

Regierungsratsbeschluss

vom 31. Mai 2011

Nr. 2011/1150

KR.Nr. A 200/2010 (FD)

Auftrag Fraktion Grüne: Standesinitiative für die Schaffung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer (15.12.2010); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut einzureichen:

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 angepasst.
 - 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 Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen sowie der Beiträge der selbständig Erwerbenden für die AHV verwendet

2. Begründung

Seit 40 Jahren hat sich der Reichtum in der Schweiz immer mehr konzentriert: ob je nach Berechnung 3% der Steuerpflichtigen über 97% des Vermögens oder weniger als 10% über mehr als 90% des Vermögens verfügen ist nicht so wichtig. Entscheidend ist die Entwicklung und die Grössenordnung der ungleichen Verteilung an sich; diese wird mittelfristig zu einem staatspolitischen Problem und bedroht unsere sozialen Institutionen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Der Kanton Solothurn ist kein Kanton mit einer extremen Reichtumskonzentration. Trotzdem verfügen auch bei uns 75% der Steuerpflichtigen über kein steuerbares Vermögen. Im Jahre 2008 besaßen 9,8% der Steuerpflichtigen 90,2% des Gesamtvermögens, beziehungsweise 1,6% der Steuerpflichtigen 58% des Gesamtvermögens (Angaben Steueramt).

Der Kanton Solothurn hatte schon 1848 die Erbschaftssteuer für direkte Nachkommen aufgehoben. Im Jahre 1995 führte er als einziger Kanton kumulativ zur Erbschaftssteuer (für nicht direkt Erbschaftsberechtigte) eine Nachlasssteuer ein, welche auf das gesamte hinterlassene, nicht auf-

geteilte Vermögen eines Verstorbenen erhoben wird. Damit erhöhte sich das Steuereinkommen minim. Trotzdem hat sich die gesamte Erbschafts-, Nachlass- und Schenkungssteuer in den letzten Jahren lediglich bei 2 bis 3% des Gesamtertrages der direkten Staatssteuer eingependelt (2007 und 2008: 2,4%; 2009: 2,2%). Da ein Grossteil der Erbschaften an die Kinder geht, wird die Einführung einer Erbschaftssteuer für direkte Nachkommen den Gesamtsteuerertrag merklich erhöhen.

Eine Erbschafts- und Schenkungssteuer ist eine gerechte Steuer: Erben ist keine Leistung, die Erbschaft ist ein Geschenk. Die hier vorgeschlagene Ausgestaltung nimmt Ehegatt/inn/en und eingetragene PartnerInnen ebenfalls von der Besteuerung aus. Ein hoher Freibetrag für direkte Nachkommen schont zudem mittelständische Vermögen, die im Verlauf einer Erwerbskarriere erarbeitet wurden und führt zur Besteuerung ausschliesslich hoher Erbschafts- und Schenkungsbeträge.

Wissenschaftliche Studien belegen (wie z.B. Marius Brühlhart und Raphael Parchet, „Alleged tax competition – the mysterious death of inheritance taxes in Switzerland“, Lausanne Faculté des Hautes Etudes Commerciales HEC, Juni 2010), dass im Bereich der Erbschaftssteuern die Betroffenen kaum mit Abwanderung reagieren. Von Seiten der Kantone sind diesbezüglich ohnehin kaum Befürchtungen bezüglich Verlust von Steuersubstrat durch die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungstaxe auf nationaler Ebene zu befürchten.

Vom konservativ geschätzten Ertragsvolumen von jährlich 5,2 Mrd. Franken der vorgeschlagenen eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer auf nationaler Ebene sollen 75% zur Senkung der AHV-Beiträge verwendet werden und damit rund 10% der Gesamteinnahmen der AHV finanziert werden. Damit werden zwei Ziele erreicht: eine Stärkung der Solidarität zwischen den Generationen (und mittelbar innerhalb der älteren und ältesten Generation) sowie eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft durch eine Senkung der Lohnnebenkosten und dies sowohl arbeitgeber- wie arbeitnehmerseitig.

Die Beteiligung der Kantone am Ertrag mit 25% ersetzt den Wegfall der aktuellen kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern. Diese machte 2008 im Kanton Solothurn insgesamt 16,7 Millionen Franken aus (2009: 18,9 Mio. Fr.). Mit einem vorsichtig geschätzten Ertrag von rund 100 – 120 Millionen Franken der neu vorgeschlagenen Erbschafts- und Schenkungssteuer auf der Grundlage der Steuerdaten des Jahres 2008 bleiben rund zwischen 25 und 30 Millionen Franken beim Kanton. Der Mehrertrag der vorgeschlagenen eidg. Erbschafts- und Schenkungssteuer ermöglicht deshalb auch dem Kanton grösseren finanzpolitischen Spielraum, indem er u.a. mithilft die Reduktion der Steuereinnahmen durch die 2. Unternehmensteuerreform zu kompensieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines zu Erbschafts- und Schenkungssteuern

Die Kantone sind gemäss Art. 3 der Bundesverfassung (BV) souverän, soweit ihre Souveränität durch die BV nicht beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Diese staatliche Souveränität umfasst auch die Hoheit, Steuern zu erheben. Nach geltendem Verfassungsrecht verfügt der Bund über kein Recht, Erbschaftssteuern zu verlangen, so dass diese Kompetenz ausschliesslich den Kantonen zusteht. Der Kanton Solothurn erhebt gestützt auf Art. 132 Abs. 1 lit. g und k der Kantonsverfassung (KV) Erbschaftssteuern in der Form der Erbschaftssteuer und der Nachlastaxe sowie eine Schenkungssteuer.

Die Nachlastaxe löste 1986 bei der Totalrevision der Steuergesetzgebung die vorherige Pro-millegebühr ab. Sie wird auf dem reinen Nachlass, nach Vornahme der güterrechtlichen Auseinandersetzung, von den Erben erhoben (§§ 217 ff. des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern; BGS 614.11., StG). Das Vermögen des Verstorbenen wird damit ein letztes Mal als Ganzes, ungeachtet wem es zukommt, einer Steuer unterworfen. Sie beträgt, abhängig von der Hö-

he des Nachlasses, zwischen 8 ‰ und 12 ‰, wobei der Maximalsatz ab einem Nachlass von 2 Mio. Franken gilt.

Die Vermögensübergänge zufolge Todes unterliegen zudem der Erbschaftssteuer. Steuerpflichtig sind die Empfänger von erbrechtlichen Zuwendungen. Die Steuerbelastung ist abhängig vom Verwandtschafts- oder sonstigen Beziehungsverhältnis der Begünstigten zum Erblasser. Die Pflichtigen sind in fünf Steuerklassen eingeteilt; die Steuerbelastung beträgt in Klasse 1 zwischen 2 ‰ und 5 ‰, in Klasse 5 zwischen 12 ‰ und 30 ‰. Von der Steuerpflicht befreit sind Ehegatten, eingetragene Partner und Partnerinnen, Nachkommen und juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, sowie – neu ab 2011 – die Eltern. Ehegatten werden seit 1986 nicht mehr besteuert, Nachkommen sind befreit, seit der Kanton Solothurn Erbschaftssteuern erhebt (1835). Die Schenkungssteuer wurde 1986 neu eingeführt; Steuersätze und Steuerbefreiungen stimmen mit der Erbschaftssteuer überein.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuern brachten in den vergangenen 10 Jahren einen durchschnittlichen Ertrag von rund 20 Mio. Franken ein, allerdings mit erheblichen Schwankungen (Nachlasssteuer im Mittel: 5.2 Mio., Erbschaftssteuer: 14.0 Mio., Schenkungssteuer: 0.8 Mio.).

Mit Ausnahme des Kantons Schwyz erheben sämtliche Kantone Erbschafts- und Schenkungssteuern. Ehegatten sind in allen Kantonen befreit, Nachkommen nur in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Waadt und Neuenburg nicht. Ausser Solothurn erhebt noch Graubünden eine Nachlasssteuer, wo die Gemeinden zusätzlich eine Erbschaftssteuer beziehen.

3.2 Beurteilung

Traditionsgemäss steht das Substrat aus der Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen den Kantonen zu. Ohne zwingenden Grund ist daran nichts zu ändern, ansonsten die Kantone keinen oder nur noch einen untergeordneten Einfluss auf die Ausgestaltung dieser Steuern nehmen können und ihnen auch der daraus fliessende Ertrag entzogen würde.

Einen solchen zwingenden Grund liefert die im Auftrag für eine Standesinitiative vorgeschlagene eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer in keiner Weise, umso mehr als sie zahlreiche, gewichtige Mängel aufweist. So sieht der Vorschlag einen recht hohen Einheitssteuersatz von 25 ‰ vor, der unabhängig von der Höhe des Erbteils oder Vermächtnisses und unabhängig vom Verwandtschaftsgrad oder anderweitigen Beziehungsnähe zum Verstorbenen gelten soll. Die einzige Differenzierung diesbezüglich soll darin bestehen, dass Ehegatten weiterhin von der Steuer befreit sind und Nachkommen ein Freibetrag zugestanden wird. Eine solche Besteuerung wird überall dort Probleme verursachen, wo die vererbten Vermögen aus Sachwerten bestehen und die liquiden Mittel zur Bezahlung der Steuern fehlen, namentlich bei der Übertragung von Familienunternehmen. Hier wird auch der vorgeschlagene Freibetrag von 1 Mio. Franken längst nicht immer vermeiden, dass der oder die übernehmenden Unternehmer-Erben und das geerbte Unternehmen vor erhebliche Liquiditätsprobleme gestellt werden, vor allem wenn noch Miterben abgefunden werden müssen. Bei einer eidgenössischen Steuer besteht zweifellos kein Risiko der Abwanderung in andere Kantone. Hingegen sollte die Gefahr des Wegzugs ins Ausland sowie die geringere Attraktivität der Schweiz für vermögende Personen nicht vernachlässigt werden. Denn hauptsächlich betroffen wären Personen mit sehr grossen Vermögen, die erfahrungsgemäss ausgesprochen mobil sind. Obwohl weiterhin die Kantone für die Veranlagung und den Bezug der Erbschaftssteuer zuständig sein sollen und folglich für den Vollzug auf die vorhandene Infrastruktur abgestellt werden kann, wird der Vorschlag den administrativen Aufwand massiv erhöhen. Ursache dafür ist der Aufschub der Besteuerung von Schenkungen an Nachkommen bis zum Erbfall. Dafür muss ein eidgenössisches Schenkungsregister aufgebaut werden, mit dem Schenkungen möglicherweise während Jahrzehnten zu überwachen wären.

Schliesslich ist von der vorgeschlagenen Steuer längst nicht der Ertrag zu erwarten, den der Vorstoss annimmt. Wie vorne ausgeführt, bringt die Nachlasssteuer, die keine Steuerbefreiung kennt, jährlich etwas mehr als 5 Mio. Franken ein. Bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 10 ‰

werden im Kanton also Nachlässe von insgesamt rund 500 Mio. Franken jährlich vererbt. Um mit einem Steuersatz von 25 % zu einem gemäss Begründung des Auftrags „vorsichtig geschätzten“ Gesamtertrag von 100 bis 120 Mio. Franken zu gelangen, wären folglich Steuerbefreiungen für Ehegatten und gemeinnützige Institutionen sowie Freibeträge für Nachkommen – entgegen dem Vorschlag – nahezu ausgeschlossen. Bei der Schätzung des möglichen Ertrages ist zu beachten, dass nach geltendem Recht etwa ein Viertel des gesamten Nachlasssubstrates mit der Erbschaftssteuer erfasst wird. Der grosse Rest fällt an steuerbefreite Personen und Institutionen, die mit Ausnahme der Nachkommen ebenfalls von der Steuer befreit sein sollen. Diese könnten allerdings einen Freibetrag von je 1 Mio. Franken geltend machen. Da im Kanton Solothurn nur 2 % der Steuerpflichtigen über ein Reinvermögen von mehr als 1 Mio. Franken verfügen, die zusammen rund 54 % der gesamten Vermögenswerte besitzen (Eidg. Steuerverwaltung, Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 2007, Bern 2010, S. 25), steht nur bei diesen eine Besteuerung der Nachkommen überhaupt zur Diskussion. Mit dem Abzug des Freibetrages reduziert sich hier das Substrat noch einmal erheblich. Realistisch geschätzt könnte die vorgeschlagene eidg. Erbschaftssteuer einen jährlichen Ertrag von 50 bis 60 Mio. Franken einbringen. Das entspricht der Hälfte des Betrages, von dem die Auftragsbegründung ausgeht. Bei einem Kantonsanteil von 25 % gemäss Vorschlag würde dem Kanton ein Drittel weniger an Erbschafts- und Schenkungssteuern verbleiben, als er nach geltendem Recht erhebt. In gleicher Weise dürfte auch der Ertrag zugunsten der AHV weit geringer ausfallen als von den Auftraggebern erhofft.

3.3 Ergebnis

Aus all diesen Gründen lehnen wir den Auftrag, eine Standesinitiative zur Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer einzureichen, entschieden ab. Hinzu kommt, dass eine solche Initiative in den Eidgenössischen Räten ohnehin chancenlos wäre, nachdem diese in den letzten Jahren zahlreiche ähnliche Vorstösse klar abgelehnt haben, zuletzt vor zwei Jahren eine Parlamentarische Initiative von Nationalrätin Ursula Wyss. Schliesslich ist seit einiger Zeit eine nahezu gleich lautende Volksinitiative geplant, aber noch nicht definitiv lanciert. Sofern diese zustande kommt, wird wenigstens erreicht, dass das Volk darüber befinden kann, was bei Standesinitiativen, auch wenn sie im Multipack eingereicht werden (vgl. die identischen Vorstösse in den Parlamenten der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Basel-Stadt und St. Gallen), nicht sicher gestellt ist.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement

Steueramt (20)

Amt für Finanzen

Finanzkontrolle

Steuerverwaltungen der Nordwestschweizer Kantone (5, Versand durch Steueramt)

Eidg. Steuerverwaltung, Abteilung Grundlagen, Eigerstrasse 65, 3003 Bern

Aktuarin Finanzkommission

Ratsleitung

Traktandenliste Kantonsrat