
FD / Motion FDP-Fraktion vom 14. April 2008

Weniger Bürokratie dank vereinfachter Steuererklärung (EasySwissTax)

Antrag der Regierung vom 6. Mai 2008

Nichteintreten.

Begründung:

Eine Standesinitiative des Kantons St.Gallen im Bereich der EasySwissTax ist unnötig und macht keinen Sinn, da sich die Bundesversammlung bereits mit den Ideen der EasySwissTax beschäftigt und ausserdem der Bundesrat schon am Projekt zur Vereinfachung des Steuersystems arbeitet.

Hinzu kommt, dass auch in materieller Hinsicht das EasySwissTax-Modell abzulehnen ist. Die Soll-Kapitalrendite-Besteuerung stellt auf eine theoretische Rendite ab und verstösst damit gegen das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die vorgeschlagenen Pauschalabzüge überzeugen grösstenteils nicht. Ausserdem greift das Modell mit dem vorgeschriebenen Einheitstarif in die Tarifautonomie der Kantone ein. Die kantonale Souveränität darf nicht noch mehr eingeschränkt werden. Die geplante Individualbesteuerung würde der Verwaltung einen Mehraufwand verursachen. Die Erhebung einer Minimal-Kopfsteuer würde zu einem Konflikt mit dem Verbot des Eingriffs in das Existenzminimum führen und das System der Steuerkredite würde einen administrativen Mehraufwand gegenüber heute generieren.

Die Motionärin möchte der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft eine Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 Bundesverfassung (abgekürzt BV) einreichen. Mit einer Standesinitiative kann ein Kanton den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfes vorschlagen (Art. 115 Parlamentsgesetz). Sie ist lediglich ein Antrag an die Bundesversammlung, die darüber entscheidet, ob dem Begehren entsprochen wird oder nicht. Das Instrument der Standesinitiative macht dort Sinn, wo ein Kanton der Bundesversammlung eine neue Idee bzw. einen neuen Vorschlag unterbreiten möchte.

Im Hinblick auf die Vereinfachung des Steuersystems reichten der Kanton Solothurn bereits am 29. August 2005 und der Kanton Aargau am 29. November 2005 Standesinitiativen ein. Der Ständerat beschloss am 1. Oktober 2007 ohne Gegenstimme, diesen Standesinitiativen keine Folge zu geben, da die Federführung für so komplexe Projekte beim Bundesrat liegen solle. Hingegen beschloss der Nationalrat am 19. Dezember 2007, den beiden Standesinitiativen Folge zu geben. Eine Motion der FDP-Fraktion vom 14. März 2007 zur Einführung der EasySwissTax lehnte der Nationalrat am 1. Oktober 2007 ab, obwohl der Bundesrat die Annahme der Motion beantragt hatte.

Der Bundesrat anerkennt den Handlungsbedarf für eine grundlegende Reform des Steuersystems und lässt deshalb verschiedene Optionen prüfen. Ziel ist ein einfaches und effizientes Steuersystem, das die Staatsausgaben fair und für alle tragbar finanziert. Die Belastungen sollen massvoll sein und dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgen. Und schliesslich sollen die Reformen dem Wachstum förderlich sein. Auf der Basis einer Auslegeordnung werden verschiedene Varianten näher untersucht. Zu diesem Zweck wurden externe Mandate vergeben. Inzwischen liegen bereits mehrere Studien zu verschiedenen Reformoptionen vor. Der Bundesrat hat sich zudem in der Antwort vom 12. Sep-

tember 2007 auf die Interpellation von Nationalrat Markus Hutter (07.3439) dahingehend geäußert, dass er der Vereinfachung der geltenden Steuersysteme in der Schweiz hohe Priorität zumisst und das Modell der EasySwissTax bei der Grundsatzdiskussion einbezieht.

Da sich die Bundesversammlung bereits mit den Ideen der EasySwissTax beschäftigt und der Bundesrat am Projekt der Vereinfachung des Steuersystems arbeitet, macht es keinen Sinn, wenn der Kanton St.Gallen zum gleichen Thema eine Standesinitiative einreicht. Man würde damit nur offene Türen einrennen. Im Kanton Schaffhausen lehnte es deshalb der Kantonsrat am 10. Dezember 2007 ab, eine Standesinitiative zur Einführung der Bierdeckel-Steuererklärung einzureichen. Und auch im Kanton Schwyz lehnte der Kantonsrat am 12. März 2008 eine Motion der FDP-Fraktion zur Einreichung einer Standesinitiative betr. EasySwissTax ab. Im Kanton Zürich steht der Entscheid des Kantonsrates noch aus.

Hinzu kommt, dass der Kanton St.Gallen am 4. März 2005 eine Standesinitiative zur Wiedereinführung von Ausbildungsabzügen in der Steuergesetzgebung eingereicht hat. Diese Standesinitiative wurde im Plenum der Bundesversammlung noch nicht behandelt. Wenn der Kanton St.Gallen zuerst einen zusätzlichen Abzug beantragt und jetzt eine Standesinitiative mit der Forderung einreicht, die Zahl der Abzüge radikal zu verkleinern und ein Modell unterstützt, das gerade keinen Ausbildungsabzug vorsieht, dann würde sich St.Gallen in Bern widersprüchlich und unglaubwürdig verhalten. Dies ist zu vermeiden.

Abgesehen davon, dass vom Vorgehen her eine Standesinitiative verfehlt ist, hat die Regierung auch in materieller Hinsicht erhebliche Bedenken zum vorgeschlagenen System der EasySwissTax. Nachfolgend soll auf die Hauptpunkte eingegangen werden.

1. Soll-Kapitalrendite

Das Modell der EasySwissTax der FDP Zürich (siehe www.easyswisstax.ch) möchte die heutige Vermögens- und Vermögensertragsbesteuerung ersetzen durch eine Soll-Kapitalrendite-Besteuerung. Dabei wird auf dem beweglichen und unbeweglichen Vermögen zu einem Einheitsrenditesatz eine jährliche Rendite angenommen, die dann dem Bruttoeinkommen zugeordnet und zum Einheitstarif besteuert wird. Begünstigt werden sollen jene Steuerzahler, die ihr Vermögen mit der Aussicht auf eine möglichst hohe Rendite in den Wirtschaftskreislauf einbringen. Man verspricht sich dadurch einen volkswirtschaftlichen Wachstumsschub.

Wenn nicht mehr die Vermögenserträge in ihrer tatsächlichen Höhe der ordentlichen Einkommenssteuer unterliegen, sondern für die Besteuerung eine Sollrendite herangezogen wird, dann werden alle jene Steuerpflichtigen benachteiligt, die Vermögenswerte ohne Erträge besitzen (z.B. Gold, Boote, Bilder- und andere Sammlungen). Die Soll-Kapitalrendite würde eine Abkehr vom Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedeuten. Ausserdem ist offen, nach welchen Kriterien diese Soll-Kapitalrendite festgelegt werden soll. Wird sie zu tief angesetzt, besteht die Gefahr, dass tatsächliche Erträge unbesteuert bleiben. Bei einer zu hohen Soll-Rendite werden jedoch Einkünfte erfasst, die nicht erzielt werden. Die Höhe der Soll-Rendite würde dauernd zu Diskussionen Anlass geben. Ausserdem bestünde die Gefahr, dass Vermögen, das keine Erträge abwirft, vermehrt nicht deklariert würde, um der Soll-Kapitalrendite-Besteuerung zu entgehen. Unklar bleibt zudem, wie die Anpassung der Verrechnungssteuer erfolgen soll. Insgesamt muss die Soll-Kapitalrendite als sehr problematisch beurteilt werden.

2. Einheitsabzüge

Die bis jetzt geltende Abzugsordnung soll nach der FDP Zürich aufgegeben werden und stattdessen sollen nur noch folgende Abzüge möglich sein:

- Berufstätigen-Pauschalabzug;
- Unterstützungspflichtigen-Pauschalabzug;
- Rentner- / Invaliden-Pauschalabzug;
- Gemeinnützige Zuwendungen.

Zunächst ist der Motionärin entgegenzuhalten, dass ihre Prämisse, es bestünden Hunderte von verschiedenen Abzugsmöglichkeiten, nicht zutrifft. In Tat und Wahrheit sind es viel weniger: Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (abgekürzt StHG) enthält im Einkommenssteuerrecht einen abschliessenden Katalog von Abzügen. Je nach Zählweise und Detaillierungsgrad handelt es sich dabei um 15 bis 25 mögliche Abzüge. Den Kantonen ist es nach geltendem Recht nur noch gestattet, zusätzlich Sozialabzüge einzuführen (Art. 9 StHG). Im Bereich der direkten Bundessteuer sind die Abzüge weitgehend identisch mit jenen gemäss StHG.

Die Regierung anerkennt, dass im Bereich der Abzüge grosses Vereinfachungspotenzial besteht. Sowohl die Reduktion der Zahl der Abzüge als auch die vermehrte Pauschalierung der Abzüge brächten Vorteile und wären prüfenswert. Allerdings würde eine starke Vereinfachung bei den Abzügen eine Verminderung der Einzelfallgerechtigkeit bedeuten. Es ist ein politischer Entscheid, ob man ein einfaches Steuerverfahren höher gewichtet als die Besteuerung nach der effektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wie die Realität zeigt, werden in der Schweiz keine Abzüge aufgehoben, sondern immer noch mehr Abzüge gefordert (z.B. Einführung des Behindertenkostenabzuges und des Zweiverdienerabzuges, Forderungen nach einem Bau-sparabzug, einem Ausbildungskostenabzug oder einem Pflegekostenabzug).

Der Berufstätigen-Pauschalabzug gemäss EasySwissTax könnte insbesondere für jene nachteilig werden, die einen weiten Arbeitsweg haben und für Personen mit hohen Weiterbildungskosten. Beim Unterstützungspflichtigen-Pauschalabzug stellt sich die Frage, wie dieser festgelegt werden soll. Bei Scheidungen gibt es in der Praxis sehr grosse Unterschiede bezüglich der Höhe der Alimente. Hier mit einem Pauschalabzug zu operieren, erscheint wenig sachgerecht. Warum ein Rentnerabzug vorgesehen ist und wie sich ein solcher Abzug mit der Rechtsgleichheit verträgt, ist ungeklärt.

3. Einheitstarife

Gemäss dem EasySwissTax-Modell, wie es von der FDP Zürich vorgestellt wurde, soll das Bruttoeinkommen mindestens in zwei steuerbare Einkommen aufgeteilt werden, wobei der erste Einkommensteil zu einem tieferen und der zweite Einkommensteil zu einem höheren Einkommenstarif versteuert werden soll. Die Pauschalabzüge sollen vor der Steuerberechnung vom zum tiefer zu versteuernden Einkommensteil abgezogen werden.

Der Einheitstarif steht im Gegensatz zum sogenannten Stufentarif, wie ihn der Kanton St.Gallen heute kennt. Mit dem Stufentarif kann man auf die Anforderungen, die man bezüglich der Entlastungen unten, beim Mittelstand und oben bei den hohen Einkommen stellt, viel flexibler reagieren. Der vorgeschlagene Tarif wäre demgegenüber viel unbeweglicher. Ausserdem würde ein Einheitstarif in Kombination mit den relativ hohen Pauschalabzügen dazu führen, dass vor allem die tiefen und die hohen Einkommen profitieren würden, nicht aber der Mittelstand. Es erscheint deshalb sehr fraglich, ob das Ziel von EasySwissTax, den Mittelstand zu entlasten, erreichbar ist.

Nach dem geltenden Recht ist die Bestimmung der Steuertarife Sache der Kantone (Art. 129 Abs. 2 BV und Art. 1 Abs. 3 StHG). Die verbindliche Einführung von Einheitstarifen gemäss EasySwissTax-Modell wäre ein Eingriff in die Tarifautonomie der Kantone und damit in deren Souveränität. Auch würde damit der Steuerwettbewerb eingeschränkt.

