



## **Forum Familienfragen 2014: Familien Steuern über Steuern? 12. Juni 2014, Bern**

### **Referat 1 (Text): „Ganz anders – oder doch nicht?“ Historische Perspektiven auf die Steuerung von Familienformen**

Prof. em. Dr. Regina Wecker

#### **1. Einleitung**

«Steuern sind i.d.R.» – so steht es in Wikipedia – «die Haupteinnahmequelle eines modernen Staates und das wichtigste Instrument zur Finanzierung seines territorial abgegrenzten Staatswesens und anderer (supranationaler) Aufgaben. Durch die finanziellen Auswirkungen auf alle Bürger und die komplexe Steuergesetzgebung sind Steuern und andere Abgaben ein fortdauernder politischer und gesellschaftlicher Streitpunkt.» Das gilt insbesondere für die Schweiz, da über Steuervorlagen abgestimmt wird. Und da jede Art der Besteuerung von gesellschaftlichen Modellen und individuellen Situationen ausgeht – auch wenn das von Initianten der Änderungsvorschläge manchmal bestritten wird – führt die Diskussion oft zu einer Auseinandersetzung um ein Gesellschaftsmodell, um politische Positionen. Im Zusammenhang mit der Ehegattenbesteuerung ist das fraglos auch eine Diskussion um die Familien- und Geschlechterordnung. Und die ist schon aufgrund der unterschiedlichen Familienformen meist eine schwierige und emotionale Diskussion. Es ist aber nicht neu, dass Familienstrukturen so unterschiedlich sind. Das möchte ich als Einstimmung mit einigen Fotos zeigen. Insbesondere die Grösse der Familie variierte stark. In den Städten und im bürgerlichen Milieu waren 2- 4 Kinder die Regel, ebenso in der Industriearbeiterschaft, auf dem Lande waren Kinder als Hilfskräfte willkommen und nicht nur eine finanzielle Belastung.

Oft sind auf den Fotos der Familien aber auch die Dienstmädchen oder Mägde und Knechte mit abgebildet, weil sie noch als Teil der Familie galten.

#### **2. Steuern und Abgaben**

##### *Indirekte Steuern*

Die Einkommenssteuer, die heute sicher in den folgenden Referaten eine wichtige Rolle spielen wird, ist historisch eine relativ junge Steuer. Zunächst finanzierten die Kantone ihre Ausgaben durch indirekte Steuern, Abgaben oder Zölle, d.h. Abgaben an den Toren der Stadt, Abgaben für das Mahlen von Mehl, für das Schlachten von Vieh oder für bestimmte Lebensmittel, auch Bussen oder dann, in prekären Situationen oder Notlagen, auch Abgaben auf Vermögen.

##### *Einkommenssteuern*

England war das erste Land, das diese Steuerform einführte. In der Schweiz wurde sie erstmals im Kanton Basel-Stadt im Jahre 1840 eingeführt. Andere Kantone folgten erst viel später und blieben für ihre Einnahmen bei den indirekten Steuern und den Abgaben.

### *Entwicklung in den Kantonen*

Wo es – wie in Basel – Einkommensteuern gab, versuchte man diese der Lebenssituation der Bevölkerung anzupassen, also gerecht zu sein – was immer auch das heisst. So setzte man in Basel-Stadt eine Einkommensgrenze fest, unterhalb der Personen von Steuern befreit waren und zwar je unterschiedlich für Ledige und für Verheiratete plus Verwitwete. Später unterschied man noch zwischen Verheirateten und Verwitweten – Verwitweten wurde ein höherer Freibetrag zugestanden. Der Freibetrag war an einem fiktiven Existenzminimum orientiert, das sogar über dem normalen Einkommen eines Fabrikarbeiters lag. Eine Familie konnte also überhaupt nur überleben, wenn die Ehefrau und die Kinder ebenfalls zum Einkommen beitrugen.

