

Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2001

3892

**A. Steuergesetz
(Änderung)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2001,

beschliesst:

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

§ 31. Von den Einkünften werden abgezogen:

lit. a-f unverändert;

g) die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 4800 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 2400 für die übrigen Steuerpflichtigen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss lit. d und e erhöhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese Abzüge um Fr. 700 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug gemäss § 34 Abs. 1 geltend machen kann;

h) die Zuwendungen und Beiträge an politische Parteien im Sinn von § 61 lit. g bis zum Gesamtbetrag von Fr. 3200 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 1600 für die übrigen Steuerpflichtigen.

Leben Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe, werden vom Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten erzielt, Fr. 5400 abgezogen; ein gleicher Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten.

5. Allgemeine
Abzüge

a) Von der
Höhe des
Einkommens
unabhängige
Abzüge

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

a) als Kinderabzug:

für minderjährige Kinder unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet,

je Fr. 6100

Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt der Kinderabzug demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.

b) als Unterstützungsabzug:

für erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Personen, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige mindestens in der Höhe des Abzugs beiträgt,

je Fr. 2500

Der Abzug kann nicht beansprucht werden für den Ehegatten und für Kinder, für die ein Abzug gemäss lit. a oder § 31 Abs. 1 lit. c gewährt wird.

Abs. 2 unverändert.

Im Weiteren können für jedes am Ende der Steuerperiode weniger als 15 Jahre alte Kind, für das ein Abzug gemäss Abs. 1 lit. a geltend gemacht werden kann, höchstens Fr. 3100 abgezogen werden, wenn Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, weil

- a) die in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd invalid ist;
- b) der verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder dauernd invalid ist.

Abs. 4 unverändert.

§ 35. Die Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

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 Einkommensteile über	Fr. 173 900

V. Steuer-
berechnung
1. Steuertarife

Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a zusammenleben, beträgt die Einkommenssteuer (Verheiratetentarif):

0% für die ersten	Fr. 12 400
2% für die weiteren	Fr. 5 700
3% für die weiteren	Fr. 7 100
4% für die weiteren	Fr. 8 600
5% für die weiteren	Fr. 9 900
6% für die weiteren	Fr. 12 800
7% für die weiteren	Fr. 28 400
8% für die weiteren	Fr. 28 400
9% für die weiteren	Fr. 42 700
10% für die weiteren	Fr. 51 100
11% für die weiteren	Fr. 55 400
12% für Einkommensteile über	Fr. 262 500

Abs. 3 unverändert.

§ 47. Die Vermögenssteuer beträgt (Grundtarif):

0‰ für die ersten	Fr. 71 000
1/2‰ für die weiteren	Fr. 213 000
1‰ für die weiteren	Fr. 356 000
1 1/2‰ für die weiteren	Fr. 567 000
2‰ für die weiteren	Fr. 853 000
2 1/2‰ für die weiteren	Fr. 851 000
3‰ für Vermögensteile über	Fr. 2 911 000

VII. Steuertarif

Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a zusammenleben, beträgt die Vermögenssteuer (Verheiratetentarif):

0‰	für die ersten	Fr. 142 000
1/2‰	für die weiteren	Fr. 213 000
1‰	für die weiteren	Fr. 355 000
1 1/2‰	für die weiteren	Fr. 567 000
2‰	für die weiteren	Fr. 853 000
2 1/2‰	für die weiteren	Fr. 852 000
3‰	für Vermögensteile über	Fr. 2 982 000

Abs. 3 unverändert.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

**B. Beschluss des Kantonsrates
über die Ungültigerklärung der Volksinitiative
«Weniger Steuern für niedrige Einkommen
(Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit
im Kanton Zürich)» (KR-Nr. 199/2000)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2001,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)» wird ungültig erklärt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an das Initiativkomitee und den Regierungsrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Gestützt auf § 29 der Kantonsverfassung und das Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes stellen die Unterzeichnenden, im Kanton Zürich stimmberechtigten Personen folgendes Initiativbegehren:

§ 35 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert (Änderungen kursiv):

Die Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

<i>0% für die ersten</i>	<i>Fr. 14 600</i>
<i>1% für die weiteren</i>	<i>Fr. 300</i>
<i>2% für die weiteren</i>	<i>Fr. 300</i>
<i>3% für die weiteren</i>	<i>Fr. 300</i>
<i>4% für die weiteren</i>	<i>Fr. 500</i>
<i>5% für die weiteren</i>	<i>Fr. 900</i>
<i>6% für die weiteren</i>	<i>Fr. 14 400</i>
<i>7% für die weiteren</i>	<i>Fr. 14 700</i>
<i>8% für die weiteren</i>	<i>Fr. 17 900</i>
<i>9% für die weiteren</i>	<i>Fr. 28 600</i>
<i>10% für die weiteren</i>	<i>Fr. 28 500</i>
<i>11% für die weiteren</i>	<i>Fr. 44 900</i>
<i>12% für die weiteren</i>	<i>Fr. 58 400</i>
<i>13% für Einkommensteile über</i>	<i>Fr. 224 300</i>

Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a zusammenleben, beträgt die Einkommenssteuer (Verheiratetentarif):

<i>0% für die ersten</i>	<i>Fr. 22 000</i>
<i>1% für die weiteren</i>	<i>Fr. 400</i>
<i>2% für die weiteren</i>	<i>Fr. 400</i>
<i>3% für die weiteren</i>	<i>Fr. 400</i>
<i>4% für die weiteren</i>	<i>Fr. 400</i>
<i>5% für die weiteren</i>	<i>Fr. 12 000</i>
<i>6% für die weiteren</i>	<i>Fr. 15 400</i>
<i>7% für die weiteren</i>	<i>Fr. 15 700</i>
<i>8% für die weiteren</i>	<i>Fr. 40 800</i>
<i>9% für die weiteren</i>	<i>Fr. 40 800</i>
<i>10% für die weiteren</i>	<i>Fr. 48 900</i>
<i>11% für die weiteren</i>	<i>Fr. 53 000</i>
<i>12% für die weiteren</i>	<i>Fr. 61 200</i>
<i>13% für Einkommensteile über</i>	<i>Fr. 311 400</i>

Begründung:

Die Kosten, welche jeden Haushalt belasten, sind gestiegen (Krankenkassenprämien, Kehrrecht, öffentlicher Verkehr). Nicht aber die Löhne und Renten. Immer mehr Menschen können deshalb mit ihrem Einkommen die notwendigen Ausgaben nur noch knapp oder nicht mehr decken. Dies trifft vor allem Seniorinnen und Senioren, zunehmend aber auch alleinerziehende Eltern und Familien.

Damit wieder mehr Steuergerechtigkeit herrscht im Kanton Zürich, müssen die niedrigen Einkommen steuerlich entlastet werden.

Es ist unverständlich, dass auch Menschen, die mit ihren Einkünften ihr Existenzminimum nicht decken können, eine Steuerrechnung erhalten. Die untersten Einkommen müssen deshalb von den Steuern befreit werden.

Die Initiative verlangt

- eine Steuerbefreiung für Alleinstehende mit einem steuerbaren Einkommen unter Fr. 14 600 und für Ehepaare mit einem steuerbaren Einkommen unter Fr. 22 000.
- eine Steuerentlastung für Alleinstehende mit einem steuerbaren Einkommen von Fr. 14 600 bis Fr. 49 000 und für Ehepaare mit einem steuerbaren Einkommen von Fr. 22 000 bis Fr. 80 000.

C. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung von Vorstössen

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2001,

beschliesst:

- I. Die Motion KR-Nr. 36/1997 wird als erledigt abgeschrieben.
 - II. Die Postulate KR-Nrn. 259/1998, 360/1998, 57/2000 und 113/2001 werden als erledigt abgeschrieben.
 - III. Mitteilung an den Regierungsrat.
-

Weisung

I. Ausgangslage

A. Umfeld und Zielrichtung der vorliegenden Gesetzesvorlage

Nachdem das alte Steuergesetz vom 8. Juli 1951 letztmals am 23. September 1990 einer Teilrevision per 1. Januar 1991 unterzogen worden war, blieb dieses bis Ende 1998 unverändert in Kraft. Allerdings musste der Regierungsrat, gestützt auf die entsprechende Bestimmung des alten Steuergesetzes, auf den betragsmässig festgelegten Abzügen und Tarifen für die natürlichen Personen per 1. Januar 1993 und per 1. Januar 1997 die kalte Progression ausgleichen.

Am 1. Januar 1999 trat das neue Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) in Kraft. Mit diesem neuen Steuergesetz wurde im Kanton Zürich die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) grundsätzlich vollzogen. Insbesondere erfolgte dabei sowohl bei den natürlichen als auch bei den juristischen Personen der Übergang von der Vergangenheits- zur Gegenwartsbemessung. Zwar wurde bei den natürlichen Personen ein weiterer Ausgleich der kalten Progression vorgenommen, um zu vermeiden, dass der Übergang von der Vergangenheits- zur Gegenwartsbemessung zu einer Verschärfung der Steuerbelastung führte; ansonsten blieben die Tarife für die natürlichen Personen unverändert. Insbesondere scheiterte auch das Begehren, die oberste Progressionsstufe bei der Einkommenssteuer von 13 Prozent (einfache Staatssteuer) zu streichen.

In der Folge wurde das neue Steuergesetz einer ersten Teilrevision unterzogen, die der Kantonsrat am 11. September 2000 verabschiedet hat und erstmals Anwendung findet auf die Einschätzungen für die Steuerperiode 2001 (natürliche Personen) bzw. auf die Einschätzungen für die im Kalenderjahr 2001 endende Steuerperiode (juristische Personen). Die gleichzeitig erfolgten Änderungen im Bereiche des Grundsteuerrechts werden auf die Handänderungen angewendet, die nach dem 1. Januar 2001 vollzogen werden.

Die Teilrevision vom 11. September 2000 konzentrierte sich im Wesentlichen auf die Anpassung des Steuergesetzes an verschiedene Änderungen im Bundesrecht. So wurden in der Teilrevision folgende Bundesgesetze berücksichtigt:

- Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Reform der Unternehmensbesteuerung 1997,
- Änderungsgesetz vom 26. Juni 1998 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch,
- Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken,
- Bundesgesetz vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm 1998,
- Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern,
- Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 2000 bzw. Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis.

Zudem hat der Kantonsrat am 8. Januar 2001 zwei weitere Änderungen des Steuergesetzes verabschiedet:

Die erste Änderung betrifft die Handänderungssteuer; danach sind Handänderungen zwischen Ehegatten sowie zwischen Eltern und Nachkommen vollumfänglich von der Handänderungssteuer befreit (§ 229 lit. b StG in der Fassung vom 8. Januar 2001).

Sodann hat der Kantonsrat eine Änderung bezüglich der Festlegung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte beschlossen. Bezüglich der Eigenmietwerte kann weiterhin eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden, wobei unter anderem neu folgende «Leitlinie» zu beachten ist: «Der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge auf maximal 70 Prozent des Marktwertes festzulegen» (§ 21 Abs. 2 lit. a StG in der Fassung vom 8. Januar 2001). Auch die Vermögenssteuerwerte für Liegenschaften können weiterhin schematisch, formelmässig bewertet werden. Neu ist für diese Bewertung vorgesehen (§ 39 Abs. 3 Satz 3 StG in der Fassung vom 8. Januar 2001): «Die Formel ist so zu wählen, dass die am oberen Rand der Bandbreite liegenden Schätzungen nicht über dem effektiven Marktwert liegen.» Ferner wird im neu angefügten Abs. 4 von § 39 StG festgehalten: «Führt in Einzelfällen die formelmässige Bewertung dennoch zu einem höheren Vermögenssteuerwert, ist eine individuelle Schätzung vorzunehmen und dabei ein Wert von 90 Prozent des effektiven Marktwertes anzustreben» (§ 39 Abs. 4 StG in der Fassung vom 8. Januar 2001). Ausgelöst wurden diese Änderungen durch entsprechende Parlamentarische Initiativen.

Die vorliegende Gesetzesvorlage beschränkt sich auf die Steuertarife für die natürlichen Personen. Im interkantonalen Verhältnis, so vorab gegenüber den Kantonen Schwyz und Zug, hat sich die Attraktivität des Kantons Zürich bei den hohen Einkommen weiter verschlechtert. Nachdem dies nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen ist, dass anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes im Einkommenssteuertarif an der obersten Progressionsstufe von 13 Prozent festgehalten wurde, soll diese Stufe nunmehr gestrichen werden. Gleichzeitig sollen aber auch alle Steuerpflichtigen durch Anhebung der in den Einkommenssteuertarifen integrierten persönlichen Abzüge (steuerfreien Beträge) entlastet werden. Ebenso ist zur Entlastung der Familien eine Erhöhung der Kinderabzüge vorgesehen. Zudem soll die inzwischen aufgelaufene kalte Progression vollumfänglich ausgeglichen werden.

Bei diesen Änderungen soll von den geltenden Tarifen für die Einkommens- und die Vermögenssteuer ausgegangen werden. Einstweilen soll weiterhin ein Doppeltarif – d. h. ein Grundtarif und ein Verheiratetentarif – vorgesehen werden. Grundsätzlich unterstützt der Regierungsrat ein Splitting (Teil- oder Vollsplitting). Dessen Einführung auf kantonaler Ebene wäre aber verfrüht, da vorerst – insbesondere mit Blick auf das Steuerharmonisierungsgesetz – die Entwicklung im Bund abzuwarten ist; auch ist derzeit noch offen, für welches Modell bei der Ehegatten- und Familienbesteuerung – und in welcher Ausgestaltung – sich der Bundesgesetzgeber entscheiden wird. Solange jedoch dieser Entscheid hängig ist, lässt sich eine grundlegende Änderung im geltenden kantonalen Tarifsystem nicht verantworten, da eine solche Änderung mit zu schwerwiegenden Auswirkungen verbunden ist, als dass – bei einem anderweitigen Entscheid des Bundesgesetzgebers – auf sie schon nach kurzer Zeit wieder zurückgekommen werden könnte.

Im Rahmen dieser Vorlage ist weiter Stellung zu nehmen zur Volksinitiative «Weniger Steuern für niedrige Einkommen» (KR-Nr. 199/2000); ferner sind verschiedene parlamentarische Vorstösse zur Besteuerung der natürlichen Personen zu behandeln.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat für das laufende Jahr 2001 zwei weitere Vorlagen plant. In einer weiteren Vorlage soll vorab ein Vorschlag für einen neuen Gewinnsteuertarif für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften unterbreitet werden; gleichzeitig sollen hängige Vorstösse zur Besteuerung der juristischen Personen behandelt werden. Bei dieser Vorlage ist nach dem derzeitigen Stand mit einem Ausfall von rund 110 Mio. Franken zu rechnen.

In einer dritten Vorlage soll sodann zu hängigen Vorstössen im Bereiche des Grundsteuerrechts Stellung genommen werden.

Schliesslich ist auch die Entwicklung bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer im Auge zu behalten. Nachdem in der Revision des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes vom 23. August 1999 die Steuerpflicht der Nachkommen abgeschafft wurde und diese Änderung am 1. Januar 2000 in Kraft trat, liegt inzwischen ein Vorstoss vor, der auch für die übrigen Verwandten und insbesondere Nichtverwandten eine Entlastung bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer verlangt. Anlass für diese Forderung bildet der Umstand, dass die Steuerbelastung für diese Personen im Vergleich zur Steuerfreiheit der Nachkommen als zu hoch betrachtet wird. Erste Berechnungen von Tarifvarianten durch das kantonale Steueramt haben ergeben, dass sich der Ertrag aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer um 20 Prozent vermindern würde. Auch dazu wird der Regierungsrat noch Stellung nehmen müssen.

B. Die Volksinitiative «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)»

Der Kantonsrat hat am 10. Juli 2000 dem Regierungsrat die am 9. März 2000 eingereichte Volksinitiative «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)» unter Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit zu Bericht und Antrag überwiesen (zum Wortlaut der Initiative siehe vorne).

C. Parlamentarische Vorstösse

1. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. Oktober 1998 folgende von den Kantonsräten Willy Haderer, Unterengstringen, Dr. Lukas Briner, Uster, und Germain Mittaz, Dietikon, am 3. Februar 1997 eingereichte Motion (KR-Nr. 36/1997) zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, welche die Voraussetzungen für die Erhaltung von guten Steuerzahlern sowie den Anreiz für den Zuzug neuer guter Steuerzahler verbessern.

- In einem ersten Schritt ist die Definition «guter Steuerzahler» festzulegen.
 - In einem zweiten Schritt sind die Steuermehrerträge sowie Steuer ausfälle im Jahre 1997 auf Grund des Zu- und Wegzuges guter Steuerzahler festzuhalten. Dabei sind die qualitativen und die quantitativen Gründe der Zu- und Wegzüge zu ermitteln.
 - In einem dritten Schritt sind Massnahmen zu definieren, um die Zuzüge zu erhöhen und die Wegzüge zu verringern.»
2. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. Oktober 1999 folgende von Kantonsrat Peter Stirnemann, Zürich, Kantonsrätin Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, und Kantonsrat Christoph Schürch, Winterthur, am 6. Juli 1998 eingereichte Motion (KR-Nr. 259/1998) als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:
«Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass natürliche Personen den Wert der von ihnen geleisteten, gesellschaftlich notwendigen Nichterwerbsarbeit jährlich vollumfänglich von der Steuer absetzen können.»
3. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Januar 1999 folgendes von den Kantonsräten Dr. Balz Hösly, Zürich, und Dr. Lukas Briner, Uster, am 28. September 1998 eingereichte Postulat (KR-Nr. 360/1998) zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:
«Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat in einem Bericht den Gestaltungsspielraum des Zürcher Gesetzgebers darzulegen, wie die Besteuerung der Leistung der natürlichen Personen reduziert werden kann. Der Bericht soll eine Analyse der im Steuerwettbewerb konkurrierenden Kantone enthalten und die mittelfristige Steuerstrategie des Regierungsrates für die Besteuerung der Privatpersonen und insbesondere der Familien aufzeigen.»
4. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. März 2000 folgende von Kantonsrat Jürg Leuthold, Aeugst a. A., Kantonsrätin Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon, und Kantonsrat Ernst Schibli, Otelfingen, am 7. Februar 2000 eingereichte Motion (KR-Nr. 57/2000) als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:
«Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, dass auch im Kanton das Vollsplitting bei der Besteuerung von Ehegatten eingeführt werden kann, wie dies zurzeit in Bezug auf die direkten Bundessteuern diskutiert wird.»

5. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 2. April 2001 folgendes von Kantonsrat Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, Kantonsrätin Yvonne Eugster-Wick, Männedorf, und Kantonsrat Germain Mitaz, Dietikon, am 26. März 2001 eingereichte Postulat (KR-Nr. 113/2001) zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Steuern vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen auf den nächstmöglichen Termin zu senken, das heisst die Anpassung der Abzüge gemäss § 31 und der steuerfreien Beträge gemäss § 34 sowie der Steuersätze gemäss §§ 35 und 47 an die kalte Progression vorzunehmen. Der Regierungsrat soll von seiner Kompetenz Gebrauch machen, den Ausgleich schon bei 4% vorzunehmen.»

Der Kantonsrat hat das Postulat am 2. April 2001 dringlich erklärt.

6. Anwendbares Recht

Die Überweisung der Vorstösse KR-Nr. 36/1997 und 360/1998 erfolgte vor dem Inkrafttreten der Teilrevision des Kantonsratsgesetzes vom 29. November 1998 am 31. Mai 1999, weshalb auf diese Vorstösse die Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes in der alten, bis 30. Mai 1999 massgeblichen Fassung angewendet werden.

II. Änderungen im Tarif und bei den Abzügen der natürlichen Personen

A. Motion KR-Nr. 36/1997 und Postulat KR-Nr. 360/1998

Den beiden Vorstössen ist gemeinsam, dass sie sich mit dem Steuerwettbewerb in der Schweiz befassen. Die Motion KR-Nr. 36/1997 zielt zunächst auf eine Untersuchung über die tatsächlichen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die «guten Steuerzahler» im Kanton Zürich. Auf Grund der Ergebnisse einer solchen Untersuchung sollen alsdann Vorschläge für die Steuergesetzgebung gemacht werden. Ziel dieser Vorschläge ist die Beibehaltung oder Erhöhung der Zahl der guten Steuerpflichtigen. Abgesehen von der «Analyse der im Steuerwettbewerb konkurrierenden Kantone» stehen beim Postulat KR-Nr. 360/1998 «Entlastungsmöglichkeiten bei der Leistungsbesteuerung der Privatpersonen» im Vordergrund. Wie auch aus der Begründung zum Postulat zu schliessen ist, scheint es bei diesem primär um eine Entlastung der aktiven Erwerbsbevölkerung und der Familien zu gehen.

Bei der Motion KR-Nr. 36/1997 besteht zunächst die Schwierigkeit, eine allgemein überzeugende Definition für die so genannten «guten Steuerzahler» zu finden. Ferner hat sich, auch hinsichtlich des Postulats KR-Nr. 360/1998, gezeigt, dass das kantonale Steueramt ausserstande ist, tiefer greifende Untersuchungen über die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen durchzuführen. Zum einen ist es aus praktischen, aber auch aus (insbesondere datenschutz-)rechtlichen Gründen kaum möglich, sämtliche Zu- und Wegzüge von Steuerpflichtigen ab einem bestimmten Einkommen und Vermögen während eines Zeitraums im gesamten Kanton näher aufzubereiten. Andererseits ist es für die Steuerbehörden ebenso unmöglich, die tatsächlichen Hintergründe all dieser Zu- und Wegzüge auf umfassende Art und Weise aufzudecken. Das Problem liegt unter anderem darin, inwieweit aus einzelnen bekannten Fällen auf allgemeine Folgerungen für den ganzen Kanton geschlossen werden kann, die sich auch statistisch eindeutig erhärten lassen. Im Weiteren musste festgestellt werden, dass auch von dritter Seite kaum Untersuchungen vorliegen, aus denen sich konkrete, belegbare Aussagen über die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich ergeben hätten.

B. Gutachten von Dr. Feld und Prof. Frey

Diese Ausgangslage bewog die Finanzdirektion, bei Dr. Lars P. Feld, Universität St. Gallen, und Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Bruno S. Frey, Universität Zürich, ein Gutachten über die Auswirkungen des kantonalen Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich in Auftrag zu geben. Im Rahmen dieses Gutachtens wurden – auf der Grundlage der Statistiken der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die direkte Bundessteuer in den Perioden 1981/82 bis 1993/94 (neuere Statistiken standen nicht zur Verfügung) – auch entsprechende ökonomische Berechnungen angestellt. Das inzwischen vorliegende Gutachten von Dr. Feld und Prof. Frey datiert vom 29. Dezember 2000. In der Zusammenfassung des Gutachtens wird unter anderem festgehalten (Executive Summary, Gutachten S. 1–3):

Zum Steuerwettbewerb als solchem:

Der Kanton Zürich steht im Wettbewerb mit anderen Kantonen und – insbesondere seit der Globalisierung – mit anderen Ländern. Infolge der fiskalischen und räumlichen externen Effekte kann dadurch die Allokation der Ressourcen verzerrt und eine staatliche Umverteilung der Einkommen erschwert werden: Höher besteuerte Gutverdienende tendieren abzuwandern, und wenig Verdienende werden ange-

zogen. Der Steuerwettbewerb veranlasst aber auch den Staat zu einer sparsamen, effizienten und auf die Wünsche der Bürger eingehenden Mittelverwendung. Gemäss sorgfältigen empirischen Forschungen auf Grund amerikanischer und schweizerischer Erfahrungen überwiegen die positiven Effekte des Steuerwettbewerbs auf das staatliche Verhalten deutlich.

Zur Progression der Einkommenssteuer im Kanton Zürich:

Der steuerpolitische Nachteil des Kantons Zürich liegt in der hohen Progression der Einkommenssteuer. Zwar hat der Kanton Zürich im Durchschnitt die viertniedrigste Einkommenssteuerbelastung der Schweiz, der Kanton weist aber gleichzeitig die vierthöchste marginale Steuerbelastung in der Schweiz auf. Die zürcherische Einkommenssteuer hat den deutlichsten Progressionseffekt aller kantonalen Einkommenssteuern. Steuerzahler mit einem Einkommen von 1 Mio. Franken im Jahr 1994 werden pro verdienten Franken 2,6-mal so hoch belastet wie Steuerzahler mit einem Einkommen von Fr. 100 000 im Jahr.

Zum Ergebnis der vorgenommenen ökonometrischen Analyse:

Die Anzahl der Steuerpflichtigen mit mittleren und höheren Einkommen wird durch die Höhe der Steuerbelastung negativ beeinflusst. Höhere kantonale Staatsausgaben ziehen Personen mit tiefem Einkommen an, während höhere Einkommensbezieher eher abgeschreckt werden. Die Bürger und Bürgerinnen verspüren jedoch eine Bindung an ihren Wohnort, was die Wanderung einschränkt.

Zur Frage, was ein «guter» Staatsbürger (bzw. «guter» Steuerpflichtiger) ist:

«Gute» Staatsbürger und -bürgerinnen zeichnen sich durch Leistungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit, hohes Humankapital, soziale Kompetenz sowie Engagement und Teilnahme im öffentlichen Leben aus. «Gute» Staatsbürger und -bürgerinnen nutzen öffentliche Leistungen nicht strategisch aus und verhalten sich steuerehrlich gegenüber ihrem Gemeinwesen. Die Legitimität ihrer Steuerzahlung besteht allerdings nur, solange sie eine entsprechende Gegenleistung des Staates in Form öffentlicher Leistungen, insbesondere von Rechtssicherheit, öffentlicher Sicherheit und sozialem Frieden, erhalten. Die Steuermoral «guter» Staatsbürger und -bürgerinnen hängt von ihren politischen Beteiligungsmöglichkeiten und von der Behandlung durch die Steuerbehörden ab. Eine hohe Steuermoral ist im Steuerwettbewerb vorteilhaft, weil sich dann die Staatsbürger und -bürgerinnen weniger schnell für einen Wohnortwechsel entscheiden, wenn andersorts günstigere Steuerbedingungen vorzufinden sind. Erst wenn das

gesamte Bündel aus Steuerpreis, öffentlicher Leistung und Behandlung als mündiger Bürger dort günstiger ausfällt, sind sie zu einem Wohnortwechsel bereit.

C. Würdigung des Gutachtens

Das Gutachten weist auf die überwiegend positiven Effekte des Steuerwettbewerbs hin. Dem ist an sich zuzustimmen. Allerdings dürfen auch gewisse negative Auswirkungen nicht übersehen werden, die mit einem unbeschränkten Steuerwettbewerb im interkantonalen Verhältnis verbunden sind.

Wie aus dem Gutachten weiter hervorgeht, zeichnet sich die zürcherische Einkommenssteuer durch ihre hohe Progression aus, wobei sich diese vor allem auf die hohen Einkommen negativ auswirkt. Das Gutachten hält dazu – bezogen auf den untersuchten Zeitraum – unter anderem (zur «deskriptiven Evidenz») fest (S. 31/32):

«Betrachtet man die relativ niedrige durchschnittliche Steuerbelastung und die relativ hohe Steuerbelastung für hohe Einkommen im Kanton Zürich zusammen, so ergibt sich ein Progressionseffekt. Die Einkommenssteuer im Kanton Zürich ist die progressivste der Schweizer Kantone. Wie ... verdeutlicht, zahlten Bezieher mit einem Einkommen von 1 Mio. Franken im Jahr 1994 pro verdienten Franken 2,6-mal so viel wie Bezieher mit einem Einkommen von Fr. 100 000 im Jahr. Im Kanton Aargau ist es im selben Jahr noch das 2,3fache und in den Hochsteuerkantonen Genf und Wallis das 2,1fache, während Schwyz seine Bezieher hoher Einkommen im Vergleich zu den mittleren Einkommen gerade mit dem 1,6fachen und Zug sie mit 1,9fachen belastet. Die ... Grenzsteuerbelastung in den Kantonshauptorten für Einkommen ab Fr. 500 000 beträgt in Zürich im Jahr 1994 30,7 Prozent, was nur von Genf (34,6 Prozent), Delémont (31,7 Prozent) und Bellinzona (31,5 Prozent) übertroffen wird. Dies ist mehr als das Doppelte dieser Grenzsteuerbelastung in Zug (12,9 Prozent) und das Doppelte derjenigen in Stans (15,5 Prozent).»

Wiederum bezogen auf den untersuchten Zeitraum werden im Gutachten – im Sinne «einer Zusammenfassung der deskriptiven Evidenz» – vier Beobachtungen festgehalten:

- «1. Beobachtung: Der Kanton Zürich steht im internationalen und gesamtschweizerischen Vergleich hinsichtlich seiner Steuerbelastung relativ gut da. Die Steuerbelastung insgesamt ist moderat. Dieser Standortvorteil ermöglicht es dem Kanton, seine Spitzenposition zu verteidigen.

2. Beobachtung: In unmittelbarer regionaler Nachbarschaft des Kantons Zürich befinden sich mit den Kantonen Zug und Schwyz jedoch zwei Konkurrenten in der Standort- und Wohnortwahl von Steuerzahlern. Der Kanton Zug hält die Position als schweizerisches Steuerparadies schon seit den siebziger Jahren inne. Der Kanton Schwyz hat sich erst seit Beginn der neunziger Jahre dazu entwickelt.
3. Beobachtung: Der Anteil der Bezieher hoher Einkommen verändert sich über die Zeit in allen drei Kantonen erheblich, während der Anteil der Steuerzahler mit niedrigen Einkommen unverändert bleibt. Steuerpflichtige mit höheren Einkommen verlagern eher ihren Wohnort, wobei dies stärker für den Mittelstand als für die Oberschicht gilt.
4. Beobachtung: Die Steuerbelastung für die betrachteten Gruppen von Steuerzahlern sinkt jedoch tendenziell, wobei sie im unteren bis mittleren Einkommensbereich relativ stärker als im oberen Einkommensbereich zurückgeht.»

Gemäss den Gutachtern deuten die von ihnen vorgenommenen ökonomischen Berechnungen für die Jahre 1981/82 bis 1993/94 darauf hin, dass sich die Steuerbelastung primär bei den «mittleren und höheren Einkommen» negativ auf die Zahl der Steuerpflichtigen auswirke bzw. dass dies stärker für den Mittelstand als für die Oberschicht gelte. Es bleibt jedoch offen, ob sich diese Feststellung auch für die zweite Hälfte der neunziger Jahre bestätigen liesse; wie erwähnt, fehlen für diesen Zeitraum auch auf der Bundesebene entsprechende statistische Grundlagen. Fraglich erscheint zudem, ob aus den ökonomischen Berechnungen, in die sämtliche 26 Kantone mit einbezogen wurden, überhaupt Schlussfolgerungen gezogen werden können, die das spezifische Verhältnis des Kantons Zürich gegenüber seinen Hauptkonkurrenten, den Kantonen Zug und Schwyz, betreffen.

Andererseits lässt das Gutachten klar die Richtung erkennen, dass aus Gründen des Steuerwettbewerbs im Kanton Zürich vor allem «die höheren Einkommen» zu entlasten sind. Bei einem hohen Anteil der Steuerpflichtigen mit einem solchen Einkommen führt dies indirekt auch zu einer Entlastung der «unteren Einkommen». Steuerpflichtige mit einem Reineinkommen von über Fr. 200 000 entsprechen im Kanton Zürich nur rund zwei Prozent aller Steuerpflichtigen; sie entrichten jedoch, bezogen auf den ganzen Kanton, rund 30 Prozent der Einkommens- und Vermögenssteuern (siehe Anhang 6).

Problematisch erscheint hingegen die Feststellung des Gutachtens, ein Mittel zur Entschärfung der Progression stelle auch das Ehegattensplitting dar. Die Frage nach der Wahl des zutreffenden Modells für die Ehegattenbesteuerung – d. h. die Frage, ob ein Doppeltarif (mit Grund- und Verheiratetentarif wie im geltenden Zürcher Steuergesetz), ein Teil- oder Vollsplitting oder aber ein Familiensplitting gelten soll – zielt vielmehr auf das Verhältnis der Steuerbelastung eines Ehepaars gegenüber demjenigen von alleinstehenden Steuerpflichtigen.

Zuzustimmen ist dem Gutachten bei der Feststellung, dass der Steuerwettbewerb auch durch das Auftreten der Steuerbehörden oder anderer Stellen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beeinflusst werde. So ist es denn auch ein Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die Anstrengungen in Richtung einer kundenfreundlichen Verwaltung zu verstärken. Was im Besonderen das Verhältnis der Steuerpflichtigen zu den Steuerbehörden im Kanton Zürich anbelangt, so kann dies, wie kürzlich auch eine gesamtschweizerische Umfrage ergeben hat, generell als gut bezeichnet werden. Dem Verkehr mit den Steuerpflichtigen ist auch bei der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des kantonalen Steueramtes wie der Gemeindesteuerrämter Beachtung zu schenken.

D. Antrag des Regierungsrates auf Anpassungen im Einkommens- und Vermögenssteuertarif sowie bei den Abzügen

1. Streichung der obersten Progressionsstufe

Nach dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2001–2004 (KEF) des Kantons Zürich, vom Regierungsrat festgelegt am 29. August 2000, soll unter anderem eine Erhöhung der Standortattraktivität durch moderates Steuerklima angestrebt werden. Als Massnahmen sind dabei vorgesehen (S. 167):

- Nachvollzug des Steuerharmonisierungsgesetzes in Bezug auf die Unternehmenssteuerreform,
- Attraktive steuerliche Behandlung der Expatriates,
- Senkung der Maximalbelastung der natürlichen Personen.

Die erste Massnahme wurde mit der Teilrevision des Steuergesetzes vom 11. September 2000 umgesetzt. Eine attraktivere steuerliche Behandlung der Expatriates wird durch die Richtlinien des kantonalen Steueramtes über die Berücksichtigung besonderer Berufskosten von vorübergehend in der Schweiz tätigen leitenden Angestellten und Spezialisten vom 23. Dezember 1999 ermöglicht (Zürcher Steuerbuch Nr. 17/300). Das Gutachten von Dr. Feld und Prof. Frey zeigt, dass aus

Gründen des Steuerwettbewerbs – vorab im Verhältnis zu den Kantonen Zug und Schwyz – nunmehr auch die dritte Massnahme zu verwirklichen ist. Der Regierungsrat beantragt daher, im Einkommenssteuertarif die oberste Progressionsstufe von 13 Prozent zu streichen; danach endet der Tarif mit der Progressionsstufe von 12 Prozent.

Bei allen Schwierigkeiten von zahlenmässigen Aussagen kann, auch unter Berücksichtigung des Gutachtens von Dr. Feld und Prof. Frey, kein Zweifel bestehen, dass die Steuerbelastung eines Kantons für höhere und hohe Einkommen direkten Einfluss darauf hat, ob Steuerpflichtige mit einem solchen Einkommen tendenziell den Kanton verlassen oder in diesem von vornherein keinen Wohnsitz nehmen. In diesem Zusammenhang kann auch angemerkt werden, dass die Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung in Kantonen mit tiefer Steuerbelastung stärker ansteigt als in Kantonen mit höherer Belastung; so hat beispielsweise in den Achtzigerjahren die Bundessteuer pro Kopf der Bevölkerung im Kanton Zürich um rund 40 Prozent, in den Kantonen Schwyz und Zug dagegen um rund 70 Prozent zugenommen.

Zwar bestehen auch bei einer Streichung der Progressionsstufe von 13 Prozent nach wie vor grosse Belastungsunterschiede zwischen dem Kanton Zürich und etwa dem Kanton Schwyz; mit der Streichung der Stufe von 13 Prozent kann aber immerhin erreicht werden, dass die Belastung bei Einkommen von einer halben Million Franken etwa im Bereiche des schweizerischen Durchschnitts liegt und die Differenzen gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt bei Einkommen von einer Million Franken wesentlich vermindert werden können (siehe Anhang 8). Diese Verbesserung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb darf nicht unterschätzt werden.

2. Ausgleich der kalten Progression

Im Hinblick auf die Problematik der Progression im zürcherischen Einkommenssteuertarif, wie sie auch im Gutachten von Dr. Feld und Prof. Frey deutlich gemacht wird, kommt insbesondere dem Ausgleich der so genannten kalten Progression eine zentrale Bedeutung zu, deren automatischer Ausgleich im Kanton Zürich seit dem 1. Januar 1989 und so auch durch das neue Steuergesetz vom 8. Juni 1997 vorgesehen ist. Die massgebende Bestimmung in diesem Gesetz lautet dabei wie folgt (§ 48 StG):

«Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen werden vom Regierungsrat durch gleichmässige Anpassung der Abzüge gemäss § 31 und

der steuerfreien Beträge gemäss § 34 sowie der Steuersätze gemäss §§ 35 und 47 ausgeglichen. Die Beträge sind auf- oder abzurunden.

Der Ausgleich erfolgt spätestens auf den Beginn der folgenden Steuerfussperiode, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung bis Ende Mai des vorangehenden Kalenderjahres um 7 Prozent erhöht hat. Der Regierungsrat kann jedoch den Ausgleich schon ab 4 Prozent auf einen früheren Zeitpunkt vornehmen.»

Beim letzten Ausgleich der Teuerung im Rahmen der Totalrevision des Steuergesetzes wurde – anlässlich der Beratungen in der kantonsrätlichen Kommission – der Landesindex per Dezember 1996 auf 144,3 Punkte vorausgeschätzt (Basisindex Dezember 1982 = 100 Punkte). Dieser Index wird auch in den Schlussbestimmungen des neuen Steuergesetzes in § 283 Abs. 1 StG festgehalten. Der tatsächliche Index per Dezember 1996 betrug in der Folge jedoch nur 143,4 Punkte. Gemäss Auskunft der Konjunkturforschungsstelle der ETH kann ferner per Ende 2001 mit einem voraussichtlichen Landesindex von etwa 150 Punkten gerechnet werden.

Geht man davon aus, dass die Differenz zwischen dem tieferen tatsächlichen und dem höheren vorausgeschätzten Index per Dezember 1996 bereits ausgeglichen ist, so ergibt sich bis Ende 2001 eine noch auszugleichende Teuerung von 3,95 Prozent (150 weniger 144,3 Punkte gleich 5,7 Punkte; 5,7 von 144,3 Punkten gleich 3,95 Prozent). Allerdings könnte auch die Meinung vertreten werden, für den Ausgleich der Teuerung sei vom tatsächlichen Landesindex per Dezember 1996, also von 143,4 Punkten, auszugehen, nachdem die Tarife und Abzüge anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes, d. h. auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung, neu festgelegt wurden. Folgt man dieser Argumentation, so beträgt die auszugleichende Teuerung bis Ende 2001 4,60 Prozent (150 weniger 143,4 Punkte gleich 6,6 Punkte; 6,6 von 143,4 Punkten gleich 4,60 Prozent).

In der vorliegenden Gesetzesrevision schlägt daher der Regierungsrat für den Zeitraum 1. Januar 1997 bis Ende 2001 einen Teuerungsausgleich von 4,5 Prozent vor. Somit wird beantragt, die geltenden Progressionsstufen im Einkommenssteuertarif (bis 12 Prozent) und Vermögenssteuertarif sowie die Abzüge gemäss § 31 StG, soweit diese das Gesetz betragsmässig bestimmt, und steuerfreien Beträge (Sozialabzüge) gemäss § 34 StG um den erwähnten Prozentsatz anzuheben.

Der Ausgleich der kalten Progression ist auch Gegenstand des dringlichen Postulats KR-Nr. 113/2001, worin der Regierungsrat aufgefordert wird, diesen Ausgleich auf den nächstmöglichen Zeitpunkt vorzunehmen. Nachdem sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit dem Inkrafttreten des neuen Steuergesetzes vom 8. Juni

1997 per 1. Januar 1999 (= «letzte Anpassung») von 143,8 Punkten (Dezember 1998; Basisindex Dezember 1982 = 100 Punkte) auf 149,5 Punkte (Mai 2001), somit um 4 (bzw. 3,96) Prozent, erhöht hat, könnte an sich auch der Regierungsrat den Ausgleich vornehmen (§ 48 Abs. 2 Satz 2 StG). Der Vorteil, den Ausgleich im Rahmen der vorliegenden Vorlage zu beantragen, liegt jedoch darin, dass er in einem Gesamtzusammenhang behandelt werden kann. Im Übrigen wird die Abschreibung des Postulats beantragt.

3. Anhebung der persönlichen Abzüge

Zudem sollen die in den Einkommenssteuertarif integrierten steuerfreien Beträge (persönlichen Abzüge) – über den Ausgleich der Teuerung hinaus – um Fr. 500 bzw. bei Verheirateten um Fr. 1000 auf Fr. 6200 bzw. Fr. 12 400 (bisher Fr. 5500 bzw. Fr. 11 000) erhöht werden. In den Genuss dieser Entlastung kommen insbesondere auch die unteren Einkommen; insoweit stellt diese Massnahme auch einen Ausgleich dar für die Streichung der Progressionsstufe von 13 Prozent.

4. Zusätzliche Anhebung der Kinderabzüge

Endlich beantragt der Regierungsrat im Interesse der Familien, auch den Kinderabzug – über die Teuerung hinaus – um Fr. 500 auf Fr. 6100 (bisher Fr. 5400) zu erhöhen. Soweit ersichtlich, weist damit der Kanton Zürich – im Vergleich zu den per 1. Januar 2001 geltenden Abzügen in den übrigen Kantonen – den dritthöchsten Kinderabzug aus; die höchsten Abzüge von je Fr. 8000 gelten derzeit in den Kantonen Tessin und Zug. Zu berücksichtigen ist zudem, dass bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten für Kinderbetreuungskosten noch ein weiterer Sozialabzug von neu höchstens Fr. 3100 (bisher Fr. 3000) für jedes weniger als 15 Jahre alte Kind geltend gemacht werden kann (§ 34 Abs. 3 StG).

Die einzelnen Änderungen werden in den nachstehenden Übersichten zusammengefasst.

**Einkommenssteuertarif bisher und neu
(§ 35 Abs. 1 und 2)**

**Vermögenssteuertarif bisher und neu
(§ 47 Abs. 1 und 2)**

**Abzüge und steuerfreie Beträge bisher und neu
(§§ 31 und 34)**

**Vergleich Tarife Einkommenssteuer
bisher und neu**

**Vergleich Tarife Einkommenssteuer
bisher und neu**

**E. Ablehnung weiterer Änderungen bei der Tarifierung
für die natürlichen Personen sowie Antrag auf Abschreibung
der Motion KR-Nr. 36/1997 und des Postulats KR-Nr. 360/1998**

Im Übrigen werden weitere Änderungen in den Tarifen der natürlichen Personen, insbesondere auch die an sich wünschbare Einführung eines Splittingverfahrens bei der Besteuerung der Ehegatten, aus Koordinationsgründen abgelehnt. Es sind insbesondere auch die Entwicklungen auf der Bundesebene, so vorab die anstehende Neuregelung der Ehegatten- und Familienbesteuerung, abzuwarten. Noch ist nicht abzusehen, welches Modell sich auf der Bundesebene bei der Ehegatten- und Familienbesteuerung – und in welcher Ausgestaltung – wird durchsetzen können und inwieweit diese Neuordnung – über die direkte Bundessteuer hinaus – auch in das Steuerharmonisierungsgesetz Eingang finden wird. So liesse es sich von der Umsetzung des Steuergesetzes her kaum mehr verantworten, den geltenden Doppeltarif mit Grund- und Verheiratetentarif durch ein Ehegattensplitting zu ersetzen, um dieses bei einem entsprechenden Entscheid des Bundesgesetzgebers schon nach kurzer Zeit durch ein Familiensplitting zu ersetzen. Bei diesem Modell werden Ehepaare und Konkubinatspaare, die für minderjährige Kinder aufkommen, nach dem Vollsplitting-Modell gemeinsam besteuert, wogegen alle Erwachsenen ohne Kinder unabhängig von ihrem Zivilstand der Individualbesteuerung unterliegen.

Bezüglich des Postulates KR-Nr. 360/1998 – soweit dieses spezifische «Entlastungsmöglichkeiten bei der Leistungsbesteuerung der Privatpersonen» anstrebt, die über die vorgeschlagenen Änderungen hinausgehen – ist ferner anzumerken, dass nicht von den im Steuerharmonisierungsgesetz verankerten Grundsätzen, wie vorab dem Grundsatz der Gesamt-Reineinkommenssteuer, abgewichen werden kann. Dieser schliesst es etwa aus, für das Arbeitseinkommen und das so genannte Ertragseinkommen (Einkommen aus Vermögensertrag) unterschiedliche Steuertarife festzulegen.

Schliesslich beantragt der Regierungsrat, vorab unter Hinweis auf die Ausführungen zum Gutachten von Dr. Feld und Prof. Frey (siehe vorne unter B und C), die Motion KR-Nr. 36/1997 und das Postulat KR-Nr. 360/1998, als erledigt abzuschreiben.

F. Steuerausfälle

Die Steuerausfälle aus den vorgeschlagenen Änderungen sind – auf Grund der provisorischen Steuerrechnungen für die Steuerperiode 2000 – wie folgt zu schätzen:

	Staat (105%) Mio. Fr.	Gemeinden (114%) Mio. Fr.
Ausgleich der mutmasslichen Teuerung bis Ende 2001		
– Einkommenssteuer	66	72
– Vermögenssteuer	4	4
Streichung der Progressionsstufe von 13% (Einkommenssteuertarif)	30	33
Erhöhung des persönlichen Abzugs (Einkommenssteuertarif) um Fr. 500 bzw. Fr. 1000	30	33
Erhöhung des Kinderabzugs um Fr. 500	8	8
Ausfälle somit insgesamt	138	150

Mittel- bis längerfristig ist mit einer Kompensation dieser Ausfälle durch Verhütung von Wegzügen bzw. durch den Zuzug finanzkräftiger Steuerpflichtiger zu rechnen.

III. Abschliessende Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative KR-Nr. 199/2000 «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)»

A. Das Initiativbegehren

Die Initiative verlangt eine Steuerbefreiung für Alleinstehende mit einem steuerbaren Einkommen unter Fr. 14 600 und deren Entlastung bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 49 000. Für Ehepaare begehrt sie eine Steuerbefreiung bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 22 000 und ihre Entlastung bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 80 000. Von der Initiative unberührt bleibt mithin der Tarif für Einkommensteile über Fr. 49 000 (Grundtarif für Alleinstehende) bzw. über Fr. 80 000 (Verheiratetentarif).

B. Vorläufige Beurteilung im Antrag des Regierungsrates vom 7. Juni 2000 zum Beschluss des Kantonsrates über das Zustandekommen der Volksinitiative

Im Antrag vom 7. Juni 2000 zum Beschluss des Kantonsrates über das Zustandekommen der Volksinitiative würdigte der Regierungsrat das Volksbegehren wie folgt (Amtsblatt 2000 S. 754):

«Der mit der Volksinitiative vorgeschlagene Tarif (führt) in den davon betroffenen Einkommensbereichen zu Mehrbelastungen von Doppelverdiener-Ehepaaren mit Kindern gegenüber Doppelverdiener-Konkubinatspaaren mit Kindern, die 30–40 Prozent bei weitem übersteigen, aber auch, bei einem gesamten Nettoeinkommen von Fr. 40 000, zu einer Mehrbelastung eines Doppelverdiener-Ehepaars ohne Kinder von 41,22 Prozent gegenüber einem vergleichbaren Konkubinatspaar.

Aus diesen Gründen stellt sich die Frage, ob der vorgeschlagene Tarif und damit die Volksinitiative den verfassungsmässigen Grundsätzen zur Besteuerung widerspricht, wie sie gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts und insbesondere auch im Lichte des Urteils des Bundesgerichts vom 18. November 1994 nach wie vor zu beachten sind.

Im Weiteren ist anzumerken, dass sich gemäss den vorgenommenen Berechnungen in den unteren Einkommen auch für Alleinstehende mit und ohne Kinder gegenüber entsprechenden Ehepaaren Mehrbelastungen ergeben können, die – wiederum mit Blick auf den verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – grosse Bedenken erwecken. Diese Mehrbelastungen hängen insbesondere mit der steilen Progression des vorgeschlagenen Tarifs zusammen.

Bei alledem ist aber nicht zu übersehen, dass die verhältnismässig allgemein und offen gehaltenen Erwägungen im Urteil des Bundesgerichts vom 18. November 1994 es mit sich bringen, dass auch andere Auslegungen und Auffassungen zu diesem Urteil bestehen dürften, als sie hier dargelegt sind.

Von daher ist es unerlässlich, dass über die Verfassungsmässigkeit der vorliegenden Volksinitiative bzw. des darin vorgeschlagenen Tarifs ein Rechtsgutachten eingeholt wird.»

Der Kantonsrat überwies daher das Volksbegehren dem Regierungsrat, unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit.

C. Das Rechtsgutachten

In der Folge beauftragte die Finanzdirektion Prof. Dr. Markus Reich, Ordinarius für Steuer-, Finanz- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, zu folgender Frage Stellung zu nehmen:

«Ist ein Einkommenssteuertarif,

- der bei einem gesamten Nettoeinkommen von Fr. 40 000 zu einer Mehrbelastung eines Zweiverdiener-Ehepaares ohne Kinder von 41,22% gegenüber einem vergleichbaren Konkubinatspaar führt (...),
- der zudem in den von der Initiative betroffenen Einkommensbereichen zu Mehrbelastungen von Doppelverdiener-Ehepaaren mit Kindern gegenüber Doppelverdiener-Konkubinatspaaren mit Kindern führt, die 30–40% bei weitem übersteigen (...),
- der schliesslich auch in den von der Initiative betroffenen Einkommensbereichen zu teilweise massiven Mehrbelastungen von Alleinstehenden mit oder ohne Kinder gegenüber entsprechenden Ehepaaren führt (...),

unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts noch vereinbar mit der Verfassung?»

Prof. Reich reichte am 9. November 2000 der Finanzdirektion sein Rechtsgutachten ein. Darin erörtert er die Anforderungen der Verfassung an eine gerechte Steuerordnung und zeigt den Spielraum des kantonalen Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Steuertarifs auf. Im Anschluss daran setzt sich der Gutachter mit der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichts ausführlich auseinander. Zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative kommt Prof. Reich in seinen gutachtlichen Erhebungen zum Schluss, dass der von der Initiative vorgeschlagene Einkommenssteuertarif im Licht der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts verfassungswidrig ist. Nicht zu beanstanden sei zwar die Mehrbelastung der Zweiverdiener-Ehepaare ohne Kinder gegenüber vergleichbaren Konkubinatspaaren sowie die Belastungsrelation zwischen Ehepaaren und Alleinstehenden mit und ohne Kinder. Hingegen sei mit Bezug auf die Mehrbelastungen von Doppelverdiener-Ehepaaren mit Kindern gegenüber Doppelverdiener-Konkubinatspaaren mit Kindern das verfassungsrechtlich zulässige Ausmass klar überschritten.

D. Zur näheren Begründung für die Ungültigkeit der Volksinitiative

1. Rechtliche Ausgangslage

Die Bundesverfassung (BV) enthält verschiedene Vorgaben, die für den kantonalen Gesetzgeber verbindlich sind:

- Im Steuerrecht wie auch in der gesamten Rechtsordnung ist das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) von überragender Bedeutung. Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen.
- Auf dem Gebiet des Steuerrechts sind zudem die so genannten Steuererhebungsprinzipien zu beachten. Dabei ist vorab auf den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hinzuweisen (Art. 127 Abs. 2 BV). Er ist Ausdruck der relativen Gleichbehandlung und verlangt, dass alle Individuen durch die Steuerlast gleich schwer getroffen werden, mithin das gleiche Opfer erbringen müssen. Jede steuerpflichtige Person hat entsprechend den ihr zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den ihre Leistungsfähigkeit beeinflussenden persönlichen Verhältnissen zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beizutragen.

Das Rechtsgleichheitsgebot und das Leistungsfähigkeitsprinzip sind abstrakt und unbestimmt. Sie stecken die Grenzen eines weiten Feldes ab, in dem sich der Tarif zu bewegen hat. Das Bundesgericht erklärt regelmässig, dass der Gesetzgeber in der Gestaltung der Tarife weitgehend frei sei, der Tarifverlauf sei in hohem Mass von politischen Wertungen abhängig. Das Bundesgericht überprüft daher Steuertarife nur zurückhaltend, ob sie mit den verfassungsmässigen Vorgaben vereinbar sind.

Hinzu kommt, dass die zu regelnden Verhältnisse vielgestaltig sind, was es schwierig, wenn nicht gar unmöglich macht, eine völlige Gleichstellung aller Vergleichsgruppen (Ehegatten, Konkubinatspaare, Alleinstehende) zu erzielen:

- Ehegatten werden im geltenden schweizerischen Steuersystem für ihre gesamten Einkünfte und ihr gesamtes Vermögen gemeinsam veranlagt. Diese Faktorenaddition bei Ehegatten einerseits und die getrennte Veranlagung nicht verheirateter Paare andererseits haben, auf Grund des progressiven Tarifs, zur Folge, dass verheiratete Paare gegenüber Konkubinatspaaren bevorzugt sind, wenn lediglich ein Partner einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Dagegen erweist sich das Konkubinat gegenüber der Ehe als steuerlich vorteilhaft,

wenn beide Partner ein gleich oder ähnlich hohes Einkommen erzielen.

- Der Steuertarif muss eine sinnvolle Lastenverteilung nicht nur im Vergleich zwischen Paaren (mit und ohne Kinder) gewährleisten, sondern auch im Vergleich zwischen Ehepaaren und der bedeutenden Gruppe der tatsächlich Alleinstehenden.

Das Bundesgericht wurde bereits mehrmals angerufen, um die Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Steuertarifs zu beurteilen. Der Gutachter zeigt anhand sechs wegweisender Urteile des Bundesgerichts aus den Jahren 1984 bis 1994 auf, wie sich die höchstrichterliche Rechtsprechung entwickelt hat. Besonders aufschlussreich sind dabei jene drei Urteile, die den Kanton Zürich betrafen:

- Im Urteil vom 13. April 1984 (BGE 110 Ia 7 ff.) sprach sich das Bundesgericht noch gegen jede steuerliche Begünstigung des Konkubinats gegenüber Ehepaaren in vergleichbaren Verhältnissen aus.
- Bereits im Urteil vom 1. März 1991 (ASA 60 S. 283 ff.) räumte das Bundesgericht ein, dass die steuerliche Gleichstellung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren nicht vollständig gelingen könne; es erachtete nunmehr eine Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber vergleichbaren Konkubinatspaaren von 10 Prozent oder mehr als Verletzung der Rechtsgleichheit, wogegen eine Mehrbelastung von weniger als 10 Prozent hinzunehmen sei.
- Schliesslich vollzog das Bundesgericht im Urteil vom 18. November 1994 (BGE 120 Ia 329 ff.) eine eigentliche Kehrtwendung, indem es seine Aussagen nochmals relativierte: Es betonte nunmehr, dass die zu regelnden Verhältnisse komplex und die Sachverhalte bloss beschränkt vergleichbar seien. Neu stellte das Bundesgericht den Vergleich der Ehepaare zu den tatsächlich Alleinstehenden in den Vordergrund, weil die statistische Zahl der Einpersonenhaushalte diejenige der Konkubinatshaushalte bei weitem übertreffe. Ehepaare dürften im Verhältnis zu den Konkubinatspaaren nicht derart entlastet werden, dass die Steuerbelastung der tatsächlich Alleinstehenden ausser Acht gelassen werde. Es müsse eine gerechte Verteilung der Steuerlast von Alleinstehenden und Verheirateten (mit und ohne Kinder) angestrebt werden. Dabei sei der Synergieeffekt miteinzubeziehen, der dadurch entstehe, dass die Lebenshaltungskosten des Ehepaars durch die gemeinsame Hausführung gesenkt werden könnten.

Wenn die Steuerbelastung der hauptsächlichen Gruppen von Steuerpflichtigen – Verheiratete, Alleinstehende, unverheiratete Paare – im Vergleich miteinander ausgewogen sei, seien die Vorschriften über die Steuerbemessung als verfassungsmässig zu betrachten, «selbst wenn ihre Anwendung in relativ seltenen Konstel-

lationen zu einer Mehrbelastung führt, die im Vergleich mit einer anderen Gruppe von Steuerpflichtigen in der Grössenordnung von 10 Prozent (oder eventuell auch darüber) liegt und mit der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit allein nicht zu begründen ist. Diese ungleiche Besteuerung ist umso eher hinzunehmen, als diejenige Gruppe, die nicht wie die übrigen Gruppen behandelt wird, nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht übermässig besteuert, d. h. gegenüber den übrigen Gruppen steuerlich eher entlastet als belastet wird» (BGE 120 Ia 337 E. d).

Gestützt auf diese Ausführungen erklärte das Bundesgericht die im konkreten Fall gerügte Mehrbelastung von 29,02 Prozent (nach den Berechnungen des Beschwerdeführers) bzw. von rund 17,4 Prozent (nach den Berechnungen der Finanzdirektion) eines Zweiverdiener-Ehepaares mit zwei Kindern im Vergleich zu einem Zweiverdiener-Konkubinatspaar mit zwei Kindern noch als vereinbar mit den Anforderungen an einen verfassungsmässigen Steuertarif.

Den Massstab für die Beurteilung der vorliegenden Volksinitiative auf ihre Verfassungsmässigkeit hin bilden somit in erster Linie die Erwägungen des letztgenannten Bundesgerichtsentscheides.

2. Beurteilung, ob die Volksinitiative das Rechtsgleichheitsgebot bzw. den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt

a) Steuerbelastung von Zweiverdiener-Paarhaushalten ohne Kinder

Nach dem Tarifvorschlag der Initiative werden Ehepaare ohne Kinder im Einkommensbereich von Fr. 40 000 bis zu 41,22 Prozent stärker belastet als Konkubinatspaare in vergleichbaren Verhältnissen. Diese Mehrbelastungen übersteigen somit jene, die das Bundesgericht in seinen Entscheiden zu beurteilen hatte und die es jeweils noch schützte.

Gleichwohl kann – nach Meinung des Gutachters – nicht vor schnell auf Verfassungswidrigkeit geschlossen werden. Wie erwähnt, hat das Bundesgericht seine frühere Aussage zurückgenommen, eine Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren in vergleichbaren Verhältnissen von zehn Prozent oder mehr sei stets verfassungswidrig; es legte sich im Urteil vom 18. November 1994 in quantitativer Hinsicht nicht mehr fest.

Der Volksinitiative ist zugute zu halten, dass der Tarifvorschlag die bundesgerichtliche Forderung erfüllt, wonach die Belastung eines Ehepaares zwar niedriger zu sein hat als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen, aber höher sein muss als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens

des Ehepaares: Nach dem vorgeschlagenen Tarif zahlen zwei Alleinstehende mit je dem halben Einkommen (Fr. 20 000) weniger Einkommenssteuern ($2 \times$ Fr. 131) als das Ehepaar mit vergleichbarem Einkommen (Fr. 370). Zudem fällt der Belastungsunterschied zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren nicht durchwegs gleich stark ins Gewicht, sondern sinkt mit zunehmendem Einkommen. Die Mehrbelastung der Ehepaare kann schliesslich teilweise mit den wirtschaftlichen Vorteilen gerechtfertigt werden, die an den Zivilstand anknüpfen, wie beispielsweise die Sozialversicherungsansprüche und die Privilegierung bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Angesichts dieser Argumente hält der Gutachter die Mehrbelastung der Ehepaare ohne Kinder im Vergleich zu Konkubinatspaaren von bis zu 41,22 Prozent noch nicht für verfassungswidrig, «obwohl das Ausmass der Mehrbelastung sicher an die Grenzen des noch Tolerierbaren stösst».

Weil das Initiativrecht als direktdemokratisches politisches Grundrecht nicht ohne Not eingeschränkt werden darf, fällt es somit ausser Betracht, die Volksinitiative lediglich gestützt auf die tariflichen Unebenheiten bei Zweiverdiener-Paarhaushalten ohne Kinder als ungültig zu erklären.

b) Steuerbelastung von Zweiverdiener-Paarhaushalten mit Kindern

Die Mehrbelastungen von Zweiverdiener-Ehepaaren gegenüber Zweiverdiener-Konkubinatspaaren nehmen nach dem von der Volksinitiative vorgeschlagenen Tarif noch beträchtlich zu, wenn Kinder vorhanden sind. Nach den Berechnungen des kantonalen Steueramtes geht es dabei um folgende Mehr- bzw. Minderbelastungen von Doppelverdiener-Ehepaaren gegenüber Doppelverdiener-Konkubinatspaaren mit einem oder zwei Kindern (zur Berechnungsweise vgl. Anhang 5):

Gesamtes Nettoeinkommen	Doppelverdiener-Ehepaar, 1 Kind, Einkommensverteilung $\frac{3}{4} : \frac{1}{4}$	Doppelverdiener-Ehepaar, 1 Kind, Einkommensverteilung $\frac{1}{2} : \frac{1}{2}$	Doppelverdiener-Ehepaar, 2 Kinder, Einkommensverteilung $\frac{3}{4} : \frac{1}{4}$	Doppelverdiener-Ehepaar, 2 Kinder, Einkommensverteilung $\frac{1}{2} : \frac{1}{2}$
	Auf das Konkubinatspaar entfallen keine Steuern		Auf das Konkubinatspaar entfallen keine Steuern	
Fr. 40 000		-50,38%		-100,00%
Fr. 50 000	79,37%	31,09%	1344,44%	-39,68%
Fr. 60 000	64,29%	57,32%	103,64%	7,25%
Fr. 70 000	53,67%	44,21%	74,53%	32,44%
Fr. 80 000	42,83%	35,20%	50,48%	34,25%
Fr. 90 000	34,95%	33,13%	39,40%	29,91%
Fr. 100 000	31,36%	30,30%	34,10%	29,85%

Obschon das Bundesgericht neuerdings besonderes Gewicht auf den Vergleich zwischen jenen Gruppen legt, die statistisch besonders verbreitet sind – Ehepaare und Alleinstehende –, nimmt es statistisch weniger bedeutende Gruppen – z. B. Konkubinatspaare mit Kindern – nicht gänzlich vom Belastungsvergleich aus. Der Gutachter bringt die Rechtsprechung, insbesondere das richtungsweisende Bundesgerichts-urteil vom 18. November 1994, wie folgt auf den Punkt: «Wenn es heisst, der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren mit Kindern dürfe nicht im Vordergrund stehen, oder es sei nicht in erster Linie darauf abzustellen, wird diese Vergleichsproblematik damit keineswegs für unmassgeblich erklärt, es wird lediglich ihre Bedeutung im Rahmen der zentralen Vergleichssituationen relativiert. So hat das Bundesgericht im konkreten Fall die Mehrbelastung des verheirateten Beschwerdeführers mit zwei Kindern, verglichen mit den relativ viel weniger zahlreichen Halbfamilien im Konkubinatspaar, zwar in Kauf genommen, dabei fiel aber entscheidend ins Gewicht, dass es sich lediglich um eine Mehrbelastung von 29,02 Prozent (nach den Berechnungen des Beschwerdeführers) bzw. von rund 17,4 Prozent (nach den Berechnungen der Finanzdirektion) gehandelt hat.»

Mit anderen Worten ist ein Steuertarif auch dann verfassungswidrig, wenn er im Vergleich zwischen statistisch weniger bedeutenden Gruppen, wie den Doppelverdiener-Ehepaaren mit Kindern und Doppelverdiener-Konkubinatspaaren mit Kindern, zu unverhältnismässigen Unebenheiten führt; für die Annahme der Verfassungswidrigkeit ist lediglich das Ausmass der Unebenheiten höher anzusetzen als im Vergleich zwischen statistisch mehr verbreiteten Gruppen.

Der vorgeschlagene Tarif führt zu schwerwiegenden Mehrbelastungen von Doppelverdiener-Ehepaaren mit Kindern gegenüber Doppelverdiener-Konkubinatspaaren mit Kindern, die im Extremfall 1000 Prozent überschreiten – bei einem gemeinsamen Einkommen von Fr. 50 000 und zwei Kindern – und bei einem gemeinsamen Einkommen von Fr. 60 000 immer noch über 100 Prozent liegen können. Bei einem gemeinsamen Einkommen von Fr. 40 000 zahlen Konkubinatspaare – im Gegensatz zu Ehepaaren – mitunter sogar überhaupt keine Steuern. Damit überschreitet der Steuertarif die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen bei weitem, und zwar auf einer beträchtlichen Bandbreite von Einkommensverhältnissen, die keineswegs selten sind.

Angesichts dieser Situation gelangt der Gutachter zu einem eindeutigen Befund: «Aus diesen Gründen sprengt das Ausmass der von der vorliegenden Volksinitiative vorgeschlagenen Mehrbelastungen von Ehepaaren mit Kindern gegenüber Konkubinatspaaren in vergleichbaren Verhältnissen – mit Mehrbelastungen von zum Teil über

100 Prozent – den von der höchstrichterlichen Rechtsprechung vorgegebenen Rahmen nicht nur hinsichtlich der prozentualen Relationen, auch mit Blick auf die frankenmässige Mehrbelastung ist die Schwelle zur Verfassungswidrigkeit mit aller Deutlichkeit überschritten. Mehrbelastungen des Ehepaars mit Kindern von einigen hundert bis rund tausend Franken Staats- und Gemeindesteuern sind bei gesamten Nettoeinkünften von Fr. 50 000 bis Fr. 60 000 erheblich und verändern die wirtschaftliche Situation der betroffenen Haushalte merklich. Stark ins Gewicht fällt auch der Umstand, dass sich die fragliche Mehrbelastung just in denjenigen Einkommensstufen derart gravierend auswirkt, in welchen sich die grosse Masse der Steuerpflichtigen befindet. Somit erfüllt der Tarifvorschlag der Volksinitiative die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gerechte Lastendifferenzierung mit Bezug auf den Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatpaaren mit Kindern nicht.»

c) Steuerbelastung von Alleinstehenden und Ehepaaren

Aus verfassungsrechtlicher Sicht erweist sich der Tarifvorschlag – nach Auffassung des Gutachters – dagegen als unproblematisch, was den Vergleich der Steuerbelastung von Alleinstehenden mit jener von Ehepaaren anbelangt.

Zwar werden Alleinstehende mit oder ohne Kinder nach dem vorgeschlagenen Tarif teilweise deutlich stärker belastet als entsprechende Ehepaare. Das eheliche Einkommen kann allerdings nicht ausagekräftig mit demjenigen einer alleinstehenden Person verglichen werden, weil es einen grossen Unterschied macht, ob eine oder zwei Personen aus einem bestimmten Einkommen ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen; das Konsumpotenzial wird wesentlich durch die Zahl der Personen beeinflusst, denen das Einkommen zusteht.

Vergleicht man dementsprechend die Steuerbelastung der Ehepaare mit derjenigen von zwei alleinstehenden Personen mit je dem halben Einkommen, so erfüllt der Tarifvorschlag der Initiative, wie bereits ausgeführt, die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Denn das Ehepaar hat eine höhere Steuer zu entrichten als zwei alleinstehende Personen zusammen mit je der Hälfte des ehelichen Gesamteinkommens.

E. Antrag auf Ungültigkeitserklärung der Initiative

Es steht fest, dass auf Grund des vorgeschlagenen Tarifs bei tiefen Einkommensverhältnissen in einer namhaften Bandbreite – insbesondere bei einem gemeinsamen steuerbaren Einkommen zwischen Fr. 40 000 und Fr. 60 000 – Zweiverdiener-Ehepaare mit Kindern gegen-

über Konkubinatspaaren in vergleichbaren Verhältnissen deutlich mehr belastet werden. Obschon der kantonale Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Steuertarifs an sich über einen grossen Spielraum verfügt, hält der vorgeschlagene Tarif auf Grund dieser gewichtigen und zahlreichen Unebenheiten nicht mehr Stand vor der Bundesverfassung, insbesondere dem Gebot der Rechtsgleichheit und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Wie dargelegt, ist der Gutachter zwar der Meinung, der vorgeschlagene Tarif sei ausschliesslich wegen dessen Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Zweiverdiener-Ehepaaren mit Kindern und Zweiverdiener-Konkubinatspaaren mit Kindern als verfassungswidrig zu erklären. Die Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Zweiverdiener-Ehepaaren ohne Kinder und Zweiverdiener-Konkubinatspaaren ohne Kinder könnten für sich allein noch nicht die Verfassungswidrigkeit des Tarifs herbeiführen; im Verhältnis zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren sei der Tarif unproblematisch. All dies ändert jedoch nichts daran, dass es um die Auswirkungen ein und desselben Tarifvorschlags geht. Folglich ist es aber auch unmöglich, den Tarifvorschlag und damit die Initiative nur als teilungültig zu erklären.

Gestützt auf das eindeutige Ergebnis des vorliegenden Rechtsgutachtens von Prof. Reich beantragt daher der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative als ungültig zu erklären (§ 4 Abs. 1 Ziffer 1 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes [Initiativgesetz]; LS 162).

IV. Postulat KR-Nr. 259/1998 «betreffend steuerliche Erleichterung für Nichterwerbsarbeit»

Wie der Regierungsrat schon in seinem Antrag vom 12. August 1998 dargelegt hat, steht das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes einer Verwirklichung des der Motion bzw. dem Postulat zu Grunde liegenden Begehrens von vornherein entgegen.

Nach dem Steuerharmonisierungsgesetz werden von den gesamten steuerbaren Einkünften die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen (Gewinnungskosten) und die allgemeinen Abzüge abgerechnet (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 StHG). Die zulässigen allgemeinen Abzüge werden dabei abschliessend aufgezählt (Art. 9 Abs. 2 StHG). Danach können unter anderem abgezogen werden (Art. 9 Abs. 2 lit. i StHG): «die freiwilligen Zuwendungen an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf öffentliche oder auf ausschliesslich gemeinnützige Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Ausmass».

Unter solche «freiwilligen Zuwendungen» können naturgemäss nur Geldleistungen, nicht jedoch Arbeitsleistungen fallen. Auch in der entsprechenden Bestimmung des Bundessteuergesetzes ist denn ausdrücklich die Rede von «freiwilligen Geldleistungen» (Art. 33 Abs. 1 lit. i DBG; so dieser Bestimmung folgend auch § 32 lit. b StG). Im Weiteren hält das Harmonisierungsgesetz ausdrücklich fest, dass andere als die einzeln erwähnten allgemeinen Abzüge nicht zulässig sind (Art. 9 Abs. 4 Satz 1 StHG). Undenkbar wäre schliesslich auch, für die erwähnten Arbeitsleistungen einen Sozialabzug vorzusehen.

Bei aller Anerkennung für die so genannte Freiwilligenarbeit sieht daher der Regierungsrat schon aus den erwähnten rechtlichen Gründen auch weiterhin keine Möglichkeit, dieser Arbeit auf der steuerlichen Ebene über einen entsprechenden Abzug Rechnung tragen zu können.

Der Regierungsrat beantragt daher, das Postulat KR-Nr. 259/1998 als erledigt abzuschreiben.

V. Postulat KR-Nr. 57/2000 «betreffend Vollsplitting bei der Besteuerung von Ehegatten»

Wie schon – bei der Überprüfung der Tarife und Abzüge (Abschnitt II/E) – erwähnt wurde, ist die Frage nach dem zutreffenden Modell bei der Ehegatten- bzw. Familienbesteuerung derzeit auf der Bundesebene hängig. Im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens im Jahre 2000 schickte der Bundesrat fünf Varianten in die Vernehmlassung:

Vollsplitting mit Wahlrecht: Gemäss dieser Variante werden Verheiratete gemeinsam besteuert. Die Einkommen der Ehegatten werden addiert und zum Satz des hälftigen Gesamteinkommens besteuert. Konkubinatspaare können auf Antrag (Wahlrecht) wie Ehepaare besteuert werden.

Vollsplitting ohne Wahlrecht: Mit dem Verzicht auf das Wahlrecht kann administrativer Mehraufwand vermieden werden. Dieses Modell hat zur Folge, dass Konkubinatspaare gegenüber Ehepaaren schlechter gestellt sein können. Andererseits sind für Ehepaare grössere Entlastungen möglich als beim Vollsplitting mit Wahlrecht.

Individualbesteuerung modifiziert: Alle erwachsenen Steuerpflichtigen (und damit auch sämtliche Verheirateten) werden gemäss dieser Variante auf Grund ihres individuellen Einkommens besteuert. Da die reine Individualbesteuerung nicht berücksichtigt, wie viele Personen von einem Einkommen leben müssen, sind Modifikationen nötig.

Familienplitting: Hierbei handelt es sich um eine Mischvariante. Alle Erwachsenen werden unabhängig von ihrem Zivilstand individuell besteuert. Solange Ehepaare und Konkubinatspaare für minderjährige Kinder aufkommen, werden sie indessen nach dem Vollsplitting-Modell besteuert.

Abbau der Progression: Das fünfte Modell geht auf eine ständerrätliche Initiative zurück. Anvisiert werden die Verflachung der Progressionskurve bei der direkten Bundessteuer, Korrekturen bei den Soziallasten und die steuerliche Gleichstellung von Ehe- und Konkubinatspaaren.

Der Regierungsrat sprach sich in seiner Vernehmlassung für einen Doppeltarif oder aber ein Teilsplitting ohne Wahlrecht aus. Bei der letzteren Variante werden Verheiratete ebenfalls gemeinsam besteuert; für das satzbestimmende Einkommen wird jedoch das Gesamteinkommen durch einen Faktor geteilt, der kleiner als zwei ist, wie beispielsweise 1,9.

Inzwischen liegt der Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz zur Ehepaar- und Familienbesteuerung vor; es bildet – zusammen mit den Entwürfen für ein Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Besteuerung des Wohneigentums und eine Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben – Bestandteil der Botschaft zum Steuerpaket 2001, die der Bundesrat am 28. Februar 2001 zuhänden der eidgenössischen Räte verabschiedet hat. In diesem Entwurf für ein Bundesgesetz zur Ehepaar- und Familienbesteuerung wird nun bezüglich der direkten Bundessteuer ein Teilsplitting vorgeschlagen, wobei das Gesamteinkommen des Ehepaares durch den Divisor 1,9 geteilt werden soll; das satzbestimmende Einkommen würde demnach bei 52,63 Prozent des Gesamteinkommens liegen. Neben dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer soll auch das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes entsprechend geändert werden; allerdings sollen die Kantone wählen können, ob sie ein Voll- oder Teilsplitting einführen wollen.

Auf Grund der ersten Reaktionen zur Vorlage des Bundesrates muss angenommen werden, dass die Wahl des richtigen Modells bei der Besteuerung der Ehepaare – und insbesondere auch der näheren Ausgestaltung des einmal gewählten Modells – in den eidgenössischen Räten noch zu grossen Diskussionen Anlass geben wird. Inzwischen ist zwar die Mehrheit der Kommission des Nationalrats für Wirtschaft und Abgaben dem Antrag des Bundesrats insoweit gefolgt, als sie sich bei der direkten Bundessteuer für ein Teilsplitting (mit einem Teilfaktor von 1,9) entschieden hat; ebenfalls in Anlehnung an die Vorlage des Bundesrats soll den Kantonen freigestellt bleiben, ob sie ein Voll- oder Teilsplitting einführen wollen. Bezüglich der näheren Ausgestal-

tung der Abzüge bestehen jedoch nach wie vor unterschiedliche Auffassungen. Zudem bleibt offen, ob der Nationalrat und insbesondere der Ständerat den Beschlüssen der Wirtschaftskommission des Nationalrats folgen wird.

Solange aber der Entscheid auf der Bundesebene – und damit auch die nähere Ausgestaltung des einmal gewählten Besteuerungsmodells – noch aussteht, lässt es sich – vorab auch aus Gründen der Rechtssicherheit – nicht verantworten, auf kantonaler Ebene zu einem neuen Modell für die Besteuerung der Ehegatten überzugehen.

Die in Frage stehenden Besteuerungsmodelle unterscheiden sich grundlegend voneinander. Jeder Wechsel zwischen diesen Modellen führt zwangsläufig zu tiefgreifenden Änderungen in der Ausgestaltung der Tarife und der damit zusammenhängenden Abzüge, wie etwa der Sozialabzüge. Falls etwa die Individualbesteuerung auch bei den verheirateten Steuerpflichtigen zur Anwendung käme, wie dies auch beim Modell des Familiensplittings für die kinderlosen Ehepaare vorgesehen ist, so hätte dies auch schwerwiegende Auswirkungen auf das Verfahrensrecht und den gesamten administrativen Ablauf, wie etwa das Steuererklärungs- und Veranlagungsverfahren sowie den Steuerbezug, zur Folge.

Es ist zwar unmöglich, über die Auswirkungen des einen oder anderen Modells auf den Einzelfall sowie die Steuereinnahmen insgesamt konkrete Aussagen zu machen. Denn die Auswirkungen hängen von der Ausgestaltung des Tarifs und der damit zusammenhängenden Abzüge ab, die einem Modell zu Grunde gelegt werden. Allerdings ist bei einem Wechsel zu irgend einem neuen Modell 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 tatsächlich Alleinstehenden – zu stark mehr belastet werden. Auch bei der direkten Bundessteuer wird denn bei einem Wechsel zu einem Splittingverfahren mit Ausfällen gerechnet, welche die Milliardengrenze überschreiten.

Der Regierungsrat beantragt daher, auch das Postulat KR-Nr. 57/2000 als erledigt abzuschreiben. Auf die Sache ist jedoch zurückzukommen, sobald der definitive Entscheid des Bundesgesetzgebers gefallen ist.

VI. Finanzpolitische Entwicklungen

1. Ausgangslage

Die Analyse der finanzpolitischen Rahmenbedingungen für die Steuergesetzrevision stützt sich auf den vom Regierungsrat am 12. September 2001 beschlossenen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2002–2005.

Im KEF werden einige absehbare Entlastungen und Belastungen noch nicht berücksichtigt, weil auch ihr Ausmass noch nicht abgeschätzt werden kann oder die notwendigen Entscheidungen noch nicht getroffen wurden. Was die dabei noch unberücksichtigten Belastungen anbelangt, sind namentlich zu erwähnen:

- Sollte der aktuelle Entwurf für den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA) realisiert werden, hätte dies nach den heutigen Berechnungen für den Kanton Zürich ab 2006 jährliche Mehrbelastungen von rund 300 Mio. Franken zur Folge.
- Derzeit steht im Rahmen von Rechtsmittelverfahren sowie der zweiten Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) zur Diskussion, ob der Kanton auch bei einem Aufenthalt in der halbprivaten oder privaten Abteilung eines innerkantonalen Spitals den Subventionsanteil wie bei einem Aufenthalt in der allgemeinen Abteilung zu übernehmen hat. Würde dies bejaht, wäre im Kanton Zürich mit jährlichen Mehrkosten von 100 bis 150 Mio. Franken zu rechnen.
- Die Wirtschaftskommission des Nationalrats hat das Steuerpaket 2001 für Familien, Wohneigentümer, Börse und Unternehmen umgebaut. Den neben der Reform der Familienbesteuerung beantragten Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung lehnt sie ab; sie will die Steuern aber im bestehenden System stärker reduzieren (Stand der Beratungen Ende August 2001). Damit würden die Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer auf über zwei Mia. Franken steigen; davon entfielen 570 Mio. Franken auf die Kantone (Reduktion des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer). Die neuen Vorgaben bei der Wohneigentumsbesteuerung würden auch im Steuerharmonisierungsgesetz verankert; deren Umsetzung hätte bei den Steuern der Kantone weitere Ausfälle zur Folge, die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung auf rund 600 Mio. Franken geschätzt werden. Noch ist jedoch offen, inwieweit sich die Beschlüsse der nationalrätlichen Kommission durchsetzen werden.

Zu erwähnen sind hier auch die Änderungen des kantonalen Steuerrechts, die zusätzlich zur vorliegenden Teilrevision des Steuergesetzes (siehe zu dieser die Ausführungen im nächsten Abschnitt) geplant sind:

- Bei der vorgesehenen Teilrevision des Steuergesetzes betreffend die juristischen Personen wäre nach dem heutigen Stand der Vorbereitungen mit Ausfällen von rund 110 Mio. Franken für den Kanton zu rechnen; hinzu kämen die Ausfälle für die Gemeinden von rund 130 Mio. Franken.
- Bei der geplanten Teilrevision des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes ergäben sich nach dem heutigen Stand der Vorbereitungen für den Kanton weitere Ausfälle, die, bezogen auf die im KEF vorgesehenen Einnahmen für 2003 von 215 Mio. Franken, auf rund 40 Mio. Franken zu schätzen sind.
- Die schliesslich vorgesehene Teilrevision des Grundsteuerrechts betrifft ausschliesslich die Gemeinden. Bei der zur Diskussion stehenden Abschaffung der Handänderungssteuer ist zu erwähnen, dass die Einnahmen der Gemeinden aus dieser Steuer insgesamt rund 100 Mio. Franken betragen.

Diesen Mehrbelastungen und Ausfällen stehen aber auch nicht zu unterschätzende Chancen gegenüber. Das gilt insbesondere für die geplanten Änderungen des Steuerrechts, die der Förderung der Standortattraktivität des Kantons dienen sollen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben zudem gezeigt, dass die Rechnungsergebnisse dank einem disziplinierten Haushaltsvollzug regelmässig besser ausfielen, als die langfristige Finanzplanung vorsah. Bei kumulativem Eintreffen der ungünstigen Szenarien wird der Regierungsrat die Planung überprüfen müssen.

Bezüglich noch unberücksichtigter Mehreinnahmen kann auch auf die Diskussionen über die Goldreserven der Nationalbank hingewiesen werden. Sollte sich der Vorschlag des Ständerates durchsetzen, würde das Gold in einen selbständigen Fonds ausgelagert, an dessen Ertrag zu je einem Drittel die AHV, die Solidaritätsstiftung und die Kantone beteiligt wären (geschätzter Anteil des Kantons Zürich etwa 30 Mio. Franken). Die Realisierung dieses Projekts kann frühestens 2003 erfolgen.

2. Beurteilung

Die finanzpolitischen Zielgrössen bei der Beurteilung der Rahmenbedingungen für die vorliegende Steuergesetzrevision sind der mittelfristige Ausgleich, das Eigenkapital und die Verschuldung. Weil für die Entwicklung des Finanzvermögens keine Grundlage vorhanden ist, wird als Indikator für die Verschuldung das Fremdkapital herangezogen.

§ 4 des Finanzhaushaltsgesetzes schreibt den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung vor. Dabei wird verlangt, dass das kumulierte Ergebnis der Laufenden Rechnung für acht Jahre mindestens ausgeglichen sein muss. Im KEF 2002–2005 ist die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs mit einem Ertragsüberschuss von 906 Mio. Franken gewährleistet.

Die vorliegende Steuergesetzrevision hat für den Kanton Steuer ausfälle von rund 138 Mio. Franken pro Jahr zur Folge. Darin sind 70 Mio. Franken für den Ausgleich der kalten Progression eingerechnet. Dieser Ausgleich ist in § 48 des Steuergesetzes vorgeschrieben; er wäre daher über kurz oder lang auch ohne die vorliegende Steuergesetzrevision unumgänglich. Im KEF 2002–2005 sind ab 2003 Steuererleichterungen, insbesondere der Ausgleich der kalten Progression, mit einem jährlichen Steuerausfall von 130 Mio. Franken bereits berücksichtigt. Auch bei Umsetzung der Änderungen des Steuergesetzes kann der mittelfristige Ausgleich 1998–2005 erreicht werden. Allerdings kommt der mittelfristige Ausgleich nur dank den guten Rechnungsabschlüssen 1998–2000 zu Stande.

Im Gegensatz dazu werden die finanzpolitischen Ziele einer Äufnung des Eigenkapitals im Hinblick auf eine nächste Rezession und eines Abbaus der Verschuldung zur Erhöhung des Handlungsspielraumes auf Grund der vorliegenden Planung verfehlt. Mit der vorliegenden Steuergesetzrevision werden Eigen- und Fremdkapital am Ende der Planperiode 2005 dem Stand per Ende 2000 entsprechen. Auch bei einem Verzicht auf eine Änderung des Steuergesetzes müsste die kalte Progression ausgeglichen werden, sodass sich die Bilanz per Ende 2005 gegenüber 2000 nicht wesentlich verbessern würde.

VII. Anträge (Zusammenfassung)

Aus den dargelegten Gründen beantragt daher der Regierungsrat dem Kantonsrat,

- dem Vorschlag für eine Teilrevision des Steuergesetzes zuzustimmen;
- die Volksinitiative KR-Nr. 199/2000 «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)» für ungültig zu erklären;
- die Motion KR-Nr. 36/1997 sowie die Postulate KR-Nrn. 259/1998, 360/1998, 57/2000 und 113/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi

Anhang 1

Anhang 2

Anhang 3

Anhang 4

Anhang 5

Anhang 6

Anhang 7

Anhang 8

Anhang 9

**Anhang 9
(Anmerkungen)**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Steuergesetz (Änderung)	1
B. Beschluss des Kantonsrates über die Ungültigerklärung der Volksinitiative «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)» (KR-Nr. 199/2000)	4
C. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung von Vorstössen	6
Weisung	
I. Ausgangslage	7
A. Umfeld und Zielrichtung der vorliegenden Gesetzesvorlage	7
B. Die Volksinitiative «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)»	10
C. Parlamentarische Vorstösse	10
II. Änderungen im Tarif und bei den Abzügen der natürlichen Personen	12
A. Motion KR-Nr. 36/1997 und Postulat KR-Nr. 360/1998	12
B. Gutachten von Dr. Feld und Prof. Frey	13
C. Würdigung des Gutachtens	15
D. Antrag des Regierungsrates auf Anpassungen im Einkommens- und Vermögenssteuertarif sowie bei den Abzügen	17
1. Streichung der obersten Progressionsstufe	17
2. Ausgleich der kalten Progression	18
3. Anhebung der persönlichen Abzüge	20
4. Zusätzliche Anhebung der Kinderabzüge	20
E. Ablehnung weiterer Änderungen bei der Tarifierung für die natürlichen Personen sowie Antrag auf Abschreibung der Motion KR-Nr. 36/1997 und des Postulats KR-Nr. 360/1998	26
F. Steuerausfälle	27
III. Abschliessende Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative KR-Nr. 199/2000 «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)»	27
A. Das Initiativbegehren	27

B. Vorläufige Beurteilung im Antrag des Regierungsrates vom 7. Juni 2000 (Abl 2000, S. 754) zum Beschluss des Kantonsrates über das Zustandekommen der Volksinitiative	28
C. Das Rechtsgutachten	29
D. Zur näheren Begründung für die Ungültigkeit der Volksinitiative	30
1. Rechtliche Ausgangslage	30
2. Beurteilung, ob die Volksinitiative das Rechtsgleichheitsgebot bzw. den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt	32
a) Steuerbelastung von Zweiverdiener-Paarhaushalten ohne Kinder	32
b) Steuerbelastung von Zweiverdiener-Paarhaushalten mit Kindern	33
c) Steuerbelastung von Alleinstehenden und Ehepaaren	35
E. Antrag auf Ungültigkeitserklärung der Initiative	35
IV. Postulat KR-Nr. 259/1998 «betreffend steuerliche Erleichterung für Nichterwerbsarbeit»	36
V. Postulat KR-Nr. 57/2000 «betreffend Vollsplitting bei der Besteuerung von Ehegatten»	37
VI. Finanzpolitische Entwicklungen	40
1. Ausgangslage	40
2. Beurteilung	42
VII. Anträge (Zusammenfassung)	43
Anhang 1	44
Anhang 2	45
Anhang 3	46
Anhang 4	47
Anhang 5	48
Anhang 6	49
Anhang 7	50
Anhang 8	51
Anhang 9	52