

Sitzung vom 24. November 2021

1344. Anfrage (Einführung eines Splittingsystems / Abschaffung der «Heiratsstrafe»)

Die Kantonsräte Marcel Suter, Thalwil, Martin Hübscher, Wiesendangen, und Tobias Weidmann, Hettlingen, haben am 6. September 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Auf mehreren Ebenen wird die Abschaffung der sogenannten «Heiratsstrafe» bei der Besteuerung von Ehepaaren diskutiert. Dies ist grundsätzlich auch richtig und mehrheitlich unbestritten. Die entscheidende Frage ist, wie die Heiratsstrafe abgeschafft werden soll, ohne ein gewisses Familienmodell zu bevorzugen. Zurzeit gibt es Bestrebungen, mittels Volksinitiative die Individualbesteuerung einzuführen. Jede Person würde einzeln besteuert, Ehepaare müssten «quasi» eine Gütertrennung vornehmen. Aufgrund des meistverbreiteten Güterstandes der Errungenschaftsbeteiligung hätte dies einen massiven administrativen Grosseaufwand zur Folge. Wir, die SVP, bevorzugen daher das System des Splittings, wonach die Einkommen von Eheleuten zusammengezählt werden und dann gleichmässig auf die zwei Personen verteilt würden. Das Splittingssystem beseitigt die Heiratsstrafe und bremst die Steuerprogression. Darüber hinaus trägt dieses System unserem Verständnis der Selbstverantwortung Rechnung. Es schafft Steuerneutralität in Bezug auf den Lebensentwurf und auf die Rollenaufteilung der Ehegatten und bevorzugt nicht die eine oder andere Variante der Arbeits- und Rollenaufteilung.

Wir bitten den Regierungsrat daher in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Sieht der Regierungsrat ebenfalls Bedarf für eine baldige Abschaffung der «Heiratsstrafe»?
2. Welche finanziellen Auswirkungen hätte die Einführung eines Splittingsystems im Vergleich zur aktuellen Besteuerung und im Vergleich zur Individualbesteuerung auf die Steuereinnahmen im Kanton Zürich?
3. Welche Auswirkungen hätte die Individualbesteuerung auf den Arbeitsaufwand des Steueramts? Wie sieht der Mehraufwand im Falle einer Individualbesteuerung im Vergleich zu einer Änderung auf ein Splittingssystem aus?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Individualbesteuerung bzw. Splitting in Bezug auf die unterschiedlichen Familienmodelle der Arbeits- und Rollenaufteilung?

5. Welche Systemänderung, Splittingsystem oder Individualbesteuerung, bevorzugt der Regierungsrat für die zukünftige Besteuerung von Ehepaaren?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marcel Suter, Thalwil, Martin Hübscher, Wiesendangen, und Tobias Weidmann, Hettlingen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) werden Einkommen und Vermögen der Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet. Nach Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) wird das Einkommen der Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet. Die Zusammenrechnung der Einkommen und der Vermögen der Ehegatten wird daher sowohl für die direkte Bundessteuer als auch für die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern durch das geltende Bundesrecht vorgegeben. Da die Einkommens- und Vermögenssteuertarife in der Regel progressiv ausgestaltet sind, wird das zusammengerechnete Einkommen oder Vermögen in bestimmten Fällen zu einem höheren Steuersatz besteuert als die einzelnen Einkommen oder Vermögen der Ehegatten. Erwirtschaftet ein Ehepaar zwei Einkommen, ist es unter Umständen steuerlich schlechter gestellt als ein gleich situiertes Konkubinatspaar. Diese steuerliche Schlechterstellung wird als «Heiratsstrafe» bezeichnet. Keine solche «Heiratsstrafe» besteht jedoch bei den Einverdiener-Ehepaaren, da hier keine Einkommen progressionswirksam zusammengerechnet werden. Die Problematik der «Heiratsstrafe» besteht bei der direkten Bundessteuer, da deren Tarif stark progressiv ausgestaltet ist. Seit 1984 hat das Bundesgericht in mehreren Entscheiden (BGE 110 Ia 7; StE 1988 A 21.11 Nr. 21; StE 1992 A 21.11 Nr. 33; BGE 120 Ia 329) festgehalten, dass eine steuerliche Mehrbelastung eines Ehepaars gegenüber einem Konkubinatspaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen dem Rechtsgleichheitsgebot widerspreche, sofern sie ein gewisses Mass überschreitet. Seither war die Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung und die Abschaffung der «Heiratsstrafe» das Thema verschiedener Vorstösse und Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 373/2020 betreffend Individualbesteuerung jetzt!). Die

Vorlage einer Botschaft zur Individualbesteuerung ist Teil der Legislaturplanung 2019–2023 des Bundes. Der Bundesrat hat am 24. September 2021 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, bis Herbst 2022 eine Vernehmlassungsvorlage zur Individualbesteuerung auszuarbeiten. Auch der Regierungsrat ist für eine baldige Lösung der Frage der «Heiratsstrafe». Da das Problem aber hauptsächlich die direkte Bundessteuer betrifft und das System der Ehepaarbesteuerung im Hinblick auf die Steuerharmonisierung und die Praktikabilität der Steuererhebung für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer übereinstimmen sollte, ist vorerst die Vorlage des Bundes zur Individualbesteuerung abzuwarten.

Zu Frage 2:

Gemäss der Vorgabe des StHG ist die steuerliche Belastung von Ehegatten im Vergleich zu alleinstehenden Steuerpflichtigen angemessen zu ermässigen (Art. 11 Abs. 1 StHG). Für die kantonale Einkommenssteuer erfolgt die Entlastung wie für die direkte Bundessteuer durch einen Doppeltarif: Das zusammengerechnete Einkommen von Ehegatten wird zu einem separaten Tarif (Verheiratetentarif), der gegenüber dem Tarif der Alleinstehenden (Grundtarif) tiefere Steuersätze ausweist, besteuert.

Bei einem sogenannten Splitting werden die Ehegatten ebenfalls gemeinsam besteuert und die Einkünfte der Ehegatten zusammengerechnet. Für Ehegatten und Alleinstehende findet grundsätzlich der gleiche Tarif Anwendung, wobei jedoch für die Bestimmung des satzbestimmenden Einkommens das Gesamteinkommen der Ehegatten durch einen Divisor (Splittingfaktor) geteilt wird. Der Splittingfaktor liegt in der Regel zwischen eins und zwei. Bei einem Splittingfaktor von zwei spricht man von einem «Vollsplitting»: Das Gesamteinkommen der Ehegatten wird zum Steuersatz des halben Gesamteinkommens besteuert. Bei einem Splittingfaktor tiefer als zwei (beispielsweise 1,8) spricht man von einem Teilsplitting. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sollte im Hinblick auf die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die steuerliche Belastung eines Ehepaars höher sein als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaars, womit der Splittingfaktor grundsätzlich tiefer als zwei liegen sollte (vgl. BGE 120 Ia 329 E. 4 b). Im Endeffekt werden beim Splitting die Ehegatten wie beim Doppeltarif zu einem separaten Tarif besteuert. Der Unterschied zum Doppeltarif besteht darin, dass beim Splitting der Verheiratetentarif durch einen festen Umrechnungsfaktor mit dem Grundtarif verbunden ist. Ein Splitting kann auch über einen Doppeltarif dargestellt werden. So entspricht der geltende Verheiratetentarif der kantonalen Einkommenssteuer einem Splittingfaktor von ungefähr 1,6.

Bei einer «reinen» Individualbesteuerung werden die Ehegatten nicht mehr gemeinsam besteuert und alle erwachsenen Steuerpflichtigen werden aufgrund ihres individuellen Einkommens und Vermögens nach dem gleichen Tarif besteuert. Bei der «modifizierten» Individualbesteuerung können zur Entlastung von Ehepaaren mit ungleicher Einkommensverteilung oder Alleinerziehenden verschiedene Massnahmen wie z. B. besondere Abzüge für Einverdienerpaare und Alleinerziehende oder eine pauschale Zuweisung von Steuerfaktoren auf die Ehepartner vorgesehen werden.

Die finanziellen Auswirkungen beim Übergang zu einem Splitting oder zu einer Individualbesteuerung hängen beim Splitting stark davon ab, welcher Splittingfaktor Anwendung findet, und bei der Individualbesteuerung, ob eine reine oder eine modifizierte Individualbesteuerung gewählt wird und welche Massnahmen die modifizierte Individualbesteuerung umfasst. Konkrete Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen zu den verschiedenen Besteuerungsmodellen können daher hier nicht gemacht werden. Allerdings ist bei einem Wechsel zu einem neuen Besteuerungsmodell allgemein mit beträchtlichen Steuerausfällen zu rechnen, da ein solcher Wechsel zwischen den verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen zwangsläufig zu Belastungsverschiebungen führt und es dabei zu vermeiden gilt, dass einzelne Kategorien – wie z. B. die Alleinstehenden – zu stark mehr belastet werden.

Zu Frage 3:

Die Auswirkungen auf den Arbeitsaufwand der Steuerbehörden bei einem Übergang zu einer Individualbesteuerung hängen wesentlich von der konkreten Ausgestaltung des Modells der Individualbesteuerung ab. Allgemein wären aber bei einer Individualbesteuerung gemäss der Anzahl der verheirateten Paare im Kanton über 300 000 zusätzliche Steuererklärungs-, Veranlagungs- und Steuerbezugsverfahren durchzuführen, was zu einem beträchtlichen administrativen Mehraufwand führen würde. Bei Vorliegen von Schnittstellen wie gemeinsamen Kindern, Liegenschaften oder Bankkonten wäre zudem eine Abstimmung zwischen den Einschätzungen der beiden Ehepartner nötig, was zu einem wesentlichen Mehraufwand für die Steuerbehörden führen würde. Zu einer beträchtlichen administrativen Mehrbelastung und Komplizierung des Veranlagungsverfahrens würde es insbesondere bei einer modifizierten Individualbesteuerung kommen, wenn – wie z. B. bei einer pauschalen Zuordnung von Vermögenswerten und Erträgen auf die Ehegatten oder einer Übertragung von Einkommensteilen oder Abzügen unter den Ehegatten – die Steuerverfahren der Ehegatten zwingend aufeinander abgestimmt werden müssten und trotz Individualbesteuerung nicht unabhängig durchgeführt werden könnten.

Der Übergang zu einem Splitting hätte grundsätzlich keine wesentlichen Auswirkungen auf den Arbeitsaufwand der Steuerbehörden, da – wie bei der Beantwortung der Frage 2 ausgeführt – das Splitting der bestehenden Anwendung eines Doppeltarifs entspricht.

Zu Frage 4:

Die Höhe der Steuerbelastung kann einen Einfluss darauf haben, ob und in welchem Umfang die beiden Ehegatten einer (bezahlten) Arbeitstätigkeit nachgehen. Die Steuerbelastung eines zusätzlichen Arbeitseinkommens kann sowohl durch eine Individualbesteuerung als auch durch ein Splitting vermindert werden. In welchen Fällen eine Individualbesteuerung oder ein Splitting zu einer tieferen Steuerbelastung führt, hängt stark von der Ausgestaltung der Individualbesteuerung und des Splittings sowie der jeweiligen Höhe der Einkommen der beiden Ehegatten ab. Allgemein gültige Aussagen zu den Auswirkungen eines Splittings oder einer Individualbesteuerung auf die Arbeits- und Rollenaufteilung der Ehegatten können hier daher nicht gemacht werden. Da bei einem Splitting die beiden Einkommen der Ehegatten zusammengesetzt werden, spielt es für die Steuerbelastung an sich keine Rolle, ob das gesamte Arbeitseinkommen von einem Ehegatten allein oder von beiden Ehegatten erzielt wurde. Bei der Individualbesteuerung sinkt in der Regel die Steuerbelastung, wenn das Arbeitseinkommen von beiden Ehegatten erzielt wurde. Bei der Individualbesteuerung dürfte daher der Anreiz tendenziell stärker sein, dass beide Ehegatten einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Zu Frage 5:

Wie bei der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt, sollte das System der Ehepaarbesteuerung im Hinblick auf die Steuerharmonisierung und die Praktikabilität der Steuererhebung für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer übereinstimmen. Der Regierungsrat wird daher vorerst die für 2022 vorgesehene Vorlage des Bundesrates zur Individualbesteuerung abwarten und sich im Rahmen der Vernehmlassung zu dieser Vorlage zu den Vor- und Nachteilen der vorgeschlagenen Besteuerungsmodelle äussern.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli