

Antrag des Regierungsrates vom 31. Oktober 2007

4447

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
zur Einreichung einer Standesinitiative
«Steuersystem-Reform EasySwissTax»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 31. Oktober 2007,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur kantonalen Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative «Steuersystem-Reform EasySwissTax» wird die Standesinitiative eingereicht.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Es ist eine Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung einzureichen mit dem Ziel, die eidgenössische Steuergesetzgebung und allfällige Verfassungsartikel so zu revidieren, damit die Besteuerung von natürlichen Personen grundlegend vereinfacht werden kann. Insbesondere sollen Gemeinden und Kantone bei der Einkommensbesteuerung individuelle Einheitssteuertarife und fixe Einheitsabzüge einführen sowie heutige Vermögens- und Ertragsbesteuerungen durch eine Soll-Kapitalrendite-Besteuerung ersetzen.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

«Die Besteuerung von natürlichen Personen hat auf Grund der ständig zunehmenden Ausnahmeregelungen für die Steuerzahler, aber auch für die Verwaltung einen überdurchschnittlichen Aufwand erreicht. Die bald undurchschaubare Komplexität im heutigen Steuersystem verunmöglicht es der Politik geradezu, eine den Steuerklassen bedürfnisgerechte und somit zielorientierte Steuerstrategie umzusetzen. Ständig wachsende Begehrlichkeiten führen vermehrt zu Umverteilungen. Vor allem werden damit Ungerechtigkeiten zwischen den einzelnen Steuerklassen geschürt und der leistungswillige Mittelstand bestraft. Auch erweisen sich themenbezogene Steuerbegünstigungen im heutigen Steuersystem als kostspielige «Giesskannen-Verteilungen». Ebenso sind heute keine Leistungsanreize vorhanden. Grossflächig ist ein schonungsloser Steuerwettbewerb ausgebrochen. Verschiedene Kantone haben diesbezüglich Steuergesetz-Revisionen in Angriff genommen. Ebenso führt das benachbarte Ausland über Steuerreformen Entlastungen ein. Unser heutiges System verhindert eine vernünftige Steuerkonkurrenzfähigkeit.

Nach den Initianten soll eine vereinfachte Steuergesetzgebung mehr Rechtssicherheit geben, Massnahmen zur höheren Steuerkonkurrenzfähigkeit erleichtern und einen wirtschaftsfeindlichen Überaufwand bei Verwaltung, Privaten sowie Drittbeteiligten (KMU, Finanzsektor, Immobiliensektor usw.) abbauen. Jeder bestehende, aber auch jeder neue Steuerzahler könnte davon profitieren. Eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes, das Stopfen von Steuerschlupflöchern, der bedürfnisgerechte Einsatz von Steuerbegünstigungen, der Einsatz von Leistungsanreizen, das Fördern von Renditekapital und die Berücksichtigung unserer Gesellschaftsentwicklung sollten der Staatskasse letztlich einen Positivsaldo erzeugen. Damit könnten mindestens im Rahmen dieser möglichen Staatsrechnungs-Verbesserungen die natürlichen Personen steuerlich entlastet werden. Ein neues Steuersystem nach den Vorstellungen der Initianten könnte auch ein Anschub für mehr Produktivität sein. Eine Produktivitätssteigerung bedeutet letztlich mehr Wachstum, und nur dieses wird unseren künftigen Wohlstand und unsere Sozialinstitutionen sichern.

Deshalb wünschen die Unterzeichnenden eine Änderung der Steuergesetze auf kantonaler und auf eidgenössischer Ebene, welche eine Vereinfachung bei der Besteuerung von natürlichen Personen bringt.»

Weisung

1. Formelles

Am 4. April 2007 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur kantonalen Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative «Steuersystem-Reform EasySwissTax» eingereicht. Mit Verfügung vom 24. Mai 2007 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zu Stande gekommen ist (ABI 2007, 992). Mit Beschluss vom 11. Juli 2007 stellte sodann der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig sei.

2. Gültigkeit und Gegenstand der Volksinitiative

Ziel der einzureichenden Standesinitiative ist eine grundlegende Vereinfachung der direkten Steuern der natürlichen Personen. Zu diesem Zweck soll neben einer Änderung der Bundesverfassung die eidgenössische Steuergesetzgebung entsprechend revidiert werden; im Vordergrund steht dabei das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz [StHG]; SR 642.14).

Die anzustrebende Revision der eidgenössischen Steuergesetzgebung soll sodann «insbesondere» zu folgenden Änderungen bei der Erhebung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden führen:

- Individuelle Einheitssteuertarife: Die bisherige Zusammenveranlagung von verheirateten Personen soll durch eine Individualbesteuerung ersetzt werden.
- Fixe Einheitsabzüge: Bisherige Abzüge, deren Höhe sich nach den tatsächlichen Aufwendungen richtet, wie Abzüge für Gewinnungskosten, aber auch so genannte allgemeine Abzüge sollen durch fixe Abzüge ersetzt werden.
- Soll-Kapitalrendite-Besteuerung: Anstelle der Erfassung der tatsächlichen Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen sowie der bisherigen Vermögenssteuer soll eine Besteuerung nach einer Sollrendite treten.

Mit diesen Änderungen soll das eine Ziel der einzureichenden Standesinitiative verfolgt werden, nämlich eine grundlegende Vereinfachung der direkten Steuern der natürlichen Personen.

Die Volksinitiative wahrt damit die Einheit der Materie. Sie verstösst weder gegen übergeordnetes Recht noch ist sie offensichtlich undurchführbar. Art. 115 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002

über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz [ParlG]; SR 171.10) sieht ausdrücklich vor, dass jeder Kanton den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfs vorschlagen kann. Die Volksinitiative ist daher als gültig zu beurteilen.

Im Übrigen fällt der Beschluss über die Einreichung einer Standesinitiative in die Zuständigkeit des Kantonsrates (Art. 59 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV]; LS 101). Lehnt dieser jedoch die Einreichung der mit der Volksinitiative verlangten Standesinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ab, so findet die Volksabstimmung ohne Gegenvorschlag innert 30 Monaten und mit Gegenvorschlag innert 36 Monaten nach Einreichung der Volksinitiative statt (Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 2 KV).

Neben der Einreichung der Volksinitiative – d. h. ausserhalb derselben – wurden von Seiten der Initianten auch konkrete Vorschläge für eine EasySwissTax öffentlich gemacht. Was die Abzüge anbelangt, sehen diese Vorschläge unter anderm vor, dass die Steuerpflichtigen in verschiedene Kategorien – Berufstätige, Rentnerinnen und Rentner und Invalide, Unterstützungspflichtige – eingeteilt werden; für diese Kategorien werden Abzüge mit fixen Beträgen vorgeschlagen. Darüber hinaus werden ein Abzug für gemeinnützige Zuwendungen sowie allenfalls ein Abzug für Immobilienunterhaltskosten vorgeschlagen. Zudem wurde, anstelle eines progressiven Einkommenssteuertarifs in bisheriger Form, ein Tarif mit zwei oder drei Stufen zur Diskussion gestellt; für diese Stufen wurden ebenfalls konkrete Beträge und Steuersätze vorgeschlagen. Schliesslich wurden auf Grund dieser Vorschläge auch Modellrechnungen durchgeführt.

Diese konkreten Vorschläge für eine EasySwissTax bilden jedoch nicht Gegenstand der Volksinitiative, weshalb auf sie im Folgenden nicht näher einzugehen ist.

3. Beurteilung der Volksinitiative

3.1 Ausgangspunkt

Das geltende Einkommenssteuerrecht der natürlichen Personen in Kantonen und Bund beruht auf dem so genannten System der Gesamteinkommenssteuer, das auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückgeht. Dieses System liegt auch dem Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes zu Grunde.

Gemäss dem System der Gesamtreineinkommenssteuer werden sämtliche Einkünfte besteuert, die während eines bestimmten Zeitabschnitts einer Person zufließen und die diese ohne Schmälerung ihres Vermögens zur Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse und für ihre laufende Wirtschaft verwenden kann. Ausgenommen bleiben bestimmte, in den Steuergesetzen ausdrücklich als steuerfrei erklärte Einkünfte; sie werden heute, für die Kantone verbindlich, im Steuerharmonisierungsgesetz abschliessend aufgezählt.

Als solche steuerfreien Einkünfte sind unter andern zu erwähnen (Art. 7 Abs. 4 StHG):

- Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen;
- Vermögensanfall infolge Erbschaft, Vermächtnis, Schenkung oder güterrechtlicher Auseinandersetzung;
- Vermögensanfall aus rückkaufsfähiger Kapitalversicherung;
- Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln;
- Leistungen in Erfüllung familienrechtlicher Verpflichtungen, ausgenommen die vom geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Ehegatten erhaltenen Unterhaltsbeiträge sowie die Unterhaltsbeiträge, die ein Elternteil für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder erhält;
- Zahlungen von Genugtuungssummen;
- Einkünfte auf Grund der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

Ausnahmsweise unterliegen bestimmte Einkünfte, wie Kapitalleistungen aus Vorsorgeeinrichtungen, getrennt vom übrigen Einkommen einer privilegierten Besteuerung (Art. 11 Abs. 3 StHG).

Vom Total der Einkünfte können sodann die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen, d. h. die Gewinnungskosten, abgezogen werden, wie z. B. Berufsauslagen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit oder Liegenschaftsunterhaltskosten. Weiter können die so genannten allgemeinen Abzüge geltend gemacht werden. Diese werden wiederum, für die Kantone verbindlich, im Steuerharmonisierungsgesetz abschliessend aufgezählt. Art. 9 Abs. 2 StHG lautet:

«Allgemeine Abzüge sind:

- a. die privaten Schuldzinsen im Umfang des nach Artikel 7 steuerbaren Vermögensertrages und weiterer 50 000 Franken;
- b. die dauernden Lasten sowie 40 Prozent der bezahlten Leibrenten;
- c. die Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrenntlebenden Ehegatten sowie die Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Gewalt stehenden Kinder, nicht jedoch Leistungen in Erfüllung anderer familienrechtlicher Unterhalts- oder Unterstützungspflichten;

- d. die gemäss Gesetz, Statut oder Reglement geleisteten Einlagen, Prämien und Beiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge;
- e. Einlagen, Prämien und Beiträge zum Erwerb von vertraglichen Ansprüchen aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge, bis zu einem bestimmten Betrag;
- f. die Prämien und Beiträge für die Erwerbersatzordnung, die Arbeitslosenversicherung und für die obligatorische Unfallversicherung;
- g. die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Buchstabe f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag, der pauschaliert werden kann;
- h. die Krankheits- und Unfallkosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt und diese einen vom kantonalen Recht bestimmten Selbstbehalt übersteigen;
- h^{bis}. die behinderungsbedingten Kosten des Steuerpflichtigen oder der von ihm unterhaltenen Personen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt;
- i. die freiwilligen Leistungen von Geld und übrigen Vermögenswerten bis zu dem nach kantonalem Recht bestimmten Ausmass an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf ihre öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind (Art. 23 Abs. 1 Bst. f), sowie an Bund, Kantone, Gemeinden und deren Anstalten (Art. 23 Abs. 1 Bst. a-c);
- k. ein Abzug vom Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten erzielt, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag; ein gleichartiger Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten.»

Bei diesen allgemeinen Abzügen geht es um Aufwendungen, die streng genommen der Lebenshaltung bzw. Einkommensverwendung zuzurechnen sind, somit nicht zur Erzielung der Einkünfte getätigt werden; sie werden jedoch aus andern Gründen, wie z. B. aus sozialpolitischen Gründen oder im Zusammenhang mit der Ehepaar- und Familienbesteuerung, zum Abzug zugelassen. Abgesehen davon, dass der Kanton teilweise noch das betragsmässige Ausmass der allgemeinen Abzüge festlegen kann, ist er an das Steuerharmonisierungsgesetz gebunden.

Weiter werden vom Reineinkommen, das dem Total der Einkünfte abzüglich der Gewinnungskosten und allgemeinen Abzüge entspricht, die Sozialabzüge abgerechnet, woraus sich schliesslich das steuerbare Einkommen ergibt. Zu den Sozialabzügen gehören die Kinder- und Unterstützungsabzüge, aber auch die so genannten persönlichen Abzüge, die – sowohl bei den Staats- und Gemeindesteuern als auch bei der direkten Bundessteuer – als Nullstufen in den Einkommenssteuertarif eingebaut sind. Die Sozialabzüge werden funktionell zu den Steuertarifen gerechnet; sie sind letztlich nichts anderes als «Tarifvariationen», die den persönlichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen Rechnung tragen.

Nach dem Gesagten sind die Grundsätze des Einkommenssteuerrechts der Kantone durch das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes vorgegeben. Sache der Kantone bleibt jedoch «die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge» (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 StHG), was als kantonale Tarifautonomie bezeichnet wird. Die verfassungsmässige Grundlage für das Steuerharmonisierungsgesetz findet sich in Art. 129 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101); diese Bestimmungen lauten:

«¹ Der Bund legt Grundsätze fest über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden; er berücksichtigt die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone.

² Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Strafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.»

3.2 Wünschbare Vereinfachung des Einkommenssteuerrechts

Die Auffassung ist heute weit verbreitet, dass das schweizerische Steuerrecht zu kompliziert sei. So hat etwa der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, Bundesrat Hans-Rudolf Merz, schon Anfang 2005 erklärt (NZZ vom 12. Januar 2005):

«Schliesslich hat eine schleichende Entwicklung dazu geführt, dass unser Steuersystem im Zeitablauf immer komplizierter und in seiner Ausgestaltung immer schwerfälliger geworden ist. Es waren in vielen Fällen Gerechtigkeitsvorstellungen, also das Streben nach steuerlicher Gleichbehandlung, die den Gesetzgeber veranlasst haben, nach immer perfekteren Lösungen zu suchen. Das Ergebnis vermag aber nicht mehr zu befriedigen. Gegensteuer zu geben zu Gunsten eines einfacheren Steuersystems, ist ein Gebot der Stunde.»

Diese allgemeinen Feststellungen gelten auch für das schweizerische Einkommenssteuerrecht der natürlichen Personen. Die Komplexität hängt dabei mit der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer, des steuerbaren Einkommens, zusammen. Als Gründe dafür können unter andern erwähnt werden:

- Bei den Einkünften können sich schwierige Abgrenzungsfragen stellen. So sind die steuerfreien gegenüber den steuerbaren Einkünften abzugrenzen, wie z. B. die steuerfreien Kapitalgewinne gegenüber den steuerbaren Vermögenserträgen oder dem steuerbaren Erwerbseinkommen. Ähnliches gilt für die getrennte, privilegierte Besteuerung von bestimmten Einkünften, wie Kapitalleistungen aus Vorsorgeeinrichtungen, die gegenüber den ordentlich zu besteuern den Einkünften abzugrenzen sind.
- Die Abzüge der Gewinnungskosten richten sich nach deren tatsächlicher Höhe. Zwar gibt es für verschiedene Gewinnungskosten Pauschalabzüge, wie bei den Berufsauslagen oder Liegenschaftsunterhaltskosten; diese Pauschalabzüge stehen jedoch unter dem Vorbehalt des Nachweises von höheren tatsächlichen Kosten. Weiter sind die abzugsfähigen Gewinnungskosten gegenüber den nicht abzugsfähigen Lebenshaltungs- oder Anlagekosten abzugrenzen.
- Auch die allgemeinen Abzüge stellen auf die tatsächlichen Aufwendungen ab. Selbst wenn sie teilweise betragsmässig begrenzt sind, können – im zulässigen Ausmass – nur tatsächliche Aufwendungen geltend gemacht werden.

Bei den allgemeinen Abzügen geht es um Aufwendungen, die der Lebenshaltung bzw. Einkommensverwendung zuzurechnen sind. Auch diese Abzüge können zu schwierigen Abgrenzungen führen, wenn – wie z. B. bei den Abzügen für behinderungs- oder krankheitsbedingte Kosten – innerhalb der Lebenshaltung bzw. Einkommensverwendung abzugsfähige gegenüber nicht abzugsfähigen Aufwendungen abzugrenzen sind.

Hinzu kommen Bestrebungen zur Einführung von neuen allgemeinen Abzügen; so kann etwa auf die jüngsten Begehren um Einführung eines Bausparabzugs oder eines Abzugs für Spareinlagen zur Finanzierung künftiger Pflegekosten hingewiesen werden. Unabhängig davon, ob sich solche weiteren Abzüge begründen lassen oder nicht, darf nicht übersehen werden, dass jeder neue Abzug mit einer weiteren Verkomplizierung verbunden ist.

- Weiter ist zu beachten, dass – auch unter dem herrschenden Steuerharmonisierungsgesetz – bei der betragsmässigen Ausgestaltung der allgemeinen Abzüge, aber auch in andern Detailfragen nach wie vor unterschiedliche Lösungen für die Steuern von Kantonen und Bund gelten.
- Heute ist im Einkommenssteuerrecht der Kantone und des Bundes von insgesamt rund 400 Abzügen die Rede.

Von der Kompliziertheit des geltenden Einkommenssteuerrechts sind Steuerpflichtige und Steuerbehörden gleichermaßen betroffen; für beide ergeben sich dadurch zusätzliche Aufwendungen und Kosten. Hinzu kommt: Je komplizierter eine Steuerordnung ist, umso eher ist auch deren rechtsgleiche Umsetzung gefährdet, woraus sich im Ergebnis neue Ungerechtigkeiten ergeben können, selbst wenn die einzelnen Lösungen, für sich betrachtet, noch so überzeugend erscheinen mögen.

Andererseits werden mit verschiedenen Abzügen auch gezielt Verhaltensweisen gefördert. So sollen z. B. mit der Abzugsfähigkeit der beruflichen Weiterbildungskosten die Anstrengungen zum Erhalt und zur Sicherung bzw. zur Verbesserung der beruflichen Stellung unterstützt werden. Mit der angestrebten Vereinfachung sind derartige Anreizsysteme über das Steuerrecht nicht mehr möglich.

Sodann darf nicht übersehen werden, dass Vereinfachungen letztlich nur über vermehrte Schematisierungen, vorab bei den Abzügen, zu erzielen sind. Dabei lässt sich nicht vermeiden, dass solche Lösungen, wie etwa fixe Abzüge, ohne Möglichkeit des Nachweises der tatsächlichen Kosten, in einem Spannungsfeld zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen. Andererseits kann eine rechtsgleiche Umsetzung der Steuerordnung umso eher gewährleistet werden, je einfacher sie ist.

3.3 Richtige Stossrichtung der Standesinitiative

Mit der vorgeschlagenen Standesinitiative soll zunächst einmal verlangt werden, dass die eidgenössische Steuergesetzgebung – in erster Linie das Steuerharmonisierungsgesetz – sowie allfällige Bestimmungen der Bundesverfassung so geändert werden, «dass die Besteuerung der natürlichen Personen grundlegend vereinfacht werden kann».

Der Forderung nach einer Vereinfachung des Einkommenssteuerrechts ist ohne Weiteres zuzustimmen. Grundlegende Vereinfachungen können jedoch – unter dem herrschenden Steuerharmonisierungsgesetz sowie im Hinblick auf die Zuständigkeit des Bundes, die

«Grundsätze ... über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden» festzulegen (Art. 129 Abs. 2 Satz 1 BV) – nur über eine Änderung des einschlägigen Bundesrechts erreicht werden.

Ob solche grundlegenden Vereinfachungen des Einkommenssteuerrechts auch zu einer Änderung der Bundesverfassung führen, kann hier offengelassen werden. Auf keinen Fall könnte aber eine Einschränkung der – in der Bundesverfassung verankerten – Tarifautonomie der Kantone insoweit hingenommen werden (Art. 129 Abs. 2 Satz 2 BV), als dadurch die Zuständigkeit der Kantone, die Höhe ihrer Steuern frei festlegen zu können, in Frage gestellt würde. Diese Kompetenz ist Ausdruck der Souveränität der Kantone (Art. 3 BV).

Ferner können grundlegende Veränderungen in der Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer – wie bei einer echten Flat Rate Tax – auch zu Veränderungen in der Struktur der Steuertarife führen.

Zur Vereinfachung des Einkommenssteuerrechts werden mit der verlangten Standesinitiative vorgeschlagen: Individuelle Einheitssteuertarife (Individualbesteuerung), fixe Einheitsabzüge und Soll-Kapitalrendite-Besteuerung.

3.4 Soll-Kapitalrendite-Besteuerung

Gemäss der verlangten Standesinitiative sollen die «heutigen Vermögens- und Ertragsbesteuerungen» durch eine «Soll-Kapitalrendite-Besteuerung» ersetzt werden. Dies würde bedeuten, dass die Vermögenserträge nicht mehr in ihrer tatsächlichen Höhe der ordentlichen Einkommenssteuer unterlägen; gleichzeitig würde die bisherige Vermögenssteuer abgeschafft. Stattdessen würde auf dem beweglichen und unbeweglichen Vermögen eine Sollrendite berechnet; die Steuer würde auf dem dieser Sollrendite entsprechenden (Soll-)Ertrag erhoben.

Ein solcher Vorschlag ist an sich nicht neu. 2000 hat eine Gruppe von Wirtschafts- und Steuerrechtsprofessoren der Universität St. Gallen – im Rahmen eines umfassenden Vorschlags zu einer neuen Steuerordnung in der Schweiz – für die natürlichen Personen eine duale Einkommenssteuer vorgeschlagen, bei der zwischen Arbeitseinkommen, unter Einschluss von Renten, und Kapitaleinkommen unterschieden wurde. Für Kapitaleinkommen wurde, unter Hinweis auf eine entsprechende Lösung in den Niederlanden, ebenfalls die Besteuerung einer Sollrendite vorgeschlagen. Die wesentlichen Elemente des damaligen Vorschlags können wie folgt zusammengefasst werden (Terenzo Angellini, Lars P. Feld, Heinz Hauser, Gebhard Kirchgässner,

Klaus A. Vallender und Robert Waldburger: Ein neues Steuerrecht für die Schweiz, Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung, Universität St. Gallen, August 2000):

- Arbeitseinkommen und Renten unterliegen weiterhin der normalen Einkommenssteuer, wobei – nach dem Vorbild der Säule 3 a (für die gebundene berufliche Selbstvorsorge) – unter bestimmten Voraussetzungen getätigte Vermögensanlagen bis zu einer bestimmten Höhe abgezogen werden können (so genannte Sparbereinigung). Schuldzinsen können nur abgezogen werden, soweit sie der Erzielung von Erwerbseinkommen dienen.
- Kapitaleinkünfte unterliegen einer gesonderten proportionalen Einkommenssteuer, die auf einer einheitlichen (hypothetischen) Sollrendite erhoben wird. Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung von Liegenschaften unterliegen ebenfalls dieser gesonderten Steuer. Bei der Ermittlung des Kapitalvermögens für die Berechnung der Normaldividende werden die Schulden berücksichtigt. Mit der Normalrendite werden Zins- und Dividendeneinkommen, aber auch Kapitalgewinne einheitlich erfasst. Für Kleinsparer sowie für im eigenen Betrieb gebundenes Kapital werden Freibeträge gewährt.
- Für selbst genutzte Immobilien wird entweder mit der normalen Einkommenssteuer ein Eigenmietwert – unter gleichzeitigem Abzug von Unterhaltskosten und Schuldzinsen – erfasst, oder es wird – unter gleichzeitigem Wegfall dieser Abzüge – auf eine Besteuerung des Eigenmietwertes verzichtet.

Zu einer solchen Soll-Kapitalrendite-Besteuerung können verschiedene Bedenken vorgebracht werden. Vorab kann eingewendet werden, dass die tatsächliche Rendite von den konkreten Vermögensanlagen abhängt und dass es auch ertragsloses Vermögen gibt. Weiter darf nicht übersehen werden, dass bei einer Normalrendite-Besteuerung – im Ergebnis – auch realisierte und unrealisierte Kapitalgewinne erfasst werden. Nach dem geltenden Steuerrecht werden jedoch im Privatvermögen nur realisierte Kapitalgewinne auf unbeweglichem Vermögen – mit der gesonderten Grundstückgewinnsteuer – erfasst; Gewinne auf dem beweglichen Privatvermögen bleiben dagegen steuerfrei.

Offen bleibt zudem, nach welchen Kriterien – und in welchem Verfahren – eine solche Sollrendite festzulegen ist. Wird sie zu tief festgelegt, besteht die Gefahr, dass tatsächliche Erträge unbesteuert bleiben. Bei einer zu hohen Rendite werden jedoch Einkünfte erfasst, die unter Umständen gar nie erzielt werden. Die Höhe einer Sollrendite wird immer zu Diskussionen Anlass geben, was sich negativ auf die Akzeptanz einer solchen Besteuerung auswirken kann. Weiter fragt sich, ob

der ermittelte Sollertrag zusammen mit dem übrigen Einkommen, vorab dem Erwerbseinkommen, zu erfassen oder ob, wie nach dem Vorschlag der St. Galler Gruppe, eine gesonderte Besteuerung vorzunehmen wäre.

Ebenfalls offen bleibt, ob neben einer Soll-Kapitalrendite-Besteuerung die Verrechnungssteuer beibehalten werden kann. Immerhin kann erwähnt werden, dass gemäss damaligem Vorschlag der St. Galler Gruppe auf Zins- und Dividendeneinkünfte weiterhin die Verrechnungssteuer zu erheben gewesen wäre, die bei ordnungsgemässer Versteuerung der geschuldeten Normertragssteuer angerechnet worden wäre. Offen bleibt, jedenfalls bei Liegenschaften im Privatvermögen, auch das Verhältnis zwischen der Soll-Kapitalrendite-Besteuerung und der heutigen Grundstückgewinnsteuer.

Bei all den Bedenken, die zur Soll-Kapitalrendite-Besteuerung bestehen, darf aber nicht übersehen werden, dass auch das geltende Einkommenssteuerrecht bei der Erfassung des Ertrags aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen mit vielfältigen, teilweise schwerwiegenden Umsetzungsproblemen verbunden ist.

Hinzuweisen ist auf die Schwierigkeiten, die bei der Abgrenzung von steuerbaren Vermögenserträgen, etwa im Zusammenhang mit so genannten strukturierten Finanzprodukten, gegenüber den steuerfreien Kapitalgewinnen oder aber auch bei der Abgrenzung von abzugsfähigen Kosten für den Liegenschaftsunterhalt gegenüber den bei der Einkommenssteuer nicht abzugsfähigen wertvermehrenden Aufwendungen bestehen können.

Bei einer Soll-Kapitalrendite-Besteuerung könnte zudem von einer Erfassung des Einkommens aus so genanntem gewerbsmässigem Wertschriftenhandel – als Einkommen aus einer selbstständigen Erwerbstätigkeit – jedenfalls in den Fällen Umgang genommen werden, in denen sich ein solcher Handel ausserhalb einer eigentlichen Geschäftstätigkeit abspielt. Obwohl diese Besteuerung mittlerweile seit Jahrzehnten kritisiert wird, konnte bis heute keine befriedigende Lösung gefunden werden. Da eine Soll-Kapitalrendite-Besteuerung Kapitalgewinne einschliesst, könnte auch auf eine besondere Erfassung von (Beteiligungs-)Erträgen aus Transponierung (Veräusserung einer privaten Beteiligung in eine vom Einbringer beherrschte Gesellschaft) oder indirekter Teilliquidation (Veräusserung einer privaten Beteiligung an eine drittbeherrschte Gesellschaft, wobei der Kaufpreis aus Mitteln der übernommenen Beteiligung finanziert wird) verzichtet werden.

Auf jeden Fall erscheint es als richtig, dass in eine Überprüfung des Einkommenssteuerrechts – im Hinblick auf dessen Vereinfachung – auch die künftige Behandlung des Vermögensertrags einbezogen wird.

3.5 Einkommen aus Personenunternehmen bzw. selbstständiger Erwerbstätigkeit

Abgesehen von der Soll-Kapitalrendite-Besteuerung sieht die vorgeschlagene Standesinitiative keine weiteren besonderen Vorschläge zur Erfassung der Einkünfte vor. Es ist daher davon auszugehen, dass das Einkommen aus einem Personenunternehmen bzw. einer selbstständigen Erwerbstätigkeit weiterhin nach den bisherigen Regeln zu erfassen wäre. Dies wäre auch sachgemäss, da vorab bei Personenunternehmen, die nach Handelsrecht der kaufmännischen Buchführung unterliegen, der Gewinn nicht anders ermittelt werden kann als bei Unternehmen von Kapitalgesellschaften. Bei fehlender Buchführungspflicht wäre demgemäss auch weiterhin auf entsprechende Aufzeichnungen – auf Grund einer so genannten steuergesetzlichen Aufzeichnungspflicht – abzustellen.

Andererseits hätte dies zur Folge, dass bei Personenunternehmen bzw. selbstständiger Erwerbstätigkeit vom Grundsatz her weiterhin auf die tatsächlichen Aufwendungen (Gewinnungskosten) abzustellen wäre.

3.6 Fixe Einheitsabzüge

Wie bereits dargelegt, sind im heutigen System der Einkommenssteuer drei Kategorien von Abzügen zu unterscheiden:

- Gewinnungskostenabzüge: Es geht hier um die zur Erzielung der Einkünfte notwendigen Aufwendungen.
- Allgemeine Abzüge: Bei diesen Abzügen handelt es sich um Aufwendungen, die streng genommen der Lebenshaltung bzw. der Einkommensverwendung zuzurechnen sind, somit nicht mit der Erzielung des Einkommens zusammenhängen. Sie werden jedoch aus andern Gründen, wie z. B. aus sozialpolitischen Gründen oder im Hinblick auf die Ehepaar- und Familienbesteuerung, zugelassen.
- Sozialabzüge: Diese umfassen neben den persönlichen Abzügen, die bei den Staats- und Gemeindesteuern sowie der direkten Bundessteuer als Nullstufen in den Einkommenssteuertarif eingebaut sind, im Wesentlichen die Kinder- und Unterstützungsabzüge.

Es ist keine Frage, dass vorab die Gewinnungskosten- und allgemeinen Abzüge die Umsetzung des geltenden Einkommenssteuerrechts wesentlich erschweren und verkomplizieren. Somit könnten, anstelle der geltenden Gewinnungskosten- und allgemeinen Abzüge, fixe Abzüge in Form von festen Beträgen oder Prozentsätzen, die den Nachweis von höheren tatsächlichen Aufwendungen ausschliessen, zu einer wesentlichen Vereinfachung des Steuerrechts beitragen. Welche Abzüge dabei zu gewähren wären, kann offengelassen werden.

3.7 Individuelle Einheitssteuertarife (Individualbesteuerung)

Vorgegeben durch das Harmonisierungsgesetz, werden heute in tatsächlich ungetrennter Ehe lebende Personen gemeinsam besteuert. Der Regierungsrat hat sich bis anhin gegen einen Wechsel zur Individualbesteuerung, d. h. gegen eine selbstständige Besteuerung der einzelnen Ehegatten, ausgesprochen. Dabei wurde – so auch in der Stellungnahme des Regierungsrates vom Juni 2007 zur Vernehmlassungsvorlage des Bundes zum Systemscheid bei der Ehepaarbesteuerung – darauf hingewiesen, dass die Verwirklichung der Individualbesteuerung im Rahmen des geltenden Einkommenssteuerrechts mit praktischen Problemen verbunden wäre. Bei einer grundlegenden Vereinfachung des Einkommenssteuerrechts könnte jedoch auch die Ehepaarbesteuerung neu überprüft werden.

4. Abschliessende Beurteilung

Gegen die vorgeschlagene Standesinitiative, vorab die Soll-Kapitalrendite-Besteuerung, können zwar verschiedene Bedenken vorgebracht werden. Die allgemeine Zielrichtung sollte jedoch nicht ausser Acht gelassen werden:

Das Einkommenssteuerrecht des Bundes «ist so zu revidieren, dass die Besteuerung von natürlichen Personen grundlegend vereinfacht werden kann».

Diese Zielrichtung kann vorbehaltlos unterstützt werden.

Dieses Ziel soll mit vermehrten Schematisierungen – wie der Einführung von fixen Einheitsabzügen und einer Soll-Kapitalrendite-Besteuerung – erreicht werden. Zwar ist nicht zu verkennen, dass zwischen solchen Schematisierungen und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ein heikles Spannungsfeld besteht; schematische Lösungen schränken die Einzelfallgerechtigkeit ein. Soll jedoch das geltende Einkommenssteuerrecht der natürlichen Personen grundlegend vereinfacht werden, so dürfte dies nur über vermehrte Schematisierungen geschehen können. Allerdings müssten solche Änderungen des Steuerharmonisierungsgesetzes auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) nachvollzogen werden, da die angestrebten Vereinfachungen nur bei gleichen Lösungen im kantonalen und Bundessteuerrecht erreicht werden könnten.

Weiter kann erwähnt werden, dass das Eidgenössische Finanzdepartement ohnehin eine «Totalreform» der Einkommenssteuer prüfen will. In diesem Zusammenhang kann die verlangte Standesinitiative einen Anstoss geben.

5. Antrag

Dem Kantonsrat wird beantragt, der Volksinitiative zuzustimmen und die damit verlangte Standesinitiative einzureichen.

Beschliesst der Kantonsrat die Einreichung der verlangten Standesinitiative, so erübrigt sich eine Volksabstimmung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fuhrer Husi