### *Kämpfe und Entwicklungen im Bund*

Dass neben den Kantonen auch der Bund nach der Gründung des Bundesstaates 1848 Einkommenssteuern erheben wollte, war bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Schweiz hoch umstritten. Man gewährte nur in besonderen Notsituationen, etwa im Ersten Weltkrieg, Sondersteuern, die immer als Notrecht definiert waren. Während ausserordentliche Kriegssteuern dann vom Stimmvolk jeweils gut geheissen wurden, wurden permanente Bundessteuern abgelehnt. In diesen Abstimmungskämpfen kamen die Befürworter einer dauernden Bundessteuer aus dem linken Lager, während die bürgerlichen Parteien einmalige Einkommens- und Vermögensabgaben bzw. Konsumsteuern (auf Tabak, auf Wertschriften etc.) befürworteten.

Noch 1953 führte die Ablehnung der Vorlage zur Neuordnung der Bundesfinanzen und die Überführung der als Notrecht legitimierten sog. Wehrsteuer ins ordentliche, verfassungsmässig verankerte Bundesrecht zum Rücktritt des sozialdemokratischen Bundesrates Max Weber. Vergeblich hatte Bundesrat Weber appelliert, die direkte Bundessteuer im Hinblick auf den zusätzlichen Finanzbedarf der AHV zu verabschieden, da man ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen Ausbau der AHV plante. Die Vorlage scheiterte in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953 erneut.

Erst 1958 war dann eine Vorlage erfolgreich, bei der man gegenüber dem Entwurf von 1953 die Progression in der Einkommenssteuer reduzierte und den Finanzausgleich zwischen den Kantonen einführte. Durch diesen wurde die Bundessteuer zu einem Instrument der interkantonalen Redistribution.

Bundessteuern blieben aber weiterhin umstritten, wie Initiative «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer» vom 2. November 1994 zeigt.

### **3. Familienbesteuerung/Ehegattenbesteuerung: ein Zwischenfazit**

Sowohl in den Kantonen, wie auch bei der schliesslich bewilligten Bundessteuer galt das Prinzip der Besteuerung der Familie, das heisst die Einkommen von Mann und Frau wurden gemeinsam versteuert. Zwar wurden Fragen der Gerechtigkeit von Steuern – und Steuererechtigkeit ist eines der wichtigsten Prinzipien einer modernen Staatsführung – immer wieder diskutiert. So plädierte der Nationalökonom und spätere Basler Regierungsrat Fritz Mangold in einer ausführlichen Schrift zur Frage der Basler Staatseinnahmen 1905 vehement dafür, bei einer nächsten Revision des Steuergesetzes doch für Verheiratete **mit** Kindern einen höheren Freibetrag anzusetzen als für Kinderlose. Mangold, auch auf Bundesebene später einer der führenden Sozialpolitiker, der sich in verschiedenen Positionen für die wirtschaftliche Verbesserung der Lage der Arbeiterbevölkerung einsetzte, verliert kein Wort über die Frage der Ehegattenbesteuerung. Und so viel ich sehen konnte, gibt es auch später in den anderen Kantonen keine Diskussion darüber. (zu den Gründen s.u.)

Auf Bundesebene ist meines Wissens der Vorstoss der Luzerner Nationalrätin Josi Meier

1981 der erste, der diese Frage betrifft. Wortlaut des Postulates vom 8. Oktober 1981:

«Das noch geltende Wehrsteuerrecht (wie die Bundessteuer ja noch lange genannt wurde) benachteiligt – [...] die Ehepaare gegenüber unverheirateten Paaren mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Der Bundesrat wird eingeladen, im Hinblick auf kommende Revisionsvorlagen und das zukünftige Steuerharmonisierungsgesetz den Räten Bericht und Antrag für eine Familienbesteuerung vorzulegen, welche die bestehende Diskriminierung aufhebt und für Verheiratete mit Kindern anstelle geringfügiger Abzüge einen den Familienlasten angemessenen Spezialtarif einführt.» Es folgen verschiedene Postulate und Motionen mit dem gleichen Ziel, die Ungleichbehandlung von Konkubinatspartnern und Ehepaaren aufzuheben, z.B. die Motion Frick 1994.

Warum kam es erst so spät zu dieser Diskussion und warum ist die Frage – wenn auch modifiziert – immer noch hängig? Zunächst einmal musste das Steuerrecht nicht den Anspruch der Steuergerechtigkeit zwischen zwei Lebensformen in dieser Angelegenheit erfüllen: Das Konkubinat blieb ja bis in die Mitte der 1970er Jahre in 14 Kantonen (Deutschschweiz und Wallis) verboten, in den 80er Jahren noch in sechs Kantonen; das letzte dieser Gesetze wurde 1996 im Wallis abgeschafft. Die Abschaffung des Konkubinatsverbots hat also erst diese Forderung als Gleichstellungsforderung gegenüber beiden Formen des Zusammenlebens hervorgebracht. Auch nach der Abschaffung des Verbots, war das Konkubinat noch lange keine geachtete oder gar gleichwertige Form des Zusammenlebens.

Dass man nun aber beide Eheleute nicht als Einzelpersonen und getrennt besteuern wollte, wurde zunächst mit dem Argument begründet, dass der gemeinsame Haushalt ökonomische Vorteile verschaffe. Es hatte aber ebenso mit der Vorstellung von der Einheit der Familien, dem Mann als Haupt der Familie und der beschränkten Rechtsfähigkeit von Frauen zu tun: schliesslich dauerte die eheliche Vormundschaft und die Verantwortung des Mannes über die Familienfinanzen bis zur Einführung des neuen Eherechts 1988. Vorher war z.B. die Einwilligung des Ehemannes zur Aufnahme von Lohnarbeit erforderlich und im ordentlichen Güterstand war er für die Verwaltung des Vermögens allein zuständig. Zudem wurden heftige Diskussionen darüber geführt, ob eine Ehefrau erwerbstätig sein sollte. Insbesondere in Zeiten der Arbeitslosigkeit der 1930er Jahre gab es Versuche mit den sog. Doppelverdienerinitiativen, die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen zu verbieten. Sie wurden zwar nicht realisiert, aber zeigen doch eine Haltung gegenüber der Erwerbstätigkeit von Ehefrauen, die wohl sehr typisch ist: zwar war es gerade in der Schweiz für weite Kreise der Bevölkerung nicht möglich, von einem Lohn zu leben, eine Verbesserung der Lebensbedingungen aber versuchten auch Gewerkschaften allein über die Erhöhung der Männerlöhne zu erreichen. Damit verfestigte man die Vorstellung, dass es schlecht für die Familie sei, für die Kinder, den Ehemann und den Haushalt und letztlich auch nicht ökonomisch sinnvoll, wenn die Ehefrau erwerbstätig wäre. Es resultierte insgesamt die Vorstellung von Zweitrangigkeit von Fraueneinkommen, Frauenberufsbildung und Frauenberuf, der wohl noch heute – wenn auch in anderer Form – weiterlebt: niedrigere Frauenlöhne, weniger Investitionen in Ausbildung von Frauen, Teilzeitarbeit als Möglichkeit, Familie und Beruf zu verbinden – und dies meist nur auf Frauen fokussiert.

#### **4. Die Initiative «Für die Familie» 1945**

Steuern sind e i n e Form, die wirtschaftlichen Bedingungen von Personen zu beeinflussen, Zuwendungen oder Lebenshilfen, Lohnzusätze oder Kinderzulagen sind weitere Formen. Hier kommt der 1945 verabschiedeten Initiative «Für die Familie» weitreichende Bedeutung zu. Kinderzulagen gab es seit 1916 nur für die Mitarbeiter der Bundesverwaltung. In den 1930er Jahren entstanden dann die ersten Ausgleichskassen der privaten Unternehmen, die Kinderzulagen ausrichteten, aber es gab auch Betriebe, die direkte Lohnzulagen auszahlten. Die Mehrheit dieser Betriebe war übrigens in der Westschweiz domiziliert. Die von der katholisch konservativen Partei 1942 eingereichte Initiative verlangte nun, diese Kassen und damit

die Auszahlung von Kinderzulagen an alle Arbeitnehmer verbindlich vorzuschreiben. In der Diskussion um diese Zulagen dominierte die Vorstellung, mit einer Zahlung an die erwerbstätigen Männer den Frauen die Aufgabe der Erwerbstätigkeit zu erleichtern.

### *Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung*

Um aber die Akzeptanz und Attraktivität der Initiative zu erhöhen, die bei linken Kreisen nicht unumstritten war, nahm der Bundesrat in seinem Gegenvorschlag ein Postulat wieder auf, das seit der Jahrhundertwende von der Arbeiterbewegung aufrecht erhalten wurde: eine Mutterschaftsversicherung, d.h. die finanzielle Absicherung der acht Wochen, in denen Frauen aufgrund des Arbeitsrechts vor und nach der Geburt mit einem Arbeitsverbot belegt waren. Die ursprüngliche Initiative hatte diese Forderung nicht enthalten.

Dieser Gegenvorschlag fand in der Volksabstimmung 1945 eine breite Mehrheit. Allerdings waren die Forderungen damit bekanntlich noch nicht verwirklicht. Die Familienzulagen hatten es gegenüber der Mutterschaftsversicherung leichter, allerdings blieben die Familienausgleichskassen weitgehend kantonal und privat geregelt. Erst 2006 schuf ein Bundesgesetz die Grundlage für eine Harmonisierung. Vorstösse für eine Mutterschaftsversicherung scheiterten 1984, 1987 und 1999. Erst 2004 kam eine Lösung im Rahmen der Erwerbsersatzordnung zustande.

### **5. Fazit: «Ganz anders – oder doch nicht?»**

Ich habe Sie nun durch die Geschichte von Steuern und Zulagen geführt und es bleibt die Frage, was heute noch relevant ist? Und wie weit steuern Steuern denn noch? Und was hat das mit der historischen Entwicklung zu tun?

Als Zwischenfazit hatte ich festgehalten, dass aus der relativ neuen bürgerlichen Ideologie des 20. Jahrhunderts, dass die Frau „ins Haus gehöre“ insgesamt eine Vorstellung von Zweitrangigkeit von Fraueneinkommen, Frauenberufsbildung und Frauenberuf resultierte, die wohl noch heute – wenn auch in moderaterer Form – weiterlebt: weiterhin niedrigere Frauenlöhne, weniger Investitionen in Ausbildung von Frauen, Beschränkung von Frauen auf wenige sog. Frauenberufe, Teilzeitarbeit als Möglichkeit Familie und Beruf zu verbinden. Wenn nun Paare die Familiensteuern «optimieren» und auf Erwerbsarbeit eines Partners verzichten oder sie auf ein Minimum beschränken, um nicht in die ungünstige Progressionsstufe zu kommen, so ist das eine direkte Folge des Prinzips der Ehepaarbesteuerung, eine «Steuerung» also. Dass dann allerdings die Frau reduziert und nicht der Mann oder beide zu gleichen Teilen und damit eine antiemanzipatorische Wirkung entsteht, so kann das nicht der Ehegattenbesteuerung angelastet werden. Steuerlich wäre es ja gleich ob Mann oder Frau reduziere.

Vielmehr wäre das einerseits Folge eines langanhaltenden und immer wieder neu und anders gespeisten Diskurses, über die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, über die Problematik der Erwerbstätigkeit von Müttern, die reale Schwierigkeit für Männer, Teilzeitstellen zu finden oder finden zu wollen, aber auch die Tatsache, dass Frauen weniger verdienen. Daraus kann man schliessen, dass das System der Ehepaarbesteuerung und die familiäre Arbeitsteilung beide auf den gleichen gesellschaftlichen Vorstellungen beruhen, dass nämlich die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen und Müttern unerwünscht oder zumindest gesellschaftlich problematisch ist.

Emotional anrührende Abbildungen von Kindern auf Abstimmungsplakaten sollen auf Familienkonzeptionen im weitesten Sinn hinweisen, argumentiert wird dann aber meist mit ökonomischen Überlegungen.

Bei der Konzeption der Familienzulagen war es in den Anfängen die Vorstellung, die Familie mit Kindern, der ein Mann als (Allein-) Ernährer vorstand, zu begünstigen. Die Zulagen sollten dazu beitragen, dass die Ehefrau die Erwerbsarbeit aufgeben konnte. Durch die verschiedenen Revisionen, insbesondere dem Prinzip „ein Kind – eine Zulage“ also die Ausrichtung auf das Kind, sind viele der anfänglichen Unzulänglichkeiten beseitigt worden. Als Ergebnis dieser historischen Entwicklung könnte man es werten, dass diese Zulagen als Einkommensbestandteil behandelt werden. Die Diskussion im Nationalrat vor gut einer Woche im Zusammenhang mit der CVP-Initiative hat gezeigt, dass der Nationalrat nicht bereit war, die Zulage von den Steuern zu befreien.

Wer in diesem Bereich legislieren und Änderungen herbeiführen will, wird sofort Gegner und Gegenpositionen auf den Plan rufen, die der abstrakten Definition «Familie» je andere Bedeutungen, Werte und Aufgaben zuschreiben.

In der Familieninitiative 1945 las man für «Familie» folgende Definition:

«Die Familie als Grundlage von Staat und Gesellschaft genießt in ihrer Gründung und in ihrem Bestand den Schutz des Bundes. Ihre Rechte und Bedürfnisse sind in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in besonderer Weise zu berücksichtigen.» Und damit war klar die «eheliche Familie gemeint».

Im Vorschlag der CVP- Initiative «gegen die Heiratsstrafe und für Familie» heisst es im Beleitext: «Familien bilden das Fundament unserer Gesellschaft.»

Und in der Initiative selbst: « 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.» Das rief Proteste hervor und auch die Beteuerung, dass sei ein «rein steuerlicher Aspekt» half wenig.

Warum aber braucht es diese Definition, auf die man sich kaum noch einigen kann? Es braucht sie, um die Sonderstellung der Ehe zu legitimieren, auf der sehr viele Gesetze beruhen: Das Eherecht und das Scheidungsrecht des ZGB, das Erbrecht, das dem überlebenden Ehepartner – und nur ihm – weitergehende Rechte als dem Konkubinatspartner zubilligt. Das Sozialversicherungsrecht mit Witwen- und Witwerrenten, das Kindsrecht, das z.B. davon ausgeht, dass ein verheiratetes Paar auch Eltern des in dieser Ehen geborenes Kindes sind, ... und und und. Und nicht zuletzt auch das Einkommenssteuerrecht. Sie alle machen wohl nur Sinn, wenn man der Ehe eine spezielle gesellschaftliche Bedeutung beimisst. Und sie sind nun einmal je nach individueller Lebenssituation Privileg oder Nachteil.

Welche Privilegien bzw. welche Nachteile noch akzeptabel sind, ist letztlich eine politische Frage und damit historisch wandelbar – aber offensichtlich nur sehr, sehr langsam.

### **Literatur (Auswahl):**

Wecker, Regina; Studer, Brigitte; Sutter, Gaby: Die «schutzbedürftige Frau». Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung, Zürich 2001.

Studer, Brigitte: Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1945, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 47, 1997, Nr. 2, S. 151- 170.

Die Familienbesteuerung. Hg. von der schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) 2011.

Historisches Lexikon der Schweiz (HLS): Artikel «Steuern», «Einkommenssteuern», «Fritz Mangold»