

Gesetzgebungs-Agenda 2001/1

Lic. iur. Rainer Zigerlig*/Lic. iur. Agostino Cozzio**

Inhalt

- 1 Einleitung**
- 2 Bund**
 - 2.1 Steuerpaket**
 - 2.1.1 Allgemeines
 - 2.1.2 Ehepaar- und Familienbesteuerung
 - 2.1.3 Kapitalgewinnsteuer/Beteiligungsgewinnsteuer
 - 2.1.4 Steueramnestie
 - 2.1.5 Umsatzabgabe
 - 2.1.6 Systemwechsel Wohneigentum
 - 2.2 Weitere Vorstösse und Vorhaben**
 - 2.2.1 Milderung der Progression bei der direkten Bundessteuer
 - 2.2.2 Öffnung der Säule 3a für Nichterwerbstätige
 - 2.2.3 Rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung
 - 2.2.4 Risikokapitalgesellschaften
 - 2.2.5 Steuerharmonisierung
 - 2.2.6 Verzinsung Rückerstattungsanspruch der Verrechnungssteuer
 - 2.2.7 Besteuerung von Mitarbeiteroptionen
 - 2.2.8 Vereinfachungsgesetz
- 3 Kantone**
 - 3.1 Basel-Landschaft**
 - 3.2 Basel-Stadt**
 - 3.3 Wallis**
 - 3.4 Zürich**

1 Einleitung

In der Gesetzgebungs-Agenda werden Trends und allgemeine Tendenzen der Gesetzgebung sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene festgehalten. Die Gesetzgebungs-Agenda beinhaltet also grundsätzlich keine Darstellung des geltenden Rechts. Vielmehr wird in übersichtlicher Form und gebotener Kürze aufgeführt, was sich im Bereich der Gesetzgebung beim Bund und bei den Kantonen abzeichnet. Bei der Kurzerörterung der parlamentarischen Vorstösse wird auf den Text und die Begründung im jeweiligen Vorstoss abgestellt, ohne eine eigene Wertung der Autoren anzufügen. Das Gleiche gilt für die Kurzpräsentation von Botschaften des Bundesrates.

2 Bund

2.1 Steuerpaket

2.1.1 Allgemeines

Der Bundesrat beschloss im März 2000 ein Steuerpaket, das verschiedene hängige Steuerreformvorhaben im Sinne des Finanzleitbilds zusammenfasst. Eine gemeinsame Botschaft zu den verschiedenen Reformvorhaben sollte gemäss ursprünglicher Absicht bis Ende 2000 dem Parlament unterbreitet werden, wurde aber zurückgestellt. Zwar hat sich die Finanzlage des Bundes gemäss Angaben von Bundesrat Villiger so verbessert, dass das Haushaltsziel erreichbar ist. Hingegen würden sich Signale mehren, dass es trotz positiver konjunktureller Entwicklung bis 2004 bei wachsenden Defiziten bleibe. In einer Zusatzbotschaft zur Schuldenbremse, die im Januar 2001 vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedet wurde, wird den Räten darum zunächst eine Gesamtschau vorgelegt. Sie zeigt nebst einer Lageanalyse die Folgen verschiedener Szenarien auf die längerfristige Finanzpolitik auf. Kumulierten sich nachlassende Ausgabendisziplin und forcierter Steuerabbau, so würden trotz Aufschwung Fehlbeträge in Milliardenhöhe drohen. Nur wenn Bundesrat und Parlament weiterhin an einer nachhaltigen Finanzpolitik festhalten würden, könnten Haushaltsziel und Schuldenbremse realisiert werden. Auch ein guter Rechnungsabschluss 2000 darf laut Bundesrat nicht von der finanzpolitischen Realität und von der langfristigen Verantwortung ablenken.

* Leiter des Kantonalen Steueramts St.Gallen

** Juristischer Mitarbeiter des Kantonalen Steueramts St.Gallen

Vor dem Hintergrund der nun vorliegenden finanzpolitischen Gesamtschau beabsichtigt der Bundesrat, demnächst auch das sistierte Steuerpaket (mit Erleichterungen für Familien) ins Parlament zu geben. Dabei sind folgende Schwergewichte vorgesehen:

2.1.2 Ehepaar- und Familienbesteuerung

Mit den vorgesehenen Reformen will der Bundesrat die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren beseitigen und Eltern mit minderjährigen und/oder sich in Ausbildung befindenden Kindern im Vergleich zu heute besserstellen. Dieses Ziel soll unter Verzicht auf eine einseitige Mehrbelastung der Alleinstehenden zur Finanzierung der Steuerausfälle erreicht werden. Mit Blick auf die Vernehmlassungsergebnisse soll dem Parlament das Modell Teilsplitting ohne Wahlrecht vorgeschlagen werden, bei dem das satzbestimmende Einkommen nicht 50 % des steuerbaren Familieneinkommens beträgt wie beim Vollsplitting, sondern mit Divisor 1,9 etwas mehr als die Hälfte (satzbestimmendes Einkommen = 52,63 Prozent des Gesamteinkommens der Ehegatten). Die weniger weitgehende Entlastung der Ehepaare erlaubt es, andere Anliegen der Familien stärker zu berücksichtigen, ohne dadurch zusätzliche Steuerausfälle zu verursachen. Insbesondere sollen die Kinderabzüge auf 9000 Franken erhöht werden. Der Bundesrat ist bereit, für die Verwirklichung dieses Anliegens bei der direkten Bundessteuer Mindereinnahmen von 1,3 Mrd. Franken in Kauf zu nehmen. Davon gehen 900 Mio. Franken zu Lasten des Bundes und 400 Mio. Franken zu Lasten der Kantone. Von den Bundesratsparteien sprechen sich zwei (FDP, SVP) für das Vollsplitting ohne Wahlrecht aus, die SP bevorzugt die Individualbesteuerung und die CVP das Familiensplitting.

2.1.3 Kapitalgewinnsteuer/Beteiligungsgewinnsteuer

Mit Botschaft vom 25. Oktober 2000 lehnt der Bundesrat die Volksinitiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes für eine Kapitalgewinnsteuer ohne Gegenvorschlag ab. Hingegen betrachtet er die Beteiligungsgewinnsteuer als ein partielles Substitut zu einer umfassenden Kapitalgewinnsteuer. Geprüft werden soll, gleichzeitig mit der Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer das Problem der wirtschaftlichen Doppelbelastung einer Lösung zuzuführen. Im Endergebnis würde ein Problem gelöst, das namentlich kleine und mittlere Unternehmen betrifft, u.a. Finanzierungsentscheide verzerrt und Nachfolgeregelungen erschwert. Aus Gründen der Standortqualität müsste eine solche Steuer möglichst ertragsneutral eingeführt werden. Die Entlastung bei der Besteuerung von Dividenden würde kompensiert durch die Besteuerung von heute steuerfreien Kapitalgewinnen bei der

Veräusserung von massgeblichen Beteiligungen. Die Initiative soll in der Frühjahrssession 2001 vom Erstrat behandelt werden.

2.1.4 Steueramnestie

Bis Mai/Juni 2001 sollen die Entwürfe für eine Verfassungsbestimmung, ein Amnestiegesetz sowie der dazugehörige Kommentar unterbreitet werden. Sie werden durch eine vom Eidg. Finanzdepartement eingesetzte Kommission erarbeitet. Der Bundesrat macht sich erneut für eine Amnestie stark. Eine allgemeine Steueramnestie solle nicht nur Mehreinnahmen bringen, sondern vor allem auch eine spürbare Verbreiterung der Steuerbasis: Bisher dem Fiskus vorenthaltenes Einkommen und Vermögen würde steuerlich neu erfasst. Das würde das Gerechtigkeitsziel fördern: Es gehe darum, die Steuerlast gerechter nach Massgabe der tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verteilen. Eine allgemeine Steueramnestie müsse so ausgestaltet werden, dass sie auf der einen Seite einen genügenden Anreiz für die Steuerpflichtigen darstelle, hinterzogenes Einkommen zu deklarieren. Auf der andern Seite dürfe sie nicht auf die Nachsteuer verzichten, da sonst die ehrlichen Steuerpflichtigen die Geprellten seien. Mit einem Verzicht auf die Strafsteuer und einem einfachen Verfahren zur pauschalen Erhebung der Nachsteuer (mit einem fixen Prozentsatz und unter Abzug einer Freigrenze) könne ein Gleichgewicht erzielt werden.

2.1.5 Umsatzabgabe

Entlastungen bei der Umsatzabgabe sollten ursprünglich auch im Rahmen des Steuerpaketes erfolgen. Im Hinblick auf die Kooperation der Schweizer Börse mit der Londoner Börse wurden diese aus zeitlichen Gründen in ein dringliches Bundesgesetz aufgenommen, das von den Eidg. Räten in der Wintersession 2000 verabschiedet wurde. Damit konnten die neuen Entlastungen bereits auf den 1. Januar 2001 in Kraft treten.

Neu sind der Handel mit Schweizer Titeln (blue chips) an ausländischen Börsen, die ausländischen institutionellen Anleger und die schweizerischen Anlagefonds von der Umsatzabgabe befreit. Pensionskassen und andere inländische institutionelle Anleger gelten dagegen ab 1. Juli 2001 neu als Effekthändler und bleiben damit abgabepflichtig.

2.1.6 Systemwechsel Wohneigentum

Der Bundesrat stellt folgende Reformen in Aussicht:

- Verzicht auf die Besteuerung des Eigenmietwerts;
- Streichung des Abzuges für private Schulden für die Finanzierung von Eigenheimen;
- Streichung des Abzuges für Liegenschaftsunterhaltskosten. Weiterhin sollen aperiodische Unterhaltskosten

sten in einem bestimmten Rahmen abgezogen werden können;

- Flankierende Massnahmen für Neuerwerber: degenerativer Abzug der Schuldzinsen für Neuerwerber in den ersten 10 Jahren seit Erwerb;
- Übergangsregelung: Damit sich die Wohneigentümer langfristig einrichten können, soll der Systemwechsel erst mehrere Jahre nach Verabschiedung der Vorlage in Kraft treten.

Weiter soll ein Bausparabzug im Rahmen der Säule 3a vorgeschlagen werden (erhöhter Abzug für Personen im bausparfähigen Alter, z.B. unter 45 Jahren).

2.2 Weitere Vorstösse und Vorhaben

2.2.1 Milderung der Progression bei der direkten Bundessteuer

In der Wintersession 2000 hat der Nationalrat die Motion Raggenbass vom 23. Juni 2000 überwiesen, wonach der Bundesrat im Hinblick auf die Entlastung des Mittelstandes Massnahmen zur Milderung der Progression bei der direkten Bundessteuer einleiten soll. Während der Anteil der indirekten Steuern an den Gesamtsteuern in der Schweiz im internationalen Vergleich noch tief ist, besteht laut Motionsbegründung eine erhebliche Belastung bei den direkten Steuern. Zudem sind die Einkommenssteuern in der Schweiz insgesamt stark progressiv ausgestaltet. Namentlich die direkte Bundessteuer weist eine sehr steile Progression auf, die zudem bereits für Bezüger von mittleren Einkommen spürbare Wirkungen entfaltet. Im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz gelte es, das «Ungleichgewicht» zwischen direkten und indirekten Steuern u. a. durch eine deutliche Milderung der Progression bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen zu korrigieren.

2.2.2 Öffnung der Säule 3a für Nichterwerbstätige

Die parlamentarische Initiative Nabholz betreffend «Öffnung der Säule 3a» verlangt, auch nichterwerbstätige Personen, die Erziehungs- und Betreuungsaufgaben ohne Entlohnung wahrnehmen, in den Genuss der steuerprivilegierten Säule 3a kommen zu lassen. Die Behandlungsfrist für diese Initiative läuft bis zum Sommer 2001. Erreicht werden soll das Ziel über eine gezielte Öffnung der gebundenen Selbstvorsorge gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) für bestimmte nichterwerbstätige Personenkategorien. Laut Begründung soll die geltende Ordnung Personen mit Erwerbsunterbrüchen wegen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben, gesundheitlichen Problemen oder Arbeitslosigkeit benachteiligen. Diese würden ohnehin

vor erheblichen Problemen bezüglich ihres Vorsorge-schutzes stehen. Namentlich entstünden in solchen Fällen Lücken im Rahmen der zweiten Säule. Insbesondere für Frauen, die wegen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben auf ein Erwerbseinkommen verzichteten, würde dadurch das Dreisäulensystem illusorisch. Diese Ungleichheit sei für bestimmte Personengruppen zu beseitigen, indem diese die Möglichkeit haben sollten, bis zu einem zu definierenden jährlichen Höchstbetrag anstelle ihrer fehlenden oder ungenügenden zweiten Säule im Rahmen der Säule 3a vorzusorgen.

2.2.3 Rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung

Die Expertenkommission «rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung» wird ihren Bericht Ende Juni 2001 abliefern. Sie überprüft das geltende Unternehmenssteuerrecht und erarbeitet Varianten eines Konzepts für die rechtsformneutrale Besteuerung der Einkünfte aus kleinen und mittleren Unternehmungen, die Einführung einer «Betriebsteuer» und damit die Trennung des betrieblichen Einkommens vom übrigen Einkommen der körperschaftlich organisierten Unternehmungen und der Inhaber von Personenunternehmungen. Weiter soll sie gezielte Massnahmenvorschläge für die rechtsformneutrale Förderung des Risikokapitals (Standortverbesserung) unterbreiten.

2.2.4 Risikokapitalgesellschaften

Die mit dem Bundesgesetz über die Risikokapitalgesellschaften per 1. Mai 2000 in Kraft getretenen, auf zehn Jahre befristeten Steuererleichterungen, die nur für die direkte Bundessteuer gelten, sollen zusätzlich auch ins StHG aufgenommen werden. Eine entsprechende Motion wurde von beiden Räten angenommen.

2.2.5 Steuerharmonisierung

Mit einer Motion vom 6. Dezember 1999 verlangt die SVP-Fraktion des Nationalrates vom Bundesrat, mittels eines Bundesbeschlusses den Verzicht auf weitere Steuerharmonisierungen und damit auf eine weitere Einschränkung des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen zu erklären. Der Nationalrat überwies diesen Vorstoss am 13. Dezember 2000 als Postulat.

Der Bericht über die Vereinheitlichung der zeitlichen Bemessung ist in Ausarbeitung. Zusammen mit den Kantonen wird gleichzeitig eine generelle Übersicht über den Stand der Dinge bei der Steuerharmonisierung erstellt.

2.2.6 Verzinsung Rückerstattungsanspruch der Verrechnungssteuer

Noch nicht behandelt ist die Motion Zuppiger vom 20. September 2000 «Verzinsung Rückerstattungsanspruch der Verrechnungssteuer». Darin wird der Bundesrat aufgefordert, das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer im zweiten Abschnitt bezüglich der Rückerstattungspflicht so zu ändern, dass zumindest für natürliche und juristische Personen mit Wohn- und Geschäftssitz in der Schweiz eine marktübliche Verzinsung erfolgt. Der Anspruch auf Verzinsung beginnt spätestens am 1. Januar jenes Kalenderjahres, in welchem ein Rückerstattungsantrag eingereicht wurde. Begründet wird der Vorstoss damit, dass es sich bei der Verrechnungssteuer primär um eine Steuer handelt, welche die Steuerhinterziehung unattraktiv machen soll und daher rückerstattungspflichtig ist, und dass darum der Bund das ihm durch diese Steuer zur Verfügung gestellte Guthaben vom ersten Tag an marktgerecht anzulegen habe. Das würde es ihm auch ermöglichen, die Verzinsung an die rückerstattungsberechtigten Steuerzahlenden weiterzugeben.

2.2.7 Besteuerung von Mitarbeiteroptionen

Das Eidg. Finanzdepartement und der Vorstand der Schweizerischen Steuerkonferenz erachten es als notwendig, die steuerliche Behandlung der Mitarbeiteroptionen grundsätzlich neu zu regeln. Sie werden die diesbezüglichen Arbeiten fortsetzen, nachdem bereits ein Vorschlag ausgearbeitet wurde; dieser zielte darauf ab, ein bereits bestehendes Kreisschreiben der Eidg. Steuerverwaltung zu ergänzen, um so die steuerliche Behandlung der von neugegründeten KMU («start up»-Unternehmen) abgegebenen Mitarbeiteroptionen einzu beziehen. Die Schweizerische Steuerkonferenz bejaht die Notwendigkeit einer normativen Lösung. Die schnelle Lösung, d.h. eine Ergänzung des bisherigen Kreisschreibens zur Regelung der von «start up»-Unternehmen abgegebenen Mitarbeiteroptionen, lehnt sie hingegen ab. Hauptgrund ist, dass eine separate Lösung für Mitarbeiteroptionen der «start up»-Unternehmen im Vergleich zu anderen Mitarbeiteroptionen aus Sicht der Kantone zu einer rechtsungleichen Behandlung führen würde.

2.2.8 Vereinfachungsgesetz

Da wegen der laufenden Referendumsfrist noch nicht in der Amtlichen Sammlung publiziert, erfolgen untenstehend einige Ausführungen zum Bundesgesetz zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis, das von den Eidg. Räten am 15. Dezember 2000 erlassen worden ist und das rückwirkend ab 1. Januar 2001 in Kraft treten soll. Es sieht insbesondere vor:

- Einheit der Steuerperiode bei Wechsel des Wohnsitzes natürlicher Personen innerhalb der Schweiz / integrale Steuerpflicht auf Grund persönlicher Zugehörigkeit im Kanton des Wohnsitzes am Ende der Steuerperiode;
- Einheit der Steuerperiode bei Änderung der wirtschaftlichen Zugehörigkeit natürlicher Personen innerhalb der Schweiz für alle beteiligten Kantone / Ausscheidung des Steuersubstrats mit zeitlicher Gewichtung;
- Einheit der Steuerperiode bei Änderung der Steuerpflicht juristischer Personen innerhalb der Schweiz für alle beteiligten Kantone / Ausscheidung des Steuersubstrats mit zeitlicher Gewichtung / Zuständigkeit für Veranlagung beim Kanton des Sitzes am Ende der Steuerperiode;
- Kontinuität der Verlustvortragsmöglichkeit auch bei Wechsel der Steuerpflicht innerhalb der Schweiz;
- Koordinierte Ordnung für direkte Bundessteuer und Verrechnungssteuer;
- Möglichkeit der Beibehaltung eines kantonalen Bauparabzuges bis Ende 2004 («Lex Baselland»);
- Möglichkeit der Beibehaltung oder Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges bis zur Inkraftsetzung der vorgesehenen Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung.

3 Kantone

3.1 Basel-Landschaft

Erbschafts- und Schenkungssteuer: Steuerbefreiung der Nachkommen (Initiative und Gegenvorschlag mit Freibetrag von 200'000 Franken): Volksabstimmung voraussichtlich am 4. März 2001.

3.2 Basel-Stadt

Volksinitiative für eine Reduktion der Steuerunterschiede im Kanton BS: Erarbeitung eines regierungsrätlichen Gegenvorschlages. Diese Initiative verlangt eine Begrenzung der Steuerunterschiede zwischen der Stadt und den Landgemeinden auf insgesamt maximal 5%.

Volksinitiative für familienfreundliche Erbschaftssteuer. Sie verlangt die Befreiung der Nachkommen von der Erbschafts- und Schenkungssteuer (Abstimmungstermin noch nicht festgelegt).

Volksinitiative für eine Entlassungssteuer. Sie verlangt die Einführung einer speziellen Steuer für Unternehmen, die trotz gutem Geschäftsgang Personal abbauen: Abstimmung voraussichtlich im März 2001.

Volksinitiative Stopp der Steuerspirale: hängig beim Regierungsrat. Diese Initiative verlangt eine Senkung der Einkommenssteuer um 4 – 8% und der Vermögens-

steuer um 9 – 16 Promille (unter Herabsetzung des Maximalsatzes von 9 Promille auf 7,5 Promille) sowie die Erhöhung der Vermögenssteuer-Freibeträge um 50'000 Franken.

3.3 Wallis

In der Januar-Session behandelte der Grosse Rat in erster Lesung den Übergang zur einjährigen Postnume-randobesteuerung, die per 1. Januar 2003 in Kraft treten soll. Die zweite Lesung ist in der Mai-Session 2001 vorgesehen.

3.4 Zürich

Festlegung des Eigenmietwertes auf maximal 70% des Marktwertes (Gesetzesänderung, angenommen vom Kantonsrat am 8. Januar 2001).

Abschaffung der Handänderungsteuer bei Übertragun-gen zwischen Ehegatten oder zwischen Eltern und Kin-dern (Gesetzesänderung, angenommen vom Kantonsrat am 8. Januar 2001).

Vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative mit dem Ziel, Kinderbetreuungskosten steuer-abzugsfähig zu machen (Kantonsrat, 8. Januar 2001).

Parlamentarische Vorstösse in Bearbeitung:

- Steuerliche Vergünstigung für Senioren (auch Volks-initiative)
- Besteuerung der Ehegatten
- Steuerliche Behandlung von freiwilligen, ehrenamtli-chen Tätigkeiten («Nichterwerbstätigkeiten»)
- Übergang vom monistischen (Zürcher Modell) zum dualistischen System (St. Galler Modell) bei der Besteuerung von Grundstückgewinnen
- Abschaffung der Handänderungssteuer
- Einführung eines proportionalen Steuersatzes bei der Besteuerung von Gewinnen der Kapitalgesellschaften und der Genossenschaften
- Übergang zum Tarif für die übrigen juristischen Per-sonen bei der Besteuerung von Anlagefonds mit direktem Grundbesitz

Eingereicht wurde des Weiteren eine Initiative, die steuerliche Entlastungen für niedrige Einkommen ver-langt. Eine weitere Initiative – die allerdings nach Auf-fassung der Zürcher Regierung ungültig zu erklären ist, weil sie die Einheit der Form verletze – verlangt, dass Unternehmen eine Steuergutschrift von 4000 Franken pro Lehrstelle auszurichten sei.