

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 3. Februar 2015

KR-Nr. 283a/2013

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Heinz Kyburz betreffend Steuerfreier Betrag
(Sozialabzug) für Ehegatten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 3. Februar 2015,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 283/2013 von Heinz
Kyburz wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Arnold Suter, Martin Haab, Peter Preisig,
Hans Heinrich Raths, Hans-Ueli Vogt:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 283/2013
von Heinz Kyburz wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 3. Februar 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Heinrich Raths

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Heinrich Raths, Pfäffikon (Präsident); Judith Bellaiche, Kilchberg; Markus Bischoff, Zürich; Stefan Feldmann, Uster; Alex Gantner, Maur; Martin Haab, Mettmenstetten; Thomas Marthaler, Zürich; Mattea Meyer, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Maria Rohweder, Männedorf; Regine Sauter, Zürich; Beni Schwarzenbach, Zürich; Arnold Suter, Kilchberg; Silvia Steiner, Zürich; Hans-Ueli Vogt, Zürich; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Steuergesetz

(Änderung vom ; steuerfreier Betrag für Ehegatten)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 3. Februar 2015,*

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

*IV. Sozialabzüge § 34. ¹ Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung ab-
gezogen:*

lit. a und b unverändert.

c. als Ehegattenabzug:

*Für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten
je Fr. 2600.*

Abs. 2 und 3 unverändert.

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-
dum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 25. November 2013 unterstützte der Kantonsrat die von Heinz Kyburz am 16. September 2013 eingereichte parlamentarische Initiative mit 104 Stimmen vorläufig.

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

2.1 Inhalt der parlamentarischen Initiative (PI)

Die parlamentarische Initiative fordert folgende Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997:

§ 34. ¹ Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung IV. Sozialabzüge abgezogen:

lit. a und b unverändert.

c. als Ehegattenabzug:

Für in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Ehegatten je Fr. 2600.

Abs. 2 und 3 unverändert.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 29. April 2014 hat die Kommission – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – die parlamentarische Initiative mit 10:5 Stimmen abgelehnt. Auch ein Antrag auf eine geänderte parlamentarische Initiative wurde mit 13:1 Stimmen verworfen.

2.2.1 Begründung

Die Kommissionsmehrheit lehnt die parlamentarische Initiative ab. Die vom kantonalen Steueramt vorgelegten Modellrechnungen und Tabellen zeigen auf, dass zwischen verheirateten Paaren ohne Kinder und Konkubinatspaaren ohne Kinder keine oder nur geringe Unterschiede bestehen. Die Einführung eines Sozialabzugs für Ehepaare von Fr. 2600 änderte daran nur wenig.

Bei Familien mit Kindern sind die Unterschiede etwas grösser. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass der Anteil an Konkubinatspaaren mit Kindern nur gerade 2,5% beträgt. Hinzu kommt, dass bei dieser kleinen Gruppe nur die wenigsten in sehr guten finanziellen Verhältnissen leben. Der geforderte Sozialabzug hätte auch bei Familien mit Kindern praktisch keinen Effekt.

Die Einführung eines Sozialabzugs wäre mit Steuerausfällen bei den Staats- und Gemeindesteuern von gesamthaft jährlich rund 140 Mio. Franken verbunden.

Die politische Diskussion für andere Steuermodelle, wie z. B. das Vollsplitting, kommt seit Jahren nicht voran. Für die Kommissionsminorität stellt der Sozialabzug deshalb eine einfache und unbürokratische Lösung dar, die sogenannte Heiratsstrafe insbesondere bei Ehepaaren mit Kindern zu mildern. Zudem ist nicht einzusehen, weshalb nicht auch bei der Staatssteuer ein Sozialabzug eingeführt werden soll, wie er bei der direkten Bundessteuer seit 2008 gilt.

Bei den Beratungen hat die Kommission festgestellt, dass die sogenannte Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer beträchtlich ausfällt.

Die von der Kommission abgelehnte geänderte parlamentarische Initiative verlangt, dass in § 34 Abs. 1 lit. c des Steuergesetzes auch die in einer eingetragenen Partnerschaft lebenden Partnerinnen und Partner ausdrücklich erwähnt werden. Diese Ergänzung ist jedoch überflüssig, weil § 7 Abs. 1^{ter} festhält, dass die Stellung eingetragener Partnerinnen und Partner derjenigen von Ehegatten entspricht.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 21. Mai 2014 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) betreffend Steuerfreier Betrag (Sozialabzug) für Ehegatten KR-Nr. 283/2013 im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG, LS 171.1) wie folgt Stellung:

3.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) schreibt vor, dass Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, gemeinsam besteuert werden (Art. 3

Abs. 3 StHG). Dafür muss die Steuer für Ehegatten im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen entlastet werden (Art. 11 Abs. 1 StHG).

Weiter ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts, unter dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 8 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), zur Ehegattenbesteuerung gemäss den kantonalen Steuergesetzen zu beachten. Das Bundesgericht schloss sich 1994 der Auffassung der herrschenden Doktrin an, nach der die Belastung eines Ehepaares niedriger zu sein hat als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen (wie Art. 11 Abs. 1 StHG), aber höher als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaares. Ausschlaggebend ist, nach Auffassung des Bundesgerichts, dass die hauptsächlichen Gruppen von Steuerpflichtigen – nämlich die kinderlosen Ehepaare, Konkubinatspaare und tatsächlich Alleinstehenden – insgesamt, im Vergleich miteinander, ausgewogen besteuert werden (BGE 120 Ia 329 Erw. 4).

Im Lichte dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird, im Sinne einer Faustregel, allgemein angenommen, dass jedenfalls eine Mehrbelastung eines kinderlosen Ehepaares gegenüber einem vergleichbaren Konkubinatspaar verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn diese nicht mehr als 10% beträgt (oder bei Vorliegen besonderer Verhältnisse auch darüber liegt). Bei Ehepaaren mit Kindern kann die Mehrbelastung, gegenüber vergleichbaren Konkubinatspaaren mit Kindern, auch höher liegen (so ebenfalls BGE 120 Ia 329).

Mit der vorliegenden PI wird für gemeinsam besteuerte Ehegatten – über eine Änderung von § 34 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) – ein neuer «Ehegattenabzug» – im Sinne eines zusätzlichen Sozialabzugs – von Fr. 2600 verlangt. In der Begründung der PI wird darauf hingewiesen, dass ein solcher Abzug auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) vorgesehen sei.

3.2 Ehegattenabzug gemäss Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG – eine auf die direkte Bundessteuer zugeschnittene Tarifmassnahme

Wohl ist richtig, dass mit der Änderung des DBG vom 6. Oktober 2006 ein solcher Abzug bei der direkten Bundessteuer eingeführt wurde (AS 2007, 615–616). Gemäss Art. 35 Abs. 1 Bst. c DBG in der Fassung des Bundesgesetzes vom 22. März 2013 über die formelle Bereinigung der zeitlichen Bemessung der direkten Steuern bei den

natürlichen Personen (AS 2013, 2397) können vom Einkommen abgezogen werden: «2600 Franken für Ehepaare, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben». Dieser Abzug hängt jedoch mit den besonderen Verhältnissen bei der direkten Bundessteuer zusammen.

Seinerzeit war im sogenannten Steuerpaket 2001 des Bundes, neben einer Reform der Wohneigentumsbesteuerung, auch eine Reform der Ehe- und Familienbesteuerung vorgesehen. Bei der direkten Bundessteuer sollte damit die Ehepaarbesteuerung mit der erwähnten Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den kantonalen Steuern in Einklang gebracht werden.

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 wurde jedoch das Steuerpaket 2001 abgelehnt. In der Folge unterbreitete der Bundesrat am 17. Mai 2006 den eidgenössischen Räten, im Sinne eines wenigstens teilweisen Ersatzes für die im Steuerpaket 2001 vorgesehene Reform der Ehe- und Familienbesteuerung, die «Botschaft zu den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung» (BBl 2006, 4471).

In dieser Botschaft schlug der Bundesrat für die direkte Bundessteuer eine sogenannte Kombilösung vor. Zum einen sollte der Zwei-verdiener- oder Miterwerbsabzug erhöht (vgl. Art. 33 Abs. 2 DBG in der Fassung vom 22. März 2013) und zum anderen ein neuer Ehegattenabzug von Fr. 2500 eingeführt werden. Die eidgenössischen Räte stimmten dieser Vorlage am 6. Oktober 2006 zu. Unter Berücksichtigung des inzwischen erfolgten Ausgleichs der kalten Progression beträgt der Ehegattenabzug bei der direkten Bundessteuer heute Fr. 2600.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass der Ehegattenabzug im DBG auf die besonderen Verhältnisse bei der direkten Bundessteuer zugeschnitten ist. Wie sich jedoch auch aus einer neuen Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 29. November 2013 – unter dem Titel «Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund» – ergibt (www.estv.admin.ch), kommt es, trotz der Sofortmassnahmen von 2006, bei der direkten Bundessteuer bei Ehepaaren, im Vergleich zu Konkubinatspaaren, weiterhin zu Mehrbelastungen, die sich nicht mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den kantonalen Steuern vereinbaren lassen.

3.3 Andere Ausgangslage in den Kantonen – so auch im Kanton Zürich

Aufgrund der erwähnten Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Kantone, so auch der Kanton Zürich, im Gegensatz zur direkten Bundessteuer, die Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesgerichts weitestgehend erfüllen. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass bei den Steuern der Kantone eine andere rechtliche Ausgangslage als bei der direkten Bundessteuer besteht. Das Bundesgericht oder auch ein kantonales Steuergericht kann, spätestens bei Anwendung eines kantonalen Steuergesetzes, dieses auf seine Verfassungsmässigkeit hin überprüfen und gegebenenfalls einer verfassungswidrigen Bestimmung eines kantonalen Steuergesetzes die Anwendung versagen. An ein Bundesgesetz ist dagegen selbst das Bundesgericht gebunden (Art. 190 BV).

Da jedoch kantonale Steuergesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können, konnte sich hier auch eine Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Ehepaarbesteuerung entwickeln. Angesichts der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung blieb den Kantonen in der Folge kaum etwas anderes übrig, als sich dieser Rechtsprechung des Bundesgerichts zu unterziehen. Das wiederum hat dazu geführt, dass heute die kantonalen Steuergesetze, so auch das Zürcher Steuergesetz, den bundesgerichtlichen Vorgaben entsprechen.

Wie auch im Bericht Ihrer Kommission darauf hingewiesen wird, haben sowohl die erwähnte Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung als auch weitere Modellrechnungen des kantonalen Steueramtes zuhanden Ihrer Kommission gezeigt, dass Ehepaare ohne Kinder, gegenüber Konkubinatspaaren ohne Kinder in vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnisse, nicht wesentlich höher belastet werden. In vielen Fällen werden Ehepaare auch steuerlich entlastet; kommt es jedoch in bestimmten Konstellationen zu gewissen Mehrbelastungen, so bewegen sich diese gemäss den erwähnten Modellrechnungen in einem einstelligen Prozentsatz.

Nach dem Zürcher Steuergesetz können sich zwar, wie die Modellrechnungen des kantonalen Steueramtes gezeigt haben und auch in Ihrem Bericht festgestellt wird, bei Ehepaaren mit Kindern, im Verhältnis zu Konkubinatspaaren mit Kindern in vergleichbaren Verhältnissen, in bestimmten Konstellationen etwas höhere Mehrbelastungen ergeben. Dies hängt jedoch, wie wir schon 2006 in unserer Stellungnahme zu früheren parlamentarischen Initiativen darauf hingewiesen haben (wiedergegeben im Antrag der WAK vom 31. Oktober 2006 zu den parlamentarischen Initiativen KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004), mit dem sogenannten Doppeleffekt bei Konkubinatspaaren mit Kindern zusammen:

Im geltenden Doppeltarif des Zürcher Steuergesetzes ist, wie im Doppeltarif der direkten Bundessteuer (Art. 36 Abs. 2^{bis} DBG in der Fassung vom 22. März 2013), vorgesehen, dass der mildere Verheiraterentarif 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 Elternteile 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 Verheiraterentarif beanspruchen kann (zweiter Effekt). Dieser Doppeleffekt kann dazu führen, dass verheiratete Eltern mit Kindern stärker belastet werden als ein vergleichbares Konkubinatspaar.

Zudem bleibt anzufügen, wie Sie ebenfalls in Ihrem Bericht erwähnen, dass der prozentuale Anteil der Konkubinatspaare mit Kindern, im Vergleich zu Ehepaaren mit Kindern, immer noch sehr gering ist. Für 2010 ergeben sich gesamtschweizerisch folgende Zahlen (BBI 2013, 8526): Anteil der Paarhaushalte an der Gesamtheit der Privathaushalte: 54,0%; Anteil der Konkubinatspaarhaushalte mit Kindern an der Gesamtheit der Paarhaushalte: 2,5%; Anteil der Ehepaarhaushalte mit Kindern an der Gesamtheit der Paarhaushalte: 41,0%. Insoweit kommt dem Belastungsverhältnis zwischen Ehepaaren mit Kindern und Konkubinatspaaren mit Kindern in vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnissen kaum eine wesentliche Bedeutung zu.

3.4 Hohe Steuerausfälle

Bei alledem kommt hinzu – auch darauf weisen Sie in Ihrem Bericht hin –, dass gemäss den Modellrechnungen des kantonalen Steueramtes zuhanden der WAK die Einführung eines zusätzlichen Ehegattenabzugs, wie mit der vorliegenden PI verlangt, das prozentuale Belastungsverhältnis zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen, mit oder ohne Kinder, nur unwesentlich verändern würde.

Hingegen wären die Steuerausfälle beträchtlich. Gemäss den Schätzungen des kantonalen Steueramtes würden die jährlichen Ausfälle allein für die Staatssteuer 65 Mio. Franken betragen; die Ausfälle für Staats- und Gemeindesteuern werden auf insgesamt 140 Mio. Franken geschätzt.

4. Antrag

Aus all diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen Ihnen ebenfalls Antrag, dem Kantonsrat die Ablehnung der PI KR-Nr. 283/2013 zu beantragen.

Zu ergänzen ist schliesslich, dass der vorgeschlagene Ehegattenabzug schon aufgrund von § 7 Abs. 1^{ter} StG auch für eingetragene gleichgeschlechtliche Partnerschaften gelten würde; in § 7 Abs. 1^{ter} Satz 1 StG wird ausdrücklich festgehalten: «Die Stellung eingetragener Partnerinnen und Partner entspricht in diesem Gesetz derjenigen von Ehegatten.» Entgegen der Meinung eines Mitglieds der die PI unterstützenden WAK-Minderheit bedarf es daher keines weiteren Zusatzes, wonach der Ehegattenabzug auch auf eingetragene Partnerschaften anzuwenden wäre. Mit der Mehrheit der WAK ist auch die geänderte PI KR-Nr. 283/2013 abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 2. Dezember 2014 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014 zur Kenntnis. Anlässlich der Schlussabstimmung vom 3. Februar 2015 lehnte die Kommission die parlamentarische Initiative mit 10:5 Stimmen ab.

Die Kommissionsminderheit beantragt, sie definitiv zu unterstützen.