

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 5. Mai 2020

KR-Nr. 377a/2016

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Andreas Geistlich betreffend Reduktion
der Besteuerung von Kapitaleistungen aus Vorsorge**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 5. Mai 2020,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 377/2016 von Andreas
Geistlich wird geändert und es wird nachfolgende Gesetzesänderung
beschlossen.

***Minderheitsantrag Kaspar Bütikofer, Beat Bloch, Harry Brandenberger,
Stefan Feldmann, Jasmin Pokerschnig, Birgit Tognella:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 377/2016 von Andreas
Geistlich wird abgelehnt.*

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Bloch, Zürich (Präsident); Franco Albanese, Winterthur; Ueli Bamert, Zürich; Harry Brandenberger, Gossau; Kaspar Bütikofer, Zürich; Martin Farner, Stammheim; Stefan Feldmann, Uster; Andreas Geistlich, Schlieren; Beat Huber, Buchs; Christian Müller, Steinmaur; Melissa Näf, Bassersdorf; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Marcel Suter, Thalwil; Birgit Tognella, Zürich; Cristina Wyss-Cortellini, Dietlikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 5. Mai 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Beat Bloch

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

Steuergesetz (StG)

**(Änderung vom ; Reduktion der Besteuerung
von Kapitaleleistungen aus Vorsorge)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 5. Mai 2020,

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

b. Kapital-
leistungen aus
Vorsorge

§ 37. ¹ Kapitaleleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert zu dem Steuersatz berechnet, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen eine jährliche Leistung von einem Zwanzigstel der Kapitalleistung ausgerichtet würde; die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 2 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

Abs. 2 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 21. November 2016 von Andreas Geistlich und Mitunterzeichnern eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 22. Mai 2017 mit 98 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben am 29. Mai 2017 zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit einer Delegation der Finanzdirektion an ihrer Sitzung vom 22. August 2018 auf, an welcher der Erstunterzeichner Gelegenheit erhielt, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 30. Oktober 2018 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird folgende Änderung des Steuergesetzes (StG) verlangt:

§ 37. ¹ Kapitalleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert besteuert. Die Steuer wird zu einem Fünftel der Tarife nach § 35 Abs. 1 bzw. Abs. 2 berechnet. Die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 1 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

b. Kapitalleistungen aus
Vorsorge

Abs. 2 unverändert.

Die heutige Bestimmung lautet wie folgt:

§ 37. ¹ Kapitalleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert zu dem Steuersatz berechnet, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen eine jährliche Leistung von einem Zehntel der Kapitalleistung ausgerichtet würde; die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 2 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

² Die Sozialabzüge gemäss § 34 werden nicht gewährt.

3. Beratung in der Kommission

3.1 Auszahlung von Vorsorgekapital, Besteuerung, Steuereinnahmen

Wer sich selbstständig macht, auswandert, oder Wohneigentum finanzieren will, kann sich Vorsorgekapital aus der 2. oder der Säule 3a ganz oder teilweise auszahlen lassen. Diese Kapitalleistungen werden zu einem günstigeren Tarif, dem sogenannten Vorsorgetarif, und separat besteuert, das heisst ohne progressionswirksame Berücksichtigung der übrigen Einkünfte. Im Kanton Zürich werden jährlich Kapitalleistungen von über 3 Mrd. Franken bezogen. Dem Kanton und den Gemeinden resultierten daraus für das Jahr 2014 Steuereinnahmen von insgesamt 180 Mio. Franken.

3.2 Ursprüngliche parlamentarische Initiative

Anlässlich ihrer Sitzung vom 30. Oktober 2018 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, die parlamentarische Initiative einstimmig abgelehnt. Sie hätte zur Folge, dass die Steuerbelastung für tiefe und mittlere Kapitalbezüge bis rund 1 Mio. Franken zwischen rund 15% bis 50% und für hohe Kapitalbezüge über 2 Mio. Franken um rund 65% bis 70% reduziert würde. Die jährlichen Steuerausfälle für den Kanton und die Gemeinden würden bei einer statischen Betrachtung je rund 40 Mio. Franken betragen.

3.3 Geänderte parlamentarische Initiative

Andreas Geistlich reichte am 17. September 2018 einen Antrag für eine geänderte PI ein. Demnach soll die einfache Staatssteuer neu mindestens 2 Prozent betragen und nicht mehr 1 Prozent, wie dies mit der ursprünglichen parlamentarischen Initiative gefordert wurde.

Der geänderten parlamentarischen Initiative stimmte die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, am 30. Oktober 2018 mit 8:6 Stimmen (14 Anwesende) zu.

3.3.1 Steuerausfälle bei Annahme der geänderten parlamentarischen Initiative

Bei einer Annahme der geänderten parlamentarischen Initiative hätten sich bei einer rein statischen Betrachtung für das Steuerjahr 2014 folgende Steuerausfälle (einfache Staatssteuer, ein Fünftel der Tarife gemäss § 35 Abs. 2 StG, mindestens 2%; Beträge in Franken) ergeben:

| Tarif | KL-Höhe | Anzahl | Steuerbetrag | | |
|-------|---------------------|---------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| | | | heute | PI Geistlich | Differenz |
| U | bis 49 999 | 4 700 | 2 308 974 | 2 308 974 | – |
| | 50 000–99 999 | 2 618 | 3 687 300 | 3 687 300 | – |
| | 100 000–149 999 | 1 214 | 2 936 622 | 2 936 622 | – |
| | 150 000–199 999 | 582 | 1 999 996 | 1 999 996 | – |
| | 200 000–299 999 | 592 | 3 390 594 | 2 863 964 | –526 630 |
| | 300 000–499 999 | 394 | 5 099 787 | 3 113 385 | –1 986 402 |
| | 500 000–749 999 | 126 | 3 439 927 | 1 678 838 | –1 761 089 |
| | 750 000–999 999 | 36 | 1 773 404 | 724 844 | –1 048 560 |
| | 1 000 000–1 999 999 | 34 | 3 062 207 | 1 057 944 | –2 004 264 |
| | ab 2 000 000 | 5 | 1 663 277 | 417 355 | –1 245 922 |
| V | bis 49 999 | 6 591 | 3 470 896 | 3 470 896 | – |
| | 50 000–99 999 | 4 951 | 7 058 150 | 7 058 150 | – |
| | 100 000–149 999 | 2 531 | 6 115 556 | 6 115 556 | – |
| | 150 000–199 999 | 1 127 | 3 859 880 | 3 859 880 | – |
| | 200 000–299 999 | 1 082 | 5 202 964 | 5 202 964 | – |
| | 300 000–499 999 | 839 | 7 157 885 | 6 406 523 | –751 363 |
| | 500 000–749 999 | 340 | 6 952 057 | 4 308 915 | –2 643 142 |
| | 750 000–999 999 | 115 | 4 283 348 | 2 188 213 | –2 095 135 |
| | 1 000 000–1 999 999 | 118 | 8 858 221 | 3 660 608 | –5 197 613 |
| | ab 2 000 000 | 20 | 5 144 121 | 1 528 687 | –3 615 434 |
| | | 28 015 | 87 465 166 | 64 589 614 | –22 875 552 |

Quelle: Finanzdirektion des Kantons Zürich

In der oberen Tabellenhälfte sind die Steuerausfälle unter dem Alleinstehendentarif (U), in der unteren Tabellenhälfte jene unter dem Verheiratetentarif (V) dargestellt. Berechnungen auf der Basis der eingeschätzten Kapitalleistungen der Steuerperiode 2014.

