

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidg. Finanzdepartement
Frau Bundespräsidentin
Eveline Widmer-Schlumpf
Bernhof
3003 Bern

3. Dezember 2012

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 30. August 2012 haben Sie uns zur Vernehmlassung im genannten Rechtssetzungsprojekt eingeladen. Wir danken Ihnen dafür und nehmen die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

1. Allgemeine Beurteilung

Das Vorhaben, die zum Teil noch immer massive steuerliche Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen zu beseitigen, ist zweifellos zu begrüssen. Die Vorlage dürfte das angestrebte Ziel, die Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zu verbessern, weitgehend erreichen. Der Preis dafür aber ist hoch, sehr hoch, nicht nur in finanzieller Hinsicht. Einmal mehr wird versucht, mit einem zusätzlichen Abzug und einer weiteren Zunahme der Komplexität des Steuerrechts und Steuerverfahrens ein Problem zu lösen oder es mindestens zu begrenzen. Neben der erneut steigenden Komplexität, die sich ganz erheblich auf den – fast ausschliesslich – den Kantonen obliegenden Vollzug auswirken wird, sollten diese sich über ihren Anteil an der Bundessteuer auch noch an den Steuerausfällen beteiligen. Sie sollen die zusätzlichen Vollzugskosten im vollen Umfang tragen und werden dafür mit verminderten Steuererträgen entschädigt. Dieser Ertragsausfall der Kantone wird im Erläuternden Bericht zwar erwähnt, aber nur beschönigend in dem Sinn, dass die Mindererträge des Bundes in diesem Umfang geringer ausfallen. Die doppelte Belastung der Kantone wird nicht thematisiert. Diese können wir nicht hinnehmen, sondern wir fordern ebenfalls eine Gegenfinanzierung oder eine Erhöhung der Kantonsanteile.

Seit langer Zeit ist eigentlich bekannt, dass das Problem der Überbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren in der Tarifstruktur mit der sehr steilen Progression sowie im ungünstigen Verhältnis zwischen den beiden Tarifen wurzelt. Darum erweist sich eine Lösung auch als schwierig, wenn man an den bisherigen Tarifen festhalten will. Sie würde sich vermutlich wesentlich einfacher gestalten, wenn das grundlegende Problem angegangen würde. Dabei wird man sich auch nicht scheuen dürfen, Personengruppen, die im bisherigen System überprivilegiert sind, höher zu belasten, statt immer nur nach neuen Entlastungen für die anderen zu suchen. Da hier in der Regel eine grosse Zahl in den Genuss von zusätzlichen Erleichterungen gelangt, sind einerseits – auch bei geringfügigen Entlastungen – die Ertragsausfälle gross. Ander-

seits führt ein solches Vorgehen zu einer schleichenden Erosion des Steuersubstrats, die sich je länger je weniger rückgängig machen lässt. Schliesslich wird man mit der Erkenntnis leben müssen, dass Tarifstrukturen und Belastungsrelationen, die allen erdenklichen Lebenssituationen gebührend Rechnung tragen, nicht machbar sind, wenn sie im Massenverfahren noch vollziehbar bleiben sollen.

Insbesondere aus diesen Gründen stehen wir der Vorlage als Gesamtes skeptisch bis ablehnend gegenüber. Dennoch nehmen wir nachfolgend Stellung zu einzelnen Punkten der Vorlage, die uns wichtig erscheinen.

2. Alternative Steuerberechnung

Das Modell der alternativen Steuerberechnung stellt zweifellos einen interessanten Ansatz dar, um die Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren zu beseitigen. Dieses Ziel wird erreicht, allerdings mit nachteiligen Auswirkungen auf andere Belastungsrelationen. Darauf werden wir später eingehen.

Der zweite, gewichtigere Nachteil ist im Vollzugsaufwand zu sehen, der auf den Kantonen lasten wird. Wie im Bericht kurz erwähnt, wird sich zweifellos vieles, aber sicher nicht alles, automatisieren lassen. Automatisieren geschieht indessen nicht automatisch, sondern heisst, die entsprechenden Informatiksysteme zu konzipieren, zu entwickeln, zu testen, zu implementieren und zu warten. Damit ist es aber noch nicht getan. Denn auch die Steuerformulare und Wegleitungen müssen auf die alternative Steuerberechnung ausgerichtet sein, sie erläutern und unterstützen. Dasselbe gilt für die Steuererklärungsprogramme, welche die alternative Berechnung nachvollziehbar aufzeigen müssen. Eine vorrangige Bedeutung wird in diesem Zusammenhang schliesslich den Eröffnungsformularen zukommen, welche die alternative Steuerberechnung so darstellen müssen, dass die grosse Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen sie trotz ihrer Komplexität verstehen kann. Selbst wenn dies gelingt, werden die Steuerbehörden in einer nicht zu unterschätzenden Zahl von Einzelfällen nicht um ergänzende Erklärungen herumkommen. Die Eröffnungsformulare werden aber auf jeden Fall komplexer, umfangreicher und damit kostspieliger. Dass sich im Vollzug einige komplexe Fragen stellen werden, die bisher wohl noch gar nicht bedacht worden sind, lässt sich mit einem Hinweis auf die pauschale Steueranrechnung illustrieren.

Die Feststellung im Erläuternden Bericht, dass die Kantone in ihrer Steuergesetzgebung Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren nicht (mehr) benachteiligen, jedenfalls nicht übermässig und systematisch, ist seit langem zutreffend. Weil das Steuerharmonisierungsgesetz den Kantonen die alternative Steuerberechnung nicht vorschreibt und auch nicht vorschreiben darf (Art. 129 Abs. 2 BV), sind sie rechtlich dazu auch nicht verpflichtet. Indessen wird ein entsprechender politischer Druck nicht zu vermeiden sein, ein solches System auch auf kantonaler Ebene einzuführen, wenn es bei der Bundessteuer funktionieren sollte und weil sich gewisse Kategorien von Steuerpflichtigen davon Entlastungen versprechen.

Die vorgeschlagene Zuordnung der einzelnen Einkommensarten und Abzüge bei der alternativen Berechnung ist nachvollziehbar und grösstenteils sachgerecht. Soweit Einkünfte und Abzüge individuell einem Ehegatten zugewiesen werden sollen, lässt sich dies, von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, mit den Angaben auf den heutigen Steuererklärungsformularen automatisieren. Das ist zu begrüssen. Zusätzliche Differenzierungen auf der Steuererklärung werden jedoch notwendig sein für wiederkehrende Zahlungen für körperliche oder gesundheitliche Nachteile, für die Entschädigung bei Aufgabe oder Nichtausübung einer Tätigkeit sowie für AHV- und UV-Beiträge, soweit sie nicht vom Erwerbseinkommen abgezogen werden. Entgegen der Darstellung im Erläuternden Bericht (Ziffer 3.2.1: „Insbesondere folgende Einkünfte ...“ und Ziffer 3.2.2: „Dies trifft insbesondere auf ...“) muss klargestellt sein, dass die Aufzählung der individuell zugewiesenen Einkünfte und Abzüge in Art. 214a Abs. 4 lit. a und b VE-DBG abschliessend ist. Die vorgeschlagene hälftige Aufteilung der übrigen Einkünfte und Abzüge ist für den Vollzug essentiell. Indessen dürfte sie bezüglich der Unterhaltsbeiträge sowohl auf der Einkommens- als auch auf der Abzugsseite sowie beim Kinderabzug auch für nicht gemeinsame Kinder rechtlich um-

stritten sein. Es ist deshalb zu bezweifeln, ob dieser Vorschlag das Gesetzgebungsverfahren überstehen wird. Wenn nicht, würde dies die Komplexität zusätzlich erhöhen und weitere Differenzierungen in der Steuererklärung erfordern, so dass das Ganze überhaupt nicht mehr vollzugstauglich wäre.

Was die Anwendung der Tarife und den Verzicht auf die alternative Steuerberechnung bei der Quellensteuer betrifft, ausgenommen bei der nachträglich ordentlichen Veranlagung, stimmen wir dem Vorschlag zu. Ebenso ist es sachgerecht, bei der alternativen Steuerberechnung das Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit ausschliesslich dem Ehegatten zuzuweisen, der diese Tätigkeit ausübt, auch wenn der andere im Betrieb mitarbeitet. Eine Aufteilung des Geschäftseinkommens kann nur in Frage kommen, wenn sich die Ehegatten arbeitsvertraglich oder gesellschaftsrechtlich organisiert haben und sie die Einkünfte entsprechend diesen Vereinbarungen auch deklarieren. Der Lösung, wie die Verluste aus selbständiger Erwerbstätigkeit zugewiesen bzw. wie die Verlustvorträge berechnet und zugeteilt werden sollen, können wir zustimmen. Dieser Vorgang wird sich aber nicht automatisieren lassen.

3. Alleinerziehende und Konkubinatspaare mit Kindern

Seit langer Zeit ist bekannt, dass die tarifliche Behandlung der Alleinerziehenden im geltenden Recht diese in verfassungswidriger Weise begünstigt und damit eine Hauptursache für die gravierende Bevorteilung von Konkubinatspaaren mit Kindern gegenüber Ehepaaren in gleichen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen darstellt. Es ist darum überfällig, sie endlich zu beseitigen.

Im Erläuternden Bericht wird richtig erkannt, dass Alleinerziehende mit dem Verheiratetentarif zu stark entlastet und verfassungswidrig begünstigt werden. Die Lösung, um diesen Missstand zu beseitigen, kann nun nicht darin bestehen, Alleinstehende richtigerweise zwar über den Grundtarif zu besteuern, die überwiegende Mehrzahl der Betroffenen aber mit einem neuen Abzug noch mehr zu entlasten. Die Begründung mit der neuen Armut ist hier absolut unhaltbar, wenn Alleinerziehende mit einem Nettoeinkommen bis weit über 100'000 Franken zusätzlich begünstigt werden sollen. Wer die übermässigen steuerlichen Vorteile der Alleinerziehenden (oder jeder andern Gruppe von Steuerpflichtigen) feststellt, kann diesen Zustand nur korrigieren, indem er die bisher Begünstigten eben höher belastet. Alles andere ist widersprüchlich und unredlich. Konsequenz daraus ist naturgemäss, dass eine bisher steuerlich zu sehr begünstigte Gruppe insgesamt stärker belastet werden muss, wenn die Bevorteilung beseitigt werden soll. Eine bloss aufkommensneutrale Umschichtung der Steuerbelastung innerhalb dieser Gruppe genügt nicht. Nebenbei leistet eine konsequente Lösung einen kleinen Beitrag zur Reduktion der Ertragsausfälle.

Der eingeschlagene Weg, Alleinerziehende nicht mehr über den Tarif, sondern mit einem Abzug zu entlasten, erachten wir grundsätzlich als richtig. Dieser Abzug muss aber deutlich geringer ausfallen und darf höchstens die Hälfte der vorgeschlagenen Höhe von Fr. 11'000.— betragen. Das reicht zweifellos aus, um einerseits Alleinerziehende, die von Armut betroffen sind, nicht stärker zu belasten und um andererseits ihren Haushaltmehrkosten Rechnung zu tragen. Die Lösung gemäss Entwurf, die richtigerweise den Alleinerzieherabzug gemäss Art. 213 Abs. 1 lit. d VE-DBG einem Konkubinatspaar nicht gewährt, führt zudem zum unhaltbaren Ergebnis, dass ein Einverdiener-Konkubinatspaar eine massiv höhere Steuerlast zu tragen hat als eine tatsächlich allein erziehende Person (vgl. die Tabellen im Anhang zum Erläuternden Bericht, S. 8). In jenem Fall müssen aber mit dem gleichen Einkommen zwei erwachsene Personen, nicht nur eine, den Lebensunterhalt bestreiten. Mit der Halbierung des Abzuges wird dieser unerwünschte Effekt mindestens deutlich gemildert.

4. Kinderrelevante Abzüge

Dem Vorschlag, die Voraussetzungen für die Gewährung der kinderrelevanten Abzüge zu vereinheitlichen, können wir nur zustimmen. Die unerklärlichen Unterschiede im bisherigen Recht-

haben den Vollzug klarerweise erschwert und konnten gegenüber den Betroffenen auch nicht begründet werden. Hingegen fehlen nach wie vor klare Zuteilungskriterien für die Gewährung der Kinderabzüge (vom Einkommen und vom Steuerbetrag), wenn das Kind in Ausbildung volljährig ist und die Eltern getrennt besteuert werden. Denn in diesen Fällen werden in aller Regel beide Elternteile in irgendeiner Form für den Unterhalt des Kindes aufkommen. Dass das Zusammenleben mit unterstützungsbedürftigen Personen nicht mehr Grund für die Gewährung des Verheirateten tarifs und der Kinderabzugs vom Steuerbetrag bilden soll, bejahen wir ohne weiteres.

5. Zweiverdienerabzug und neuer Einverdienerabzug, Verheiratetenabzug

Der Zweiverdienerabzug des geltenden Rechts, der den Haushaltmehrkosten von Zweiverdiener-ehepaaren Rechnung trägt und insbesondere die Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren mildert, verliert mit der Einführung der alternativen Steuerberechnung seine Berechtigung. Konsequenterweise ist er also aufzugeben, auch wenn sich dadurch in bestimmten Konstellationen eine gewisse Mehrbelastung ergibt. Auch hier lassen sich dadurch die Ertragsausfälle reduzieren.

Der neue Einverdienerabzug hat nur die Funktion, die Mehrbelastung von Einverdiener-Ehepaaren gegenüber den Zweiverdienerpaaren zu mildern, die durch die Einführung der alternativen Steuerberechnung entstehen wird. Hier zeigen sich Mängel im Verhältnis zwischen Allein-stehenden- und Verheirateten tarif, die besser grundlegend angegangen werden sollten, statt sie mit dem nächsten Flicker zu verschlimmbessern. Denn der neu vorgeschlagene Einverdiener-abzug weist eine Reihe von Nachteilen auf, die im Erläuternden Bericht zum Teil auch zugestanden sind. Einmal vergrössert er die ohnehin schon bestehende Belastungsdifferenz zwischen Einverdiener-Konkubinatspaaren und Einverdiener-Ehepaaren, indem das Ehepaar zusätzlich entlastet wird, ohne dass es einen Grund dafür gäbe. Weiter macht der Einverdienerabzug bei kleinen Zweiteinkommen einen fixen Zweiverdienerabzug notwendig, der das Zweiteinkommen übersteigen kann. Beide Abzüge haben einen Einfluss auf die Belastungsrelationen ausschliesslich, wenn die Ehegatten Erwerbseinkommen erzielen; in allen andern Fällen sind sie wirkungslos. Renteneinkommen beispielsweise wird damit höher belastet als Erwerbseinkommen. Volkswirtschaftlich hat der Einverdienerabzug keine wachstumsfördernde Substitutionswirkung, sondern erzeugt einen blossen Mitnahmeeffekt. Insgesamt verursachen die beiden Abzüge ganz erhebliche Steuerausfälle; sie vermögen aber ein kaum quantifiziertes Problem nur zu beschränken, nicht zu beseitigen, und schaffen zugleich neue Ungereimtheiten. Sinnvollerweise ist auf die beiden Abzüge vollständig zu verzichten. Als Zwischenlösung könnte, um allfällige Mehrbelastungen zu mildern, geprüft werden, den Einverdienerabzug fallen zu lassen und den heutigen Zweiverdienerabzug von Fr. 8'100.— bis Fr. 13'400.— um Fr. 8'100.— zu kürzen. Alternativ ist es auch denkbar, den Zweiverdienerabzug ganz zu streichen und stattdessen den Verheirateten abzug massvoll anzuheben. Dieser hätte auch bei andern als Erwerbseinkünften einen ausgleichenden Einfluss auf die Belastungsrelationen. Das Resultat: Ein Abzug weniger als bisher statt einer mehr und erst noch weniger Steuerausfälle!

6. Ergebnis

Die Vorlage vermag insgesamt nicht zu überzeugen. Das angestrebte Ziel der Revision, endlich auch bei der direkten Bundessteuer eine verfassungskonforme Ehepaar- und Familienbesteuerung mit ausgewogenen Belastungsrelationen zu verankern, verdient zweifellos Zustimmung. Der dafür gewählte Ansatz mit der alternativen Steuerberechnung ist zwar interessant, ist im Vollzug aber komplex und aufwendig. Dazu tragen auch die ergänzenden Korrekturmechanismen bei, die zum Teil in die falsche Richtung gehen. Als problematisch erachten wir weiter, dass übermässige steuerliche Vorteile gewisser Personengruppen zwar erkannt werden, die Korrektur indessen nicht dadurch erfolgen soll, diese gezielt, aber angemessen höher zu belasten. Wer den Ausgleich über die Entlastung anderer Personengruppen sucht, muss sich dann nicht über zusätzliche, eigentlich unnötige Steuerausfälle wundern. Nahezu die gesamte Zunahme des Vollzugsaufwands wird auf den Kantonen lasten, die sich zudem noch an den Mindererträgen beteiligen

müssen. Wenn an der Vorlage festgehalten werden soll, ist deshalb für deutlich geringere Steuerausfälle zu sorgen. Und als Gegenfinanzierung kommt für uns deshalb auch nur die zweite vorgeschlagene Variante in Frage, der vorübergehende Verzicht auf den Ausgleich der kalten Progression. Nur hier können die Kantone an den zusätzlichen Mitteln teilhaben, so dass ihre Verluste wenigstens zum Teil ausgeglichen werden. Andernfalls ist der Ausfall der Kantone durch Erhöhung ihres Anteils zu kompensieren.

Aus diesen Gründen ist die Vorlage grundsätzlich zu überdenken. Mindestens aber sind deren gewichtigsten Nachteile zu eliminieren. Keinesfalls hinnehmen könnten wir, wenn sie im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens mit weiteren Differenzierungen angereichert würde, die den Vollzug noch mehr erschweren würden.

Abschliessend bitten wir Sie, bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage unsere Vorbehalte zu prüfen und ihnen gebührend Rechnung zu tragen. Wir danken Ihnen dafür.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Gomm
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Kopie an: vernehmlassungen@estv.admin.ch (im PDF- und Word-Format)