

8.2. Änderungen und Revisionsvorstösse im Bereich der Steuerharmonisierung

Zur Erinnerung:

Im Juni 1977 hiess das Volk einen Verfassungsartikel betreffend der Steuerharmonisierung gut, durch den versucht werden sollte, die Freiheiten der Kantone bei der Ausgestaltung der Steuergesetze etwas zu kanalisieren.

In Ausführung dieses Verfassungsauftrages verabschiedete das Parlament nach etwa achtjähriger langwieriger Kommissionsarbeit am 14. Dezember 1990 das **Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)**.

Bei diesem handelt es sich um ein Rahmengesetz. Es richtet sich an die kantonalen und kommunalen Gesetzgeber und schreibt ihnen vor, nach welchen Grundsätzen sie die Steuerordnung bezüglich Steuerpflicht, Gegenstand und zeitlicher Bemessung der Steuern, Verfahrens- und Steuerstrafrecht auszugestalten haben. Dadurch konnte das Gesetz verhältnismässig kurz gehalten werden.

Hingegen fehlen darin Vorschriften über die Behördenorganisation; diese bleibt den Kantonen vorbehalten, da jeder Kanton in seinem staats- und verwaltungsrechtlichen Aufbau seine Besonderheiten hat.

Das Steuerharmonisierungsgesetz weist 79 Artikel auf und ist in acht Titel gegliedert: Der erste (Allgemeine Bestimmungen) zählt die Steuern auf, welche die Kantone und Gemeinden erheben müssen. Die Titel zwei bis sechs bilden das Kernstück des Gesetzes. Sie enthalten in geraffter Form Bestimmungen über die Steuern der natürlichen und juristischen Personen, die Quellensteuern für natürliche und juristische Personen sowie das Verfahrens- und das Steuerstrafrecht. Der siebte Titel umschreibt die einjährige Gegenwartsbemessung für natürliche Personen (für diejenigen Kantone, die dieses System wählen), und der abschliessende Titel acht enthält Bestimmungen zur Durchführung des Gesetzes sowie die Übergangsbestimmungen.

Eigentliche Bestimmungen zu **Sozialabzügen, Steuertarifen oder -sätzen** enthält das Steuerharmonisierungsgesetz nicht, weil diese Bereiche laut Verfassung ausschliesslich dem kantonalen Gesetzgeber vorbehalten worden sind.

Das StHG trat am 1. Januar 1993 in Kraft. Die Kantone haben eine Frist von acht Jahren (bis Ende des Jahres 2000), um ihre Gesetzgebung an das Rahmengesetz anzupassen. Nach Ablauf dieser Frist findet das Bundesrecht direkt Anwendung, sollte ihm das kantonale Steuerrecht widersprechen.

Seit ihrem Inkrafttreten unterlagen die Harmonisierungsbestimmungen bereits wieder zahlreichen Revisionen.

(Für Einzelheiten siehe auch entsprechende Ziffern in den Kapiteln 1 und 2).

Parlamentarische Verhandlungen

- März 1994: Bis zum Jahr 2001 sollen die kantonalen Regeln für die Besteuerung von Personen und Firmen harmonisiert sein. Das 1993 in Kraft getretene Harmonisierungsgesetz gibt den Kantonen dank unklaren Gesetzesformulierungen bei der Anpassung ihrer eigenen Steuergesetze einen recht grossen Spielraum. Wegen dieser Unklarheiten hat die Konferenz staatlicher Steuerbeamter die Kommission Steuerharmonisierung (Koha) gegründet. Sie will die Kantone beraten, obschon die meisten Fragen letztlich nur vom Bundesgericht entschieden werden können.
- 1994, 7. Oktober: Das Parlament heisst eine Änderung der Artikel 29 und 29a StHG betreffend des verdeckten Eigenkapitals gut. Sie tritt am 1. Januar 1995 in Kraft.
- 1997, 7. Februar: Die Bemühungen um die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden werden intensiviert. Bisher waren die Arbeiten an der Steuerharmonisierung vor allem Sache der Konferenz staatlicher Steuerbeamter. Um die Projekte im Bereich der direkten Steuern vermehrt politisch koordinieren zu können, wird eine ständige Kommission eingesetzt, die aus kantonalen Regierungsmitgliedern und Chefbeamten des Finanzdepartements besteht. Als Vertreter der Kantone nehmen Regierungsrätin Ruth Schwerzmann (FDP/ZG) sowie die Regierungsräte Charles Favre (FDP/VD), Peter Schönenberger (CVP/SG) und Christian Wanner (FDP/SO) Einsitz in der Kommission. Der Bund ist vertreten mit Direktor Dieter Metzger von der ESTV, seinem Stellvertreter Samuel Tanner sowie Vizedirektor Kurt Grüter von der Eidgenössischen Finanzverwaltung.
- 1997, 10. Oktober: Das Parlament verabschiedet die Unternehmenssteuerreform 1997. Die entsprechenden Änderungen im StHG und DBG werden am 1. Januar 1998 in Kraft treten. *(Für Einzelheiten siehe Ziff. 2.8.)*
- 1997, 19. Dezember: Die Sozialdemokratische Fraktion des Nationalrats beauftragt den Bundesrat mit einer Motion, eine Vorlage zur vollständigen formellen Steuerharmonisierung auch bei natürlichen Personen vorzulegen, welche die gleiche zeitliche Bemessungsgrundlage ab spätestens dem Jahr 2000 vorsieht.
Gleichentags reicht dieselbe Fraktion eine zweite Motion mit der Forderung nach einer materiellen Steuerharmonisierung ein.
- 1998, 23. Januar: Mit einer Motion möchte Nationalrat Eugen David (CVP/SG) per Verfassungsänderung erreichen, dass die Bundesgesetzgebung dafür sorgt, dass bei gleichem steuerbarem Einkommen nur mehr eine Bandbreite von 30% Steuerbelastung zugelassen ist. Die Festlegung der Steuersätze und der Steuerfreibeträge soll dabei Sache der Kantone bleiben.
- 1998, 9. März: Der Bundesrat nimmt Stellung zu der Forderung der Sozialdemokratischen Fraktion vom 19. Dezember 1997. Er findet es wichtig, dass der Wechsel der Bemessung von "unten nach oben", also gestützt auf die Entwicklung in den Kantonen, angestrebt wird; die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen stünden in der Harmonisierungsgesetzgebung zur Verfügung.
Bisher kennt einzig der Kanton BS die einjährige Veranlagung mit Gegenwartsbemessung bei den natürlichen Personen; auf den 1. Januar 1999 werden auch die Kantone Zürich und Thurgau den Wechsel zu diesem System vornehmen.
Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

- 1998, 15. Juni: Der Bundesrat teilt in seiner Stellungnahme die Ansicht von Motionär Eugen David, dass es unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit und Gerechtigkeit fragwürdig sei, wenn die Steuerbelastungsunterschiede zwischen einzelnen Kantonen "ein gewisses Mass" überschritten. Es ist für den Bundesrat jedoch nicht opportun, vor dem Abschluss der formellen Steuerharmonisierung bereits neue verfassungsmässige Grundlagen für eine materielle Steuerharmonisierung anstreben zu wollen. Der Bundesrat will deshalb die Motion vom 23. Januar nur als Postulat entgegen nehmen.
- 1998, 25. Juni: NR Rudolf Strahm (SP/BE) schlägt mit einer parlamentarischen Initiative die Schaffung einer Verfassungsgrundlage vor, mit welcher die Steuern (direkte Steuern, ev. auch Erbschafts- und Schenkungssteuern) in den Kantonen materiell harmonisiert werden können. Die materielle Harmonisierung der Steuersätze, -tarife und -freigrenzen soll nicht zu einem Einheitssteuersatz führen, sondern in Kombination mit dem Finanzausgleich eine Eingrenzung der Steuerbelastungen zwischen den Kantonen und Regionen innerhalb einer bestimmten Bandbreite anstreben und die Abgeltung der Zentrumslasten der Kernstädte ermöglichen.
- 1998, 26. Juni: Die Bundesversammlung verabschiedet die neuen Bestimmungen im Zivilgesetzbuch. Beeinflusst wird dadurch Art. 12 Abs. 3 StHG betreffend Aufschub der Grundstückgewinnsteuer; die Änderung wird am 1. Januar 2000 in Kraft treten.
- 1998, 9. Oktober: Die Bundesversammlung diskutiert die Modalitäten des Übergangs vom zweijährigen Praenumerando- zum einjährigen Postnumerando-System bei den direkten Steuern der natürlichen Personen. Entsprechend wird Art. 69 StHG geändert; statt einer "Differenzsteuer" sollen nun während der Steuerperiode vor dem Wechsel des Bemessungssystem die ausserordentlichen Einkünfte und Aufwendungen berücksichtigt werden (Bemessungslücke). Die Änderungen sollen auf den 1. Januar 1999 in Kraft treten.
- 1998, 18. Dezember: Die Bundesversammlung verabschiedet das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken. Im StHG wird daher der Art. 7 Bst. I aufgenommen, gemäss dem Spielbankengewinne schweizerischer Herkunft zukünftig von der Einkommenssteuer ausgenommen seien. Eine entsprechende Bestimmung wird auch ins DBG übertragen. Die Änderungen werden auf den 1. April 2000 in Kraft treten.
- 1998, 19. März: Die Bundesversammlung heisst das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 gut, das einige Änderungen im StHG und DBG veranlasst. Insbesondere betroffen sind die Regelungen im Bereich der Begrenzung des Abzugs der privaten Schuldzinsen, der Besteuerung der Erträge aus Kapitalversicherungen mit Einmalprämie, der reduzierten Besteuerung der Leibrenten (40%) sowie der Begrenzung des Einkaufs in die berufliche Vorsorge. Alle diese Änderungen werden auf den 1. Januar 2001 in Kraft treten.
(Für weitere Einzelheiten siehe Ziff. 1.6.)
- 1999, 15. Juni: Der Nationalrat debattiert über die parlamentarische Initiative von Rudolf Strahm. Die bürgerliche Mehrheit sieht die kantonale Steuerautonomie durch eine materielle Steuerharmonisierung bedroht und hält zudem ein steuerliches Konkurrenzdenken für durchaus positiv. Mit 84 zu 56 wird die Initiative verworfen.
- 1999, 16. Dezember: Die Motion der Sozialdemokratischen Fraktion vom 19. Dezember 1997 nach einer vollständigen formellen Steuerharmonisierung wird zurückgezogen. Die gleichentags deponierte Motion nach einer materiellen Steuerharmonisierung wird vom Nationalrat mit 90 zu 64 Stimmen abgewiesen aus den gleichen Gründen, die schon zur Verwerfung der parlamentarischen Initiative von Rudolf Strahm (siehe 15. Juni 1999) geführt haben.
- 1999, 22. Dezember: Der Vorstoss von Eugen David vom 23. Januar 1998 in Richtung materieller Steuerharmonisierung wird abgeschrieben, da der Urheber aus dem Rat ausgeschieden ist.

- 1999, 22. Dezember: Die Bundesversammlung verabschieden das Bundesgesetz über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern. Die entsprechenden Bestimmungen im StHG und DBG werden dahingehend geändert, dass Zahlungen von Bestechungsgeldern im Sinne des schweizerischen Strafrechts an schweizerische oder fremde Amtsträger nicht abziehbar sind.
Mit dieser Änderung soll gegen die Korruption ausländischer Beamten im internationalen geschäftlichen Handel gekämpft werden. Sie soll auf den 1. Januar 2001 in Kraft treten.
- 2000, 26. März: Die Bundesversammlung heisst das Bundesgesetz über die Schaffung und Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Personendaten gut, das unter anderem auch den Art. 39a StHG schafft. Darin werden die Einzelheiten über die Art und Weise des Informationsaustausch zwischen den einzelnen Steuerbehörden auf eidgenössischer und kantonaler Ebene geregelt. Dieser Artikel wird auf den 1. September in Kraft treten.
- 2000, 24. Mai: Der Bundesrat nimmt den Übergang zur einjährigen Gegenwartsbesteuerung im Grossteil der Kantone zum Anlass, die Besteuerungszuständigkeiten zu koordinieren. Er stellt dem Parlament die Botschaft zum Bundesgesetz zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis vor, gemäss der das Bundessteuergesetz und das Steuerharmonisierungsgesetz so geändert werden, dass sich innerhalb einer Steuerperiode ausschliesslich ein und dieselbe Behörde um einen Steuerpflichtigen kümmert. Zieht dieser um, werden die Steuern neu nur noch in jenem Kanton erfasst, in dem er am Ende Steuerperiode Wohnsitz hat. Neben der Kompetenz, die direkte Staats- und Bundessteuer zu erheben, wird dieselbe Behörde auch jene haben, die Verrechnungssteuer zurückzuerstatten. Vereinfacht wird das Verfahren überdies, wenn eine Person in mehreren Kantonen steuerpflichtig ist.
Schranken werden auch für Sitzverlegungen von Unternehmen (Einzelfirmen und juristische Personen) abgebaut. Zieht eine Firma in einen anderen Kanton, soll künftig die Übertragung von Verlustvorträgen durch das Steuerrecht nicht mehr behindert werden.
- 2000, 4. Oktober: Mit 111 zu 0 Stimmen nimmt der Nationalrat oppositionslos den Entwurf des Bundesgesetzes zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis (*siehe 24. Mai 2000*) an.
Zugleich ergänzt der Nationalrat die Vorlage mit zwei Bestimmungen, die es den Kantonen erlauben, Kinderbetreuungsabzüge und Bausparabzüge beizubehalten (oder einzuführen).
- 2000, 12. Dezember: Auch der Ständerat stimmt der Vorlage des Bundesrats (*siehe 24. Mai 2000*) zu.
- 2000, 15. Dezember: Mit 194 im Nationalrat und 43 Stimmen im Ständerat wird das neue Bundesgesetz zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis einstimmig angenommen. Falls die Referendumsfrist bis am 7. April 2001 unbenutzt ablaufen wird, soll es am 1. Januar 2001 rückwirkend in Kraft treten.
- 2001, 1. Januar: Die Kantone AG, AI, AR, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, UR und ZG wechseln bei den natürlichen Personen zur Gegenwartsbesteuerung. Als letzter Kanton wechselt der Kanton AG auch für die juristischen Personen von der Vergangenheits- auf die Gegenwartsbesteuerung.
Damit wenden nur noch TI, VD und VS die zweijährige Vergangenheitsbemessung bei den natürlichen Personen an.
- 2001, 28. Februar: Der Bundesrat verabschiedet die Botschaft zum Steuerpaket 2001, in der unter anderem verschiedene Änderungen der Bestimmungen im StHG und DBG betreffend Familienbesteuerung und einem Systemwechsel bei der Besteuerung von Wohneigentum vorgeschlagen werden. (*Für Einzelheiten siehe Ziff. 1.8., 2.10. und 2.11*).

- 2001, 9. März: Der Bundesrat verabschiedet an seiner Sitzung mehrere Verordnungen zum Steuerharmonisierungsgesetz und zur direkten Bundessteuer. Damit werden die kürzlich vom Parlament beschlossenen Massnahmen zur Vereinfachung und Koordination des Veranlagungsverfahrens bei den direkten Steuern weiter konkretisiert. Insbesondere wird die Verordnung über die pauschale Steueranrechnung im Hinblick auf die neuen Regeln zur zeitlichen Bemessung angepasst. Weiter hat der Bundesrat die erste Verordnung zum Steuerharmonisierungsgesetz erlassen. Ziel dieser Verordnung ist die Vereinfachung der Veranlagungsverfahren bei Wohnsitzwechsel sowie bei Steuerpflicht in mehreren Kantonen. Diese neuen Verordnungsbestimmungen treten rückwirkend auf den 1. Januar 2001 in Kraft.
- 2001, 24. Juli: Die sozialdemokratische Partei (SP) der Schweiz fordert an ihrer Medienkonferenz ein Ende der ungleichen Steuerbelastung in der Schweiz. Der Neue Finanzausgleich sei hier kein Ausweg. Einzig eine materielle Steuerharmonisierung könne Abhilfe schaffen. Dazu fasst die Partei eine Initiative ins Auge. Für die materielle Steuerharmonisierung liess die SP vom St. Galler Finanzwissenschaftler Professor Hans Schmid eine Studie erstellen. Schmid sagt, dem NFA liessen sich durchaus positive Aspekte abgewinnen: Der Ressourcenausgleich auf Grund der kantonalen Volkseinkommen und die Abkehr von den zweckgebundenen Subventionen des Bundes an die Kantone. Dies genüge aber nicht. Deshalb schlägt der Wissenschaftler in seiner Studie vor, die Bandbreite der Steuerbelastung in den Kantonen auf plus/minus 20% vom eidgenössischen Mittelwert festzulegen. Der Initiativvorschlag geht nun bei den Kantonalparteien in die Vernehmlassung; im Oktober 2002 werde der Parteikongress über eine eventuelle Lancierung entscheiden.
- 2001, 30. November: Dank dem Übergang der Kantone auf das System der einjährigen Gegenwartsbemessung ergeben sich auch veranlagungstechnische Vereinfachungen bei der Besteuerung von natürlichen Personen mit Wohnsitz im Ausland. Der Bundesrat hat hierzu eine Verordnung geändert und diese auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt. Verlegt künftig eine Person ihren Wohnsitz ins Ausland, ist der Kanton der Heimatgemeinde für die Veranlagung der ganzen Steuerperiode zuständig. Kehrt die Person wieder in die Schweiz zurück, ist der neue Wohnsitzkanton für die Veranlagung der ganzen Steuerperiode zuständig. Diese Bestimmungen gelten in jenen Kantonen, die bereits das System der einjährigen Gegenwartsbemessung eingeführt haben.
- 2002, 9. Januar: Der Bundesrat nimmt Kenntnis von einem zu Handen der Bundesversammlung erstellten Bericht über die Vereinheitlichung der zeitlichen Bemessung der direkten Steuern. Bei den natürlichen Personen wird darin festgehalten, dass die Umstellung auf die einjährige Gegenwartsbemessung voraussichtlich 2003 abgeschlossen sein. Die drei Kantone Tessin, Waadt und Wallis, welche für natürliche Personen noch die zweijährige Vergangenheitsbemessung praktizieren, hätten bereits die notwendigen Massnahmen für den Übergang zur einjährigen Gegenwartsbemessung ergriffen. Damit die einjährige Gegenwartsbemessung zum einzigen Bemessungssystem auch für die natürlichen Personen werden kann, müssen im DBG und im StHG noch einige Bestimmungen geändert werden. Gesetzlich vereinheitlicht wird daher die zeitliche Bemessung gemäss Bundesrat erst ab der Steuerperiode 2005. Der Bundesrat beabsichtigt, im Jahr 2003 eine Botschaft über die Vereinheitlichung der zeitlichen Bemessung der direkten Steuern bei den natürlichen Personen zu verabschieden.