3.3.2 Standpunkte Kommissionsmehrheit

Die Kommissionsmehrheit stimmt der geänderten parlamentarischen Initiative zu. Bei den sogenannten Golden Agers handelt es sich um eine vermögende und immer wichtiger werdende Gruppe von Steuerpflichtigen. Sie stellen sich vor der Pensionierung die Frage, ob sie das Alterskapital oder eine Rente beziehen sollen. Bei der Besteuerung der Kapitalleistungen sind zum Teil markante Unterschiede zwischen den Kantonen zu verzeichnen. Zürich ist für hohe Kapitalleistungen im kantonalen Vergleich sehr schlecht positioniert (siehe Antwort des Regierungsrates vom 24. August 2016 auf die Anfrage KR-Nr. 149/2016). Dies hat teilweise zur Folge, dass Personen vor einem entsprechenden Kapitalbezug, der in den meisten Fällen genau geplant wird, den Kanton Zürich verlassen und in einen anderen Kanton mit einer tieferen Steuerbelastung ziehen. Dadurch entgeht dem Kanton nicht nur das einmalige Steuersubstrat beim eigentlichen Kapitalbezug, sondern auch wiederkehrendes bei den späteren Vermögens- und Einkommenssteuern. Bereits Kapitalleistungen von 1 Mio. Franken werden im Kanton Zürich (neben Waadt) am höchsten besteuert. Bei Kapitalleistungen von 2 Mio. Franken und mehr ist die Einkommenssteuer auf Kapitalleistungen aus Vorsorge im Kanton Zürich dreimal bis fünfmal so hoch wie in der Vielzahl der anderen Kantone. Eine Auszahlung von 4 Mio. Franken wird in Zürich mit 22,75% besteuert, während in der Mehrzahl der Kantone lediglich zwischen 6% und 9% Einkommenssteuern geschuldet sind.

Ein Fünftel der Steuerpflichtigen in der Schweiz zahlt zusammen fast 70% aller Einkommenssteuern (Daten Eidgenössische Steuerverwaltung für 2014) – und dies obwohl die Reichsten oft in steuergünstigen Gemeinden wohnen. Steuerpflichtige mit hohem Einkommen und Vermögen sind mobil. Gemäss einem Forschungspapier der Universität Basel¹ ist bei Verheirateten mit Kindern ein «Steuertourismus» Gutsituierter ab einem Einkommen von etwa Fr. 300 000 statistisch deutlich sichtbar. Bei Unverheirateten ist dieser Effekt schon ab einem Einkommen von etwa Fr. 100 000 erkennbar. Steuersubstrat bewegt sich also dorthin, wo die Steuerbelastung tief ist. Das gleiche Prinzip dürfte auch auf den Kapitalbezug anwendbar sein.

¹ Arbeitspapier «Effective Tax Rates and Effective Progressivity in a Fiscally Decentralized Country» – Marcus Roller, Kurt Schmidheiny, Universität Basel, März 2016: <https://files.static-nzz.ch/2017/12/19/631f29d3-2d8b-4a61-b661-9b4c954915c1.pdf>

Letztlich geht es um die Frage, mit welchen strategischen Massnahmen Steuersubstrat erhalten bzw. erhöht werden kann. Mit steuerlich attraktiven Bedingungen kann dazu beigetragen werden, dass auch die angesprochene Zielgruppe ihren Wohnsitz nicht in einen steuergünstigeren Kanton verlegt. Die Reduktion der Besteuerung von Kapitalleistungen aus Vorsorge stellt ein solches Instrument dar, Steuern nachhaltig zu sichern und zu erhöhen. Die mittel- und langfristig zu erwartenden dynamischen Effekte werden die statisch berechneten Steuerausfälle mehr als kompensieren.

Wie sich gezeigt hat, beanspruchen von den Personen, die Altersguthaben als Kapital beziehen, vor allem diejenigen später Ergänzungsleistungen zur AHV, die zuvor kleine Kapitale bezogen haben. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, für tiefe Kapitalbezüge nicht noch zusätzliche Anreize zu schaffen, weshalb die einfache Staatssteuer weiterhin 2% betragen soll. Dadurch reduzieren sich die potenziellen Steuerausfälle für den Kanton und die Gemeinden gegenüber der ursprünglichen parlamentarischen Initiative von gesamthaft rund 80 Mio. auf 48 Mio. Franken. Diese Ertragsausfälle sind aus Sicht der Kommissionmehrheit verkraftbar.

Schliesslich kann darauf hingewiesen werden, dass bei Kapitalbezügen auch bei der Direkten Bundessteuer ein Steuersatz zum Tragen kommt, der einem Fünftel des normalen Einkommenssteuersatzes entspricht. Wendet auch der Kanton das gleiche System an, lässt sich das Veranlagungsverfahren vereinfachen.

3.3.3 Standpunkte Kommissionsminderheit

Die Kommissionsminderheit lehnt auch die geänderte parlamentarische Initiative ab. Gemäss den Berechnungen der Finanzdirektion wäre sie mit Steuerausfällen beim Kanton von insgesamt rund 23 Mio. Franken verbunden. Für die Gemeinden betrügen sie insgesamt rund 24 Mio. Franken. Die Staats- und Gemeindesteuern auf Kapitalleistungen aus Vorsorge sind von Bedeutung (2013 und 2014: je rund 180 Mio. Franken). Mit Blick auf die noch nicht abschbaren finanziellen Auswirkungen der Reform bei der Unternehmensbesteuerung (Steuervorlage 17) sind Begehren für Steuerentlastungen, die mit hohen Steuerausfällen verbunden sind, abzulehnen.

Die Altersleistungen der ersten und zweiten Säule sollen zusammen die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Dieses Schutzziel kann in der Regel durch regelmässige und bis ans Lebensende fließende Renten besser erreicht werden als durch einmalige Kapitalleistungen. Nach dem System der beruflichen

Vorsorge ist deshalb der Rentenbezug die Regel und der Kapitalbezug die Ausnahme. Es ist somit mit Blick auf diese grundsätzliche Zielsetzung der beruflichen Vorsorge fragwürdig, durch eine übermässige steuerliche Begünstigung von Kapitalleistungen einen erheblichen Anreiz für die Versicherten zu schaffen, anstelle von Renten Kapitalleistungen zu beziehen. Dem Anliegen, keine fragwürdigen Anreize zu schaffen, trägt das Progressionsmodell von § 37 StG besser Rechnung als die Regelung von Art. 38 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11). Nach dieser Bestimmung werden Kapitalleistungen aus Vorsorge zu einem Fünftel des ordentlichen Steuersatzes besteuert. Diese Regelung führt bei hohen Kapitalleistungen zu einer wesentlich höheren prozentualen Entlastung als bei tiefen Kapitalleistungen. So werden bei der direkten Bundessteuer auch hohe Kapitalleistungen höchstens mit 2,3% (ein Fünftel von 11,5%) besteuert.

Im Vergleich zur ordentlichen Besteuerung, der Renten aus der beruflichen Vorsorge unterliegen, werden Kapitalleistungen nach heutigem Recht massvoll besteuert. So beträgt die gesamte Steuerbelastung (direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern, ohne Kirchensteuern) für eine in der Stadt Zürich wohnhafte, verheiratete steuerpflichtige Person bei einem Kapitalbezug von 1 Mio. Franken lediglich 13% (siehe auch Tabelle in der Antwort des Regierungsrates vom 24. August 2016 auf die Anfrage KR-Nr. 149/2016). In den meisten Fällen ist die prozentuale Steuerbelastung auf Kapitalleistungen damit deutlich tiefer als beim Bezug in Rentenform, bei dem die ordentliche Besteuerung gilt.

Die Besteuerung beim Bezug darf zudem nicht isoliert betrachtet werden. Zu berücksichtigen ist auch, wie sich die Äufnung der Altersguthaben steuerlich auswirkt. Beiträge an die berufliche Vorsorge und an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) können voll progressionswirksam vom ordentlich steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Freiwillige Einkäufe in die 2. Säule und Beiträge an die Säule 3a werden in der Regel von Steuerpflichtigen mit mittlerem oder hohem Einkommen geleistet. Solche gut verdienende Steuerpflichtige können durch Einkäufe in die berufliche Vorsorge ihre Belastung bei den ordentlichen Steuern mit hoher Progressionswirkung senken, bevor sie die sich daraus ergebenden Leistungen einige Jahre später zum tieferen Vorsorgetarif beziehen. Diese Differenz würde sich durch eine Reduktion des Vorsorgetarifs vergrössern.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 8. Mai 2019 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

4.1 Parlamentarische Initiative

Mit der PI wird folgende Änderung von § 37 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) verlangt:

§ 37. ¹ Kapitalleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert besteuert. Die Steuer wird zu einem Fünftel der Tarife nach § 35 Abs. 1 bzw. Abs. 2 berechnet. Die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 1 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

Der heute geltende § 37 Abs. 1 StG lautet:

§ 37. ¹ Kapitalleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert zu dem Steuersatz berechnet, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen eine jährliche Leistung von einem Zehntel der Kapitalleistung ausgerichtet würde; die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 2 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

Die PI verlangt eine tiefere Besteuerung von Kapitalleistungen aus Vorsorge, d. h. Kapitalleistungen aus AHV/IV (1. Säule), aus beruflicher Vorsorge (2. Säule), aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a), aus der Ablösung von Leibrenten sowie von Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile.

Kapitalleistungen aus Vorsorge werden bereits nach dem geltenden § 37 Abs. 1 StG privilegiert besteuert. Die Kapitalleistung wird separat vom übrigen Einkommen, d. h. ohne progressionswirksame Berücksichtigung der übrigen Einkünfte, besteuert. Weiter bestimmt sich die Steuer nicht nach dem regulären Steuertarif, sondern nach dem Steuersatz, der sich ergibt, wenn man die Kapitalleistung durch zehn teilt. Die einfache Staatssteuer beträgt dabei jedoch mindestens 2%.

Die PI verlangt eine stärkere Privilegierung der Kapitalleistungen aus Vorsorge, indem zur Bestimmung des Steuersatzes nicht wie bisher die Kapitalleistung durch zehn geteilt wird, sondern der Steuersatz nach dem ordentlichen Tarif durch den Faktor fünf geteilt wird. Das heisst, die nach dem ordentlichen Tarif für die Kapitalleistung bestimmte Jahressteuer wird um den Faktor fünf vermindert. Die einfache Staatssteuer soll dabei mindestens 1% betragen.

Die PI hätte zur Folge, dass die Steuerbelastung für tiefe und mittlere Kapitalbezüge bis rund 1 Mio. Franken zwischen rund 15% bis 50% und für hohe Kapitalbezüge über 2 Mio. Franken um rund 65% bis 70% reduziert wird (vgl. nachfolgende Tabelle).

| Kapitalleistung in Franken | Geltender Vorsorgetarif | Mit der PI vorgeschlagener Vorsorgetarif | Verminderung der Steuerbelastung (einfache Staatssteuer) | |
|-------------------------------|-------------------------------------|---|--|-------|
| | einfache Staatssteuer in Franken | einfache Staatssteuer in Franken | in Franken | in % |
| 50 000 | 1 000 | 500 | -500 | -50,0 |
| 100 000 | 2 000 | 1 000 | -1 000 | -50,0 |
| 150 000 | 3 000 | 1 832 | -1 168 | -38,9 |
| 200 000 | 4 000 | 2 792 | -1 208 | -30,2 |
| 300 000 | 6 000 | 5 055 | -945 | -15,8 |
| 500 000 | 14 200 | 10 065 | -4 135 | -29,1 |
| 750 000 | 30 570 | 16 568 | -14 002 | -45,8 |
| 1 000 000 | 48 860 | 23 060 | -25 800 | -52,8 |
| 1 500 000 | 91 560 | 36 060 | -55 500 | -60,6 |
| 2 000 000 | 139 640 | 49 060 | -90 580 | -64,9 |
| 3 000 000 | 248 670 | 75 060 | -173 610 | -69,8 |

Steuerbelastung Kapitalleistung (einfache Staatssteuer) für Verheiratete nach geltendem Recht und gemäss PI

Jährlich werden im Kanton Zürich Kapitalleistungen aus Vorsorge von über 3 Mrd. Franken bezogen. Dem Kanton und den Gemeinden hat das im Jahr 2014 Steuereinnahmen von insgesamt rund 180 Mio. Franken eingebracht (vgl. nachfolgende Tabelle).

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Gesamtsumme Kapitalleistungen (in Mio. Franken) | 2 240,0 | 2 590,9 | 2 965,6 | 3 118,2 | 3 124,5 |
| Durchschnitt pro Kapitalleistung (in Franken) | 96 402 | 99 458 | 109 120 | 110 959 | 110 813 |
| Staatssteuern (in Mio. Franken) | 62,2 | 73,3 | 80,9 | 88,6 | 87,5 |
| Gemeindesteuern (in Mio. Franken) | 69,1 | 81,4 | 85,8 | 94,0 | 92,7 |
| Staats- und Gemeindesteuern (in Mio. Franken) | 131,3 | 154,8 | 166,7 | 182,6 | 180,8 |

Gesamtsumme der 2010–2014 definitiv eingeschätzten Kapitalleistungen und eingeschätzte Staats- und Gemeindesteuern (Gemeindesteuern berechnet mit dem gewogenen Mittel der Gemeindesteuerfüsse)

Die Senkung der Steuersätze gemäss der PI würde zu Steuerausfällen von rund 44% der Steuereinnahmen aus Kapitaleistungen aus Vorsorge führen. Für den Kanton und die Gemeinden würden die jährlichen Steuerausfälle rund 39 Mio. Franken bzw. 41 Mio. Franken betragen (vgl. nachfolgende Tabelle).

| Tarif | Kapitaleistung (in Franken) | Anzahl | Steuerertrag (einfache Staatssteuer, in Franken) | | | |
|----------------|--------------------------------|-----------|--|-------------------|--------------------|---------------------|
| | | | bisher | PI | Differenz | Differenz (in %) |
| Alleinstehende | bis 49999 | 4700 | 2 308 974 | 1 154 487 | -1 154 487 | -50,0 |
| | 50000–99999 | 2618 | 3 687 300 | 2 002 048 | -1 685 252 | -45,7 |
| | 100000–149999 | 1214 | 2 936 622 | 2 027 740 | -908 882 | -30,9 |
| | 150000–199999 | 582 | 1 999 996 | 1 603 209 | -396 787 | -19,8 |
| | 200000–299999 | 592 | 3 390 594 | 2 613 758 | -776 835 | -22,9 |
| | 300000–499999 | 394 | 5 099 787 | 3 108 016 | -1 991 771 | -39,1 |
| | 500000–749999 | 126 | 3 439 927 | 1 678 838 | -1 761 089 | -51,2 |
| | 750000–999999 | 36 | 1 773 404 | 724 844 | -1 048 560 | -59,1 |
| | 1 000 000–1 999 999 | 34 | 3 062 207 | 1 057 944 | -2 004 264 | -65,5 |
| ab 2 000 000 | 5 | 1 663 277 | 417 355 | -1 245 922 | -74,9 | |
| Verheiratete | bis 49999 | 6591 | 3 470 896 | 1 735 448 | -1 735 448 | -50,0 |
| | 50000–99999 | 4951 | 7 058 150 | 3 529 075 | -3 529 075 | -50,0 |
| | 100000–149999 | 2531 | 6 115 556 | 3 347 374 | -2 768 182 | -45,3 |
| | 150000–199999 | 1 127 | 3 859 880 | 2 510 991 | -1 348 889 | -34,9 |
| | 200000–299999 | 1 082 | 5 202 964 | 3 922 085 | -1 280 879 | -24,6 |
| | 300000–499999 | 839 | 7 157 885 | 5 821 102 | -1 336 783 | -18,7 |
| | 500000–749999 | 340 | 6 952 057 | 4 308 915 | -2 643 142 | -38,0 |
| | 750000–999999 | 115 | 4 283 348 | 2 188 213 | -2 095 135 | -48,9 |
| | 1 000 000–1 999 999 | 118 | 8 858 221 | 3 660 608 | -5 197 613 | -58,7 |
| ab 2 000 000 | 20 | 5 144 121 | 1 528 687 | -3 615 434 | -70,3 | |
| 28 015 | | | 87 465 166 | 48 940 737 | -38 524 429 | -44,0 |

Steuerertrag (einfache Staatssteuer) aus Kapitaleistungen der Steuerperiode 2014 nach geltendem Recht und nach den Tarifen der PI

Die Kommission hat die ursprüngliche PI, insbesondere im Hinblick auf die hohen Steuerausfälle und die hohen Entlastungen für hohe Kapitalbezüge, einstimmig abgelehnt.

Wir lehnen die ursprüngliche PI ebenfalls ab. Die Annahme der PI würde zu Steuerausfällen für den Kanton und die Gemeinden von rund 80 Mio. Franken führen, was beinahe die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen aus Kapitalleistungen aus Vorsorge von rund 180 Mio. Franken entspricht. Weiter würden mittlere Kapitalbezüge nur im Umfang von 15% bis 30% entlastet, während hohe Kapitalbezüge bis über 70% entlastet würden. Diese massive Entlastung der hohen Kapitalbezüge würde zudem, wie nachfolgend zur geänderten PI näher ausgeführt, zu einer Ungleichbehandlung der Bezügerinnen und Bezüger von Kapitalleistungen gegenüber den Rentenbezügerinnen und -bezügern führen. Schliesslich würde der von der PI vorgeschlagene Mindeststeuersatz von 1% anstelle der bisherigen 2% auch bei kleinem und mittlerem Vorsorgekapital einen starken Anreiz schaffen, anstelle einer Rente eine Kapitalleistung zu beziehen. Dies würde die Gefahr vergrössern, dass das bezogene Vorsorgekapital später nicht für die Bestreitung des Lebensunterhalts genügt, was zur vermehrten Beanspruchung von Ergänzungsleistungen zur AHV und damit zu erhöhten Staatsausgaben führen dürfte.

4.2 Geänderte parlamentarische Initiative

Kantonsrat Andreas Geistlich hat am 17. September 2018 einen Antrag für eine geänderte PI eingereicht. Gegenüber der ursprünglichen PI soll die einfache Staatssteuer nicht mehr mindestens 1%, sondern neu mindestens 2% betragen. Nach der geänderten PI würde § 37 Abs. 1 StG daher wie folgt lauten:

§ 37. ¹ Kapitalleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert besteuert. Die Steuer wird zu einem Fünftel der Tarife nach § 35 Abs. 1 bzw. Abs. 2 berechnet. Die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 2 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

Die Steuersätze gemäss der geänderten PI würden zu Steuerausfällen von rund 26% der Steuereinnahmen aus Kapitaleistungen aus Vorsorge führen. Für den Kanton würden die jährlichen Steuerausfälle rund 23 Mio. Franken und für die Gemeinden rund 24 Mio. Franken betragen (vgl. nachfolgende Tabelle). Gegenüber der ursprünglichen PI würden sich die Steuerausfälle von Kanton und Gemeinden damit von rund 80 Mio. Franken auf rund 47 Mio. Franken vermindern.

| Tarif | Kapitaleistung (in Franken) | Anzahl | Steuerertrag (einfache Staatssteuer, in Franken) | | | |
|----------------|--------------------------------|--------|--|-----------------|------------------|---------------------|
| | | | bisher | geänderte PI | Differenz | Differenz (in %) |
| Alleinstehende | bis 49999 | 4700 | 2308974 | 2308974 | 0 | 0,0 |
| | 50000–99999 | 2618 | 3687300 | 3687300 | 0 | 0,0 |
| | 100000–149999 | 1214 | 2936622 | 2936622 | 0 | 0,0 |
| | 150000–199999 | 582 | 1999996 | 1999996 | 0 | 0,0 |
| | 200000–299999 | 592 | 3390594 | 2863964 | -526630 | -15,5 |
| | 300000–499999 | 394 | 5099787 | 3113385 | -1986402 | -39,0 |
| | 500000–749999 | 126 | 3439927 | 1678838 | -1761089 | -51,2 |
| | 750000–999999 | 36 | 1773404 | 724844 | -1048560 | -59,1 |
| | 1000000–1999999 | 34 | 3062207 | 1057944 | -2004264 | -65,5 |
| | ab 2000000 | 5 | 1663277 | 417355 | -1245922 | -74,9 |
| Verheiratete | bis 49999 | 6591 | 3470896 | 3470896 | 0 | 0,0 |
| | 50000–99999 | 4951 | 7058150 | 7058150 | 0 | 0,0 |
| | 100000–149999 | 2531 | 6115556 | 6115556 | 0 | 0,0 |
| | 150000–199999 | 1127 | 3859880 | 3859880 | 0 | 0,0 |
| | 200000–299999 | 1082 | 5202964 | 5202964 | 0 | 0,0 |
| | 300000–499999 | 839 | 7157885 | 6406523 | -751363 | -10,5 |
| | 500000–749999 | 340 | 6952057 | 4308915 | -2643142 | -38,0 |
| | 750000–999999 | 115 | 4283348 | 2188213 | -2095135 | -48,9 |
| | 1000000–1999999 | 118 | 8858221 | 3660608 | -5197613 | -58,7 |
| | ab 2000000 | 20 | 5144121 | 1528687 | -3615434 | -70,3 |
| 28015 | | | 87465166 | 64589614 | -22875552 | -26,2 |

Steuerertrag (einfache Staatssteuer) aus Kapitaleistungen der Steuerperiode 2014 nach geltendem Recht und nach den Tarifen der geänderten PI

Zu begrüssen ist bei der geänderten PI, dass der Mindeststeuersatz (einfache Staatssteuer) für Kapitalleistungen aus Vorsorge nicht mehr 1%, sondern 2% betragen soll, was dem heutigen Mindeststeuersatz entspricht. Bei einem Mindeststeuersatz von 1% würde auch für kleinere und mittlere Kapitalleistungen ein starker Anreiz geschaffen, anstelle einer Rente eine Kapitalleistung zu beziehen. Nach dem Grundgedanken des Vorsorgesystems sollen die Altersleistungen der 1. und der 2. Säule zusammen die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Dieses Schutzziel kann aber insbesondere bei kleinem und mittlerem Vorsorgekapital durch regelmässige Rentenzahlungen bis ans Lebensende besser erreicht werden als durch einmalige Kapitalbezüge. Weiter verringern sich durch die geänderte PI gegenüber der ursprünglichen PI die Steuerausfälle für den Kanton und die Gemeinden von rund 80 Mio. Franken auf rund 47 Mio. Franken.

Die geänderte PI hat jedoch den Nachteil, dass die Entlastung noch einseitiger zugunsten der hohen Kapitalbezüge erfolgt. Während für hohe Kapitalbezüge von über 2 Mio. Franken weiterhin eine Entlastung von rund 65% bis 70% erfolgt, werden kleine und mittlere Kapitalleistungen nun nicht mehr entlastet (vgl. dazu die nachfolgende Tabelle).

| Kapitalleistung in Franken | Geltender Vorsorgetarif | Mit der geänderten PI vorgeschlagener Vorsorgetarif | Verminderung der Steuerbelastung | |
|-------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|-------|
| | einfache Staatssteuer in Franken | einfache Staatssteuer in Franken | in Franken | in % |
| 50 000 | 1 000 | 1 000 | 0 | 0,0 |
| 100 000 | 2 000 | 2 000 | 0 | 0,0 |
| 150 000 | 3 000 | 3 000 | 0 | 0,0 |
| 200 000 | 4 000 | 4 000 | 0 | 0,0 |
| 300 000 | 6 000 | 6 000 | 0 | 0,0 |
| 500 000 | 14 200 | 10 065 | -4 135 | -29,1 |
| 750 000 | 30 570 | 16 568 | -14 002 | -45,8 |
| 1 000 000 | 48 860 | 23 060 | -25 800 | -52,8 |
| 1 500 000 | 91 560 | 36 060 | -55 500 | -60,6 |
| 2 000 000 | 139 640 | 49 060 | -90 580 | -64,9 |
| 3 000 000 | 248 670 | 75 060 | -173 610 | -69,8 |

Steuerbelastung Kapitalleistung (einfache Staatssteuer) für Verheiratete nach geltendem Recht und gemäss geänderter PI

Da der maximale Steuersatz des ordentlichen Einkommenssteuertarifs der einfachen Staatssteuer 13% beträgt (vgl. § 35 Abs. 1 und 2 StG), beträgt der maximale Steuersatz für Kapitalleistungen aus Vorsorge nach der gemäss PI verlangten Teilung durch den Faktor fünf noch 2,6%. Der Steuersatz (einfache Staatssteuer) bei Kapitalleistungen aus Vorsorge bewegt sich daher nach der geänderten PI zwischen 2% für kleine und mittlere Kapitalleistungen bis höchstens 2,6% bei hohen Kapitalleistungen. Eine so geringe Progression trägt dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung der Steuerpflichtigen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht ausreichend Rechnung. Eine steuer-

pflichtige Person, die ihr Vorsorgekapital von Fr. 200 000 bezieht, befindet sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in einer ganz anderen Situation als eine steuerpflichtige Person, die ihr Vorsorgekapital von 3 Mio. Franken bezieht.

Die von der PI und der geänderten PI vorgeschlagene geringe Besteuerung der hohen Kapitalleistungen führt zudem zu einer Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen, die eine Kapitalleistung beziehen, und von Steuerpflichtigen, die eine Rente beziehen. Einem Vorsorgekapital von 3 Mio. Franken würde, bei Annahme eines Umwandlungssatzes von 5%, eine jährliche Rente von Fr. 150 000 entsprechen. Die Rente von Fr. 150 000 würde, auch ohne übriges Einkommen, zum Steuersatz (einfache Staatssteuer) von über 6% (für Verheiratete) bzw. von über 7,5% (für Alleinstehende) besteuert, während beim Bezug des Vorsorgekapitals als Kapitalleistung der Steuersatz gemäss der PI unter 2,6% liegen würde. Eine so starke steuerliche Begünstigung des Kapitalbezugs gegenüber dem Rentenbezug würde nicht nur den Grundsatz der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen zu wenig berücksichtigen, sondern auch dem Grundgedanken des Vorsorgesystems widersprechen, welches von lebenslänglichen Altersrenten der 1. und 2. Säule zur Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ausgeht.

Zudem darf die Besteuerung beim Bezug der Kapitalleistung nicht isoliert betrachtet werden. Da Beiträge an die berufliche Vorsorge voll progressionswirksam vom ordentlichen steuerbaren Einkommen abgezogen werden können, können gut verdienende Steuerpflichtige durch Einkäufe in die Vorsorge ihre Belastung bei den ordentlichen Steuern mit grosser Progressionswirkung senken und die sich daraus ergebenden Leistungen einige Jahre später zum tieferen Vorsorgetarif beziehen. Eine übermässige Senkung des Vorsorgetarifs würde diese Differenz noch vergrössern.

Es ist daher auch die geänderte PI abzulehnen.

4.3 Änderungsvorschlag: Anpassung des Vorsorgetarifs an die heutigen Gegebenheiten

Die Besteuerung der Kapitalleistungen ist im Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen vor allem für die höheren Kapitalleistungen eher hoch (vgl. nachfolgende Tabelle). Es ist daher zu prüfen, ob die Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge nach dem geltenden § 37 Abs. 1 StG noch den heutigen Gegebenheiten entspricht.

| Kapitalleistung Steuerbelastung | Fr. 100 000 | | Fr. 250 000 | | Fr. 500 000 | | Fr. 750 000 | | Fr. 1 000 000 | | Fr. 2 000 000 | | |
|------------------------------------|-------------|-------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|---------------|---------|---------------|---------|-------|
| | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | |
| Aarau | AG | 3 436 | 3,44 | 15 491 | 6,20 | 37 733 | 7,55 | 60 494 | 8,07 | 83 429 | 8,34 | 173 419 | 8,67 |
| Appenzell | AI | 2 919 | 2,92 | 12 073 | 4,83 | 27 612 | 5,52 | 42 762 | 5,70 | 57 600 | 5,76 | 115 200 | 5,76 |
| Hertisau | AR | 5 869 | 5,87 | 17 500 | 7,00 | 39 512 | 7,90 | 64 262 | 8,57 | 88 700 | 8,87 | 184 700 | 9,24 |
| Bern | BE | 3 926 | 3,93 | 15 484 | 6,19 | 38 619 | 7,72 | 62 431 | 8,32 | 93 032 | 9,30 | 206 315 | 10,32 |
| Liestal | BL | 3 694 | 3,69 | 12 062 | 4,82 | 33 412 | 6,68 | 64 662 | 8,62 | 95 600 | 9,56 | 194 500 | 9,73 |
| Basel | BS | 5 144 | 5,14 | 20 562 | 8,22 | 47 062 | 9,41 | 73 562 | 9,81 | 99 750 | 9,98 | 202 750 | 10,14 |
| Freiburg | FR | 5 115 | 5,12 | 22 517 | 9,01 | 56 257 | 11,25 | 89 997 | 12,00 | 123 425 | 12,34 | 255 385 | 12,77 |
| Genève | GE | 3 210 | 3,21 | 14 765 | 5,91 | 35 925 | 7,19 | 58 162 | 7,75 | 80 604 | 8,06 | 170 207 | 8,51 |
| Glarus | GL | 5 114 | 5,11 | 15 612 | 6,24 | 33 912 | 6,78 | 52 212 | 6,96 | 70 200 | 7,02 | 140 400 | 7,02 |
| Chur | GR | 3 244 | 3,24 | 10 937 | 4,37 | 24 562 | 4,91 | 53 844 | 7,18 | 72 400 | 7,24 | 144 800 | 7,24 |
| Delsberg | JU | 5 114 | 5,11 | 17 737 | 7,09 | 39 674 | 7,93 | 61 612 | 8,21 | 83 237 | 8,32 | 167 987 | 8,40 |
| Luzern | LU | 4 312 | 4,31 | 17 385 | 6,95 | 40 560 | 8,11 | 63 735 | 8,50 | 86 598 | 8,66 | 174 800 | 8,74 |
| Neuenburg | NE | 5 951 | 5,95 | 20 675 | 8,27 | 44 394 | 8,88 | 68 112 | 9,08 | 91 519 | 9,15 | 183 394 | 9,17 |
| Stans | NW | 4 511 | 4,51 | 17 451 | 6,98 | 38 417 | 7,68 | 58 970 | 7,86 | 79 210 | 7,92 | 158 420 | 7,92 |
| Sarnen | OW | 5 513 | 5,51 | 16 610 | 6,64 | 35 908 | 7,18 | 55 206 | 7,36 | 74 192 | 7,42 | 148 384 | 7,42 |
| St. Gallen | SG | 5 574 | 5,57 | 16 762 | 6,70 | 36 212 | 7,24 | 55 662 | 7,42 | 74 800 | 7,48 | 149 600 | 7,48 |
| Schaffhausen | SH | 2 806 | 2,81 | 13 050 | 5,22 | 31 300 | 6,26 | 48 294 | 6,44 | 64 976 | 6,50 | 129 952 | 6,50 |
| Solothurn | SO | 4 027 | 4,03 | 16 328 | 6,53 | 38 569 | 7,71 | 59 928 | 7,99 | 80 488 | 8,05 | 160 975 | 8,05 |
| Schwyz | SZ | 1 757 | 1,76 | 10 744 | 4,30 | 36 411 | 7,28 | 69 996 | 9,33 | 102 141 | 10,21 | 243 500 | 12,18 |
| Frauenfeld | TG | 5 654 | 5,65 | 16 962 | 6,78 | 36 612 | 7,32 | 56 262 | 7,50 | 75 600 | 7,56 | 151 200 | 7,56 |
| Bellinzona | TI | 4 294 | 4,29 | 13 562 | 5,42 | 29 812 | 5,96 | 46 062 | 6,14 | 62 723 | 6,27 | 131 310 | 6,27 |
| Altdorf | UR | 4 137 | 4,14 | 13 170 | 5,27 | 29 027 | 5,81 | 44 885 | 5,98 | 60 430 | 6,04 | 120 860 | 6,04 |
| Lausanne | VD | 5 967 | 5,97 | 23 103 | 9,24 | 57 196 | 11,44 | 93 858 | 12,51 | 130 207 | 13,02 | 273 850 | 13,69 |
| Sitten | VS | 4 594 | 4,59 | 15 724 | 6,29 | 45 971 | 9,19 | 76 812 | 10,24 | 103 000 | 10,30 | 206 000 | 10,30 |
| Zug | ZG | 2 123 | 2,12 | 12 511 | 5,00 | 30 738 | 6,15 | 48 628 | 6,48 | 66 175 | 6,62 | 134 615 | 6,73 |
| Zürich | ZH | 4 774 | 4,77 | 14 762 | 5,90 | 41 410 | 8,28 | 83 761 | 11,17 | 130 003 | 13,00 | 351 812 | 17,59 |

Steuerbelastung 2016 (direkte Bundessteuer, Kantons- und Gemeindesteuern, ohne Kirchensteuer) auf einer Kapitalleistung von Fr. 100 000, Fr. 250 000, Fr. 500 000, Fr. 750 000, Fr. 1 000 000 und Fr. 2 000 000, in Franken und in Prozent, für eine verheiratete steuerpflichtige Person (Quelle: VZ Vermögenszentrum, www.vermoegenszentrum.ch).

Gemäss der geltenden Regelung von § 37 Abs. 1 StG ist zur Bestimmung des Steuersatzes (einfache Staatssteuer) für Kapitalleistungen aus Vorsorge die jeweilige Kapitalleistung durch zehn zu teilen und darauf der ordentliche Tarif gemäss § 35 StG anzuwenden. Der Steuersatz beträgt dabei mindestens 2%. Der Vorsorgetarif sollte grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass sich beim Bezug des Vorsorgeguthabens als Kapital eine ungefähr gleich hohe steuerliche Belastung ergibt wie beim Bezug als Rente. 1997 betrug die mittlere Lebenserwartung in der Schweiz für Männer rund 76 Jahre und für Frauen rund 82 Jahre (vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/lebenserwartung.html>). Die Umwandlungssätze der Vorsorgeeinrichtungen zur Bestimmung der jährlichen Rente für ein vorhandenes Vorsorgekapital betragen in diesem Zeitraum noch rund 7%. Unter diesen Gegebenheiten war der bisherige Vorsorgetarif, der rechnerisch von einer Auszahlung des Vorsorgekapitals über eine Zeitdauer von rund zehn Jahren ausgeht, durchaus gerechtfertigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben der Rente aus dem Vorsorgekapital oft noch andere steuerbare Einkünfte (AHV, Vermögenserträge, Eigenmietwert, Versicherungsleistungen usw.) vorhanden sind und dass nach dem Vorsorgezweck die Auszahlung des Vorsorgeguthabens als Rente im Vordergrund stehen und damit steuerlich nicht benachteiligt werden sollte.

Heute beträgt die mittlere Lebenserwartung für Männer rund 81 Jahre und für Frauen rund 85 Jahre. Weiter liegen die Umwandlungssätze der Vorsorgeeinrichtungen, insbesondere für mittlere und höhere Vorsorgeguthaben (Überobligatorium), heute vermehrt im Bereich von 5%. Die heutigen Gegebenheiten entsprechen daher eher einer Auszahlung des Vorsorgekapitals über eine Zeitdauer von rund 15 bis 20 Jahren. Mit Blick auf diese geänderten Verhältnisse rechtfertigt es sich, anstelle der heutigen Teilung der Kapitalleistung durch 10 eine Teilung der Kapitalleistung durch 20 zur Bestimmung des Steuersatzes vorzusehen.

Um den bestehenden Vorsorgetarif an die heutigen Gegebenheiten anzupassen, wird daher folgende Änderung von § 37 Abs. 1 StG vorgeschlagen:

§ 37. ¹ Kapitalleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert zu dem Steuersatz berechnet, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen eine jährliche Leistung von einem Zwanzigstel der Kapitalleistung ausgerichtet würde; die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 2 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, führt der angepasste Vorsorgetarif für Kapitalleistungen von Fr. 500 000 bis Fr. 2 000 000 für Verheiratete zu einer Entlastung von rund 30% bis 50%, wobei die stärkste Entlastung für Kapitalleistungen im Bereich von rund Fr. 750 000 bis Fr. 1 000 000 erfolgt. Auch für hohe Kapitalleistungen von Fr. 2 000 000 und Fr. 3 000 000 erfolgt noch eine wesentliche Entlastung von rund 25% bis 30%. Eine stärkere Entlastung der hohen Kapitalleistungen wäre nicht zulässig, da sie zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den Rentenbezügerinnen und -bezügern führen würde. Für die kleineren Kapitalleistungen bleibt die Steuerbelastung gleich, da sie wie bisher zum Mindeststeuersatz von 2% (einfache Staatssteuer) besteuert werden. Anders als bei der PI und der geänderten PI, bei welchen durch die Teilung der ordentlichen Tarife durch den Faktor fünf der Zusammenhang zwischen der Besteuerung der Kapitalleistung und der Besteuerung der Rente durchbrochen wird, bleibt beim angepassten Vorsorgetarif durch die Teilung der Kapitalleistung durch die ungefähre Rentendauer und die Anwendung der ordentlichen Tarife die Relation zwischen der Besteuerung der Kapitalleistung und der Rente gewahrt.

| Kapitalleistung in Franken | Geltender Vorsorgetarif | | angepasster Vorsorgetarif | | Verminderung der Steuerbelastung einfache Staatssteuer) | |
|-------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|--|---|-------|
| | einfache Staatssteuer in Franken | | einfache Staatssteuer in Franken | | in Franken | in % |
| 0 000 | 1 000 | | 1 000 | | 0 | 0,0 |
| 100 000 | 2 000 | | 2 000 | | 0 | 0,0 |
| 150 000 | 3 000 | | 3 000 | | 0 | 0,0 |
| 200 000 | 4 000 | | 4 000 | | 0 | 0,0 |
| 300 000 | 6 000 | | 6 000 | | 0 | 0,0 |
| 500 000 | 14 200 | | 10 000 | | -4 200 | -29,6 |
| 750 000 | 30 570 | | 15 375 | | -15 195 | -49,4 |
| 1 000 000 | 48 860 | | 28 400 | | -20 460 | -41,9 |
| 1 500 000 | 91 560 | | 61 140 | | -30 420 | -33,2 |
| 2 000 000 | 139 640 | | 97 720 | | -41 920 | -30,0 |
| 3 000 000 | 248 670 | | 183 120 | | -65 550 | -26,4 |

Steuerbelastung Kapitalleistung (einfache Staatssteuer) für Verheiratete nach geltendem Recht und gemäss angepasstem Vorsorgetarif

Die Steuersätze gemäss dem angepassten § 37 Abs. 1 StG würden zu Steuerausfällen von rund 18% der Steuereinnahmen aus Kapitalleistungen aus Vorsorge führen (vgl. nachfolgende Tabelle). Für den Kanton würden die jährlichen Steuerausfälle rund 16 Mio. Franken und für die Gemeinden rund 17 Mio. Franken betragen. Gegenüber der geänderten PI würden sich daher die Steuerausfälle von Kanton und Gemeinden von rund 47 Mio. Franken auf rund 33 Mio. Franken verringern.

| Tarif | Kapitalleistung (in Franken) | Anzahl | Steuerertrag (einfache Staatssteuer, in Franken) | | | |
|----------------|---------------------------------|--------|--|----------------------|--------------------|---------------------|
| | | | bisher | angepasster Tarif | Differenz | Differenz (in %) |
| Alleinstehende | bis 49 999 | 4 700 | 2 308 974 | 2 308 974 | 0 | 0 |
| | 50 000–99 999 | 2 618 | 3 687 300 | 3 687 300 | 0 | 0 |
| | 100 000–149 999 | 1 214 | 2 936 622 | 2 936 622 | 0 | 0 |
| | 150 000–199 999 | 582 | 1 999 996 | 1 999 996 | 0 | 0 |
| | 200 000–299 999 | 592 | 3 390 594 | 2 863 964 | –526 630 | –15,5 |
| | 300 000–499 999 | 394 | 5 099 787 | 3 067 106 | –2 032 682 | –39,9 |
| | 500 000–749 999 | 126 | 3 439 927 | 2 068 402 | –1 371 525 | –39,9 |
| | 750 000–999 999 | 36 | 1 773 404 | 1 134 525 | –638 879 | –36,0 |
| | 1 000 000–1 999 999 | 34 | 3 062 207 | 2 132 601 | –929 607 | –30,4 |
| | ab 2 000 000 | 5 | 1 663 277 | 1 316 748 | –346 791 | –20,8 |
| Verheiratete | bis 49 999 | 6 591 | 3 470 896 | 3 470 896 | 0 | 0 |
| | 50 000–99 999 | 4 951 | 7 058 150 | 7 058 150 | 0 | 0 |
| | 100 000–149 999 | 2 531 | 6 115 556 | 6 115 556 | 0 | 0 |
| | 150 000–199 999 | 1 127 | 3 859 880 | 3 859 880 | 0 | 0 |
| | 200 000–299 999 | 1 082 | 5 202 964 | 5 202 964 | 0 | 0 |
| | 300 000–499 999 | 839 | 7 157 885 | 6 405 872 | –725 013 | –10,5 |
| | 500 000–749 999 | 340 | 6 952 057 | 4 083 733 | –2 868 324 | –41,3 |
| | 750 000–999 999 | 115 | 4 283 348 | 2 311 470 | –1 971 878 | –46,0 |
| | 1 000 000–1 999 999 | 118 | 8 858 221 | 5 702 884 | –3 155 337 | –35,6 |
| | ab 2 000 000 | 20 | 5 144 121 | 3 871 358 | –1 272 763 | –24,7 |
| 28 015 | | | 87 465 166 | 71 598 738 | –15 866 428 | –18,1 |

Steuerertrag (einfache Staatssteuer) aus Kapitalleistungen der Steuerperiode 2014 nach geltendem Recht und nach vorgeschlagenem angepasstem Vorsorgetarif

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist, wäre die Steuerbelastung von Kapitalleistungen im Kanton Zürich nach dem so angepassten Vorsorgetarif im Vergleich zu den anderen Kantonen nun auch für Kapitalleistungen im Bereich von Fr. 500 000, Fr. 750 000 und Fr. 1 000 000 sehr attraktiv. Auch bei einer hohen Kapitalleistung von Fr. 2 000 000 läge die Steuerbelastung noch im Bereich der Steuerbelastung in anderen Kantonen.

| Kapitalleistung Steuerbelastung | Fr. 100 000 | | Fr. 250 000 | | Fr. 500 000 | | Fr. 750 000 | | Fr. 1 000 000 | | Fr. 2 000 000 | | |
|------------------------------------|-------------|-------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|---------------|---------|---------------|---------|-------|
| | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | in Fr. | in % | |
| Aarau | AG | 3 436 | 3,44 | 15 491 | 6,20 | 37 733 | 7,55 | 60 494 | 8,07 | 83 429 | 8,34 | 173 419 | 8,67 |
| Appenzell | AI | 2 919 | 2,92 | 12 073 | 4,83 | 27 612 | 5,52 | 42 762 | 5,70 | 57 600 | 5,76 | 115 200 | 5,76 |
| Herisau | AR | 5 869 | 5,87 | 17 500 | 7,00 | 39 512 | 7,90 | 64 262 | 8,57 | 88 700 | 8,87 | 184 700 | 9,24 |
| Bern | BE | 3 926 | 3,93 | 15 484 | 6,19 | 38 619 | 7,72 | 62 431 | 8,32 | 93 032 | 9,30 | 206 315 | 10,32 |
| Liestal | BL | 3 694 | 3,69 | 12 062 | 4,82 | 33 412 | 6,68 | 64 662 | 8,62 | 95 600 | 9,56 | 194 500 | 9,73 |
| Basel | BS | 5 144 | 5,14 | 20 562 | 8,22 | 47 062 | 9,41 | 73 562 | 9,81 | 99 750 | 9,98 | 202 750 | 10,14 |
| Freiburg | FR | 5 115 | 5,12 | 22 517 | 9,01 | 56 257 | 11,25 | 89 997 | 12,00 | 123 425 | 12,34 | 255 385 | 12,77 |
| Genève | GE | 3 210 | 3,21 | 14 765 | 5,91 | 35 925 | 7,19 | 58 162 | 7,75 | 80 604 | 8,06 | 170 207 | 8,51 |
| Glarus | GL | 5 114 | 5,11 | 15 612 | 6,24 | 33 912 | 6,78 | 52 212 | 6,96 | 70 200 | 7,02 | 140 400 | 7,02 |
| Chur | GR | 3 244 | 3,24 | 10 937 | 4,37 | 24 562 | 4,91 | 53 844 | 7,18 | 72 400 | 7,24 | 144 800 | 7,24 |
| Deisberg | JU | 5 114 | 5,11 | 17 737 | 7,09 | 39 674 | 7,93 | 61 612 | 8,21 | 83 237 | 8,32 | 167 987 | 8,40 |
| Luzern | LU | 4 312 | 4,31 | 17 385 | 6,95 | 40 560 | 8,11 | 63 735 | 8,50 | 86 598 | 8,66 | 174 800 | 8,74 |
| Neuenburg | NE | 5 951 | 5,95 | 20 675 | 8,27 | 44 394 | 8,88 | 68 112 | 9,08 | 91 519 | 9,15 | 183 394 | 9,17 |
| Stans | NW | 4 511 | 4,51 | 17 451 | 6,98 | 39 417 | 7,88 | 58 970 | 7,86 | 79 210 | 7,92 | 158 420 | 7,92 |
| Sarnen | OW | 5 513 | 5,51 | 16 610 | 6,64 | 35 908 | 7,18 | 55 206 | 7,36 | 74 192 | 7,42 | 148 384 | 7,42 |
| St. Gallen | SG | 5 574 | 5,57 | 16 762 | 6,70 | 36 212 | 7,24 | 55 662 | 7,42 | 74 800 | 7,48 | 149 600 | 7,48 |
| Schaffhausen | SH | 2 806 | 2,81 | 13 050 | 5,22 | 31 300 | 6,26 | 48 294 | 6,44 | 64 976 | 6,50 | 129 952 | 6,50 |
| Solothurn | SO | 4 027 | 4,03 | 16 328 | 6,53 | 38 569 | 7,71 | 59 928 | 7,99 | 80 488 | 8,05 | 160 975 | 8,05 |
| Schwyz | SZ | 1 757 | 1,76 | 10 744 | 4,30 | 36 411 | 7,28 | 69 996 | 9,33 | 102 141 | 10,21 | 243 500 | 12,18 |
| Frauenfeld | TG | 5 654 | 5,65 | 16 962 | 6,78 | 36 612 | 7,32 | 56 262 | 7,50 | 75 600 | 7,56 | 151 200 | 7,56 |
| Bellinzona | TI | 4 294 | 4,29 | 13 562 | 5,42 | 29 812 | 5,96 | 46 062 | 6,14 | 62 723 | 6,27 | 131 310 | 6,27 |
| Altendorf | UR | 4 137 | 4,14 | 13 170 | 5,27 | 29 027 | 5,81 | 44 885 | 5,98 | 60 430 | 6,04 | 120 860 | 6,04 |
| Lausanne | VD | 5 967 | 5,97 | 23 103 | 9,24 | 57 196 | 11,44 | 93 858 | 12,51 | 130 207 | 13,02 | 273 850 | 13,69 |
| Sitten | VS | 4 594 | 4,59 | 15 724 | 6,29 | 45 971 | 9,19 | 76 812 | 10,24 | 103 000 | 10,30 | 206 000 | 10,30 |
| Zug | ZG | 2 123 | 2,12 | 12 511 | 5,00 | 30 738 | 6,15 | 48 628 | 6,48 | 66 175 | 6,62 | 134 615 | 6,73 |
| Zürich* | ZH | 4 774 | 4,77 | 14 762 | 5,90 | 32 212 | 6,44 | 50 484 | 6,73 | 85 196 | 8,52 | 260 007 | 13,00 |

Steuerbelastung 2016 (direkte Bundessteuer, Kantons- und Gemeindesteuern, ohne Kirchensteuer) auf einer Kapitalleistung von Fr. 100 000, Fr. 250 000, Fr. 500 000, Fr. 750 000, Fr. 1 000 000 und Fr. 2 000 000, in Franken und in Prozent, für verheiratete Steuerpflichtige (Quelle: VZ Vermögenszentrum, www.vermoegenszentrum.ch). Werte Zürich* für vorgeschlagenen angepassten Vorsorgetarif.

Zusammengefasst würde die PI und die geänderte PI zu hohen Steuerausfällen und zu einer übermässig starken Privilegierung insbesondere der hohen Kapitaleleistungsbezüge gegenüber den Rentenbezügen führen. Hingegen ist es angebracht, den bestehenden Vorsorgetarif an die höhere Lebenserwartung der Vorsorgebeziehenden und die veränderten versicherungstechnischen Rahmenbedingungen der Vorsorgeeinrichtungen anzupassen. Dabei ist die Gleichbehandlung von Bezügerinnen und Bezüger von Renten und Bezügerinnen und Bezüger von Kapitaleleistungen zu wahren.

Aus diesen Gründen beantragen wir, die von der PI und der geänderten PI KR-Nr. 377/2016 vorgeschlagenen Änderung von § 37 Abs. 1 StG abzulehnen und stattdessen § 37 Abs. 1 StG wie folgt anzupassen:

§ 37. ¹ Kapitaleleistungen gemäss § 22 sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert zu dem Steuersatz berechnet, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen eine jährliche Leistung von einem Zwanzigstel der Kapitalleistung ausgerichtet würde; die einfache Staatssteuer beträgt jedoch mindestens 2 Prozent. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben.

5. Kommissionsantrag

5.1 Ursprüngliche und geänderte parlamentarische Initiative (Vorschlag Andreas Geistlich)

An der Sitzung vom 4. Februar 2020 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur ursprünglichen parlamentarischen Initiative, zur geänderten (Vorschlag Andreas Geistlich) und zum Vorschlag des Regierungsrates für eine geänderte parlamentarische Initiative zur Kenntnis genommen. Am 25. Februar 2020 lehnte die Kommission sowohl die ursprüngliche als auch die geänderte parlamentarische Initiative von Andreas Geistlich einstimmig ab.

5.2 Geänderte parlamentarische Initiative (Vorschlag Regierungsrat)

Die Kommissionsmehrheit unterstützt den Vorschlag der Regierungsrates als pragmatische, plausible und mehrheitsfähige Kompromisslösung. Mit dem Vorschlag wird die Kapitalbesteuerung der erhöhten Lebenserwartung angepasst und damit einhergehend dem tieferen Umwandlungssatz. Im Vergleich zur ursprünglichen sowie zur geänderten parlamentarischen Initiative (Vorschlag Andreas Geistlich) sind die Steuerausfälle für den Kanton und die Gemeinden bei der Umset-

zung des Vorschlags des Regierungsrates weniger hoch. Ebenso stellt Letzterer die Gleichbehandlung zwischen den Renten- und Kapitalbezügen sicher und er entspricht dem Grundsatz der progressiven Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Der Vorschlag des Regierungsrates ermöglicht es gleichzeitig, dass der Kanton Zürich im interkantonalen Steuervergleich wieder mithalten kann. Somit werden die hohen Kapitaleistungen entlastet, jedoch in weniger grossem Umfang, als dies die ursprüngliche wie auch die geänderte parlamentarische Initiative (Vorschlag Andreas Geistlich) bewirkt hätten.

Die Kommissionsminderheit lehnt auch den Vorschlag des Regierungsrates ab. Die Anpassung der theoretischen Rente für die Satzbestimmung von 10 Jahren auf 20 Jahren ist im Rahmen der erhöhten Lebenserwartung durchaus nachvollziehbar. Durch diese Anpassung wird allerdings auch die Progression bei hohen Kapitalen verschoben. Weniger als 10% der Beziehenden profitieren von einer Steuerreduktion.

Zudem wird der Vorschlag des Regierungsrates abgelehnt, weil auch dieser zur steuerlichen Entlastung hoher Einkommen sowie in der Folge zu Steuerausfällen beim Kanton (rund 16 Mio. Franken) und bei den Gemeinden (rund 17 Mio. Franken) führte. Die Kommissionsminderheit erachtet mit Blick auf die noch nicht absehbaren finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform (Steuervorlage 17) jegliche zusätzlichen Steuerausfälle als unverantwortlich. Stimmte der Souverän in der noch ausstehenden Referendumsabstimmung der Änderung des Zusatzleistungsgesetzes zu (PI Joss KR-Nr. 163/2014), so führte dies beim Kanton zu erheblichen Mehrkosten und könnte bei den Gemeinden mit einer Steuerfusserhöhung verbunden sein.

Soweit der Ansatz des Vorschlags des Regierungsrates in plausibler Weise auf die demografischen Entwicklungen eingeht, schlägt die Minderheit vor, eine diesbezügliche Vorgehensweise auf Bundesebene abzuwarten. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass heute das Kapital aus der 2. Säule in der Regel gesplittet, also auf zwei Jahre hinaus bezogen wird, was die Steuerbelastung entsprechend reduziert.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 9:6 Stimmen, der geänderten parlamentarischen Initiative im Sinne des Vorschlags des Regierungsrates zuzustimmen.