



Motion der SVP-Fraktion

betreffend Standesinitiative zur steuerlichen Entlastung von Rentnern: Befreiung der AHV-Renten von der Einkommenssteuer

(Vorlage Nr. 3187.1 - 16497)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 29. Juni 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative zur steuerlichen Entlastung von Rentnern: Befreiung der AHV-Renten von der Einkommenssteuer (Vorlage 3187.1 - 16497). Der Kantonsrat hat die genannte Motion am 28. Januar 2021 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze.....	1
2. Ausgangslage.....	2
3. Ähnliche Vorstösse auf Bundesebene und in anderen Kantonen	2
4. Beurteilung der Motionsanliegen	3
4.1. Altersarmut	3
4.2. Transfereffekte	4
4.3. Steuerrechtliche Überlegungen	4
4.4. Finanzielle Auswirkungen	5
5. Antrag	5

1. In Kürze

Der Regierungsrat anerkennt die Wichtigkeit der Bekämpfung der Altersarmut. Gleichzeitig geht er jedoch davon aus, dass eine Steuerbefreiung der AHV-Renten hierzu kein geeignetes Mittel ist. Einerseits würden in erheblichem Umfang nicht-armutsbetroffene Personen davon profitieren, und andererseits müsste zur Sicherstellung der Kohärenz des Steuersystems dann sinngemäss die Abzugsfähigkeit der AHV-Beiträge aufgehoben werden. Auch wenn keine aktuellen Zahlen vorliegen, ist zudem aufgrund älterer Schätzungen davon auszugehen, dass schweizweit erhebliche Steuerausfälle resultieren würden, die gegenzufinanzieren wären. Vielmehr erscheint es sachgerecht, einzelne zielgerichtete Instrumente wie etwa die Ergänzungsleistungen anzuwenden, wo der entsprechende Bedarf ausgewiesen ist. Dementsprechend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

2. Ausgangslage

Bei der direkten Bundesteuer sind unter anderem alle Einkünfte aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung steuerbar (Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG; SR 642.11]). Für die Kantons- und Gemeindesteuern hat der Kanton Zug gestützt auf die Bundesgesetzgebung (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 [StHG; SR 642.14]) in § 21 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG; BGS 632.1) identische Vorschriften erlassen.

Spiegelbildlich dazu sind die gesetzlich geschuldeten Beiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung steuerlich abzugsfähig (Art. 33 Abs. 1 lit. d DBG; Art. 9 Abs. 2 lit. d StHG; § 30 Abs. 1 Bst. d StG).

Die steuerliche Behandlung der Einkünfte wie auch der Abzüge ist somit aufeinander abgestimmt. Dieser Umstand wird in der Steuerrechtslehre als Waadtländer System bzw. Korrespondenzprinzip bezeichnet, wonach die Beiträge zwar vollumfänglich abgezogen werden können, die Leistungen dafür aber vollumfänglich zum Einkommen hinzugerechnet werden und steuerbar sind (RICHNER ET AL., Handkommentar zum DBG, 3. Aufl. Zürich 2016, Art. 22 N 3).

3. Ähnliche Vorstösse auf Bundesebene und in anderen Kantonen

Die von der Motionärin aufgeworfenen Überlegungen sind nicht neu. Nachfolgend erfolgt ein kurzer Überblick über ähnliche Vorstösse auf Bundesebene und in anderen Kantonen, welcher jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Auf *Bundesebene* reichte am 3. November 2008 Nationalrat Hans Kaufmann (SVP ZH) eine Motion ein (08.3726), in welcher er forderte, die Alters- und Hinterlassenenrenten der AHV von der direkten Bundessteuer zu befreien. Für die Kantone sollte im StHG eine fakultative Befreiungsmöglichkeit eingeführt werden. Der Nationalrat lehnte die Motion, gegen welche sich zuvor auch der Bundesrat ausgesprochen hatte, am 10. Juni 2010 ab. Am 5. Dezember 2013 reichte Nationalrätin Yvette Estermann (SVP LU) eine identische Motion ein (13.4074), welche mangels Behandlung im Rat am 18. Dezember 2015 abgeschrieben wurde.

Am 28. August 2019 reichte ein Initiativkomitee um Nationalrätin Yvette Estermann eine Eidgenössische Volksinitiative unter dem Titel «Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten» ein. Die Initiative fordert, dass Renten der AHV/IV bis zu einem jährlichen Einkommen von 72 000 Franken steuerfrei sein sollen (BBI 2019, 6268). Die Sammelfrist lief gemäss Publikation der Bundeskanzlei am 4. Juni 2021 unbenutzt ab (BBI 2021, 1248).

Im Kanton *Zürich* reichte Kantonsrat Rudolf Raemy (SVP) am 6. Dezember 2017 eine Einzelinitiative ein (348/2017), in welcher er kantonal eine steuerliche Erfassung der AHV-Renten zu bloss 80 bzw. 60 Prozent verlangte. Der Kantonsrat lehnte am 4. Juni 2018 die Unterstützung der Initiative ab.

Im Kanton *Bern* reichte Grossrätin Sandra Schneider (SVP) am 12. Juni 2018 eine Motion ein (2018.RRGR.390), in welcher sie eine Standesinitiative zur Befreiung der AHV/IV-Renten von der Einkommenssteuer auf Stufe Steuerharmonisierungsgesetz erreichen wollte. Der Grosse Rat lehnte die Motion am 4. März 2019 ab.

4. Beurteilung der Motionsanliegen

4.1. Altersarmut

Die Motionärin begründet ihren Vorstoss im Wesentlichen mit finanziellen Schwierigkeiten, in welche Rentnerinnen und Rentner nicht selten nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit gelangen würden.

Die Bekämpfung der Altersarmut ist zweifellos auch in der Schweiz ein wichtiges Thema. Das statistische Bild ist jedoch uneinheitlich, was im Wesentlichen von der Armutsdefinition abhängen dürfte.

Die OECD etwa schätzt die einkommensbasierte Armutsrate der über 66-jährigen in der Schweiz auf 16,5 Prozent¹. Das Bundesamt für Statistik veröffentlichte im Jahr 2014 den Bericht «Armut im Alter»². Im Jahr 2020 nahm es eine Aktualisierung desselben vor³. Es gelangte zum Schluss, dass die einkommensbasierte Armutsquote der älteren Personen mit 16,4 Prozent (2014) bzw. 13,6 Prozent (2020) mehr als doppelt so hoch sei wie diejenige der Gesamt- bzw. erwerbstätigen Bevölkerung. Gleichzeitig sah es jedoch eine gewisse Relativierung, wenn auch Vermögensangaben für die Beurteilung der finanziellen Ressourcen herangezogen werden. Gut die Hälfte der über 65-jährigen lebten in einem Haushalt mit liquiden Mittel über 100 000 Franken, wohingegen es bei den 18- bis 64-jährigen nur rund 29 Prozent seien. Trotzdem besäßen aber 15,6 Prozent der über 65-jährigen (aber auch rund 29 Prozent der Personen im Erwerbsalter) kaum finanzielle Reserven. Besonders benachteiligt seien Personen mit einem Haushaltseinkommen, das mehrheitlich aus Leistungen der 1. Säule bestehe. Mit anderen Worten dürfte es sich im Umkehrschluss insbesondere um Personen handeln, die über keine oder nur eine geringe berufliche Vorsorge der 2. Säule verfügen. Eine Studie der Pro Senectute schliesslich zitiert ältere Erhebungen, die von einer Nachtransferarmut von rund drei bis 4 Prozent ausgehen⁴.

Auch wenn diese Zahlen kein einheitliches Bild vermitteln, zeigen sie dennoch auf, dass Altersarmut kein Problem ist, das mit einer gesetzlichen Regelung für eine ganze Altersgruppe gelöst werden sollte. Eine generelle Steuerbefreiung der AHV-Renten käme einer Subventionierung nach dem «Giesskannenprinzip» gleich, wovon im weitaus grössten Umfang nicht von Altersarmut betroffene Personen profitieren würden. Hinsichtlich des Eventualstandpunkts der Motionärin (Einkommensgrenze für Steuerbefreiung) ist zudem festzuhalten, dass die Gründe, die zu einem tiefen steuerbaren Einkommen führen können, mannigfaltiger Natur sein können. Nebst vielen Fällen, in denen tatsächlich nur geringe Einkünfte erzielt werden, gibt es immer wieder Situationen, in denen gerade auch steuerplanerische Massnahmen zu tieferen Steuerfaktoren führen, so etwa die steuerfreie Ausschüttung von Kapitaleinlagereserven, hohe Abzüge verschiedenster Natur, der Verzicht auf Bezüge aus eigenen Gesellschaften etc. (vgl. die Antwort des Regierungsrats vom 10. Juli 2018 zur Interpellation von Beat Unternährer und Cornelia Stocker betreffend Vermögenssteuer im Kanton Zug [Vorlage Nr. 2842.1 - 15699]). Würde mit Grenzbeträgen gearbeitet, müsste somit konsequenterweise auch eine Vermögensgrenze eingeführt werden, sind doch beispielsweise «tiefere» Einkommen in derartigen Konstellationen regelmässig auch durch vorhergehende Kapitalbezüge aus der 2. Säule begründet.

¹ OECD (2021), Poverty rate (indicator). doi:10.1787/0fe1315d-en (Accessed on 18 June 2021)

² GUGGISBERG/HÄNI, Statistik der Schweiz: Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung, Armut im Alter (BFS-Nr. 851-1201)

³ GUGGISBERG/HÄNI, Statistik der Schweiz: Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung, Armut im Alter: Aktualisierung 2020 (BFS-Nr. 851-2000)

⁴ PILGRAM/SEIFERT, Leben mit wenig Spielraum: Altersarmut in der Schweiz, Pro Senectute, S. 41

Aus Sicht des Regierungsrats stellt deshalb eine Steuerbefreiung der AHV-Renten kein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Altersarmut dar. Es erscheint vielmehr sachgerecht, einzelne zielgerichtete Instrumente anzuwenden, wie dies heute bereits der Fall ist.

Bei den Instrumenten ist etwa an die Ergänzungsleistungen zu denken. Diese helfen namentlich dort, wo Renten und Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Gerade auch vor diesem Hintergrund hat die Gesetzgebung die Ergänzungsleistungen bereits aus sozialpolitischen Überlegungen steuerfrei erklärt (Art. 24 lit. h DBG; Art. 7 Abs. 4 lit. k StHG; § 23 Abs. 1 Bst. k StG). Eine weitergehende steuerliche Privilegierung, von der dann insbesondere auch nicht-armutsbetroffene Personen profitieren würden, liesse sich deshalb bereits in sozialpolitischer Hinsicht nur schwer erklären. Für den Kanton Zug wird dieser Umstand noch dadurch verstärkt, dass das Steuergesetz unter den Sozialabzügen einen zusätzlichen Rentnerabzug kennt (§ 33 Abs. 1 Ziff. 3 StG), der Wenigverdienenden bzw. Wenigvermögenden zugutekommt. Danach können Steuerpflichtige mit Anspruch auf Renten der AHV oder IV folgende Abzüge machen, sofern ihr Reinvermögen 273 000 Franken nicht übersteigt (alle Angaben teuerungsbereinigt):

- 3300 Franken bei einem Reineinkommen von bis zu 33 000 Franken
- 1600 Franken bei einem Reineinkommen von bis zu 55 000 Franken

Fraglich wäre auch, inwieweit eine Steuerbefreiung der AHV-Renten tatsächlich zu einer Entlastung bei den Ergänzungsleistungen führen würde. Die Steuern zählen nicht als gesondert berücksichtigte anerkannte Ausgaben, sondern sind im Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf bzw. im Betrag für persönliche Auslagen enthalten⁵.

4.2. Transfereffekte

Zu bedenken ist zudem, dass in erster Linie die erwerbstätige Bevölkerung die Folgen der finanziellen Schieflage der AHV (Stichwort AHV-Revision) zu tragen haben wird. Ferner ist sie auch in der 2. Säule stark an den laufenden Kosten der Altersvorsorge beteiligt. Die Umverteilung im BVG-Bereich ist gross, da die eigenen Beiträge der Rentnergeneration zur Ausrichtung ihrer Renten vielfach nicht mehr ausreichen. Es liesse sich deshalb nur schwer rechtfertigen, der erwerbstätigen Bevölkerung noch weitere Kosten, wie sie durch eine Steuerbefreiung der AHV-Renten entstehen würden, aufzubürden.

4.3. Steuerrechtliche Überlegungen

Bereits in seinen Stellungnahmen vom 12. November 2008 zur Motion Kaufmann bzw. vom 12. Februar 2014 zur Motion Estermann hielt der Bundesrat mit Bezug auf das Waadtländer System (vgl. Ziff. 1 vorstehend) fest, dass eine Steuerbefreiung der AHV-Renten steuersystematisch nicht korrekt wäre, stünde sie doch im Widerspruch zur steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge, welche dann konsequenterweise aufgehoben werden müsste. Ebenfalls käme es ohne umfangreiche Übergangsmassnahmen zu Verzerrungen, von denen insbesondere die derzeit bereits lange im Berufsleben stehende Bevölkerung profitieren würde, hätte sie doch einerseits während vieler Jahre die AHV-Beiträge abziehen können und müsste andererseits künftig die AHV-Renten nicht mehr versteuern. Aus verfassungsrechtlicher Sicht könnten sodann die Grundsätze der Allgemeinheit der Besteuerung bzw. der Besteuerung nach der wirt-

⁵ BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN, Merkblatt 5.01 Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Stand 1. Januar 2021, S. 3 u. 5

schaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) verletzt sein.

Der Regierungsrat teilt diese Erwägungen des Bundesrats. In Bezug auf die von der Motionärin zusätzlich angeführten philanthropischen Überlegungen – Verwendung von Geld für wohltätige, gemeinnützige oder soziale Zwecke – gibt er zu bedenken, dass hierzu bereits der Spendenabzug zur Verfügung steht. Gemäss Art. 33a DBG, Art. 9 Abs. 2 lit. i StHG bzw. § 31 Abs. 1 Bst. b StG können freiwillige Leistungen von Geld und übrigen Vermögenswerten an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf ihre öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind, im Umfang von maximal 20 Prozent der um die Aufwendungen verminderten Einkünfte abgezogen werden.

4.4. Finanzielle Auswirkungen

Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen einer Steuerbefreiung der AHV-Renten im Kanton Zug lassen sich nicht umfassend machen. Einerseits werden die AHV-Renten nicht separat erfasst, sondern zusammen mit den IV-Renten deklariert und veranlagt (Code 130 bzw. 131 des Steuererklärungsformulars) und andererseits hängt die effektive Steuerbelastung vom gesamten (übrigen) steuerbaren Einkommen ab.

Auf Bundesebene existieren ältere Schätzungen. So ging der Bundesrat in der Stellungnahme zur Motion Kaufmann von schweizweiten Steuerausfällen bis zu 4,7 Milliarden Franken für Bund, Kantone und Gemeinden zusammen aus, was mehr als 10 Prozent der damaligen schweizweiten Einkommenssteuereinnahmen ausgemacht hätte (Zahlenstand 2006). In der Stellungnahme zur Motion Estermann (Zahlenstand 2010) wurde von Mindereinnahmen von rund 770 Millionen Franken für die direkte Bundessteuer ausgegangen. Nebst ihren eigenen Steuerausfällen partizipieren die Kantone im Umfang von 21,2 Prozent (Kantonsanteil) auch an den Steuerausfällen der direkten Bundessteuer. Entsprechende Gegenfinanzierungen müssten deshalb ins Auge gefasst werden, sei es durch Einsparungen oder neue bzw. die Erhöhung bestehender Steuern.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative zur steuerlichen Entlastung von Rentnern: Befreiung der AHV-Renten von der Einkommenssteuer vom 19. Dezember 2020 (Vorlage Nr. 3187.1 - 16497) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 29. Juni 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser

95/mb