

Sitzung vom 29. September 2004

1475. Anfrage (Gleichstellung von Ehe- und Konkubinatspaaren im Steuergesetz)

Die Kantonsrätinnen Bettina Volland, Zürich, Regula Götsch Neukom, Kloten, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, haben am 16. August 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Die ungleiche Behandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren im Steuerrecht befriedigt nicht mehr: Während Einkommen und Vermögen von Ehepaaren addiert und zum so genannten «Verheiratetentarif» besteuert werden, versteuern die Konkubinatspaare ihr Einkommen und Vermögen individuell. Dies führt dazu, dass Ehepaare, bei denen beide Partner erwerbstätig sind – trotz einem separaten Steuertarif – mehr Staatssteuern bezahlen als Konkubinatspaare. Diese Tatsache wird nicht nur von vielen Steuerpflichtigen als ungerecht empfunden, sondern auch vom Bundesgericht als verfassungswidrig eingestuft, welches 1984 festgehalten hat, dass der Umstand, ob ein Paar verheiratet ist oder nicht, zu keinem Unterschied in der steuerlichen Belastung führen darf.

Als Lösungen werden das Vollsplitting, das Teilsplitting und die Individualbesteuerung diskutiert. Während Splittingverfahren den Nachteil haben, dass sie Ehepaare bevorzugen, welche eine ungleiche Einkommensverteilung haben, bedeutet die Individualbesteuerung die (bereits im Ausland praktizierte) völlige Gleichbehandlung.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welchen Steuerausfall hätte es zur Folge, wenn ab sofort auch verheiratete Personen sowie die Einelternfamilien ihr Einkommen und Vermögen zum Grundtarif (GT) versteuern würden?
2. Wie müsste sich der Steuertarif (Grundtarif) ändern, damit diese Steuerausfälle aufgefangen werden können?
3. Welche Vor- und Nachteile sieht der Regierungsrat im Modell der Individualbesteuerung?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bettina Volland, Zürich, Regula Götsch Neukom, Kloten, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

1. a) Sowohl nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) als auch, vorgegeben durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14), nach dem Zürcher Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) werden in tatsächlich und rechtlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten gemeinsam besteuert. Ihre Einkommen und, bei den Staats- und Gemeindesteuern, auch ihre Vermögen werden zusammengerechnet; hingegen haben sie sowohl nach dem DBG als auch dem Zürcher Steuergesetz Anspruch auf einen milderen Verheiratetentarif. Alleinstehende Steuerpflichtige unterliegen demgegenüber einem schärferen Grundtarif.

Das Steuerpaket 2001 des Bundes, das in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 abgelehnt wurde, enthielt unter anderem auch eine Reform der Ehe- und Familienbesteuerung. Diese sah für das DBG ein Teilsplitting und für das StHG ein Voll- oder Teilsplitting vor, d. h., die Kantone hätten sich im Rahmen ihrer kantonalen Steuergesetze für ein Voll- oder Teilsplitting entscheiden müssen. Bei einem Vollsplitting wird das Einkommen beider Ehegatten durch 2 geteilt und für den Steuersatz auf das so ermittelte Einkommen abgestellt; bei einem Teilsplitting ist der Splittingfaktor für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens kleiner als 2.

In der Anfrage wird nun als weitere Möglichkeit bei der Ehegattenbesteuerung der Übergang zu einer Individualbesteuerung zur Diskussion gestellt. In diesem Zusammenhang ist vorab darauf hinzuweisen, dass am 2. Oktober 2002 im Ständerat anlässlich der Beratungen über das Steuerpaket 2001 von Ständerat Lauri, Kanton Bern, folgendes Postulat eingereicht wurde:

«Der Bundesrat wird gebeten, dem Parlament bis Ende 2004 einen Bericht über die Möglichkeit zur Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen zu unterbreiten. Der Bericht soll unter Federführung des Bundes mit einer gemeinsamen Projektorganisation Bund/Kantone erarbeitet werden und insbesondere ein Modell oder mehrere Modelle sowie ihre Auswirkungen auf Steuerzahlende, Wirtschaft und Verwaltung darstellen.»

Der Bundesrat nahm das Postulat am 20. November 2002 entgegen. In der Folge wurde die «Arbeitsgruppe Individualbesteuerung» eingesetzt, der Vertreter der Eidgenössischen Steuerverwaltung, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, der kantonalen Steuerverwaltungen, der städtischen Steuerkonferenz und der Steuerrechtswissenschaft angehören.

Dem Bericht der «Arbeitsgruppe Individualbesteuerung», mit dessen Erscheinen bis Ende dieses Jahres gerechnet werden kann, wird für die weitere Diskussion über einen Übergang zu einer Individualbesteuerung grosse Bedeutung zukommen. Im Übrigen setzte ein solcher Übergang zwingend eine Änderung von DBG und StHG voraus. Eine Individualbesteuerung wäre, aus Gründen der Praktikabilität sowie im Hinblick auf die interkantonalen Steuerauscheidungen, von vornherein nur denkbar, wenn sie in allen Kantonen und auch bei der direkten Bundessteuer zur Anwendung käme.

b) Wie schon im Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung (Kommission Familienbesteuerung), erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1998, im Vorfeld der Vorlage zum Steuerpaket 2001, darauf hingewiesen wurde, wäre nur eine so genannte modifizierte Individualbesteuerung denkbar. Auch das Bundesgericht wies schon vor rund 20 Jahren, im Entscheid i. S. Hegetschweiler, darauf hin, dass eine Individualbesteuerung verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen sei; es hielt jedoch gleichzeitig fest: «Der Gesetzgeber darf sie ... nicht ohne Unterschied mit einem Einheitstarif koppeln, sondern muss – wie bei der Faktoren-Addition – durch geeignete Korrekture (Tarif-Differenzierungen, Verheirateten-Abzüge u. dgl.) einer Überbelastung namentlich der Einverdiener-Ehepaare entgegenwirken» (BGE 110 Ia 7). Eine solche modifizierte Individualbesteuerung könnte theoretisch – und vereinfacht – wie folgt aussehen:

- Besteuerung von Ehepaaren: Jedem Ehegatten wird sein Einkommen und Vermögen zugerechnet. Vermögen und Vermögenserträge, einschliesslich der Schulden und Schuldzinsen, sind entweder genau oder pauschal – je zur Hälfte – aufzuteilen.
- Alleinverdienerabzug: Bei Einverdiener-Ehepaaren wird dem alleinverdienenden Ehegatten ein Alleinverdienerabzug gewährt. Ein solcher Abzug ist gegebenenfalls auch bei eingetragenen Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare mit gemeinsamem Haushalt oder bei Konkubinatspaaren, die mit gemeinsamen Kindern zusammenleben, zu gewähren, wenn in solchen Gemeinschaften nur ein Partner ein Einkommen erzielt.

- Haushaltsabzug: Die von Mehrpersonenhaushalten gegenüber alleinstehenden und alleinerziehenden Personen erzielten Haushaltvorteile im Wohnbereich werden steuerlich berücksichtigt. Den tatsächlich alleinstehenden sowie alleinerziehenden Personen ist ein Haushaltsabzug zu gewähren.
- Unmündige Kinder: Diese werden weiterhin nur für ihr Erwerbseinkommen selbstständig besteuert. Die Zuordnung des übrigen Einkommens und des Vermögens zu den Faktoren der Eltern richtet sich nach der elterlichen Sorge. In ungetrennter Ehe lebenden Elternteilen werden Einkommen und Vermögen des Kindes je hälftig zugerechnet. Bei geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Eltern sind für die Verteilung der Kinderfaktoren, wie im geltenden Recht, besondere Regeln zu beachten.
- Kinderrelevante Abzüge: Kinder-, Kinderbetreuungs- und Kinderversicherungsabzug werden in ungetrennter Ehe lebenden Elternteilen proportional nach ihrem Einkommen zugeteilt. Wie im geltenden Recht sind wiederum besondere Zuteilungsregeln zu beachten, wenn die Eltern nicht zusammenleben.
- Steuertarif: Es gibt nur noch einen einheitlichen Einkommens- und Vermögenssteuertarif (den «Grundtarif»); der besondere Verheiraten-tarif fällt weg.

2. Aussagen über die Auswirkungen des Übergangs zu einer solchen modifizierten Individualbesteuerung auf den Steuerertrag sind derzeit nicht möglich. Diese hängen wesentlich von der Ausgestaltung der Individualbesteuerung ab, wie sie insbesondere durch das Bundesrecht, d. h. das DBG und das StHG, vorgegeben würden. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass derzeit keine statistischen Daten dafür bestehen, wie sich in den verschiedenen Einkommens- und Vermögensklassen der Ehepaare Einkommen und Vermögen auf die einzelnen Ehegatten verteilen.

3. In der Steuerrechtswissenschaft wird gegen eine gemeinsame Besteuerung der Ehegatten nach geltendem Recht (mit Doppeltarif) oder mit einem Voll- oder Teilsplitting eingewendet, die Anknüpfung von Steuerfolgen an die Institution der Ehe könne nach heutiger gesellschaftspolitischer Auffassung nicht mehr vollauf befriedigen. Wie auch in der Anfrage hervorgehoben wird, könnte mit einer Individualbesteuerung eine steuerliche Gleichstellung von Ehe- und Konkubinatspaaren erreicht werden. In der Steuerrechtswissenschaft wird ferner geltend gemacht, die Individualbesteuerung sei, wenn auch in modifizierter Form und gegebenenfalls verbunden mit einem Wahlrecht für eine gemeinsame Besteuerung, inzwischen das in Europa vorherrschende Steuersystem.

Die Kehrseite einer Individualbesteuerung darf jedoch nicht übersehen werden. Bei gleichem Einkommen werden Einverdiener- gegenüber Zweiverdiener-Ehepaaren wesentlich mehr belastet; beim Einverdiener-Ehepaar schlägt die Steuerprogression in der Person des alleinverdienenden Ehegatten voll durch, wogegen sich das gleiche Gesamteinkommen beim Zweiverdiener-Ehepaar auf die beiden Ehegatten verteilt. Weiter werden Einverdiener-Ehepaare gegenüber alleinstehenden Personen nur beschränkt über den Alleinverdienerabzug entlastet. Zudem können Verluste des einen Ehegatten nicht mehr mit Einkünften des anderen verrechnet werden. Schliesslich werden Einzelternfamilien, Alleinstehende mit Kindern, mehr belastet als nach dem geltenden Doppeltarif, da ihnen bei einer Individualbesteuerung kein milderer Tarif (Verheiratetentarif) mehr zusteht.

Bedenken gegenüber einer Individualbesteuerung bestehen im Weiteren nach wie vor, was die praktische Umsetzung einer solchen Besteuerung anbelangt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die folgenden Punkte hinzuweisen:

- Die Zahl der selbstständigen steuerpflichtigen Personen würde im Kanton Zürich um rund 38 Prozent zunehmen. Sofern jeder Ehegatte eine Steuererklärung einreichen müsste, wären im Kanton Zürich rund 275 000 zusätzliche Steuererklärungen zu behandeln. Schon daraus ist ersichtlich, dass die Einführung einer Individualbesteuerung mit beträchtlichen Mehrkosten für Kanton und Gemeinden verbunden wäre.
- Für jeden Ehegatten wäre ein separates Veranlagungsverfahren durchzuführen. Da bei jedem Ehegatten sowohl die Staats- und Gemeindesteuern als auch die direkte Bundessteuer veranlagt werden müssten, ergäben sich für ein Ehepaar nicht weniger als vier Veranlagungsverfahren; bei zusätzlicher Steuerpflicht in anderen Kantonen kämen weitere Verfahren hinzu.
- Trotz der Individualbesteuerung wäre in das Veranlagungsverfahren des einen Ehegatten auch der andere Ehegatte in irgendeiner Form mit einzubeziehen, nämlich im Hinblick auf die Aufteilung von Vermögen und Vermögenserträgen einschliesslich der Schulden und Schuldzinsen, die Gewährung eines Alleinverdienerabzugs, die Verteilung von Kindereinkommen und -vermögen sowie die Verteilung der kinderrelevanten Abzüge. Damit wären neuartige Verfahrensprobleme verbunden, für die noch keine praktikablen Lösungen ersichtlich sind.

Für eine weiter gehende Beurteilung des Übergangs zu einer Individualbesteuerung sind die Ergebnisse des Berichtes der erwähnten «Arbeitsgruppe Individualbesteuerung» abzuwarten.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi