere gegenüber der heutigen gemeinsamen Besteuerung von Ehegatten, stellt sich die Situation jedoch mit Bezug auf Schuldzinsen sowie Liegenschaftsunterhaltskosten dar: gemäss der vorgesehenen Regelung würden Liegenschaftsunterhaltskosten im Fall, dass

³ Erläuternder Bericht, S. 47 s

eine Liegenschaft im hälftigen Miteigentum beider Ehegatten steht, beiden Ehegatten je hälftig angerechnet, unabhängig davon, wer diese bezahlt hat. Dasselbe gilt für Schuldzinsen, welche gemäss Schuldvertrag und nicht gemäss Sachenrecht resp. Grundbucheintrag zugerechnet werden sollen. Tatsache ist aber, dass Ehegatten meist als hälftige Mit- oder Gesamteigentümer einer Liegenschaft im Grundbuch eingetragen werden und gegenüber der finanzierenden Bank solidarisch für die Schulden und Schuldzinsen haften. Gemäss der vorgesehenen gesetzlichen Regelung würde dies bedeuten, dass die Liegenschaftserträge (insbes. Eigenmietwert) und die Schuldzinsen beiden Ehegatten je zur Hälfte zugewiesen werden, unabhängig davon, wer sie tatsächlich bezahlt hat. Dies kann Ehegatten, wiederum vor allem dann, wenn deren Erwerbseinkommen deutlich voneinander abweichen, z.B. auch aufgrund verschiedener Arbeitspensen, zu gesetzgeberisch wohl ungewollten, aber steuerplanerisch angezeigten Ergebnissen kommen: derjenige Ehegatte mit einem ungleich höheren Einkommen müsste fortan womöglich als Alleineigentümer und Alleinschuldner eingetragen werden, damit er sämtliche Liegenschaftsunterhaltskosten und Schuldzinsen geltend machen kann. Damit hätte aber der andere Ehegatte unter Umständen im Fall einer späteren Scheidung das Nachsehen. Vorzuziehen wäre hier eine Lösung – und eine entsprechende Formulierung im Gesetz – wonach vor allem die Abzüge (Liegenschaftsunterhalt und Schuldzinsen) derjenige Ehegatte geltend machen kann, der sie bezahlt. Dies würde es ermöglichen, dass die Ehegatten sich fortlaufend, z.B. auch im Rahmen einer grösseren Sanierung, über deren einzelnen Beiträge an diese Kosten einigen können. Diese Lösung stünde ausserdem im Einklang auch mit anderen Konstellationen, etwa bei Nutzniessungsverhältnissen, wo heute ebenfalls darauf abgestellt wird, wer die betreffenden Kosten tatsächlich bezahlt. Ungewöhnlichen Gestaltungen im Einzelfall kann im Übrigen immer noch mit dem Vorbehalt der Steuerumgehung begegnet werden.

7.2 Einführung Haushaltsabzug

Neu eingeführt werden soll ein Haushaltsabzug für alleinstehende und alleinerziehende Personen (CHF 6'000 pro Jahr auf Bundesebene: Art. 35 Abs. 1 lit. d E-DBG).⁴ Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Mehrpersonenhaushalte, bestehend aus mindestens zwei Erwachsenen, unabhängig vom Zivilstand und von einer Partnerschaft gewisse Haushaltersparnisse erzielen. Der Höhe des Abzugs ist laut Botschaft «am unteren Bereich der Bandbreite» angesetzt worden.⁵

Dieser Abzug, der nicht am Zivilstand anknüpft, sondern an faktischen Gegebenheiten, ist mit der Einführung der Individualbesteuerung vereinbar. Vor dem Hintergrund, dass das Armutsrisiko insbesondere bei Alleinerziehenden gross ist, kann ein solcher Abzug sinnvoll sein. Indes dürfte die Umsetzung häufig an praktischen Schwierigkeiten scheitern. Die tatsächlichen Wohnverhältnisse sind den Behörden entweder nicht bekannt oder nur mit Mühe herauszufinden. In Anbetracht dessen, dass bei Abzügen als steuermindernde Tatsachen der Steuerpflichtige die Beweislast trägt, fragt sich, wie weit ein Steuerpflichtiger künftig den Steuerbehörden seine engsten privaten Verhältnisse offenlegen müssen, um den vorgesehenen Abzug zu erhalten. Bei der Quellensteuer will man den Abzug genau aus diesen Überlegungen nicht einführen.⁶ Sodann müsste noch abgeklärt werden, wer im steuerlichen Sinn einen Haushalt allein führt und entsprechend zum Abzug berechtigt ist. Angesichts der vielfältigen Wohn- und Lebensformen dürfte diese Frage heutzutage und auch in Zukunft nicht einfach zu beantworten sein. Zu befürchten ist,

⁴ Die Kantone sind wie beim Einkommensdifferenzabzug frei, ob sie einen solchen Abzug vorsehen wollen.

⁵ Erläuternder Bericht, S. 49.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 79.

dass viele Einsprache- und Rekursverfahren trotz geringer "Streitwerte" über diesen Abzug geführt werden.

8 Abschliessende Bemerkung

Wir begrüssen zwar die Einführung der Individualbesteuerung. Allerdings darf nicht die Illusion bestehen, dass über steuerrechtliche Normen sämtliche Ungleichheiten von unterschiedlichen Lebensgestaltungen (verheiratet oder nicht, Ein- oder Zweieinkommensehepaare, Kinder oder keine Kinder etc.) beseitigt werden können. Unter allen Umständen ist aber zu vermeiden, dass die nun vorgesehenen gesetzlichen Neuerungen zu neuen Ungleichheiten in anderen Bereichen führen, etwa wie oben aufgezeigt mit Bezug auf die Eigentums- und Finanzierungsverhältnisse bei Liegenschaften. Zu begrüssen wäre insbesondere eine Klarstellung des Gesetzgebers, dass die Individualbesteuerung etwa nichts daran ändert, dass Vermögensdispositionen zwischen Ehegatten steuerlich unbeachtlich sind, sei es während bestehender Ehe oder im Rahmen von güterrechtlichen Auseinandersetzungen.

Der Schweizerische Anwaltsverband hofft, Ihnen mit seinen Ausführungen zu dienen und steht für die Beantwortung von Fragen gerne zur Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Präsidentin SAV
Birgit Sambeth Glasner

Generalsekretär SAV
René Rall

