

13.085

**Botschaft
zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie –
gegen die Heiratsstrafe»**

vom 23. Oktober 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative anzunehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. Oktober 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die CVP will mit ihrer Volksinitiative eine Stärkung der Familie erreichen und die heute existierende Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren beseitigen. In der Bundesverfassung soll daher verankert werden, dass die Ehe gegenüber anderen Lebensformen nicht benachteiligt werden darf.

Inhalt der Initiative

Die Initiative will, dass Ehepaare bei den Steuern nicht mehr benachteiligt werden. Sie sollen aber weiterhin als Wirtschaftsgemeinschaft betrachtet werden. Im Sozialversicherungsrecht soll eine Lösung ausgearbeitet werden, die zum Ziel hat, dass Rentnerehepaare nicht länger schlechter gestellt sind als Rentnerkonkubinatspaare.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung hätte bei den Steuern zur Folge, dass für Ehepaare eine gemeinsame Besteuerung vorzusehen wäre. Der Wechsel zur Individualbesteuerung wäre damit ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen. Obwohl die Initiantinnen und Initianten in den Erläuterungen festhalten, dass sie die Einführung eines Splittingsystems verlangen, wären aufgrund des Wortlautes der Verfassungsbestimmung sämtliche Modelle der gemeinsamen Besteuerung möglich. Bei den Sozialversicherungen streben die Initiantinnen und Initianten insbesondere die Aufhebung der Plafonierungsregel in der AHV/IV an, was zu einer Gleichbehandlung der verheirateten und unverheirateten Paare bezüglich der Renten führen würde.

Obwohl Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatspaaren in den Genuss von bestimmten Steuererleichterungen kommen (milderer Tarif, ehespezifische Abzüge), können sie durch das Zusammenrechnen der Einkünfte je nach Konstellation steuerlich benachteiligt werden. Im Jahr 1984 entschied das Bundesgericht in einem richtungsweisenden Urteil, dass Ehepaare im Verhältnis zu alleinstehenden Personen entlastet werden müssen und im Verhältnis zu Konkubinatspaaren nicht stärker belastet werden dürfen. Mit der Annahme der Volksinitiative würde diese Rechtsprechung bestätigt. Aus rechtlicher Sicht würde die Volksinitiative jedoch darüber hinaus bei den Steuern keine Wirkungen entfalten.

Das Steuerrecht sollte die steuerpflichtige Person in der Wahl des für sie geeigneten Familien- oder Lebensmodells nicht beeinflussen, sondern sich möglichst neutral auf die verschiedenen Lebenskonstellationen auswirken. Dies trifft auf die direkte Bundessteuer heute noch nicht in allen Bereichen zu. Bestimmte Zweiverdienerehepaare mit höheren Einkommen und zahlreiche Rentnerehepaare mit mittleren und höheren Einkommen sind steuerlich schlechter gestellt als Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Der Bund steht daher in der Pflicht, die Diskriminierung von Ehepaaren zu beseitigen. Der Bundesrat räumt bei den Steuern einen dringenden Handlungsbedarf ein und unterstützt insofern das Anliegen der Initiantinnen und Initianten. Die Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer hat für ihn eine hohe steuerpolitische Priorität. 2012

führte der Bundesrat letztmals eine Vernehmlassung zu einer ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer durch. Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte dabei aber, dass es politisch und gesellschaftlich nach wie vor stark umstritten ist, welches der möglichen Besteuerungsmodelle am besten die demografischen und sozioökonomischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte im Steuerrecht abzubilden vermag. Angesichts des heute fehlenden Konsenses über das künftige Besteuerungsmodell erhofft sich der Bundesrat, dass mit der Verankerung des Grundsatzes der gemeinsamen Besteuerung der Ehepaare in der Verfassung die Chancen wesentlich erhöht werden, bei einer Annahme der Volksinitiative einen politischen Kompromiss finden zu können, wie die Überbesteuerung von Ehepaaren beseitigt werden kann.

Die Beseitigung der Benachteiligung der Ehepaare bei der direkten Bundessteuer würde je nach Modell Mindereinnahmen von 1–2,3 Milliarden Franken pro Jahr mit sich bringen, wovon 17 Prozent auf die Kantone entfielen.

Bei den Sozialversicherungen sind Ehepaare zwar wegen der Plafonierung bezüglich der Rentenhöhe schlechter gestellt als Unverheiratete. Diese Benachteiligung darf aber nicht isoliert betrachtet werden. Werden auch die übrigen Leistungen der AHV oder der IV berücksichtigt, ist festzustellen, dass Ehepaare in der AHV und in der IV insgesamt sogar besser gestellt sind. Entgegen der Annahme der Initiantinnen und Initianten bestehen bei einer Gesamtbetrachtung somit keine Benachteiligungen der Ehepaare. Der Bundesrat sieht daher bei den Sozialversicherungen keinen Handlungsbedarf. Bei einer Annahme der Initiative können sich die Änderungen auf die Ehepaarbesteuerung beschränken. Ob gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen – beispielsweise beim Erwerbsverhalten der Frauen – Anpassungen im Rentensystem der AHV rechtfertigen könnten, ist allenfalls im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 zu prüfen. Würde indessen die Sonderstellung der Ehepaare noch gestärkt, indem die Rentenplafonierung bei Ehepaaren aufgehoben würde, hätte das für die AHV rund 2 Milliarden Franken Mehrausgaben pro Jahr zur Folge. Da sich gemäss AHVG der Bundesbeitrag auf knapp 20 Prozent der Jahresausgaben beläuft, würden damit rund 400 Millionen Franken vom Bund zu finanzieren sein. Ferner würden mit der Aufhebung der Plafonierung bei der IV jährlich rund 60 Millionen Franken zusätzliche Ausgaben entstehen.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs. 2 (neu)

² Die Ehe ist die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau. Sie bildet in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft. Sie darf gegenüber andern Lebensformen nicht benachteiligt werden, namentlich nicht bei den Steuern und den Sozialversicherungen.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» wurde am 19. April 2011 von der Bundeskanzlei vorgeprüft¹ und am 5. November 2012 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 18. Dezember 2012 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 120 161 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.²

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 5. November 2013 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 5. Mai 2015 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung⁴ (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.

¹ BBl 2011 3803

² BBl 2013 245

³ SR 171.10

⁴ SR 101

- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Geltendes Recht bei den Steuern

2.1.1 Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer

Grundsatz

Der für die Ehepaarbesteuerung massgebende Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990⁵ über die direkte Bundessteuer (DBG) sieht ausdrücklich die Gemeinschaftsbesteuerung vor. Die Familie wird als wirtschaftliche Gemeinschaft betrachtet und bildet somit auch in steuerlicher Hinsicht eine Einheit. Die Einkommen der rechtlich und tatsächlich ungetrennten Ehegatten werden unabhängig vom Güterstand zusammengerechnet. Zudem werden die Einkünfte der minderjährigen Kinder, die nicht aus einer Erwerbstätigkeit stammen, zum ehelichen Einkommen hinzugerechnet. Eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare werden der Ehe gleichgestellt (Art. 9 Abs. 1^{bis} DBG).

Das DBG kennt drei Tarife für die Besteuerung der natürlichen Personen (Mehrfachtarifsystem). Artikel 214 DBG sieht einen Grundtarif, einen Tarif für verheiratete Personen (Verheiratetentarif) sowie einen Tarif für Personen, die mit Kindern zusammenleben (Elterntarif), vor. Die Tarife tragen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieser drei Kategorien von Steuerpflichtigen Rechnung. Das Gesamteinkommen der Ehegatten wird dabei zum Verheiratetentarif (Art. 214 Abs. 2 DBG) besteuert. Lebt das Ehepaar mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammen und bestreiten deren Unterhalt zur Hauptsache, kommt der Elterntarif (Art. 214 Abs. 2^{bis} DBG) zur Anwendung. Dieser basiert auf dem Verheiratetentarif, enthält jedoch eine zusätzliche Entlastung in Form eines Abzugs vom Steuerbetrag von 251 Franken (Stand 2013) pro Kind.

Im Gegensatz zu den Ehepaaren werden Konkubinatspaare stets individuell veranlagt. Ihre Einkommen werden nicht addiert. Bei Konkubinatspaaren ohne Kinder werden der Partner und die Partnerin wie eine alleinstehende Person zum Grundtarif besteuert. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern gelangt je nach Konstellation für den Partner oder die Partnerin oder beide der Elterntarif zur Anwendung.

Zweiverdienerabzug

Gemäss dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen, neu konzipierten Zweiverdienerabzug (Art. 212 Abs. 2 DBG) ist vom niedrigeren Erwerbseinkommen der beiden Ehegatten ein Abzug von 50 Prozent mit einem Mindestbetrag von 8100 Franken und einem Höchstbetrag von 13 400 Franken (Stand 2013) zuzulassen. Der Abzug wird gewährt, wenn die Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und beide ein Erwerbseinkommen erzielen.

⁵ SR 642.11

Der Zweiverdienerabzug wird nicht nur bei unselbstständiger Tätigkeit der Ehegatten, sondern auch bei erheblicher Mitarbeit der Ehefrau oder des Ehemannes im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des Ehemannes oder der Ehefrau gewährt. Diesfalls wird der Ehefrau und dem Ehemann je die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommens zugewiesen. Eine abweichende Aufteilung ist von den Ehegatten nachzuweisen.

Verheiratetenabzug

Seit dem 1. Januar 2008 wird den Ehepaaren ein Verheiratetenabzug (Art. 213 Abs. 1 Bst. c DBG) gewährt. Der Verheiratetenabzug in der Höhe von 2600 Franken (Stand 2013) ist als fixer Sozialabzug pro Ehepaar konzipiert und berücksichtigt schematisch den Zivilstand, mit der Folge, dass die Steuerbelastung von Ehepaaren allgemein etwas gesenkt wird.

Belastungsrelationen

Durch den erhöhten Zweiverdienerabzug für Ehepaare und den Verheiratetenabzug wird die verfassungswidrige Mehrbelastung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den wirtschaftlich gleichgestellten Zweiverdienerkonkubinatspaaren gemildert, aber nicht für alle Zweiverdiener- und Rentnerhepaare beseitigt. Somit werden bei der direkten Bundessteuer nach wie vor bestimmte Zweiverdienerhepaare mit höheren Einkommen und zahlreiche Rentnerhepaare mit mittleren und höheren Einkommen steuerlich schlechter gestellt als Konkubinatspaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen.

Für rund 80 000 *Zweiverdienerhepaare* besteht nach wie vor eine Mehrbelastung. Von einer Mehrbelastung betroffen sind:

Zweiverdienerhepaare ohne Kinder mit einem Nettoeinkommen⁶ aus Erwerb ab 80 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 50:50) bzw. ab rund 110 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 70:30).

Zweiverdienerhepaare mit Kindern mit einem Nettoeinkommen aus Erwerb ab 120 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 50:50) bzw. ab 190 000 Franken (Aufteilung des Erwerbseinkommens 70:30).

Von einer Mehrbelastung betroffen sind auch *Rentnerhepaare* mit einem Pensionseinkommen ab 50 000 Franken (Aufteilung des Pensionseinkommens 50:50) bzw. ab 60 000 Franken (Aufteilung des Pensionseinkommens 70:30).

Während das Bundesgericht bei einer Mehrbelastung der Ehepaare eine Grenze festgelegt hat, ab welcher eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vorliegt, ist rechtlich ungeklärt, wo umgekehrt die Grenze einer verfassungswidrigen Mehrbelastung von Konkubinatspaaren liegt.

Bezüglich der *Belastungsrelation zwischen Ehe- und Konkubinatspaaren* gilt Folgendes:

Zweiverdienerkonkubinatspaare mit oder ohne Kinder mit eher tiefen Nettoeinkommen aus Erwerb und *Rentnerkonkubinatspaare* mit eher tiefen Pensionseinkommen sind schlechter gestellt als gleich situierte Ehepaare. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern ist die Mehrbelastung geringer als bei Konkubinatspaaren ohne

⁶ Das Nettoeinkommen entspricht dem Bruttoarbeitseinkommen abzüglich der Sozialabgaben (AHV, IV, ALV) und der Berufskostenabzüge.

Kinder, da in der Regel die Partnerin oder der Partner vom Verheiratetenabzug profitiert.

Generell, d. h. unabhängig vom Nettoeinkommen des Haushalts, sind zudem *Einverdienerkonkubinatspaare mit oder ohne Kinder* gegenüber gleich situierten Einverdienerehepaaren schlechter gestellt. Bei Paaren mit Kindern ist dies namentlich auf die Nichtgewährung des Verheiratetenabzugs, bei Paaren ohne Kinder zusätzlich auch auf den schärferen Tarif zurückzuführen. Zudem können nichterwerbstätige Konkubinatspartnerinnen und -partner mangels eigenem Einkommen keine Abzüge geltend machen. Die Übertragung auf den erwerbstätigen Partner oder die erwerbstätige Partnerin ist nach geltendem Recht ausgeschlossen.

2.1.2 Ehepaarbesteuerung im Steuerharmonisierungsgesetz

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁷ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) folgt im Bereich der Ehepaar- und Familienbesteuerung grundsätzlich dem DBG. Artikel 3 Absatz 3 StHG enthält den Grundsatz der Ehepaar- und Familienbesteuerung, wonach das Einkommen und Vermögen der Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet werden. Eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare werden der Ehe gleichgestellt (Art. 3 Abs. 4 StHG).

2.1.3 Ehepaarbesteuerung in den kantonalen Steuergesetzen

Seit dem Bundesgerichtsentscheid i. S. Hegetschweiler⁸ aus dem Jahr 1984 haben die Kantone die gebotenen Korrekturen für eine angemessene steuerliche Entlastung von Ehepaaren in ihren Steuergesetzen verankert.

Alle kantonalen Steuergesetze enthalten Korrekturen für Ehepaare. Die Form der Entlastung ist jedoch sehr unterschiedlich geregelt:

- Sieben Kantone gehen von einem Vollsplitting (FR, BL, AI, SG, AG, TG und GE) und sieben von einem Teilsplitting (SZ, SO, SH und GR: Divisor 1,9; NW: Divisor 1,85; NE: Divisor 1,8181; GL: Divisor 1,6) aus.
- In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Bern, Basel-Stadt, Jura, Luzern, Tessin, Zürich und Zug gilt ein Doppeltarifsystem. In Basel-Stadt besteht der Steuertarif aus zwei Stufen mit einheitlichen Steuersätzen für Einzelpersonen (Tarif A) und für Ehepaare und Alleinerziehende (Tarif B). Der Steuersatz der ersten Tarifstufe beträgt 22,5 Prozent und gilt bis zu einem steuerbaren Einkommen von 200 000 Franken für Alleinstehende bzw. 400 000 Franken für Ehepaare und Alleinerziehende. Für das darüber hinausgehende Einkommen der zweiten Tarifstufe beträgt der Steuersatz 26 Prozent (Stand: Steuerperiode 2013).

⁷ SR 642.14

⁸ BGE 110 Ia 7

- Der Kanton Waadt geht von einem Familienquotientensystem (Besteuerung nach Konsumeinheiten) aus: Um den Steuersatz zu bestimmen, wird das Gesamteinkommen durch einen von der Anzahl Familienmitglieder abhängigen variablen Divisor geteilt (vgl. Ziff. 4.2.1).
- Drei Kantone kennen ein anderes System: Uri (kein Splitting mehr, da bei linearem Steuertarif keine Heiratsstrafe anfallen kann), Obwalden (Abzug in Prozenten auf dem Reineinkommen) und Wallis (Steuerabbatt).

2.2 Laufende Rechtsetzungsprojekte im Bereich der Ehepaar- und Familienbesteuerung

2.2.1 Vernehmlassung zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung

Im letzten Jahr unternahm der Bundesrat einen erneuten Anlauf, um die Benachteiligung der Ehepaare aufzuheben. Vom 29. August bis zum 5. Dezember 2012 gab er seine Vorschläge zu einer ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung in die Vernehmlassung. Ziel der Revision war es, im DBG eine im Einklang mit der Verfassung stehende Ehepaar- und Familienbesteuerung zu verankern, die sich möglichst neutral gegenüber den verschiedenen Partnerschafts- und Familienmodellen verhält und zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt.

Die in der Vernehmlassung vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen betrafen einerseits die Besteuerung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren und andererseits die Besteuerung von Alleinerziehenden und Konkubinatspaaren mit Kindern:

Besteuerung von Ehepaaren

Damit Ehepaare künftig nicht stärker als Konkubinatspaare belastet werden, wurde das Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» vorgeschlagen. Bei diesem Modell prüft das Steueramt aufgrund der Steuererklärung, ob im konkreten Fall eine Höherbelastung vorliegt und reduziert gegebenenfalls die geschuldete Steuer. Einverdienerehepaare werden heute etwas höher belastet als Zweiverdienerhepaare, da letztere den Zweiverdienerabzug geltend machen können. Um eine ausgewogenere Belastungsdifferenz zwischen Ein- und Zweiverdienerhepaaren zu erzielen, wurde für Einverdienerhepaare ein Einverdienerabzug in der Höhe von maximal 8100 Franken vorgeschlagen.

Besteuerung von Alleinerziehenden und Konkubinatspaaren mit Kindern

Gemäss geltendem Recht wird Alleinerziehenden der Verheiratetetarif gewährt, ebenso der Konkubinatspartnerin oder dem Konkubinatspartner mit dem höheren Einkommen. Dies führt zu einer übermässigen Privilegierung von Alleinerziehenden und Konkubinatspaaren mit Kindern und ist eine der Ursachen der bestehenden steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren. Die Vernehmlassungsvorlage sah deshalb vor, dass unverheiratete Personen mit Kindern neu stets zum Grundtarif besteuert werden. Den echt Alleinerziehenden sollte jedoch im Gegenzug ein Abzug in der Höhe von 11 000 Franken gewährt werden. Für Alleinerziehende mit tieferen und mittleren Einkommen ergäben sich dadurch Entlastungen oder zumindest keine höheren Belastungen. Bei Konkubinatspaaren mit Kindern könnte es hingegen zu

Mehrbelastungen kommen, insbesondere dann, wenn nur eine Person erwerbstätig ist.

Gegenfinanzierung

Die vorgeschlagenen Massnahmen hätten bei der direkten Bundessteuer zu einem geschätzten jährlichen Minderertrag von rund 1 Milliarde Franken geführt (Stand: Steuerperiode 2012). Von diesen Mindereinnahmen wären 17 Prozent zu Lasten der Kantone (Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer) gegangen. Der Bundesrat schlug eine Kombination von ausgabenseitiger Gegenfinanzierung mit einnahmeseitigen Massnahmen vor. Dabei standen zwei Varianten im Vordergrund:

1. Satzerhöhung um 0,3 MWSt-Prozentpunkte (Normalsatz). Diese fällt tiefer aus, wenn sie mit Ausgabenkürzungen kombiniert wird.
2. Vorübergehender Verzicht auf den Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer, bis eine Teuerungsentwicklung von 5,8 Prozent erreicht wird.

2.2.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer waren sich einig, dass die steuerliche Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren endlich aufgehoben werden muss. Das Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» wurde jedoch von der überwiegenden Mehrheit als nicht geeignete Massnahme deutlich abgelehnt. Unter anderem wurde der erhöhte Verwaltungsaufwand bemängelt und das Modell als zu kompliziert und zu wenig transparent beurteilt. Zum Teil fand man, das neue Modell führe nicht zu einer verfassungskonformen Ausgestaltung der Ehepaarbesteuerung, sondern zu neuen Verzerrungen in einzelnen Verhältnissen. Insbesondere waren aber zu unterschiedliche Vorstellungen über die ideale Besteuerungsform von Ehepaaren feststellbar. Die Ergebnisse der Vernehmlassung⁹ zeigten namentlich auf, dass es nach wie vor strittig ist, ob die Besteuerung individuell oder gemeinsam zu erfolgen hat und welches der möglichen Besteuerungsmodelle die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte am besten abzubilden vermag.

2.3 Geltendes Recht bei den Sozialversicherungen

2.3.1 Die Regelungen für Ehepaare in der AHV/IV

Das heutige System der AHV/IV knüpft in verschiedenen Bereichen an den Zivilstand an. Die Ehe, aber auch deren Auflösung durch Tod oder Scheidung, hat Auswirkungen auf die Beitragspflicht und die Versicherungsleistungen. Paare in eingetragener Partnerschaft sind den Ehepaaren grundsätzlich gleichgestellt¹⁰. Die

⁹ Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossenen Vernehmlassungen > 2012 > Eidgenössisches Finanzdepartement.

¹⁰ Art. 13a des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1).

Lebensgemeinschaft «Konkubinats» ist in der AHV/IV unbeachtlich. Die Regelungen im Einzelnen:

Plafonierung der Renten

Ehegatten haben einen individuellen Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente. Die Höhe der AHV- und der IV-Rente ergibt sich aus der Beitragsdauer und dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen; ein Einkommen von mindestens 84 240 Franken berechtigt bei voller Beitragsdauer zur Maximalrente von 2340 Franken pro Monat. Sind Ehefrau und Ehemann rentenberechtigt, darf die Summe der beiden Einzelrenten jedoch nicht höher als 150 Prozent der Maximalrente sein¹¹ (150 % von 2340 Franken = 3510 Franken pro Monat, Stand 2013). Wird dieser Grenzbetrag überschritten, werden die beiden Einzelrenten anteilmässig gekürzt.

Diese Plafonierung wird nicht vorgenommen, wenn ein nicht verheiratetes Paar in einer Lebensgemeinschaft zusammenlebt. In diesem Fall werden die individuellen Renten wie bei Alleinstehenden ungekürzt ausbezahlt. Die beiden Einzelrenten werden auch nicht plafoniert, wenn ein Ehepaar richterlich getrennt ist *und* nicht in der gleichen Hausgemeinschaft wohnt.

Das Individualrentensystem samt Plafonierungsregel wurde mit der 10. AHV-Revision (1997) eingeführt und löste das System der Ehepaarrente ab, welche sich auf 150 Prozent der Einzelrente des Ehemannes belief. Dem Verzicht auf ein reines Individualrentensystem gingen lange Diskussionen im Parlament voraus¹². Ausschlaggebend für die damalige Entscheidung waren zum einen finanzielle Gründe, zum anderen die mit der 10. AHV-Revision realisierten Errungenschaften für Ehepaare.

Einkommensteilung (Splitting)

Bei der Berechnung der Alters- oder Invalidenrenten werden die Einkommen, welche Verheiratete während der Ehejahre erzielt haben, aufgeteilt und je zur Hälfte der Ehefrau und dem Ehemann gutgeschrieben. Diese Einkommensteilung (Splitting) erfolgt nach einer Scheidung, bei Verheirateten, sofern Ehefrau und Ehemann rentenberechtigt sind, oder wenn eine verwitwete Person eine Altersrente erhält¹³.

Mit der Einführung des Splittings wurde die AHV in der 10. AHV-Revision an das neue Eherecht (Gleichstellung, Aufteilung des gemeinsam erworbenen Besitzes) angepasst. In vielen Fällen steigt dadurch das AHV-Einkommen der Frau, während dasjenige des Mannes sinkt. Insgesamt kann ein Teil der Ehepaare infolge der Nutzbarmachung des Einkommens des Partners oder der Partnerin höhere Rentenbeträge erreichen.

Erfüllung der Beitragspflicht

Alle in der Schweiz wohnenden und/oder erwerbstätigen Personen sind grundsätzlich beitragspflichtig. Nichterwerbstätige Personen müssen ab dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres Beiträge an die AHV/IV/EO entrichten. Dieser Grundsatz der Beitragspflicht gilt seit der 10. AHV-Revision. Lediglich den nicht-

¹¹ Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR **831.10**) und Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR **831.20**).

¹² Vgl. AB **1993** N 221, **1993** N 259ff., **1994** S 552, **1994** S 600 ff.

¹³ Art. 29quinquies Abs. 3 AHVG.

erwerbstätigen Ehegatten wurde zugestanden, dass sie ihre Beitragspflicht über den erwerbstätigen Ehemann oder die erwerbstätige Ehefrau erfüllen können. Nichterwerbstätige müssen daher keine eigenen Beiträge bezahlen, wenn die Ehepartnerin oder der Ehepartner im Sinne der AHV erwerbstätig ist und mindestens den doppelten Mindestbeitrag pro Jahr entrichtet¹⁴ (2×480 Franken = 960 Franken, Stand 2013). Dies stellt eine finanzielle Privilegierung gegenüber Unverheirateten dar.

Hinterlassenenrenten

Verheiratete Frauen, deren Ehemann gestorben ist, haben Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie zum Zeitpunkt der Verwitwung eines oder mehrere Kinder (gleichgültig welchen Alters) haben oder wenn sie zum Zeitpunkt der Verwitwung das 45. Altersjahr zurückgelegt haben und mindestens 5 Jahre verheiratet waren¹⁵.

Geschiedene Frauen, deren ehemaliger Ehemann gestorben ist, haben gemäss Artikel 24a AHVG unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls Anspruch auf eine Witwenrente.

Ein verheirateter oder geschiedener Mann, dessen Ehefrau bzw. ehemalige Ehefrau verstorben ist, erhält eine Witwerrente, solange er Kinder unter 18 Jahren hat¹⁶. Eingetragene Partnerinnen und Partner sind bezüglich der Hinterlassenenrenten den Witwern gleichgestellt¹⁷.

Da nur Ehepaare und eingetragene Partnerinnen und Partner Witwen- bzw. Witwerrenten auslösen können, sind sie beim Tod der Partnerin oder des Partners gegenüber Unverheirateten besser gestellt.

Witwen und Witwer, die sowohl die Anspruchsvoraussetzungen für eine Hinterlassenenrente als auch für eine Invalidenrente erfüllen, erhalten eine ganze Invalidenrente, wenn diese höher ist¹⁸.

Verwitwetenzuschlag zur Alters- bzw. Invalidenrente

Verwitwete Personen erhalten einen Zuschlag von 20 Prozent zu ihrer eigenen Alters- oder Invalidenrente, höchstens jedoch bis zum Betrag der entsprechenden Maximalrente¹⁹. Dieser Rentenzuschlag kommt nur rentenberechtigten Verwitweten und eingetragenen Partnerinnen und Partnern nach dem Tod der Partnerin oder des Partners zugute.

2.3.2 Kostenfolgen in der AHV/IV (pro Jahr)

Der Zivilstand «verheiratet» führt wegen des Beitragsvorteils einerseits zu Minder-einnahmen in der AHV. Andererseits entstehen Mehrausgaben für die AHV durch das Erbringen von Witwen- und Witwerrenten sowie des Verwitwetenzuschlags, wenn die Ehe durch Todesfall aufgelöst wird. Demgegenüber stehen die Einsparungen für die AHV, welche auf die Plafonierung der Renten zurückzuführen sind. Die Tabelle 1 zeigt diese Zahlen im Überblick.

¹⁴ Art. 3 Abs. 3 Bst. a AHVG.

¹⁵ Art. 23 Abs. 1 AHVG; Art. 24 Abs. 1 AHVG.

¹⁶ Art. 24 Abs. 2 AHVG; Art. 24a AHVG.

¹⁷ Art. 13a Abs. 2 ATSG.

¹⁸ Art. 43 Abs. 1 IVG.

¹⁹ Art. 35^{bis} AHVG; Art. 37 Abs. 1 IVG.

Tabelle 1

Zahlen 2012	Ausfall AHV-Beiträge von verheirateten Personen	Ausgaben der AHV, wenn die Ehe durch Tod aufgelöst wird	Einsparungen der AHV, die auf die Rentenplafonierung zurückzuführen sind
Beitragsprivileg	200 Mio. Franken		
Witwen- und Witwerrenten		1,4 Mrd. Franken	
Verwitwetenzuschlag		1,2 Mrd. Franken	
Plafonierung der Renten			2 Mrd. Franken

Gesamthaft betrachtet resultiert in der AHV zugunsten der Ehe ein «Bonus» von 800 Millionen Franken.

In der IV führt das Beitragsprivileg für Ehepaare zu Mindereinnahmen von rund 30 Millionen Franken. Die Mehrausgaben der IV für verwitwete Invalidenrentenbezügerinnen und -bezüger (Verwitwetenzuschlag und Anspruch auf ganze Invalidenrente) betragen rund 40 Millionen Franken. Demgegenüber machen die Einsparungen für die IV, welche auf die Plafonierung zurückzuführen sind, rund 60 Millionen Franken aus. Gesamthaft resultiert in der IV ein positiver Saldo von 10 Millionen Franken für verheiratete Paare.

2.3.3 Bedeutung des Zivilstandes in anderen Sozialversicherungen

Der Zivilstand hat auch Einfluss auf die Leistungen anderer Sozialversicherungen, insbesondere in der beruflichen Vorsorge und in der Unfallversicherung: Stirbt eine verheiratete versicherte Person, entsteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Witwen- bzw. Witwerleistungen. Da bei den Beiträgen nicht zwischen verheirateten und unverheirateten Versicherten unterschieden wird, finanzieren die Unverheirateten diese Leistungen mit. Ehepaare sind somit speziell geschützt und finanziell gegenüber Unverheirateten privilegiert.

Ein Teil der Vorsorgeeinrichtungen erbringt allerdings auf reglementarischer Basis auch Hinterlassenenleistungen für überlebende Konkubinatspartnerinnen und -partner. Diese Leistungen sind jedoch in der Regel an strengere Voraussetzungen gebunden als die Witwen- und Witwerrenten.

Hinterlassenenrenten für Ehegatten werden auch durch die Militärversicherung erbracht.

Die jährlichen Ausgaben für Witwen- und Witwerleistungen aus der beruflichen Vorsorge beliefen sich im Jahr 2010 auf 3,3 Milliarden Franken; hinzu kamen noch Kapitaleistungen an Hinterlassene in der Höhe von knapp 600 Millionen Franken. Im gleichen Jahr flossen gut 300 Millionen Franken Renten- und Kapitaleistungen der Unfallversicherungen an Hinterlassene (Witwen, Witwer, Waisen).

2.4 Parlamentarische Vorstösse

2.4.1 Im Bereich Steuern

Im Bereich Steuern wurden in den letzten Jahren folgende Vorstösse eingereicht:

- Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 3. Juni 2004 (04.3276 «Übergang zur Individualbesteuerung»; überwiesen): Die Motion verlangt vom Bundesrat, dem Parlament so rasch wie möglich einen Gesetzesentwurf vorzulegen, welcher den Übergang von der Ehe- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung vorsieht. Der Nationalrat stimmte der Motion am 15. Juni 2005, der Ständerat am 28. September 2005 zu.
- Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 15. Juni 2005 (05.3299 «Übergang zur Individualbesteuerung. Dringliche Massnahmen»; überwiesen): Der Bundesrat wird aufgefordert, die Besteuerung der natürlichen Personen so zu ändern, dass die Individualbesteuerung eingeführt werden könne. Vor diesem Systemwechsel soll aber schon als dringliche Massnahme die Ungleichbehandlung verheirateter und im Konkubinat lebender Paare beseitigt werden. Der Nationalrat stimmte der Motion am 9. Mai 2006, der Ständerat am 10. August 2009 zu.
- Motion Bischof vom 17. Dezember 2010 (10.4127 «Beseitigung der Heiratsstrafe»; hängig): Der Bundesrat wird beauftragt, die notwendigen Gesetzesrevisionen vorzulegen, damit die heutige Benachteiligung von Verheirateten gegenüber Konkubinatspaaren und Alleinstehenden, sowie von Einverdiener- gegenüber Doppelverdienerhepaaren im Steuerrecht auf Bundes- und Kantonebene beseitigt wird. Der Nationalrat stimmte der Motion am 17. Juni 2011 zu.
- Postulat der BD-Fraktion (11.3545 «Zivilstandsunabhängige Besteuerung und Renten»; überwiesen): Der Bundesrat wird beauftragt, Lösungen zu prüfen, die eine weitgehend zivilstandsunabhängige Besteuerung und Renten ermöglichen. Der Nationalrat stimmte dem Postulat am 23. Dezember 2011 zu.

2.4.2 Im Bereich Sozialversicherungen

Im Bereich Sozialversicherungen wurden in den letzten Jahren folgende Vorstösse eingereicht:

- Standesinitiative Aargau vom 6. März 2007 (07.301 «Abschaffung der Heiratsstrafe in der AHV-Gesetzgebung»; erledigt): Die Standesinitiative verlangte eine Anpassung des AHVG, sodass – unabhängig von der Lebensform der Anspruchsberechtigten – die Gleichbehandlung der Anspruchsberechtigten bei der Bemessung der AHV-Altersrenten sichergestellt ist. Der Ständerat hat der Initiative am 10. März 2008 und der Nationalrat am 3. Oktober 2008 keine Folge gegeben.

- Standesinitiative Zürich vom 13. Februar 2008 (08.303 «AHVG. Änderung»; erledigt): Die Standesinitiative verlangte, dass bei der Bemessung der Altersrenten eine Gleichbehandlung erwirkt werde, unabhängig von der Lebensform der Anspruchsberechtigten. Der Ständerat hat der Initiative am 18. März 2009, der Nationalrat am 11. Juni 2009 keine Folge gegeben.
- Standesinitiative St. Gallen vom 28. September 2011 (11.313 «Abschaffung der Ehestrafe bei den AHV-Renten»; im Plenum noch nicht behandelt): Die Standesinitiative verlangt, das AHVG so zu ändern, dass Ehepaare gegenüber Personen in andern Lebensformen nicht diskriminiert werden, insbesondere nicht bei den AHV-Altersrenten. Die SGK-S hat das Geschäft am 22. August 2012 im Hinblick auf die angekündigte Volksinitiative der CVP und das Projekt Reform Altersvorsorge sistiert.

2.5 Haushaltsstatistik

Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich die Familienstrukturen stark verändert. Etwas mehr als die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt heute in Familienhaushalten mit Kindern. Diese Haushalte machen aber nur noch einen Drittel aller Privathaushalte aus. Unter diesen Familienhaushalten mit Kindern nehmen die tatsächlich Alleinerziehenden laufend zu. Die kinderlosen Haushalte sind jedoch am meisten verbreitet und nehmen ebenfalls weiter zu, wenn auch in den letzten Jahren etwas weniger stark.

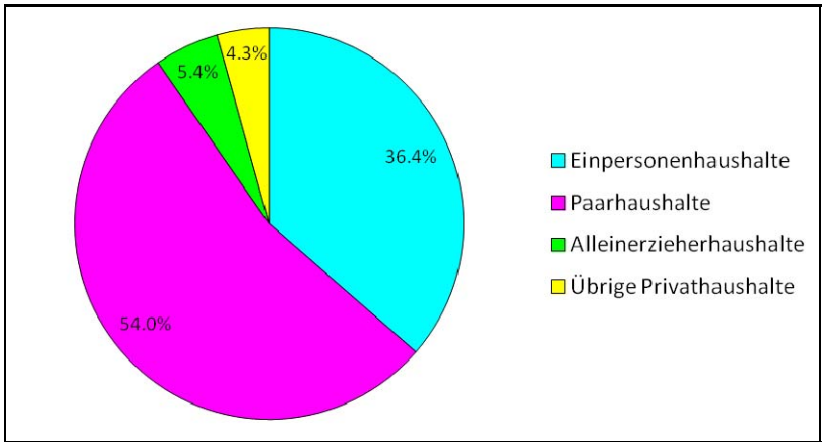
Privathaushalte und Erwerbsmodelle 2010

Die Strukturhebung im Jahr 2010 zeigte auf, dass von den gesamten Privathaushalten 54 Prozent Paarhaushalte, 5,4 Prozent Alleinerzieherhaushalte, 36,4 Prozent Einpersonenhaushalte und 4,3 Prozent übrige Haushalte ausmachen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Privathaushalte 2010

Haushaltstyp 2010	Anzahl Haushalte		Anteile in %
	Absolute Werte	Vertrauensintervalle ^a ± in %	
Privathaushalte total	3 505 616	0,0 %	100 %
Paarhaushalte	1 891 809	0,3 %	54,0 %
Alleinerzieherhaushalte	188 142	1,8 %	5,4 %
Einpersonenhaushalte	1 274 641	0,8 %	36,4 %
Übrige Privathaushalte (Nichtfamilien- und Mehrfamilienhaushalte)	151 024	1,8 %	4,3 %



Bei den Paarhaushalten liegt die Ehe als Form des Zusammenlebens nach wie vor deutlich an der Spitze (85,2 %). Das Konkubinat erreicht einen eher untergeordneten Anteil (14,8 %) (vgl. Tabellen 3 und 4).

Tabelle 3

Paarhaushalte bestimmter Erwerbsmodelle nach Lebensform, 2010^b

Haushaltstyp 2010	Anzahl Haushalte		Anteile in %
	Absolute Werte	Vertrauensinter- valle ^a ± in %	
Paarhaushalte bestimmter Erwerbsmodelle^b	1 580 139	0,4 %	100 %
Ehepaare	1 346 434	0,5 %	85,2 %
Konkubinatspaare	233 705	1,5 %	14,8 %

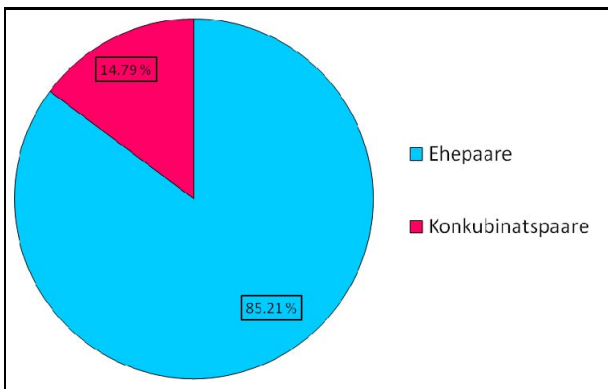


Tabelle 4

Haushaltstyp 2010	Anzahl Haushalte		Anteile in %
	Absolute Werte	Vertrauensinter- valles ^a ± in %	
Paarhaushalte bestimmter Erwerbsmodelle^b	1 580 139	0,4 %	100 %
Einverdienerehepaare mit Kindern	197 910	1,5 %	12,5 %
Einverdienerehepaare ohne Kinder	136 365	1,9 %	8,6 %
Zweiverdienerehepaare mit Kindern	450 735	0,9 %	28,5 %
Zweiverdienerehepaare ohne Kinder	237 187	1,5 %	15,0 %
Einverdienerkonkubinatspaare mit Kindern	8 416	8,1 %	0,5 %
Einverdienerkonkubinatspaare ohne Kinder	19 754	5,4 %	1,3 %
Zweiverdienerkonkubinatspaare mit Kindern	31 517	4,2 %	2,0 %
Zweiverdienerkonkubinatspaare ohne Kinder	160 448	1,9 %	10,2 %
Rentnerehepaare	324 237	1,2 %	20,5 %
Rentnerkonkubinatspaare	13 570	6,4 %	0,9 %

Anmerkungen zu den Tabellen 2–4

- ^a Das Vertrauensintervall gibt an, wie präzise die Stichprobendaten auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet werden konnten. Im Einzelnen gibt es den Bereich um den Stichprobenmittelwert an, in dem mit der Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent der wahre Populationsmittelwert liegt.
- ^b Bei Paarhaushalten mit Kindern wurden nur Haushalte mit mindestens einem Kind unter 25 Jahren berücksichtigt. Mit Ausnahme der Rentnerhaushalte war das Alter der Partnerin auf 25 bis 63 Jahre begrenzt, das des Partners auf 25 bis 64 Jahre. Es wurden nur Ehepaare und Konkubinatspaare unterschiedlichen Geschlechts betrachtet. Es wurden nur Haushalte berücksichtigt, bei welchen ein Partner erwerbstätig oder nicht-erwerbstätig ist, jedoch nicht arbeitslos. Ein Rentnerhaushalt umfasst nur Paarhaushalte, in welchen beide Personen angegeben haben, Rentner beziehungsweise Rentnerin zu sein.

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung der eidgenössischen Volkszählung (SE)

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Gemäss der CVP ist und bleibt die Familie das Fundament der Gesellschaft. Sie dürfe nicht weiter geschwächt werden. Die CVP will mit der Volksinitiative daher eine Stärkung der Familie erreichen und die heute existierende Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren beseitigen. Nach Ansicht der CVP besteht eine Diskriminierung insbesondere bei den Steuern und den Sozialversicherungen. Bei den Steuern sollen die Ehepaare eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden. Gemäss den Erläuterungen zur Volksinitiative soll ein Splitting verankert werden, um den Ehepaaren die Wahlfreiheit des Lebensmodells zu ermöglichen. Im Sozialversicherungsrecht soll eine Lösung ausgearbeitet werden, die zum Ziel hat, dass verheiratete Rentnerehepaare nicht länger schlechter gestellt sind als Rentnerkonkubinatspaare.

Gemäss CVP sollen alle verheirateten Paare von der Initiative profitieren, namentlich diejenigen, welche das traditionelle Einverdiener-Familienmodell leben, Doppelverdienerpaare, Paare, bei denen der Mann oder die Frau einer Teilzeitarbeit nachgeht und vor allem auch Rentnerpaare.

3.2 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

3.2.1 Diskriminierungsverbot der Ehe bei den Steuern

Die Initiative will in der Bundesverfassung festschreiben, dass die Ehe gegenüber anderen Lebensformen nicht benachteiligt werden darf. Dieses Diskriminierungsverbot ist allerdings bereits in Artikel 8 Absatz 2 BV enthalten, welcher unter anderem vorsieht, dass niemand aufgrund der Lebensform benachteiligt werden darf. Gemäss Bundesgericht stellt «die Diskriminierung eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht»²⁰.

Das Diskriminierungsverbot im vorgeschlagenen Artikel 14 Absatz 2 BV darf aber andererseits nicht zu einer einseitigen Privilegierung der Ehe führen. Dies würde zu einer Diskriminierung der übrigen Lebensformen und damit zu einem Konflikt mit Artikel 8 Absatz 2 führen.

Für die Besteuerung hält zudem Artikel 127 Absatz 2 BV fest, dass jede steuerpflichtige Person nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern ist. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts bedeutet dies, dass jede Person nach Massgabe der ihr zustehenden Mittel gleichmässig belastet werden muss. Die Steuerbelastung hat sich nach den der steuerpflichtigen Person zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen zu richten²¹. Beide Bestimmungen verbieten bereits heute eine steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber den gleich situierten Konkubinatspaaren. Bezüglich des Diskriminierungsverbotes ist die in der Initiative enthaltene Bestimmung somit unnötig.

Heute gibt die Verfassung nicht vor, auf welche Weise die Haushalte zu besteuern sind, um die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern und eine Überbelastung gewisser Gruppen zu vermeiden. Wie das Bundesgericht 1984 in einem wegweisenden Urteil²² zur Ehepaarbesteuerung festhielt, «folgt aus den Verfassungsgrundsätzen der Gleichheit und der Verhältnismässigkeit der Steuer nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, dass der Steuergesetzgeber bei der progressiven Besteuerung Ehepaare im Verhältnis zu Alleinstehenden angemessen entlasten muss. Zur Erreichung des Zieles stehen, ohne dass die Faktoren-Addition aufgegeben werden muss, verschiedene Wege zur Verfügung (Abzüge vom Einkommen, vom Steuerbetrag, Doppeltarif, Splitting usw.). Die Methode wird nicht durch die Verfassung vorgezeichnet; es steht dem Gesetzgeber frei, welchen Weg er zur Erreichung des Zieles

²⁰ BGE 132 I 49 E. 8.1.; vgl. auch BGE 131 V 9 E. 3.4.3

²¹ Vgl. etwa BGE 133 I 206

²² BGE 110 Ia 7 E. 3a f.

wählen will». Auch eine Individualbesteuerung der Ehegatten sei verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. «Der Gesetzgeber darf sie nur nicht ohne Unterschied mit einem Einheitstarif koppeln, sondern muss – wie bei der Faktoren-Addition – durch geeignete Korrekture (Tarif-Differenzierungen, Verheirateten-Abzüge u. dgl.) einer Überbelastung namentlich der Einverdiener-Ehepaare entgegenwirken. Von der Verfassung her sind bei beiden Systemen, Faktoren-Addition und Individualbesteuerung, für die Ehe Korrekture erforderlich; ob im übrigen die Individualbesteuerung oder die Faktoren-Addition vorzuziehen sei, ist dagegen wohl keine Verfassungsfrage».

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung soll in der Verfassung nun jedoch verankert werden, dass Ehepaare in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden. Damit wird vorgegeben, dass für Ehepaare eine gemeinsame Besteuerung vorzusehen ist. Der Wechsel zur Individualbesteuerung, die in ihrer reinen Form grundsätzlich vom Individuum und nicht von einer ehelichen (Wirtschafts-)Gemeinschaft ausgeht, wäre damit ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers würde somit eingeschränkt.

Obwohl die Initiantinnen und Initianten in den Erläuterungen festhalten, dass sie die Einführung eines Splittingsystems verlangen, sind aufgrund des Wortlautes der Initiative sämtliche Modelle der gemeinsamen Besteuerung möglich.

3.2.2 Diskriminierungsverbot der Ehe bei den Sozialversicherungen

In Bezug auf die Sozialversicherungen zielt die Initiative darauf ab, Ehepaare gegenüber andern Lebensgemeinschaften nicht zu benachteiligen. Dabei streben die Initiantinnen und Initianten insbesondere die Aufhebung der Plafonierungsregel in der AHV/IV an, was zu einer Gleichbehandlung der verheirateten und unverheirateten Paare bezüglich der Renten führen würde.

Die Initiative geht von der Annahme aus, dass Ehepaare bei den Sozialversicherungen, insbesondere bei der AHV, benachteiligt werden. Ehepaare sind zwar wegen der Plafonierung bezüglich der Rentenhöhe schlechter gestellt als Unverheiratete. Diese Benachteiligung darf aber nicht isoliert betrachtet werden (vgl. Ziff. 2.3). Berücksichtigt man auch die übrigen Leistungen der AHV, dann zeigt sich, dass Ehepaare in der AHV insgesamt nicht benachteiligt, sondern sogar besser gestellt sind als unverheiratete Paare. Auch in der beruflichen Vorsorge und in der Unfallversicherung sind Ehepaare gegenüber Unverheirateten klar besser gestellt. Die Initiative geht somit von einer Annahme aus, die nicht zutrifft, sofern alle durch den Zivilstand ausgelösten bzw. nicht ausgelösten Leistungen miteinander verglichen werden. Eine Abschaffung der Rentenplafonierung in der AHV/IV würde die bestehende Bevorzugung der Ehepaare noch verstärken. Deshalb müssten im Gegenzug dazu bestehende sozialversicherungsrechtliche Sonderregelungen, welche Eheleute privilegieren, abgeschwächt oder aufgehoben werden.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen des Initiativtextes

4.1.1 Im Bereich Steuern

Das Steuerrecht sollte die steuerpflichtige Person in der Wahl des für sie geeigneten Familien- oder Lebensmodells nicht beeinflussen, sondern sich möglichst neutral auf die verschiedenen Lebenskonstellationen auswirken. Dies trifft auf die direkte Bundessteuer heute noch nicht in allen Bereichen zu. Seit Jahrzehnten wird daher die Beseitigung der verfassungswidrigen Benachteiligung der Ehepaare im Steuerrecht gefordert (vgl. Ziff. 2.1 f.). Während die Kantone seit längerem die gebotenen Korrekture in ihren Steuergesetzen eingeführt haben, steht der Bund in der Pflicht, diese Diskriminierung auch im DBG zu beseitigen. Insofern decken sich die Anliegen der Initiantinnen und Initianten mit denjenigen des Bundesrates.

Bundesrat und Parlament haben denn auch in den letzten Jahren mehrere Anläufe genommen, um die steuerliche Schlechterstellung der Ehepaare zu beseitigen. Im Jahr 1984 entschied das Bundesgericht im oben genannten richtungsweisenden Urteil, dass Ehepaare im Verhältnis zu alleinstehenden Personen entlastet werden müssen und sie im Verhältnis zu Konkubinatspaaren nicht stärker belastet werden dürfen²³. Auf Bundesebene schlugen in der Folge verschiedene Reformversuche fehl, die Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Kategorien, vor allem zwischen Zweiverdienerhepaaren und Zweiverdienerkonkubinatspaaren, an die höchstrichterlichen Vorgaben anzugleichen. Namentlich auch nach Ablehnung des Steuerpakets 2001 und der darin enthaltenen Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 blieb die Notwendigkeit einer Reform bestehen.

Im Oktober 2006 verabschiedeten die eidgenössischen Räte im Bereich der Ehepaarbesteuerung bei der direkten Bundessteuer Sofortmassnahmen, die auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt wurden. Mit diesen Massnahmen konnte die Schlechterstellung für gewisse Ehepaare aufgehoben, für andere betroffene Ehepaare jedoch nur gemildert werden.

Eine mit der Verfassung in Einklang stehende Ehepaarbesteuerung sollte nach den Sofortmassnahmen in einem zweiten Schritt mit einer umfassenden Reform an die Hand genommen werden. Im Hinblick auf diese grundlegende Gesetzesrevision beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), ihm einen Bundesbeschluss vorzulegen, der es dem Parlament ermöglichen sollte, einen Grundsatzentscheid zu fällen, ob Ehepaare weiterhin gemeinsam oder künftig getrennt zu besteuern sind. Im Jahr 2007 wurde eine Vernehmlassung zu diesem Systementscheid durchgeführt. Die Vernehmlassungsvorlage enthielt vier Modelle (modifizierte Individualbesteuerung, gemeinsame Besteuerung mit Vollsplitting, Wahlrecht für Ehepaare mit einem Teilsplitting als Grundsatz, neuer Doppeltarif).

Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte einerseits, dass von der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer eine Reform der Ehepaarbesteuerung als notwendig erachtet wurde, damit möglichst ausgewogene Belastungsrelationen erzielt und die Benachteiligung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den gleich situierten Konkubinatspaaren vollumfänglich aufgehoben werden können.

²³ BGE 110 Ia 7

Andererseits gingen bei der Wahl des künftigen Besteuerungsmodells die Meinungen zum Teil stark auseinander. Insgesamt war jedoch eine relativ deutliche Tendenz zur Zusammenveranlagung mit Splitting feststellbar. Eine breit abgestützte Lösung, die eine grundsätzliche Änderung des heutigen Systems beinhaltet, war zu diesem Zeitpunkt aber nicht möglich, da vor allem unter den Parteien kein gesellschaftspolitischer Konsens bestand. Im Fokus der Bemühungen stand deshalb fortan die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern. Am 25. September 2009 verabschiedeten die eidgenössischen Räte in der Folge das Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat.

Die schliesslich im 2012 durchgeführte Vernehmlassung zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung (vgl. Ziff. 2.2.1 f.) zeigte einmal mehr auf, dass es politisch und gesellschaftlich nach wie vor stark umstritten ist, welches der möglichen Besteuerungsmodelle am besten die demografischen und sozioökonomischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte im Steuerrecht abzubilden vermag (vgl. Ziff. 4.2.1). Aufgrund der Würdigung der Vorschläge des Bundesrates forderten 14 Kantone, die SVP sowie 8 Organisationen anstelle des Modells «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» die Einführung des Splittingsystems auf Bundesebene. Allenfalls sei auch ein ausgewogenes Doppeltarifsystem denkbar. Auch für die Finanzdirektorenkonferenz würde die gemeinsame Besteuerung der Ehegatten mittels Doppeltarif oder Splitting grundsätzlich zu vernünftigen, tragbaren und verfassungskonformen Lösungen führen. Für die FDP und SP sowie für 6 Organisationen wäre einzig eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung zielführend. Nur so würden die permanenten Ausgleichs- und Korrekturversuche bei den Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Haushaltstypen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit endlich hinfällig²⁴.

4.1.2 Im Bereich Sozialversicherungen

Unter «Heiratsstrafe» in der AHV wird von den Initiantinnen und Initianten die Plafonierung der individuellen Renten eines Ehepaares verstanden. Diese wird im Verhältnis zu Konkubinatspaaren als diskriminierend bezeichnet.

Diese Sichtweise ist jedoch zu eng. Wie bereits dargelegt wurde (vgl. Ziff. 2.3), existiert bei den Sozialversicherungen keine Benachteiligung für Ehepaare, im Gegenteil. Mehrere politische Vorstösse thematisierten die Plafonierung der Renten bereits in der jüngsten Vergangenheit (vgl. Ziff. 2.4.2). Trotz gewisser Sympathien für das Anliegen fanden die Vorstösse keine Zustimmung im Parlament. Ausschlaggebend dafür war nebst den finanziellen Aspekten die Betrachtung der AHV/IV als ausgewogenes System von Benachteiligungen und Begünstigungen für die eine oder andere Lebensgemeinschaft.

²⁴ Vgl. dazu den Ergebnisbericht zum Vernehmlassungsverfahren zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung, abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossenen Vernehmlassungen > 2012 > Eidgenössisches Finanzdepartement.

4.2

Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Bei Annahme der Volksinitiative muss die verfassungswidrige steuerliche Höherbelastung der Ehepaare beseitigt werden. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers wird gegenüber heute insoweit eingeschränkt, als die Einführung der Individualbesteuerung bis zu einer erneuten Verfassungsänderung verwehrt bleiben würde. Da bei den Sozialversicherungen insgesamt entgegen der Annahme der Initiantinnen und Initianten gar keine Benachteiligung der Ehepaare und somit kein Handlungsbedarf besteht, kann sich der Gesetzgeber auf eine Änderung der Ehepaarbesteuerung beschränken. Ob gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen (beispielsweise beim Erwerbsverhalten der Frauen) Anpassungen im Rentensystem der AHV rechtfertigen könnten, wäre allenfalls im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 zu prüfen.

4.2.1

Im Bereich Steuern

Bei Annahme der Volksinitiative würden dem Bundesgesetzgeber für die direkte Bundessteuer aufgrund des vorgeschlagenen Wortlauts der Verfassungsbestimmung alle Modelle der gemeinsamen Besteuerung offen stehen. In Frage kämen insbesondere folgende Modelle:

- *Korrekturen am geltenden Mehrfachtarifsystem der direkten Bundessteuer:* Die steuerliche Benachteiligung der Ehepaare könnte durch die Erhöhung bestehender bzw. Einführung neuer Abzüge (Erhöhung Verheiratetenabzug, Erhöhung Zweiverdienerabzug, Einführung Rentnerabzug usw.) beseitigt werden.
- *Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung:* Bei diesem Modell berechnet die veranlagende Behörde in einem ersten Schritt die Steuerbelastung der Ehepaare wie bis anhin, indem die Einkommen von Ehefrau und Ehemann zusammengerechnet werden. In einem zweiten Schritt nimmt die veranlagende Behörde eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an eine Besteuerung von Konkubinatspaaren anlehnt. Die daraus resultierenden Steuerbeträge für die beiden Ehegatten werden anschliessend mit der Steuerberechnung nach der ordentlichen Veranlagung verglichen. Der günstigere der beiden Steuerbeträge wird schliesslich in Rechnung gestellt. Für die Steuerpflichtigen ergibt sich daraus kein Mehraufwand. Ehepaare reichen weiterhin eine gemeinsame Steuererklärung ein.
- *Teil- oder Vollsplitting:* Während bei einem Vollsplitting das gemeinsame Einkommen zum Satz des halben Gesamteinkommens zu besteuern ist (Divisor 2), wird beim Teilsplitting von einem Divisor ausgegangen, der einer bestimmten Quote von mehr als 50 Prozent des Gesamteinkommens entspricht. Der Divisor ist daher kleiner als 2, aber grösser als 1. Beim Vollsplitting bezahlen die Ehepaare immer weniger Steuern als die Konkubinatspaare mit gleichem Gesamteinkommen, es sei denn, die beiden Personen, die im Konkubinat leben, hätten genau das gleiche Einkommen. In diesem Fall entspricht ihre Steuerbelastung derjenigen des Ehepaares mit dem gleichen Gesamteinkommen. Beim Teilsplitting hängt die Belastungsrelation zwischen Ehe und Konkubinat vom Splittingfaktor ab. Je tiefer dieser ausfällt und je gleichmässiger die Einkommensverteilung zwischen Partnerin und

Partner ist, umso weniger vorteilhaft wird die Ehe. Beim Teilsplitting wird die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren nicht für alle Zweiverdiener- und Rentnerhepaare aufgehoben. Um die Benachteiligung für alle Ehepaare zu beseitigen, könnte beispielsweise ein Teilsplitting vorgesehen werden, bei welchem der Divisor über einige Jahre hinweg sukzessiv erhöht wird, bis ein Vollsplitting erreicht wird.

- *Familienquotientensystem*: Dieses Modell ist eine Sonderform der Besteuerung mit Splitting. In der Schweiz sieht einzig der Kanton Waadt dieses Modell nach französischem Vorbild vor. Die Ehegatten werden dabei gemeinsam, Konkubinatspaare individuell veranlagt. Anders als bei den herkömmlichen Splittingssystemen wird das Gesamteinkommen der Familie nicht durch einen fixen, sondern durch einen je nach der Grösse des Haushaltes variablen Divisor, d. h. durch einen auf die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen abgestimmten Familienquotienten, geteilt. Den Kinderkosten wird dabei nicht durch einen Kinderabzug, sondern durch das Splitting Rechnung getragen. Die Kinder werden in das Splitting einbezogen, indem der Divisor des Ehepaares für jedes Kind um einen gewissen Faktor erhöht wird.

Da alle Kantone bei der Besteuerung von einer wirtschaftlichen Gemeinschaft der Ehegatten ausgehen und zudem die notwendigen Korrekturen zur Beseitigung der aus dem Zusammenrechnen der Einkünfte der Ehegatten resultierenden Diskriminierung in ihren kantonalen Steuergesetzen weitgehend verankert haben, müssten bei einer Annahme der Volksinitiative die Anliegen der Initiantinnen und Initianten vor allem auf Bundesebene umgesetzt werden.

4.2.2 Im Bereich Sozialversicherungen

Bei Annahme der Initiative würde aufgrund des Wortlauts des vorgeschlagenen Verfassungstextes kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstehen, da die Ehe heute weder in der 1. Säule (AHV/IV) noch in den übrigen Sozialversicherungen gegenüber andern Lebensformen benachteiligt wird.

Wie bereits aufgezeigt, machen die Leistungen für Eheleute in der AHV jährlich rund 2,8 Milliarden Franken aus, während die Einsparungen infolge der Plafonierung rund 2 Milliarden Franken betragen. Insgesamt resultiert in der AHV ein «Bonus» für Verheiratete von 800 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Ziff. 2.3.2, Tabelle 1). Auch in der beruflichen Vorsorge und der obligatorischen Unfallversicherung sind Ehepaare in einer vorteilhafteren Lage als Unverheiratete.

Sollte man dennoch erwägen, die Plafonierung der Renten aufzuheben, dürfte die Bevorzugung der Ehepaare nicht vergrössert und die negativen finanziellen Auswirkungen einer Aufhebung der Rentenplafonierung müssten verhindert oder gering gehalten werden. Als Ausgleichsmassnahmen wären deshalb Anpassungen bei den heutigen Begünstigungen für Ehepaare in den Sozialversicherungen vorzunehmen.

Zu beachten ist auch, dass sich eine Aufhebung der Rentenplafonierung je nach Einkommenshöhe unterschiedlich auswirkt. 87 Prozent der Ehepaare in der Schweiz (306 800 Paare) erhalten plafonierte Altersrenten und wären damit von der Aufhebung des Plafonds betroffen. 57 Prozent der Ehepaare erhalten zusammen den

maximalen Rentenbetrag²⁵. Haben die Eheleute unvollständige Beitragszeiten, kann auch auf einer tieferen Stufe eine Plafonierung der Renten eines Ehepaares erfolgen. Bei 46 Prozent der Ehepaare, bei denen Mann und Frau je eine Invalidenrente beziehen, sind die Renten plafoniert. Nur Personen mit tiefen und tiefsten Einkommen erreichen mit ihren Renten die Plafonierungsgrenze nicht. Die Aufhebung der Rentenplafonierung würde daher für mittlere und hohe Einkommen Verbesserungen bringen und daher vorwiegend Ehepaare begünstigen, die zusammen mit den Renten aus der 2. Säule vorsorgemässig gut gestellt sind.

Eine theoretisch ebenfalls mögliche Einführung der Plafonierung für Renten von Konkubinatspaaren fällt als Korrekturmassnahme ausser Betracht. Unlösbare Durchführungsprobleme wären damit verbunden. Das Konkubinat ist kein Institut des Familienrechts. Es ist nicht möglich, auf Zivilstandsausweise zurückzugreifen, die das Konkubinat und dessen Dauer attestieren. Aufwändige und oft vergebliche Abklärungen wären erforderlich, um nachzuweisen, dass ein Paar in einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft lebt. Bei im Ausland wohnenden Konkubinatspaaren wären solche Abklärungen noch zusätzlich erschwert.

4.2.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Verteilung der Belastung und Entlastung der Haushalte

Von der Heiratsstrafe sind insbesondere noch Zweiverdienerehepaare mit höheren Einkommen und Rentnerehepaare mit mittleren und höheren Einkommen betroffen. Deshalb entlasten Massnahmen zur Beseitigung der Heiratsstrafe vor allem die Verheirateten in den oberen Einkommensgruppen. Dabei folgen alternative Belastungsrechnung und Splitting einem ähnlichen Muster. Hingegen wirken sich die beiden Lösungsansätze auf die verschiedenen Haushaltsformen unterschiedlich aus. Die alternative Belastungsrechnung fokussiert auf die Zweiverdiener- und Rentnerehepaare, d.h. auf die von der Heiratsstrafe tatsächlich Betroffenen, während das Splitting die Entlastung gleichmässiger auf Ein- und Zweiverdienerehepaare verteilt.

Wachstum

Im Rahmen der Ehepaarbesteuerung kommen allfällige Wachstumsimpulse vor allem durch Anpassung der Erwerbstätigkeit der Ehegatten auf die Veränderung der Steuerbelastung. Eine Steuersenkung erzeugt dabei einen Einkommenseffekt und einen Substitutionseffekt. Durch die Steuersenkung verfügen die Haushalte über ein höheres Einkommen nach Steuer. Aufgrund dieses Einkommenseffektes reduzieren sie daher tendenziell ihre Erwerbstätigkeit. Gegenläufig wirkt der Substitutionseffekt. Er basiert auf dem Umstand, dass die Haushalte mit dem durch die Steuersenkung erhöhten Einkommen mehr Konsumgüter kaufen können, sodass der Preis des erwerbseinkommensfinanzierten Konsums relativ zur verfügbaren Freizeit und zu den Haushaltsaufgaben sinkt. Dadurch kommt es zu einer Zunahme der Erwerbstätigkeit. Während sich bei den Ersteinkommen Einkommens- und Substitutionseffekt in der Tendenz mehr oder weniger neutralisieren, dominiert bei den Zweiteinkommen der Substitutionseffekt, wobei meistens das Ersteinkommen vom Mann und das Zweiteinkommen von der Frau stammen.

²⁵ Vgl. AHV-Statistik 2012 des BSV S. 16, abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > AHV.

Die derzeit noch bestehende Heiratsstrafe trifft namentlich Ehepaare mit mittleren und höheren Einkommen, bei denen Mann und Frau erwerbstätig sind. Dieser Umstand kann den Ehepartner oder die Ehepartnerin einer Vollzeit erwerbstätigen steuerpflichtigen Person davon abhalten, erwerbstätig zu werden oder das oftmals nur geringe Teilzeiterwerbsspensum aufzustocken. Die Abschaffung der Heiratsstrafe baut daher für viele der betroffenen – oft gut ausgebildeten – Personen den mit der Besteuerung des Erwerbseinkommens verbundenen Abhalteeffekt ab und erhöht die Wahrscheinlichkeit, berufstätig zu werden oder einen bestehenden Erwerbsumfang auszudehnen.

Die Entlastungswirkung ist bei der alternativen Belastungsrechnung stärker auf die Zweiverdienerhepaare fokussiert als beim Splitting. Die alternative Belastungsrechnung entlastet nur jene Ehepaare, die tatsächlich von der Heiratsstrafe betroffen sind, nämlich die Zweiverdienerhepaare, nicht aber die Einverdienerhepaare. Beim Splitting werden auch letztere entlastet, obwohl sie keine Heiratsstrafe trifft. Pro Steuerfranken, auf den der Staat verzichtet (aufgegebener Steuerfranken), geht bei der alternativen Belastungsrechnung der grössere Wachstumseffekt aus als beim Splitting. Dies ist auf die folgenden Gründe zurückzuführen:

1. Die alternative Belastungsrechnung erreicht mit den Zweiverdienerhepaaren jene Personen, die tendenziell eine hohe Elastizität bezüglich Erwerbstätigkeit haben. Konkret handelt es sich dabei um bisherige Zweiverdienerhepaare mit geringem Erwerbsumfang der zweitverdienenden Person und bisherige Einverdienerhepaare, bei denen die nicht erwerbstätige Person mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit liebäugelt, bisher aber aus finanziellen Gründen davon abgesehen hat. Die Entlastung führt daher tendenziell zu einer Zunahme der Erwerbstätigkeit. Beim Splitting werden hingegen auch die Einverdienerhepaare entlastet. In dieser Gruppe gibt es Personen, die bewusst auf die traditionelle Familie setzen und damit unelastisch reagieren, also keine Erwerbstätigkeit aufnehmen werden. Die Steuerentlastung erzeugt bei dieser Gruppe also lediglich einen Einkommenseffekt (reiner Mitnahmeeffekt) und keinen Substitutionseffekt.
2. Die alternative Belastungsrechnung entlastet die Zweiverdienerhepaare stärker als das Teilsplitting mit einem Splitting-Faktor von z. B. 1.7, schafft also auch diesbezüglich günstigere Arbeitsanreize.
3. Das Splitting entlastet auch Einverdienerhepaare. Dies kann dazu führen, dass bisherige Zweiverdienerhepaare zu Einverdienerhepaaren werden. Dieser Effekt tritt bei der alternativen Belastungsrechnung nicht auf.

Diese Ergebnisse unter dem Blickwinkel «pro aufgegebenen Steuerfranken» lassen sich auf den Fall übertragen, in welchem die Reform steueraufkommensneutral durch eine allgemeine Anhebung der Tarife gegenfinanziert wird. Komplizierter wird die Beurteilung unter der Prämisse, dass keine einkommenssteuerpflichtige Person höher belastet werden soll als im geltenden Recht, weil die beiden Lösungsansätze Mindereinnahmen in unterschiedlicher Höhe verursachen, wobei das Splitting die höheren Mindereinnahmen bewirkt als die alternative Belastungsrechnung. Durch das insgesamt höhere Entlastungsvolumen wird die ungünstigere Wirkung pro aufgegebenen Steuerfranken auf den Substitutionseffekt des Splittings teilweise kompensiert. Mit der insgesamt höheren Steuerentlastung des Splittings geht jedoch auch ein grösserer Einkommenseffekt einher. Dieser wirkt dem Substitutionseffekt und damit der Zunahme der Erwerbstätigkeit entgegen. Trotz höherem Entlastungs-

volumen dürfte der Wachstumsimpuls des Splittings daher kleiner ausfallen als jener der alternativen Belastungsrechnung, selbst wenn die Gegenfinanzierung ausgeklammert wird. Bezieht man die – ausserhalb der Einkommensteuer erfolgende – Gegenfinanzierung ein, beeinträchtigt diese beim teureren Splitting das Wachstum stärker als bei der günstigeren alternativen Belastungsrechnung.

4.2.4 **Finanzielle Auswirkungen**

Im Bereich Steuern

Die verschiedenen möglichen Modelle der gemeinsamen Besteuerung zur Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren führen auf der Grundlage des Sollertrages der Steuerperiode 2012 zu folgenden Steuermindereinnahmen beim Bund:

Alternative Steuerberechnung:	rund 1 Mrd. Franken
Vollsplitting:	2,3 Mrd. Franken
Teilsplitting mit Faktor 1,7:	1,2–1,6 Mrd. Franken (je nachdem welche Abzüge vorgesehen werden). Die Heiratsstrafe wird nicht vollständig beseitigt. Teilweise ergibt sich eine Mehrbelastung von Ehepaaren (tendenziell von Zweiverdienerehepaaren mit einer eher gleichmässigen Einkommensverteilung).

Die Kantone hätten 17 Prozent dieser Mindereinnahmen zu tragen (Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer).

Der Wechsel zur Individualbesteuerung, der bei einer Annahme der Volksinitiative nicht mehr möglich wäre, würde zu 2–2,35 Milliarden Franken Mindereinnahmen führen, sofern für keine steuerpflichtige Person eine Mehrbelastung resultieren soll. Der von den Kantonen geschätzte Verwaltungsmehraufwand würde bei getrennter Veranlagung 30–50 Prozent betragen.²⁶

Die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren führt zu einer beträchtlichen strukturellen Belastung des Bundeshaushalts. Unter dem Regime der Schuldenbremse müssen strukturelle Mindereinnahmen – sofern sie nicht im Budget mit einem strukturellen Überschuss aufgefangen werden können – zwingend durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kompensiert werden. Der Bundesrat hat bereits in der Vernehmlassung zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung mögliche Massnahmen für eine Gegenfinanzierung aufgezeigt (vgl. Ziff. 2.2.1).

²⁶ *Quelle:* Bericht der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen, 2004, abrufbar unter: www.efd.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Bericht der Eidg. Steuerverwaltung auf Grund der Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung betreffend Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen.

Für die AHV/IV

Weil bei einer Gesamtbetrachtung die Ehepaare in der AHV und in den übrigen Sozialversicherungen nicht benachteiligt sind, kann man die heutige Rentenplafonierung in der AHV und IV belassen. Für die AHV und IV entstehen somit keine zusätzlichen Ausgaben.

Würde man indessen die Sonderstellung der Ehepaare noch stärken, indem die Rentenplafonierung bei Ehepaaren aufgehoben würde, hätte das für die AHV rund 2 Milliarden Franken Mehrausgaben pro Jahr zur Folge. Da sich gemäss Artikel 103 AHVG der Bundesbeitrag auf knapp 20 Prozent der Jahresausgaben beläuft, würden damit rund 400 Millionen Franken vom Bund zu finanzieren sein. Ferner würden mit der Aufhebung der Plafonierung bei der IV jährlich rund 60 Millionen Franken zusätzliche Ausgaben entstehen.

Um die Besserstellung der Eheleute in der AHV/IV nicht massiv zu vergrössern, müsste ein Wegfall der Plafonierung deshalb mit der Abschaffung oder Abschwächung der Sonderregelungen für Eheleute kompensiert werden.

5 Schlussfolgerungen

Bereits seit Jahren ist es das erklärte Ziel des Bundesrates, bei der direkten Bundessteuer eine im Einklang mit der Verfassung stehende Ehepaar- und Familienbesteuerung zu verankern, die sich möglichst neutral gegenüber den verschiedenen Partnerschafts- und Familienmodellen verhält und zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt. Das Steuerrecht sollte die steuerpflichtige Person in der Wahl des für sie geeigneten Familien- oder Lebensmodells nicht beeinflussen, sondern sich möglichst neutral auf die verschiedenen Lebenskonstellationen auswirken. Der Bundesrat ist daher seit längerem bestrebt, die heute noch bestehende verfassungswidrige Schlechterstellung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen zu beseitigen. Der Bundesrat räumt diesbezüglich einen dringenden Handlungsbedarf ein und unterstützt insofern das Anliegen der Initianten.

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung wird der Wechsel zur Individualbesteuerung, die in ihrer reinen Form grundsätzlich vom Individuum und nicht von einer ehelichen (Wirtschafts-)Gemeinschaft ausgeht, ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen. Mit dieser Einschränkung des Handlungsspielraums bei der Umsetzung der Volksinitiative kann sich der Bundesrat einverstanden erklären. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen Besteuerungsmodelle hat der Bundesrat bereits im letzten Jahr beschlossen, keinen Wechsel zur Individualbesteuerung ins Auge zu fassen, sondern am geltenden Gemeinschaftsbesteuerungssystem festzuhalten. In der 2012 durchgeführten Vernehmlassung schlug der Bundesrat das Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» vor, das von einer gemeinsamen Besteuerung der Ehegatten ausgeht. Damit Ehepaare nicht stärker als Konkubinatspaare belastet würden, müsste das Steueramt bei diesem Modell aufgrund der Steuererklärung prüfen, ob im konkreten Fall eine Höherbelastung vorliegt und gegebenenfalls die geschuldete Steuer reduzieren. Die alternative Steuerberechnung würde sich sehr gezielt auf die Beseitigung der Benachteiligung von Zweiverdiener- und Rentnerehepaaren auswirken und daher weniger Mindereinnahmen als das Splitting oder die Individualbesteuerung verursa-

chen. Auch der administrative Mehraufwand wäre weniger hoch als bei der Individualbesteuerung. Die alternative Steuerberechnung würde allerdings bei Einverdienerhepaaren keine Entlastung bewirken und dadurch im Vergleich zum geltenden Recht zu grösseren Belastungsdifferenzen zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerhepaaren führen. Als Korrektiv müsste daher ein Einverdienerabzug vorgesehen werden.

Angesichts des heute fehlenden Konsenses über das künftige Besteuerungsmodell erhofft sich der Bundesrat, dass mit der Verankerung des Grundsatzes der gemeinsamen Besteuerung der Ehepaare in der Verfassung die Chancen wesentlich erhöht werden, einen politischen Kompromiss finden zu können, wie die Überbesteuerung von Ehepaaren beseitigt werden kann.

Der Bundesrat anerkennt zudem das Anliegen, wonach die Ehe gegenüber andern Lebensformen in den Sozialversicherungen nicht benachteiligt werden darf. Bei den Sozialversicherungen gibt es jedoch heute in einer Gesamtbetrachtung Solidaritätsflüsse von den unverheirateten zu den verheirateten Paaren. Zwar sind die Renten von AHV und IV für Ehepaare auf 150 Prozent einer Maximalrente plafoniert, während für Unverheiratete keine solche Plafonierung besteht. Trotzdem sind die Ehepaare insgesamt bessergestellt, denn sie können von AHV und IV Leistungen erhalten oder von Beitragserleichterungen profitieren, die Konkubinatspaaren nicht zustehen. Auch in anderen Sozialversicherungen wie der beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung werden Ehepaare speziell geschützt und gegenüber den anderen Versicherten finanziell privilegiert. Nach Ansicht des Bundesrats gibt es bei den Sozialversicherungen somit keine Benachteiligung von Ehepaaren, die zu korrigieren wäre. Bei einer Annahme der Initiative durch das Volk können sich die Änderungen somit auf die Ehepaarbesteuerung beschränken.

Vor diesem Hintergrund vertritt der Bundesrat die Ansicht, dass die Annahme der Volksinitiative das zielgerichtete Vorgehen ist.

