



25.018

Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen! Volksinitiative

Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage ! Initiative populaire



KELLER-SUTTER KARIN

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Nach der Zeitplanung, die Sie mir übermittelt hatten, wären wir jetzt eigentlich schon seit fünf Minuten mit der Debatte über diese Volksinitiative fertig. Aber eben, wir haben es ja gehört, wir haben ausserordentliche Umstände und sind deshalb froh, dass es noch zu reden gibt.

Sie können sich erinnern, dass der Nationalrat im Herbst 2025 dem Bundesrat gefolgt ist und diese Volksinitiative mit 99 zu 92 Stimmen zur Ablehnung empfohlen hat. Seither, wir haben es mehrfach gehört, hat sich die Ausgangslage verändert, weil die Stimmbevölkerung am 8. März 2026 das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung mit 54,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen hat. Das ist natürlich eine wesentliche Veränderung der Ausgangslage. Das Volk hat sich für eine zivilstandsunabhängige Besteuerung ausgesprochen, und es hat damit auch die Heiratsstrafe auf Bundes- und Kantonsebene abgeschafft. Das Bundesgesetz soll spätestens 2032 in Kraft treten, das wurde in den Übergangsbestimmungen so festgehalten.

Ständerat Ettlín hat bedauert, dass man nur über ein Modell habe abstimmen können. Zum einen ist es so, dass der Bundesrat gehalten ist, nicht Initiativen oder Vorlagen vors Volk zu bringen, die sich widersprechen. Wir bringen nicht am gleichen Tag eine Vorlage "Ja zum EU-Beitritt" und eine Vorlage "Nein zum EU-Beitritt"; das ist nicht der Fall. Zum andern war es auch so, dass die verschiedenen Vorlagen unterschiedlich reif waren. Ich möchte hier auch etwas dem Mythos entgegentreten, man habe das aus politischen Gründen verzögert; Frau Ständerätin Binder hat das auch gesagt.

Was ist die Realität? Die Realität ist, dass in der Legislaturplanung 2019–2023 dem Bundesrat der Auftrag erteilt wurde, eine Vorlage zur Individualbesteuerung auszuarbeiten. Dieser Entscheid ist 2020 ergangen. Der Bundesrat hat 2022 eine Vernehmlassung zu dieser Frage durchgeführt. 2021, also noch vorher, wurde die Volksinitiative der FDP-Frauen zur Individualbesteuerung eingereicht. Dieser Legislaturauftrag des Parlamentes wurde dann gleichzeitig als indirekter Gegenvorschlag verwendet. Und im März 2024 wurde die Volksinitiative der Mitte eingereicht. Es war also gar nicht möglich, die Vorlagen gleichzeitig zu behandeln, da die eine Initiative drei Jahre vorher eingereicht wurde.

Wenn man jetzt auch sagt, wie beispielsweise Ständerat Ettlín, es sei einfach um die Frage der Heiratsstrafe gegangen, so verweise ich auf die Vox-Analyse zur Abstimmung vom 8. März über die Individualbesteuerung. Diese hat ein ganz anderes Bild ergeben. Für viele Ja-Stimmenden standen nämlich gesellschaftliche Argumente im Vordergrund. Am häufigsten wurden die Gleichstellung sowie die Gleichbehandlung verschiedener Lebensformen genannt. Nur 9 Prozent, zu diesen gehöre ich übrigens unter anderem auch, wollten die Abschaffung der Heiratsstrafe. Ich habe ja immer auch etwas fiskalisch argumentiert. Und wenn man noch schaut, wie die Pro-Argumente durch die Stimmenden bewertet wurden, sieht man, dass die Aussage, es sei richtig, dass Verheiratete und Unverheiratete mit gleichem Einkommen gleich besteuert werden, das wichtigste Argument war. Es erhielt mit 80 Prozent die breiteste Zustimmung. Etwas weniger verbreitet, aber noch mehrheitlich unterstützt wurde das Argument, dass die Individualbesteuerung die Gleichstellung von Frau und Mann fördere, indem sie es attraktiver mache, dass beide Partner arbeiten. Ich war ja nicht in einem Sabbatical, (*Heiterkeit*) ich war ja in dieser Abstimmung präsent, und ich habe mich mit Personen, die dafür waren, und solchen, die dagegen waren, auseinandergesetzt. Dieses Gleichstellungsargument war tatsächlich sehr stark. Die Volksinitiative, die Sie heute beraten, möchte aber in der Verfassung verankern, dass Ehepaare zumindest für die direkte Bundessteuer weiterhin gemeinsam besteuert werden, indem die Einkommen der beiden Partner zusammengerechnet werden müssen. Das Gesetz soll dann dafür sorgen, dass Ehepaare bei der direkten Bundessteuer gegenüber unverheirateten Steuerpflichtigen nicht benachteiligt werden.

