



NGO-Koordination post Beijing Schweiz
Coordination post Beijing des ONG Suisses
Coordinazione post Beijing delle ONG Svizzere
Coordinaziun post Beijing dallas ONG Svizras
NGO-Coordination post Beijing Switzerland

NGO Koordination post Beijing Schweiz
Laura Pascolin, Geschäftsführerin
Hochwachtstrasse 22
5610 Wohlen

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Eigerstrasse 65
3003 Bern
Per E-Mail an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Kriens/Zürich/Wohlen, 16. März 2023

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung. Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz ist der Zusammenschluss aus aktuell 33 Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich alle für die Geschlechtergleichstellung in der Schweiz sowie gegen geschlechtsspezifische Gewalt einsetzen. Die Gründung dieses Netzwerks geht zurück auf die Weltfrauenkonferenz in Peking von 1995. Es positioniert sich seither als Interessensvertretung und Kompetenzzentrum für Frauenrechte und Geschlechtergleichstellung in der Schweiz und befasst sich mit der Umsetzung von internationalen Vorgaben im Bereich Frauenrechte auf der nationalen Ebene, insbesondere der Aktionsplattform von Beijing und der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW. Die Schweiz hat dieses wichtigste internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* 1997 ebenfalls ratifiziert.

Zusammenfassung unserer Position

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz unterstützt die Vorlage zur Einführung der Individualbesteuerung, mit welcher traditionelle Rollenmuster und Geschlechterstereotypen weiter aufgeweicht werden können, welche der individuellen persönlichen und beruflichen Entwicklung insbesondere von Frauen in der Schweiz nach wie vor entgegenstehen.

Von der Reform profitieren Gesellschaft und Wirtschaft gleichermassen:

- **die Gleichstellung, weil sich insbesondere die Erwerbstätigkeit und damit die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen erhöht (dies ohne Regulierungen, sondern schlicht mit besseren Erwerbsanreizen), was auch der Beseitigung von Diskriminierung dient**
- **die Unternehmen, durch ein höheres Fachkräftepotenzial**
- **die gesamte Volkswirtschaft, durch eine höhere Wertschöpfung**
- **Bund, Kantone und Gemeinden, durch höhere Steuereinnahmen**

Für die Erreichung dieser Ziele ist die Umsetzung der Individualbesteuerung entscheidend:

- Variante 1 des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung ist mit Blick auf die Erwerbsanreize wie auch auf die Umsetzung der Gleichstellung von Mann und Frau gemäss Art. 8 Abs. 3 BV klar überlegen und wird entsprechend auch einen deutlich höheren volkswirtschaftlichen Nutzen entfalten.
- Variante 2 des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung schneidet nicht nur mit Blick auf die erwähnten Ziele schlechter ab, sie wird auch der Forderung nach einer zivilstandsunabhängigen Besteuerung nicht gerecht, was nicht mehr zeitgemäss ist.
- **Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz spricht sich deshalb klar für Variante 1 aus. Nur so kann die Individualbesteuerung ihre positiven Wirkungen voll entfalten und die zivilstandsunabhängige Besteuerung effektiv umgesetzt werden.**
- Für Eineinkommenspaare haben wir eine gewisse Offenheit für eine Lösung für die Übergangsgeneration – jedoch mit einer klaren, eng definierten Frist.

Grundsätzliche Argumente für die Individualbesteuerung

1. Zivilstandsunabhängige und diskriminierungsfreie Besteuerung

Wie der Bundesrat korrekt festhält, schafft die Individualbesteuerung hohe Arbeitsanreize für Zweitverdienende und fördert damit die Chancengleichheit von Männern und Frauen.

In der heutigen Gesellschaft gibt es neben den zivilrechtlich verheirateten Ehepaaren auch viele unverheiratete Paare, beide Modelle mit und ohne Kinder, und weitere Lebensformen. Das geltende Steuerrechtssystem orientiert sich bei natürlichen Personen ausschliesslich am Zivilstand und nicht an den vielfältigen anderen Lebensformen. Es gilt nur: entweder ledig oder verheiratet. Eine solche, rein zivilstandsabhängige Sicht auf die Steuerpflicht, ist stossend und entspricht nicht mehr der gesellschaftlichen Realität. Der Zivilstand darf keinen Einfluss auf die Besteuerung einer natürlichen Person haben. Steuerlich relevant soll stattdessen ihre Leistungsfähigkeit sein. Das Abstellen auf den Zivilstand ist zudem diskriminierend und verletzt den verfassungsmässig geschützten Gleichbehandlungsgrundsatz. Auch in gesellschaftspolitischer Hinsicht ist die steuerrechtliche Aufteilung nach dem Zivilstand längst nicht mehr zeitgemäss. Heute kennt eine Mehrheit der europäischen Länder die Individualbesteuerung. Sie ist das einzige Steuermodell, welches jede

natürliche Person unabhängig ihrer gewählten Lebensform auf der Grundlage ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert.

Mit einer konsequenten Umsetzung der Individualbesteuerung wird auch die Heiratsstrafe abgeschafft. Dies ohne im Gegenzug eine Konkubinats- resp. Alleinstehendenstrafe einzuführen, wie das bei anderen Vorschlägen zur Abschaffung der Heiratsstrafe (namentlich Gemeinschaftsbesteuerung mit Splittingtarif) zwangsläufig der Fall wäre. Die Individualbesteuerung ist also auch mit Abstand die faireste Regelung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Der Wechsel zur Individualbesteuerung ist wichtig und zeitgemäss. Die zivilstandsneutrale Besteuerung kann nur mit der Einführung der Individualbesteuerung nach der bundesrätlichen Variante 1 erreicht werden. Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz befürwortet deshalb die Einführung der Individualbesteuerung, um eine zivilstandsunabhängige, diskriminierungsfreie und zukunftsorientierte Besteuerung zu gewährleisten.

2. Verfassungsauftrag zur Gleichstellung von Frau und Mann gemäss Art. 8 Abs. 3 BV

Eheleute und unverheiratete Personen werden heute steuerrechtlich unterschiedlich erfasst: Doppelverdienerehepaare kommen oft in eine höhere Progression, da beide Einkommen zusammengerechnet werden. Damit wird das Zweiteinkommen stärker besteuert, als wenn die Person allein besteuert würde. Das geltende Steuersystem hat deshalb einen unmittelbaren Einfluss auf den Entscheid des Zweitverdienenden – grossmehrheitlich die Frau - über die Aufnahme einer eigenen Erwerbstätigkeit. Gerade bei eher tieferen bis mittleren Zweiteinkommen wird mit dem geltenden Steuersystem ein Anreiz geschaffen, besser keiner Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Kosten für die Kinderbetreuung und die zusätzliche höhere Steuerbelastung durch den Zweitverdienst hindern diese Frauen daran, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszudehnen. Die Folge ist, dass viele - auch gut ausgebildete - Mütter bei der Geburt eines Kindes aus dem Erwerbsleben aussteigen, da die Erwerbstätigkeit finanziell unattraktiv wird.

Das traditionelle nicht mehr zeitgemässe Modell der Einverdienerehe wird durch das geltende Steuersystem gefördert. Konservative Rollenbilder (Ehemann als Versorger, Ehefrau als Hausfrau) werden zementiert. Dies widerspricht allen Bestrebungen nach einer Förderung der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichstellung von Frau und Mann. Gleichzeitig wird in anderen Rechtsgebieten, namentlich im Unterhaltsrecht bei Trennung oder Scheidung, von beiden Ehegatten eine rasche Eigenversorgungskapazität und die Wiederaufnahme oder Ausdehnung der eigenen Erwerbstätigkeit gefordert (i.d.R. von den Frauen). Dass das geltende Steuersystem die Erwerbsaufnahme vorher behindert, wenn nicht sogar verhindert hat, bleibt dabei ausgeblendet. Die Forderungen im Scheidungsfall nach einer umgehenden Ausdehnung oder Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit stehen daher (auch) im Widerspruch zum geltenden Steuersystem.

Das gesellschaftliche Rollenverständnis von Frau und Mann hat sich verändert und ist nach wie vor im Wandel. Tatsache ist, dass das geltende Steuersystem offensichtlich nicht (mehr) der gesellschaftlichen Realität entspricht. Die Individualbesteuerung ist das einzige Steuersystem, welches Müttern und Vätern aus steuerrechtlicher Sicht erlaubt, ihre Erwerbstätigkeiten aufeinander abzustimmen, voll berufstätig zu bleiben oder die Erwerbstätigkeit anzupassen, da beide Elternteile nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleich besteuert werden. Das Steuermodell gemäss Variante 1 fördert deshalb die Gleichstellung von Frau und Mann und dient damit ebenfalls der Verhinderung von Diskriminierungen von Frauen auch im Berufsleben.

3. Volkswirtschaftlicher Nutzen

Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Individualbesteuerung zu begrüssen, da gut ausgebildete Fachkräfte (insbes. Frauen bzw. Mütter) erwerbstätig bleiben und dem akuten Fachkräftemangel somit aktiv entgegengewirkt werden kann.

Die positiven volkswirtschaftlichen Effekte der Individualbesteuerung sind im Übrigen wissenschaftlich gut belegt. Das Arbeitskräftepotenzial wird in der Schweiz bei Weitem nicht ausgeschöpft. Grund dafür ist insbesondere die überproportional hohe Steuerbelastung auf dem Zweitverdienst. Gemäss einer

Studie von Ecoplan entspricht das zusätzliche Arbeitspotenzial einem Beschäftigtenwachstum von bis zu 60'000 Vollzeitäquivalente.¹ Auch die konservativere Einschätzung in der bundesrätlichen Botschaft von 47'000 Vollzeitstellen ist ein schlagendes Argument für die Vorlage.

Insgesamt profitiert der Staat von zusätzlichen Steuereinnahmen, die Wirtschaft von einem höheren Angebot an Fachkräften und die Gesellschaft von mehr Gleichstellung und einer besseren wirtschaftlichen Absicherung vieler Frauen, was den Sozialstaat der Zukunft entlasten wird.

Zusammengefasst kann deshalb festgehalten werden, dass sowohl aus gesamtgesellschaftlicher wie auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht alles für die Einführung der Individualbesteuerung spricht. Oder wie es der Bundesrat bereits 2020 treffend auf den Punkt brachte: «Die Individualbesteuerung schneidet im Hinblick auf die Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte besser ab als Modelle der gemeinsamen Besteuerung.»²

Entscheidend für den Erfolg der Individualbesteuerung ist die konkrete Ausgestaltung.

Auf den folgenden Seiten finden Sie Anpassungsvorschläge und Kommentare zur bundesrätlichen Botschaft, und zwar wie gewünscht in der Logik/Reihenfolge der Ziffern 3.1 - 3.12 des erläuternden Berichts.

Wir danken für die Aufnahme unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Vivian Fankhauser-Feitknecht
Co-Präsidentin
NGO-Koordination post Beijing Schweiz

Cordula Niklaus
Co-Präsidentin
NGO-Koordination post Beijing Schweiz

Änderungsvorschläge und Kommentare zu einzelnen Kapiteln / Artikeln

3.1 Die beantragte Neuregelung

Wir unterstützen die Einführung der Individualbesteuerung aus voller Überzeugung.

Allerdings stellen wir mit Befremden fest, dass der **Bundesrat die von den Wirtschaftskommissionen des Parlaments («WAK») vorgegebenen Grundsätze teilweise übergangen** hat, obwohl er die beiden Kommissionen extra für die Eckwerte angehört hat und beide identische Stellungnahmen abgegeben haben. Wir rufen in Erinnerung, dass es sich bei diesem Geschäft nicht um ein

¹ https://www.ecoplan.ch/download/aib_sb_de.pdf

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203876>

Bundesratsgeschäft handelt, sondern um eine von der Gesetzgeberin mehrfach in Auftrag gegebene Vorlage (mit der Rückweisung von 18.034, mit der Motion Markwalder 19.3630, mit der Verankerung in der Legislaturplanung 2019-2023 und mit der Einreichung der Volksinitiative am 9. September 2022). Der Bundesrat ist gebeten, die Vorlage so auszugestalten, dass sie Mehrheiten finden kann, wie das die Gesetzgeberin wünscht.

So war es das erklärte Ziel beider WAK, dass ausdrücklich Familien mit Kindern privilegiert besteuert werden sollen; dies um die besonderen Lasten der Kinderbetreuung und der damit verbundenen Reduktion der Arbeitszeit und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abzufedern (vorzugsweise mit einem speziellen Tarif oder allenfalls mit Abzügen). Statt weiterer Entlastungsmassnahmen für einzelne Gruppen (für Alleinstehende, Alleinerziehende, Paare mit nur einem Einkommen) haben die zuständigen Kommissionen des Parlaments explizit einen einheitlichen «**Haushaltsabzug**» vorgeschlagen. Damit würden Alleinstehende und Alleinerziehende ebenfalls effektiv entlastet, bei Paaren mit nur einem Einkommen würde sich aber der Erwerbsanreiz für beide Partner verbessern.³

Insbesondere der Abzug für Eineinkommensehepaare gemäss Variante 2 läuft diesen Grundsätzen zuwider. Dies muss in der Vorlage korrigiert werden.

Für die Kantone ist es zudem wichtig, dass der Vollzug der Individualbesteuerung **ohne Verfahrenskoordination** mit der Steuererklärung des Partners bzw. der Partnerin möglich ist, wie die Schweizerische Steuerkonferenz SSK explizit verlangt hat.⁴

Einzelne Bestimmungen laufen diesem Grundsatz zuwider. Um den Aufwand für die kantonalen Steuerbehörden möglichst tief zu halten und die Unterstützung der Kantone nicht unnötig zu gefährden, muss dies in der Vorlage unbedingt angepasst werden.

Unsere konkreten Vorschläge finden Sie in den folgenden Kapiteln.

3.1.2 Korrektiv für Eineinkommensehepaare

Dies ist das zentrale Kapitel der Vorlage. Wir sprechen uns klar für Variante 1 aus.

Wir lehnen Art. 35 Abs. 1^{bis} (und die damit verbundenen weiteren Regelungen) ab.

Variante 1 erhöht die Erwerbsanreize deutlich besser als Variante 2, mit positiven Auswirkungen auf die Steuereinnahmen für Bund und Kantone, das Fachkräftepotenzial für die Wirtschaft sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern. Dies entspricht notabene auch den Vorgaben der vorberatenden Kommissionen im National- und Ständerat (WAK-N und WAK-S).

Neben den verschiedenen volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Vorteilen **ist Variante 1 klar verfassungskonform**. So teilen wir explizit die Einschätzung des Bundesrats, dass sich die Verhältnisse seit dem Bundesgerichtsentscheid von 1984 stark verändert haben. Frauen sind seither vermehrt erwerbstätig und sorgen für ihren Unterhalt. Diese Entwicklung wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen und sich dank der Individualbesteuerung und den laufenden und geplanten Massnahmen für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch deutlich verstärken.

Die Variante 2 hat mehrere entscheidende Nachteile. Sie schafft deutlich weniger Erwerbsanreize als die Variante 1, was negative Effekte auf die Steuereinnahmen, das Fachkräftepotenzial und die Gleichstellung hat. Dazu kommt, dass damit das Ziel einer zivilstandsunabhängigen Besteuerung nicht erfüllt wird, weil der Einkommensdifferenzabzug nur Ehepaaren vorbehalten bleibt. Schliesslich ist der administrative Aufwand für Variante 2 deutlich höher als bei Variante 1.

Mit Blick auf die gesellschaftliche Entwicklung – insbesondere die fortschreitende Erwerbstätigkeit beider Elternteile oder das Zusammenleben von Patchworkfamilien – wird es schon in wenigen Jahren ausser Frage stehen, dass man bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf die

³ Vgl. Seite 33 Botschaft

⁴ Vgl. Seite 35 Botschaft

Einzelperson Bezug nehmen wird und muss. Auch im Sinne einer langfristig gedachten und sorgfältigen Gesetzgebung spricht deshalb alles für Variante 1.

Schliesslich ist Variante 1 auch konsistent mit dem Bundesgerichtsurteil für den nahehelichen Unterhalt. Dieses verlangt faktisch eine wirtschaftliche Selbstständigkeit beider Partner.

Wir anerkennen aber, dass bei einer Übergangsgeneration die verbesserten Erwerbsanreize nur noch bedingt Wirkung entfalten können, weil verpasste Karriereschritte nicht mehr nachgeholt werden können. Zudem war die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor 10 - 20 Jahren nicht vergleichbar zu bewerkstelligen wie heute. Wir haben deshalb eine gewisse Offenheit für eine Lösung für diese Übergangsgeneration. Diese muss aber eine klare, eng definierte Befristung haben. Danach muss Variante 1 für alle Steuerpflichtigen gelten. Dieser Mechanismus wäre der Bevölkerung auch gut zu erklären, da wir ihn bereits von anderen Gesetzgebungen, so z.B. der Altersvorsorge her kennen.

3.1.3 Entlastungsmassnahme für unverheiratete Personen (alleinstehend und alleinerziehend; Haushaltsabzug)

Im Grundsatz präferieren wir klar einen **Haushaltsabzug**, wie ihn auch die WAK beider Räte vorschlägt. Dieser wäre auch im Sinne von Alleinstehenden und Alleinerziehenden und kann Einverdienerhaushalte etwas entlasten, ohne die dementsprechend negativen Erwerbsanreize zu produzieren. Zudem ist er zivilstandsneutral und ermöglicht eine gewisse Wahlfreiheit bei der Aufteilung und internen Abgeltung der Lasten zwischen den Haushaltsmitgliedern.

Im Gegensatz zum Abzug für Eineinkommensehepaare (angedachter Art. 35 Abs. 1^{bis} in Variante 2) ist der Abzug für Alleinstehende und Alleinerziehende aber auch in der unter Art. 35 Abs. 1 lit. d vorgeschlagenen Form akzeptierbar, weil administrativ eine Vereinfachung resultiert, was offensichtlich einem Bedürfnis der Kantone entspricht.

3.1.4 Besteuerung der Personen mit Kindern

Art. 33 Absatz 3: Die Zuteilung des Abzuges für Kinderdrittbetreuungskosten auf die Eltern, wie sie vorgeschlagen wird, ist zu begrüßen. Damit der Abzug für ein Kind, das unter gemeinsamer elterlicher Sorge beider Elternteile steht, ohne Verfahrenskoordination erfolgen kann, erscheint uns die vorgeschlagene Lösung sinnvoll: Jeder Elternteil kann maximal die Hälfte des Abzuges beanspruchen. Das im erläuternden Bericht angefügte Zahlenbeispiel (S. 81) ist indes verwirlich, da es diesen Grundsatz nicht abbildet, indem der Elternteil 2 schliesslich mehr als die Hälfte beanspruchen kann. Diese Unklarheit muss korrigiert werden.

Art. 35 Abs. 1 lit. b: Unterschiedliche Abzüge für beide Elternteile bedingen eine Verfahrenskoordination mit der Steuererklärung des anderen Elternteils, was zu erheblichem Aufwand führen kann (bspw. bei Einsprachen gegen Veranlagungen etc.). Wir schlagen deshalb analog zum Abzug für minderjährige Kinder nach Art. 35 Abs. 1 lit. a eine hälftige Zuteilung des Abzuges vor, wenn beide Elternteile für das volljährige Kind sorgen:

- Bundesrat und Verwaltung sollen die Auswirkungen verschieden hoher Kinderabzüge berechnen und eine geeignete Höhe bei hälftiger Aufteilung vorschlagen.
- Wir unterstützen, dass der Kinderabzug für volljährige Kinder gegenüber dem Abzug für minderjährige Kinder angemessen erhöht wird, da die Ausbildungskosten mitberücksichtigt werden sollten. Entsprechend sollen insbesondere Abzüge zwischen CHF 12'000 – 18'000 bei alleinigem Sorgerecht resp. CHF 6'000 – 9'000 pro Elternteil bei gemeinsamer Sorge geprüft werden.

Art. 35 Abs. 1 lit. c: «...CHF 6'500 für jede erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person, zu deren Unterhalt die steuerpflichtige Person mindestens in der Höhe des Abzugs beiträgt; der Abzug kann nicht beansprucht werden für ~~minderjährige~~ Kinder und für [...].

Um bei der hälftigen Zuteilung des Kinderabzugs bei volljährigen Kindern eine Kumulation mit dem Unterstützungsabzug zu vermeiden, ist die Voraussetzung «minderjährige» zu streichen.

3.1.5. keine Bemerkungen

3.1.6 Verfahren

Keine Differenz zur Botschaft des Bundesrats. Wir unterstützen explizit die Haltung des Bundesrates und der beiden WAK, bei Ehepaaren von **zwei getrennten Steuererklärungen** auszugehen. Wie der Bundesrat richtig festhält, fallen die positiven Erwerbsanreize umso höher aus, je deutlicher der Steuerbetrag in Relation zum Einkommen für die einzelne Person ersichtlich ist. Eine gemeinsame Steuererklärung würde diese Transparenz massiv verringern. Dazu kommt, dass mit der Individualbesteuerung auch die (rechtliche) Verantwortung für die Steuererklärung individuell getragen werden soll.

Wir anerkennen den Grundsatz, dass der Vollzug der Individualbesteuerung ohne Verfahrenskoordination mit der Steuererklärung des Partners bzw. der Partnerin möglich sein soll. So umgesetzt kann die Belastung der Steuerverwaltungen deutlich reduziert werden. Die Vorlage bietet sogar die Chance, dass die Kantone ihre Veranlagungssysteme vereinheitlichen, wie das gewisse Kantone bereits vollzogen haben. Das ermöglicht ein grosses Sparpotenzial.

3.1.7 bis 3.1.10 keine Bemerkungen

3.1.11 Tarifierpassungen

Tarifierpassungen sind notwendig, um die Mindereinnahmen zu beschränken und die politische Mehrheitsfähigkeit der Vorlage zu gewährleisten. Wir begrüssen diese Anpassung.

3.1.12 Auswirkungen der Individualbesteuerung auf andere Rechtsbereiche

Wir teilen ausdrücklich die Haltung, dass die heutige Praxis und die Freiheiten der Kantone in Bereichen wie Krankenkassenprämienverbilligungen oder bei Tarifen für Kindertagesstätten nicht von der Vorlage tangiert werden sollen. Das entspricht auch den Vorgaben der beiden Wirtschaftskommissionen WAK-N und WAK-S.