

Individualbesteuerung – überfällig

Ehegatten gemeinsam zu veranlagern, ist offensichtlich völlig überholt. Es braucht den Wechsel zur Individualbesteuerung. Das ist jedoch ein politisch sehr dornenvolles Unterfangen. **ANDREA OPEL**

Am 16. März ist die Vernehmlassungsfrist zur Individualbesteuerung abgelaufen. Der Vorlage des Bundesrats schlägt ein rauer Wind entgegen. Die Rückmeldungen sind überwiegend negativ ausgefallen: Befürchtet werden mit der Einführung der Individualbesteuerung neue Ungleichheiten, die Schwächung der traditionellen Familie und ein erhöhter bürokratischer Aufwand. Hinter die Vorlage stellen sich immerhin die FDP, die GLP und die Wirtschaft. Hauptargument der Wirtschaftsverbände ist die Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials und dadurch die Verringerung des Fachkräftemangels. Anlass genug, den Reformvorschlag unter die Lupe zu nehmen.

Dass im Bereich der Familienbesteuerung Reformbedarf besteht, ist seit langem unbestritten. Das Bundesgericht hat schon 1984 entschieden, dass die mit der gemeinsamen Veranlagung verbundene steuerliche Benachteiligung von Ehegatten gegenüber Konkubinatspaaren verfassungswidrig ist. In neuerer Zeit ist eine weitere Problematik in den Vordergrund getreten: die negativen Erwerbsanreize, die das geltende System für verheiratete Zweitverdienende – vor allem Frauen – setzt. Das Zweiteinkommen unterliegt aufgrund der gemeinsamen Veranlagung einem deutlich höheren Grenzsteuersatz, als dies bei einer individuellen Veranlagung der Fall wäre. Für Zweitverdienende werden so Anreize gesetzt, nicht oder nur in einem niedrigen Pensum erwerbstätig zu sein.

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten vor, wie die Individualbesteuerung umgesetzt werden könnte: Variante eins sieht eine reine Individualbesteuerung vor. Ein Korrektiv für Einverdienerehepaare fehlt, obschon diese bei gleichem Gesamteinkommen aufgrund der Progression stärker belastet werden als Doppelverdienerehepaare. Diese Variante setzt die zivilstandsneutrale Besteuerung damit kompromisslos um und vermeidet negative Erwerbsanreize konsequent.

Umsetzungsaufwand ist hoch

Variante zwei sieht dagegen ein Korrektiv für Einverdienerehepaare und solche mit geringem Zweitverdienst vor – und trägt so dem traditionellen Familienmodell Rechnung. Damit wird die Mehrbelastung reduziert, zu der die Individualbesteuerung für Ehepaare führt, wenn ein Ehepartner das Haupteinkommen erwirtschaftet. Als Korrektiv ist ein sogenannter Einkommensdifferenzabzug vorgesehen: Ein Abzug, der sich mit zunehmendem Zweiteinkommen verringert bzw. graduell ausläuft. Das Korrektiv hat zur Folge, dass die negativen Erwerbs-

anreize nicht vollständig beseitigt werden. Diese Variante ist in der praktischen Umsetzung aufwendiger, weil die Steuerdossiers der beiden Ehegatten miteinander verknüpft werden müssen.

Während für Variante eins die konsequente Beseitigung der negativen Erwerbsanreize spricht, schlägt Variante zwei gewissermassen eine Brücke zum geltenden System und damit zum traditionellen Familienmodell. Für beide Varianten lassen sich damit gute Gründe finden.

Bei den Gegnern der Vorlage ist die Variante zwei auf eine deutlich positivere Resonanz gestossen, sie wird offenbar als das kleinere von zwei Übeln angesehen. Angesichts des hohen Umsetzungsaufwands, den eine Systemänderung mit sich bringt, muss ein möglichst tragfähiges System der Familienbesteuerung gefunden werden. Dieses sollte nicht nur der heutigen sozialen Realität, sondern auch derjenigen künftiger Generationen Rechnung tragen.

Während ausgangs des 20. Jahrhunderts das Alleinernährermodell vorherrschend war, sind heute überwiegend beide Ehegatten erwerbstätig. Es gibt inzwischen rund doppelt so viele Zweiverdienerehepaare wie Einverdienerehepaare. Die Individualbesteuerung trägt diesem gesellschaftlichen Wandel Rechnung und

sorgt dafür, dass die steuerlichen Nachteile für Zweitverdienende abgebaut werden. Das hat einen weiteren Effekt: Heiratswillige Doppelverdiener werden nicht weiterhin von der Heirat abgehalten. Genau diese Entwicklung lässt sich nämlich im Moment beobachten: Doppelverdiener heiraten häufig nicht, um der Heiratsstrafe zu entgehen. Oder sie heiraten erst in fortgeschrittenem Alter, wenn die Erbschaftssteuer droht. Das geltende System schwächt somit das Institut der Ehe.

Weiter sollte das einzuführende System mit den verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen in Einklang stehen. Der Wechsel zur Individualbesteuerung würde dazu führen, dass der Zivilstand steuerlich keine Rolle mehr spielt. Damit wäre die Ungleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren passé. Zudem entfallen die negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende, womit die Chancengleichheit verbessert wird. Anders als das geltende System erweist sich die Individualbesteuerung damit grundsätzlich als konform mit der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Individualbesteuerung wäre somit ein Weg, um die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren zu unterbinden und – im Vergleich zum Status quo – positive Erwerbsanreize für Zweitverdienende zu setzen. Damit liesse sich im Übrigen auch Gegensteuer zum momenta-

nen «Trend zu Teilzeitarbeit» geben. Das gelingt beim Splittingsystem, das besonders von den Kantonen als Alternative zur Individualbesteuerung angepriesen wird, gerade nicht. Ein Splitting kann zwar die Heiratsstrafe beseitigen, nicht jedoch die negativen Erwerbsanreize, diese werden lediglich verringert. Eine Annäherung an die Individualbesteuerung liesse sich einzig mit dem Modell der alternativen Steuerberechnung erreichen – dieses hat politisch aber schon einmal Schiffbruch erlitten.

Die Heiratsstrafe beseitigen und gleichzeitig negative Erwerbsanreize vermeiden liesse sich auch über einen proportionalen Steuertarif («Flat Rate Tax»). Dieses Anliegen geht aber weit über eine Reform der Familienbesteuerung hinaus. Damit sind grundlegende Fragen der vertikalen Steuergerechtigkeit und der Umverteilung angesprochen. Politisch dürfte einem solchen Systemwechsel ein noch rauerer Wind entgegenschlagen als dem Wechsel zur Individualbesteuerung, denn profitieren würden dabei naturgemäss die Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen.

Es braucht einen Kompromiss

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass ein Wechsel zur reinen Individualbesteuerung im Moment politisch chancenlos scheint. Eine Abfederung der Auswirkungen für die traditionell lebende Familie dürfte unabdingbar sein. Um einen gutschweizerischen Kompromiss wird man auch in dieser Sache wohl nicht herumkommen. Das kann ein Korrektiv sein, wie es die Vernehmlassungsvorlage mit Variante zwei vorsieht. Ein anderer Ansatz wäre, die Ehegatten zwischen individueller oder gemeinsamer Veranlagung wählen zu lassen – so wie das etwa in Deutschland geschieht. Die Besteuerung wäre demnach gleichsam auf Wunsch hin zivilstandsneutral. Damit würden zwar Verheiratete bevorzugt, da nur sie ein Wahlrecht haben, doch das liesse sich mit dem verfassungsrechtlich verankerten Schutz der Ehe rechtfertigen.

Würde heute auf der grünen Wiese mit der Architektur eines Steuersystems angefangen, käme wohl niemand auf die Idee, eine gemeinsame Veranlagung von Ehegatten vorzusehen. Das geltende System rührt aus einer Zeit, in der die Frau mit dem Eingehen der Ehe ihre rechtliche Eigenständigkeit weitgehend verlor. Das ist offensichtlich überholt. Da wir nun aber nicht auf der grünen Wiese anfangen, gestaltet sich ein Systemwechsel naturgemäss aufwendig. Die Alternative, nämlich weiterhin am bisherigen System herumzudoktern, ist jedoch ebenfalls mit Aufwand verbunden und wirkt wenig weitsichtig. Das Problem sollte vielmehr an der Wurzel gepackt werden. Das aber gelingt nur mit dem Wechsel zur Individualbesteuerung. Zu hoffen bleibt, dass der politische Atem lang genug ist.

.....
Andrea Opel ist Professorin für Steuerrecht an der Universität Luzern.



«Doppelverdiener heiraten häufig nicht, um der Heiratsstrafe zu entgehen.»