

3963

KR-Nr. 479/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 479/1998
betreffend Schlechterstellung von Rentenbezügern
bei der Anspruchsberechtigung von unterstützenden
Leistungen**

(vom 9. April 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 19. April 1999 folgendes von den Kantonsräten Peter F. Biemann, Zürich, und Germain Mittaz, Dietikon, am 14. Dezember 1998 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Wir bitten den Regierungsrat, die rechtlichen Regelungen so zu gestalten, dass die Schlechterstellung von Rentenbezügern auf Grund der Bemessung nach den neuen Steuergrundlagen ausgeglichen wird.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Mit dem neuen Steuergesetz des Kantons Zürich (StG; LS 631.1) vom 8. Juni 1997, in Kraft seit dem 1. Januar 1999, werden AHV- und IV-Renten – bedingt durch die Anforderungen von Art. 7 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes (StHG; SR 642.14) – nicht mehr zu 80, sondern zu 100% besteuert (§ 22). Für Steuerpflichtige über 65 Jahre wird darüber hinaus der Altersabzug (bisheriger Grundtarif-Abzug: Fr. 3200; bisheriger Verheiratetentarif-Abzug: Fr. 4500) als persönlicher Sozialabzug abgeschafft. Dadurch ergeben sich höhere Reineinkommen.

Die Postulanten begründen ihren Vorstoss damit, dass mit der Einführung des neuen Steuergesetzes insbesondere die untersten Einkommensgruppen überproportional belastet werden, da in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen des Kantons die Grenzwerte für die Anspruchsberechtigung von unterstützenden Leistungen oder Vergünstigungen durch das steuerrechtliche Reineinkommen bestimmt werden.

Da AHV-/IV-Beiträge auf Erwerbseinkommen steuerlich absetzbar sind (die Besteuerung des Erwerbseinkommens erfolgt in der Regel auf der Basis des Nettolohns II nach Abzug der Sozialleistungen), ist es folgerichtig, AHV-/IV-Rentenleistungen zu besteuern, wenn diese ausgezahlt werden. Im Weiteren gelten die Grundsätze des schweizerischen Steuersystems (u. a. der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit) auch bei der Besteuerung von Renteneinkommen. Eine Bevorzugung der Renteneinkommen würde insbesondere dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Verhältnismässigkeit im Steuerrecht) widersprechen.

Ursprünglich diente die tiefere Besteuerung der AHV-/IV-Renten zur Verhinderung einer drohenden Verarmung älterer und invalider Menschen. Die Anpassungen durch die Steuergesetzänderung vom 1. Januar 1999 wurde in einem Zeitpunkt vorgenommen, da ältere Personen in der Regel bereits über ergänzende Leistungen im Rahmen der zweiten und möglicherweise der dritten Säule verfügten (BVG-Renten werden gemäss § 270 StG auch weiterhin nur zu 80% besteuert, wenn diese vor dem 1. Januar 1987 zu laufen begannen). Darüber hinaus machen die AHV-Renteneinkommen heute im Durchschnitt lediglich die Hälfte des Einkommens von Personen im Pensionsalter aus (die andere Hälfte wird durch Wertschriftenenerträge, Erträge aus Liegenschaften usw. erworben; statistik.info des Statistischen Amtes des Kantons Zürich, Nr. 3/1998, S. 74, Grafik 7). Renten-Einkünfte verhalten sich im Gegensatz zu den Erwerbseinkommen auch verhältnismässig konjunkturneutral. Die durchschnittlichen AHV-Renten sind im letzten Jahrzehnt durch die Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise denn auch kontinuierlich angestiegen (statistik.info Nr. 07/1998, S. 16 f., und Nr. 34/1998, S. 69 ff.).

Die untersten Einkommensstufen dürften nur geringfügig von der Steuergesetzrevision betroffen sein. Ein Viertel der Rentnerinnen und Rentner verfügt über ein Reineinkommen von weniger als Fr. 20 000. Entweder muss diese Bevölkerungsgruppe keine Steuern zahlen (so genannte Nullstufe), oder sie profitiert von der massvollen Ausgestaltung der unteren Kategorien des Steuertarifs.

In den folgenden Erwägungen wird nicht die direkte Schlechterstellung der AHV-/IV-Bezügerinnen und -Bezüger durch die 100%-Besteuerung der AHV-/IV-Renten und den Wegfall des Altersabzuges untersucht, sondern deren indirekte Wirkung im Bereich der Unterstützungsleistungen. Grundsätzlich können AHV-/IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger in den folgenden Bereichen Ansprüche auf Unterstützungsleistungen geltend machen: Wohnbauförderung, KVG-Prämienverbilligung, Stipendien, Alimentenbevorschussung, Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern und Zusatzleistungen zur AHV/IV

(Ergänzungsleistungen, Beihilfen und Gemeindegzuschüsse). Die Anspruchsberechtigung bezieht sich jeweils auf unterschiedliche Bezugsgrössen und (Einkommens-)Limiten.

Die Anspruchsberechtigungen für Kinderbetreuungsbeiträge sowie für Zusatzleistungen zur AHV/IV beruhen auf den tatsächlich anfallenden Einkünften. Diese Unterstützungsleistungen sind deshalb nicht von der Steuerrechtsrevision vom 1. Januar 1999 betroffen.

Tabelle 1:
Von der Steuergesetzrevision nicht betroffene Unterstützungsleistungen

Unterstützungsleistung	Berechtigungsgrösse (oder Berechnungsart)
Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern (Eltern, die sich der Pflege und Erziehung ihrer bis 2-jährigen Kinder widmen)	Pauschale für Lebensbedarf (Fr. 18 600) + Bedarf pro zusätzliches Kind + Miete: Fr. 13 100 ./. Erwerbseinkommen (Freibetrag von Fr. 5000) ./. Kinderzulagen, Alimente, Vermögensertrag usw. Vermögen: Fr. 25 000 Grundtarif, Fr. 35 000 Verheiratetentarif
Zusatzleistungen zur AHV/IV – Ergänzungsleistungen – Beihilfen	Anrechenbare Einnahmen: – Erwerbseinkommen – Renten – Vermögenseinkünfte – Unterhaltsbeiträge – Einkünfte, auf die verzichtet wird Anrechenbare Ausgaben: – Pauschale für allgemeinen Lebensbedarf – Wohnkosten – Pauschale KVG-Prämie Bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern: – Tagestaxe – Betrag für persönliche Auslagen – Pauschale KVG-Prämie

In Tabelle 2 werden die von der Steuergesetzrevision betroffenen Unterstützungsleistungsansprüche von AHV-/IV-Bezüglern, die für die Berechtigung jeweils bedeutsamen Grössen, die Berechtigungslimiten und die potenzielle Schlechterstellung dargestellt:

Tabelle 2: Von der Steuergesetzrevision betroffene Unterstützungsleistungen

Unterstützungsleistung	Berechtigungsgrösse (oder Berechnungsart)	Aktueller Grenzwert (in Fr.) Grundtarif	Verheiratenentart	Anzahl Betroffene (Schätzung)	Schlechterstellung (in Fr.)
Wohnbauförderung (Mietwohnungen)	Steuerbares Einkommen	Haushaltgrösse 1	Haushaltgrösse 2+	3600	0 ¹
	– Wohnkategorie 1	45 000	53 000	(= Anzahl Alterswohnungen	
	– Wohnkategorie 2	53 000	63 000	und Wohnungen für Behinderte)	
	Steuerbares Vermögen	200 000	200 000		
KVG-Prämienverbiligung	Steuerbares Einkommen Vermögen	36 000 300 000	44 600 300 000	4900	1,2 Mio.
Stipendien (Geldwerte Leistungen für die Finanzierung von Ausbildungsgängen für Jugendliche)	Anerkannte Kosten (Pauschale, abgestuft nach individueller Situation) ./.. zumutbare Elternleistungen, die vom Reineinkommen und einem Freibetrag abhängig sind (+ Gewichtung zu 80%) ./.. zumutbare Bewerberleistungen, die vom vorhandenen Reineinkommen und einem individuellen Freibetrag abhängig sind	je nach individueller Situation	je nach individueller Situation	Einzelfälle	nicht bezifferbar
Alimentenbevorschussung (Nicht oder nicht rechtzeitig bezahlte Unterhaltsbeiträge für Kinder)	Reineinkommen Vermögen	41 600 130 000	54 600 156 000	480	0 ²

¹Durch die Anpassung der Berechtigungsgrenzen anlässlich der Revision der Wohnbauförderungsverordnung vom 9. Dezember 1998 (in Kraft seit 1. Januar 1999) wurden die Schlechterstellungen ausgeglichen.

²Berechtigungsgrenzen werden bei ausschliesslichem Rentenbezug nicht erreicht.

Eine weitere Analyse der Alimentenbevorschussung erübrigt sich, weil die AHV-/IV-Maximalrenten in der Regel niedriger sind als die Berechtigungsgrenze nach § 29 der Verordnung zum Jugendhilfegesetz (LS 852.11). Dies bedeutet, dass ein AHV-/IV-Rentner oder eine AHV-/IV-Rentnerin auch beim Bezug der Maximalrente berechtigt ist, Alimentenbevorschussung zu beziehen. Es bedarf weiterer Einkünfte, um die Berechtigungsgrenze zu überschreiten.

Für die Berechtigung zur Beanspruchung von Wohnbauförderungsleistungen (es sind derzeit nur Mietunterstützungsbeträge betroffen) sowie für die KVG-Prämienverbilligung ist das steuerbare Einkommen (Reineinkommen ./.. Steuerfreibeträge), für Stipendien das steuerrechtliche Reineinkommen (Nettoeinkommen ./.. Sozialabzüge) relevant.

Da die Datenlage bei den IV-Statistiken ungenügend ist, muss auf eine Analyse der IV-Rentenleistungen verzichtet werden:

Wohnbauförderung

Mit der revidierten Wohnbauförderungsverordnung vom 9. Dezember 1998 (WBFVO; LS 841.1) wurden auch die höchstzulässigen Einkommens- und Vermögensgrenzen für Mietzinsvergünstigungen für Familienwohnungen mit dem Ziel gesenkt, verstärkt finanz- und sozialschwache Personen in den Genuss von vergünstigten Mietwohnungen kommen zu lassen. Zusätzlich wird für die Ermittlung der Berechtigung an Stelle des Reineinkommens nunmehr auf das steuerbare Einkommen abgestellt (§ 37 WBFVO). Für die Alterswohnungen wurden im Hinblick auf die Besteuerung der AHV-Renten zu 100% zudem die Einkommensgrenzen erhöht. Diese Massnahmen kompensieren weitestgehend die Schlechterstellung der Rentenbezügerinnen und -bezüger.

KVG-Prämienverbilligung

Von der Steuergesetzänderung sind rund 35 900 AHV-Bezügerinnen und -Bezüger betroffen. Von diesen können etwa 31 000 Personen die Prämienverbilligung ab dem Jahre 2000 mit den Zusatzleistungen zur AHV beziehen. Von den restlichen 4900 Personen sind bei ungefähr 4000 Personen die Verbilligungsbeträge jährlich im Mittel um Fr. 240 (Wechsel von der Einkommenskategorie 2 in die Kategorie 3) und bei rund 800 Personen im Mittel um etwa Fr. 180 gesunken (Wech-

sel von der Einkommenskategorie 3 in die Kategorie 4). Rund 100 Personen haben die Berechtigung für eine Verbilligung von durchschnittlich Fr. 550 gänzlich verloren (Wegfall aus der Einkommenskategorie 4). In der Summe beläuft sich der Wegfall an Prämienverbilligungen für die betroffenen 4900 AHV-Rentnerinnen und -Rentner auf rund 1,2 Mio. Franken. Gezielte Kompensationsmassnahmen zum Ausgleich der Schlechterstellung von Rentenbezügerinnen und -bezügern im Bereich der Prämienverbilligungen sind nicht geplant. Die bisherige Entwicklung im Bereich der KVG-Prämienverbilligung war allerdings durch einen kontinuierlichen Ausbau der berechtigten Personenkreise geprägt, was ebenfalls einen Kompensationseffekt für die AHV-/IV-Bezügerinnen und -Bezüger ergibt.

Stipendien

Die Steuergesetzrevision wirkt sich auf die Bemessung von Stipendienleistungen in geringem Umfang aus. Kinder, deren Eltern AHV-/IV-Renten beziehen, sind grundsätzlich stipendienberechtigt. Sofern die Eltern nicht über zusätzliche Einkünfte verfügen, liegt das maximale Reineinkommen der Eltern unter der Anspruchsgrenze (die zumutbaren Elternleistungen errechnen sich z. B. bei einem Ehepaar mit einem Kind aus dem Reineinkommen minus einem Freibetrag von Fr. 37 200, wobei das Ergebnis nur zu 80% angerechnet wird). Es gibt aber Gesuchstellende, die wegen zusätzlicher Einkünfte ihre Anspruchsberechtigung verloren haben. Die Anzahl der betroffenen Fälle wird auf 70 bis 100 geschätzt, die Summe der fraglichen Stipendien ist nicht bekannt. Im Bereich des Stipendienwesens sind keine Massnahmen vorgesehen, um die Schlechterstellung der Rentenbezügerinnen und -bezüger zu kompensieren.

Von einer Schlechterstellung der AHV-/IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger durch die Steuergesetzrevision vom 1. Januar 1999 ist nur im Bereich der KVG-Prämienverbilligung auszugehen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 479/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi