

Antrag des Regierungsrates vom 14. Mai 2003

4076

**Steuergesetz
(Änderung)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. Mai 2003,

beschliesst:

I. In Erfüllung der in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 angenommenen Volksinitiative «Für eine geringere Besteuerung der Seniorinnen und Senioren» wird das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wie folgt geändert:

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

lit. a und b unverändert.

c) als Altersabzug:

für Steuerpflichtige, die für die Altersrente der AHV das ordentliche Rentenalter erreicht haben, je Fr. 1500

Abs. 3 bis 5 unverändert.

II. Diese Änderung untersteht der Volksabstimmung.

III. Die Änderung wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

Weisung

I. Ausgangslage

Seit der Steuerperiode 1999, auf deren Beginn hin das total revidierte Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) in Kraft getreten ist, werden AHV- und IV-Renten nicht mehr, wie nach dem alten Steuergesetz vom 8. Juli 1951 (aStG) bis Ende des Steuerjahres 1998, nur zu 80 Prozent, sondern zu 100 Prozent besteuert (§ 22 Abs. 1 StG). Diese Regelung ist durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) vorgegeben und gilt bei der direkten Bundessteuer schon seit der Steuerperiode 1995/96 (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990, DBG; SR 642.11). Demgegenüber bleiben Ergänzungsleistungen (bzw. Zusatzleistungen) zur AHV und IV, wie schon nach dem alten Recht, weiterhin steuerfrei.

Nach dem alten Steuergesetz bis Ende des Steuerjahres 1998 konnten Steuerpflichtige über 65 Jahre zudem einen besonderen Altersabzug geltend machen. Mit dem Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wurde dieser Abzug ebenfalls abgeschafft.

Am 1. Dezember 1999 wurde die Volksinitiative «Für eine geringere Besteuerung der Seniorinnen und Senioren» eingereicht, die, in der Form der einfachen Anregung, folgenden Wortlaut hatte:

«Die Steuergesetzgebung im Kanton Zürich ist dahingehend zu ändern, dass Seniorinnen und Senioren im gesetzlichen AHV-Alter durch einen (Alters-)Abzug steuerlich wieder entlastet werden.»

Obwohl Regierungsrat und Kantonsrat, Letzterer mit 110 zu 24 Stimmen, die Initiative den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen hatten, wurde sie in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 angenommen.

Damit haben die Stimmberechtigten dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, die in der Form der einfachen Anregung gehaltene Initiative in einer entsprechenden Bestimmung des Steuergesetzes zu formulieren. Gemäss § 10 Abs. 2 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz) vom 1. Juni 1969 (LS 162) hat der Kantonsrat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung diese Vorlage auszuarbeiten.

Im Dezember 2002 hat der Kantonsrat, in Anwendung von § 10 Abs. 3 Initiativgesetz, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung der Vorlage beauftragt.

II. Gesetzesvorschlag für einen Altersabzug

Im schweizerischen Einkommenssteuerrecht ist, vorgegeben durch das StHG, grundsätzlich zwischen den folgenden Arten von Steuerabzügen zu unterscheiden (vgl. Art. 9 StHG):

- Gewinnungskostenabzüge: Es geht hier um die zur Erzielung der steuerbaren Einkünfte notwendigen Aufwendungen, wie z. B. Berufsauslagen bei Ausübung einer unselbstständigen oder geschäftsmässige Aufwendungen bei Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Diese Abzüge ergeben sich direkt aus dem System der so genannten Reineinkommenssteuer; danach unterliegt der Einkommenssteuer nur das «reine» Einkommen, d. h. die steuerbaren Einkünfte abzüglich der «zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen» (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 StHG).
- Allgemeine Abzüge: Solche Abzüge ergeben sich zwar nicht schon aus dem erwähnten System der Reineinkommenssteuer. Gleichwohl sollen bestimmte Aufwendungen, die streng genommen den Lebenshaltungskosten bzw. der Einkommensverwendung zuzurechnen sind, bei der Ermittlung des Reineinkommens, d. h. der Bemessungsgrundlage für die Einkommenssteuer, wenigstens bis zu einem bestimmten Betrag berücksichtigt werden. Dabei werden die zulässigen «allgemeinen Abzüge» im StHG abschliessend aufgezählt; andere solche Abzüge sind nicht zulässig (Art. 9 Abs. 4 Satz 1 StHG).
- Sozialabzüge: Diese Abzüge gehören nicht mehr zur Berechnung der Bemessungsgrundlage; sie sind vielmehr der Tarifierung zuzurechnen. Bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen in unterschiedlichen persönlichen Verhältnissen, die sich auch auf das Existenzminimum auswirken, wie z. B. Steuerpflichtige mit Kindern oder ohne Kinder, sollen auch einer unterschiedlichen Steuerbelastung unterliegen. Diesem Zwecke dienen, wie die unterschiedlichen Steuertarife für Alleinstehende und Verheiratete, auch die Sozialabzüge, wie z. B. der Kinderabzug. Im Hinblick auf die Tarifautonomie der Kantone sind auch die Sozialabzüge vom StHG ausdrücklich ausgenommen (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 StHG).

Ein Altersabzug, wie er von der Volksinitiative «Für eine geringere Besteuerung der Seniorinnen und Senioren» verlangt wird, stellt von vornherein keinen Gewinnungskostenabzug dar. Ebenso scheidet ein so genannter allgemeiner Abzug aus. Diese Abzüge werden, wie erwähnt, im StHG abschliessend aufgezählt; ein Altersabzug ist dabei nicht vorgesehen. Ein Altersabzug kann daher, wenn überhaupt, höchstens in Form eines so genannten Sozialabzugs in Frage kommen.

Der Altersabzug nach dem alten Steuergesetz bis Ende des Steuerjahres 1998 stellte denn ebenfalls einen zusätzlichen Sozialabzug dar. Gemäss § 31 Abs. 1 Z. 2 aStG in der Fassung vom 3. Juli 1996 konnten dabei vom Reineinkommen abgezogen werden:

als Altersabzug:

- a) für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige, die beide über 65 Jahre alt sind, Fr. 4500,
- b) für die andern Steuerpflichtigen, die über 65 Jahre alt sind, Fr. 3200.

Auch bei dem mit der Volksinitiative verlangten Altersabzug ist daher von einem zusätzlichen Sozialabzug auszugehen.

Leitlinie für einen Sozialabzug ist grundsätzlich das Existenzminimum. Ausgehend von diesem Grundsatz hätte sich demnach ein Altersabzug in Form eines Sozialabzugs für «Seniorinnen und Senioren im gesetzlichen AHV-Alter» grundsätzlich nach den Mehrkosten zu richten, um die sich das Existenzminimum der erwähnten Personen – im Vergleich zu jüngeren Steuerpflichtigen – allgemein erhöht. Zudem darf diesen Mehrkosten nicht schon durch andere (allgemeine) Abzüge Rechnung getragen werden. Daraus folgt im Weiteren, dass ein Altersabzug in Form eines Sozialabzugs für alle Steuerpflichtigen, die die entsprechenden persönlichen Voraussetzungen erfüllen, gleich hoch sein muss.

Die Volksinitiative verlangt im Weiteren einen Altersabzug für «Seniorinnen und Senioren im gesetzlichen AHV-Alter». Gemäss Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) in der Fassung vom 7. Oktober 1994 haben Anspruch auf eine Altersrente: Männer, welche das 65. Altersjahr, und Frauen, welche das 64. Altersjahr vollendet haben. Bei den Frauen ist zudem die spezielle Übergangsregelung für die Erhöhung des Rentenalters in der 10. AHV-Revision zu beachten; danach muss für den Bezug der ungekürzten ordentlichen Altersrente vollendet worden sein:

- das 62. Altersjahr bei den Jahrgängen bis und mit 1938,
- das 63. Altersjahr bei den Jahrgängen 1939, 1940 und 1941,
- das 64. Altersjahr ab dem Jahrgang 1942.

Bei der Ausgestaltung des mit der Initiative verlangten Altersabzugs kann daher nicht einfach, wie dies der Altersabzug nach dem alten Steuergesetz vorsah, auf die Vollendung des 65. Altersjahrs abgestellt werden. Um der Initiative zu entsprechen, ist vielmehr ein Abzug vorzusehen, der allgemein zu gewähren ist, wenn der Steuerpflichtige für die Altersrente der AHV das ordentliche Rentenalter erreicht hat.

Der Altersabzug nach dem alten Steuergesetz bis Ende des Steuerjahres 1998 betrug, wie erwähnt, für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige, die beide über 65 Jahre alt waren, Fr. 4500, für die andern Steuerpflichtigen, die über 65 Jahre alt waren, Fr. 3200 (§ 31 Abs. 1 Z. 2 aStG in der Fassung vom 3. Juli 1996). Zu Vermeidung einer Schlechterstellung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren, aber auch im Hinblick darauf, dass, wie dargelegt, nicht mehr allgemein auf die Vollendung des 65. Altersjahres abgestellt werden kann, ist bei der Umsetzung der Volksinitiative (auch bei Ehepaaren) ein Altersabzug pro Steuerpflichtigen vorzusehen. Eine solche Lösung trägt auch der geltenden Ehegattenbesteuerung Rechnung, bei der jeder Ehegatte als eine selbstständige steuerpflichtige Person zu betrachten ist.

Bei der Festsetzung des Betrags für den neuen Altersabzug ist sodann zu beachten, dass Kantonsrat und Regierungsrat die Volksinitiative «Für eine geringere Besteuerung der Seniorinnen und Senioren» vorab mit der Begründung abgelehnt haben, bei älteren Personen fielen, wenn überhaupt, höhere Lebenshaltungskosten im Gesundheitsbereich an. Diesen Kosten würde jedoch im Steuergesetz vom 8. Juni 1997 durch die erweiterten Abzugsmöglichkeiten für Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten sowie für Versicherungsprämien und Sparzinsen Rechnung getragen.

Es geht dabei um Folgendes:

- Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten, die vom Steuerpflichtigen selber zu tragen sind, können, vorbehaltlich eines Selbstbehaltes in der Höhe von 5 Prozent des Reineinkommens, unbeschränkt abgezogen werden (§ 32 lit. a StG, Art. 9 Abs. 2 lit. h StHG).
- Beim Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen erhöht sich der Grundbetrag von derzeit Fr. 4600 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 2300 für die übrigen Steuerpflichtigen um die Hälfte, wenn keine Beträge an die berufliche Vorsorge mehr abgezogen werden (§ 31 Abs. 1 lit. g StG).

Diese neuen Abzugsmöglichkeiten, die seit dem 1. Januar 1999 bestehen, rechtfertigen es in jedem Fall, den früheren Betrag von Fr. 3200 bzw. Fr. 4500 zu vermindern. In Berücksichtigung dessen wird für den Altersabzug, wie er von der Volksinitiative «Für eine geringere Besteuerung der Seniorinnen und Senioren» verlangt wird, ein Betrag von Fr. 1500 vorgeschlagen. Ehepaare, bei denen jeder Ehegatte die Voraussetzungen erfüllt, können demnach den doppelten Betrag geltend machen.

Diese Überlegungen führen – zur Umsetzung der Volksinitiative – zu folgendem Gesetzesvorschlag:

§ 34. Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:

lit. a und b unverändert.

c) als Altersabzug:

für Steuerpflichtige, die für die Altersrente der AHV das ordentliche Rentenalter erreicht haben, je Fr. 1500 Abs. 3 bis 5 unverändert.

Die Steuerausfälle sind für Kanton und Gemeinden insgesamt auf rund 56 Mio. Franken zu schätzen.

III. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Auffassung, dass sich ein zusätzlicher Altersabzug nicht rechtfertigen lässt. Wie dargelegt liesse sich ein solcher zusätzlicher Abzug nur dadurch rechtfertigen, dass bei den von der Volksinitiative angesprochenen «Seniorinnen und Senioren im gesetzlichen AHV-Alter» höhere Lebenshaltungskosten als bei jüngeren Steuerpflichtigen anfielen. Wenn solche Kosten anfallen, so betreffen diese den Gesundheitsbereich. Diese Kosten werden jedoch im Steuergesetz vom 8. Juni 1997 im Rahmen der erweiterten Abzugsmöglichkeiten für Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten sowie für Versicherungsprämien und Sparzinsen berücksichtigt. Unter diesen Voraussetzungen hätte die Wiedereinführung eines Altersabzugs eine Benachteiligung der jüngeren gegenüber den älteren Steuerpflichtigen bzw. den «Seniorinnen und Senioren im gesetzlichen AHV-Alter» zur Folge. Bei alledem ist darauf hinzuweisen – auch wenn dies nach dem Gesagten nicht ausschlaggebend ist –, dass sich ältere Steuerpflichtige im Durchschnitt nicht in schlechteren Verhältnissen befinden als jüngere.

Der Regierungsrat hat mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung den Auftrag des Kantonsrates erfüllt. Angesichts der finanziellen Situation des Staatshaushaltes und der drastischen Massnahmen, die im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 ergriffen werden müssen, ist es unverantwortlich, eine Bevölkerungsgruppe mit sachfremden Kriterien, die nichts mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu tun haben, zu privilegieren und dadurch gleichzeitig Staat und Gemeinden nachhaltig Mittel von rund 56 Mio. Franken zu entziehen. Der Regierungsrat lehnt deshalb die Gesetzesvorlage ab.

Zum Antrag, die vorgeschlagene Gesetzesänderung der Volksabstimmung zu unterstellen, ist sodann Folgendes anzufügen: Seit der Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums auf Verfassungsstufe besteht Unklarheit darüber, ob eine Gesetzesänderung, die in Erfüllung der Forderungen einer in der Volksabstimmung angenommenen Initiative in der Form der einfachen Anregung beschlossen wird, weiterhin obligatorisch der Volksabstimmung untersteht (§ 10 Abs. 2 Initiativgesetz) und was zu geschehen hat, wenn der Kantonsrat eine solche Gesetzesänderung ablehnt. Eine Lösung skizziert § 137 des neuen Gesetzes über die politischen Rechte (Vorlage 4001 a). Lehnt der Kantonsrat eine Gesetzesänderung ab, ist danach eine Volksabstimmung durchzuführen. Eine Gesetzesvorlage, welche die Forderungen der Initiative erfüllt, untersteht demgegenüber lediglich dem fakultativen Referendum. Es stellt sich allerdings die Frage, in welcher Form ein ablehnender Beschluss des Kantonsrates zu ergehen hat, damit eine anschliessende Volksabstimmung zu einem klaren, eindeutigen und das Verfahren abschliessenden Ergebnis führt. Dies geschieht dadurch, dass der Kantonsrat die verlangte Gesetzesänderung in Nachachtung des Volkssentscheides zwar beschliesst, den Stimmberechtigten jedoch die Ablehnung der Vorlage empfiehlt. Den Stimmberechtigten kann so die einfache Frage vorgelegt werden, ob sie der Gesetzesänderung zustimmen. Einen Beschluss, der lediglich die mit der Initiative verlangte Gesetzesänderung ablehnt, könnte der Kantonsrat zwar fällen; würden die Stimmberechtigten diesem Beschluss in der Volksabstimmung jedoch nicht zustimmen, müsste die Gesetzesänderung ausgearbeitet und im Falle eines Referendums nochmals eine Abstimmung durchgeführt werden.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, der vorgeschlagenen Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen, diese Änderung der Volksabstimmung zu unterstellen und sie den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Buschor	Husi