Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Morel Bertrand / Kolly Nicolas 2018-CE-85
Steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren: Kantonale Situation

I. Anfrage

Nach dem Willen des Bundesrats sollen Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren nicht mehr steuerlich benachteiligt werden. So soll die direkte Bundessteuer nach dem Entwurf zur Harmonisierung der direkten Bundessteuer, den der Bundesrat am 21. März 2018 an die eidgenössischen Räte überwiesen hat, in einem ersten Schritt im Rahmen der ordentlichen gemeinsamen Veranlagung berechnet werden und dann in einem zweiten Schritt so wie bei zwei Konkubinatspartnern. Effektiv bezahlt werden müsste dann der tiefere der beiden Steuerbeträge, womit eine allfällige Heiratsstrafe wegfallen würde.

Das Freiburger Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) lässt sich nicht in allen Punkten mit dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vergleichen, aber dennoch werden auf Kantonsebene Ehepaare und Konkubinatspaare in steuerlicher Hinsicht unterschiedlich behandelt. So werden nämlich bei den Ehepaaren anders als bei den Konkubinatspaaren die Einkommen der beiden Eheleute zusammengerechnet und dann zum Satz besteuert, der für 50% des Gesamteinkommens gilt. Eine allfällige Heiratsstrafe lässt sich also nicht ausschliessen.

Wir stellen dem Staatsrat deshalb folgende Fragen:

1. Wie stellt sich der Staatsrat zum Vorhaben des Bundesrats zur Abschaffung der Heiratsstrafe?

2. Werden mit dem kantonalen Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren bestraft? Wenn ja, wie gross sind die Steuerunterschiede zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren nach Einkommensklassen?

3. Zieht der Staatsrat im Falle einer Heiratsstrafe eine Änderung des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern dahingehend in Betracht, dass wie beim bundesrätlichen Entwurf für die DBSt zwei Berechnungsmethoden zum Zug kommen, das heisst die Berechnung nach dem geltenden Modell und die Berechnung wie für Konkubinatspaare, wobei letztlich die für die Steuerpflichtigen vorteilhaftere zum Zug kommt?

23. März 2018

II. Antwort des Staatsrats

1. Wie stellt sich der Staatsrat zum Vorhaben des Bundesrats zur Abschaffung der Heiratsstrafe?

Der Staatsrat hat schon am 19. Februar 2013 zur eidgenössischen Vorlage über eine ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung Stellung genommen. Die vollständige Vernehmlassungsantwort ist über folgenden Link zu finden (nur auf Französisch):
http://www.fr.ch/re/files/pdf50/13_02_19_CE_Reponse_DFIN_Loi_federale_impot_federal_direct_LIFD.pdf
Grundsätzlich begrüsst der Staatsrat natürlich die vom Bund angestrebte Abschaffung der steuerlichen Benachteilung von Ehepaaren gegenüber den Konkubinatspaaren. In seiner Stellungnahme vom 19. Februar 2013 wies der Staatsrat darauf hin, dass seit dem Entscheid Hegetschweiler im Jahr 1984 die meisten Kantone die Ehepaarbesteuerung mit Voll- oder Teilsplitting oder einem Doppeltarif korrigiert haben und diese beiden Modelle immer wieder Zustimmung erhalten haben. Der Staatsrat sprach in der Vernehmlassungsantwort auch die ebenfalls von der Finanzdirektorenkonferenz festgestellten Mängel des vom Bundesrat vorgeschlagenen Modells der alternativen Steuerberechnung an. Diese Kritik ist auch heute noch berechtigt und lässt sich substanziell wie folgt zusammenfassen:

> Verkomplizierung des Steuersystems:
  > Mit der alternativen Steuerberechnung müssten die an die verheirateten Steuerpflichtigen adressierten Veranlagungsentscheide überdacht werden. Die Steuerpflichtigen müssten immer die beiden Vergleichsberechnungen der Veranlagung kontrollieren. Ausserdem kann die Berichtigung der Veranlagung zu einem Wechsel zum vorteilhafteren Modell führen.
  > Die alternative Steuerberechnung führt zu neuen Verzerrungen, die mit der Einführung neuer, nur für die direkte Bundessteuer geltender Abzüge, die die Familienbesteuerung viel komplizierter machen, korrigiert werden müssen. Für Einverdienerehepaare ist ein neuer Abzug vorgesehen, um diese gegenüber den Zweiverdienerehepaaren nicht zu benachteiligen. Da der Bundesrat neuerdings davon ausgeht, dass die Konkubinatspaare verfassungswidrig privilegiert sind (während man davor nur die Ehepaarbesteuerung für verfassungswidrig hielt), soll der ordentliche Tarif für alle nicht verheirateten Steuerpflichtigen mit Kindern gelten. Für die «echten» Einelternfamilien braucht es jedoch einen neuen Sozialabzug.
  > Da das Konkubinat keine «reglementierte» Form des Zusammenlebens ist, werden die Steuerbehörden nicht überprüfen können, ob eine steuerpflichtige Person wirklich allein mit ihren Kindern lebt. Systematisch Kontrollen über die Einwohnerkontrolle werden in Anbetracht der Zahl der zu bearbeitenden Dossiers nicht möglich sein. Ausserdem sind vermehrte Verfahren in Bezug auf das Bestehen oder Nichtbestehen eines Konkubinatsverhältnisses zu erwarten.

> Entharmonisierung: Für den Kanton Freiburg wie für die anderen Kantone hätte die Umsetzung der alternativen Steuerberechnung zur Folge, das zwei vollständig unterschiedliche Modelle für die Kantonssteuer und die direkte Bundessteuer zur Anwendung kämen. Dies wäre ein deutlicher Rückschritt gegenüber der gegewärtigen Situation.

> Kosten: Für die Umsetzung des Systems bräuchte es erhebliche Anpassungen der von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) verwendeten Informatikanwendung, und zwar nur für die direkte Bundessteuer. Solche Anpassungen würden zweifellos viel kosten. Besteht der Bund weiter auf der Umsetzung der alternativen Steuerberechnung, so müsste er nach Ansicht des Staatsrats auch allen Kantonen die entsprechende Informatikanwendung liefern. Das ist insbesondere auch dadurch gerechtfertigt, dass die Kantone schon längst Massnahmen zur Abschaffung der Heiratsstrafe ergriffen haben. Der Bund lehnt das Splitting - für das sich einige Kantone entschieden haben - vor allem aus Kostengründen ab (Steuereinbussen). Will er eine andere Methode zur Abschaffung der Heiratsstrafe vorschreiben, scheint es gerechtfertigt, dass er etwas zu den Umsetzungskosten beisteuert.

> Rechtsgleiche Behandlung:
  > Der Grundsatz der hälftigen Aufteilung der Einkommen, mit Ausnahme der Erwerbs- und Renteneinkommen, kann zu stossenden Situationen führen: Ein Paar, das fast ausschliesslich von hohen Kapitalerträgen lebt (z. B. 150 000 Franken), wird nach der alternativen Steuerberechnung auf zwei Einkommen von 75 000 Franken besteuert. Der Steuerbetrag für die DBSt wird damit erheblich tiefer ausfallen als bei einem Paar mit nur einem Erwerbseinkommen von 150 000 Franken.

  Der Staatsrat ist nach dem Gesagten und in Anbetracht der Tücken und Schwierigkeiten der Umsetzung einer Individualbesteuerung weiter der Überzeugung, dass das Splitting gegenwärtig die beste Methode zur Bekämpfung der Heiratsstrafe ist.

2. *Werden mit dem kantonalen Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren bestraft? Wenn ja, wie gross sind die Steuerunterschiede zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren nach Einkommensklassen?*

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die Steuerbelastung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren nicht genau gleich sein, sondern lässt eine gewisse Toleranz zu. Allerdings geht das Bundesgericht davon aus, dass ab einer Mehrbelastung der Ehepaare von 10% gegenüber den Konkubinatspaaren eine Ungleichbehandlung vorliegt. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung wendet der Kanton Freiburg schon seit Jahren das Vollsplitting für Ehepaare an. Anhand der von der KSTV durchgeführten Simuationen ist festzustellen, dass mit diesem Modell die Heiratsstrafe nach bundesgerichtlicher Definition weitgehend wegfällt.

Für die vorliegenden Simulationen (s. Tabelle 1 weiter unten) wurde auf verschiedene Kategorien steuerbarer Einkommen abgestellt. Für die Ehepaare und Konkubinatspaare wurden mehrere Modelle für die Einkommensaufteilung gewählt (0%-100%, 25%-75%, 33%-67%, 50%-50%). Die Steuerbelastung des Ehepaars wurde anschliessend mit der Steuerbelastung eines Konkubinatspaars verglichen, und zwar für jede gewählte Annahme. Die Kinder wurden dabei ausser Acht gelassen, um den Vergleich nicht zu verzerren, der nur die Wirkung des Splitting aufzeigen soll. In den verschiedenen Fällen zeigt sich ohne grosse Überraschung, dass bei gleichem Gesamteinkommen die Steuerbelastung je nach den unterschiedlichen Konstellationen erheblich variiert. Ganz allgemein ist festzustellen, dass die Steuerbelastung der Ehepaare tendenziell weniger hoch ist als die der Konkubinatspaare. Dies ist besonders beim Vergleich mit einem Einverdienerkonkubinat der Fall (Aufteilung 0%-100%). Da es das Ziel des Splitting ist, die Steuerprogression zu brechen, die sich durch die Zusammenrechnung der Einkommen der Ehepartner ergibt, ist der Steuerbetrag eines Ehepaars gleich wie der eines Konkubinatspaars mit je 50% des Einkommens. Die

Steuerbelastung eines Ehepaars ist gleich oder geringer als die eines Konkubinatspaars in jedem der Fallbeispiele für die Einkommenskategorien zwischen 20 000 und 300 000 Franken. Bei gewissen Konstellationen - in den Tabellen farblich hervorgehoben – ist es allerdings möglich, dass ein Konkubinatspaar weniger Steuern zahlt als ein Ehepaar. So kann etwa bei einem steuerbaren Gesamteinkommen von 10 000 Franken je nach Aufteilung auf die beiden Konkubinatspartner das ganze oder ein Teil des Einkommens unter der Freigrenze liegen und damit nicht besteuert werden, was die Differenz erklärt (Aufteilung 50%-50% und 33%-67%). Ein Konkubinatspaar mit einem Steuerbetrag gleich Null gemäss Tabelle könnte jedoch der Minimalsteuer unterstellt werden (falls das steuerbare Einkommen von 0 Franken aufgrund der Sozialabzüge zustande gekommen ist); in diesem Fall müssten sie ebenfalls 100 Franken Steuern zahlen. Eine höhere Steuerbelastung der Ehepaare ist auch zu beobachten, wenn deren Einkommen bei 400 000 bis 500 000 Franken liegt und die Einkommen der Konkubinatspaare in einem Verhältnis von 25%-75% oder 33%-67% aufgeteilt sind; in diesen Fällen wird das höhere Einkommen zum festen Höchstsatz (über 203 900 Franken gibt es keine Steuerprogression mehr) und das tiefere Einkommen zu einem geringeren Satz besteuert . Ein Ehepaar mit einem solchen Einkommen (gilt auch für ein Konkubinatspaar mit hälftiger Einkommensaufteilung oder ein Einverdienerkonkubinat) wird zum Höchstsatz (oder fast) besteuert, trotz Splitting. In diesen sehr speziellen Fällen ist die Steuerbelastung der Ehepaare jedoch um 1,75% bis 4,5% höher als die der Konkubinatspaare. **Es liegt also keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor**. Ab 1 Million Franken steuerbaren Einkommens kommt in allen gewählten Beispielen der maximale Steuersatz zur Anwendung, unabhängig vom Familienstand der steuerpflichtigen Person.

Tabelle 1: KANTON

Steuerbares Gesamteinkommen		10'000.-	20'000.-	50'000.-	80'000.-	100'000.-	200'000.-	300'000.-	400'000.-	500'000.-	1'000'000.-
Einfache Kantonssteuer auf dem Einkommen	Ehepaare Splitting	100.-	455.80	2'660.15	5'760.30	8'202.-	21'650.-	37'226.10	53'756.-	67'500.-	135'000.-
	Konkubinat 25%-75%	122.-	537.60	2'963.50	6'250.25	8'739.05	22'714.05	37'783.95	51'325.-	65'190.50	135'000.-
	Konkubinat 33%-67%	95.-	516.15	2'828.55	5'989.05	8'392.30	22'118.25	37'725.65	51'846.70	66'315.95	135'000.-
	Konkubinat 50%-50%	-.--	455.80	2'660.20	5'760.30	8'202.-	21'650.-	37'226.10	53'756.-	67'500.-	135'000.-
	Konkubinat 0%-100%	227.90	915.05	4'101.-	8'084.-	10'825.-	26'878.-	40'500.-	54'000.-	67'500.-	135'000.-

Nach Ansicht des Staatsrats muss die Situation auf kantonaler Ebene (mit Splitting) mit der Situation auf Ebene der direkten Bundessteuer verglichen werden (s. Tabellen 2a und 2b weiter unten). Für die Ehepaare bestimmt sich der Steuerbetrag unter Berücksichtigung des Doppelverdienerabzugs und des Sozialabzugs für Verheiratete. Im Hinblick auf den Doppelverdienerabzug ist die Situation je nachdem, wie das Gesamteinkommen auf die Partner aufgeteilt wird, sehr unterschiedlich. Die erste Tabelle zeigt die Situation bei einer Aufteilung des Gesamteinkommens zu 50%-50% zwischen den Ehepartnern. Die rosa markierten Felder zeigen die Fälle, in denen die Steuerbelastung der Konkubinatspaare geringer ist als die der Ehepaare. Die Ehepaare sind hier sehr oft steuerlich im Nachteil. Noch schlechter sieht es für Einverdienerehepaare aus (zweite Tabelle), und zwar vor allem deshalb, weil in diesem Fall kein Doppelverdienerabzug gewährt wird.

Tabelle 2a: DBSt (Aufteilung Ehepaare 50%-50%)											
Steuerbares Gesamteinkommen		10'000.-	20'000.-	50'000.-	80'000.-	100'000.-	200'000.-	300'000.-	400'000.-	500'000.-	1'000'000.-
Kantonaler Bundessteuerbetrag	Ehepaare 50%-50%	-	-	66.-	544.-	1'231.-	10'482.-	23'482.-	36'482.-	49'482.-	113'160.-
	Konkubinat 25%-75%	-	-	183.55	767.10	1'325.35	7'978.55	18'106.10	29'635.60	41'656.40	106'323.20
	Konkubinat 33%-67%	-	-	148.35	631.65	1'076.60	6'689.75	16'501.60	28'148.40	40'565.20	106'323.20
	Konkubinat 50%-50%	-	-	161.70	411.10	889.90	5'748.-	15'067.20	27'123.20	40'323.20	106'323.20
	Konkubinat 0%-100%	-	42.35	444.95	1'554.-	2'874.-	13'561.60	26'761.60	39'961.60	53'161.60	115'000.-

Tabelle 2b: DBSt (Aufteilung Ehepaare 0%-100%)											
Steuerbares Gesamteinkommen		10'000.-	20'000.-	50'000.-	80'000.-	100'000.-	200'000.-	300'000.-	400'000.-	500'000.-	1'000'000.-
Kantonaler Bundessteuerbetrag	Ehepaare 0%-100%	-	-	191.-	967.-	1'838.-	12'224.-	25'224.-	38'224.-	51'224.-	114'701.-
	Konkubinat 25%-75%	-	-	183.55	767.10	1'325.35	7'978.55	18'106.10	29'635.60	41'656.40	106'323.20
	Konkubinat 33%-67%	-	-	148.35	631.65	1'076.60	6'689.75	16'501.60	28'148.40	40'565.20	106'323.20
	Konkubinat 50%-50%	-	-	161.70	411.10	889.90	5'748.-	15'067.20	27'123.20	40'323.20	106'323.20
	Konkubinat 0%-100%	-	42.35	444.95	1'554.-	2'874.-	13'561.60	26'761.60	39'961.60	53'161.60	115'000.-

3. *Zieht der Staatsrat im Falle einer Heiratsstrafe eine Änderung des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern dahingehend in Betracht, dass wie beim bundesrätlichen Entwurf für die DBSt zwei Berechnungsmethoden zum Zug kommen, das heisst die Berechnung nach dem geltenden Modell und die Berechnung wie für Konkubinatspaare, wobei letztlich die für die Steuerpflichtigen vorteilhaftere zum Zug kommt?*

Diese Simulationen zeigen, dass sich die steuerlichen Auswirkungen der Zusammenrechnung der Einkommen von Ehepaaren auf die Steuersatzbestimmung mit dem Splitting weitgehend korrigieren lassen. Die wenigen festgestellten Abweichungen betreffen sehr hohe Einkommensstufen mit einer Besteuerung zum Maximalsatz und sind auch nur dann zu beobachten, wenn die Steuerbelastung mit bestimmten Konstellationen in Bezug auf die Einkommensaufteilung verglichen wird. Nachdem die steuerliche Mehrbelastung in diesen Fällen in einer Bandbreite von 1,75% bis 4,5% bleibt, ist der Staatsrat wie das Bundesgericht der Ansicht, dass keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung besteht und es sich somit nicht rechtfertigt, Korrekturmassnahmen zu ergreifen.
Sollte eine Korrektur für die bei den sehr tiefen Einkommen festgestellten Abweichungen für notwendig erachtet werden (um die 5% unter Berücksichtigung der Minimalsteuer), wäre es dem Staatsrat zufolge besser, über eine Steuertarifänderung vorzugehen.

29. Mai 2018