

Sitzung vom 1. April 1998

771. Motion (Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums)

Kantonsrat Willy Spieler, Küssnacht, und Mitunterzeichnende haben am 2. Februar 1998 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie Armutsbetroffene bis zur Höhe des sozialen Existenzminimums von der Steuer befreit werden können, und dem Kantonsrat die entsprechenden Gesetzesänderungen zu unterbreiten. Das soziale Existenzminimum sollte den Einkommensgrenzen entsprechen, die der Bund für die Ergänzungsleistungen festlegt.

Begründung:

Das kantonalzürcherische Sozialhilferecht gewährleistet armutsbetroffenen Personen das soziale Existenzminimum im Sinne der SKOS-Richtlinien. Es ist darum widersprüchlich, ja stossend, wenn der gleiche Staat, der einerseits die soziale Existenzsicherung garantiert, andererseits Steuern erhebt, die diesen Anspruch beeinträchtigen. Mit «der Steuerbefreiung kleiner Einkommen und Vermögen» würde der Kanton Zürich aber auch Art. 19 Abs. 4 seiner eigenen Verfassung entsprechen.

Dass eine Steuerbefreiung die Situation armutsbetroffener Personen verbessern könnte, ist eine wichtige Erkenntnis der Armutsforschung (vgl. Robert E. Leu u.a., Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1997, S. 384f.). Der Bundesrat hält es für denkbar, dass die Kantone durch eine neue Vorschrift im Steuerharmonisierungsgesetz sogar verpflichtet werden, «ein von ihnen zu definierendes Existenzminimum» für steuerfrei zu erklären. In der Entgegennahme einer Motion Paul Rechsteiner als Postulat am 22. September 1997 verweist der Bundesrat aber auch auf die den Kantonen verbliebene Zuständigkeit, einkommensschwache Personen von den Staatssteuern zu befreien.

Für eine praktikable Definition des sozialen Existenzminimums eignen sich die Einkommensgrenzen, die der Bund für die Ergänzungsleistungen festlegt.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Willy Spieler, Küssnacht, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

1. Das Bundesgericht anerkennt seit zwei Jahren ein ungeschriebenes Grundrecht auf Existenzsicherung (BGE 121 I 367ff). Die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach stellt nach Auffassung des Bundesgerichts die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt dar. Folgerichtig enthält auch der Entwurf für eine neue Bundesverfassung eine Bestimmung (Art. 10 VE 96), die dieses Grundrecht aufnimmt.

Auch nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts kann daraus aber nicht hergeleitet werden, dass der Steuergesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet wäre, einen bestimmten Betrag in der Höhe eines irgendwie definierten Existenzminimums von vornherein steuerfrei zu belassen. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 24. Mai 1996 vielmehr festgehalten (BGE 122 I 105):

«Verfassungsrechtlich kann einzig verlangt werden, dass niemand durch eine staatliche Abgabeforderung effektiv in seinem Recht auf Existenzsicherung verletzt wird. Es ist dem Gesetzgeber überlassen, auf welche Weise er dieser Vorgabe genügen will. Er kann dies generell durch die Festlegung des Steuertarifs oder von Steuerfreibeträgen und Abzügen erreichen, oder im Einzelfall mittels Gewährung von Steuererlass in Fällen von Bedürftigkeit. Schliesslich wird in der Regel die Sicherung des existenznotwendigen Bedarfs bereits durch das Betreibungsrecht erfüllt; auch für staatliche Steuerforderungen gilt die Pfändungsbeschränkung gemäss Art. 93 SchKG. Wenn der Steuerpflichtige die veranlagte Steuer infolge Bedürftigkeit nicht bezahlt und deswegen vom Staat betrieben wird, schützt ihn das Betreibungsrecht davor, dass zugunsten der staatlichen Steuerforderung in seinen Notbedarf eingegriffen wird. Damit ist dem Verfassungsrecht Genüge getan, indem der Pflichtige im Ergebnis die Steuerforderung nicht begleichen

muss, soweit er dadurch diejenigen Mittel angreifen müsste, die zur Existenzsicherung unabdingbar sind.»

Ein grundrechtlicher Anspruch auf Steuerbefreiung im Umfang des Existenzminimums besteht somit nicht.

2. Die Richtlinien für die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, wie sie seit 1997 Geltung hatten, garantierten folgende Mindesteinkommen (vgl. Verordnung 97 des Bundesrates über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 16. September 1996; SR 831.306):

- für Alleinstehende mindestens 15490 und höchstens 17090 Franken;
- für Ehepaare mindestens 23235 und höchstens 25635 Franken;
- für Waisen mindestens 7745 und höchstens 8545 Franken.

Nach dem zürcherischen Steuergesetz vom 8. Juli 1951 in der Fassung vom 3. Juli 1996 beträgt der persönliche Abzug für Alleinstehende 5000 Franken und für Verheiratete 10000 Franken; hinzu kommt der Kinderabzug von 5300 Franken pro Kind. Im neuen Steuergesetz vom 8. Juni 1997, in Kraft ab 1. Januar 1999, sind die persönlichen Abzüge in die Einkommenssteuertarife integriert, indem diese eine erste, betragsmässig festgelegte Stufe aufweisen, die steuerfrei bleibt. Diese Nullstufe beträgt für Alleinstehende 5500 Franken und für Verheiratete 11000 Franken; der Kinderabzug beträgt neu 5400 Franken.

Sollte nun für das zürcherische Steuerrecht sichergestellt werden, dass Steuerpflichtige mit einem steuerbaren Reineinkommen, das die Maximalbeträge für die Ergänzungsleistungen – oder ein anderweitig festgelegtes Existenzminimum – nicht übersteigt, von vornherein steuerbefreit wären, so bliebe letztlich nichts anderes übrig, als die Nullstufen in den Einkommenssteuertarifen, mit Einschluss des Kinderabzugs, entsprechend anzuheben. Auch wenn die Steuertarifierung nach dem Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes weiterhin Sache der Kantone bleibt, wäre jedoch eine solche Erhöhung der Nullstufen und des Kinderabzugs verfehlt. Dabei ist vorab die allgemeine Steuersituation im Kanton Zürich zu beachten.

Es liegt auf der Hand, dass insbesondere eine mehrfache Erhöhung der Nullstufen in den Einkommenssteuertarifen auf die erwähnten Maximalbeträge für die Ergänzungsleistungen zu enormen Steuerausfällen führen würde. Schätzungen, ausgehend vom noch geltenden Steuergesetz vom 8. Juli 1951, haben ergeben, dass die Ausfälle aus einer solchen Erhöhung (ohne Erhöhung des Kinderabzugs) allein für die Staatssteuer auf rund 500 Mio. Franken zu beziffern wären. Aufs erste stünden diesen Ausfällen zwar Steuererleichterungen gegenüber, die allen Steuerpflichtigen zugute kämen. Es ist jedoch leicht einsehbar, dass diese Ausfälle durch anderweitige Änderungen kompensiert werden müssten. Solche Kompensationen wären zwangsläufig mit entsprechenden Belastungsverschiebungen verbunden. Im Ergebnis müsste die Steuerbelastung für mittlere und hohe Einkommen wesentlich verschärft werden. Das aber würde die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich gegenüber anderen Kantonen, vorab den Kantonen Zug und Schwyz, noch mehr beeinträchtigen, was nicht hingenommen werden kann. Dabei ist erneut darauf hinzuweisen, dass bei unteren Einkommen die Steuerbelastung im Kanton Zürich, im Gegensatz zu derjenigen für mittlere und hohe Einkommen, im interkantonalen Vergleich günstig ausfällt.

Gegen eine Anhebung der Nullstufen in den Einkommenssteuertarifen auf die Höhe der erwähnten Maximalbeträge für die Ergänzungsleistungen – oder auch eines anderweitig definierten Existenzminimums – spricht aber auch der Umstand, dass schon bei der Ermittlung des Reineinkommens von vornherein bestimmte Einkünfte von der Besteuerung ausgenommen werden. So ist hinzuweisen etwa auf die steuerfreien Kapitalgewinne im Privatvermögen oder auch darauf, dass Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln, einschliesslich der Einkünfte aufgrund der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, von der Einkommenssteuer befreit sind. Ferner können bei der Ermittlung des Reineinkommens, wenn auch in einem beschränkten Rahmen, bestimmte Aufwendungen abgezogen werden, die dem Bereich der Lebenshaltungskosten zuzurechnen sind. Als Beispiele können hier der Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug oder auch der Abzug für Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten erwähnt werden.

3. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi