

Antrag der Kommission für Wirtschaft
und Abgaben* vom 23. Oktober 2012

KR-Nr. 351a/2010

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Ralf Margreiter betreffend Standesinitiative für
die Schaffung einer eidgenössischen Erbschafts- und
Schenkungssteuer**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 23. Oktober 2012,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 351/2010 von Ralf
Margreiter wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Heidi Bucher, Stefan Feldmann, Lilith Clau-
dia Hübscher, Thomas Marthaler:***

*I. Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 351/2010 von Ralf
Margreiter wird zugestimmt.*

*II. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Standesinitiative beim
Bund einzureichen.*

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Heinrich Raths,
Pfäffikon (Präsident); Judith Bellaiche, Kilchberg; Heidi Bucher, Zürich; Stefan
Feldmann, Uster; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Martin Haab, Mettmenstetten;
Lilith Claudia Hübscher, Winterthur; Thomas Marthaler, Zürich; Peter Preisig,
Hinwil; Regine Sauter, Zürich; Beni Schwarzenbach, Zürich; Arnold Suter, Kilch-
berg; Silvia Steiner, Zürich; Hans-Ueli Vogt, Zürich; Beat Walti, Zollikon; Sekre-
tär: Andreas Schlagmüller.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 23. Oktober 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Heinrich Raths

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 28. März 2011 unterstützte der Kantonsrat die von Ralf Margreiter am 29. November 2010 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Standesinitiative für die Schaffung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer mit 68 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass der Kanton Zürich bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut einreicht:

Der Bund wird aufgefordert, eine eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer nach folgenden Grundsätzen einzuführen:

1. Die Steuer wird auf allen Erbanfällen sowie Schenkungen und Zuwendungen zu Lebzeiten nach folgenden Grundsätzen erhoben:
 - a. Der Steuersatz beträgt 25%.
 - b. Ehegatt/inn/en und eingetragene Partner/innen sind nicht steuerpflichtig.

- c. Übliche Gelegenheitsgeschenke sind von der Besteuerung ausgenommen.
 - d. Direkten Nachkommen wird ein Freibetrag von je einer Million Franken gewährt. Die Teuerung wird vom Bundesrat regelmässig ausgeglichen.
 - e. Bei direkten Nachkommen wird die Besteuerung der den Freibetrag übersteigenden Schenkungen und Zuwendungen zu Lebzeiten bis zum Erbfall aufgeschoben. Der Bund sorgt für ein entsprechendes Register.
 - f. Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen in der Schweiz sind steuerfrei.
2. Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen ihnen 25 Prozent zu.
 3. Der übrige Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer wird zur Reduktion der Beiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowie der Beiträge der selbstständig Erwerbenden für die AHV verwendet.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 6. Dezember 2011 hat die Kommission – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – die parlamentarische Initiative mit 9:5 Stimmen abgelehnt.

2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit lehnt die parlamentarische Initiative ab. Sie schlägt einen hohen Steuersatz von 25% vor und ist nicht steuerquotenneutral. Zudem wurden Bestrebungen für eine eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer bis anhin stets verworfen. In die kantonale Steuerhoheit sollte nicht eingegriffen werden. Hinzu kommt, dass im Kanton Zürich die Erbschafts- und Schenkungssteuer der Nachkommen per 1. Januar 2000 abgeschafft wurde. Ein weiterer Aspekt stellt der Umstand dar, dass mit der vorgeschlagenen Steuer Vermögenswerte ein zweites Mal besteuert würden.

Die Kommissionsminderheit unterstützt die parlamentarische Initiative. Sie erachtet die vorgeschlagene Steuer als gerecht, weil einer Erbschaft keine Leistung der Erben gegenübersteht. Eine Erbschafts- und Schenkungssteuer stärkt zudem die Solidarität zwischen den Generationen und von den Erträgen an die AHV und an die Kantone profitieren Arbeitgebende und Arbeitnehmende gleichermaßen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 11. Januar 2012 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 351/2010 im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1) wie folgt Stellung:

1. Mit der PI KR-Nr. 351/2010 wird die Einreichung einer Standesinitiative verlangt. Mit dieser soll, gehalten in der Form der allgemeinen Anregung, die Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer verlangt werden.

Die eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer soll «auf allen Erbanfällen sowie Schenkungen und Zuwendungen zu Lebzeiten» erhoben werden. Dies bedeutet, dass – wie bei der geltenden Erbschafts- und Schenkungssteuer gemäss dem Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz (ESchG) vom 28. September 1986 (LS 632.1) – der einzelne Erbe oder Vermächtnisnehmer sowie der einzelne Beschenkte steuerpflichtig sein sollen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer sogenannten Erbanfallsteuer.

Die eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer soll 25% betragen. Ehegattinnen und Ehegatten sowie eingetragene gleichgeschlechtliche Partnerinnen und Partner sollen von der Steuer befreit werden. Ebenso sollen übliche Gelegenheitsgeschenke von der Besteuerung ausgenommen werden. Weiter soll direkten Nachkommen ein Freibetrag von insgesamt je 1 Mio. Franken – bei regelmässigem Ausgleich der Teuerung – gewährt werden. Zudem soll bei direkten Nachkommen «die Besteuerung der den Freibetrag übersteigenden Schenkungen und Zuwendungen zu Lebzeiten bis zum Erbfall aufgeschoben» werden, und der Bund soll für ein entsprechendes Register sorgen. Im Übrigen sollen auch Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen in der Schweiz von der Steuer befreit werden.

Die Steuer soll von den Kantonen veranlagt und eingezogen werden. Vom Rohertrag der Steuer soll ihnen 25% zufallen. Der übrige Ertrag der Steuer soll zur Senkung der AHV-Beiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowie der selbstständig Erwerbenden verwendet werden.

2. Der Regierungsrat, wie auch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), hat sich bis anhin für eine massvolle kantonale Erbschafts- und Schenkungssteuer ausgesprochen. In der Vorlage 3655 betreffend Änderung des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz vom 28. September 1986) lehnte der Regierungsrat sowohl eine kantonale Volksinitiative, die eine vollständige Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer verlangte, als auch eine solche

ab, die eine Steuerbefreiung der Nachkommen vorsah. Er stellte unter anderem fest, dass «eine Steuerordnung ohne jede steuerliche Erfassung von Erbschaften und Schenkungen ungerecht wäre und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit klar widerspricht» (Vorlage 3655, Separatdruck S. 18). In der Volksabstimmung vom 28. November 1999 wurde jedoch, entgegen der Abstimmungsempfehlung des Regierungsrates, die Erbschafts- und Schenkungssteuer der Nachkommen aufgehoben; diese Aufhebung trat am 1. Januar 2000 in Kraft.

Eine wesentlich andere Frage ist aber, ob anstelle einer kantonalen eine eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer erhoben werden soll, wie nun mit der vorliegenden PI verlangt wird. Bei der Beurteilung dieser Frage darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass es nach der bisherigen schweizerischen Steuer- und Finanzordnung bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer um ausschliesslich kantonales Steuersubstrat geht. Demgemäss liegt der Entscheid bei den kantonalen Stimmberechtigten, ob eine kantonale Erbschafts- und Schenkungssteuer erhoben und wie sie ausgestaltet werden soll. In der erwähnten Vorlage 3655 hielt der Regierungsrat ebenfalls fest (S. 18):

Eine «nationale Lösung» – im Sinne einer Erbschafts- und Schenkungssteuer des Bundes – wäre jedoch bedauerlich, sofern damit eine weitere Verlagerung von Steuersubstrat auf den Bund und ein weiterer Verlust der kantonalen Steuerautonomie verbunden sind. Diese Überlegungen sprechen auch gegen die vorliegende PI KR-Nr. 351/2010.

3. Im Weiteren soll gemäss der PI jeder einzelne Nachkomme Anspruch auf einen Freibetrag von 1 Mio. Franken haben. Dieser Freibetrag kann beim Erbgang jedes Elternteils – bezogen auf die Eltern also zweimal – geltend gemacht werden. Bei einem Erbteil, mit Einschluss der lebzeitigen Zuwendungen, unter 1 Mio. Franken – bzw. bei Erbteilen unter 2 Mio. Franken – bleiben die Nachkommen somit steuerfrei. Das bedeutet jedoch, dass die vorgeschlagene Erbschafts- und Schenkungssteuer bei Nachkommen auf eine eigentliche Reichtumssteuer hinausläuft.

Hinzu kommt, dass auch der vorgeschlagene Steuersatz von 25%, zumal für Nachkommen, sehr hoch ausfällt. Die frühere zürcherische Erbschafts- und Schenkungssteuer der Nachkommen betrug im Höchstfall gerade mal 6%.

Bei dieser Ausgestaltung der Erbschafts- und Schenkungssteuer fragt sich damit ernsthaft, ob die Steuer für Nachkommen noch mit den von der Bundesverfassung gewährleisteten verfassungsmässigen Besteuerungsgrundsätzen, so insbesondere dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung und jenem der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, vereinbar ist.

Abgesehen von der besonderen Problematik, die sich mit dem Freibetrag von 1 Mio. Franken und dem Steuersatz von 25% bei Nachkommen ergibt, erscheint der Steuersatz von 25% auch allgemein als zu hoch.

Bei alledem wäre ernsthaft zu befürchten, dass sich die vorgeschlagene eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer auf die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb negativ auswirken würde.

4. Gemäss der PI KR-Nr. 351/2010 sollen die Einnahmen aus der verlangten eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer zu drei Vierteln für die Finanzierung der AHV verwendet werden, um die Beiträge an die AHV zu senken. Eine solche Zweckbindung von Steuereinnahmen zugunsten der AHV ist jedoch finanzpolitisch fragwürdig.

Denn sie bedeutete, dass Steuereinnahmen zugunsten der AHV gebunden würden, ohne dass gleichzeitig über die gesamte Finanzierung und die Leistungen der AHV gesprochen würde. Bei Annahme der Standesinitiative, wie sie mit der PI verlangt wird, bliebe – trotz Bindung der Steuereinnahmen und der damit verbundenen Einschränkung des Handlungsspielraums des Bundes – offen, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass sich die Beiträge an die AHV verminderten oder sich die Leistungen der AHV erhöhten; weder die Höhe der Beiträge noch jene der Leistungen sind Gegenstand der verlangten Standesinitiative. Auch von daher vermag die mit der PI verlangte Standesinitiative nicht zu überzeugen.

5. Aus all diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen Ihnen ebenfalls Antrag, dem Kantonsrat zu beantragen, die PI KR-Nr. 351/2010 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 25. September 2012 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt dem Kantonsrat mit 10:4 Stimmen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 351/2010 nicht definitiv zu unterstützen. Die Kommissionsminderheit hält an ihrem zustimmenden Antrag fest.