

Sitzung vom 24. August 2016

**772. Anfrage (Besteuerung von Kapitalleistungen aus Vorsorge
im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Andreas Geistlich, Schlieren, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Alex Gantner, Maur, haben am 25. April 2016 folgende Anfrage eingereicht:

- Wer pensioniert wird
- wer sich selbständig macht
- wer auswandert
- wer Wohneigentum finanzieren will

kann sich Vorsorgekapital aus der 2. oder der Säule 3a ganz oder teilweise auszahlen lassen. Zudem führen Sanierungsmassnahmen bei vielen Pensionskassen dazu, dass Vorsorgekapitalien nur noch begrenzt als Rente bezogen werden können und somit ein Kapitalbezug erzwungen wird.

Bei der Besteuerung von solchen Kapitalleistungen gibt es zum Teil markante Unterschiede zwischen den Kantonen. Zürich ist für hohe Kapitalleistungen im kantonalen Vergleich sehr schlecht positioniert. Damit werden gute Steuerzahler vor einem Kapitalbezug, der in den meisten Fällen genau geplant wird, vertrieben und kehren auch nicht mehr zurück. Somit 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 3-mal bis 5-mal 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.

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Strategie liegt dem Zürcher Progressionsmodell zugrunde?
2. Wie hoch sind die Sätze im Kanton Zürich und in allen anderen Kantonen (getrennt nach Anteil Gemeinde, Kanton, Bund) für Kapitalbezüge in der Höhe von 50 000 Franken, 100 000 Franken, 250 000 Franken, 500 000 Franken, 1 Mio. Franken, 2 Mio. Franken, 5 Mio. Franken und 10 Mio. Franken (tabellarische Auflistung bitte)?
3. Warum positioniert sich der Kanton Zürich derart schlecht im Vergleich zu anderen Kantonen?
4. Auf Bundesebene werden Kapitalleistungen aus Vorsorge zu 20% des Normalsatzes besteuert. Warum folgt der Kanton nicht dem Besteuerungskonzept des Bundes?
5. Gibt es Informationen darüber, ob es im Zusammenhang mit der unvorteilhaften Besteuerung solcher Kapitalleistungen vor der Pensionierung bzw. vor der Selbständigkeit zu Wegzügen aus dem Kanton Zürich kam?
6. Wie hoch waren die Kapitalleistungen aus Vorsorge in den oben genannten vier Kategorien im Kanton Zürich in den Jahren 2006 bis 2015
a) in Summe?
b) im Durchschnitt pro Einzelfall?
7. Wie hoch waren die Steuererträge (kantonal / kommunal) aus Kapitalleistungen pro Jahr zwischen 2006 und 2015?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Geistlich, Schlieren, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Alex Gantner, Maur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäss § 37 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) werden Kapitalleistungen aus Vorsorge gesondert zu dem Steuersatz besteuert, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen eine jährliche Leistung von einem Zehntel der Kapitalleistung ausgerichtet würde; die einfache Steuer beträgt jedoch mindestens 2%. Der sich aus § 37 StG ergebende Steuersatz wird auch Vorsorgetarif genannt.

Aus den Materialien zum Steuergesetz ergibt sich, dass mit § 37 eine ungefähr gleich hohe Belastung von Kapitalleistungen aus Vorsorge wie mit § 32 Abs. 6 des bis 31. Dezember 1998 geltenden Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 8. Juli 1951 erreicht werden sollte.

Gemäss der Weisung des Regierungsrates zur Vorlage 3405 ergibt sich mit der Regelung von § 37 für Kapitaleistungen an Alleinstehende bis zu einem Betrag von Fr. 500 000 eine leicht tiefere Besteuerung, für höhere Kapitaleistungen eine geringfügig höhere Belastung als nach früherem Recht. Kapitaleistungen an Verheiratete wurden allgemein entlastet. Noch weitergehende Entlastungen, wie sie im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens teilweise gefordert worden waren, lehnte der Regierungsrat ab. Solche seien angesichts der geringfügigen Steuerbelastung der Kapitaleistungen aus Vorsorge offenkundig nicht berechtigt. Weitere strategische Überlegungen, die zur Regelung von § 37 StG führten, sind nicht bekannt.

Zu Frage 2:

Zur Steuerbelastung von Kapitaleistungen aus Vorsorge in den Kantonen sind verschiedentlich Übersichten publiziert worden. Die nachstehende Tabelle zeigt die Steuerbeträge in Franken für die direkte Bundessteuer und die Kantons- und Gemeindesteuern (ohne Kirchensteuern) und die Steuerbelastung in Prozent für eine verheiratete steuerpflichtige Person bei einem Kapitalbezug von Fr. 100 000, Fr. 250 000, Fr. 500 000, Fr. 750 000, Fr. 1 000 000 und Fr. 2 000 000 in der Steuerperiode 2016.

Gemeinde	Kanton	100'000	in %	250'000	in %	500'000	in %	750'000	in %	1'000'000	in %	2'000'000	in %
Aarau	AG	3436	3.44%	15491	6.20%	37733	7.55%	60494	8.07%	83429	8.34%	173419	8.67%
Appenzell	AI	2919	2.92%	12073	4.83%	27612	5.52%	42762	5.70%	57600	5.76%	115200	5.74%
Herisau	AR	5869	5.87%	17500	7.00%	39512	7.90%	64'262	8.57%	88700	8.87%	184700	9.24%
Bern	BE	3926	3.93%	15484	6.19%	38619	7.72%	62431	8.32%	93032	9.30%	206315	10.32%
Liestal	BL	3694	3.69%	12062	4.82%	33412	6.68%	64'662	8.62%	95600	9.56%	194500	9.73%
Basel	BS	5'144	5.14%	20562	8.22%	47062	9.41%	73'562	9.81%	99750	9.98%	202'750	10.14%
Freiburg	FR	5'115	5.12%	22517	9.01%	56257	11.25%	89997	12.00%	123425	12.34%	255385	12.77%
Genève	GE	3'210	3.21%	14765	5.91%	35925	7.19%	58'162	7.75%	80604	8.06%	170'207	8.51%
Glarus	GL	5'114	5.11%	15612	6.24%	33912	6.78%	52'212	6.96%	70200	7.02%	140400	7.02%
Chur	GR	3'244	3.24%	10937	4.37%	24562	4.91%	53844	7.18%	72400	7.24%	144800	7.24%
Delsberg	JU	5'114	5.11%	17737	7.09%	39674	7.93%	61'612	8.21%	83'237	8.32%	167987	8.40%
Luzern	LU	4'312	4.31%	17385	6.95%	40560	8.11%	63'735	8.50%	86'598	8.66%	174800	8.74%
Neuenburg	NE	5'951	5.95%	20675	8.27%	44'394	8.88%	68'112	9.08%	91'519	9.15%	183394	9.17%
Stans	NW	4'511	4.51%	17451	6.98%	38417	7.68%	58970	7.86%	79210	7.92%	158420	7.92%
Sarnen	OW	5'513	5.51%	16610	6.64%	35908	7.18%	55206	7.36%	74192	7.42%	148384	7.42%
St. Gallen	SG	5'574	5.57%	16762	6.70%	36212	7.24%	55'662	7.42%	74'800	7.48%	149600	7.48%
Schaffhausen	SH	2'806	2.81%	13050	5.22%	31'300	6.26%	48'294	6.44%	64'976	6.50%	129962	6.50%
Solothurn	SO	4'027	4.03%	16328	6.53%	38569	7.71%	59'928	7.99%	80488	8.05%	160975	8.05%
Schwyz	SZ	1'757	1.76%	10744	4.30%	36411	7.28%	69996	9.33%	102'141	10.21%	243500	12.18%
Frauenfeld	TG	5'654	5.65%	16962	6.78%	36612	7.32%	56262	7.50%	75600	7.56%	151200	7.56%
Bellinzona	TI	4'294	4.29%	13562	5.42%	29812	5.96%	46'062	6.14%	62'723	6.27%	1318310	15.92%
Altendorf	UR	4'137	4.14%	13'170	5.27%	29027	5.81%	44'885	5.98%	60430	6.04%	120960	6.04%
Lausanne	VD	5'967	5.97%	23'103	9.24%	57196	11.44%	93858	12.51%	130'207	13.02%	273850	13.69%
Sitten	VS	4'594	4.59%	15724	6.29%	45971	9.19%	76812	10.24%	103'000	10.30%	206'000	10.30%
Zug	ZG	2'123	2.12%	12511	5.00%	30738	6.15%	48628	6.48%	66175	6.62%	134615	6.73%
Zürich	ZH	4'774	4.77%	14762	5.90%	41410	8.28%	83761	11.17%	130'003	13.00%	351'812	17.59%

Tabelle 1: 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 einen verheirateten Steuerpflichtigen. Quelle: VZ Vermögenszentrum, www.vermoegenszentrum.ch

Zu Fragen 3 und 4:

Zahlreiche Kantone besteuern vor allem hohe Kapitalleistungen aus Vorsorge tiefer als der Kanton Zürich (siehe dazu die vorstehende Tabelle). Die Besteuerung von Kapitalleistungen aus Vorsorge ist im Kanton Zürich aus den folgenden Gründen dennoch angemessen und eine Tarifierpassung drängt sich deshalb nicht auf.

Die Leistungen der beruflichen Vorsorge (2. Säule) sollen im Altersfall zusammen mit den Leistungen der staatlichen Alters- und Hinterlassenenvorsorge (AHV; 1. Säule) die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen (Art. 113 Abs. 2 Bst. a Bundesverfassung; SR 101). Die Altersleistungen der 1. und 2. Säule sollen an die Stelle des zumeist regelmässig fliessenden Erwerbseinkommens treten und damit gegen die wirtschaftlichen Folgen der mit dem Alter einhergehenden Aufgabe der Erwerbstätigkeit schützen. Dieses Schutzziel kann durch regelmässig fliessende Einkünfte besser erreicht werden als durch eine Einmalzahlung. Nach dem System der beruflichen Vorsorge ist deshalb der Rentenbezug die Regel und der Kapitalbezug die Ausnahme (Art. 37 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; BVG; SR 831.40). Es erscheint deshalb 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.

Auch aufgrund der stetig zunehmenden Staatsausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV ist eine tiefere Besteuerung von Kapitalleistungen nicht angezeigt. Durch eine zusätzliche steuerliche Privilegierung des Kapitalbezugs müsste mit einer Zunahme der Zahl der Personen gerechnet werden, die ihre Altersguthaben als Kapital beziehen, in der Folge die bezogenen Mittel nicht ausschliesslich für die Altersvorsorge verwenden oder nicht genügend sicher und ertragreich anlegen und aus diesem Grund später Ergänzungsleistungen zur AHV beanspruchen.

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 Fr. 1 000 000 lediglich 13% (vgl. die Tabelle in der Beantwortung der Frage 2). In den meisten Fällen ist die prozentuale Steuerbelastung auf Kapitalleistungen damit deutlich tiefer als beim Bezug in Rentenform, bei dem die ordentliche Besteuerung gilt. Dies ist wohl einer der Hauptgründe dafür, dass schon heute zahlreiche Versicherte ihr Altersguthaben ganz oder teilweise als Kapital beziehen (vgl. dazu die Tabelle in der Beantwortung der Fragen 6 und 7).

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 (ordentliche Beiträge und Einkaufsbeiträge) 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 verdienenden 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 von §37 StG beziehen. Diese Differenz würde sich durch eine Milderung des Vorsorgetarifs vergrössern.

Schliesslich zeigt die nachfolgende Tabelle (vgl. Beantwortung der Fragen 6 und 7), dass die Staats- und Gemeindesteuern auf Kapitalleistungen aus Vorsorge fiskalisch von Bedeutung sind. So ergaben sich aus der Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge in den Steuerperioden 2013 und 2014 Staats- und Gemeindesteuern von je rund 180 Mio. Franken. Am 22. Juni 2016 hat der Regierungsrat die Strategie zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Zürich beschlossen (RRB Nr. 629/2016). Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen dieser Reform zeichnet es sich gemäss diesem Beschluss ab, dass es im Kanton Zürich in der nächsten Zeit nicht möglich sein wird, auf weitere Begehren zu Steuerentlastungen mit hohen Steuerausfällen einzugehen. Dies trifft auch auf eine Milderung beim Vorsorgetarif zu.

Zu Frage 5:

Es bestehen keine Erhebungen zur Frage, ob und in wie vielen Fällen Steuerpflichtige im Hinblick auf den Bezug einer Kapitaleistung aus Vorsorge aus dem Kanton Zürich weggezogen sind.

Zu Fragen 6 und 7:

Aufgrund der vom kantonalen Steueramt eingeschätzten Kapitaleistungen konnten die nachfolgenden Angaben zu den Steuerperioden 2010–2014 ermittelt werden. Eine Aufteilung nach Kategorien ist nicht möglich, da der Grund des Kapitalbezugs (Erreichen der Altersgrenze, Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit usw.) nicht erfasst wird. Nicht berücksichtigt sind in dieser Aufstellung der Quellensteuer unterliegende Kapitaleistungen an Steuerpflichtige mit Wohnsitz im Ausland.

	2010	2011	2012	2013	2014
Gesamtsumme Kapitaleistungen (in Mio. Franken)	2 240,0	2 590,9	2 965,6	3 118,2	3 124,5
Durchschnitt pro Kapitaleistung (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	180,2

Tabelle 2: Gesamtsumme der 2010–2014 definitiv eingeschätzten Kapitaleistungen, durchschnittlicher Betrag der Kapitaleistung/en pro definitive Einschätzung und eingeschätzte Staats- und Gemeindesteuern (Gemeindesteuern berechnet mit dem gewogenen Mittel der Gemeindesteuerfüsse).

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi