Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 373/2020

Sitzung vom 23. Dezember 2020

1322. Anfrage (Individualbesteuerung jetzt!)

Die Kantonsrätinnen Bettina Balmer, Zürich, Rosmarie Joss, Dietikon, und Angie Romero, Zürich, haben am 28. September 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme zum Vorstoss 20.3876[1] positiv zur Individualbesteuerung geäussert: «Die Individualbesteuerung schneidet im Hinblick auf die Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte besser ab als Modelle der gemeinsamen Besteuerung». Darum und auch weil die Individualbesteuerung einen grossen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie leistet, erachten wir es als sinnvoll, dass der Kanton diesem auf nationaler Ebene grundsätzlich gutgeheissenen Anliegen der Individualbesteuerung Nachdruck verleiht und gleichzeitig auch aufzeigt, wie eine Umstellung auf die Individualbesteuerung auf kantonaler Ebene möglich ist. Die Vorteile einer Individualbesteuerung liegen auf der Hand und sind beispielsweise in einer von avenir suisse publizierten Arbeit vom April 2019 aufgezeigt[2], auch die beiden nationalen Parteipräsidenten der SP und FDP, Christian Levrat sowie Philipp Müller haben sich bereits im April 2016 klar für eine Individualbesteuerung ausgesprochen: «Christian Levrat und Philipp Müller haben heute bekräftigt, dass sie sich im Falle einer Ablehnung gemeinsam mit dem Bundesrat für die Einführung der Individualbesteuerung einsetzen werden»[3].

Die Individualbesteuerung als Massnahme zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist zielführend und wichtig und kann auch auf entsprechenden Druck der Kantone vorangetrieben werden. Bereits 2004 hat der Kanton Zürich diesem Anliegen mit einer Standesinitiative Nachdruck verliehen.

Begründung:

Deshalb gelangen wir mit folgenden Fragen an den Regierungsrat:

1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine Individualbesteuerung die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördert? Mit welcher Begründung?

---

[1] Kathrin Bertschy, GLP, lückenhafte Gesamtansicht des Bundesrates?

[2] Marco Salvi, avenir suisse: Gleichstellung erfordert Individualbesteuerung: eine Studie zeigt das grosse Arbeitsmarktpotenzial der Frauen in der Schweiz auf

[3] Medienmitteilung SP vom 28.4.2016

2. Hat sich der Regierungsrat nach Erledigung der Zürcher Standesinitiative aus dem Jahr 2004 weiter auf Bundesebene für die Individualbesteuerung eingesetzt? Wenn ja, wie? Wenn nein, weshalb nicht?
3. Gab es Anfragen / Vernehmlassungen seitens Bund, bei denen der Kanton Zürich seine Meinung zur Individualbesteuerung äussern durfte? Wenn ja, welche? Wie äusserte sich der Regierungsrat?
4. Wie schätzt der Regierungsrat die Folgen einer Umsetzung einer Individualbesteuerung für den Kanton Zürich ein? Ist das Anliegen einer Individualbesteuerung aus Sicht des Regierungsrates ein sinnvolles Anliegen? Weshalb?
5. Gibt es aus Sicht des Kantons Zürich veranlagungstechnische Schwierigkeiten bei der Individualbesteuerung? Wenn ja: welche und wie könnten diese beseitigt werden?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bettina Balmer, Zürich, Rosmarie Joss, Dietikon, und Angie Romero, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–5:

Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990 (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 gemeinsame Besteuerung der Ehegatten wird daher sowohl für die direkte Bundessteuer als auch für die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern durch das geltende Bundesrecht vorgegeben. Ein Übergang vom System der gemeinsamen Besteuerung zur Individualbesteuerung würde somit sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch bei den kantonalen Steuern eine Änderung der entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen voraussetzen. Im Hinblick auf die durch Art. 129 der Bundesverfassung (SR 101) verlangte Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes und der Kantone, die Praktikabilität der Steuererhebung und die Einfachheit und Transparenz der Steuern für die Steuerpflichtigen wäre ein Wechsel zum System der Individualbesteuerung zudem nur angebracht, wenn dieser sowohl für die kantonalen Steuern als auch für die direkte Bundessteuer vorgenommen würde. Ein Wechsel vom System der gemeinsamen Besteuerung zur Individualbesteuerung wäre daher durch den Bundesgesetzgeber zu beschliessen.

Die Frage des Systems der Ehepaarbesteuerung war auf Bundesebene seit der Ablehnung des Steuerpakets 2001 und der darin enthaltenen Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 das Thema verschiedener Vorstösse und Gesetzgebungsverfahren. Am 6. März 2006 beschloss der Kantonsrat die Einreichung einer Standesinitiative, mit der die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für einen Übergang von der Ehepaar- und Familienbesteuerung zur zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung verlangt wurde. Ende 2006 führte der Bund ein Vernehmlassungsverfahren zum Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung durch. Dabei schlug er vier Modelle vor: «Modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung», «Zusammenveranlagung mit Vollsplitting», «Wahl zwischen Zusammenveranlagung (mit Teilsplitting) und Individualbesteuerung» sowie «Zusammenveranlagung mit neuem Doppeltarif». Praktisch alle Kantone lehnten aus Gründen der Umsetzung eine «modifizierte Individualbesteuerung mit teilweise pauschaler Zuordnung» ab. Auch der Regierungsrat sprach sich in seiner Stellungnahme vom 27. Juni 2007 (RRB Nr. 960/2007) gegen eine solche Besteuerung aus, insbesondere weil durch die pauschale Zuordnung von Vermögenswerten und Erträgen auf die Ehegatten der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt würde und weil sich durch die Übertragbarkeit von nicht konsumierten Abzügen auf den anderen Ehegatten und den vorgeschlagenen Einkommensabzug für Ehegatten eine Vermischung zwischen getrenntem und gemeinsamem Veranlagungsverfahren ergeben hätte. Ein solches Verfahren hätte zu einem erheblichen Mehraufwand für die Kantone bei der Einschätzung geführt. Auch das Modell «Wahl zwischen Zusammenveranlagung (mit Teilsplitting) und Individualbesteuerung» lehnte der Regierungsrat ab, da es zu grossen praktischen Schwierigkeiten bei der Einschätzung und beim Bezug der Steuern geführt hätte. In seiner Stellungnahme hielt der Regierungsrat jedoch ausdrücklich fest, dass die Individualbesteuerung als langfristige Option weiterhin im Auge behalten werden könne.

Darauf eröffnete der Bundesrat im August 2012 nach Prüfung verschiedener Familienbesteuerungsmodelle die Vernehmlassung zur Vorlage «Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung». Für die direkte Bundessteuer schlug der Bundesrat einen «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» vor, um die Benachteiligung von Zweiverdiener- und Rentnerehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer zu beseitigen. Bei diesem Modell wäre bei jeder gemeinsamen Veranlagung der Ehegatten zusätzlich eine automatisierte und vereinfachte Individualbesteuerung (Kontrollrechnung) vorzunehmen, wobei dann auf das für die Ehegatten günstigere Ergebnis abzustellen wäre. Die meisten Kantone sprachen sich gegen dieses Modell aus. Der Regierungsrat

hat in seiner Stellungnahme vom 21. November 2012 (RRB Nr. 1201/2012) dem Modell «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» mit Vorbehalten, unter anderem zur Umsetzbarkeit und zur Belastungsdifferenz zwischen Einverdiener- und Zweiverdienerehepaaren, zugestimmt. An dieser Haltung hält der Regierungsrat fest.

Am 5. November 2012 wurde die von der CVP lancierte Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Gemäss der Volksinitiative wäre in der Bundesverfassung festgeschrieben worden, dass die Ehe in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft bilde. Damit wäre ein Wechsel zur Individualbesteuerung ausgeschlossen. Aufgrund der überwiegend negativen Antworten in der Vernehmlassung und im Hinblick auf die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» beschloss der Bundesrat am 29. Mai 2013, die Vorlage «Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung» vorläufig zu sistieren. Der Regierungsrat hat in seinem Schreiben vom 10. September 2014 (RRB Nr. 961/2014) an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates im Rahmen der Konsultation zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» ausgeführt, dass es vor dem Hintergrund des ausstehenden Systementscheids über die Besteuerung der Ehegatten auf Bundesebene fragwürdig wäre, wenn in der Bundesverfassung die Individualbesteuerung der Ehegatten ausgeschlossen würde.

Am 28. Februar 2016 lehnten die Stimmberechtigten die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» knapp ab. Darauf wurde auf Bundesebene die Frage der Ehepaarbesteuerung wieder aufgenommen. Am 21. März 2018 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung (18.034). Darin wurde für die direkte Bundessteuer das Modell der alternativen Steuerberechnung vorgeschlagen. Bei diesem wird für Ehepaare neben der Steuerberechnung bei gemeinsamer Veranlagung in einem zweiten Schritt eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vorgenommen, die sich an die Besteuerung von Konkubinatspaaren anlehnt. Dem Ehepaar wird dann der tiefere der beiden Steuerbeträge in Rechnung gestellt. Nachdem bekannt wurde, dass die Abstimmungserläuterungen fehlerhafte Aussagen zur Anzahl der von der «Heiratsstrafe» Betroffenen enthalten hatten, hob das Bundesgericht die Volksabstimmung über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» mit Urteil vom 10. April 2019 (BGE 145 I 207) auf. Der Bundesrat verabschiedete darauf am 14. August 2019 eine Zusatzbotschaft mit aktualisierten Schätzungen zur Vorlage «Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung». Ende 2019 beschlossen jedoch der Ständerat und der Nationalrat die Rückweisung der Vorlage zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung an den Bundesrat. Sie erteilten ihm den Auftrag, alternative Modelle vor-

zulegen, namentlich das im Kanton Waadt geltende Familienquotientensystem, die Individualbesteuerung und allenfalls weitere Modelle. Weiter ist in den eidgenössischen Räten die Motion Markwalder (19.3630) hängig, mit welcher der Bundesrat beauftragt würde, einen Gesetzesentwurf für die Einführung einer zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung vorzulegen. Im Februar 2020 wurde die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» vom Initiativkomitee zurückgezogen.

Diese Ausführungen zeigen, dass auf Bundesebene die höchst umstrittene Frage der Ehepaar- und Familienbesteuerung weiterhin hängig ist. Es ist daher die neue Vorlage des Bundesrates mit den alternativen Modellen für die Paar- und Familienbesteuerung abzuwarten. Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der Vernehmlassung zu dieser Vorlage zu den Vor- und Nachteilen der vorgeschlagenen Besteuerungsmodelle äussern und eine Gesamtbeurteilung vornehmen. Mit Blick auf die derzeit ungewisse Entwicklung der Finanzlage von Bund und Kantonen werden die Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Steuererträge für die Beurteilung eine gewichtige Rolle spielen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli