



Bericht und Antrag der
Kommission für Wirtschaft und Abgaben
zum
Antrag auf Direktbeschluss Horrer betreffend
Standesinitiative zur Einführung der Individualbesteuerung

a. Ausgangslage

1. Am 12. Februar 2020 reichten Grossrat Lukas Horrer und 57 Mitunterzeichnende in der Februarsession 2020 des Grossen Rats einen Antrag auf Direktbeschluss betreffend Standesinitiative zur Einführung der Individualbesteuerung mit folgendem Wortlaut ein:

«Das heutige Steuersystem knüpft bei der Veranlagung von Privatpersonen unter anderem beim Zivilstand an. Dieses Vorgehen steht zunehmend im Widerspruch zur gesellschaftlichen Wirklichkeit. War die Eheschliessung früher der Normalfall, ist sie es heute nicht mehr in jedem Fall. Beispielsweise werden Ehen häufiger geschieden oder es kommt vermehrt zu «Patchwork-Familien». Offene und liberale Gesellschaften, die den Menschen die Wahl ihrer Lebensform überlässt, sollten nicht eine der Lebensformen bevorzugen.

Als Alternative zum heutigen System bietet sich die zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung an. Die Individualbesteuerung trägt den veränderten gesellschaftlichen Realitäten Rechnung und schafft Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen. Weiter lassen sich mit der Individualbesteuerung diverse bestehende Probleme lösen, z. B. steuerliche Ungleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren oder steuerliche Einordnung von Alleinerziehenden.

Die Situation auf Bundesebene zu diesem Thema ist offen, wobei die Kantone unmittelbar von den Auswirkungen betroffen sind. Es ist deshalb sinnvoll, dass die Kantone (über die Finanzdirektorenkonferenz hinaus) Einfluss nehmen.

Die Unterzeichnenden fordern den Grossen Rat daher zum Direktbeschluss auf, gestützt auf Artikel 59 der Kantonsverfassung folgende Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung zu verabschieden:

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Graubünden durch seinen Grossen Rat folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Graubünden fordert eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen für den Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung.»

2. In der Junisession 2020 erklärte der Grosse Rat den Antrag auf Direktbeschluss Horrer betreffend Standesinitiative zur Einführung der Individualbesteuerung auf Antrag der Präsidentenkonferenz für erheblich und setzte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) als vorberatende Kommission ein.
3. Die WAK legte an ihrer Sitzung vom 16. September 2020 das weitere Vorgehen fest und ersuchte die kantonale Steuerverwaltung, ihr einige Grundlagen zur Individualbesteuerung generell, zu den auf Bundesebene laufenden Geschäften bezüglich Einführung einer Individualbesteuerung sowie zu möglichen Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung im Kanton Graubünden zu liefern.
4. Mit Schreiben vom 23. September 2020 ersuchte die WAK die Regierung, gemäss Art. 72 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO; BR 170.140) zum Antrag auf Direktbeschluss Horrer Stellung zu nehmen.
5. Mit Beschluss vom 7. Dezember 2020 (mitgeteilt am 8. Dezember 2020, Protokoll Nr. 1033) nahm die Regierung Stellung und beantragte, auf eine Einreichung der Standesinitiative zur Einführung der Individualbesteuerung zu verzichten.
6. Die kantonale Steuerverwaltung legte ihren Bericht mit Datum vom 12. Januar 2021 vor.
7. Die WAK befasste sich an ihrer Sitzung vom 8. Februar 2021 mit den Anliegen des Antrags auf Direktbeschluss Horrer und verabschiedete den vorliegenden

Bericht und Antrag mittels eines einstimmigen Zirkularbeschlusses vom 29. März 2021.

b. Allgemeines zur Individualbesteuerung

8. Die Individualbesteuerung geht von einem eigenständig steuerbaren Individuum aus. Bei dieser Methode werden die Personen unabhängig von ihrem Zivilstand besteuert.¹
9. Aktuell gilt für Ehepaare, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, die Gemeinschaftsbesteuerung. Die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare ist der Ehe in steuerrechtlicher Hinsicht gleichgestellt. Die Einkünfte und Vermögenswerte werden unabhängig vom Güterstand des Ehepaars zusammengerechnet und gelten insgesamt als Bemessungsgrundlage für beide Steuerpflichtige. Der Gemeinschaftsbesteuerung liegt die Vorstellung zugrunde, dass ein Ehepaar sowie eingetragene Partnerinnen oder Partner eine wirtschaftliche Gemeinschaft bilden und deshalb steuerrechtlich als Einheit zu behandeln sind.²
10. Leitprinzip für eine rechtsgleiche und willkürfreie Besteuerung ist der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Maxime, die sich aus der Verfassung ableitet, verlangt, dass Steuerpflichtige, die sich in der gleichen wirtschaftlichen Lage befinden, einer gleichen steuerlichen Belastung unterliegen.³ Durch das heutige Zusammenrechnen (sog. Faktorenaddition) kann es je nach Konstellation zu einem Progressionseffekt und damit zu einer steuerlichen Benachteiligung kommen. Im Zentrum steht vor allem die Ungleichbehandlung von Zweiverdienerhepaaren und Rentnerhepaaren gegenüber einem Konkubinatspaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen (sog. Heiratsstrafe). Diese Ungleichbehandlung führt zu einer verfassungswidrigen Benachteiligung. Auf politischer Ebene wird deshalb vermehrt über Modelle diskutiert, die eine ausgewogenere Belastungsrelation mit sich bringen sollen.⁴ Der Bundesrat hat sich in einem Bericht vom 24. Juni 2015 mit den Auswirkungen der

¹ MARKUS REICH, Steuerrecht, 3. Aufl., Zürich 2020, § 12 N. 5.

² MARKUS REICH, Steuerrecht, 3. Aufl., Zürich 2020, § 12 N. 4 ff.

³ Statt vieler BGE 122 I 101 E. 2b S. 103.

⁴ Siehe dazu Botschaft Familienbesteuerung, BBl 2018, 2133 ff.

Einführung der Individualbesteuerung befasst und die möglichen Folgen davon aufgezeigt.⁵

11. Bemessungsgrundlagen bei der Individualbesteuerung sind die eigenen Einkünfte und Vermögenswerte jeder bzw. jedes Steuerpflichtigen. Ein Ehe- bzw. registriertes Paar würde nach dieser Methode folglich getrennt besteuert werden.⁶ Der Bundesrat merkt in seinem Bericht indes an, dass bei einer reinen Individualbesteuerung nicht beachtet werde, wie viele Personen von diesem Einkommen leben. Weil auch keine Entlastungsmassnahmen greifen, komme es je nach Konstellation erneut zu Ungleichbehandlungen. Namentlich wäre die Steuerbelastung bei einem Einverdiener Ehepaar dieselbe wie bei einem Einpersonenhaushalt mit gleichem Gesamteinkommen. Diese Mehrbelastung würde wiederum erneut dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen.⁷
12. Der Bundesrat hat sich deshalb in seinem Bericht bereits mit Modellen der modifizierten Individualbesteuerung befasst. Diese Modelle würden namentlich einen Einverdienerabzug zulassen. Bei der Einführung der Individualbesteuerung müsste zudem über diverse weitere Fragen entschieden werden. Beispielsweise wäre festzulegen, wie Kinderabzüge zu berücksichtigen sind. Des Weiteren wurde vom Bundesrat angemerkt, dass es trotz modifizierter Individualbesteuerung zu erneuten Ungleichbehandlungen kommen könnte. So würde der Einverdienerabzug nur verheirateten Paaren offenstehen, was wiederum die Einverdienerkonkubinatspaare benachteiligt. Eine vom Bundesrat aufgeworfene Lösung wäre die Gleichstellung von (bestimmte Voraussetzungen erfüllenden) Konkubinatspaaren mit Ehepaaren.
13. Die konkreten Auswirkungen der Individualbesteuerung und insbesondere, ob daraus Steuermindereinnahmen folgen, sind von der genauen Ausgestaltung des Besteuerungsmodells abhängig. Die zu regelnden Verhältnisse sind vielfältig, so

⁵ Bericht des Bundesrates vom 24.6.2015, Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung, Bericht in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrates «Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung» (14.3005) (nachfolgend zit. Bericht Bundesrat 24.6.2015).

⁶ CAROLINE LÜTHI, Individualbesteuerung – Ein Vorschlag für ein schlankes, manipulationsresistentes und veranlagungsökonomisches Steuermodell, Bern 2009, S. 109.

⁷ Zum Ganzen Bericht Bundesrat 24.6.2015, S. 4 f.

muss die Situation von Verheirateten, Alleinstehenden und unverheirateten Paaren – mit und ohne Kinder – in den verschiedenen Einkommensklassen individuell berücksichtigt werden. Das verfassungsmässige Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist dabei stets einzuhalten.

14. Befürworterinnen und Befürworter der Individualbesteuer erhoffen sich durch die getrennte Besteuerung darüber hinaus, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen gefördert wird.⁸ Dies, weil die «Heiratsstrafe» stark von der Einkommensverteilung abhängt: Je ausgeglichener die Verteilung ist, desto eher erfolgt eine steuerliche Mehrbelastung eines Ehepaars im Vergleich zu einem Konkubinatspaar mit gleichem Gesamteinkommen.⁹ Die Individualbesteuerung sei somit eine gezielte Massnahme für die Gleichstellung von Mann und Frau. Auch der Bundesrat anerkennt in seinem Bericht eine potentielle Mobilisierung der Zweitverdienerinnen oder Zweitverdiener durch die Einführung der Individualbesteuerung.¹⁰

c. **Stellungnahme Regierung und Bericht Steuerverwaltung**

15. Die Regierung gelangt in ihrer Stellungnahme vom 7. Dezember 2020 zu folgendem Fazit:

«Zusammenfassend gelangt die Regierung zur Auffassung, dass eine Standesinitiative zur Einführung der Individualbesteuerung wenig geeignet erscheint, eine sachgerechte, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aller betroffenen Personengruppen in allen Formen des Allein- oder Zusammenlebens entsprechende Besteuerung zu erreichen. Die neu aufgekommene Absicht, mit der Individualbesteuerung die Erwerbsquote der Ehefrauen zu erhöhen, lehnt die Regierung ab, weil durch diese ausserfiskalische Zielsetzung der fundamentale verfassungsrechtliche Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt würde.

Der zusätzliche Aufwand für die Umsetzung der Individualbesteuerung kann weder auf der Seite der steuerpflichtigen Personen noch in den Steuerämtern der Gemeinden und des Kantons beurteilt werden. Auch ist zu den finanziellen Aus-

⁸ Siehe dazu insbesondere die Volksinitiative seitens der FDP Frauen <https://www.fdp-frauen.ch/fdp-frauench/kampagnen/individualbesteuerung> (zuletzt besucht am 12.3.2021).

⁹ Zum Ganzen ANDREA OPEL, Frauenbenachteiligende Familienbesteuerung, Steuer Revue 67/2021, 182 – 200.

¹⁰ Bericht Bundesrat 24.6.2015, S. 50 ff.

wirkungen des Systemwechsels keine Aussage möglich, wenn die konkrete Ausgestaltung der Individualbesteuerung nicht bekannt ist. Der Bund rechnet aber in seinem Bericht zu den Auswirkungen einer Einführung der Individualbesteuerung vom 24. Juni 2015 mit Mindereinnahmen, die je nach Tarifgestaltung und Entwicklung der Steuererträge bei zwei bis 2,5 Milliarden Franken liegen könnten. 21,2 Prozent dieser Mindereinnahmen wären über den Anteil an der direkten Bundessteuer von den Kantonen zu tragen und weitere Ausfälle aus der Umsetzung im kantonalen Recht könnten dazukommen.

Letztlich erweist sich die geplante Standesinitiative auch als nicht erforderlich, weil die Familienbesteuerung auf Bundesebene ohnehin oben auf der Traktandenliste steht und die Individualbesteuerung auch in anderen Vorstössen schon thematisiert wurde bzw. an die Hand genommen werden soll, sobald über die CVP-Initiative vom Bundesgericht oder von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern entschieden wurde.»

16. Die Beurteilung der kantonalen Steuerverwaltung gemäss Bericht vom 12. Januar 2021 lautet zusammengefasst wie folgt:

«Der Kanton Graubünden und die Mehrheit der anderen Kantone haben ein verfassungskonformes System der Familienbesteuerung normiert, welches den zentralen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit umsetzt und sich in der Anwendung bewährt hat. Aus der Sicht der Steuergerechtigkeit auf der Ebene der Kantone wie auch aus dem Blickwinkel der Umsetzung besteht damit keine Notwendigkeit für einen Wechsel zur Individualbesteuerung. [...] Der Wechsel zu einer Individualbesteuerung würde im harmonisierten Bundessteuerrecht für die direkte Bundessteuer wie auch für die Einkommens- und Vermögenssteuern von Kanton und Gemeinden vollzogen. [...] Den Kantonen bliebe wenig Spielraum hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Individualbesteuerung. Sie könnten lediglich die Tarife und die Art sowie die Höhe allfälliger Abzüge selbständig bestimmen. [...]

Die konkrete Ausgestaltung der Individualbesteuerung ist ausschlaggebend für deren Auswirkungen, sei es hinsichtlich der Belastungsrelationen zwischen den einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen, der Steuererträge oder der administrativen Aufwendungen auf Seiten der Steuerpflichtigen und der Verwaltung. [...] Jedenfalls müsste der Versuch unternommen werden, die Ungleichbehandlung der Zweiverdienerpaare auf der Seite der Konkubinatspaare zu korrigieren, weil

es dann nicht weitere Verwerfungen geben würde. Dazu ist aber die Individualbesteuerung nicht der richtige Weg. [...]»

17. An der Sitzung der WAK vom 8. Februar 2021 legten Regierung und Steuerverwaltung der Kommission ihre Argumente nochmals dar und beantworteten Fragen aus der Kommission, insbesondere zu den Auswirkungen einer Standesinitiative auf die hängigen Verfahren in Bundesbern (möglicherweise Verzögerungen) sowie zu den möglichen Folgen eines Systemwechsels zur Individualbesteuerung in Graubünden (je nach Ausgestaltung der Individualbesteuerung hoher administrativer Zusatzaufwand).

d. Würdigung durch die WAK

18. Die Kommission befürwortet grossmehrheitlich den Wechsel zur Individualbesteuerung an sich. Im Vordergrund für diese Unterstützung stehen folgende Überlegungen:
 - a. Die Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben wird mit einem Wechsel zur Individualbesteuerung weiter vorangetrieben, weil damit bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keine übermässigen Steuerfolgen mehr drohen. Die bislang nicht erwerbstätige Partei eines Ehepaars (heute in der Regel die Ehefrau) bzw. einer registrierten Partnerschaft kann mit anderen Worten eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ohne dass die Gemeinschaft Gefahr läuft, automatisch durch einen Progressionseffekt benachteiligt zu werden.
 - b. Die rechtliche Stellung des Konkubinats wurde in den letzten Jahren auf zahlreichen Ebenen gestärkt. Beispielsweise wird bei der Berechnung der Sozialhilfe das Konkubinat entsprechend berücksichtigt. Im Kanton Graubünden sind Konkubinatspaare zudem ausdrücklich von der Erbschaftsteuer befreit. Die Anpassung der Gesetzgebung an die gesellschaftliche Realität ist somit auch auf Ebene der direkten Bundessteuer zur weiteren Stärkung der rechtlichen Gleichbehandlung des Konkubinats mit Ehe und registrierter Partnerschaft dringend angezeigt.

