

Sitzung vom 18. September 2013

**1026. Anfrage (Gefahr für Familienunternehmen
durch Erbschaftssteuerinitiative)**

Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, sowie die Kantonsräte Martin Arnold, Oberrieden, und Beat Walti, Zollikon, haben am 19. August 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Der Grossteil der Unternehmen in der Schweiz sind KMU. Inhaber vieler dieser Betriebe sind Privatpersonen, deren Vermögen in der Firma gebunden ist. Mit der Abschaffung der kantonalen Erbschaftssteuer für direkte Nachkommen im Kanton Zürich hat sich die Nachfolgeregelung für solche Unternehmen wesentlich vereinfacht, weil die Firmen mit der vollen Substanz auf die Erben übertragen werden können.

Die im März 2013 eingereichte eidgenössische Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)» verlangt nun u. a., dass Erbschaften über 2 Mio. Franken in der ganzen Schweiz mit einem Steuersatz von 20 Prozent besteuert werden. Lediglich Ehepartnerinnen und Ehepartner sollen von der Steuer befreit werden, nicht jedoch die direkten Nachkommen. Damit hat die Initiative ganz konkret auch Auswirkungen auf Nachfolgeregelungen in Familienunternehmen. Die Initianten sehen dies allerdings anders. Gemäss ihnen Sorge die Ansetzung des «hohen Freibetrags» (2 Mio. Franken) dafür, «dass der Mittelstand nicht belastet wird». Zudem sollen für die Vererbung von Unternehmen erleichterte Bedingungen gelten.

Die Einschätzung der Initianten, dass der Mittelstand nicht betroffen sei, kann indessen nicht geteilt werden. Gerade in anlageintensiven Branchen kann der Wert eines KMU schnell um einiges höher sein, zudem sollen Erleichterungen erst gewährt werden, wenn eine Weiterführung der Unternehmung für zehn Jahre eingehalten wird. Die Ausgestaltung nicht näher definierter erleichterter Bedingungen ist zudem noch offen und dadurch eine planerische Sicherheit für Firmeninhaber nicht gegeben.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat das Vorhaben, mit der Einführung einer nationalen Erbschaftssteuer Nachfolgeregelungen in Unternehmen wieder durch fiskalische Hürden zu erschweren oder gar zu gefährden?

2. Wie gross ist die Anzahl der potentiell betroffenen Unternehmen im Kanton Zürich (alle Rechtsformen)?
3. Wie viele dieser Unternehmen haben einen Verkehrswert über 2 Mio. Franken, einen solchen über 5 Mio. Franken und einen solchen über 10 Mio. Franken?
4. Ist der Regierungsrat bereit, sich angesichts der von der Erbschaftssteuerinitiative ausgehenden Gefährdung von Arbeitsplätzen im Kanton Zürich in aller Deutlichkeit gegen diese Initiative auszusprechen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Regine Sauter, Zürich, Martin Arnold, Oberrieden, und Beat Walti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Am 15. Februar 2013 ist die eidgenössische Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)» eingereicht worden. Die Initiative, die gemäss Verfügung der Bundeskanzlei vom 13. März 2013 zustande gekommen ist, sieht unter anderem folgenden neuen Artikel in der Bundesverfassung (BV, SR 101) vor (Art. 129a E-BV):

«¹Der Bund erhebt eine Erbschafts- und Schenkungssteuer. Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Zwei Drittel des Ertrages erhält der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung, ein Drittel verbleibt den Kantonen.

²Die Erbschaftssteuer wird auf dem Nachlass von natürlichen Personen erhoben, die ihren Wohnsitz im Zeitpunkt des Todes in der Schweiz hatten oder bei denen der Erbgang in der Schweiz eröffnet worden ist. Die Schenkungssteuer wird beim Schenker oder bei der Schenkerin erhoben.

³Der Steuersatz beträgt 20 Prozent. Nicht besteuert werden:

- a. ein einmaliger Freibetrag von 2 Millionen Franken auf der Summe des Nachlasses und aller steuerpflichtigen Schenkungen;
- b. die Teile des Nachlasses und die Schenkungen, die dem Ehegatten, der Ehegattin, dem registrierten Partner oder der registrierten Partnerin zugewendet werden;
- c. die Teile des Nachlasses und die Schenkungen, die einer von der Steuer befreiten juristischen Person zugewendet werden;
- d. Geschenke von höchstens 20000 Franken pro Jahr und beschenkte Person.

⁴Der Bundesrat passt die Beträge periodisch der Teuerung an.

⁵Gehören Unternehmen oder Landwirtschaftsbetriebe zum Nachlass oder zur Schenkung und werden sie von den Erben, Erbinnen oder Beschenkten mindestens zehn Jahre weitergeführt, so gelten für die Besteuerung besondere Ermässigungen, damit ihr Weiterbestand nicht gefährdet wird und die Arbeitsplätze erhalten bleiben.»

Gemäss den Übergangsbestimmungen der Initiative soll Art. 129a E-BV – zusammen mit einer weiteren neuen Bestimmung in Art. 112 Abs. 3 Bst. a^{bis} E-BV – am 1. Januar des zweiten Jahres nach ihrer Annahme als direkt anwendbares Recht in Kraft treten. Auf den gleichen Zeitpunkt sollen die kantonalen Erlasse über die Erbschafts- und Schenkungssteuer aufgehoben werden. Schenkungen sollen rückwirkend ab 2012 dem Nachlass zugerechnet werden (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 E-BV).

Weiter wird in den Übergangsbestimmungen vorgesehen, dass der Bundesrat die Ausführungsvorschriften für die Zeit bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes erlässt. Dabei hat dieser bei Unternehmen folgende Vorgabe zu beachten (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 Bst. c E-BV):

«Bei Unternehmen wird die Ermässigung nach Artikel 129a Absatz 5 durchgeführt, indem auf dem Gesamtwert der Unternehmen ein Freibetrag gewährt und der Steuersatz auf dem Restbetrag reduziert wird. Ausserdem kann für höchstens zehn Jahre eine Ratenzahlung bewilligt werden.»

Zu Fragen 1 und 4:

Der Regierungsrat teilt die Meinung, dass mit der Initiative die Vererbung von Unternehmen erschwert werden kann. Heute sind die Nachkommen in den allermeisten Kantonen, so auch im Kanton Zürich, von jeder Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit. Ist jedoch eine Erbschafts- und Schenkungssteuer zu erheben, wie in der Initiative vorgesehen, so kann dies zu Schwierigkeiten führen, wenn ein Unternehmen über Schenkung oder Erbgang auf Nachkommen übertragen werden soll, jedenfalls dann, wenn der Wert des Unternehmens die vorgesehenen Freibeträge bei Nachkommen (Art. 129a Abs. 3 Bst. a E-BV) sowie bei Unternehmen (Art. 129a Abs. 5 und Art. 197 Ziff. 9 Bst. c E-BV) wesentlich übersteigt und – über das Unternehmen hinaus – keine weiteren Mittel zur Bezahlung der Steuer vorhanden sind. Die Voraussetzung für die Ermässigung bei einem Unternehmen, dass dieses noch während mindestens zehn Jahren weitergeführt werden muss (Art. 129a Abs. 5 E-BV), ist ebenfalls einschränkend.

Die Initiative ist jedoch schon aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen. Sie stellt einen Eingriff in die Steuerhoheit und das Steuersubstrat der Kantone dar. In diesem Zusammenhang kann auch auf die Stellungnahme des Regierungsrates zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 351a/2010 betreffend Standesinitiative für die Schaffung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer verwiesen werden. Schon in dieser Stellungnahme, wiedergegeben im Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 23. Oktober 2012 zur parlamentarischen Initiative (Abl 2012-11-01), lehnte der Regierungsrat eine solche Steuer des Bundes grundsätzlich ab, weil sie mit einer Verlagerung von Steuersubstrat auf den Bund und einer Einschränkung der kantonalen Steuerautonomie verbunden wäre.

Weiter weist die vorliegende Volksinitiative zahlreiche rechtliche Mängel auf. Insbesondere dürfte die Übergangsregelung, wonach Schenkungen rückwirkend schon ab 1. Januar 2012 dem Nachlass zugerechnet werden, gegen das bei Steuergesetzen zu beachtende Rückwirkungsverbot verstossen. Dieses wird in Lehre und Rechtsprechung aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit, dem Vertrauensschutz sowie dem Rechtsgleichheitsgebot hergeleitet. Weiter steht die Initiative auch im Widerspruch zum – ebenfalls in der Bundesverfassung vorgesehenen – Grundsatz der Einheit der Materie, indem sie gleichzeitig die Einführung einer neuen Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene, die Aufhebung der kantonalen Zuständigkeit zur Erhebung von Steuern auf Schenkungen und Erbschaften und eine Anpassung der Finanzierungsregeln der AHV verlangt. Damit stellt sich aber die Grundsatzfrage, ob und inwieweit die Initiative überhaupt gültig ist. Die Botschaft des Bundesrates ist allerdings noch nicht veröffentlicht worden.

Zudem ist eine Zweckbindung von Steuereinnahmen zugunsten der AHV, wie in der Initiative vorgesehen, finanzpolitisch unangebracht. Die Steuereinnahmen würden zugunsten der AHV gebunden, ohne dass gleichzeitig über die gesamte Finanzierung und die Leistungen der AHV gesprochen würde. Bei Annahme der Initiative 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 Leistungen der AHV erhöhten. Die grundsätzlichen Herausforderungen der AHV werden jedenfalls durch einen Beitrag aus einer Bundeserbschaftssteuer nicht gelöst.

Aus all diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)» ab. Im Übrigen hat sich auch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren «entschieden» gegen die Initiative ausgesprochen (Medienmitteilung vom 17. Mai 2013 auf www.fdk-cdf.ch).

Zu Fragen 2 und 3:

Verlässliche statistische Grundlagen über die Zahl von Unternehmen, einschliesslich massgeblicher Beteiligungen an Unternehmen in Form von juristischen Personen, die etwa in einem bestimmten Jahr vererbt oder verschenkt werden, fehlen. Aussagen über die von der Initiative potenziell betroffenen Unternehmen, geschweige denn solche für bestimmte Kategorien von Unternehmen, sind daher nicht möglich.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi