



Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»

Stand: November 2015

Die Argumente von Parlament und Bundesrat

Die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» will die Benachteiligung von Ehepaaren namentlich bei den Steuern und den Sozialversicherungen beseitigen. Unbestritten ist, dass bei der direkten Bundessteuer dringender Handlungsbedarf besteht. Parlament und Bundesrat empfehlen jedoch, die Initiative abzulehnen. Kritisiert wird die enge Ehedefinition und dass ein Wechsel zur Individualbesteuerung ausgeschlossen wird.

Die Volksinitiative fordert, dass die Ehe gegenüber anderen Lebensformen nicht benachteiligt wird, insbesondere nicht bei den Steuern und den Sozialversicherungen. Das Ehepaar soll in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden. Die Initiative will zudem die Ehe als die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau definieren.

Benachteiligung bestimmter Ehegatten bei der direkten Bundessteuer

Trotz Entlastungsmassnahmen bezahlen immer noch rund 80 000 Zweiverdienerehepaare mit höheren Einkommen und zahlreiche Rentnerehepaare mit mittleren und höheren Einkommen bei der direkten Bundessteuer mehr als unverheiratete Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Der Bundesrat hat in den letzten Jahren verschiedene Anläufe zu einer Neuregelung der Ehegattenbesteuerung unternommen. Da die Meinungen über das künftige Besteuerungsmodell zu weit auseinanderlagen, blieben diese mit einer Ausnahme¹ jedoch erfolglos.

Der Bundesrat stimmte der Initiative ursprünglich zu, weil er darin eine Möglichkeit sah, die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren endlich vollständig abzuschaffen. Das Parlament unterstützt die Bestrebungen des Bundesrates, die Schlechterstellung der Ehepaare zu beseitigen. Es hat die Initiative jedoch aufgrund ihres engen Rahmens abgelehnt. Da der Bundesrat gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte² keine von der Haltung des Parlamentes abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt, empfiehlt der Bundesrat ebenfalls, die Initiative abzulehnen.

¹ 2008 traten Sofortmassnahmen in Kraft, die für einen grossen Teil der betroffenen Ehepaare die Benachteiligung bei der direkten Bundessteuer beseitigten.

² Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (Art. 10a Abs. 4; SR 161.1)

Zu enge Definition der Ehe

Die Initiative will die Ehe als die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau definieren. Diese Auffassung der Ehe entspricht zwar der heutigen Auslegung der Verfassung. Bei Annahme der Initiative würde diese Definition aber erstmals ausdrücklich in der Verfassung festgeschrieben. Der Gesetzgeber hätte damit ohne weitere Verfassungsänderung keine Möglichkeit, die Eheschliessung auch gleichgeschlechtlichen Paaren zu ermöglichen. Angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung wird im Parlament darüber diskutiert, ob die gesetzlich geregelten Lebensgemeinschaften allen Paaren offenstehen sollen, unabhängig von Geschlecht oder sexueller Orientierung. Die Initiative würde die Möglichkeit jedoch ausschliessen, die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare zu öffnen.

Kein Ausschluss der Individualbesteuerung

Das heutige Steuersystem sieht die gemeinsame Besteuerung von Ehemann und Ehefrau vor. Die Initiative will diesen Grundsatz in die Verfassung schreiben. Damit wäre aber ein Wechsel zur getrennten Besteuerung von Ehegatten (Individualbesteuerung) nur nach einer weiteren Verfassungsänderung möglich. Das Parlament möchte dem Gesetzgeber bei der Wahl des Besteuerungsmodells in der Verfassung jedoch keine Vorgaben machen. Für die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren sollen weiterhin sämtliche Modelle der getrennten oder der gemeinsamen Besteuerung zur Auswahl stehen.

Keine Benachteiligung von Ehepaaren bei den Sozialversicherungen

Bei den Sozialversicherungen hat heute jeder Ehegatte einen individuellen Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente (AHV oder IV). Sind beide Ehegatten rentenberechtigt, darf die Summe der beiden Einzelrenten jedoch nicht höher als 150 Prozent der Maximalrente sein. Zurzeit beträgt die maximale Einzelrente 2350 Franken. Der Höchstbetrag für ein Ehepaar beträgt somit 3525 Franken. Wird diese Grenze überschritten, werden die beiden Einzelrenten anteilmässig gekürzt (Plafonierung). Bei einem unverheirateten Paar werden die individuellen Renten hingegen in vollem Umfang ausbezahlt.

Ehepaaren kommen bei den Sozialversicherungen jedoch in den Genuss verschiedener Leistungen und Beitrags erleichterungen, wie zum Beispiel der Witwen- und Witwerrenten oder des Verwitwetenzuschlags zur Alters- oder Invalidenrente. Dadurch sind sie insgesamt besser abgesichert als unverheiratete Paare. Auch in anderen Sozialversicherungen wie der beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung werden Ehepaare besonders geschützt und gegenüber den anderen Versicherten finanziell privilegiert (beispielsweise bei den Leistungen für Witwen und Witwer). Bei den Sozialversicherungen sehen Bundesrat und Parlament daher insgesamt keine Benachteiligung von Ehepaaren und damit keinen Handlungsbedarf.

Folgen bei Annahme der Initiative

Bei Annahme der Initiative müsste der Bundesrat eine Gesetzesvorlage ausarbeiten, welche die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gänzlich beseitigt. Ehepaare würden bei den Steuern wie schon heute als Wirtschaftsgemeinschaft erfasst und somit gemeinsam besteuert. Die Initiative würde sich hauptsächlich auf die direkte Bundessteuer auswirken, da auf kantonaler Ebene Ehepaare bereits heute in der Regel steuerlich besser gestellt sind als unverheiratete Paare. Zur Umsetzung der Initiative bei der direkten Bundessteuer stehen folgende Besteuerungsmodelle im Vordergrund:

- **Alternative Steuerberechnung:** Die Steuerbehörde prüft im konkreten Einzelfall, ob ein Ehepaar von einer Mehrbelastung betroffen ist. Ist das der Fall, wird der Steuerbetrag korrigiert. Die Steuerbehörde nimmt dabei neben der ordentlichen Steuerberechnung des Ehepaares eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an

die Besteuerung von unverheirateten Paaren anlehnt. Der tiefere der beiden Steuerbeträge wird anschliessend in Rechnung gestellt.

- **Splitting:** Das gemeinsame Einkommen des Ehepaars wird zu einem tieferen Satz besteuert als das gleich hohe Einkommen einer unverheirateten Person. Beim Vollsplitting wird das gemeinsame Einkommen zum Satz des halben Gesamteinkommens besteuert, beim Teilsplitting zu einem etwas höheren Satz.

Wird davon ausgegangen, dass Ehepaare bei den Sozialversicherungen unter Berücksichtigung aller Leistungen nicht benachteiligt sind, kann sich der Gesetzgeber auf eine Änderung der Ehepaarbesteuerung beschränken.

Die finanziellen Folgen bei Annahme der Initiative hängen von der Wahl und der Ausgestaltung des Besteuerungsmodells durch das Parlament ab. Wenn keine Person stärker belastet werden soll als heute, würden beim Bund folgende Mindereinnahmen entstehen (Sollertrag der Steuerperiode 2012):

- **Alternative Steuerberechnung:** rund 1,2 Milliarden Franken pro Jahr
- **Vollsplitting:** rund 2,3 Mrd. Franken pro Jahr
- **Teilsplitting:** 1,2–1,6 Mrd. Franken pro Jahr (abhängig von den Abzügen). Die Heiratsstrafe wird aber nicht vollständig beseitigt.

Da den Kantonen 17 Prozent der direkten Bundessteuer zufallen, wären sie von den Mindereinnahmen ebenfalls betroffen.

Würde die heutige Rentenplafonierung bei Ehepaaren aufgehoben, so hätte das für die AHV rund 2 Milliarden Franken Mehrausgaben pro Jahr zur Folge. Da sich der Bund mit knapp 20 Prozent an den Ausgaben der AHV beteiligt, müsste er jährlich rund 400 Millionen Franken mehr bezahlen. Den Rest hätte die AHV zu tragen. Der IV würden mit der Aufhebung der Plafonierung jährlich rund 60 Millionen Franken zusätzliche Ausgaben entstehen.

Gegenargumentarium zur Entkräftung der Argumente des Initiativkomitees «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»

Stand: November 2015

Argumente des Initiativkomitees	Beurteilung Bundesrat und Parlament
<p>Die Benachteiligung der Ehepaare bei den Steuern muss beseitigt werden.</p>	<p>Das Bundesgericht hatte bereits 1984 festgestellt, dass sich aus der Verfassung ein Verbot ergibt, Ehepaare steuerlich schlechter zu stellen als unverheiratete Paare. Trotz seither eingeführter Entlastungsmassnahmen bezahlen immer noch rund 80 000 Zweiverdienerhepaare mit höheren Einkommen und zahlreiche Rentnerhepaare mit mittleren und höheren Einkommen bei der direkten Bundessteuer mehr als unverheiratete Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen.</p> <p>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 einer ausgewogenen steuerlichen Belastung 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 unverheiratete Paaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen zu beseitigen. Der Bundesrat räumt diesbezüglich einen dringenden Handlungsbedarf ein und unterstützt insofern das Anliegen der Initianten.</p> <p>Das Parlament unterstützt die Bestrebungen des Bundesrates, die Schlechterstellung der Ehepaare zu beseitigen. Es hat die Initiative jedoch abgelehnt. Es kritisiert insbesondere die enge Definition der Ehe und dass ein Wechsel zur getrennten Besteuerung von Ehemann und Ehefrau (sogenannte Individualbesteuerung) ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen ist. Da der Bundesrat gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte keine von der Haltung des Parlamentes abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten darf (Art. 10a Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte; SR 161.1), empfiehlt der Bundesrat ebenfalls, die Initiative abzulehnen.</p>

	<p>Bei Ablehnung der Volksinitiative bleibt jedoch der verfassungsrechtliche Auftrag bestehen, bei der direkten Bundessteuer eine verfassungskonforme Ehepaarbesteuerung einzuführen. Der Bund steht somit weiterhin in der Pflicht, die Benachteiligung von Ehepaaren zu beseitigen.</p>
<p>Das Bundesgericht hat die Benachteiligung von Ehepaaren bei den Steuern bereits 1984 unmissverständlich festgehalten. Aber geschehen ist so gut wie nichts!</p>	<p>Nach dem Bundesgerichtsentscheid von 1984 haben die Kantone die nötigen Massnahmen getroffen, um Ehepaare steuerlich zu entlasten. Die Initiative würde sich daher hauptsächlich auf die direkte Bundessteuer auswirken, da auf kantonaler Ebene Ehepaare bereits heute in der Regel steuerlich besser gestellt sind als unverheiratete Paare.</p> <p>Der Bundesrat versucht zudem bereits seit Jahren, die verfassungswidrige Mehrbelastung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer zu beseitigen. Mit den am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Massnahmen konnte die Schlechterstellung gegenüber unverheirateten Paaren für immerhin rund 66 Prozent der betroffenen Zweiverdienerhepaare vollständig beseitigt werden. Für die verbleibenden Zweiverdienerhepaare wurde die verfassungswidrige Mehrbelastung lediglich gemildert. Rund 80 000 Zweiverdienerhepaare mit höheren Einkommen sowie zahlreiche Rentnerhepaare mit mittleren und höheren Einkommen sind daher nach wie vor von der Benachteiligung betroffen.</p> <p>In den Jahren 2007 und 2012 hatte der Bundesrat daher einen erneuten Anlauf unternommen, diese Ungerechtigkeit aufzuheben und gab seine Vorschläge in die Vernehmlassung. Die Auswertung der Vernehmlassungen zeigte auf, dass politisch nach wie vor erhebliche Differenzen darüber bestehen, wie die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren korrigiert werden soll. Insbesondere war weiterhin strittig, ob die Besteuerung individuell oder gemeinsam zu erfolgen hat und welches der möglichen Besteuerungsmodelle die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte am besten abzubilden vermag. Umstritten ist auch, wie die mit einer Korrektur verbundenen beträchtlichen Mindereinnahmen kompensiert werden sollen.</p>
<p>Ehegatten sollen bei den Steuern eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden.</p>	<p>Bei Annahme der Initiative müsste der Bundesrat eine Gesetzesvorlage ausarbeiten, welche die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gänzlich beseitigt. Ehepaare würden bei den Steuern wie schon heute als Wirtschaftsgemeinschaft erfasst und somit gemeinsam besteuert. Ein Wechsel zur getrennten Besteuerung von Ehemann und Ehefrau (Individualbesteuerung) wäre damit ohne erneute Verfassungsänderung ausgeschlossen.</p> <p>Der Bundesrat beschloss bereits 2012 nach Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen Besteuerungsmodelle, keinen Wechsel zur Individualbesteuerung ins Auge zu fassen, sondern am geltenden Gemeinschaftsbesteuerungssystem festzuhalten. In der 2012 durchgeführten Vernehmlassung schlug der Bundesrat die alternative Steuerberechnung vor. Die Steuerbehörde prüft dabei im konkreten Einzelfall, ob ein Ehepaar von einer Mehrbelastung betroffen ist. Ist das der Fall, wird der Steuerbetrag korrigiert. Die alternative Steuerberechnung würde sich sehr gezielt auf die Beseitigung der Benachteiligung von Zweiverdiener- und Rentnerhepaaren auswirken und daher weniger Mindereinnahmen als das Splitting oder die Individualbesteuerung verursachen. Auch wäre der administrative Mehraufwand weniger hoch als bei der Individualbesteuerung.</p> <p>Das Parlament möchte dem Gesetzgeber bei der Wahl des Besteuerungsmodells in der Verfassung jedoch keine Vorgaben machen. Für die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren sollen weiterhin sämtliche Modelle der getrennten oder der gemeinsamen Besteuerung zur Auswahl stehen.</p>
<p>Bei Annahme der Volksinitiative soll bei den Steuern ein Splittingssystem</p>	<p>Die Initiantinnen und Initianten verlangen in ihren Erläuterungen die Einführung eines Splittingssystems. Aufgrund des Wortlauts der Initiative sind jedoch sämtliche Modelle der gemeinsamen Besteuerung möglich. Im Vordergrund stehen dabei vor</p>

eingeführt werden.	<p>allein die alternative Steuerberechnung oder das Splitting.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alternative Steuerberechnung: Die Steuerbehörde prüft im konkreten Einzelfall, ob ein Ehepaar von einer Mehrbelastung betroffen ist. Die Steuerbehörde nimmt dabei neben der ordentlichen Steuerberechnung des Ehepaars eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an die Besteuerung von unverheirateten Paaren anlehnt. Der tiefere der beiden Steuerbeträge wird anschliessend in Rechnung gestellt. • Splitting: Das gemeinsame Einkommen des Ehepaars wird zu einem tieferen Satz besteuert als das gleich hohe Einkommen einer unverheirateten Person. Beim Vollsplitting wird das gemeinsame Einkommen zum Satz des halben Gesamteinkommens besteuert, beim Teilsplitting zu einem etwas höheren Satz. <p>Auch Splittingsysteme sind nicht unproblematisch. Bei einem hohen Splittingfaktor, insbesondere bei einem Vollsplitting, ergibt sich eine sehr starke Entlastung für gut situierte Einverdienerehepaare (sogenannter Millionärgatteneffekt) und eine übermässig hohe Belastung für alleinstehende Personen. Bei einem eher tiefen Splittingfaktor wird die Benachteiligung der Ehegatten nur teilweise beseitigt.</p> <p>Die finanziellen Folgen bei Annahme der Initiative hängen von der Wahl und der Ausgestaltung des Besteuerungsmodells durch das Parlament ab. Wenn keine Person stärker belastet werden soll als heute, führen die beiden erwähnten Modelle zu folgenden Mindereinnahmen beim Bund:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alternative Steuerberechnung: rund 1,2 Milliarden Franken pro Jahr, • Splitting: je nach Art des Splittings zwischen rund 1,2 und 2,3 Milliarden Franken pro Jahr. <p>Da den Kantonen 17 Prozent der direkten Bundessteuer zufallen, wären sie ebenfalls von den Mindereinnahmen betroffen.</p>
Verheiratete Ehepaare sind bei den Sozialversicherungen schlechter gestellt als unverheiratete Paare.	<p>Bei den Sozialversicherungen hat heute jeder Ehegatte einen individuellen Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente (AHV oder IV). Dabei darf die Summe der beiden Einzelrenten jedoch nicht höher als 150 Prozent der Maximalrente sein. Zurzeit beträgt die maximale Einzelrente 2350 Franken. Der Höchstbetrag für ein Ehepaar beträgt somit 3525 Franken. Wird diese Grenze überschritten, werden die beiden Einzelrenten anteilmässig gekürzt (Plafonierung). Bei einem unverheirateten Paar werden die individuellen Renten hingegen in vollem Umfang ausbezahlt.</p> <p>Ehepaaren kommen bei den Sozialversicherungen jedoch in den Genuss verschiedener Leistungen und Beitragserleichterungen, wie zum Beispiel der Witwen- und Witwerrenten oder des Verwitwetenzuschlags zur Alters- oder Invalidenrente, die unverheirateten Paare nicht zustehen. Dadurch sind sie insgesamt besser abgesichert als unverheiratete Paare. Auch in anderen Sozialversicherungen wie der beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung werden Ehepaare besonders geschützt und gegenüber den anderen Versicherten finanziell privilegiert (beispielsweise bei den Leistungen für Witwen und Witwer). Bei den Sozialversicherungen sehen Bundesrat und Parlament daher insgesamt keine Benachteiligung von Ehepaaren und damit keinen Handlungsbedarf. Bei Annahme der Initiative könnte sich der Gesetzgeber daher auf eine Änderung der Ehepaarbesteuerung beschränken.</p>
Die Initiative will die Ehe	Diese Auffassung der Ehe als Lebensgemeinschaft von Mann und Frau entspricht zwar der heutigen Auslegung der Verfassung. Bei Annahme der Initiative würde diese Definition aber erstmals ausdrücklich in der Verfassung festgeschrieben. Der

Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»

<p>als die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau definieren.</p>	<p>Gesetzgeber hätte damit ohne weitere Verfassungsänderung keine Möglichkeit, die Eheschliessung auch gleichgeschlechtlichen Paaren zu ermöglichen. Angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung wird im Parlament darüber diskutiert, ob die gesetzlich geregelten Lebensgemeinschaften allen Paaren offenstehen sollen, unabhängig von Geschlecht oder sexueller Orientierung. Die Initiative würde die Möglichkeit jedoch ausschliessen, die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare zu öffnen.</p>
<p>Die Heiratsstrafe gilt auch für eingetragene Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare.</p>	<p>Das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft hat gleichgeschlechtlichen Paaren in verschiedener Hinsicht mit Ehepaaren gleichgestellt. Sowohl bei den Steuern als auch bei den Sozialversicherungen werden die eingetragenen Partnerschaften wie die Ehe behandelt. Dies bedeutet, dass die eingetragenen Paare bei der direkten Bundessteuer ebenfalls von einer Benachteiligung betroffen sein können. Zudem wird die Rentenplafonierung bei der AHV und IV ebenfalls auf sie angewendet. Bei den Sozialversicherungen kommen sie aber auch in den Genuss der verschiedenen Leistungen und Beitragserleichterungen, die auch den Ehegatten zustehen. Insgesamt werden eingetragene Paare somit bei den Sozialversicherungen besser abgesichert als unverheiratete Paare. Die allfällige Aufhebung der Rentenplafonierung bei einer Annahme der Initiative würde Ehepaare und eingetragene Paare daher zusätzlich bevorzugen. Zudem hätte die Aufhebung der Rentenplafonierung für die AHV rund 2 Milliarden Franken Mehrausgaben pro Jahr zur Folge. Da sich der Bund mit knapp 20 Prozent an den Ausgaben der AHV beteiligt, müsste er jährlich rund 400 Millionen Franken mehr zahlen. Den Rest hätte die AHV zu tragen. Der IV würden mit der Aufhebung der Plafonierung jährlich rund 60 Millionen Franken zusätzliche Ausgaben entstehen.</p>