

Sitzung vom 18. November 2009

1808. Anfrage (Grundlagen für eine Nachlasssteuer)

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, hat am 21. September 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Heute werden im Kanton Zürich Erbschafts- und Schenkungssteuern vom Empfänger des übergehenden Vermögens erhoben. Von der Steuerpflicht befreit sind der Ehegatte, der eingetragene Partner und die Nachkommen des Erblassers. Für die übrigen Personen besteht ein einigermaßen komplexes System von Freibeträgen und zur Steuerberechnung.

Im Sanierungsprogramm 04 hatte der Regierungsrat in Aussicht gestellt, die heutige Erbschaftssteuer durch eine sog. Nachlasssteuer zu ersetzen, bei der der materielle Nachlass die Grundlage für die Besteuerung bietet – und nicht mehr die Erben bzw. deren Erbteil gemäss Zahl und Verwandtschaftsgrad (Massnahme San04.154). Im Schlussbericht zum Sanierungsprogramm San.04 hält der Regierungsrat lapidar fest «Auf Ersatz der Erbschafts- und Schenkungssteuer durch eine Nachlasssteuer nach nochmaliger Überprüfung der Machbarkeit verzichtet.»

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. In RRB 491/2009 führt der Regierungsrat zur ehemaligen Sanierungsmassnahme San04.154 summarisch aus, die Einführung einer Nachlasssteuer sei sowohl aus gesetzgeberischer Sicht wie auch aufgrund der Beurteilung der Chancen eines solchen Gesetzesvorhabens abzulehnen. Was sind in der heutigen Ausgangslage konkreter die Gründe, die gemäss nochmaliger Überprüfung gegen die «Machbarkeit» einer Nachlasssteuer im Kanton Zürich sprechen? Sieht der Regierungsrat neben den genannten gesetzgeberischen und politischen Gründen (direkte Nachkommen) konkrete Umsetzungsprobleme? Wenn ja, welche?
2. Die Erträge aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer haben sich aufgrund der Teilabschaffung (Befreiung der direkten Nachkommen) über ein Jahrzehnt mehr als halbiert (1998: 405,3 Mio. Franken; 2008: 192 Mio. Franken). Welche Entwicklung erwartet der Regierungsrat künftig bei unveränderter Gesetzeslage?

3. Im gleichen Zeitraum sind die Einnahmen aus leistungsabhängigen Steuern von natürlichen und juristischen Personen (v.a. Einkommens- und Ertragssteuern) deutlich angestiegen. Wie stellt sich der Regierungsrat zu dieser (im Verhältnis zu leistungsunabhängigen Steuern) zunehmenden Belastung der Leistung von Einzelpersonen und Unternehmen?
4. Welches Volumen in Mrd. Franken hatte die Gesamtheit aller im Kanton Zürich anfallenden Nachlässe im Verlauf der vergangenen Jahre, und wie wird sich dieses entwickeln (bitte notfalls per Schätzung der Entwicklung z. B. auf Basis der BASS-Studie «Erben in der Schweiz» analog der KEF-Annahmen über die Steuererträge)?
5. Wie verteilen sich diese Nachlässe in der Vergangenheit (Anzahl und jeweiliges Gesamtvolumen; notfalls begründete Schätzung) im Schnitt der vergangenen Jahre auf die folgenden Nachlassumfänge:
 - 0 bis 200 000 Franken
 - 200 000 bis 500 000 Franken
 - 500 000 bis 1 Mio. Franken
 - 1 bis 5 Mio. Franken
 - über 5 Mio. Franken
6. Welche Erträge wären bei der Ersetzung der heutigen Gesetzgebung durch eine Nachlasssteuer mit linearem Steuersatz von 10 Prozent und Freibetragsgrenzen von 200 000 / 500 000 / 1 Mio. Franken in der kommenden KEF-Periode 2010–2013 zu erwarten? Welche Differenz bestünde jeweils zu den Ertragserwartungen unter den heute gültigen Gesetzesbestimmungen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Eine Nachlasssteuer zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf dem unverteilten Nachlass, Wert per Todestag, erhoben wird. Steuerobjekt ist der unverteilte Nachlass per Todestag; steuerpflichtige Personen sind die Erbinnen oder Erben in ihrer Gesamtheit als die unmittelbaren Rechtsnachfolger der Erblasserin oder des Erblassers. Vorbehältlich anderweitiger testamentarischer Bestimmungen oder Abmachungen der Erbinnen oder Erben ist die Nachlasssteuer, als Nachlasspassivum, vorab aus dem unverteilten Nachlass zu entrichten. Die Höhe der Nachlasssteuer hängt ausschliesslich von der Höhe des unverteilten Nachlasses

ab. Für die Höhe der Nachlasssteuer ist unerheblich, welchen Erbinnen oder Erben bzw. Vermächtnisnehmerinnen oder Vermächtnisnehmern der Nachlass zukommt; ebenso wenig hat die Höhe des einzelnen Erbteils oder Vermächtnisses Einfluss auf die Höhe der Nachlasssteuer.

Demgegenüber wird bei einer Erbschaftssteuer, wie sie auch aufgrund des zürcherischen Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes vom 28. September 1986 (ESchG, LS 632.1) erhoben wird, die Steuer auf dem einzelnen Erbteil oder Vermächtnis erhoben, und steuerpflichtige Person ist die einzelne Erbin oder Vermächtnisnehmerin bzw. der einzelne Erbe oder Vermächtnisnehmer. Folglich richtet sich die Erbschaftssteuer, die zutreffend auch als Erbanfallsteuer bezeichnet wird, nach der Höhe des einzelnen Erbteils oder Vermächtnisses; zudem kann die Höhe der Erbschaftssteuer, so auch gemäss dem ESchG, in Abhängigkeit des Verwandtschaftsverhältnisses der Erbin oder Vermächtnisnehmerin bzw. des Erben oder Vermächtnisnehmers zur Erblasserin oder zum Erblasser festgelegt werden.

Neben dem Kanton Solothurn, der sowohl eine Erbschaftssteuer als auch eine zusätzliche Nachlasssteuer erhebt, die jedoch von untergeordneter Bedeutung ist und im Grunde eine Nachlassgebühr darstellt, erhebt nur gerade der Kanton Graubünden eine Nachlasssteuer, wobei die politischen Gemeinden teilweise noch zusätzlich eine Erbschaftssteuer erheben. Zudem darf nicht übersehen werden, dass sich die Nachlasssteuer des Kantons Graubünden in Richtung einer Erbschaftssteuer entwickelt hat, indem, neben dem Anteil des überlebenden Ehegatten, neuerdings auch der auf die Nachkommen entfallende Teil des Nachlasses von der Nachlasssteuer befreit wird.

Gegen die Einführung einer kantonalen Nachlasssteuer spricht der Umstand, dass sie – jedenfalls bei konsequenter Ausgestaltung – zur Folge hätte, dass neben der Ehefrau auch die Nachkommen von der Nachlasssteuer betroffen wären. Im Ergebnis würde damit auch die seit dem Jahr 2000 bestehende Befreiung der Nachkommen von der Erbschaftssteuer wieder rückgängig gemacht. Heute würde sich eine solche Wiedereinführung der Besteuerung der Nachkommen im interkantonalen Steuerwettbewerb nachteilig auswirken, nachdem inzwischen in praktisch allen Kantonen die Erbschaftssteuer für Nachkommen abgeschafft wurde; von diesen wird nur noch in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Neuenburg und Waadt eine Erbschaftssteuer erhoben.

Weiter besteht bei einer Nachlasssteuer die Gefahr, dass die Erbinnen oder Erben gegenüber den Vermächtnisnehmerinnen oder Vermächtnisnehmern benachteiligt werden, indem die Nachlasssteuer, wie erwähnt, vorab aus dem Nachlass zu entrichten ist und nur dann an die

Vermächtnisnehmerinnen und Vermächtnisnehmer weiterbelastet werden könnte, wenn dies im Testament so vorgesehen wäre. Wie ebenfalls erwähnt, wird bei einer Nachlasssteuer zudem keine Rücksicht darauf genommen, in welchem Verwandtschaftsverhältnis die Erbinnen oder Erben zur Erblasserin oder zum Erblasser stehen. Eine Nachlasssteuer wäre konsequenterweise selbst dann zu erheben, wenn als Erbin oder Erben bzw. Vermächtnisnehmerin oder Vermächtnisnehmer juristische Personen in Betracht fielen, die, wie solche, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, von den direkten Steuern befreit sind.

Sodann wäre bei einer Nachlasssteuer sicherzustellen, dass sie nicht umgangen werden könnte, indem die Vermögenswerte schon zu Lebzeiten übertragen werden. Dies bedeutete, dass auf jeden Fall auch für Nachkommen wieder eine Schenkungssteuer einzuführen wäre; nach dem geltenden ESchG sind diese ebenfalls von der Schenkungssteuer befreit. Da das Verwandtschaftsverhältnis bei der Nachlasssteuer keine Rolle spielt, müsste auch für die Schenkungssteuer, unabhängig von der Person der Schenknehmerin oder des Schenknehmers, grundsätzlich der gleiche Tarif wie für die Nachlasssteuer vorgesehen werden.

Im Umstand, dass bei einer Nachlasssteuer ausschliesslich auf die Höhe des unverteilter Nachlasses abgestellt wird und es grundsätzlich keine Rolle spielt, welche Personen die einzelnen Erbteile oder Vermächtnisse erhalten und wie hoch dieselben ausfallen, dürfte auch der hauptsächliche Grund dafür zu sehen sein, dass in der Schweiz keine Nachlasssteuern erhoben werden, wenn von der besonderen Ausgestaltung der Nachlasssteuer im Kanton Graubünden und der erwähnten Nachlassgebühr im Kanton Solothurn abgesehen wird.

Zu Frage 2:

Im Budget 2009 werden die Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer mit 186,5 Mio. Franken ausgewiesen. Gemäss dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2010–2013 vom September 2009 (S. 234) betragen die geschätzten Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer in den Planungsjahren 2010–2013:

- 2010: 170,4 Mio. Franken
- 2011: 160,4 Mio. Franken
- 2012: 170,4 Mio. Franken
- 2013: 180,4 Mio. Franken.

Zu Frage 3:

Die kantonalen und kommunalen Steuern werden in allen Kantonen im weit überwiegenden Masse als direkte Steuern, in erster Linie als Einkommens- und Vermögenssteuern von den natürlichen und als Ge-

winn- und Kapitalsteuern von den juristischen Personen, erhoben. Auch in den anderen Kantonen, in denen, wie im Kanton Zürich, Erbschafts- und Schenkungssteuern erhoben werden, kommt diesen, im Vergleich zu den erwähnten direkten Steuern, nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Im Weiteren trifft es zu, dass im Kanton Zürich die Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer zurückgegangen sind, nachdem auf den 1. Januar 2000 hin die Nachkommen von dieser Steuer befreit wurden. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Nachkommen wie erwähnt inzwischen nur noch in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Neuenburg und Waadt einer Erbschafts- und Schenkungssteuer unterliegen.

Zu Fragen 4 bis 6:

Das kantonale Steueramt hat keine Möglichkeit, aufgrund von abrufbaren Daten die Summe aller Nachlässe zu ermitteln, die aktuell in einem Jahr hinterlassen bzw. vererbt werden, geschweige denn Aussagen zu machen, wie sich diese auf die einzelnen Nachlassstufen verteilen. In den einzelnen Fällen, in denen keine Erbschaftssteuern anfallen, erfolgen zudem auch keine weiteren Berechnungen zur Höhe des Nachlasses.

Es kann jedoch auf den im Jahr 2007 in Buchform erschienenen Bericht zu einer vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Studie des «Büro Bass» in Bern hingewiesen werden (Heidi Stutz, Tobias Bauer, Susanne Schmutz, Erben in der Schweiz, Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen, Zürich/Chur 2007). In diesem Bericht werden auch Angaben über die im Kanton Zürich anfallenden Vererbungs- bzw. Nachlasssummen gemacht. Diese Angaben beruhen wesentlich auf Daten, die – unter grossem Aufwand – aus Akten der früheren Abteilung Erbschafts- und Schenkungssteuer gewonnen wurden. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass diese Angaben die Jahre 1997 bis 1999 bzw. die in diesen Jahren stattgefundenen Erbgänge betreffen und somit weit in die Vergangenheit zurückgehen. Um zu neuen Aussagen oder gar zu solchen zu gelangen, welche die künftige Entwicklung betreffen, wäre der erneute Beizug von Experten bzw. eine weitere Studie notwendig.

Gemäss abschliessendem Bericht zur Studie des «Büro Bass» beträgt die jährliche Summe aller im Kanton Zürich vererbten Nachlässe – bzw. die gesamte Vererbungssumme – in den Jahren 1997 bis 1999 im Durchschnitt schätzungsweise 6,68 Mrd. Franken; nach einer anderen Berechnungsmethode wurde sie, ebenfalls für die Jahre 1997 bis 1999, im jährlichen Durchschnitt auf 7,3 Mrd. Franken geschätzt (abschliessender Bericht in Buchform, S. 128).

Wenn von einer durchschnittlichen jährlichen Vererbungs- bzw. Nachlasssumme in den Jahren 1997 bis 1999 von 6,68 Mrd. Franken ausgegangen und zudem für die Beträge sowie die Erblasserinnen oder Erblasser, die auf die einzelnen Nachlassstufen entfallen, auf weitere Angaben abgestellt wird, die den «Materialien zum NFP-Projekt, <Erben in der Schweiz>», März 2007 (S. 13; www.buerobass.ch), entnommen werden können, so ergäben sich, bei einer Nachlasssteuer von 10%, im jährlichen Durchschnitt schätzungsweise folgende Steuereinnahmen:

- bei einem Freibetrag von 0,2 Mio. Franken: 439,3 Mio. Franken
- bei einem Freibetrag von 0,5 Mio. Franken: 356,4 Mio. Franken
- und bei einem Freibetrag von 1 Mio. Franken: 283,8 Mio. Franken.

Dazu kann auf die nachstehende Tabelle verwiesen werden:

Geschätzte Einnahmen aus einer Nachlasssteuer von 10%

Nachlassstufen in Tausend Fr.	Beträge pro Nachlassstufe in % geschätzt	Beträge pro Nachlassstufe in Tausend Fr. geschätzt	Zahl der Erblassenden pro Nachlassstufe geschätzt	Einnahmen aus einer Nachlasssteuer von 10% pro Nachlassstufe in Tausend Fr.		
				Bei einem Freibetrag von Fr. 200 000	Bei einem Freibetrag von Fr. 500 000	Bei einem Freibetrag von 1 Mio. Franken
0–199	4,30	287 000	6 210	0	0	0
200–499	10,15	678 000	1 988	22 400	0	0
500–999	14,01	936 000	1 289	54 300	23 300	0
1000–4999	31,66	2 115 000	1 058	152 300	126 900	84 600
5000+	39,88	2 664 000	174	210 300	206 200	199 200
Summen	100,00	6 680 000	10 719	439 300	356 400	283 800

Bei der Schätzung der Einnahmen aus einer Nachlasssteuer von 10% wurde versucht, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Nachlasssteuer wegen des Verbotes der interkantonalen Doppelbesteuerung nicht auf ausserhalb des Kantons liegende Liegenschaften oder Betriebsstätten erhoben werden kann. Zu diesem Zwecke wurden die Einnahmen pauschal um 20% gekürzt.

Im Übrigen beruhen die Zahlen der vorstehenden Tabelle auf Daten aus der erwähnten Studie des «Büro Bass» und betreffen die Jahre 1997 und 1999. Angaben zu den nachfolgenden oder künftigen Jahren sind mangels entsprechender Grundlagen nicht möglich.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi