

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 310/2002

Sitzung vom 4. Dezember 2002

**1866. Anfrage (Steuerliche Behandlung von Einkaufsbeiträgen in die
2. Säule; berufliche Vorsorge)**

Kantonsrat Severin Huber, Dielsdorf, hat am 28. Oktober 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts (VGr) vom 23. Januar 2002 ist der Einkauf von Beitragsjahren nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) jederzeit möglich und auch dann zum steuerlichen Abzug zuzulassen, wenn er erst drei Monate vor der (vorzeitigen) Pensionierung vorgenommen worden ist. Das VGr bezeichnete dabei insbesondere die Praxis, den Rentenbezug anders zu beurteilen als den Kapitalbezug, als willkürlich, denn es sei sachwidrig, die Abzugsfähigkeit von Einkaufsbeiträgen von der Form der Vorsorgeleistung abhängig zu machen. Das kantonale Steueramt schliesst hingegen immer dann auf eine Steuerumgehung, wenn die Nachzahlung zu einem Zeitpunkt erfolgt, bei dem sowohl das Datum des Altersrücktrittes als auch der Bezug des Vorsorgeguthabens in Kapitalform bereits feststehen.

Offenbar ist das kantonale Steueramt nicht gewillt, diese Praxis, die im Widerspruch zum genannten VGr-Entscheid steht, generell zu ändern.

In diesem Zusammenhang bitte ich deshalb den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Erachtet es der Regierungsrat nicht auch als sehr problematisch, dass sich das kantonale Steueramt über einen Gerichtsentscheid hinwegsetzt und nicht gewillt ist, seine bisherige Praxis auf Grund dessen entsprechend zu ändern?
 - Falls nein, warum nicht?
2. Ist der Regierungsrat bereit, alle notwendigen Schritte einzuleiten, damit nicht nur in diesem konkreten Fall, sondern ganz generell die Praxisanwendungen seitens der Behörden in Zukunft nicht mehr gegen rechtskräftige Gerichtsentscheide verstossen?
 - Falls ja, wie sehen dabei diese Schritte konkret aus?
 - Falls nein, warum wird darauf verzichtet?
3. Wer ist generell für die Praxisfestsetzung des kantonalen Steueramtes zuständig? Bestehen diesbezüglich irgendwelche (internen) Richtlinien?
 - Falls ja, wie sehen diese im Wesentlichen aus, und geben sie Auskunft darüber, wie Gerichtsentscheide zu berücksichtigen sind?
 - Falls nein, warum existieren keine solchen Richtlinien?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Severin Huber, Dielsdorf, wird wie folgt beantwortet:

Seit dem Steuerjahr 1987 können – bis Ende des Steuerjahres 1998 nach dem Steuergesetz vom 8. Juli 1951 in der Fassung vom 6. März 1988 (OS 50, 355) und seit der Steuerperiode 1999 nach dem Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (LS 631.1) – von den Einkünften die gemäss Gesetz, Statut oder Reglement geleisteten Einlagen, Prämien und Beiträge zum Erwerb von Ansprüchen aus Einrichtungen der beruflichen Vorsorge abgezogen werden. Andererseits sind alle Einkünfte aus Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, mit Einschluss der Kapitalleistungen, steuerbar. Rentenleistungen werden zusammen mit den übrigen Einkünften besteuert. Kapitalleistungen werden dagegen einkommenssteuerlich privilegiert, indem sie gesondert zu dem Steuersatz berechnet werden, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen eine jährliche Leistung von einem Zehntel der Kapitalleistung ausgerichtet würde; die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens zwei Prozent. Vorbehalten bleiben im Übrigen verschiedene Übergangsregeln für die so genannte Übergangsgeneration (der bis zum Steuerjahr 1987 der Abzug der Beiträge an Einrichtungen der beruflichen Einrichtungen verwehrt blieb).

Die Ordnung, wonach die Einlagen, Prämien und Beiträge zum Erwerb von Ansprüchen aus Einrichtungen der beruflichen Vorsorge abgezogen werden können, andererseits die Leistungen aus diesen Einrichtungen steuerbar sind, ist im Übrigen durch die Steuervorschriften des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) vorgegeben.

Am 23. Januar 2002 hatte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich über einen Fall zu entscheiden, in welchem dem Steuerpflichtigen im Mai 1999 von der Arbeitgeberfirma mitgeteilt worden war, dass er per Ende 1999 vorzeitig pensioniert werde. Im Oktober 1999 überwies der Steuerpflichtige der Vorsorgeeinrichtung seiner Arbeitgeberfirma, unter dem Titel «Einkauf von Beitragsjahren», noch einen Betrag von Fr. 150 000. Bereits im Januar 2000 erfolgte die Auszahlung des gesamten Vorsorgeguthabens von rund 1,75 Mio. Franken.

Im Einschätzungsverfahren für die Steuerperiode 1999 machte der Steuerpflichtige den der Vorsorgeeinrichtung überwiesenen Betrag von Fr. 150 000 zum Abzug geltend. Dieser Abzug führte bei den Staats- und Gemeindesteuern zu einer Steuerersparnis von rund Fr. 42 000. Der Erhöhung der Kapitalleistung, infolge des vorher überwiesenen Betrags von Fr. 150 000, stand andererseits, im Rahmen der separaten Besteuerung der Kapitalleistung, eine steuerliche Mehrbelastung von rund

Fr. 24000 (Staats- und Gemeindesteuern) gegenüber. Im Ergebnis führte das Vorgehen des Steuerpflichtigen somit zu einer Steuerersparnis von rund Fr. 18000 (= Differenz zwischen Fr. 42000 und Fr. 24000).

Das kantonale Steueramt stellte sich in der Folge, in Übereinstimmung mit anderen kantonalen Steuerverwaltungen (etwa der Kantone Graubünden und Aargau), auf den Standpunkt, der Steuerpflichtige, der – wie hier – kurz vor der Pensionierung der Vorsorgeeinrichtung eine grössere Zahlung für einen Einkauf von Beitragsjahren leiste und in der Folge bei der Pensionierung eine Kapitalleistung beziehe, verbessere den Vorsorgeschutz nicht. Dies widerspreche deshalb einerseits der Vorschrift von Art. 80 Abs. 2 BVG, wonach Einkünfte und Vermögenswerte ausschliesslich der beruflichen Vorsorge zu dienen hätten, und stelle andererseits eine nicht hinzunehmende Steuerumgehung dar.

Das Verwaltungsgericht erkannte in seinem Entscheid vom 23. Januar 2002, dem Steueramt sei zwar zuzugeben, «dass das geschilderte Vorgehen unter dem Gesichtswinkel des Vorsorgezwecks als fragwürdig und einzig darauf ausgerichtet erscheint, eine Steuereinsparung zu erzielen». Das Steueramt gehe jedoch von einem zu engen Vorsorgeverständnis aus. Wenn im Einklang mit dem BVG unter dem Begriff der beruflichen Vorsorge allgemein die Abdeckung der Risiken Alter, Tod und Invalidität zu verstehen sei, «so dient jeder Erwerb eines diese Risiken abdeckenden Vorsorgeanspruchs der beruflichen Vorsorge, und zwar – entgegen der Auffassung des Steueramts – ganz unabhängig davon, ob dies als ökonomisch sinnvolle Vermögensanlage erscheint». Die Abzugsfähigkeit von Einkaufsbeiträgen könne zudem nicht davon abhängig gemacht werden, ob in der Folge eine Renten- oder Kapitalleistung beansprucht werde. Das Vorgehen des Steuerpflichtigen könne auch nicht als Steuerumgehung gewürdigt werden.

Die Einschätzungsdienste des kantonalen Steueramtes wurden über den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 23. Januar 2002 informiert. Insbesondere wurde der Entscheid auch in den – für die kantonalen und kommunalen Steuerbehörden bestimmten (und jeweils vom Chef des kantonalen Steueramtes unterzeichneten) – «Mitteilungen zum Steuergesetz» vom April 2002 wiedergegeben. In diesen Mitteilungen wurde zudem darauf hingewiesen, dass der vom Verwaltungsgericht beurteilte Fall auch hinsichtlich der direkten Bundessteuer vor der Bundessteuer-Rekurskommission des Kantons Zürich hängig sei. Bis zur abschliessenden Klärung derselben Rechtsfrage hinsichtlich der direkten Bundessteuer sei auch hinsichtlich der Staats- und Gemeindesteuern wie bisher zu verfahren: «Einkaufsbeiträge in fehlende Beitragsjahre sind – unter Würdigung der Umstände des Einzelfalles – zufolge Steuerumgehung steuerlich nicht abziehbar, wenn der Vorsorgenehmer kurz nach

dem Einkauf das Altersvorsorgeguthaben ganz oder teilweise in Kapitalform bezieht, insbesondere wenn im Zeitpunkt des Einkaufs sowohl das Datum des Altersrücktritts bekannt ist als auch feststeht, dass das Vorsorgeguthaben in Kapitalform bezogen werden wird.»

Am 26. Juni 2002 hat alsdann die Bundessteuer-Rekurskommission des Kantons Zürich über den Fall hinsichtlich der direkten Bundessteuer entschieden. Im Gegensatz zum Verwaltungsgericht schützte die Bundessteuer-Rekurskommission den Standpunkt des kantonalen Steueramtes und kam zum Schluss, dass eine Steuerumgehung vorliege. Sie liess daher den Betrag von Fr. 150'000, den der Steuerpflichtige im Oktober 1999 der Vorsorgeeinrichtung seiner Arbeitgeberfirma überwiesen hatte, nicht zum Abzug zu. Obwohl das Präjudiz des Verwaltungsgerichts vom 23. Januar 2002 vorlag, hat der Steuerpflichtige den Entscheid der Bundessteuer-Rekurskommission nicht an das Bundesgericht weitergezogen; dieser Entscheid ist somit in Rechtskraft erwachsen.

In Anlehnung an diesen Entscheid der Bundessteuer-Rekurskommission hält das kantonale Steueramt auch hinsichtlich der Staats- und Gemeindesteuern an seiner Einschätzungspraxis fest, wie sie diese in den erwähnten «Mitteilungen zum Zürcher Steuergesetz» festgehalten hat. Wenn ein Steuerpflichtiger in einem neuen Fall mit dieser Einschätzungspraxis nicht einverstanden ist, so bleibt es ihm unbenommen, nach Einsprache gegen den Einschätzungsentscheid den Einspracheentscheid an die Rekurskommission weiterzuziehen. Je nach Ausgang eines Rekursverfahrens wird das kantonale Steueramt seinerseits den Fall an das Verwaltungsgericht weiterziehen, um die Sache erneut – auch unter Hinweis auf den rechtskräftig gewordenen Entscheid der Bundessteuer-Rekurskommission – dem Verwaltungsgericht vorlegen zu können. Sollte das Verwaltungsgericht auch in einem zweiten, vergleichbaren Fall an seinem Entscheid vom 23. Januar 2002 festhalten, so wird sich das kantonale Steueramt – hinsichtlich der Staats- und Gemeindesteuern – der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts anschliessen. Allerdings bleibt in Einschätzungen ab der Steuerperiode 2001, gestützt auf das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14), noch eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde (so genannte Harmonisierungsbeschwerde) an das Bundesgericht vorbehalten.

Die Festlegung der Einschätzungspraxis in strittigen Fragen betreffend die Staats- und Gemeindesteuern – soweit sie von allgemeiner Bedeutung sind – ist grundsätzlich Aufgabe der Hauptabteilungen Einschätzungsdienste I und II sowie der Geschäftsleitung des kantonalen

Steueramtes. Wichtiges Ziel ist dabei, die rechtsgleiche Umsetzung des Steuergesetzes zu gewährleisten. Soweit strittige Fragen höchstrichterlich beurteilt worden sind, soll diese Rechtsprechung grundsätzlich auch in die Einschätzungspraxis des kantonalen Steueramtes fliessen. Den Präjudizien der Steuergerichte kommt bei der Umsetzung der Steuergesetze eine herausragende Bedeutung zu. Ausnahmsweise muss aber auch dem Steueramt – nicht anders als dem Steuerpflichtigen – die Möglichkeit eingeräumt werden, in einem neuen, vergleichbaren Fall auf eine bestimmte Streitfrage zurückzukommen, wenn dafür zwar ein höchstrichterliches Präjudiz vorliegt, dieses jedoch – aus verschiedenen Gründen – nicht zu überzeugen vermag.

Um ein solches Präjudiz handelt es sich auch beim Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 23. Januar 2002. Die vom Verwaltungsgericht abgelehnte Einschätzungspraxis stimmt mit derjenigen überein, wie sie auch in anderen Kantonen zur Anwendung gelangt. Auch die Bundessteuer-Rekurskommission ist, nach Vorliegen des Entscheids des Verwaltungsgerichts, dem Standpunkt des kantonalen Steueramtes gefolgt und hat auf eine Steuerumgehung geschlossen; dieser Entscheid hinsichtlich der direkten Bundessteuer ist rechtskräftig geworden. Das Verwaltungsgericht hat zwar auch eine Steuerumgehung ausdrücklich abgelehnt; es hat jedoch zu diesem Aspekt nicht ausführlich Stellung genommen. Bei alledem kommt hinzu, dass, wenn immer möglich, einheitliche Lösungen zu den kantonalen und Bundessteuern anzustreben sind. Unter diesen Umständen ist das Vorgehen des kantonalen Steueramtes nicht zu beanstanden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi