

Interpellation FDP-Fraktion vom 15. Februar 2023

Individualbesteuerung bekämpft Personalmangel – auch im Kanton St.Gallen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. Mai 2023

Die FDP-Fraktion weist in ihrer Interpellation vom 15. Februar 2023 auf die am 4. Oktober 2022 zustande gekommene eidgenössische Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung» hin sowie auf ein Gesetzesprojekt zur Einführung der Individualbesteuerung auf Bundesebene. In diesem Zusammenhang stellt die FDP-Fraktion der Regierung verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das heutige Schweizer Steuersystem basiert auf dem Grundsatz der Ehepaar- und Familienbesteuerung. Nach dieser Wertordnung wird die Familie als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet. Das Einkommen und Vermögen von verheirateten Personen wie auch von Personen in eingetragener Partnerschaft werden ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet und gemeinsam veranlagt, solange die Personen rechtlich und tatsächlich ungetrennt leben. Die Zusammenrechnung der Einkommen und Vermögen der Ehegatten führt in gewissen Konstellationen steuerlich zu einer Benachteiligung gegenüber unverheirateten Personen. Wenn Ehepaare steuerlich stärker belastet werden als unverheiratete Paare, spricht man von der sog. Heiratsstrafe.

Die Kantone haben die Heiratsstrafe durch zahlreiche Gesetzesrevisionen weitgehend beseitigt (z.B. der Kanton St.Gallen mit dem Vollsplitting) oder zumindest deutlich gemildert. Demgegenüber besteht sie bei der direkten Bundessteuer nach wie vor. In der Herbstsession 2020 beauftragte das Parlament den Bundesrat, in der Legislatur 2019 bis 2023 eine Botschaft zur Einführung einer Individualbesteuerung vorzulegen.

Der Entwurf des Bundesrates sieht vor, dass Ehepaare künftig zwei getrennte Steuererklärungen einreichen. Im Sinn einer zivilstandsneutralen Besteuerung sollen Ehepaare wie unverheiratete Paare besteuert werden. Die Individualbesteuerung soll auf allen Staatsebenen vorgesehen werden. Das heisst, alle Kantone müssten ihr Steuersystem dem Bund anpassen, wobei aber die Kantone nach wie vor zuständig bleiben für die kantonalen Tarife und Sozialabzüge. Die Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer werden auf 1 Mrd. Franken geschätzt, wovon 800 Mio. Franken auf den Bund und 200 Mio. Franken auf die Kantone entfallen. Die finanziellen Auswirkungen für die kantonalen und kommunalen Steuern kann der Bund nicht beziffern.

Die Regierung hat am 13. März 2023 dem Eidgenössischen Finanzdepartement eine Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung zugestellt. Dabei hat sich die Regierung im Wesentlichen der Haltung und den Argumenten der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) angeschlossen und sich gegen die Einführung der Individualbesteuerung ausgesprochen. Die Beseitigung der Heiratsstrafe lässt sich nach Ansicht der Regierung auf Bundesebene durch einfachere Lösungsansätze wie beispielsweise ein Splittingverfahren oder Tarifkorrekturen schneller erzielen als mit der Einführung der Individualbesteuerung, die eine Anpassung der Steuersysteme in 26 Kantonen erfordert.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Der erläuternde Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 2. Dezember 2022 zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung (nachfolgend Bericht EFD) enthält in Ziff. 5.5 einen eigenen Abschnitt zu den Beschäftigungseffekten. Ausgeführt wird dort auf S. 107, dass eine Senkung der Steuerbelastung potenziell einen positiven Einfluss auf die Beschäftigung habe, weil sie den Lohn nach Steuern erhöhe. Senkungen der Durchschnittssteuersätze und der Grenzsteuersätze würden Erwerbsarbeit lohnender machen. Wenn dem so wäre, müsste in Kantonen mit tiefen Einkommenssteuern die Erwerbsquote höher sein als in Hochsteuernkantonen. Auch innerhalb des Kantons St.Gallen müsste die Erwerbsquote in Tiefsteuergemeinden höher sein als in Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss. Die Erwerbsquote korreliert jedoch sehr wenig mit der Steuerbelastung. Z.B. ist die Erwerbsquote in den Hochsteuernkantonen Bern, Luzern und Glarus sogar höher als in den Tiefsteuernkantonen Zug, Tessin, Wallis und Genf.¹ Auch im Kanton St.Gallen korreliert die Erwerbsquote nicht mit der Steuerbelastung: Die Stadt St.Gallen mit einem relativ hohen Steuerfuss hat praktisch die gleiche Erwerbsquote wie die Tiefsteuergemeinde Rapperswil-Jona, nämlich rund 67 Prozent.

Gemäss Bericht EFD (S. 108, 110 und 111) besteht das grösste Potenzial für Beschäftigungseffekte in der reformbedingten Senkung der Steuerbelastung auf dem Zweiteinkommen bei Ehepaaren, denn bei Ehepaaren reagiere das Zweiteinkommen deutlich stärker auf Veränderungen der Steuerbelastung als das Ersteinkommen. Das EFD beruft sich dabei auf ausländische Studien (Bericht EFD, S. 108 Fn. 95). Es kann nicht zuverlässig eingeschätzt werden, ob diese Schlussfolgerung auch für die Schweiz zutrifft. Denn die Einkommen der Ehegatten werden nach aktuellem schweizerischen Steuersystem zusammengerechnet und es kommt nicht auf die Einkommensaufteilung zwischen den Ehegatten an. Ausserdem ist in der Schweiz in den Jahren 1991 bis 2010 die Teilzeitarbeit während zwei Jahrzehnten sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern gestiegen. Seither hat sie sich bei den Frauen stabilisiert und bei den Männern ist sie weiter angestiegen.² In der Schweiz ist Teilzeitarbeit viel stärker verbreitet als in der EU.³ Der Entscheid, erwerbstätig zu sein bzw. das Arbeitspensum zu erhöhen, hängt nicht nur von den Steuerfolgen, sondern auch von anderen Gegebenheiten ab (z.B. Angebot der Kinderbetreuung, Stellenangebot, Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Zudem könnten auch die anderen Lösungsvarianten zur Beseitigung der Heiratsstrafe positive Beschäftigungseffekte zur Folge haben.

Gemäss Bericht EFD (S. 113 f.) liefert die Schätzung beim Übergang zur Individualbesteuerung eine Bandbreite für den Beschäftigungseffekt bei der direkten Bundessteuer von rund 2'600 bis rund 11'900 Vollzeitäquivalenten (mittleres Szenario 7'000 bis 7'300 Vollzeitäquivalente). Eine Begründung für die Quantifizierung fehlt. Der Bund sieht das grössere Potenzial für Beschäftigungsimpulse bei der Umsetzung der Individualbesteuerung in den Kantonen und rechnet deshalb die Zahlen der direkten Bundessteuer hoch. Durch die Umsetzung auf allen Staatsebenen resultiere somit ein geschätzter Beschäftigungseffekt in Höhe von 10'000 bis 47'000 Vollzeitstellen. Im mittleren Szenario (Basisszenario) betrage der Effekt rund 29'000 Vollzeitstellen (siehe Bericht EFD, S. 116). Während bereits die Schätzung bei der direkten Bundessteuer nicht näher begründet wird, ist die Hochrechnung bei den Kantonen noch fragwürdiger. Denn die Heiratsstrafe ist bei den Kantons- und Gemeindesteuern bereits heute überwiegend abgeschafft oder stark gemildert, weshalb nicht einleuchtet, dass ein Übergang zur Individualbesteuerung bei den Kantons- und Gemeindesteuern einen erheblichen Beschäftigungseffekt auslösen würde.

¹ Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Nettoerwerbsquote (15- bis 64-Jährige) nach Geschlecht und Kanton, 2021.

² BFS, Vollzeit und Teilzeit.

³ BFS, Ausgewählte Arbeitsmarktindikatoren im internationalen Vergleich.

Die Schweiz hatte am 31. Dezember 2021 8'738'791 Einwohnerinnen und Einwohner und der Kanton St.Gallen 519'245 Einwohnerinnen und Einwohner. Somit beträgt der Anteil des Kantons St.Gallen an der gesamtschweizerischen Bevölkerung 5,94 Prozent. Wenn gemäss Einschätzungen des Bundes der Wechsel zur Individualbesteuerung in der Schweiz einen Beschäftigungseffekt von 29'000 Vollzeitstellen auslöst, so würde der Anteil des Kantons St.Gallen 5,94 Prozent davon betragen, somit 1'723 Vollzeitstellen. Rechnet man lediglich mit dem Beschäftigungseffekt bei der direkten Bundessteuer von 7'000 Vollzeitäquivalenten, wäre der Beschäftigungseffekt im Kanton St.Gallen 416 Vollzeitstellen.

Mit der Einführung der Individualbesteuerung versprechen sich die Befürworterinnen und Befürworter vor allem eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen. Im vierten Quartal 2021 lag die Erwerbsquote der Frauen in der Schweiz bei 62,9 Prozent. Demgegenüber war die Erwerbsquote von Frauen in europäischen Ländern, welche die Individualbesteuerung bereits kennen, überwiegend tiefer: Deutschland 56,3 Prozent, Österreich 56,3 Prozent, Italien 40,9 Prozent, Niederlande 63,0 Prozent und Schweden 62,3 Prozent⁴. Somit kann nicht gesagt werden, dass die Individualbesteuerung die Erwerbsbeteiligung der Frauen automatisch erhöht bzw. dass das heutige schweizerische Steuersystem die Frauen von der Erwerbstätigkeit abhalte.

