

Luzern, 17. September 2024

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 145**

Nummer: A 145
Protokoll-Nr.: 1015
Eröffnet: 18.03.2024 / Finanzdepartement

Anfrage Affentranger-Aregger Helen und Mit. über die Auswirkungen, welche die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung der Individualbesteuerung im Kanton Luzern hätte

In Bezug auf die Vorlage zur Individualbesteuerung hat Ihr Rat die von uns in den bisherigen Konsultationen vertretene Haltung mit der Erheblicherklärung der Motion [M 656](#) Brunner Simone über eine Standesinitiative zur Einführung der zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung und des Postulats [P 598](#) Schaller Riccarda über eine aktive Unterstützung der Individualbesteuerung durch die Regierung bestätigt. Unser Rat hat die Standesinitiative am 23. Dezember 2022 dem Generalsekretariat der Bundesversammlung überwiesen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat den Finanzdirektor an ihre Sitzung vom 19. Februar 2024 zur Erläuterung der Standesinitiative eingeladen. Basierend auf den erwähnten Grundlagen beantworten wir Ihre Fragen wie folgt

Zu Frage 1: Ist die Haltung der Luzerner Regierung zur Einführung der Individualbesteuerung noch die gleiche wie im Februar 2022? Wie beurteilt sie das nun vom Bundesrat vorgeschlagene Modell und dessen Ausgestaltung?

Die schon lange dauernde Debatte über die Besteuerung von Ehepaaren mündete zuletzt in einem von Bundesrat vorgeschlagenen Modell mit einer sog. «alternativen Steuerberechnung», welches aber im Jahr 2018 sowohl vom National- als auch vom Ständerat abgelehnt wurde. In der Folge beauftragte das Bundesparlament den Bundesrat im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2023 mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage für den Wechsel zu einer Individualbesteuerung. Während dieser Arbeiten kam im Jahr 2022 die Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» zustande. Am 21. Februar 2024 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zu Volksinitiative und indirektem Gegenvorschlag. Zwischenzeitlich wurde am 27. März 2024 die Volksinitiative «Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaar – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!» eingereicht, welche die Beibehaltung der heutigen Familienbesteuerung mit alternativer Steuerberechnung zur Vermeidung der steuerlichen Heiratsstrafe fordert. Ob diese Volksinitiative zeitgleich mit der Vorlage zur Individualbesteuerung im Parlament behandelt wird und sich dadurch die Volksabstimmung zur Individualbesteuerung bis ins Jahr 2026 verzögern wird, ist nach dem jetzigen Stand ungewiss.

Wir sind weiterhin grundsätzlich der Auffassung, dass mit einem Wechsel zur Individualbesteuerung die Nachteile des bisherigen Systems konsequenter beseitigt und darüber hinaus volkswirtschaftlich nachhaltige Vorteile verbunden werden könnten. Namentlich gibt es folgende Hauptgründe, die für die Einführung einer Individualbesteuerung sprechen:

- Mit der Individualbesteuerung wird die seit rund 50 Jahren bestehende Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer beseitigt. Im Gleichzug werden aber auch bisherige steuerliche Heiratsvorteile gegenüber Konkubinatspaaren, welche sich insbesondere bei Haushalten mit einer alleinvertienenden Person ergeben haben, abgeschafft. Diese steuerlichen Ungleichbehandlungen aufgrund des Zivilstands fallen mit der Individualbesteuerung weg, womit dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines jeden Individuums entsprochen wird.
- Nebst der Heiratsstrafe führt das geltende Besteuerungssystem der gemeinsamen Veranlagung mit progressivem Steuertarif dazu, dass die Person mit dem kleineren Zweiteinkommen schlechter gestellt wird (sog. Zweitverdienerstrafe). Die Individualbesteuerung beseitigt diese unterschiedlichen zivilstands- und gesamteinkommensabhängigen Belastungen. Damit werden negative Erwerbsanreize für Zweitverdienende unterbunden.
- Durch die Individualbesteuerung werden in der Regel Frauen als Zweitverdiener mit dem geringeren Einkommen nicht mehr benachteiligt. Deren Entscheid, im Erwerbsleben zu bleiben oder das Pensum wieder zu erhöhen, wird zumindest steuerlich nicht mehr beeinflusst. Damit besteht in beruflicher Hinsicht eine bessere Chancengleichheit zwischen Frau und Mann.
- Die Beseitigung der steuerlich bedingten negativen Erwerbsanreize für Zweitverdienende wirkt sich positiv auf die Beschäftigung von bisher brachliegenden inländischen Fachkräften aus. Der Bund geht von einer Mehrbeschäftigung von rund 10 000 bis 47 000 Vollzeit-äquivalenten aus.
- In den letzten Jahrzehnten hat der Anteil der eheähnlichen Lebensgemeinschaften signifikant zugenommen und es leben vermehrt sowohl Ehe- als auch Konkubinatspaare in Zweiverdienerhaushalten, wobei in der Schweiz bei den Frauen eine hohe Teilzeitquote festzustellen ist. Die auf den Einverdienerhaushalt fokussierte gemeinsame Besteuerung wird dieser gesellschaftlichen Entwicklung nicht mehr gerecht und dürfte ein gesellschaftliches Auslaufmodell werden. Es erstaunt daher nicht, dass die meisten europäischen Länder im Gegensatz zur Schweiz eine Individualbesteuerung beziehungsweise ein jährliches Wahlrecht kennen.
- Ein Bund fürs Leben oder zumindest eines gemeinsamen Lebensabschnitts (vgl. Scheidungsquote von 40 %) sollte von den Steuerpflichtigen ausschliesslich aufgrund persönlicher Gründe und nicht aus fiskalischen Überlegungen geschlossen oder nicht geschlossen werden.

Den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates und die darin enthaltenden Eckwerte beurteilen wir nach dem jetzigen Kenntnissstand wie folgt:

- Die Verankerung der Individualbesteuerung auf Gesetzesstufe ist derjenigen auf Verfassungsstufe vorzuziehen, da bei der Ausarbeitung der konkreten Massnahmen eine grössere Flexibilität besteht. Zudem liegt bereits ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf vor, was einen erheblichen zeitlichen Gewinn bedeutet.

- Dass Ehepaare wie unverheiratete Paare individuell besteuert werden sollen, begrüssen wir aus den oben erwähnten Gründen. Die steuerliche individuelle Zuweisung der Einkünfte und des Vermögens nach den zivilrechtlichen Verhältnissen erachten wir als sachgerecht.
- Auch die hälftige Aufteilung der kinderrelevanten Abzüge unter gleichzeitiger Erhöhung von heute 6 700 auf 12 000 Franken bei der direkten Bundessteuer ist zu begrüssen. Damit wird der mit dem Wegfall des Familientarifs bedingten Mehrbelastung von Alleinerziehenden und Ehepaaren mit Kindern und mit keinem oder geringem Zweiteinkommen Rechnung getragen.
- Die Schaffung eines Einheitstarifs gestützt auf dem geltenden Alleinstehendentarif erachten wir grundsätzlich als zielführend.
- Der Vorschlag, dass die Individualbesteuerung für alle drei staatlichen Ebenen vorzusehen ist, erachten wir als zwingend.

Unsere Zustimmung zur Individualbesteuerung steht unter dem Vorbehalt, dass es im Rahmen der parlamentarischen Beratung nicht zu einer erheblichen Verschlechterung des bündesrätlichen Vorschlags kommt.

Zu Frage 2: Wie viele neue Steuererklärungen wird die Einführung der Individualbesteuerung nach sich ziehen?

In der Steuerperiode 2021 wurden rund 83'000 Ehepaare gemeinsam veranlagt. Bei einer getrennten Veranlagung würden in diesen Fällen jeweils zwei Steuererklärungen anfallen. Total erhöht sich die Anzahl der Veranlagungen somit um circa knapp einen Drittel.

Zu Frage 3: Wie beurteilt der Kanton die personellen Auswirkungen bei der Dienststelle Steuern im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Systemwechsel?

Die Dienststelle Steuern veranlagt selbständig erwerbende Personen. Aktuell sind dies rund 20'000 Fälle(SE-Fälle). Diese Anzahl SE-Fälle wird sich nur dann erhöhen, wenn vorher beide Eheleute eine selbständige Erwerbstätigkeit ausgeführt haben. Somit wird sich der Mehraufwand für die Prüfung der entsprechenden Buchhaltungen in Grenzen halten. Es ist davon auszugehen, dass der Mehraufwand durch die technologische Entwicklung der nächsten Jahre massiv reduziert werden kann. In den vergangenen 20 Jahren ist der Personalbestand der Dienststelle Steuern dank hohem Digitalisierungsstand und trotz steigender Fallzahlen stabil bis rückläufig.

Zu Frage 4: Wie schätzt die Luzerner Regierung die ungefähren personellen Auswirkungen bei den kommunalen Steuerämtern im Zusammenhang mit der Einführung und Durchführung der Individualbesteuerung ein?

Die restlichen neu entstehenden Fälle (rund 80'000) verteilen sich auf die 61 Gemeindesteuerämter (19 Gemeinden sind an regionalen Steuerämtern angeschlossen) im ganzen Kanton. Im kantonalen Durchschnitt werden aktuell pro Einschätzungsexperte und -expertin rund 2'000 Veranlagungen jährlich bearbeitet. So gerechnet müssten theoretisch circa 40 neue Stellen

geschaffen werden. Es gilt allerdings anzumerken, dass sich zwar die Anzahl der Dossiers erhöht, jedoch viele der neuen Dossiers keine hohe Komplexität aufweisen und automatisiert oder einfach zu veranlagern sind. Dadurch reduziert sich die durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Steuerfall. Zudem würde mit der Individualbesteuerung der Aufwand für die zu bearbeitenden Wechselfälle infolge Heirat und Scheidungen entfallen. Bei einer Scheidungsrate von über 40 Prozent wäre dies eine erhebliche Entlastung.

Zusätzlich werden durch die technische Entwicklung der automatisierten Regelwerke oder der Nutzung von zukünftigen KI-Anwendungen ein grösserer Teil der Veranlagungen bereits durch die Systeme automatisiert bearbeitet und der Aufwand für die Einschätzungsexperten und -expertinnen wird sich reduzieren. Eine tatsächliche Einschätzung des Mehraufwandes lässt sich jedoch erst aufgrund der konkreten Umsetzungsmassnahmen und des Einführungszeitpunkts vornehmen.

Zu Frage 5: Wie wirkt sich die finanzielle Situation beim Steuerertrag für den Kanton Luzern und für die Luzerner Gemeinden nach dem aktuellen Stand aus?

Die geschätzten Mindereinnahmen von 1 Milliarde Franken bei der direkten Bundessteuer fallen im Ausmass des Kantonsanteils von 21,2 Prozent (200 Mio. Fr.) auf die Kantone. Erfahrungsgemäss beträgt der Anteil des Kantons Luzern ungefähr 5 Prozent, was Mindereinnahmen in der Höhe von rund 10 Millionen Franken beim kantonalen Anteil an der direkten Bundessteuer zur Folge hätte.

In der Ausgestaltung des kantonalen Steuertarifes bei der Umsetzung der Individualbesteuerung ist der Kanton aufgrund der Tarifautonomie im Rahmen der Verfassung grundsätzlich frei. Eine Aussage zu den finanziellen Auswirkungen für Kanton und Gemeinden ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich und ist stark von der tatsächlichen Umsetzung abhängig. Grundsätzlich treten allerdings dieselben Mechanismen wie bei der direkten Bundessteuer auf. Ein vom Zivilstand unabhängiger Tarif kann rein theoretisch kostenneutral umgesetzt werden. Dies würde allerdings zu erheblichen Mehrbelastungen für einige Personengruppen führen. Je mehr die Höherbelastung zwischen dem Status quo und dem Reformszenario vermindert werden soll, desto teurer wird die Reform für den Kanton und die Gemeinden ausfallen.

Gemäss den Berechnungen des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (iwp) würde die in der Initiative für «Faire Steuern» vorgeschlagene alternative Steuerberechnung zu höheren Mehrausfällen bei der direkten Bundessteuer führen als der Vorschlag des Bundesrats.¹

Zu Frage 6: Wo schafft die Individualbesteuerung neue Ungerechtigkeiten und Benachteiligungen für Ehepaare?

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Variante der Individualbesteuerung kann die bisher vorhandene «Heiratsstrafe» abgeschafft werden. Diese besteht bis anhin bei Paaren, bei denen beide Partner ähnlich viel verdienen. Umgekehrt verlieren hingegen Ehepaare mit stark unterschiedlichen Einkommen ihren besonderen Steuervorteil («Heiratsbonus»). Für diese

¹ [Individualbesteuerung & Co.: Die Auswirkungen der Reformvorschläge. – IWP](#)

Gruppe kommt es mit der Individualbesteuerung zu einer Mehrbelastung. Im Vergleich zu Konkubinatspaaren mit gleicher Einkommensverteilung wird die Ungerechtigkeit allerdings beseitigt.

Zu Frage 7: Kann sich der Regierungsrat vorstellen, für Ehepaare (insbesondere mit Kindern) mit keinem oder nur geringem Zweiteinkommen bei einer allfälligen Einführung der Individualbesteuerung Entlastungsmassnahmen umzusetzen? Wie könnten diese aussehen?

Mit der zivilstandsneutralen Besteuerung kann die Höher- beziehungsweise Minderbelastung der Ehepaare im Vergleich zu unverheirateten Paaren inklusive «Heiratsstrafe» beseitigt werden. Die Erhöhung bestehender Abzüge analog zum vorgeschlagenen Vorgehen des Bundes mit der hälftigen Aufteilung der kinderrelevanten Abzüge unter gleichzeitiger Erhöhung von heute 6 700 auf 12 000 Franken ist aber durchaus auch auf kantonaler Stufe vorstellbar. Damit wird die mit dem Wegfall des Familientarifs bedingte Mehrbelastung von Alleinerziehenden und Ehepaaren mit Kindern mit keinem oder geringem Zweiteinkommen Rechnung getragen.