

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 31. Oktober 2006

KR-Nr. 208a/2004 KR-Nr. 317a/2004

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Dr. Christoph Holenstein, Zürich, und
Mitunterzeichnern vom 24. Mai 2004
sowie von Adrian Hug, Zürich, und
Mitunterzeichnern vom 23. August 2004 betreffend
Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 31. Oktober 2006,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 208/2004, Dr. Christoph Holenstein, Zürich, Dr. Lukas Briner, Uster, und Arnold Suter, Kilchberg, wird abgelehnt.

II. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 317/2004, Adrian Hug, Zürich, Willy Haderer, Unterengstringen, und Arnold Suter, Kilchberg, wird abgelehnt.

III. In Anwendung von Art. 59 Kantonsverfassung reicht der Kanton bei der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gemäss Art. 160 Bundesverfassung folgende Standesinitiative für die Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG) ein:

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern: Hansjörg Schmid, Dinhard (Präsident); Martin Arnold, Oberrieden; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Urs Grob, Adliswil; Regula Götsch Neukom, Kloten; Hansruedi Hartmann, Gossau; Adrian Hug, Zürich; Emil Manser, Winterthur; Ralf Margreiter, Zürich; Robert Marty, Affoltern a. A.; Jorge Serra, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg; Claudio Zanetti, Zollikon; Johannes Zollinger, Wädenswil; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Art. 11

¹ Für verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, muss die Steuer im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen ermässigt werden. Das kantonale Recht bestimmt, ob die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzugs vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für alleinstehende und verheiratete Personen vorgenommen wird. Vorbehalten bleibt Absatz 1^{quater}.

^{1 bis} Eine angemessene Ermässigung ist auch verwitweten, getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen zu gewähren, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Eine solche Ermässigung entfällt jedoch, wenn Konkubinatspartner mit gemeinsamen Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen; in diesen Fällen bleibt Absatz 1^{ter} vorbehalten.

^{1 ter} Konkubinatspartner, die mit gemeinsamen Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen, deren Unterhalt sie zur Hauptsache bestreiten, werden wie verheiratete Personen besteuert, wenn sie vor der Steuerperiode bei der Steuerbehörde einen gemeinsamen schriftlichen Antrag stellen und eine gemeinsame Steuererklärung einreichen.

^{1 quater} Verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, werden wie alleinstehende Personen besteuert, wenn sie vor der Steuerperiode bei der Steuerbehörde einen schriftlichen Antrag stellen und getrennte Steuererklärungen einreichen. In diesen Fällen werden keine Unterhaltsbeiträge berücksichtigt.

Abs. 2 und 3 unverändert.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat

Zürich, 31. Oktober 2006

Im Namen der Kommission
für Wirtschaft und Abgaben

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Hansjörg Schmid	Jacqueline Wegmann

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 24. Mai 2004 reichten Dr. Christoph Holenstein, Dr. Lukas Briner und Arnold Suter eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

§ 35. ¹ Die Einkommenssteuer beträgt:

0% für die ersten	Fr. 6 200
2% für die weiteren	Fr. 4 300
3% für die weiteren	Fr. 4 300
4% für die weiteren	Fr. 7 000
5% für die weiteren	Fr. 8 600
6% für die weiteren	Fr. 9 900
7% für die weiteren	Fr. 11 400
8% für die weiteren	Fr. 15 600
9% für die weiteren	Fr. 29 900
10% für die weiteren	Fr. 29 700
11% für die weiteren	Fr. 47 000
12% für die weiteren	Fr. 61 000
13% für Einkommensteile über	Fr. 234 900

² Für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten wird der Steuersatz des halben steuerbaren Einkommens angewendet. Der Tarif wird nach den Verhältnissen am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht festgelegt.

Am 10. Januar 2005 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 101 Stimmen vorläufig.

Am 23. August 2004 reichten Adrian Hug, Willy Haderer und Arnold Suter eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

§ 35. ¹ Die Einkommenssteuer beträgt:

0% für die ersten	Fr. 6 200
2% für die weiteren	Fr. 4 300
3% für die weiteren	Fr. 4 300
4% für die weiteren	Fr. 7 000
5% für die weiteren	Fr. 8 600
6% für die weiteren	Fr. 9 900
7% für die weiteren	Fr. 11 400
8% für die weiteren	Fr. 17 300

9% für die weiteren	Fr. 37 000
10% für die weiteren	Fr. 49 000
11% für die weiteren	Fr. 65 000
12% für die weiteren	Fr. 155 000
13% für Einkommensteile über	Fr. 375 000

² Für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten wird der Steuersatz des halben steuerbaren Einkommens angewendet.

³ Der Tarif wird nach den Verhältnissen am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht festgelegt.

Am 18. April 2005 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 82 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

Nach dem Scheitern des Steuerpakets 2001 des Bundes im Mai 2004, welches unter anderem die Ehegattenbesteuerung neu regeln wollte, sind diverse politische Vorstösse zu diesem Thema eingereicht worden, die unterschiedliche Besteuerungsmodelle vorschlugen. Die beiden Parlamentarischen Initiativen von Dr. Christoph Holenstein und Mitunterzeichnern sowie von Adrian Hug und Mitunterzeichnern sind insofern ähnlich, als sie beide eine Änderung der Tarifstruktur und ein Splitting verlangen, um Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatpaaren von der so genannten Heiratsstrafe zu entlasten. Deshalb hat die WAK beide miteinander behandelt.

Berechnungen des Steueramtes in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt haben gezeigt, dass die Vorschläge der beiden PI Holenstein und Hug zwar zu Entlastungen für Ehepaare führen, jedoch Alleinstehende und Einelternfamilien teilweise deutlich stärker belastet würden. Solchen Belastungsunterschieden sind jedoch durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts Schranken gesetzt. Im Übrigen macht das Steueramt geltend, dass die aktuelle Tarifstruktur des Zürcher Steuergesetzes so austariert ist, dass sich die Belastungsunterschiede in engen Grenzen halten. Die Heiratsstrafe ist vor allem auf Bundesebene ein Ärgernis.

Die WAK unterbrach schliesslich die Beratungen, um zwei ausstehende Bundesgerichtsurteile mit potenziell weit reichenden Konsequenzen abzuwarten. Sie betrafen den Kanton St. Gallen, der bereits ein Splittingssystem eingeführt hat. Das St. Galler Modell sah vor, dass Einelternfamilien nicht mehr die gleiche Ermässigung gemäss Art. 11

Abs. 1 StHG gewährt werden sollte. Das Bundesgericht entschied schliesslich, dass auch Einelternfamilien der gleiche Abzug zu gewähren respektive der gleiche Tarif wie bei verheirateten Steuerpflichtigen mit Kindern anzuwenden ist. Diese Urteile bedeuten, dass auch ein Splittingsystem zu einem Ungleichgewicht zu Gunsten von Konkubinatspaaren führt.

Damit war für die WAK klar, dass die beiden PI Holenstein und Hug nicht in der vorliegenden Form umgesetzt werden können. Auf Anregung eines Kommissionsmitgliedes und in Zusammenarbeit mit dem Steueramt wurde schliesslich ein Gegenvorschlag erarbeitet, der sich nicht auf das kantonale Steuergesetz, sondern auf das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes bezieht. Die mit einer Standesinitiative zu beantragende Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG) lautet wie folgt:

Art. 11

¹ Für verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, muss die Steuer im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen ermässigt werden. Das kantonale Recht bestimmt, ob die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzugs vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für alleinstehende und verheiratete Personen vorgenommen wird. Vorbehalten bleibt Absatz 1^{quater}.

^{1 bis} Eine angemessene Ermässigung ist auch verwitweten, getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen zu gewähren, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Eine solche Ermässigung entfällt jedoch, wenn Konkubinatspartner mit gemeinsamen Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen; in diesen Fällen bleibt Absatz 1^{ter} vorbehalten.

^{1 ter} Konkubinatspartner, die mit gemeinsamen Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen, deren Unterhalt sie zur Hauptsache bestreiten, werden wie verheiratete Personen besteuert, wenn sie vor der Steuerperiode bei der Steuerbehörde einen gemeinsamen schriftlichen Antrag stellen und eine gemeinsame Steuererklärung einreichen.

^{1 quater} Verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, werden wie alleinstehende Personen besteuert, wenn sie vor der Steuerperiode bei der Steuerbehörde einen schriftlichen Antrag stellen und getrennte Steuererklärungen einreichen. In diesen Fällen werden keine Unterhaltsbeiträge berücksichtigt.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Mit diesem Vorschlag würde nach Ansicht der WAK die Heiratsstrafe beseitigt, weil Ehepaare nie mehr stärker belastet würden als vergleichbare Konkubinatspaare. Die besonderen Probleme der Ein-Elternfamilien würden weiterhin berücksichtigt. Diese Ziele könnten ohne eine radikale Umgestaltung der heutigen Steuergesetzgebung und ohne neue Ungleichheiten zu schaffen erreicht werden. Der Vorschlag wäre in der ganzen Schweiz rasch umsetzbar. Sowohl die zu erwartenden Steuerausfälle wie auch der Aufwand für die Steuerbehörden blieben in einem vertretbaren Rahmen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 22. Mai 2006 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die Parlamentarischen Initiativen KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 und zum Gegenvorschlag Ihrer Kommission im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) wie folgt Stellung:

1. Mit beiden Parlamentarischen Initiativen (PI) wird für die Besteuerung der Ehegatten ein Vollsplitting verlangt. Bei dieser Art der Ehegattenbesteuerung gibt es, an Stelle des geltenden Doppeltarifs mit einem Grundtarif für Alleinstehende und einem mildereren Verheiratetentarif für Verheiratete, nur noch einen Tarif, der im System des Doppeltarifs dem Grundtarif entspricht; dafür wird für die Bestimmung des für den Steuersatz massgeblichen Einkommens das eheliche Gesamteinkommen durch 2 geteilt (Splittingfaktor). Beide PI gehen vom geltenden Grundtarif gemäss § 35 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 in der ab Steuerperiode 2006 massgeblichen Fassung vom 23. August 2003 (OS 58, 367) aus; während die PI KR-Nr. 208/2004 diesen unverändert übernimmt, sieht die PI KR-Nr. 317/2004 einen geänderten (ab der Progressionsstufe von 8%) gestreckten Grundtarif vor.

Ihre Kommission hat beschlossen, dem Kantonsrat zu beantragen, beide PI abzulehnen. Gleichzeitig hat sie jedoch beschlossen, stattdessen dem Kantonsrat als Gegenvorschlag zu den PI eine Standesinitiative zu beantragen, und zwar in der Form eines ausformulierten Vorschlags für eine Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14).

2. a) Die vorgeschlagene Änderung bezieht sich auf Art. 11 Abs. 1 StHG. Diese Bestimmung lautet in der geltenden Fassung:

«Für verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, muss die Steuer im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen ermässigt werden. Die gleiche Ermässigung gilt auch für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Das kantonale Recht bestimmt, ob die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzuges vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für alleinstehende und verheiratete Personen vorgenommen wird.»

b) Demgegenüber schlagen Sie – in Änderung von Art. 11 Abs. 1 StHG – folgende neue Bestimmungen im StHG vor:

«Art. 11

¹ Für verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, muss die Steuer im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen ermässigt werden. Das kantonale Recht bestimmt, ob die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzuges vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für alleinstehende und verheiratete Personen vorgenommen wird. Vorbehalten bleibt Abs. 1^{quater}.

^{1 bis} Eine angemessene Ermässigung ist auch verwitweten, getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen zu gewähren, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Eine solche Ermässigung entfällt jedoch, wenn Konkubinatspartner mit gemeinsamen Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen; in diesen Fällen bleibt Abs. 1^{ter} vorbehalten.

^{1 ter} Konkubinatspartner, die mit gemeinsamen Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen, deren Unterhalt sie zur Hauptsache bestreiten, werden wie verheiratete Personen besteuert, wenn sie vor der Steuerperiode bei der Steuerbehörde einen gemeinsamen schriftlichen Antrag stellen und eine gemeinsame Steuererklärung einreichen.

^{1 quater} Verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, werden wie alleinstehende Personen besteuert, wenn sie vor der Steuerperiode bei der Steuerbehörde einen schriftlichen Antrag stellen und getrennte Steuererklärungen einreichen. In diesen Fällen werden keine Unterhaltsbeiträge berücksichtigt.»

3. Die einzelnen von Ihnen vorgeschlagenen StHG-Bestimmungen können wie folgt erläutert werden:

Zu Abs. 1:

Satz 1 und 2 entsprechen Art. 11 Abs. 1 Satz 1 und 3 StHG in der bisherigen Fassung. Der Grundsatz bleibt, dass «verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben», gemeinsam besteuert werden. Ebenso muss ihre Steuer «im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen ermässigt werden». Wie bis anhin bestimmt das kantonale Recht, in welcher Form diese Ermässigung zu gewähren ist. Die Kantone können nach wie vor zwischen einem Splitting oder einem Doppeltarif wählen.

Vorbehalten bleibt jedoch Abs. 1^{quater} Entwurf StHG, wonach verheiratete Personen verlangen können, wie alleinstehende Steuerpflichtige besteuert zu werden.

Zu Abs. 1^{bis}:

Einelternfamilien – d. h. «verwitweten, getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen ..., die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten» – ist nicht eine «gleiche Ermässigung» wie bei Verheirateten, wie in Art. 11 Abs. 1 Satz 2 StHG in der bisherigen Fassung vorgesehen, sondern eine «angemessene Ermässigung» zu gewähren. Auch hier hat das kantonale Recht darüber zu entscheiden, in welcher Form eine solche Ermässigung zu gewähren ist.

In Art. 11 Abs. 1^{bis} Satz 2 Entwurf StHG wird sodann ausdrücklich festgehalten, dass eine solche Ermässigung für Einelternfamilien entfällt, «wenn Konkubinatspartner mit gemeinsamen Kindern einen gemeinsamen Haushalt führen». Damit soll sichergestellt werden, dass bei unverheirateten Eltern mit gemeinsamen Kindern der so genannte Doppelleffekt nach dem geltenden Recht nicht mehr eintreten kann. Dieser Doppelleffekt (erster Effekt: getrennte Besteuerung der Eltern; zweiter Effekt: einer der Elternteile, in der Regel derjenige mit dem höheren Einkommen, kann zudem den Verheiratetentarif beanspruchen) hat zur Folge, dass unverheiratete Eltern mit Kindern besser fahren können als vergleichbare verheiratete Eltern mit Kindern. Gemäss Art. 11 Abs. 1^{bis} Satz 2 Entwurf StHG gibt es keinen solchen Doppelleffekt mehr. Bei unverheirateten Eltern mit gemeinsamen Kindern bleibt jedoch Art. 11 Abs. 1^{ter} Entwurf StHG vorbehalten.

Zu Abs. 1^{ter}:

Dadurch, dass unverheiratete Eltern mit gemeinsamen Kindern getrennt besteuert werden und keiner der Elternteile mehr auf den für Verheiratete massgeblichen Tarif Anspruch hat (Abs. 1^{bis}), kann der

Fall eintreten, dass unverheiratete Eltern zu stark benachteiligt werden. Dies trifft bei unverheirateten Eltern insbesondere dann zu, wenn der eine Elternteil sowohl für den anderen Elternteil als auch die Kinder aufkommt. Um dem entgegenzuwirken, sollen daher unverheiratete Eltern mit gemeinsamen Kindern und gemeinsamem Haushalt beantragen können, wie verheiratete Personen gemeinsam besteuert zu werden.

Zu Abs. 1^{quater}.

In Art. 11 Abs. 1^{quater} Entwurf StHG wird schliesslich vorgesehen, dass zudem verheiratete Personen verlangen können, wie alleinstehende Personen getrennt besteuert zu werden. In diesem Fall werden sie besteuert, wie wenn sie nie miteinander verheiratet gewesen wären; es werden dabei keine Unterhaltsbeiträge zwischen den Ehegatten berücksichtigt (Abs. 1^{quater} letzter Satz).

4. Somit können die wesentlichen Punkte des Vorschlags der WAK zu Art. 11 StHG wie folgt zusammengefasst werden:

- Verheiratete Personen werden weiterhin gemeinsam besteuert. Sie sind gegenüber alleinstehenden Personen angemessen zu entlasten, die tarifliche Ausgestaltung der gemeinsamen Besteuerung bleibt Sache der Kantone.
- Verheiratete Personen können zudem verlangen, wie alleinstehende Personen besteuert zu werden.
- Einelternfamilien erhalten gegenüber alleinstehenden Personen ebenfalls eine angemessene Ermässigung, deren Ausgestaltung ebenfalls Sache der Kantone bleibt.
- Der so genannte Doppelleffekt bei der Besteuerung von unverheirateten Eltern nach dem geltenden Recht wird aufgehoben. Damit wird sichergestellt, dass unverheiratete Eltern nicht mehr besser fahren als vergleichbare verheiratete Eltern.
- Andererseits können unverheiratete Eltern verlangen, wie verheiratete Eltern gemeinsam besteuert zu werden.
- Die Ausübung sowohl des Wahlrechts von verheirateten Personen, wie alleinstehende Personen besteuert zu werden, als auch dasjenige von unverheirateten Eltern, wie verheiratete Eltern besteuert zu werden, muss vor Beginn der Steuerperiode erfolgen.

5. Dem Gegenvorschlag der WAK ist zugute zu halten, dass er versucht, alle in Frage stehenden Kategorien von Steuerpflichtigen – Alleinstehende, Ehepaare und Konkubinatspaare, jeweils mit und ohne Kinder – im Vergleich zueinander angemessen zu besteuern. Es darf aber nicht übersehen werden, dass es sich – auch gesetzestech-nisch – um eine anspruchsvolle Lösung handelt, die schwer nachvoll-

ziehbar ist. Mit Bezug auf die praktische Umsetzung erwecken insbesondere die vorgesehenen Wahlmöglichkeiten von Verheirateten, wie Alleinstehende, und von unverheirateten Eltern, wie verheiratete Eltern besteuert zu werden, Bedenken. Zwar sieht der Vorschlag vor, dass die Wahlrechte vor Beginn der in Frage stehenden Steuerperiode ausgeübt werden müssen, sodass im Zeitpunkt des (provisorischen) Steuerbezugs und des Steuererklärungsverfahrens feststünde, ob eine gemeinsame oder getrennte Besteuerung durchzuführen ist. Andererseits kann nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Wahlrecht in einem Zeitpunkt ausgeübt werden müsste, in dem die Bemessungsgrundlage noch nicht feststeht und damit offen ist, ob nun eine getrennte oder gemeinsame Besteuerung für die Steuerpflichtigen günstiger ist.

Im Weiteren ist auf die Entwicklungen auf Bundesebene hinzuweisen. In den Eidgenössischen Räten wird derzeit – mit Bezug auf die direkte Bundessteuer – die Botschaft zu den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung behandelt (BBI 2006 4471). In dieser Botschaft weist der Bundesrat – auch mit Bezug auf das StHG – ausdrücklich darauf hin, dass in einem nächsten Schritt ein Grundsatzentscheid zu fällen sei, ob an der gemeinsamen Besteuerung der Ehegatten festzuhalten oder ein gesamtschweizerischer Wechsel zur Individualbesteuerung vorzunehmen sei. Der Botschaft des Bundesrates ist dazu Folgendes zu entnehmen (BBI 2006 4483):

«... Der Bundesrat hat ... das EFD beauftragt, dem Bundesrat einen Beschluss vorzulegen, der es dem Parlament ermöglicht, einen Grundsatzentscheid über die Individualbesteuerung oder die gemeinsame Besteuerung (z. B. mittels Splitting) zu fällen. Im Anschluss an diesen Richtungsentscheid des Parlaments kann der Bundesrat die umfassende Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung an die Hand nehmen und eine konkrete Gesetzesvorlage ausarbeiten.»

Aus diesen Gründen erachten wir es als richtig, von der Einreichung der vorgeschlagenen Standesinitiative abzusehen und die Entwicklung auf der Bundesebene abzuwarten.

6. Wie Ihre Kommission lehnen auch wir die PI KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 ab.

a) In diesem Zusammenhang ist vorab darauf hinzuweisen, dass der geltende zürcherische Doppeltarif mit einem Grundtarif für Alleinstehende und einem mildereren Verheirateten tarif für Verheiratete den Vorgaben entspricht, wie sie das Bundesgericht für die Ehegattenbesteuerung entwickelt hat; dies – wie zu Recht im Bericht Ihrer Kommission darauf hingewiesen wird – im Gegensatz zum Doppeltarif der direkten Bundessteuer.

Gemäss dem geltenden zürcherischen Doppeltarif werden Ehepaare ohne Kinder in der Regel nicht stärker belastet als vergleichbare Konkubinatspaare. Den steueramtlichen Berechnungen vom Mai 2005, die Ihrer Kommission unterbreitet wurden, ist zu entnehmen, dass der geltende Doppeltarif lediglich in den eher seltenen Fällen, in denen beide Ehegatten ein gleich hohes Einkommen erzielen, ab einem Gesamteinkommen von etwa Fr. 80 000 zu einer leichten Mehrbelastung gegenüber einem vergleichbaren Konkubinatspaar führt. Bei einem Gesamteinkommen von Fr. 140 000 erreicht diese Mehrbelastung eine Höhe von knapp 7%; mit zunehmender Höhe des Einkommens nimmt diese Mehrbelastung wieder ab. In den übrigen Fällen fällt die Steuerbelastung bei kinderlosen Ehepaaren gegenüber jener von vergleichbaren Konkubinatspaaren tiefer aus.

b) Weiter ist nochmals auf das besondere Problem hinzuweisen, das mit dem bereits erwähnten Doppeleffekt bei Konkubinatspaaren mit Kindern zusammenhängt.

aa) Im geltenden Doppeltarif des kantonalen Steuergesetzes ist vorgesehen, dass der mildere Verheiratetentarif auch auf «verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern ... zusammenleben», d. h. die Einelternfamilien, anzuwenden ist (§ 35 Abs. 2 StG). Dies wiederum führt bei unverheirateten Eltern, die mit Kindern zusammenleben, zum erwähnten Doppeleffekt, indem beide Elternteile getrennt besteuert werden, womit die Steuerprogression gebrochen wird (erster Effekt), und zu dem 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 stärker belastet werden als ein vergleichbares Konkubinatspaar.

bb) In Kantonen, die ein Vollsplitting vorsehen, war dessen Anwendung bis anhin auf Einelternfamilien und damit auch auf unverheiratete Eltern, die mit Kindern zusammenleben, ausgeschlossen. (Auf dieser Überlegung beruhten auch die Berechnungen des Steueramtes vom Mai 2005 zu den Vorschlägen der PI.)

cc) Inzwischen hat jedoch das Bundesgericht im Oktober 2005 erkannt, dass Kantone, die ein Vollsplitting vorsehen, dieses, gestützt auf Art. 11 Abs. 1 Satz 2 StHG und damit von Bundesrechts wegen, auch auf Einelternfamilien anwenden müssen (so für den Kanton St. Gallen: BGr, 26. Oktober 2005, 2A. 47/2004). Das hat in einem Vollsplitting weiter zur Folge, dass auch bei unverheirateten und damit getrennt besteuerten Eltern einer der beiden, in der Regel wiederum derjenige mit dem höheren Einkommen, Anspruch auf das Splitting hat. Mit anderen Worten tritt der erwähnte Doppeleffekt auch in einem Vollsplitting ein, solange Art. 11 Abs. 1 StHG nicht geändert wird.

Wie in Ihrem Bericht vom 22. Mai 2006 zu Recht darauf hingewiesen wird, können daher Mehrbelastungen, wie sie wegen des Doppelpflichteffekts im geltenden Doppeltarif des kantonalen Steuergesetzes bei verheirateten Eltern mit Kindern gegenüber vergleichbaren unverheirateten Eltern festzustellen sind, auch in einem Vollsplitting, wie mit den PI KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 vorgeschlagen, eintreten.

c) Mit einem Vollsplitting könnten lediglich die erwähnten leichten Mehrbelastungen, die bei Ehegatten ohne Kinder und mit je gleich hohem Einkommen gegenüber vergleichbaren Konkubinatspaaren eintreten können (siehe Ziff. 6 lit. a), vermieden werden.

d) Mit einem Vollsplitting, wie in den PI KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 vorgeschlagen, wäre weiter, im Vergleich zum geltenden Doppeltarif, eine Entlastung der verheirateten Personen verbunden, die andererseits zwangsläufig zur Folge hätte, dass die Belastung von Alleinstehenden und Konkubinatspaaren im Verhältnis zu den Verheirateten ansteigen würde. Diese verhältnismässige Mehrbelastung von Alleinstehenden und Konkubinatspaaren wäre tendenziell zu hoch.

e) Schliesslich hätte ein Vollsplitting, wie in den PI KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 vorgeschlagen, zu hohe Steuerausfälle zur Folge. Nach den beim Statistischen Amt des Kantons in Auftrag gegebenen Berechnungen betragen die Steuerausfälle allein für den Kanton zwischen 150 und 170 Mio. Franken; hinzu kämen die entsprechenden Ausfälle bei den Gemeinden.

7. Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, dem Kantonsrat – ohne Gegenvorschlag – zu beantragen, die PI KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die WAK nimmt die ausführliche Antwort des Regierungsrates zur Kenntnis. Sie ist aber überzeugt, dass der Vorschlag zur Änderung des StHG einen Beitrag leisten kann zur Meinungsfindung auf Bundesebene über eine definitive Lösung in Bezug auf die so genannte Heiratsstrafe, denn was der Bund aktuell vorschlägt, ist lediglich als Sofortmassnahmen anzusehen.

Die WAK beantragt dem Kantonsrat daher, als Gegenvorschlag zu den Parlamentarischen Initiativen Holenstein und Hug, welche beide abgelehnt werden sollen, eine Standesinitiative in der Form eines ausformulierten Vorschlags zur Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG) zu beschliessen.