**AB 2026 S 449 / BO 2026 E 449**

Zunächst möchte ich kurz in Erinnerung rufen, welche Aufträge die Volksinitiative konkret beinhaltet. Wird sie angenommen, müssen gemäss den Übergangsbestimmungen die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen zur direkten Bundessteuer spätestens drei Jahre nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft treten. Die Grundnorm der Volksinitiative schreibt aber nicht vor, welches Modell der gemeinsamen Besteuerung umzusetzen wäre. Ich habe mindestens in den Beratungen in den Kommissionen hierzu verschiedene Meinungen gehört. Infrage kämen ein Vollsplitting, ein Teilsplitting und auch eine alternative Steuerberechnung. Für die konkrete Ausgestaltung bedarf es jedenfalls dann einer Mehrheit im Parlament. Ein solches Gesetz würde wiederum dem Referendum unterstehen und müsste auch wieder eine Mehrheit der Stimmbevölkerung überzeugen.

Falls ein entsprechendes Gesetz diese Hürden nicht schafft, muss der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin auf dem Verordnungsweg zwingend eine alternative Steuerberechnung bei der direkten Bundessteuer für Ehepaare einführen. Das wäre also offensichtlich der Wille der Initiantinnen und Initianten, aber das heisst nicht, dass alle, die die Initiative befürworten, hier die gleiche Meinung haben. Dabei wäre der Bundesrat an den Tarif und die Abzüge gebunden, die das Gesetz für unverheiratete Personen heute vorsieht. Dennoch bleiben dabei auch gewichtige Gestaltungsmöglichkeiten, namentlich die technische Ausgestaltung der alternativen Steuerberechnung, der anwendbare Tarif bei unverheirateten Paaren mit Kindern und die mögliche Aufhebung des Verheirateten- und Zweiverdienerabzugs.

Warum lehnt der Bundesrat die Initiative ab? Erstens hat sich der Bundesrat, das wissen Sie, stets dafür ausgesprochen, die Heiratsstrafe abzuschaffen. In diesem Punkt gibt es keine Differenz zwischen der Initiative und der Haltung des Bundesrates. Aber Sie wissen – es wurde auch verschiedentlich erwähnt –, dass es sehr viele Versuche gab, die Heiratsstrafe abzuschaffen. Sie wurden immer abgelehnt, übrigens auch von den Kantonen; letztmals wurde die alternative Steuerberechnung 2018 durch die Kantone abgelehnt.

Die Initiative und der Volksentscheid – hier greife ich auf die Argumente des Bundesrates vom 8. März 2026 zurück – sind nicht vereinbar. Die Stimmbevölkerung hat sich, wie gesagt, mit über 54 Prozent für die Individualbesteuerung ausgesprochen. Würde nun auch die Initiative angenommen, entstünde eine rechtlich komplexe Situation, die sich nur schwer lösen liesse; ich komme darauf zurück.

Der Bundesrat hat sich allerdings bereits vor dem Volksentscheid gegen die Volksinitiative der Mitte-Partei ausgesprochen. Er ist klar der Meinung, dass die Frage der Art der Besteuerung nicht in die Verfassung gehört. Ob individuell oder gemeinsam besteuert wird, hat aus Sicht des Bundesrates keinen Verfassungsrang. Er hat damals auch die Initiative der FDP-Frauen abgelehnt, weil er dem Gesetzgeber in diesem Bereich einen Spielraum belassen will und den Zivilstand nicht als Grundlage der Besteuerung in der Verfassung verankern möchte. Ich hoffe, Herr Pamini als Steuerexperte ist damit einverstanden.

Zweitens würde die Initiative auf Bundesebene zwar Mehrbelastungen von Ehepaaren gegenüber unverheirateten Paaren abschaffen, jedoch verheiratete und unverheiratete Paare steuerlich weiterhin ungleich behandeln; wir erinnern uns, das war ein wichtiges Argument in der anderen Abstimmung. Damit würde auch die heute in gewissen Konstellationen bestehende Benachteiligung unverheirateter Personen gegenüber Ehepaaren – im heutigen System ist das der sogenannte Heiratsbonus – weiterbestehen oder unter Umständen sogar verstärkt.

Drittens weist der Bundesrat darauf hin, dass auch Modelle mit gemeinsamer Besteuerung gewisse Grenzen haben. Ein Vollsplitting – vorausgesetzt, der Splittingvorteil kommt ausschliesslich Ehepaaren zugute – würde die Forderungen der Volksinitiative zwar vollumfänglich erfüllen und die Heiratsstrafe zumindest auf Bundesebene vollständig beseitigen, gleichzeitig jedoch den Heiratsbonus verstärken. Das Ergebnis wäre, dass unverheiratete Personen je nach Konstellation deutlich höhere Steuern bezahlen würden als Ehepaare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen.

Andere Modelle der gemeinsamen Besteuerung würden die Forderungen der Volksinitiative hingegen nur teilweise erfüllen. So blieben beim Teilsplitting Mehrbelastungen für Ehepaare mit gleichmässiger Einkommensaufteilung gegenüber unverheirateten Paaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen bestehen. Um der Initiative gerecht zu werden, müsste man voraussichtlich einen Abzug für Verheiratete vorsehen; vollständig beseitigen lassen sich diese Ungleichbehandlungen damit jedoch nicht.

Bei der sogenannten alternativen Steuerberechnung wiederum, wie sie sich zumindest das Initiativkomitee gemäss Argumentarium wünscht und wie sie der Bundesrat auf dem Verordnungsweg sicherstellen müsste, würde bei gewissen Ehepaaren im Ergebnis gerade keine Zusammenrechnung der Einkünfte mehr erfolgen, wie es die Initiative im Wortlaut eigentlich verlangen würde. Daraus ergibt sich auch, dass bei der alternativen Steuerberechnung Einverdiener-Ehepaare im Vergleich zu Zweiverdiener-Ehepaaren bei gleichem Ge-



samteinkommen höher besteuert würden, zumindest ab einem gewissen Einkommen. Das ist logisch; denn die Heiratsstrafe findet ja nicht dort statt, wo kein Geld verdient wird, sondern dort, wo das Zweiteinkommen die Progression verstärkt. Der Grund ist, dass Zweiverdiener-Ehepaare, anders als Einverdiener-Ehepaare, neu von der individuellen Steuerberechnung profitieren würden. Das war ja eine Konstellation, wie sie die Gegnerinnen und Gegner der Individualbesteuerung kritisiert haben, aber wir hätten hier bei der alternativen Steuerberechnung die gleiche Konstellation.

Damit landen wir letztlich bei einem systeminhärenten Konflikt, einem Zielkonflikt. Man kann in einem progressiven Steuersystem nicht beides gleichzeitig haben; man kann nicht Einverdiener- und Zweiverdiener-Ehepaare sowie gleichzeitig verheiratete und unverheiratete Paare gleichstellen. Es gilt "entweder oder". Der volkswirtschaftliche Vorteil der Individualbesteuerung aber wäre, dass sie die Erwerbsanreize stärker erhöhen würde.

Als vierten Punkt weise ich nochmals darauf hin, dass die Initiative die Heiratsstrafe nur auf Bundesebene abschaffen würde. Die auch auf kantonaler Ebene teilweise noch bestehende Benachteiligung von Ehepaaren, namentlich von Ehepaaren mit Kindern, würde sie nicht beseitigen, weil die Initiative eben nur die direkte Bundessteuer betrifft. Das ist übrigens auch ein Grund, warum die Erwerbsanreize mit der Individualbesteuerung höher wären, denn die Individualbesteuerung, so wie sie gutgeheissen wurde, würde eben auch für die kantonalen Steuern gelten. Und es ist eigentlich so, dass praktisch alle kantonale Steuern bezahlen, aber nicht alle Bundessteuern. Von daher ist die Bedeutung der Individualbesteuerung auf kantonaler Ebene eigentlich grösser als auf Bundesebene.

Noch kurz ein Wort zu den finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand: Wenn der Bundesrat die Initiative mit der alternativen Steuerberechnung umsetzen müsste, wäre gemäss bisheriger Schätzung beim Bund mit Mindereinnahmen von grob 700 Millionen bis 1,4 Milliarden Franken zu rechnen. Zum Vergleich: Bei der Individualbesteuerung haben wir aufgrund der damals verfügbaren Datenbasis mit Steuerausfällen von rund 630 Millionen Franken gerechnet. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass diese Schätzungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstanden sind und dass sie sich auch auf verschiedene Grundlagen beziehen; entscheidend wäre ja dann der Zeitpunkt der Umsetzung.

Wichtiger scheint mir folgender Punkt zu sein: Würde man die Ausfälle bei der alternativen Steuerberechnung ähnlich tief halten wollen wie bei der Individualbesteuerung, wäre dies nur möglich, wenn man nicht nur die heutigen zivilstandsabhängigen Abzüge abschaffen, sondern zugleich auch die Anwendung des günstigen Elterntarifs für unverheiratete Personen mit Kindern streichen würde – und dies wäre dann eine soziale Frage, die sicherlich sehr umstritten wäre. Es käme also zwangsläufig zu Mehrbelastungen, etwa von Alleinerziehenden. Bei den Splittingmodellen wiederum ist mit höheren Steuerausfällen zu rechnen, gestützt auf die geltenden Tarife. Also je höher der Splittingfaktor, desto höher wären auch die Steuerausfälle, oder mit anderen Worten: Das

AB 2026 S 450 / BO 2026 E 450

Vollsplitting würde Ausfälle in einer Bandbreite von 2,5 bis 3 Milliarden Franken bedeuten. Das würde dann wegen des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer natürlich auch weniger Erträge für die Kantone bedeuten. Es gäbe dann Mindereinnahmen von etwa einer halben Milliarde Franken für die Kantone.

Ich komme noch zu den rechtlichen Fragen. Wenn die Initiative der Mitte in einer Volksabstimmung angenommen würde, ergäbe sich ein Widerspruch zwischen dieser neuen Verfassungsbestimmung und dem bereits vom Volk angenommenen Bundesgesetz über die Individualbesteuerung. Die Individualbesteuerung wäre damit verfassungswidrig, allerdings nur auf Bundesebene, also nur in Bezug auf die direkte Bundessteuer. Das macht die Sache ja dann so kompliziert. Die kantonalen Steuern sind von der Initiative nicht betroffen, weshalb für diese das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung relevant bliebe.

Ich möchte betonen, dass der Bundesrat das auf Seite 19 seiner Botschaft unter Ziffer 3.3.1 bereits ausgeführt hat. Wir haben Ihnen auch in der Kommission Ausführungen zu den rechtlichen Auswirkungen einer möglichen Annahme der Initiative gemacht. Herr Ständerat Bischof hat gesagt, es wäre dann nicht kompliziert, man könne einfach die Verordnung ändern. Ja, betreffend die direkte Bundessteuer könnte man diese alternative Steuerberechnung einführen, aber wir können das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) nicht in einer Verordnung ändern. Ich zitiere hierzu das Fazit des Berichtes in Erfüllung des Auftrags der WAK-S, den Sie bekommen haben: "Die Auswirkungen der Volksinitiative beschränken sich auf die direkte Bundessteuer. Da der Bundesrat das StHG nicht per Verordnung ändern kann, käme bei den kantonalen Steuern das 2032 geltende StHG zur Anwendung." Das würde natürlich den Gesetzgeber vor erhebliche Herausforderungen stellen.

Ich kann Ihnen einfach sagen: Ich war am 22. Mai an der Plenarversammlung der Finanzdirektorenkonferenz, und die Finanzdirektoren fürchten sich vor diesem Szenario. Natürlich gibt es auch die Pflicht zur Steuerhar-



monisierung, aber das ist dann kein Zwang. Also was passiert dann konkret? Der Bundesrat könnte zwar diese Verordnung ändern, und er hätte dafür drei Jahre Zeit. Wenn Sie die Änderung der Verordnung nicht wollen, müssen Sie innerhalb dieser drei Jahre das Gesetz ändern, auch das StHG. Sie müssten also auch ein relativ hohes Tempo haben. Sie könnten dann allenfalls die Individualbesteuerung im StHG wieder ausser Kraft setzen oder überschreiben, das wäre aber auch wieder referendumsfähig. Also das tönt eigentlich nach einem Perpetuum mobile, und das bedeutet einfach, dass die Diskussionen weitergehen. In diesen Diskussionen war es immer knapp. Es gab immer zwei Lager, die sich in dieser Frage gegenüberstanden.

Und vielleicht noch etwas, Herr Ständerat Bischof: Sie haben gesagt, die Individualbesteuerung verstosse gegen die Steuerhoheit der Kantone. Das ist natürlich nicht der Fall. Die Steuerhoheit der Kantone ist verfassungsmässig in Bezug auf die Tarifhoheit garantiert. Aber der Bund schreibt ja im StHG den Kantonen verschiedene Steuern vor: Vermögenssteuer, Einkommenssteuer. Daher kann man auch die Individualbesteuerung vorschreiben. Das ist keine Verletzung der Steuerhoheit. Aber in den Tarifen sind die Kantone frei, und diese Diskussionen müssen dann die Kantonsparlamente führen und allenfalls auch das Volk.

Dann hat Herr Ständerat Schmid noch das Inkrafttreten des Gesetzes über die Individualbesteuerung angesprochen. An ebendiesem 22. Mai 2026, als ich bei der Finanzdirektorenkonferenz war, hat sich die Finanzdirektorenkonferenz dafür ausgesprochen, die Frist auszuschöpfen. In der Übergangsbestimmung des Bundesgesetzes über die Individualbesteuerung steht, dass die Inkraftsetzung spätestens 2032 erfolgen soll. Wir haben bei den Kantonen eine Konsultation durchgeführt, damit der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmen kann. Die Kantone möchten, dass wir diese Frist ausreizen. Sie fürchten etwas das folgende Szenario: Was passiert, wenn sie letztlich verschiedene Veranlagungen durchführen müssen, also eine Veranlagung bei der direkten Bundessteuer nach der alternativen Steuerberechnung und dann eine Veranlagung bei der Staatssteuer nach der Individualbesteuerung? Das wird dann schon relativ komplex. Ich hoffe deshalb, dass wir möglichst im November abstimmen können. Es wäre auch der Wunsch der Kantone, dass man hier schnell Klarheit schafft.

Ich fasse zusammen:

1. Das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung ist mit der Zustimmung der Stimmbevölkerung gültig zustande gekommen und würde seine Gültigkeit auch dann behalten, wenn die Mitte-Initiative angenommen würde. Es tritt spätestens 2032 in Kraft. Der Bundesrat hat keine Kompetenz, das Inkrafttreten aufzuschieben, weil dies in der Übergangsbestimmung geregelt ist.
2. Ohne rechtzeitige gesetzgeberische Klärung – also durch das Parlament und allenfalls erneut durch die Stimmbevölkerung – würde spätestens ab 2032 eine widersprüchliche Rechtslage entstehen. Beim Bund müsste für Ehepaare eine alternative Steuerberechnung gelten, in den Kantonen hingegen die Individualbesteuerung.
3. Der Bundesrat könnte diese Kollision von sich aus nicht auflösen, da er mit der Übergangsbestimmung in der Verfassung nur im Bereich der direkten Bundessteuer via Verordnung handeln könnte. Er hätte keine Kompetenz, zugleich auch das Steuerharmonisierungsgesetz anzupassen, das für die Kantone die Individualbesteuerung vorsieht. Mit anderen Worten: Die Verantwortung läge dann beim Parlament.

Um ein Auseinanderklaffen der Besteuerung auf Bundesebene und derjenigen auf Kantonsebene zu verhindern, müsste das Parlament rechtzeitig die gesetzlichen Bestimmungen entsprechend anpassen. Es müsste faktisch versuchen, den einen Volksentscheid wieder ausser Kraft zu setzen. Ich sage nicht, dass das nicht machbar wäre. Die Frage ist, ob das dann auch gelingt, also ob eine entsprechende Gesetzesanpassung im Parlament eine Mehrheit findet, ob es zu einem Referendum kommt und ob das Volk dem auch zustimmt.

Mit anderen Worten: Eine Annahme der Volksinitiative würde erhebliche Unsicherheiten schaffen, insbesondere für die Kantone. Sie müssten nämlich weiterhin sicherstellen, dass sie ab 2032 in der Lage wären, die Individualbesteuerung auf kantonaler Ebene umzusetzen. Mit den entsprechenden Arbeiten können sie ja nicht einfach zuwarten, bis ein allfälliges neues Gesetz die Hürde im Parlament und beim Volk nimmt und das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung ablöst.

Ich empfehle Ihnen deshalb, dem Bundesrat und der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen und die Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.