4. Individualbesteuerung

EasySwissTax strebt die Individualbesteuerung an. Das würde bedeuten, dass künftig Ehepaare nicht mehr gemeinsam besteuert werden, sondern jeder Ehegatte individuell.

Zur Individualbesteuerung liegt ein umfassender Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vor, der in Nachachtung des von Ständerat Hans Lauri in der Herbstsession 2002 einge-

reichten Postulates erarbeitet und vom Bundesrat im Dezember 2004 verabschiedet wurde. Für die veranlagenden Steuerbehörden ergäbe sich gemäss diesem Bericht bei einer Einführung der Individualbesteuerung ein Mehraufwand von 30 bis 50 Prozent. Da EasySwissTax jedoch eine Verringerung des Aufwandes auch für die Steuerbehörden anstrebt, ist der Vorschlag der Individualbesteuerung kontraproduktiv. Die Regierung steht der Individualbesteuerung deshalb ablehnend gegenüber. Auch diverse andere Kantone sind gegen einen diesbezüglichen Systemwechsel.

5. Minimal-Kopfsteuer

Gemäss dem Vorschlag von EasySwissTax soll eine Minimal-Kopfsteuer zum Ausdruck bringen, dass jedes Individuum auch Grundkosten verursacht und sich deshalb jedermann an der Finanzierung der staatlichen Leistungen mitbeteiligen soll. Ebenfalls soll eine Minimal-Kopfsteuer ein zunehmendes politisches Übergewicht von einer Nichtsteuerzahler-Gruppe verhindern. Die Minimal-Kopfsteuer müsse so angesetzt sein, dass sie die heutige Schwarzarbeit unattraktiv macht.

Wenn die Minimal-Kopfsteuer so hoch angesetzt werden soll, dass sie die heutige Schwarzarbeit unattraktiv macht, so kann es sich nicht um einen geringfügigen oder bloss symbolischen Betrag handeln. Geht es aber um einen grösseren Betrag, so entsteht ein Konflikt mit dem Verbot, ins Existenzminimum des Bürgers einzugreifen: Wenn der Steuerpflichtige die veranlagte Steuer infolge Bedürftigkeit nicht bezahlt und deswegen vom Staat betrieben wird, schützt ihn das Betreibungsrecht davor, dass zugunsten der staatlichen Steuerforderung in seinen Notbedarf eingegriffen wird. Damit muss der Pflichtige im Ergebnis die Steuerforderung nicht begleichen, soweit er diejenigen Mittel angreifen müsste, die zur Existenzsicherung unabdingbar sind (BGE 122 I 101 = SGE 1996 Nr. 14). Die Minimal-Kopfsteuer würde in der Praxis in vielen Fällen zu einem Verwaltungsleerlauf führen.

6. Steuerkredite

Wer aus existenziellen Gründen nur für einen Teil seiner Steuern aufkommen kann, dem soll nach dem EasySwissTax-Modell die Gemeinde nach gewissen Kriterien einen Steuerkredit ausstellen. Steuerkredite sollen nach Möglichkeit nur gewährt werden, wenn der Betroffene Willens ist, durch erhöhte Eigenleistung (z.B. Zusatzverdienst) einen Teil des Fehlbetrages mitzufinanzieren. Sonderleistungen bei der Fürsorge sollen grundsätzlich tiefer angesetzt werden als bis anhin, im Gegenzug aber bei ungenügender Existenzabdeckung mittels Steuerkredite verbunden mit der geforderten Eigenleistung ergänzt werden.

Wie das System mit den Steuerkrediten aussehen soll, bleibt unklar. Es besteht jedoch die begründete Vermutung, dass dieses Verfahren für die Verwaltung einen erheblichen Mehraufwand verursachen würde. Denn Kredite müssen überwacht, bewirtschaftet und allenfalls gekündigt werden. Demgegenüber dürfte das heutige System des Stundungs- und Erlassverfahrens, wo über den Bezug direkt entschieden wird, einfacher sein. Die für Erlassentscheide neuerdings geltende Rechtsweggarantie (Art. 29a BV und Art. 77 Abs. 1 KV) würde wohl auch für den Bereich der Steuerkredite gelten.