



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung

1. Einleitung

Das Steuerrecht orientiert sich seit jeher am Zivilrecht und stellt auf dieses ab. Gemäss Art. 159 ZGB werden Ehegatten durch die Trauung zur ehelichen Gemeinschaft verbunden. Sie verpflichten sich gegenseitig, das Wohl der Gemeinschaft in einträchtigem Zusammenwirken zu wahren und für die Kinder gemeinsam zu sorgen. Sie schulden einander Treue und Beistand.

Das Steuerrecht knüpft an dieser gesetzlichen Bestimmung an. So hält Art. 3 Abs. 3 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) fest, dass Einkommen und Vermögen der Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet werden. Einkommen und Vermögen von Kindern unter elterlicher Sorge werden dem Inhaber der elterlichen Sorge zugerechnet. Lediglich für das Erwerbseinkommen sind die Kinder selbständig steuerpflichtig.

Damit ist klar erstellt, dass das Steuerrecht der Definition der Familie im ZGB folgt und die Familie als Wirtschaftsgemeinschaft für die Besteuerung heranzieht, was dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung).

2. Erwägungen

Mit dem Entscheid für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung entkoppeln National- und Ständerat das Steuerrecht vom Zivilrecht. Das bedeutet, dass das Institut der Ehe künftig im Steuerrecht nicht mehr von Belang sein soll, was klar dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderläuft.

Konkret bedeutet dies, dass ein Ehepaar zwei separate Steuererklärungen jedes Jahr auszufüllen hat. Das Einkommen und Vermögen ist durch jeden Ehegatten separat zu deklarieren und zu versteuern. Eine Koordination zwischen den Ehegatten ist nicht vorgesehen. Sollte ein Ehegatte hauptsächlich für die gemeinsamen Lebenshaltungskosten aufkommen, wird diesem Umstand in seiner Steuererklärung keine Beachtung geschenkt. Auch allfällige Unterstützungsleistungen an den anderen Ehegatten sind steuerlich unbeachtlich.

So kann es künftig vorkommen, dass zwei Ehepaare mit identischem Familieneinkommen in unterschiedlicher Erwerbskonstellation eine unterschiedliche Steuerbelastung zu tragen haben. Jenes Ehepaar, welches das traditionelle Familienbild lebt, bei welchem ein Ehepartner für das Familieneinkommen zuständig ist, während der andere Ehepartner sich um die Kindererziehung und den Haushalt kümmert, wird dabei steuerlich deutlich schlechter gestellt als das Ehepaar, bei welchem beide Ehepartner im Teilpensum von je 50% arbeiten. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Kinderabzüge, welche beim Bund neu Fr. 12'000 je Kind betragen sollen, hälftig aufgeteilt werden. Somit stehen bei einem Ehepaar mit 3 Kindern jedem Ehegatten Fr. 18'000

an Kinderabzügen zu, welche beim Ehegatten ohne Einkommen ins Leere fallen, was zu einer steuerlichen Schlechterstellung jener Familien führt, welche das traditionelle Familienbild leben. Eine Verrechnung der nicht genutzten Kinderabzüge unter den Ehegatten ist gemäss ausdrücklichen Entscheiden von National- und Ständerat nicht vorgesehen. Zum anderen soll aber auch der Tarif so angepasst werden, dass ein Ehepaar mit einem Familieneinkommen von Fr. 120'000.--, welches je hälftig von den Ehepartnern verdient wird, zu einer deutlich tieferen Steuerbelastung als heute führen soll, während die Steuerbelastung gegenüber der heutigen massgeblich ansteigen soll, sollte das Familieneinkommen nur durch einen Ehepartner erwirtschaftet werden. Dies soll Eheleute ermuntern, dass beide Ehegatten einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen und somit der Wirtschaft zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Sollte die Gesetzesvorlage auf Bundesebene in Kraft treten, kommt erschwerend hinzu, dass auch die Kantone auf die Individualbesteuerung wechseln müssen, obschon die meisten Kantone mit dem Teil- oder Vollsplittingverfahren die in der Vergangenheit vielfach kritisierte Heiratsstrafe eliminiert haben. Im Weiteren hat der Nationalrat beschlossen, dass die Vorlage spätestens am 1. Januar des sechsten Jahres nach Ablauf der ungenutzten Referendumsfrist bzw. nach der Volksabstimmung in Kraft zu treten hat. Der Bundesrat kann lediglich ein früheres Inkrafttreten bestimmen.

Dies bedeutet, dass auch die Kantone ihre Gesetzgebung bis Ende des Jahres 2031 komplett umstellen müssten, was ein ambitioniertes Unterfangen darstellt. Für den Kanton Appenzell I.Rh. würde dies bedeuten, dass ein komplett neuer Tarif ausgearbeitet werden müsste. Auch die Abzüge müssten vollständig überdacht und neu berechnet werden. Anschliessend müsste der politische Prozess gestartet werden, welcher im Kanton Appenzell I.Rh. zwingend einen Landsgemeindebeschluss erfordert (vgl. Art. 9 Verfassung des Kantons Appenzell I.Rh.).

Zum heutigen Zeitpunkt ist nicht klar, was passiert, wenn die Landsgemeinde eine entsprechende Vorlage ablehnen würde. In anderen Vorlagen fanden die Bestimmungen des StHG direkte Anwendung auf Kantonsebene, sollten die kantonalen Gesetzesbestimmungen dem StHG widersprechen. Aber im Bereich des Tarifs herrscht ausdrücklich Kantonsautonomie, weshalb das StHG wohl kaum mit entsprechenden Gesetzesbestimmungen für die Tarifgestaltung in den Kantonen ausgestattet werden dürfte.

3. Auswirkungen auf andere Bereiche

Der Entscheid für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung ist auch in vielerlei anderer Hinsicht problematisch.

So stellen sowohl die kantonalen Bestimmungen für die individuelle Krankenkassenprämienverbilligung (IPV) wie auch jene für die Stipendien und die Beiträge an die familienexterne Kinderbetreuung ausnahmslos auf das massgebende Familieneinkommen ab. Das bedeutet, dass für all diese Bereiche aufwändige zusätzliche Berechnungen und Softwareanpassungen anstehen, um dem gesetzlichen Auftrag nachkommen zu können. Und auch in diesen Bereichen werden sich Fragen stellen, mit welchen sich heute noch niemand auseinandergesetzt hat. Wie verhält sich zum Beispiel der ins Leere gefallene Kinderabzug beim Ehegatten, welcher sich um die Kindererziehung und den Haushalt kümmert? Das steuerbare Einkommen dieses Ehegatten beträgt Fr. Null. Kann nun der ins Leere gefallene Kinderabzug wieder vom Familieneinkommen in Abzug gebracht werden? Und wenn dem so wäre, was heisst dies für die Vollzugsbehörden? Solche Berechnungen wären je nach Übergangsfrist zwingend von Hand vorzunehmen, was mit entsprechendem Personalaufwand verbunden ist. Zudem ist die Gesetzgebung im Bereich der IPV den

neuen Begebenheiten anzupassen und einer entsprechend umfangreichen Überarbeitung zu unterziehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die heutigen Bestimmungen wohl auch materiell angepasst werden müssen, sollen Ehepaare mit Kindern unveränderte IPV-Leistungen erhalten. Ansonsten könnte, wie vorstehend dargestellt, ein Teil der Kinderabzüge ins Leere fallen. Diese erforderlichen Anpassungen der kantonalen Bestimmungen führt zu einem zusätzlichen Aufwand, was entsprechende Personalressourcen erfordert.

Auch das Bundesgesetz über Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) stellt auf das Familieneinkommen ab. So gelten die eigenen Beiträge von nichterwerbstätigen Ehegatten als bezahlt, sofern der erwerbstätige Ehegatte Beiträge von mindestens der doppelten Höhe des Mindestbeitrages bezahlt hat. Dementsprechend wird für die Belange des AHVG erneut eine Koordination zwischen den Ehegatten notwendig, sollte die zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung in Kraft treten, was mit entsprechendem Mehraufwand für die Vollzugsbehörden verbunden sein wird.

Diesem zusätzlichen Aufwand könnte nur aus dem Weg gegangen werden, wenn auch in allen anderen Bereichen vom massgebenden Familieneinkommen abgewichen wird und neue Kriterien erarbeitet werden. Dies dürfte aber eine politische Aufgabe für Dekaden sein, weshalb nicht mit einer schnellen Abhilfe gerechnet werden darf.

4. Auswirkungen für den Kanton Appenzell I.Rh.

Wie vorstehend dargestellt, sind bei Einführung der zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung viele gesetzgeberische Fragen zu klären, auf welche die Politik Antworten finden muss. Abgesehen davon sind aber auch die Vollzugsbehörden verschiedenster Bereiche betroffen.

Am deutlichsten dürfte es die Kantonale Steuerverwaltung treffen. In einer landesweiten Erhebung haben die Kantone mitgeteilt, dass schweizweit ca. 1'000 zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich sind, um die Zahl von jährlich 1.7 Millionen zusätzlichen Steuererklärungen bearbeiten zu können. Für den Kanton Appenzell I.Rh. geht die Standeskommission davon aus, dass ca. 3'500 zusätzliche Steuererklärungen jährlich zu bearbeiten wären, welche 200 bis 300 zusätzliche Stellenprozente erfordern dürften.

Insbesondere beim erstmaligen Ausfüllen der Steuererklärungen nach Inkrafttreten der zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung müssen sich Ehepaare gezwungenermassen mit der Aufteilung ihrer gemeinsamen Einkommens- und Vermögenswerte auseinandersetzen. Da die meisten Paare dem Zivilstand der Errungenschaftsbeteiligung unterstehen, stellen sich für sie verschiedene Fragen bei der Zuordnung des Vermögens auf die jeweiligen Gütermassen. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch einen erheblichen Mehraufwand für die Kontrolle der getrennten Steuerdeklaration der Ehepaare, damit allfällige Missbräuche verhindert werden können. Folglich ist davon auszugehen, dass zumindest in einer Übergangsphase mit einem zusätzlichen Stellenetat von 3 Vollzeitstellen zu rechnen ist.

Nicht vergessen werden darf auch der damit verbundene Initialaufwand für die Kantonale Steuerverwaltung. Dazu zählen die tiefgreifende Gesetzesänderung, die IT-technische Umstellung auf das System der Individualbesteuerung, die Information der Steuerpflichtigen und die Koordination der Veranlagungsverfahren im ersten Jahr, um sicherstellen zu können, dass auch nach dem Systemwechsel alle Einkommens- und Vermögensteile deklariert werden.

Auch beim Steuerbezug führt die Einführung der zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung zu einem Mehraufwand. Der Grund liegt in der Verdoppelung des Rechnungs- und des Zahlungsverkehrs sowie den Betreibungen aufgrund der zwei getrennten Steuerverfahren verheirateter Ehepaare.

5. Zusammenfassung und Würdigung

Die Ständekommission unterstützt die Bestrebungen von National- und Ständerat, die Heiratsstrafe abzuschaffen und dem Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 1984 nach über 40 Jahren endlich Nachachtung zu verschaffen. Der Weg über die zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung indessen erachtet die Ständekommission für falsch.

Die Einführung der zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung schafft wie eingangs dargelegt neue Ungerechtigkeiten. Zudem führt sie zu einem fundamentalen Systemwechsel in der Einkommens- und Vermögensbesteuerung auf den Ebenen von Bund, Kanton und Gemeinden. Sämtliche Kantone müssten neue Steuertarife erarbeiten. Der Zugang zu Sozialleistungen wie IPV oder Stipendien wäre neu zu regeln. Die politische Diskussion und ein Entscheid der Landsgemeinde sowie die anschliessende technische Umstellung auf allen Staatsebenen und Rechtsgebieten erfordern viel Zeit und personelle Ressourcen. Dabei sind die finanziellen Konsequenzen für die Steuerpflichtigen völlig offen, obschon der Bund mit jährlichen Steuerausfällen von Fr. 600 Mio. rechnet.

Es wäre somit einfacher, wenn die steuerliche Heiratsstrafe im Rahmen der gemeinsamen Veranlagung der Ehegatten angegangen würde. Dies hätte den Vorteil, dass die Kantone ihre Systeme beibehalten können, was die Unsicherheit für die Steuerpflichtigen verringern würde.

Sämtliche Kantone konnten die Heiratsstrafe in den kantonalen Steuergesetzen eliminieren, ohne an der Familienbesteuerung rütteln zu müssen. Die meisten Kantone haben dabei den Weg über ein Splitting-Verfahren (Appenzell I.Rh. Vollsplitting) gewählt, welches sich ohne grossen Aufwand tarifarisch schon vor Jahrzehnten in das Steuergesetz einfügen liess.

Aufgrund dieser Ausgangslage erachtet es die Ständekommission für grundlegend falsch, 26 kantonale Steuer-Gesetzgebungen mit einem immensen Aufwand umbauen zu müssen, nur damit auf Bundesebene ein neues Steuersystem eingeführt werden kann. Die Kantone werden vom Bund ohne Not gezwungen, das System der zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung umzusetzen und damit einen Teil ihrer Kantonsautonomie aufzugeben. Auch ist wie vorstehend dargelegt nicht klar geregelt, was passieren wird, sollte sich eines der 26 kantonalen Parlamente gegen die Einführung der zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung aussprechen.

Somit ist diese Gesetzesvorlage aus Sicht der Kantone nicht vertretbar, weshalb der Kanton Appenzell I.Rh. nach Auffassung der Ständekommission das Kantonsreferendum ergreifen sollte. Dieses kann gemäss Art. 141 der Bundesverfassung innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses durch acht Kantone verlangt werden.

6. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf das Geschäft einzutreten und den Grossratsbeschluss über das Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung wie vorgelegt zu beschliessen.

Appenzell, 1. Juli 2025

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Roman Dobler