



**Motion und Postulat der FDP-Fraktion
betreffend ein einfacheres und transparenteres Steuersystem
(Easy Swiss Tax / Easy Zug Tax)
(Vorlage Nr. 1572.1 - 12465)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 6. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion hat am 28. August 2007 eine Motion und ein Postulat mit folgendem Antrag eingereicht:

«1. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Bericht und Antrag über die Einreichung einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vorzulegen, mit dem Ziel die eidgenössische Steuergesetzgebung und allfällige Verfassungsartikel so zu revidieren, dass die Besteuerung von natürlichen Personen im Bund und in den Kantonen grundlegend vereinfacht werden kann. Insbesondere sollen Gemeinden und Kantone bei der Einkommensbesteuerung individuelle Einheitssteuertarife und fixe Einheitsabzüge einführen. Die heutige Vermögens- und Ertragsbesteuerung wird durch eine Soll-Kapitalrendite-Besteuerung ersetzt.

2. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat einen Bericht über die mögliche Ausgestaltung des Zuger Steuergesetzes basierend auf dem Modell EasySwissTax vorzulegen («EasyZugTax»).

Zur Begründung ihres Begehrens führt die FDP-Fraktion aus, dass das schweizerische System der Besteuerung von natürlichen Personen komplex und unübersichtlich sei. Das alljährliche Ausfüllen der Steuererklärung gehöre für viele Steuerpflichtige zu einem Ärgernis. Die Wegleitungen zur Steuererklärung seien für viele Bürgerinnen und Bürger ein Buch mit sieben Siegeln und das Sammeln der vielen Steuerbelege sei zwangsweise ein Volkssport. Der Steuerdschungel verursache nicht nur viel Aufwand für die Steuerpflichtigen und die Steuerverwaltung, sondern führe auch zu falschen Anreizen in Steuervermeidungs- und Steueroptimierungsmöglichkeiten zu investieren.

Die Besteuerung natürlicher Personen sei daher radikal zu vereinfachen. Basierend auf dem EasySwissTax-Modell sei das Einkommen nach zwei bis drei Einheitstarifen zu besteuern. Die Vermögens- und Ertragsbesteuerung sei durch eine Soll-Kapitalrenditebesteuerung zu ersetzen. Die zahlreichen Abzüge seien durch ganz wenige Einheitsabzüge (je ein Pauschalabzug für Berufstätige, für Selbständigerwerbende, für Eltern mit Kindern, für Rentner und Invalide) zu ersetzen. Im Vordergrund stünden die Vereinfachung der Besteuerung und das Schaffen von Leistungs- und Investitionsanreizen.

An seiner Sitzung vom 27. September 2007 hat der Kantonsrat die Motion und das Postulat an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir nehmen zu den Begehren der FDP-Fraktion wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Motion verlangt die Einreichung einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV (Schweizerische Bundesverfassung, SR 101), womit die eidgenössische Steuergesetzgebung und allfällige Verfassungsartikel so revidiert werden sollen, dass die Besteuerung von natürlichen Personen im Bund und in den Kantonen grundlegend vereinfacht werden könne. Die anzustrebende Revision der eidgenössischen Steuergesetzgebung soll «insbesondere» zu folgenden Änderungen bei der Erhebung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden führen:

- Individuelle Einheitstarife: Die bisherige Zusammenveranlagung von verheirateten Personen soll durch eine Individualbesteuerung ersetzt werden. Zudem soll eine «Flat Rate Tax» eingeführt werden.
- Fixe Einheitsabzüge: Bisherige Abzüge, deren Höhe sich nach den tatsächlichen Aufwendungen richtete, 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 oder unbeweglichem Vermögen sowie der bisherigen Vermögenssteuer soll eine Besteuerung nach einer Sollrendite treten.

Die Steuergesetzgebung im Bereich der direkten Steuern ist heute durch Bundesrecht formell stark harmonisiert. Diese Harmonisierung besteht in horizontaler und in vertikaler Richtung. Für den Bereich der kantonalen Steuern enthält das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG, SR 642.14) zwingende Vorgaben u.a. über Gegenstand und zeitliche Bemessung der Besteuerung (Steuerobjekt) und das System der Besteuerung (z.B. Gegenwartsbemessung, Familienbesteuerung, separate Jahressteuern auf Kapitalauszahlungen usw.). Die Verfassung räumt den Kantonen hingegen eine Tarifautonomie ein (Art. 129 Abs. 2 BV), aufgrund derer diese im Aufbau und in der Ausgestaltung ihres Tarifsystems frei sind. Die horizontale Harmonisierung besteht in der Angleichung des StHG an das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11).

Das Postulat lädt den Regierungsrat ein, dem Kantonsrat einen Bericht über die mögliche Ausgestaltung des Zuger Steuergesetzes basierend auf dem Modell EasySwissTax vorzulegen («EasyZugTax»).

2. Beurteilung der Motion

Die Auffassung ist weit verbreitet, dass das schweizerische Steuerrecht und namentlich auch das Einkommenssteuerrecht für natürliche Personen zu kompliziert seien. Von dieser Kompliziertheit sind Steuerkundinnen, Steuerkunden und Steuerbehörden gleichermassen betroffen. Für beide ergeben sich dadurch zusätzliche Aufwendungen und Kosten. Über die Parteigrenzen hinweg besteht daher im Grundsatz Einigkeit, dass Handlungsbedarf im Bereich der Vereinfachung des Steuersystems gegeben ist. Demgegenüber bestehen über die Art und Weise und über das Tempo der allenfalls möglichen Reformschritte Differenzen. Der Regierungsrat kann der Forderung nach einer Vereinfachung des Einkommenssteuerrechts dem Grundsatz nach zustimmen. Klar ist aber, dass ein Umbau des Steuersystems nur dann sinnvoll ist, wenn er auf allen Ebenen, das heisst auf Bundes- und auf Kantonsebene realisiert wird. Nur dann kann die verfolgte Vereinfachung erreicht werden.

In seiner Antwort vom 15. Juni 2007 auf eine Motion der FDP-Fraktion zum Thema «Individualbesteuerung und Vereinfachung des Steuersystems. Easy Swiss Tax» hat der Bundesrat die Notwendigkeit zur Vereinfachung des Steuersystems erkannt. Er teilt die Ansicht, das geltende Steuersystem sei kompliziert und komplex. Er weist allerdings darauf hin, dass derzeit eine fundamentale Reform des Steuersystems geprüft werde. Ziel sei ein einfaches und effizientes Steuersystem, das die Staatsaufgaben fair und für alle tragbar finanziere. Die Belastungen sollen massvoll sein und dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgen. Weiter weist der Bundesrat darauf hin, dass eine Vereinfachung des heutigen Steuersystems in seiner Gesamtheit unabhängig von der Modellwahl bei der Ehepaarbesteuerung sinnvoll und möglich sei. Eine radikale Vereinfachung des Steuersystems solle sowohl für die Kantone als auch auf Bundesebene vorgesehen werden. Bei der politischen Grundsatzdiskussion über die künftige Ausgestaltung des schweizerischen Steuersystems werde die Idee der Easy Swiss Tax als ein prüfenswertes alternatives Modell mit einzubeziehen sein. Im Hinblick auf eine Umsetzung müsse die Easy Swiss Tax allerdings noch in wichtigen Punkten konkretisiert werden. Die Motion könne daher als längerfristiger, allgemeiner Vereinfachungsauftrag entgegengenommen werden. Während der Nationalrat die erwähnte Motion am 1. Oktober 2007 mit 102 zu 43 Stimmen ablehnte, gab er am 19. Dezember 2007 sowohl der Standesinitiative des Kantons Solothurn vom 29. August 2005 betreffend «Einführung einer Einheitssteuer (Flat Tax)» als auch der Standesinitiative des Kantons Aargau vom 29. November 2005 betreffend «Einführung eines neuen Steuersystems» Folge.

Der Regierungsrat teilt die oben erwähnte Ansicht des Bundesrates. Um das geltende Steuersystem zu vereinfachen und die erhofften Ziele zu erreichen, ist eine grundlegende Reform notwendig. Diese muss für alle drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) gleichzeitig erfolgen. Nachdem der Bundesrat zugesagt hat, entsprechende grundlegende Reformideen zu prüfen, und da bereits Standesinitiativen in dieser Sache eingereicht wurden, kann eine Standesinitiative des Kantons Zug nicht mehr bewirken, als dass sich der Bundesrat erneut für das Anliegen der Motion bzw. der Initiative aussprechen würde. Der Regierungsrat hält es deshalb für unnötig, dass der Kanton Zug eine weitere Standesinitiative mit vergleichbarem Inhalt einreicht. Der zusätzliche Administrationsaufwand kann vermieden werden. Die politische Diskussion über grundlegende Steuerreformen läuft bereits.

3. Beurteilung des Postulats

Das Postulat lädt den Regierungsrat ein, dem Kantonsrat einen Bericht über die mögliche Ausgestaltung des Zuger Steuergesetzes basierend auf dem Modell EasySwissTax vorzulegen («EasyZugTax»). Damit die verfolgten Vereinfachungen erreicht werden können, ist, wie oben dargelegt, das Steuersystem auf Bundes- und auf Kantonsebene umzubauen. Selbst wenn einige Elemente von Easy Swiss Tax ohne eine Änderung der eidgenössischen Steuergesetzgebung umgesetzt werden könnten, würde eine solche Disharmonisierung mit der direkten Bundessteuer das Steuersystem nochmals stark verkomplizieren. Die Steuerkundinnen und Steuerkunden hätten dann zwei unterschiedliche Steuererklärungen auszufüllen und die Steuerbehörden zwei unterschiedliche Steuererklärungen zu prüfen. Bevor das Zuger Steuergesetz vereinfacht werden kann, müssen deshalb zwingend das Steuerharmonisierungsgesetz und das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer reformiert werden. Dabei wird der Gesetzgeber die Änderungsvorschläge von Easy Swiss Tax einer eingehenden Beurteilung unterziehen und unter anderem folgende Fragen beantworten müssen:

- Ist eine Individualbesteuerung vom Mehraufwand für die Steuerkundinnen, Steuerkunden und die Steuerbehörden her umsetzbar?
- Führen Einheitstarife zu unerwünschten Umverteilungseffekten?
- Wie wird das Spannungsfeld von fixen Abzügen ohne Möglichkeit des Nachweises der tatsächlichen Kosten mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gelöst?
- Soll bei Personenunternehmen und bei selbständiger Erwerbstätigkeit weiterhin auf die tatsächlichen Aufwendungen (Gewinnungskosten) abgestellt werden?
- Wird eine Soll-Kapitalrendite-Besteuerung der Tatsache gerecht, dass es auch ertragslose Vermögen gibt und gewisse Anlagemöglichkeiten nicht allen Steuerpflichtigen zugänglich sind? Nach welchen Kriterien wird eine solche Sollrendite festgelegt? 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.
- Wird mit der verbindlichen Einführung von Einheitstarifen die Tarifautonomie der Kantone gemäss Art. 129 Abs. 2 BV eingeschränkt?

Der Regierungsrat behält diese Fragestellungen im Auge und wird sie zu gegebener Zeit in die laufenden Gesetzgebungsverfahren einbringen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellen wir Ihnen den Antrag, die Motion und das Postulat der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 1572.1 - 12465) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 6. Mai 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio