

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



16.318 s Kt. Iv. AG. Abschaffung der Heiratsstrafe

06.302 s Kt. Iv. ZH. Übergang zur Individualbesteuerung

07.305 s Kt. Iv. BE. Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung. Änderung

08.318 s Kt. Iv. BS. Übergang zur Individualbesteuerung

16.3006 n Mo. Nationalrat (FK-NR). Individualbesteuerung auch in der Schweiz. Endlich vorwärtsmachen

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 15. Februar 2018

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR) hat am 15. Februar die im Titel erwähnten vier Standesinitiativen und die Motion der Finanzkommissionen des Nationalrates (FK-NR) vorberaten. Die Standesinitiative Aargau wurde am 29. November 2016 eingereicht. Die Standesinitiativen der Kantone Zürich, Bern und Basel-Stadt wurden am 25. April 2006, am 27. Juni 2008 respektive am 4. Juli 2007 eingereicht, wobei der Ständerat den drei Standesinitiativen am 10. August 2009 Folge gegeben hat, der Nationalrat am 10. September 2009 hingegen nicht. Die Motion der FK-NR wurde am 29. Januar 2016 eingereicht und am 10. März 2016 vom Nationalrat angenommen.

16.318: Der Kanton Aargau fordert den Bund mit einer Standesinitiative auf, die Diskriminierung verheirateter Paare und von Paaren in eingetragener Partnerschaft gegenüber Konkubinatspaaren sowohl in steuer- als auch in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht zu beseitigen.

06.302/ 07.305/ 08.318/ 16.3006: Die Kantone Zürich, Bern und Basel-Stadt fordern vom Bund, für die direkte Bundessteuer und die Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone die rechtlichen Grundlagen für den Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung zu schaffen. Dasselbe Ziel hat die Motion der FK-NR.



Antrag der Kommission

Die Mehrheit der Kommission beantragt mit 7 zu 5 Stimmen, der Standesinitiative des Kantons Aargau, 16.318, keine Folge zu geben. Eine Minderheit (Graber Konrad, Baumann, Bischof, Engler, Föhn, German) beantragt, ihr Folge zu geben.

Die Kommission beantragt mit jeweils 10 zu 1 Stimmen, den Standesinitiativen der Kantone Basel-Stadt, 08.318, Bern, 07.305, und Zürich, 06.302, keine Folge zu geben sowie mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion 16.3006 abzulehnen.

Berichterstattung: Bischof

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Pirmin Bischof

Inhalt des Berichtes

- 1 Texte und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 4. März 2016 zur Motion 16.3006
- 3 Stand der Vorprüfung
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Texte und Begründung

[16.318]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Aargau folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Aargau fordert den Bund mit einer Standesinitiative auf, die Diskriminierung verheirateter Paare und von Paaren in eingetragener Partnerschaft gegenüber Konkubinatspaaren sowohl in steuer- als auch in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht zu beseitigen.

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs. 2

Die Ehe und eingetragene Partnerschaften bilden in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft von zwei Menschen. Sie dürfen gegenüber anderen Lebensformen nicht benachteiligt werden, namentlich nicht bei den Steuern und den Sozialversicherungen.

Begründung: Am 28. Februar 2016 hat das Schweizer Stimmvolk äusserst knapp die Volksinitiative "für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" abgelehnt, welche die Diskriminierung von verheirateten Paaren und Paaren in eingetragener Partnerschaft gegenüber Konkubinatspaaren in steuerlicher und sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht beseitigen wollte. Die Stände haben mehrheitlich zugestimmt. Auch im Kanton Aargau betrug die Zustimmung annähernd 53 Prozent. Hier zeigte der Souverän seinen Willen, den verfassungswidrigen gesetzlichen Zustand aus dem Jahre 1984 vollständig zu beseitigen.

Aus diesem Grund stellte die CVP-Grossratsfraktion am 10. Mai 2016 einen Antrag auf Direktbeschluss, welcher am 21. Juni 2016 vom Grossen Rat für erheblich erklärt worden ist. In Fachkreisen gilt als Grund für das knappe Scheitern der Volksinitiative auf Bundesebene, dass der vorgeschlagene Bundesverfassungstext ausschliesslich die Ehe von Mann und Frau als gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft definierte und weiterhin an der gemeinschaftlichen Besteuerungsform festhielt.

Der jetzt vorgeschlagene Verfassungstext nennt neben der Ehe auch die eingetragene Partnerschaft. Am Prinzip der gemeinschaftlichen Besteuerung hält er fest. Verschiedentlich hat sich die kantonale Finanzdirektorenkonferenz gegen die Individualbesteuerung ausgesprochen, weil sie mit den 1,6 Millionen zusätzlichen Steuererklärungen einen administrativen und finanziellen Mehraufwand für die kantonalen Steueradministrationen bedeutet. In Deutschland, wo Paare die Besteuerungsform wählen können, entscheiden sich 92 Prozent von ihnen für die gemeinsame Besteuerung. Das zeigt, dass die gemeinsame Besteuerung aus familien- und gesellschaftspolitischer Sicht akzeptiert ist. Angesichts der Tatsache, dass sich heute über 75 Prozent der Paare Familienarbeit und Erwerbsarbeit teilen, sollte es keine Rolle spielen, wer von den beiden Elternteilen in welcher Lebensphase wie viel zum gemeinsamen Familieneinkommen beiträgt.

Ebenso sollen die Benachteiligungen bei den Sozialversicherungen beseitigt werden.

[06.302]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Zürich folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesbehörden sollen die gesetzlichen Grundlagen für einen Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung schaffen. Diese Änderung der gesetzlichen Grundlagen soll mindestens für die Einkommenssteuer gelten und auch Antwortmöglichkeiten auf die mit diesem Systemwechsel aufgeworfenen Probleme (z. B. Wahlrecht, Alleinerziehende) vorsehen.



[07.305]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Bern folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird eingeladen, die gesetzliche Grundlage für den Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung zu schaffen. Diese Änderung soll mindestens für die Einkommenssteuern gelten und auch Antwortmöglichkeiten auf die mit diesem Systemwechsel aufgeworfenen Probleme (zum Beispiel Wahlrecht, Alleinerziehende) sowie Vorschläge für eine gleichzeitige Vereinfachung des Steuersystems vorsehen.

[08.318]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Basel-Stadt folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen für den Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung für die direkte Bundessteuer und die Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone zu schaffen. Diese Änderung soll auch Antwortmöglichkeiten auf die mit dem Systemwechsel aufgeworfenen Probleme sowie Vorschläge für eine gleichzeitige Vereinfachung des Steuersystems vorsehen.

[16.3006]

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament im Falle einer Ablehnung der Initiative "für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" am 28. Februar 2016 raschestmöglich eine Gesetzesvorlage für die Individualbesteuerung vorzulegen.

Zur konkreten Modellwahl der Individualbesteuerung für die Schweiz kann der Bundesrat die beiden Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben vorkonsultieren. Damit wird die Kritik des Bundesgerichtes von 1984 an der ungleichen Steuerbelastung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren direkt aufgenommen und vollumfänglich einer gesellschaftlich fortschrittlichen Lösung zugeführt, wie sie in vielen Ländern Europas seit Langem besteht.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 4. März 2016 zur Motion 16.3006

Über die Volksinitiative "für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" wurde am 28. Februar 2016 abgestimmt. Gemäss Wortlaut der Volksinitiative sollte in der Bundesverfassung verankert werden, dass Ehepaare in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden und damit gemeinsam zu besteuern sind. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die Volksinitiative knapp mit 50,8 Prozent abgelehnt.

Hätten Volk und Stände die Volksinitiative angenommen, so wäre ein Wechsel zur Individualbesteuerung ohne erneute Verfassungsänderung nicht mehr möglich gewesen. Mit der Ablehnung der Volksinitiative stehen dem Gesetzgeber aber weiterhin sämtliche Modelle der getrennten oder der gemeinsamen Besteuerung für die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer offen.

Der Bundesrat hat bisher mehrfach versucht, die Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer zu beseitigen. 2008 traten Massnahmen in Kraft, die für einen grossen Teil der betroffenen Zweiverdiener-Ehepaare die Benachteiligung beseitigten. Weitere Anläufe blieben hingegen erfolglos. 2012 gab der Bundesrat letztmals seine Vorschläge zu einer ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung in die Vernehmlassung. Ziel der Vorlage war es, im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte 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. Beim damals vorgeschlagenen Modell "Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung" berechnet die veranlagende Behörde in einem ersten Schritt die Steuerbelastung der Ehepaare wie bis anhin, indem die Einkommen der Ehegatten zusammengerechnet werden. In einem zweiten Schritt nimmt die veranlagende Behörde eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vor, die sich an eine Besteuerung von Konkubinatspaaren, d. h. an eine Individualbesteuerung, anlehnt. Der günstigere der beiden Steuerbeträge wird schliesslich in Rechnung gestellt. Die Stellungnahmen zu dieser Vorlage waren sehr kontrovers und zeigten auf, dass nach wie vor unterschiedliche Vorstellungen über die ideale Besteuerungsform von Ehepaaren bestehen. Insbesondere war strittig, ob die Besteuerung individuell oder gemeinsam zu erfolgen hat.

Auch im Parlament herrscht Uneinigkeit darüber, welches Besteuerungsmodell die Benachteiligung der Ehepaare am zielführendsten aufhebt. Das Parlament hat in den letzten Jahren drei Motions überwiesen, die zur Beseitigung der Heiratsstrafe unterschiedliche Modelle vorschlagen. Während die Motion 04.3276 den Wechsel zur Individualbesteuerung beantragte, verlangte die Motion 05.3299, dass der Gleichbehandlung verheirateter und unverheirateter Paare Rechnung getragen werde, ohne den Wechsel zur Individualbesteuerung zu verhindern. Die dritte Motion (10.4127) verlangte ebenfalls die Beseitigung der Benachteiligung von Verheirateten gegenüber Konkubinatspaaren. In der Motionsbegründung wurde dabei eine Präferenz für die Einführung eines Splittingssystems geäusserst.

Die Beseitigung der Benachteiligung von Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer hat für den Bundesrat nach wie vor eine hohe steuerpolitische Priorität. Er hat sich 2016 zum Ziel gesetzt, sechs Monate nach dem Volksentscheid zur Volksinitiative "für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" einen Richtungssentscheid bei der Ehepaarbesteuerung zu treffen. Sofern keine neue Vernehmlassung notwendig ist, wird er voraussichtlich bis Ende Jahr die entsprechende Botschaft verabschieden. Für diese Vorlage wird der Bundesrat - schon aufgrund der überwiesenen Motions - die Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative analysieren und die Vor- und Nachteile sämtlicher verfassungsmässig zulässigen Modelle, also auch der Individualbesteuerung, nochmals prüfen. Er wird dabei auch die Zielsetzung der Fachkräfte-Initiative beachten, negative Erwerbsanreize im Steuerrecht zu reduzieren. Der Bundesrat kann aus diesem Grund diese Motion im jetzigen Zeitpunkt nicht annehmen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Stand der Vorprüfung

16.318: Die Standesinitiative wurde von der WAK-SR an ihrer Sitzung vom 15. Februar 2018 zum ersten Mal traktandiert.

06.302/ 07.305/ 08.318: Die drei Standesinitiativen wurden von der WAK-SR am 30. Juni 2009 zum ersten Mal traktandiert. Die WAK-SR beantragte mit 6 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen (für die Kt. Iv. 06.302 und 07.305) bzw. mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung (für die Kt. Iv. 08.318), keine Folge zu geben. Die Mehrheit war der Meinung, dass zum damaligen Zeitpunkt wegen einer fehlenden politischen Mehrheit weder der Übergang zur Individualbesteuerung noch zu Splitting-Modellen umsetzbar gewesen wäre. Die Abschaffung der Heiratsstrafe als allgemeines Ziel unterstützte sie. Der Ständerat hingegen gab am 10. August 2009 den Initiativen mit 19 zu 18 Stimmen (06.302/ 07.305) beziehungsweise mit 19 zu 17 Stimmen (08.318) Folge. Die WAK-NR behandelte die Initiativen am 17. August 2009 und gab ihnen mit der gleichen Begründung wie



schon die WAK-SR mit 13 zu 12 Stimmen keine Folge. Der Nationalrat tat es der WAK-NR am 10. September 2009 mit 98 zu 66 Stimmen gleich.

16.3006: Der Nationalrat nahm die Motion am 10. März 2016 mit 92 zu 88 Stimmen bei 6 Enthaltungen an.

4 Erwägungen der Kommission

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass mit der im letzten Jahr an den Bundesrat überwiesenen Motion 16.3044, "Beseitigung der Heiratsstrafe" von Ständerat Pirmin Bischof dem Bundesrat bereits ein Auftrag erteilt wurde. Dieser sei längst in der Verantwortung und habe auch schon eine Vorlage vorbereitet, wolle aber der Steuervorlage 17 Priorität einräumen. Die Mehrheit möchte deswegen die Botschaft des Bundesrates abwarten und nicht parallel dazu in der Kommission an einer Revision arbeiten. Zudem wäre das Instrument der Standesinitiative kaum geeignet, um ein solch komplexes Vorhaben umzusetzen. Aus denselben Gründen gibt die Kommission auch den Standesinitiativen 06.302, 07.305 und 08.318 mit jeweils 10 zu 1 Stimmen keine Folge und lehnt die Motion 16.3006 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Eine Minderheit beantragt, der Standesinitiative Aargau, 16.318, Folge zu geben, um einerseits selbst aktiv werden zu können, falls nötig, und um andererseits Druck auf den Bundesrat auszuüben, rasch mit einer Vorlage ins Parlament zu kommen. Es bestehe klarer Handlungsbedarf und grosser innenpolitischer Druck, vorwärts zu machen.