

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 38/2015

Sitzung vom 25. März 2015

### **303. Motion (Splitting für Verheiratete)**

Die Kantonsrätinnen Judith Bellaiche, Kilchberg, und Silvia Steiner, Zürich, sowie Kantonsrat Marcel Lenggenhager, Gossau, haben am 9. Februar 2015 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, dass für verheiratete Paare sowie Paare in eingetragener Partnerschaft ein Splitting der Einkommenssteuer vorgenommen werden kann.

#### *Begründung:*

Seit Jahrzehnten werden verheiratete und unverheiratete Paare steuerlich ungleich behandelt, was einerseits zu stossenden Ungerechtigkeiten führen kann, andererseits aus gesellschaftspolitischen Überlegungen nicht länger tragbar ist.

Um diese Ungleichheit zu beheben, wäre im Prinzip schweizweit die Individualbesteuerung anzustreben. Weil diese auf kantonaler Ebene jedoch nicht umsetzbar ist, und dennoch der Status Quo endlich durchbrochen werden soll, beantragen wir, auf kantonaler Ebene ein Steuer-splitting für Verheiratete resp. eingetragene Partnerschaften zu ermöglichen.

Dass die bestehende Ungleichheit untragbar ist, beweist die Vielfalt an Vorstössen zum selben Thema. Diese liegen wiederum 10 Jahre zurück, und weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene sind wesentliche Fortschritte erzielt worden. Der Kanton Zürich soll endlich ein starkes Zeichen bei der Gleichberechtigung der Steuersubjekte setzen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Judith Bellaiche, Kilchberg, Silvia Steiner, Zürich, und Marcel Lenggenhager, Gossau, wird wie folgt Stellung genommen:

#### **1. Ausgangslage**

Gemäss Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) werden Einkommen und Vermögen der Ehegatten,

die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet. Andererseits muss für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, die Einkommenssteuer im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen ermässigt werden (Art. 11 Abs. 1 StHG).

In Übereinstimmung mit dieser bundesrechtlichen Vorgabe gilt nach dem Zürcher Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) für die Einkommenssteuer ein sogenannter Doppeltarif; dieser umfasst einen Grundtarif für Alleinstehende (§ 35 Abs. 1 StG) und einen milderen Verheiratenentarif für Verheiratete (§ 35 Abs. 2 StG). Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 22. Oktober 2014 zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 283/2013 betreffend Steuerfreier Betrag (Sozialabzug) für Ehegatten dargelegt hat (ABI 2015-02-13), entspricht der zürcherische Doppeltarif gemäss § 35 Abs. 1 und 2 StG, im Gegensatz zum Doppeltarif für die Einkommenssteuer bei der direkten Bundessteuer, auch den Vorgaben, wie sie das Bundesgericht für die Ehegattenbesteuerung entwickelt hat.

Gemäss dem zürcherischen Doppeltarif treten bei Ehepaaren ohne Kinder, gegenüber Konkubinatspaaren ohne Kinder in vergleichbaren Verhältnissen, nur in vergleichsweise seltenen Fällen gewisse Mehrbelastungen auf. Diese betragen jedoch selbst in Fällen, in denen beide Ehegatten über je ein gleich hohes Einkommen verfügen und dieses eine bestimmte Höhe erreicht, nicht mehr als 7–8%.

Dies beweist auch eine Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die im November 2013 unter dem Titel «Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund – Vergleich der Steuerbelastung von Ehe- und Konkubinatspaaren 2011» veröffentlicht wurde ([www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)). Darin werden, aufgrund von Modellrechnungen nach den Steuertarifen für die Steuerperiode 2011, Minder- und Mehrbelastungen in Prozenten in den Kantonen und beim Bund für Ehepaare ohne Kinder gegenüber Konkubinatspaaren ohne Kinder in vergleichbaren Verhältnissen ausgewiesen, und zwar bei einer Verteilung der Einkommen der Ehegatten 90:10, 70:30 und 50:50. Für den Kanton Zürich können der Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung folgende Ergebnisse entnommen werden (Tabellen 1–3):

Tabelle 1: Verteilung der Einkommen der Ehegatten 90:10

Paar	Einkommen in Franken		Benachteiligung (+) oder Begünstigung (-) in Prozenten
	Person 1	Person 2	
0	0	0	0
13 890	12 500	1 390	-70,47
19 440	17 500	1 940	-71,33
22 220	20 000	2 220	-61,66
27 780	25 000	2 780	-49,14
33 330	30 000	3 330	-45,90
38 890	35 000	3 890	-40,36
44 440	40 000	4 440	-37,53
50 000	45 000	5 000	-34,76
55 560	50 000	5 560	-31,37
66 670	60 000	6 670	-32,51
77 780	70 000	7 780	-28,60
88 890	80 000	8 890	-24,97
100 000	90 000	10 000	-23,90
111 110	100 000	11 110	-22,98
138 890	125 000	13 890	-19,59
166 670	150 000	16 670	-16,21
194 440	175 000	19 440	-14,78
222 220	200 000	22 220	-12,95
277 780	250 000	27 780	-11,16
333 330	300 000	33 330	-9,39
388 890	350 000	38 890	-7,37
444 440	400 000	44 440	-5,68
500 000	450 000	50 000	-3,86
555 560	500 000	55 560	-2,75
611 110	550 000	61 110	-1,97
666 670	600 000	66 670	-1,36
722 220	650 000	72 220	-0,86
777 780	700 000	77 780	-0,46
833 330	750 000	83 330	-0,17
888 890	800 000	88 890	0,06
944 440	850 000	94 440	0,27
1 000 000	900 000	100 000	0,44

Tabelle 2: Verteilung der Einkommen der Ehegatten 70:30

Paar	Einkommen in Franken		Benachteiligung (+) oder Begünstigung (-) in Prozenten
	Person 1	Person 2	
0	0	0	0
17 860	12 500	5 360	-70,31
25 000	17 500	7 500	-58,14
28 570	20 000	8 570	-49,58
35 710	25 000	10 710	-40,84
42 860	30 000	12 860	-33,50
50 000	35 000	15 000	-27,95
57 140	40 000	17 140	-20,79
64 290	45 000	19 290	-21,65
71 430	50 000	21 430	-16,51
85 710	60 000	25 710	-8,71
100 000	70 000	30 000	-5,58
114 290	80 000	34 290	-3,73
128 570	90 000	38 570	-2,41
142 860	100 000	42 860	-1,55
178 570	125 000	53 570	1,16
214 290	150 000	64 290	1,88
250 000	175 000	75 000	1,59
285 710	200 000	85 710	2,13
357 140	250 000	107 140	2,89
428 570	300 000	128 570	3,94
500 000	350 000	150 000	4,76
571 430	400 000	171 430	4,70
642 860	450 000	192 860	4,73
714 290	500 000	214 290	4,60
785 710	550 000	235 710	4,34
857 140	600 000	257 140	4,07
928 570	650 000	278 570	3,79
1 000 000	700 000	300 000	3,53

Tabelle 3: Verteilung der Einkommen der Ehegatten 50:50

Paar	Einkommen in Franken		Benachteiligung (+) oder Begünstigung (-) in Prozenten
	Person 1	Person 2	
0	0	0	0
25 000	12 500	12 500	-70,11
35 000	17 500	17 500	-34,59
40 000	20 000	20 000	-29,84
50 000	25 000	25 000	-16,13
60 000	30 000	30 000	-11,69
70 000	35 000	35 000	-11,38
80 000	40 000	40 000	-4,05
90 000	45 000	45 000	0,07
100 000	50 000	50 000	6,72
120 000	60 000	60 000	6,49
140 000	70 000	70 000	6,38
160 000	80 000	80 000	6,77
180 000	90 000	90 000	5,89
200 000	100 000	100 000	5,81
250 000	125 000	125 000	6,01
300 000	150 000	150 000	6,56
350 000	175 000	175 000	6,44
400 000	200 000	200 000	7,58
500 000	250 000	250 000	7,80
600 000	300 000	300 000	6,86
700 000	350 000	350 000	5,67
800 000	400 000	400 000	4,67
900 000	450 000	450 000	4,02
1 000 000	500 000	500 000	3,52

Weiter hat der Regierungsrat in der erwähnten Stellungnahme vom 22. Oktober 2014 darauf hingewiesen, dass sich bei Ehepaaren mit Kindern, im Verhältnis zu Konkubinatspaaren mit Kindern in vergleichbaren Verhältnissen, in bestimmten Konstellationen etwas höhere Mehrbelastungen ergeben können. Dies hängt jedoch, wie der Regierungsrat ebenfalls dargelegt hat, mit dem sogenannten Doppeleffekt bei Konkubinatspaaren mit Kindern zusammen:

Im geltenden Doppeltarif des Zürcher Steuergesetzes ist, wie im Doppeltarif der direkten Bundessteuer, vorgesehen, dass der mildere Verheiratetentarif auch auf «verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern ... zusammenleben», d. h. die sogenannten Einelternfamilien, anzuwenden ist (§ 35 Abs. 2 StG). Dies wiederum führt bei unverheirateten Eltern, die mit Kindern zusammenleben, zu einem Doppeleffekt, indem beide Eltern-

teile getrennt besteuert werden, womit die Steuerprogression gebrochen wird (erster Effekt) und zudem einer der beiden Elternteile, in der Regel derjenige mit dem höheren Einkommen, den Verheiratetentarif beanspruchen kann (zweiter Effekt). Dieser Doppeleffekt kann dazu führen, dass verheiratete Eltern mit Kindern höher belastet werden als ein vergleichbares Konkubinatspaar. Der prozentuale Anteil von Konkubinatspaaren mit Kindern, im Vergleich zu Ehepaaren mit Kindern, ist jedoch sehr gering; 2010 betrug der Anteil von Konkubinatspaarhaushalten mit Kindern an der Gesamtheit der Paarhaushalte gerade mal 2,5%, jener der Ehepaarhaushalte mit Kindern jedoch 41%. Damit kommt auch dem Belastungsverhältnis zwischen Ehepaaren mit Kindern und Konkubinatspaaren mit Kindern in vergleichbaren Verhältnissen eine unwesentliche Bedeutung zu.

## **2. Zum Begehren auf Einführung eines «Splitting für Verheiratete»**

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, «die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, dass für verheiratete Paare sowie Paare in eingetragener Partnerschaft ein Splitting der Einkommenssteuer vorgenommen werden kann».

Dazu ist vorweg zu erwähnen, dass der für Verheiratete massgebliche Steuertarif schon von Steuerharmonisierungsrechts wegen auch für eingetragene Partnerschaften gilt (Art. 3 Abs. 4 StHG). In Anlehnung an das Bundesrecht wird auch in § 7 Abs. 1<sup>ter</sup> Satz 1 StG festgehalten: «Die Stellung eingetragener Partnerinnen und Partner entspricht in diesem Gesetz (Ergänzung: im Steuergesetz) derjenigen von Ehegatten.» Steuerrechtliche Bestimmungen für Verheiratete – so auch die Tarife für Verheiratete – gelten daher automatisch auch für eingetragene Partnerschaften.

Auch bei einem «Splitting für Verheiratete» werden Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, gemeinsam besteuert; Einkommen und Vermögen der Ehegatten werden zusammengerechnet. Zudem wird bei einem Splitting für die Einkommenssteuer der Ehegatten vom gleichen Tarif, dem Grundtarif, ausgegangen, der auch für die Alleinstehenden gilt (§ 35 Abs. 1 StG). Für die Bestimmung des Steuersatzes wird jedoch beim Splitting für Verheiratete das gemeinsame Einkommen durch einen Faktor, den Splittingfaktor, geteilt. Dabei ist zwischen einem Voll- und einem Teilsplitting zu unterscheiden. Bei einem Vollsplitting beträgt der Splittingfaktor 2, bei einem Teilsplitting weniger als 2. Beträgt das gemeinsame steuerbare Einkommen der Ehegatten z. B. Fr. 120 000, so wird dieses beim Vollsplitting nach dem Grundtarif zu

einem Steuersatz besteuert, der einem Einkommen von Fr. 60 000 entspricht (Fr. 120 000 geteilt durch 2). Bei einem Teilsplitting mit einem Splittingfaktor von 1,6 würde dagegen das gemeinsame Einkommen von Fr. 120 000 nach dem Grundtarif zu einem Steuersatz besteuert, der einem Einkommen von Fr. 75 000 entspricht (Fr. 120 000 geteilt durch 1,6). Im Übrigen kann angefügt werden, dass der geltende Verheiratetentarif gemäss § 35 Abs. 2 StG im Vergleich zum Grundtarif gemäss § 35 Abs. 1 StG in etwa einem Teilsplitting mit einem Splittingfaktor von 1,6 entspricht.

Ein Teilsplitting hat – nicht anders als der geltende Doppeltarif gemäss § 35 StG – zur Folge, dass Verheiratete in bestimmten Konstellationen, insbesondere dann, wenn die Ehegatten über je gleich hohe Einkommen verfügen, weiterhin stärker belastet werden können als ein Konkubinatspaar in vergleichbaren Verhältnissen, bei dem jede Partnerin bzw. jeder Partner separat besteuert wird. Erzielt bei einem Konkubinatspaar jede Partnerin bzw. jeder Partner ein Einkommen von Fr. 60 000, so entrichtet jede Partnerin bzw. jeder Partner nach dem Grundtarif eine separate Steuer für sein Einkommen von Fr. 60 000 (im Ergebnis wird damit das gesamte Einkommen des Konkubinatspaars von Fr. 120 000 zum Steuersatz für ein Einkommen von Fr. 60 000 besteuert). Wie erwähnt, werden dagegen Verheiratete mit einem gemeinsamen Einkommen von Fr. 120 000 bei einem Teilsplitting mit einem Splittingfaktor von 1,6 nach dem Grundtarif zu einem Steuertarif besteuert, der einem Einkommen von Fr. 75 000 entspricht. Für das Ehepaar gilt somit ein höheres steuersatzbestimmendes Einkommen als für das Konkubinatspaar (Fr. 60 000), und das Ehepaar wird damit höher belastet.

Soll dagegen sichergestellt werden, dass ein Ehepaar – selbst dann, wenn jeder Ehegatte über je ein gleich hohes Einkommen verfügt – niemals stärker belastet wird als ein Konkubinatspaar in vergleichbaren Verhältnissen, so könnte dies nur über ein Vollsplitting erreicht werden. Mit einem Vollsplitting wäre jedoch eine Entlastung der Verheirateten verbunden, die zwangsläufig zur Folge hätte, dass gleichzeitig, im Verhältnis zu den Verheirateten, die relative Mehrbelastung von Alleinstehenden ansteigen würde. Wie der Regierungsrat schon 2006 im Zusammenhang mit einer parlamentarischen Initiative, mit der ebenfalls ein Vollsplitting verlangt wurde, ausführte (wiedergegeben im Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 31. Oktober 2006 zu den parlamentarischen Initiativen KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 [ABI 2006, 1611]), wäre jedoch, bei einem Vollsplitting, diese relative Mehrbelastung von Alleinstehenden, insbesondere gegenüber einem Einverdiener-Ehepaar, tendenziell zu hoch. Denn ein Vollsplitting bedeutet, dass ein Ehepaar – vom Steuersatz her – gleich behandelt wird wie ein Alleinstehender mit der Hälfte des ehelichen Einkommens (im Ergebnis käme, bei einem Vollsplitting,

für einen Alleinstehenden mit einem Einkommen von Fr. 50 000 derselbe Steuersatz [für ein Einkommen von Fr. 50 000] zur Anwendung wie für ein Ehepaar mit einem Gesamteinkommen von Fr. 100 000 [ebenfals zum Steuersatz für ein Einkommen von Fr. 50 000]).

Weiter hätte ein Vollsplitting, aufbauend auf dem geltenden Grundtarif, erhebliche Steuerausfälle zur Folge. Gemäss den Berechnungen des Kantonalen Steueramtes, in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt des Kantons, wären die Ausfälle, aufgrund der Einkommensteuern für 2014 und 2015, allein für die Staatssteuer auf rund 210–230 Mio. Franken zu schätzen. Hinzu kämen die Ausfälle bei den Gemeindesteuern; diese wären, aufgrund des gewogenen Mittels der Gemeindesteuerfüsse (kommunale Steuerfüsse gewichtet mit dem Total der steuerpflichtigen Personen, ohne Kirchensteuer: 109,2%), auf rund 230–250 Mio. Franken zu schätzen. Solche Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden von insgesamt gegen 0,5 Mrd. Franken könnten jedoch – mit Blick auf die finanziellen Verhältnisse im Kanton, aber auch in den Gemeinden – nicht einfach hingenommen werden. Es bliebe daher kaum etwas anderes übrig, als den geltenden Grundtarif gemäss § 35 Abs. 1 StG zu verschärfen. Nachdem der Kanton schon heute, im interkantonalen Belastungsvergleich, bei der Steuerbelastung von sehr hohen Einkommen an der Spitze steht, wäre bei diesen Einkommen kaum noch eine weitere Verschärfung möglich. Das bedeutete aber mit anderen Worten, dass von einer Verschärfung des Grundtarifs vor allem die mittleren und höheren Einkommen – und hier insbesondere die Alleinstehenden – betroffen wären.

Es kann zusammengefasst werden:

- Bei der Motion ist nicht klar, ob ein Voll- oder ein Teilsplitting angestrebt wird.
- Soll jedoch in allen Fällen sichergestellt werden, dass ein Ehepaar niemals höher belastet wird als ein Konkubinatspaar in vergleichbaren finanziellen Verhältnissen, so könnte dies nur über ein Vollsplitting erreicht werden.
- Bei einem Vollsplitting würde, im Verhältnis zu den Verheirateten, die relative Mehrbelastung von Alleinstehenden unverhältnismässig ansteigen. Ein Ehepaar würde zum gleichen Steuersatz besteuert wie ein Alleinstehender mit der Hälfte des ehelichen Einkommens.
- Zudem führte ein Vollsplitting, aufbauend auf dem geltenden Grundtarif, zu grossen Steuerausfällen, die für Kanton und Gemeinden auf insgesamt gegen 0,5 Mrd. Franken zu schätzen sind. Zur Vermeidung solcher Ausfälle müsste der Grundtarif verschärft werden. Von einer solchen Verschärfung des Grundtarifs wären vor allem Alleinstehende mit mittleren und höheren Einkommen betroffen.



Wie in Abschnitt 1 dargelegt, weist zudem der geltende Doppeltarif mit einem Grundtarif für Alleinstehende und einem milderen Verheiratenentarif für Verheiratete gemäss § 35 StG keine Mängel auf, die eine Abkehr von diesem Doppeltarif als notwendig erscheinen liessen.

### **3. Antrag**

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 38/2015 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**