- c. Bei objektiver Betrachtung ist das Individuum als Steuersubjekt der einfacheren, klareren und leichter verständlichen Ansatz als die (konstruierte) Gemeinschaft der Ehe bzw. der registrierten Partnerschaft. Dies gilt insbesondere auch, weil sowohl bei der Gemeinschafts- als auch bei der Individualbesteuerung potentielle Ungleichbehandlungen mit Korrekturen beseitigt werden müssen.
 - d. Der Kommission ist bewusst, dass mit einem Wechsel zur Individualbesteuerung ein erheblicher administrativer und finanzieller Aufwand verbunden wäre. Der überwiegende Teil dieses Aufwands dürfte aber direkt mit der Umstellung zusammenhängen und somit einmaliger Natur sein. Hingegen sind keine Gründe ersichtlich, wonach der Vollzugsaufwand bei der Individualbesteuerung erheblich grösser ist als bei der heute gültigen Gemeinschaftsbesteuerung. Nach Ansicht der Kommission ist dieser Zusatzaufwand daher in Kauf zu nehmen, um die obgenannten Ziele erreichen zu können.
19. Eine kleine Minderheit lehnt die Individualbesteuerung inhaltlich ab mit der Begründung, dass der Gemeinschaftsgedanke, welcher der Ehe (bzw. der registrierten Partnerschaft) zugrunde liegt, als logische Folge auch die gemeinschaftliche Besteuerung mit sich ziehen soll.
20. In der Frage, welche Wirkung mit der Einreichung der Standesinitiative erzielt werden soll und kann bzw. ob dieser Weg sinnvoll und geeignet ist, stehen einander folgende Argumente gegenüber:
- a. Für die Einreichung einer Standesinitiative sprechen die Wichtigkeit und die grosse Symbolkraft eines Statements zugunsten eines progressiven Steuermodells aus einem Bergkanton. Die Standesinitiative entfaltet im ungünstigsten Fall reine Symbolwirkung, bestenfalls kann aber etwas Druck und Beschleunigung der hängigen Verfahren erzielt werden. Die Standesinitiative ist überdies das einzige Instrument, das dem Grossen Rat für dieses Anliegen zur Verfügung steht. Die generelle Formulierung in der Standesinitiative lässt dem Bund sämtliche Möglichkeiten zur Entwicklung einer modernen, der Gesellschaft angepassten Individualbesteuerungslösung offen.

- b. Gegen die Einreichung der Standesinitiative sprechen der damit verursachte Aufwand und die grundsätzlich geringe Wirkung von Standesinitiativen. Zudem lässt die offene Formulierung (im Gegensatz zu einem konkreten, detaillierten Vorschlag) dem Bund einen grossen Ermessungsspielraum in der Umsetzung. Eine im Einklang mit der Verfassung stehende Ehepaar- und Familienbesteuerung ist zudem bereits in einem als «Bundesratsgeschäft» eingestuft und somit prioritär zu behandelnden Geschäft im Bundesparlament hängig¹¹ und es werden bereits Unterschriften für eine entsprechende Volksinitiative der FDP-Frauen gesammelt. Überdies sind im Bundesparlament noch weitere parlamentarische Vorstösse zu dieser Thematik hängig.¹² Abschliessend ist festzuhalten, dass Graubünden von der Thematik im Vergleich zu anderen Kantonen nicht in besonderem Mass betroffen ist.
21. In Abwägung sämtlicher Interessen und angesichts der gesamten Sach- und Rechtslage sprach sich die Kommission anlässlich der Sitzung vom 8. Februar 2021 mit 5 Stimmen (Dürler, Horrer, Loi, Mittner, Spadarotto; Sprecher: Horrer) gegenüber 4 Stimmen (Kunz [Chur], Loepfe, Maissen [Kommissionspräsidentin], Tomaschett [Breil]; Sprecherin Maissen [Kommissionspräsidentin]) dafür aus, dem Grossen Rat die Einreichung der Standesinitiative zu empfehlen.

¹¹ Geschäft des Bundesrats Nr. 18.034 betreffend Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung).

¹² So beispielsweise das Postulat von Benedikt Würth vom 18.3.2021 (Geschäft Nr. 21.3284), die Postulate von Marianne Binder-Keller vom 16.3.2021 (Geschäfte Nr. 21.3189 und 21.3190) oder die Interpellation von Kathrin Bertschy vom 19.6.2020 (Geschäft Nr. 20.3876).

Aufgrund obiger Erwägungen unterbreitet die Kommission für Wirtschaft und Abgaben dem Grossen Rat folgende

Anträge:

1. *einstimmig*: auf das Geschäft einzutreten;
2. *mit Mehrheitsbeschluss*: gestützt auf Artikel 59 der Kantonsverfassung folgende Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung zu verabschieden:

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Graubünden durch seinen Grossen Rat folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Graubünden fordert eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen für den Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstands-unabhängigen Individualbesteuerung.

Ilanz/Chur, 29. März 2021

Namens der Kommission für Wirtschaft und Abgaben

Die Präsidentin:



Carmelia Maissen

Der Sekretär:



Gian-Reto Meier-Gort