Zusammenfassend schliesst die Regierung nicht aus, dass eine allfällige Einführung der Individualbesteuerung gewisse positive Beschäftigungseffekte auslöst, schätzt aufgrund der oben erwähnten Ausführungen die Höhe jedoch als eher klein ein.

3. Ein System, das ein ungünstiges Verhältnis zwischen Einnahmen und Erwerbsanreizen aufweise, ist gemäss Bericht EFD (S. 117) das Vollsplitting-Modell. Dieses Modell schaffe eine vergleichsweise starke steuerliche Entlastung für das Ersteinkommen, das kaum auf steuerliche Anreize reagiere. Ausgehend von einem Splitting-Modell sei deshalb das Potenzial für Beschäftigungseffekte bei der Individualbesteuerung tendenziell grösser. Die Einführung der Individualbesteuerung hätte zur Folge, dass das Zweiteinkommen steuerlich entlastet würde, dafür würde das Ersteinkommen steuerlich stärker belastet. Während es beim Splitting-Modell aufgrund der Zusammenrechnung der Einkommen nicht auf die Einkommensaufteilung der Ehegatten ankommt, variiert bei der Individualbesteuerung die gesamte Steuerbelastung des Haushalts sehr stark je nach Einkommensaufteilung der Ehegatten. In einer Familie ist eine Haushaltsbetrachtung massgebend und nicht eine separate Betrachtung pro Ehegatte. Es nützt einer Familie nichts, wenn zwar das Zweiteinkommen steuerlich entlastet wird, dafür das Ersteinkommen stärker besteuert wird. Für verheiratete Personen mit nur einem Einkommen oder nur einem geringen Zweiteinkommen führt die Individualbesteuerung zu Mehrbelastungen gegenüber heute. Vorteile hätte die Individualbesteuerung insbesondere für verheiratete Paare mit eher gleichmässiger Einkommensaufteilung zwischen den Ehegatten. Wie bereits oben aus Ziff. 1 und 2 hervorgeht, kann nach Ansicht der Regierung nicht gesagt werden, dass die Einführung der Individualbesteuerung im Vergleich zum Splitting-Modell nennenswerte Erwerbsanreize schafft.
4. Würde die Individualbesteuerung in der Schweiz eingeführt und würde der vom Bund geschätzte volkswirtschaftliche Impuls wider Erwarten eintreten, würden davon alle Kantone profitieren. Das würde sich aber nicht positiv auf die Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen auswirken, und zwar aus folgenden Gründen: Der Kanton St.Gallen hat einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Beschäftigten im sekundären Sektor (Industrie und Gewerbe). Dieser Sektor weist eine geringere Wertschöpfung aus als der tertiäre Sektor (Dienstleistungen). Zudem sind die durchschnittlichen Medianeinkommen im sekundären wie auch im tertiären Sektor in der Grossregion Ostschweiz unterdurchschnittlich. Diese beiden Faktoren

⁴ BFS, Ausgewählte Arbeitsmarktindikatoren im internationalen Vergleich.

haben einen bedeutenden Einfluss auf die Ressourcenstärke des Kantons St.Gallen. Im Jahr 2021 lag der Ressourcenindex des Kantons St.Gallen bei 81,0 Punkten. Da dieser unter dem schweizerischen Durchschnitt von 100,0 Punkten liegt, ist der Kanton St.Gallen ressourcenschwach. Die beschriebene Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur des Kantons St.Gallen hat einen dämpfenden Einfluss auf die Entwicklung des Ressourcenindex im interkantonalen Vergleich. Wenn sich nun durch eine grössere Erwerbstätigkeit die volkswirtschaftliche Leistung in allen Kantonen erhöht, bleibt die Stellung des Kantons St.Gallen im Verhältnis zu den anderen Kantonen unverändert.

5. Der aktuelle Fachkräfte- und Personalmangel besteht nicht nur in der Schweiz, sondern gleichermassen auch in anderen europäischen Ländern. Grund dafür ist, dass die Jahrgänge, die derzeit in Europa pensioniert werden, zahlenmässig deutlich stärker sind als die nachkommenden. Deshalb verringert sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter spürbar. Der demografische Wandel ist in Europa in vollem Gange und deutlich weiter fortgeschritten als in anderen Regionen der Welt. In der Schweiz ist zudem die Tendenz zu beobachten, dass Arbeitskräfte vermehrt bewusst und freiwillig statt einer Vollzeitstelle eine Teilzeitstelle suchen, um eine bessere Work-Life-Balance zu haben. Diese Situation verschärft den Fachkräftemangel zusätzlich. Der Fachkräfte- und Personalmangel ist keine Folge des heutigen Schweizer Steuersystems.