An den Grossen Rat **20.5402.02**

FD/P205402

Basel, 3. März 2021

Regierungsratsbeschluss vom 2. März 2021

Antrag Toya Krummenacher und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend die baldige Einführung und Umsetzung der Individualbesteuerung – endlich Gleichstellung im Steuerrecht!

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Oktober 2020 den nachstehenden Antrag Toya Krummenacher und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

> „Der Regierungsrat wird beauftragt, im Namen des Kantons Basel-Stadt bei der Bundesversammlung, gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung, folgende Standesinitiative einzureichen: «Baldige Einführung und Umsetzung der Individualbesteuerung».
>
> «Die Bundesgesetzgebung sei derart anzupassen, dass die Individualbesteuerung sowohl betreffend die Bundessteuer wie auch betreffend das kantonale Steuerrecht möglichst bald umzusetzen ist.»
>
> Begründung:
>
> Das Bundesparlament befasste sich bereits früher mit dem Thema der Individualbesteuerung bzw. der Ungleichbehandlung von verheirateten/eingetragenen Menschen gegenüber Konkubinatspaaren.
>
> Zuletzt intensiv im Kontext der Abstimmung zur Initiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe», welche schliesslich vom Volk knapp abgelehnt wurde. Diese Abstimmung wurde jedoch vom Bundesgericht 2019 aufgehoben, die Initianten zogen nach dem Urteil die Initiativeformell zurück.
>
> Was die Initiative jedoch in jedem Fall – unabhängig der eigenen Haltung dazu oder auch des Ergebnisses – bewirkte, war eine (erneute) bewusstere Auseinandersetzung mit der Frage nach Gleichstellung im eidgenössischen Steuerrecht.
>
> Gerade auch vor dem Hintergrund der neuen Gleichstellungsbewegung (z.B. Frauen*streik 2019) und einem gesellschaftlich geforderten Diskurs über das Aufbrechen traditioneller Rollenverständnisse und Familienbilder ist es dringend angezeigt auch in steuerrechtlichen Themen endlich einen Schrittvorwärts zu machen. Das Schweizer Steuerrecht widerspiegelt nach wie vor das Bild der Frauen, die (notabene unbezahlte) Haus- und Betreuungsarbeit leisten, und benachteiligt damit die Erwerbsarbeit der Frauen. Die Forderung nach Gleichstellung im Steuerrecht ist nicht neu, aber wieder lauter denn je.
>
> So hat Avenir Suisse im Juni 2020 eine Analyse präsentiert, welche 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 (z.B. Erhöhung Kinderabzug, Splitting) ist. Die Loslösung der Steuerveranlagung vom Zivilstand schafft Gleichbehandlung bzw. führt zur Hinfälligkeit der Frage nach «Heiratsstrafe

oder Heiratsvorteil» und bringt zudem geringere Steuerausfälle als Modelle, die auf gemeinsame Veranlagung setzen.

Nicht zuletzt wird damit der Frau als Erwerbstätige endlich die gleiche Eigenständigkeit zugestanden wie dem erwerbstätigen Manne – jene Gleichstellung also, die gemäss unserer Verfassung längst realisiert sein sollte.

Es ist nicht länger nachzuvollziehen, dass dies nicht so sein sollte. Allerdings liegt es in der Hand des Bundesparlaments hier die notwendigen Schritte zu unternehmen, nur dann können die Kantone entsprechende Anpassungen im kantonalen Steuerrecht vornehmen. Die Forderung aus den Kantonen nach Individualbesteuerung muss deshalb gestellt werden, damit der Auftrag an das Bundesparlament zur rascheren Umsetzung deutlich wird.

Toya Krummenacher, Thomas Gander, Martina Bernasconi, Franziska Roth,
BarbaraHeer, Sibylle Benz, Jessica Brandenburger, Nicole Amacher, Esther Keller,
Edibe Gölgeli, Claudio Miozzari, Talha Ugur Camlibel, Beatrice Messerli, Jo Vergeat,
Michela Seggiani, Kerstin Wenk, Tonja Zürcher, Tim Cuénod, Jean-Luc Perret,
Karin Santorius, Christian C. Moesch, Luca Urgese“

Wir berichten zu diesem Antrag wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Anliegen der Standesinitiative

Die Antragstellerinnen und Antragsteller möchten, dass sich der Kanton Basel-Stadt mit einer Standesinitiative beim Bund für die baldige Einführung und Umsetzung der Individualbesteuerung stark macht. Die Bundesgesetzgebung sei derart anzupassen, dass die Individualbesteuerung sowohl betreffend die Bundessteuer als auch das kantonale Steuerrecht umgesetzt werden kann.

1.2 Grundsätze der Familienbesteuerung

Gemäss Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) werden Einkommen und Vermögen der Ehegatten ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet. Analoge Bestimmungen finden sich in § 9 Abs. 1 des Gesetzes vom 12. April 2000 über die direkten Steuern (Steuergesetz, StG) sowie Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG).

Das Bundesgericht entschied in einem richtungsweisenden Urteil (Urteil Hegetschweiler, BGE 110 Ia 7 vom 13. April 1984), dass Ehepaare steuerlich nicht stärker belastet werden dürfen als unverheiratete Paare. Übersteigt diese Mehrbelastung zehn Prozent, so liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vor. Auf Ebene der direkten Bundessteuer bezahlen immer noch zahlreiche Ehepaare mehr Steuern als Konkubinatspaare. Durch die gemeinsame Veranlagung der Ehepartner wird aufgrund der Steuerprogression das zweite Einkommen höher besteuert als das gleiche Einkommen, das von einer allein stehenden Person versteuert wird (sogenannte "Heiratsstrafe").

1.3 Situation auf Bundesebene

Der Bundesrat hat bereits mehrfach versucht, die Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer zu beseitigen. Am 28. Februar 2016 kam die Volksinitiative «Für Ehe- und Familie – gegen die Heiratsstrafe» zur Abstimmung, die trotz Ständemehr äusserst knapp abgelehnt wurde. Gemäss Wortlaut der Volksinitiative sollte in der Bundesverfassung verankert werden, dass Ehepaare in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden und damit gemeinsam zu besteuern

sind. Kritisiert wurde insbesondere, dass ein Wechsel zur Individualbesteuerung ohne erneute Verfassungsänderung nicht mehr möglich gewesen wäre.

2018 verabschiedete der Bundesrat – nach Prüfung zahlreicher Modelle wie u.a. auch der Individualbesteuerung – die Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung, in der er das Modell «alternative Steuerberechnung» vorschlug. Dabei berechnet die veranlagende Behörde in einem ersten Schritt die Steuerbelastung der Ehepaare im Rahmen der ordentlichen gemeinsamen Veranlagung. In einem zweiten Schritt wird eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vorgenommen, die sich an eine Besteuerung von Konkubinatspaaren anlehnt. Der tiefere der beiden Steuerbeträge wird dem Ehepaar in Rechnung gestellt. Die Vorlage hätte die Mehrbelastung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer beseitigt. Ende 2019 wies das Parlament die Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag zurück, alternative Modelle vorzulegen (insbesondere auch die Individualbesteuerung).

Der Kanton Basel-Stadt hat das Anliegen einer Individualbesteuerung auf Bundesebene bereits im Jahr 2008 auf Antrag von Margrith von Felten und Konsorten (06.5097) eingebracht. National- und Ständerat haben dem Antrag keine Folge gegeben. Ebenso wenig den forderungsgleichen Standesinitiativen der Kantone Zürich und Bern aus den Jahren 2006 und 2007. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR) argumentierte in ihrem Bericht, dass dem Bundesrat mit der Motion 16.3044 „Beseitigung der Heiratsstrafe“ von Ständerat Pirmin Bischof bereits ein Auftrag erteilt wurde. Das Instrument der Standesinitiative sei zudem kaum geeignet, ein solch komplexes Vorhaben umzusetzen. Sie bestätigte aber, dass klarer Handlungsbedarf bestehe.

Ebenfalls erfolglos blieben bis anhin vom Bundesparlament überwiesene Motionen, die zur Beseitigung der Heiratsstrafe nebst der Individualbesteuerung auch Modelle der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren vorschlugen. Noch nicht vom Parlament behandelt wurde die Motion Markwalder 19.3630 «Individualbesteuerung endlich auch in der Schweiz einführen», welche vom Bundesrat abschlägig beurteilt wurde.

Mit Bundesbeschluss vom 21. September 2020 hat der Bundesrat im Rahmen der Legislaturplanung 2019-2023 den Auftrag erhalten, eine Botschaft zur Einführung der Individualbesteuerung zu verabschieden.

1.4 Situation im Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt hat sich der Heiratsstrafe im Rahmen des im Jahr 2008 verabschiedeten „Steuerpakets“ angenommen. Mit diesem fand unter anderem ein grundlegender Systemwechsel beim Einkommenssteuertarif statt. Indem für Ehepaare die gleichen Steuersätze wie für Alleinstehende und gleichzeitig doppelt so hohe Sozialabzüge eingeführt wurden, konnte die „Heiratsstrafe“ trotz Beibehaltung der harmonisierungsrechtlich vorgeschriebenen Ehegattenbesteuerung beinahe vollständig beseitigt werden.

1.5 Einordnung

Das schweizerische Steuersystem setzt bei Ehepaaren den Anreiz, dass die Zweitverdienenden nicht oder nur in tiefen Pensen erwerbstätig sind. Zum einen zahlen sie aufgrund der Steuerprogression überproportional mehr Steuern. Zum anderen verzehren die zusätzlichen Kosten für die Kinderbetreuung ein Grossteil des Zweiteinkommens. Mit der Individualbesteuerung werden Ehemann und Ehefrau als eigenständige ökonomische Steuerobjekte betrachtet, wodurch dieser Fehlanreiz wegfällt. Die meisten europäischen Länder kennen eine Form der Individualbesteuerung. Studien weisen auf die positiven Effekte der Individualbesteuerung auf Beschäftigung, Arbeitsmarkt, Sozialversicherungen und Verfügbarkeit von Fachkräften hin. Die von den Antragstel-

lerinnen und Antragstellern genannte Analyse der Avenir Suisse kommt so zum Schluss, dass die Individualbesteuerung das volkswirtschaftlich beste Kosten-Nutzen-Verhältnis ausweist.[1]

Da es sich bei den Zweitverdienenden meist um Frauen mit guter Ausbildung handelt, wird der Individualbesteuerung auch das Potenzial nachgesagt, den Fachkräftemangel zu lindern. Eine Studie von Ecoplan aus dem Jahre 2019 attestiert der Individualbesteuerung ein Fachkräftepotenzial von bis zu 60‘000 zusätzlichen vollzeitäquivalenten Beschäftigten.[2] Gleichzeitig sind weitere positive Effekte auf die Sozialversicherungssysteme zu erwarten – die zusätzlichen Beschäftigten tragen zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaats bei.

Von einer Individualbesteuerung hat der Bundesrat bisher abgesehen, da sie im Vergleich zur vorgeschlagenen alternativen Steuerberechnung zu höheren Steuermindereinnahmen und administrativem Aufwand führen würde. Wird bei der Umsetzung der Individualbesteuerung der Grundtarif übernommen, so müssten Einverdiener-Paare bei gleichem Gesamteinkommen mehr Steuern zahlen als Doppelverdiener-Paare. Von Gegnern der Individualbesteuerung wird dies als ungerechte Benachteiligung der traditionellen familiären Arbeitsaufteilung empfunden. Wird hingegen der Verheiratetentarif übernommen, so führt dies zu Steuermindereinnahmen, die deutlich höher sind als bei der alternativen Steuerberechnung. Es müsste daher eine Tarifrevision stattfinden. Zudem würde die Individualbesteuerung auch Änderungen bei Transferleistungen von Bund, Kantonen und Gemeinden nach sich ziehen, die einkommensabhängig sind (z. B. Krankenkassenprämienverbilligungen).

2. Position des Regierungsrates

Der Kanton Basel-Stadt unterstützt die Standesinitiative zur baldigen Einführung der Individualbesteuerung. Der Regierungsrat geht einig mit den Antragstellerinnen und Antragstellern, dass das heutige System der Ehepaar- und Familienbesteuerung überholt ist. Die Rolle der Frau in Familie und Gesellschaft hat sich gewandelt. Der gesellschaftlichen Entwicklung ist im Steuerbereich Rechnung zu tragen. Der Regierungsrat beurteilt die Individualbesteuerung als gutes Instrument, um den mittlerweile unterschiedlichen Formen des Zusammenlebens gerecht zu werden und die Gleichstellung von Mann und Frau, die Teilhabe verheirateter Frauen am Erwerbsleben und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Das Einkommen und Vermögen wird hiermit steuerlich jener Person angerechnet, die es erwirtschaftet und darüber verfügt – unabhängig von ihrem Zivilstand. Die Heiratsstrafe und somit der Fehlanreiz, dass insbesondere Frauen von der Berufstätigkeit absehen, wird beseitigt. Aufgrund des damit einhergehenden positiven Beschäftigungseffekts ist das Vorhaben nicht nur aus gesellschaftlicher, sondern auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu unterstützen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Antrag Toya Krummenacher und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend „Die baldige Einführung und Umsetzung der Individualbesteuerung – endlich Gleichstellung im Steuerrecht!“ gutzuheissen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

[1] Avenir Suisse (2020): „Frauenfreundliche Individualbesteuerung – Erwerbsanreize für Zweitverdienende schaffen“.
[2] Ecoplan (2019): „Auswirkungen einer Individualbesteuerung – Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz“.