

Sitzung vom 24. Juni 2015

669. Motion (Steuerbefreiung der anerkannten Ausgaben für den Lebensbedarf)

Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, und Kantonsrätin Mattea Meyer, Winterthur, haben am 20. April 2015 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Steuergesetz dahingehend anzupassen, dass der steuerliche Freibetrag (Grundtarif) auf die Höhe der anerkannten Ausgaben für den allgemeinen Lebensbedarf angehoben wird, wie sie im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung festgeschrieben sind. Die Vorlage ist so auszugestalten, dass die oberste Progressionsstufe (13%) unverändert beim aktuell im Steuergesetz festgeschriebenen Betrag ansetzt. Der Verheiratetentarif ist dementsprechend anzupassen.

Begründung:

In den letzten 15 Jahren wurde auf kantonaler Ebene das Kapital mit der Teilabschaffung der Erbschaftssteuer, der Abschaffung der Handänderungssteuer, der Halbierung der Kapitalsteuer, der Senkung der Unternehmensgewinnsteuer sowie der Halbierung der Dividendenbesteuerung massiv entlastet. Gleichzeitig wurden Arbeitseinkommen und Konsum zusätzlich belastet. Dies kann kein Modell der Zukunft sein, denn es sollen sich alle nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den staatlichen Leistungen, die sie in Anspruch nehmen, beteiligen.

Deshalb sollen die Steuergesetzrevisionen, welche massive Steuerausfälle verursacht haben, rückgängig gemacht werden (vgl. unter anderem Motion «Rückgängigmachung Halbierung Kapitalsteuer»). Die daraus resultierenden Steuereinnahmen sollen dann für einen Leistungsausbau sowie eine steuerliche Entlastung von Arbeitseinkommen verwendet werden. Davon werden insbesondere untere und mittlere Einkommen profitieren.

In diesem Sinne soll der Steuerfreibetrag von heute 6700 Franken (Grundtarif) auf die Höhe der anerkannten Ausgaben für den allgemeinen Lebensbedarf angehoben werden, wie sie im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung festgeschrieben sind 19290 Franken. Zudem sollen die nachfolgenden Progressionsstufen so ausgestaltet werden, dass die oberste Progressionsstufe (13%) beim heutigen Betrag von 254900 Franken ansetzt. Auch der Verheiratetentarif ist dementsprechend anzupassen.

Die gleichzeitige Rückgängigmachung der Halbierung der Kapitalsteuer sowie weiterer Steuergesetzrevisionen garantiert die Finanzierbarkeit dieser steuerlichen Entlastung für untere und mittlere Einkommen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Thomas Marthaler, Zürich, und Mattea Meyer, Winterthur, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Ausgangslage

Nach dem Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) ist, wie nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11), beim Einkommenssteuertarif zu unterscheiden zwischen dem Grundtarif für Alleinstehende und dem Verheiratetentarif für Verheiratete (§ 35 Abs. 1 und 2 StG). Ehegatten werden, vorgegeben durch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14), gemeinsam besteuert; dafür muss die Steuer der Ehepaare, im Vergleich zu jenen der Alleinstehenden, angemessen ermässigt werden (Art. 11 Abs. 1 StHG), was im zürcherischen Steuerrecht, ebenfalls wie bei der direkten Bundessteuer, über den, im Vergleich zum Grundtarif (§ 35 Abs. 1 StG), milderer Verheiratetentarif (§ 35 Abs. 2 StG) geschieht.

Gemäss § 35 Abs. 1 und 2 StG sind Grundtarif und Verheiratetentarif wie folgt ausgestaltet:

Grundtarif (§ 35 Abs. 1 StG):

		in Franken
0%	für die ersten	6 700
2%	für die weiteren	4 700
3%	für die weiteren	4 700
4%	für die weiteren	7 600
5%	für die weiteren	9 300
6%	für die weiteren	10 700
7%	für die weiteren	12 400
8%	für die weiteren	16 900
9%	für die weiteren	32 500
10%	für die weiteren	32 200
11%	für die weiteren	51 000
12%	für die weiteren	66 200
13%	für Einkommensteile über	254 900

Verheiratetentarif (§ 35 Abs. 2 StG):

		in Franken
0%	für die ersten	13 500
2%	für die weiteren	6 100
3%	für die weiteren	7 700
4%	für die weiteren	9 400
5%	für die weiteren	10 700
6%	für die weiteren	13 900
7%	für die weiteren	30 800
8%	für die weiteren	30 800
9%	für die weiteren	46 400
10%	für die weiteren	55 400
11%	für die weiteren	60 100
12%	für die weiteren	69 300
13%	für Einkommensteile über	354 100

Im Grund- und Verheiratetentarif ist, so auch bei der direkten Bundessteuer (Art. 36 Abs. 1 und 2 DBG), je eine Nullstufe eingebaut; im Grundtarif beträgt diese Fr. 6700 und im Verheiratetentarif Fr. 13 500. Gemäss Motion sollen diese Nullstufen angehoben werden auf die Höhe der Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf, wie sie im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) festgeschrieben sind.

Gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 2 ELG beträgt der «allgemeine Lebensbedarf» bei Alleinstehenden Fr. 19 290 und bei Ehepaaren Fr. 28 935. Weitere Beträge sind für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern vorgesehen: für die ersten zwei Kinder je Fr. 10 080, für zwei weitere Kinder je Fr. 6 720 und für jedes weitere Kind Fr. 3 360 (Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 ELG). Unter den allgemeinen Lebensbedarf fallen alle Ausgaben, die – gemäss den weiteren Bestimmungen in Art. 10 ELG – nicht gesondert (wie die Wohnkosten) berücksichtigt werden (Lebensmittel, Kleider, Steuern usw.). Von den im ELG anerkannten Ausgaben werden schliesslich – zur Berechnung der Ergänzungsleistungen – die anrechenbaren Einnahmen abgezogen, die im ELG ebenfalls näher geregelt werden (Art. 11 ELG).

Aufgrund der Motion ist im Folgenden davon auszugehen, dass die Nullstufe im Grundtarif von Fr. 6700 auf Fr. 19 300 (Fr. 19 290 gerundet) und jene im Verheiratetentarif von Fr. 13 500 auf Fr. 28 900 (Fr. 28 935 gerundet) zu erhöhen ist. Die im ELG vorgesehenen Beträge für den Lebensbedarf der Kinder sind nachstehend nicht weiter zu berücksichtigen; den Kosten für die Kinder wird einkommenssteuerlich über gesonderte Abzüge, wie den Kinderabzug und den Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten, Rechnung getragen (§§ 31 Abs. 1 lit. j und 34 Abs. 1 lit. a StG), auf die in der Motion nicht eingegangen wird. Nach der Mo-

tion ist jedoch weiter zu beachten, dass der Einkommenssteuertarif so ausgestaltet werden soll, dass die höchste Progressionsstufe von 13% weiterhin bei Einkommensteilen über Fr. 254 900 im Grundtarif und demgemäss bei Einkommensteilen über Fr. 354 100 im Verheiratetentarif einsetzt.

2. Zur Beurteilung der Motion

Die Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf von Fr. 19 290 für Alleinstehende und Fr. 28 935 für Ehepaare wurden, wie erwähnt, im Zusammenhang mit den Ausgaben festgelegt, die bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung anerkannt werden. Demgegenüber gehen die geltenden Beträge für die Nullstufen des Einkommenssteuertarifs auf die persönlichen Abzüge (Sozialabzüge) des Steuergesetzes von 1951 und – sie wurden in der Folge der Teuerung angepasst bzw. zusätzlich erhöht – damit auf eine jahrzehntelange Entwicklung zurück; sie sind zudem auf die Progressionsstufen des Einkommenssteuertarifs abgestimmt. Es wäre nicht sachgemäss, diese Nullstufen durch die im ELG vorgesehenen Beträge zu ersetzen, die in einem ganz anderen Zusammenhang festgelegt wurden.

Auch gibt es keine Rechtsgrundsätze oder gar verfassungsmässige Besteuerungsgrundsätze, aus denen herzuleiten wäre, dass das Existenzminimum einkommenssteuerlich freigestellt werden müsste. Insbesondere kann dies auch nicht aus dem verfassungsmässigen Recht auf Existenzsicherung hergeleitet werden, wie es im Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet wird. Nach Auffassung des Bundesgerichts bedeutet zwar dieses Recht auf Hilfe in Notlagen mit Blick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung und den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV), dass niemand durch die Steuerbelastung in seinem Recht auf Existenzsicherung verletzt werden darf. Danach ist jedoch dem Recht auf Hilfe in Notlagen Genüge getan, wenn in Fällen der Bedürftigkeit ein Steuererlass gewährt wird oder das Existenzminimum betriebsrechtlichen Schutz genießt (BGE 122 I 101).

Ausserdem ist zu beachten, dass bestimmte Lebenshaltungskosten einkommenssteuerlich schon anderweitig, d. h. ausserhalb der Nullstufen im Einkommenssteuertarif, berücksichtigt werden; beispielhaft kann auf die Abzüge für Versicherungsprämien- und Sparzinsen oder für krankheits- oder behinderungsbedingte Kosten hingewiesen werden (§ 31 Abs. 1 lit. g und i sowie § 32 lit. a StG). Hinzu kommt, dass Unterstützungsleistungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln von vornherein steuerfrei bleiben (§ 24 lit. d StG).

Zur weiteren Beurteilung der Auswirkungen der Motion auf den Steuerertrag ist das Kantonale Steueramt von den beiden nachstehenden Tarifvarianten A und B ausgegangen.

Tarifvariante A

Grundtarif (§ 35 Abs. 1 StG):

		in Franken
0%	für die ersten	19 300
2%	für die weiteren	4 700
3%	für die weiteren	4 700
4%	für die weiteren	7 600
5%	für die weiteren	9 300
6%	für die weiteren	10 700
7%	für die weiteren	12 400
8%	für die weiteren	16 900
9%	für die weiteren	32 500
10%	für die weiteren	32 200
11%	für die weiteren	44 700
12%	für die weiteren	59 900
13%	für Einkommensteile über	254 900

Verheiratetentarif (§ 35 Abs. 2 StG):

		in Franken
0%	für die ersten	28 900
2%	für die weiteren	6 100
3%	für die weiteren	7 700
4%	für die weiteren	9 400
5%	für die weiteren	10 700
6%	für die weiteren	13 900
7%	für die weiteren	30 800
8%	für die weiteren	30 800
9%	für die weiteren	46 400
10%	für die weiteren	55 400
11%	für die weiteren	52 400
12%	für die weiteren	61 600
13%	für Einkommensteile über	354 100

Tarifvariante B

Grundtarif (§ 35 Abs. 1 StG):

		in Franken
0%	für die ersten	19 300
4%	für die weiteren	4 400
5%	für die weiteren	9 300
6%	für die weiteren	10 700
7%	für die weiteren	12 400
8%	für die weiteren	16 900
9%	für die weiteren	32 500
10%	für die weiteren	32 200
11%	für die weiteren	51 000
12%	für die weiteren	66 200
13%	für Einkommensteile über	254 900

Verheiratetentarif (§ 35 Abs. 2 StG):

		in Franken
0%	für die ersten	28 900
4%	für die weiteren	7 800
5%	für die weiteren	10 700
6%	für die weiteren	13 900
7%	für die weiteren	30 800
8%	für die weiteren	30 800
9%	für die weiteren	46 400
10%	für die weiteren	55 400
11%	für die weiteren	60 100
12%	für die weiteren	69 300
13%	für Einkommensteile über	354 100

In beiden Tarifvarianten A und B beträgt die Nullstufe für den Grundtarif Fr. 19 300 und den Verheiratetentarif Fr. 28 900. Bei der Tarifvariante A wurden die Beträge der Progressionsstufen für 11% und 12% im Grundtarif um je Fr. 6 300 auf Fr. 44 700 bzw. Fr. 59 900 und im Verheiratetentarif um je Fr. 7 700 auf Fr. 52 400 bzw. Fr. 61 600 gekürzt. In der Tarifvariante B wurden demgegenüber sowohl im Grund- als auch Verheiratetentarif die Progressionsstufen für 2% und 3% weggelassen; zudem wurde im Grundtarif der Betrag der Progressionsstufe für 4% um Fr. 3 200 auf Fr. 4 400 und im Verheiratetentarif um Fr. 1 600 auf Fr. 7 800 gekürzt. Mit anderen Worten wird die Erhöhung der Nullstufen in der Tarifvariante A durch Kürzung der dritt- und zweithöchsten Progressionsstufe (von 11% und 12%) und in der Tarifvariante B durch Weglassung bzw. Senkung der zweit-, dritt- und vierttiefsten Progressionsstufe

(von 2%, 3% und 4%) so ausgeglichen, dass die Progressionsstufe von 13% weiterhin für Alleinstehende bei Einkommensteilen über Fr. 254 900 und für Verheiratete bei solchen über Fr. 354 100 einsetzt (wie von der Motion verlangt). Oder noch kürzer ausgedrückt: In der Tarifvariante A wird oben und in der Tarifvariante B unten ausgeglichen.

Steuerausfallsberechnungen des Kantonalen Steueramtes, in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt des Kantons, haben nun ergeben, dass die Steuerausfälle allein für die Staatssteuer bei der Tarifvariante A auf rund 580 Mio. Franken und bei der Tarifvariante B auf rund 250 Mio. Franken zu schätzen wären; bei der Tarifvariante A würden sich die Steuerausfälle tendenziell noch etwas erhöhen, wenn ausschliesslich die zweithöchste Progressionsstufe von 12% gekürzt würde. Hinzu kämen die Ausfälle bei den Gemeindesteuern; diese wären, aufgrund des gewogenen Mittels der Gemeindesteuerfüsse (kommunale Steuerfüsse gewichtet mit dem Total der steuerpflichtigen Personen, ohne Kirchensteuer: 109,2%), auf rund 630 Mio. Franken (Tarifvariante A) bzw. auf rund 270 Mio. Franken (Tarifvariante B) zu schätzen. Mit anderen Worten führte die Motion zu Ausfällen bei den Staats- und Gemeindesteuern, die sich, je nach Umsetzung der Motion, schätzungsweise in einem Rahmen zwischen 520 Mio. Franken und 1,21 Mrd. Franken bewegen würden.

Solche Steuerausfälle lassen sich jedoch, angesichts der gegenwärtigen finanziellen Aussichten in Kanton und Gemeinden, nicht vertreten. Zum Ausgleich dieser Steuerausfälle kann auch nicht ernsthaft eine Erhöhung der Steuern für die juristischen Personen in Erwägung gezogen werden, wie in der Begründung der Motion, unter Hinweis auf die weitere Motion KR-Nr. 103/2015 betreffend Rückgängigmachung der Halbierung der Kapitalsteuer, gemeint wird. Zu den Gründen, die gegen eine solche Erhöhung der Steuern für die juristischen Personen sprechen, ist auf die ebenfalls ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion KR-Nr. 103/2015 zu verweisen.

Zusätzliche Abklärungen des Kantonalen Steueramtes, auf der Grundlage der Veranlagungen für die Steuerperiode 2012, haben zudem ergeben, dass, bei einer Erhöhung der Nullstufen von Fr. 6700 auf Fr. 19300 im Grundtarif und von Fr. 13 500 auf Fr. 28 900 im Verheiratetentarif, sich die Zahl der Fälle, in denen keine Einkommenssteuer mehr bezahlt würde, von Fr. 85 823 auf Fr. 157 429 bzw. um rund 83,4% erhöhen würde. Da in diesen Fällen grossmehrheitlich auch keine Vermögenssteuern geschuldet sein dürften, würde sich demnach die Zahl der steuerfreien Fälle – als Folge der Motion – stark erhöhen; in diesen Fällen wäre lediglich noch die Personalsteuer von Fr. 24 für Alleinstehende bzw. Fr. 48 für Verheira-

tete zu entrichten (§ 199 Abs. 2 und § 200 StG). Eine solche Erhöhung der steuerfreien Fälle wäre jedoch, schon für sich allein betrachtet, fragwürdig. Staatspolitische Überlegungen, aber auch der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung sprechen dafür, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger, entsprechend dem weiteren Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ihren Teil an die Steuern beitragen.

Schliesslich würde – als Folge der Motion – sich auch das steuerliche Belastungsverhältnis zwischen Ehe- und Konkubinatspaaren verschlechtern. Die Nullstufe im geltenden Verheiratetentarif von Fr. 13 500 entspricht rund dem doppelten Betrag der Nullstufe des Grundtarifs von Fr. 6 700. Bei den im ELG vorgesehenen Beträgen für den allgemeinen Lebensbedarf macht jedoch der Betrag für Ehepaare von Fr. 28 935 (gerundet Fr. 28 900) nicht 200%, sondern nur rund 150% des Betrags für Alleinstehende von Fr. 19 290 (Fr. 19 300) aus. Dies wirkte sich, wenn die Nullstufen in der Höhe der Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf gemäss ELG festgesetzt würden, für Ehepaare, im Vergleich zu Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen, nachteilig aus.

Ausgehend von den erwähnten Tarifvarianten A und B, hat das Kantonale Steueramt, für Gesamteinkommen je Konkubinats- bzw. Ehepaar bis Fr. 100 000, entsprechende Vergleichsrechnungen angestellt. Bei diesen Berechnungen wurden für Ehepaare ein Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug von Fr. 5 200 und ein Miterwerbsabzug von Fr. 5 900 und für jeden Konkubinatspartner ein Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug von Fr. 2 600 berücksichtigt; weiter wurde angenommen, das Gesamteinkommen verteile sich je hälftig auf jeden Ehegatten bzw. Konkubinatspartner. Gemäss diesen Vergleichsrechnungen ergaben sich bei Gesamteinkommen je Paar zwischen Fr. 50 000 und Fr. 100 000 Mehrbelastungen für Ehepaare, die sich – gegenüber einem Konkubinatspaar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen – zwischen 17,15% und 196,36% bewegen. Solche Mehrbelastungen für Ehepaare wären jedoch, auch nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Ehepaarbesteuerung der Kantone, nicht mehr verfassungskonform (BGE 120 Ia 329). Im Einzelnen kann auf die nachstehende Tabelle mit den Belastungsvergleichen verwiesen werden:

Gesamtes Einkommen des Paares	Tarifvariante A			Tarifvariante B		
	Staatssteuern Konkubinats- paar	Staatssteuer Ehepaar	Mehrelastung des Ehepaars	Staatssteuern Konkubinats- paar	Staatssteuer Ehepaar	Mehrelastung des Ehepaars
	Fr.	Fr.	in %	Fr.	Fr.	in %
50 000	124	239	196,36	248	422	70,16
60 000	392	601	53,31	361	937	159,95
70 000	766	1069	39,55	1222	1537	25,77
80 000	1188	1630	37,20	1810	2213	22,26
90 000	1688	2252	33,41	2410	2913	20,87
100 000	2224	2952	32,73	3084	3613	17,15

3. Antrag

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 118/2015 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi