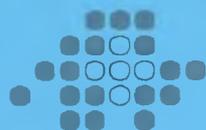


VOLKSINITIATIVE "FÜR EINE KAPITALGEWINNSTEUER"

Dokumentation



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanzas DFF

<http://www.efd.admin.ch>

Inhaltsverzeichnis

Keine neue Steuer mit Risiken und ohne Gesamtsicht	1
Argumentarium	3
• Kapitalgewinnsteuer gefährdet Vermögenssteuer	4
• Keine Schonung der "Reichen" im heutigen System	5
• Experimente sind fehl am Platz	7
• Die Initiative ist schlecht konstruiert	8
• Der Bundesrat plädiert für eine sachgerechte Lösung	9
• Gezielte Verbesserungen kommen auf den Tisch	10
• Vorsicht statt Euphorie bei der Ergiebigkeitsschätzung	11
• Beschränkte Verlustverrechnung – einseitige Sicht von Steuergerechtigkeit	12
• Veranlagungsaufwand für Steuerpflichtige und Steuerbehörden wird verharmlost	13
• Vergleiche mit dem Ausland hinken	15
• Die Initiative vergisst die Kantone und die Steuerharmonisierung	17
Text der Volksinitiative "für eine Kapitalgewinnsteuer"	19

Herausgeber:
Eidg. Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

Tel. 031 322 60 33
Fax 031 323 38 52
kommunikation@gs-efd.admin.ch

2. Auflage, nachgeführt und korrigiert
August 2001

Keine neue Steuer mit Risiken und ohne Gesamtsicht

Die Kapitalgewinnsteuerinitiative

- will eine **neue Steuer** einführen
- **vergisst** dabei, dass es ja schon eine Vermögenssteuer der Kantone gibt
- **unterschätzt** das Problem der nötigen **Einbettung** ins bestehende Steuersystem

Gründe von Bundesrat und Parlamentsmehrheit
gegen die Kapitalgewinnsteuerinitiative und **für ein Nein** am 2. Dezember 2001

Überflüssige Steuer. Die Initiative wirft die Frage auf, warum Kapitalgewinne in der Schweiz eigentlich nicht besteuert werden. Unser Steuersystem gibt die Antwort: Besteuert werden heute die Vermögen – samt Wertzuwachs! – sowie die börslichen und ausserbörslichen Umsätze. Nicht besteuert werden die Gewinne aus dem Verkauf von beweglichen Vermögen (z.B. Aktien). Unsere Vermögenssteuer ist sehr ergiebig; die Reichen werden nicht geschont, sie zahlen vielmehr am meisten Steuern. Deshalb braucht es die neue Steuer nicht.

Jetzt keine Experimente. Die Initiative darf man nicht isoliert betrachten. Denn sie hat Folgen für das Gesamtsystem der Finanzpolitik. Das Steuersystem ist Teil der erfolgreichen Finanzpolitik. Darin haben die bestehende Vermögenssteuer plus eine zusätzliche Kapitalgewinnsteuer nicht gleichzeitig Platz. Zusammen würden sie unser bewährtes System in einem wichtigen Moment überdehnen, in einem Moment, da die öffentlichen Finanzen dank vereinten Kräften endlich wieder ins Lot kommen.

Ungerechte Doppelbelastungen. Die neue Steuer brächte – zusammen mit der Vermögenssteuer - unzumutbare Doppelbelastungen. Das wäre ungerecht und müsste unbedingt korrigiert werden. Dies wiederum wäre kompliziert. Nur schon, weil die Vermögenssteuer kantonal ist, die Initiative aber eine neue Bundessteuer vorsieht. Und: Der Ersatz der soliden Vermögenssteuer durch eine unbeständige Kapitalgewinnsteuer wäre sehr riskant.

Schlupflöcher werden anderweitig gestopft. Verbesserungen erreicht man mit Vorteil gezielt und nicht per Radikalkur. Der Bundesrat will die Familien- und die Unternehmensbesteuerung revidieren. Die Reform der Familienbesteuerung steht im Zeichen grösserer Gerechtigkeit und steuerlicher Entlastungen. Für Unternehmen soll die Besteuerung stärker auf die Förderung der Investitionen und des Standorts ausgerichtet sein. Auf der andern Seite liegt ein Vorschlag einer Expertenkommission auf dem Tisch, Gewinne aus Verkäufen von namhaften Beteiligungen an Unternehmen zu besteuern. Sicher ist: Pragmatische Schritte, die auf unserem bewährten System aufbauen, bringen mehr Steuergerechtigkeit als ein riskanter Eingriff ins Gesamtsystem.

Viel Geschär für wenig Wolle. Die Initianten *überschätzen* den Ertrag einer Kapitalgewinnsteuer, da ein steuerfreier Betrag sowie eine Verrechnung mit den Börsenverlusten vorgesehen sind. Dagegen *unterschätzen* sie den aufwändigen Papierkram für Steuerpflichtige und Behörden. Denn für jedes Wertpapier müsste ein „Lebenslauf“ erstellt werden. Alle Aktienbesitzer müssten von den Steuerbehörden „durchleuchtet“ werden um festzustellen, ob letztlich die Kapitalgewinnsteuer geschuldet ist oder nicht.

Argumentarium

Die Initiative schlägt mit der Kapitalgewinnsteuer keine taugliche Lösung vor, weil sie deren Einbettung in das bestehende Steuersystem zu wenig beachtet. Sie strapaziert dieses zu einem Zeitpunkt, in dem die Schweiz auf ihrem Weg aus der Schuldenwirtschaft schon fast am Ziel angekommen ist.

- **Kapitalgewinnsteuer gefährdet Vermögenssteuer**  Seite 4
- **Keine Schonung der "Reichen" im heutigen System**  Seite 5
- **Experimente sind fehl am Platz**  Seite 7
- **Die Initiative ist schlecht konstruiert**  Seite 8
- **Der Bundesrat plädiert für eine sachgerechte Lösung**  Seite 9
- **Gezielte Verbesserungen kommen auf den Tisch**  Seite 10
- **Vorsicht statt Euphorie bei der Ergiebigkeitsschätzung**  Seite 11
- **Beschränkte Verlustverrechnung – einseitige Sicht von Steuergerechtigkeit**  Seite 12
- **Veranlagungsaufwand für Steuerpflichtige und Steuerbehörden wird verharmlost**  Seite 13
- **Vergleiche mit dem Ausland hinken**  Seite 15
- **Die Initiative vergisst die Kantone und die Steuerharmonisierung**  Seite 17

- **Kapitalgewinnsteuer gefährdet Vermögenssteuer**

Unsere Vermögenssteuer ist ergiebig

Auf Bundesebene ist im Jahre 1958 die Vermögenssteuer natürlicher Personen und im Jahre 1997 die Kapitalsteuer juristischer Personen abgeschafft worden. Demgegenüber erheben sämtliche Kantone eine allgemeine Vermögenssteuer von den natürlichen Personen und eine Kapitalsteuer von den juristischen Personen. Aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes sind die Kantone sogar zur Erhebung einer Vermögens- und Kapitalsteuer verpflichtet.

Die Vermögenssteuer stellt nach dem geltenden Recht eine Reinvermögenssteuer dar: sie bemisst sich nach der Gesamtheit der geldwerten Wirtschaftsgüter, die dem Steuerpflichtigen zustehen, unter Berücksichtigung aller Verbindlichkeiten. Bei in der Regel progressiv ausgestalteten Steuertarifen hängt die effektive Gesamtbelastung aufgrund von Steuersatz und Steuerfuss von der Höhe des Vermögens ab. Bei Vermögen bis zu Fr. 250'000.-- beträgt die Belastung in der Mehrzahl der Kantone zwischen 2 und 4 Promillen, bei Vermögen von 1 Mio. Franken und mehr rund 4–7 Promille. Die Vermögenssteuerbelastung fällt bei niedriger Vermögensrendite stark ins Gewicht. Im Jahre 1999 beliefen sich die Einnahmen aus der Vermögenssteuer gesamtschweizerisch auf 3,948 Milliarden Franken.

Die Initiative wirbelt unser Steuersystem durcheinander

Es bedarf keiner grossen Phantasie für die Prognose, dass bei Einführung einer Kapitalgewinnsteuer die kantonale Vermögenssteuer unter erheblichen Druck auf Abschaffung oder deutliche Reduktion geraten würde. Damit droht den Kantonen der Entzug einer Finanzierungsquelle, ohne dass ihnen mit einer Kapitalgewinnsteuer des Bundes hinsichtlich Steuererhebung und Steuerergiebigkeit ein valabler Ersatz zur Verfügung stünde. Hier offenbart sich in der Initiative nicht nur eine mangelnde Berücksichtigung der bereits bestehenden hohen Gesamtsteuerbelastung, sondern auch ein fehlendes Gespür für das gewachsene schweizerische Steuersystem mit seinem föderalistischen Aufbau und den gespaltenen Steuerkompetenzen: Vorgeschlagen wird mit der Initiative eine Bundessteuer, unter Druck geraten würde aber eine kantonale Steuer.

- **Keine Schonung der "Reichen" im heutigen System**

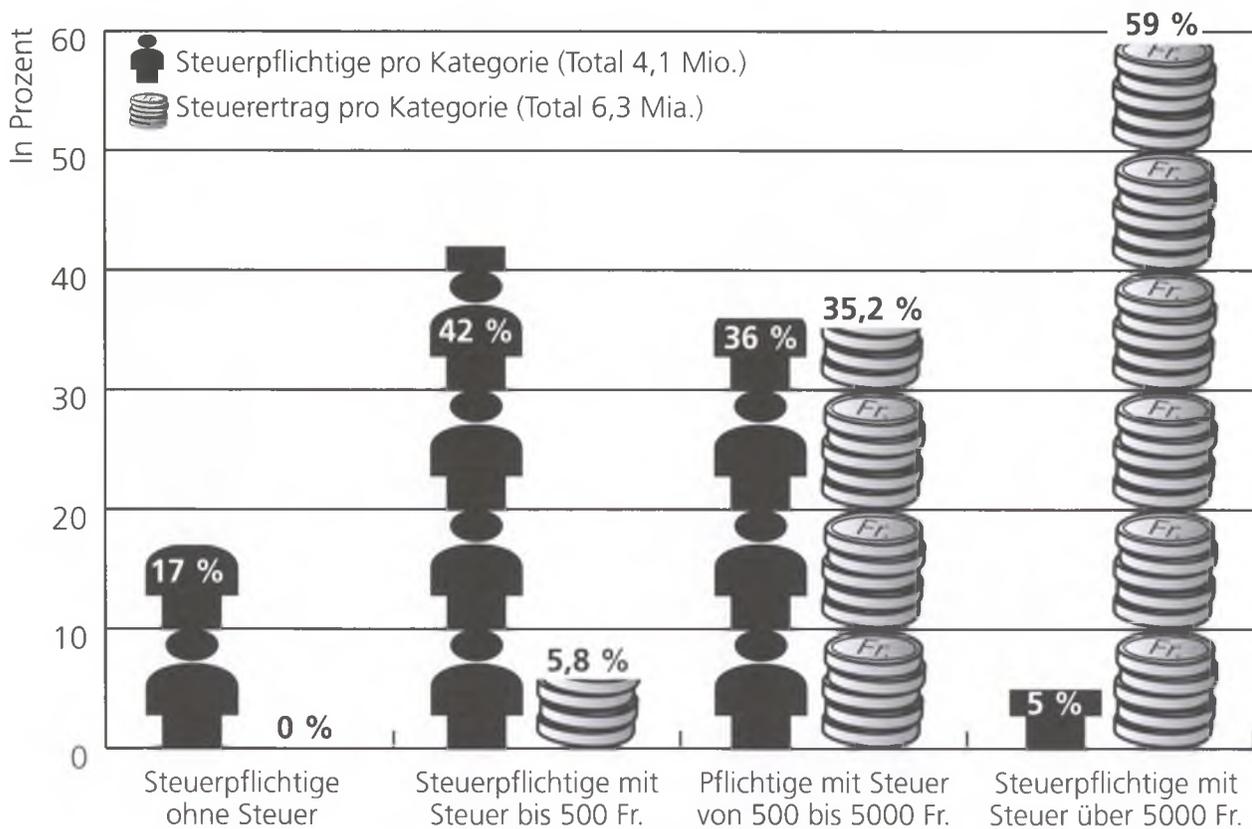
Es trifft nicht zu, dass die besser bemittelten Steuerpflichtigen im schweizerischen Steuersystem zu gut wegkommen. Für die Vermögenssteuer mit ihrem Ertrag von knapp 4 Mia. Franken kommen zu einem ganz wesentlichen Teil die "oberen Schichten" auf. Ähnlich sieht es auch bei der direkten Bundessteuer aus: Heute sind 17 Prozent der Steuerpflichtigen von dieser Steuer befreit (mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung wären es sogar fast doppelt so viele), während auf der anderen Seite bloss 5 Prozent (bzw. 3 Prozent gemäss Reform) der Steuerpflichtigen für fast 60 Prozent der Steuer aufkommen, d.h. eine direkte Bundessteuer über 5000 Franken entrichten. Empfänger hoher Einkommen und Eigentümer grosser Vermögen leisten somit einen ganz erheblichen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte.

Zudem werden Kapitalgewinne auf unbeweglichem Vermögen (Liegenschaften) in allen Kantonen steuerlich bereits erfasst. Und auch die Steuerfreiheit für Gewinne aus beweglichem Privatvermögen (z.B. Aktien) kennt Grenzen. Man denke dabei an die Definition des gewerbsmässigen Handels, die Transponierung, den Mantelhandel, die direkte oder indirekte Teilliquidation usw., ohne dass hier auf steuertechnische Details eingegangen werden soll.

Auch basiert das geltende Einkommenssteuerrecht auf dem Grundsatz der wirtschaftlichen Doppelbelastung, also der Gewinnbesteuerung bei der Kapitalgesellschaft und der Einkommensbesteuerung beim Inhaber der gesellschaftlichen Beteiligungsrechte. Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer hätte aber bei einem Festhalten an der wirtschaftlichen Doppelbelastung zur Folge, dass die privaten Inhaber von Beteiligungsrechten zusätzlich belastet würden.

Dass gewisse Steuerschlupflöcher bestehen, wurde schon vor geraumer Zeit erkannt und besonders stossende (z.B. der unbegrenzte Schuldzinsenabzug) konnten mit dem Stabilisierungsprogramm 1998, das seit Anfang 2001 in Kraft ist, auch gemildert werden. Weitere gezielte Massnahmen zur Verbesserung des Steuersystems und damit auch zur Schliessung von Lücken werden zurzeit ernsthaft geprüft, so z.B. im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

Steuerertrag nach Kategorien von Steuerpflichtigen (direkte Bundessteuer)



17 Prozent der Steuerpflichtigen bezahlen keine direkte Bundessteuer. 42 Prozent der Steuerpflichtigen bezahlen direkte Bundessteuer bis Fr. 500 und damit 5,8 Prozent dieser Steuer. 36 Prozent bezahlen 35,2 Prozent dieser Steuer, und 5 Prozent der Steuerpflichtigen bezahlen 59 Prozent. Fazit: Reiche werden nicht geschont.

- **Experimente sind fehl am Platz**

Gestern

Die neunziger Jahre waren durch einen rasant gewachsenen Schuldenberg und eine entsprechende Zinsenspirale geprägt, was uns in der Rezession schmerzhaft Sparprogramme aufzwang.

Heute

Nun sind wir - dank vereinten Kräften - dabei, diese missliche Lage zu überwinden: die Bundes- und auch die meisten Kantonsfinanzen sind stabilisiert; die Wende von der Rezession zum Aufschwung ist geschafft. Die bundesrätliche Finanzpolitik hat letztendlich Früchte getragen. Dafür ist auch unsere Steuerpolitik verantwortlich, die sich durch ein generell tiefes Belastungsniveau, verbunden mit guten staatlichen Leistungen auszeichnet.

Morgen

Diese erfreuliche Situation darf nun nicht durch weitreichende Neuerungen aufs Spiel gesetzt und ein bewährtes Konzept, die Vermögenssteuer, durch eine unberechenbare, da stark börsenabhängige neue Steuer ersetzt werden. Hingegen sollen gezielte Verbesserungen im bestehenden System immer möglich bleiben und auch angegangen werden.

Dies entspricht auch dem Prinzip der steuerrechtlichen Stetigkeit, wonach Änderungen im Steuerrecht nur in grösseren Zeitabständen und im Rahmen systematischer Reformen vorzunehmen sind.

- **Die Initiative ist schlecht konstruiert**

Nach dem Vorschlag der Initiative soll der Bund „eine besondere Steuer auf realisierten Kapitalgewinnen auf beweglichem Vermögen“ erheben, „welche von der direkten Bundessteuer befreit sind“.

Hier weist die Initiative einen Konstruktionsfehler auf, denn die Formulierung ist widersprüchlich: Von ihrer Natur her gehört die Besteuerung der Kapitalgewinne eindeutig zu den direkten Steuern. Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer befreit jedoch private Kapitalgewinne ausdrücklich von der Besteuerung (nur schon daraus geht im Übrigen klar hervor, dass für die Besteuerung dieser Gewinne keine neue Verfassungsbestimmung nötig wäre; eine Gesetzesänderung würde vollauf genügen). Die Initiative läuft nun also darauf hinaus, dass befreite Gewinne besteuert werden! Eine solch widersprüchliche Bestimmung gehört nicht in die Verfassung.

- **Der Bundesrat plädiert für eine sachgerechte Lösung**

Bericht Behnisch: keine Kapitalgewinnsteuer ohne anderweitige Korrekturen

1997 hat der Chef des Eidg. Finanzdepartements eine von Herrn Prof. Behnisch geleitete Expertenkommission damit beauftragt, das System der direkten Steuern auf Lücken hin zu überprüfen. In Bezug auf die Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen hat die Kommission in ihrem 1998 abgelieferten Bericht die steuerliche Freistellung angesichts der verfassungsmässigen Grundsätze der Allgemeinheit der Steuer und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Mangel bezeichnet, der behoben oder verringert werden sollte. Gleichzeitig betonte aber diese Kommission auch, dass bei einer Besteuerung der privaten Kapitalgewinne die Auswirkungen auf das Gesamtsystem nicht ausser Acht gelassen werden dürfen. Sie hat dazu u.a. festgehalten, dass allfällige Mehrbelastungen, die sich aus der Schliessung von Steuerlücken ergeben würden, nicht zur Erzielung von Mehreinnahmen, sondern zur Beseitigung von Überbelastungen und Systemfehlern führen sollten. Neben den ernst zu nehmenden Anliegen der Rechtsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat der Bundesrat deshalb noch andere Faktoren zu berücksichtigen und abzuwägen.

Finanzleitbild legt den Grundstein zur bundesrätlichen Finanzpolitik

Mit dem Finanzleitbild 1999 will der Bundesrat die nachhaltige Gesundung der Bundesfinanzen, die mittelfristige Senkung der Steuerquote, die Schaffung neuer Wachstumspotenziale sowie bei der Besteuerung den optimalen Kompromiss zwischen den ökonomischen Erfordernissen und der Gerechtigkeit erreichen.

Unter den steuerpolitischen Projekten des Finanzleitbildes sieht der Bundesrat u.a. vor, dass im Zusammenhang mit der harmonisierungsrechtlichen Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen im Bereich des Unternehmenssteuerrechts die Frage eines „Unternehmenssteuergesetzes“ geprüft werden soll. Das Ziel dabei ist vor allem die Neutralität der Besteuerung bezüglich der Faktoren Arbeit und Kapital sowie die Neutralität betreffend Finanzierung von Investitionen. Dabei hat der Bundesrat beschlossen, auf eine allgemeine Kapitalgewinnsteuer zu verzichten, hingegen die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung unter gleichzeitiger Einführung einer Besteuerung von Kapitalgewinnen bei der Veräusserung von Unternehmensbeteiligungen zu prüfen.

- **Gezielte Verbesserungen kommen auf den Tisch**

In Umsetzung des Finanzleitbildes hatte deshalb der Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements Anfang 2000 die Expertenkommission „Rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung“ (ERU) unter der Leitung von Prof. Xavier Oberson eingesetzt. Diese Kommission hatte die gegenwärtige Steuer- und Abgabebelastung für körperschaftlich organisierte Unternehmen und ihre Beteiligten einerseits und für Inhaber von Personenunternehmen andererseits nach dem Recht der Bundessteuern sowie der direkten Staats- und Gemeindesteuern zu prüfen und ein Konzept für eine rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung zu erarbeiten. Dabei konnte auch die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer in Betracht gezogen werden. Diese Expertenkommission hat ihren Bericht im Juli vorgestellt.

Der Bundesrat hat die Absicht, gestützt auf diesen Expertenbericht sowie eine diesen Herbst zur Veröffentlichung gelangende Standortstudie möglichst rasch gezielte Korrekturen am geltenden System des Unternehmenssteuerrechts vorzuschlagen. Dabei ist der Gedanke naheliegend, dass eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung aus Gerechtigkeitsgründen nur dann gerechtfertigt ist, wenn im Gegenzug auch Gewinne aus der Veräusserung von Beteiligungsrechten besteuert werden.

Die zu prüfende Materie ist komplex. Sie bedarf, weil nur seriöse und breit abgestützte Lösungen in Frage kommen, sorgfältiger und daher zeitaufwändiger Prüfung. Der Termin für die Unterbreitung der Botschaft zur vorliegenden Initiative ist am 25. Oktober 2000 abgelaufen. Mit einem Gegenvorschlag hätte der Bundesrat sechs zusätzliche Monate zur Verfügung gehabt. In dieser Zeit wäre es angesichts der Komplexität der sich stellenden Fragen unmöglich gewesen, eine sachgerechte Lösung auszuarbeiten und dem Parlament zu unterbreiten. Aus diesen Gründen war der Bundesrat gezwungen, die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

- **Vorsicht statt Euphorie bei der Ergiebigkeitsschätzung**

Die Initianten rechnen mit 400 Millionen bis 1 Milliarde Franken Einnahmen aus einer Kapitalgewinnsteuer. Demgegenüber hat der Bundesrat den Ertrag aus einer Kapitalgewinnsteuer auf höchstens 400 Millionen Franken geschätzt. Sowohl für die Ertragsberechnungen der Initianten wie auch für jene des Bundesrates gilt gleichermaßen, dass es sich um Schätzungen handelt und dass diese Schätzungen schwierig sind. Die Schwierigkeiten rühren daher, dass einerseits über die in der Schweiz realisierten privaten Kapitalgewinne keine statistischen Unterlagen vorliegen und andererseits niemand die Börsenkursentwicklung und das Verhalten der Anleger voraussagen kann. Deshalb müssen vernünftige Annahmen getroffen werden. Die bundesrätliche Schätzung des Ertrags einer Kapitalgewinnsteuer von höchstens 400 Millionen Franken beruht auf Vergleichen mit dem Ausland sowie auf Hochrechnungen von zurückliegenden kantonalen Ergebnissen. Zur Abrundung der Ertragsberechnungen hat der Bundesrat in der Botschaft auch noch eine von Vertretern der Wissenschaft publizierte Ertragsschätzung wiedergegeben. Die Vertreter der Wissenschaft legen dar, dass der von ihnen errechnete Steuerertrag von 400 bis 600 Millionen Franken eine optimistische Obergrenze darstelle. Dies deshalb, weil die der Schätzung zugrunde liegenden Annahmen zugunsten der Kapitalgewinnsteuer gewählt und Steuerausweichmöglichkeiten vernachlässigt worden seien. Die genannten Wissenschaftler kommen zum Schluss, dass sich bei Berücksichtigung dieser Faktoren der Steuerertrag von 400 bis 600 Millionen Franken ohne weiteres auf 200 bis 300 Millionen Franken halbieren könne.

In der Tat ist zu berücksichtigen, dass jede Einführung einer neuen Steuer naturgemäss gleich auch einen gewissen Widerstand und einen Drang zur so genannten Steueroptimierung generiert.

In fast allen Ländern liegt der Ertrag der Kapitalgewinnsteuer unter 1% des Gesamtsteueraufkommens. Eine Ausnahme bilden lediglich die USA, wo der Anteil der Kapitalgewinnsteuer inklusive Grundstückgewinnsteuer 1998 gut 5% des gesamten Steueraufkommens ausmachte. Ein annähernd gleiches Resultat wird in der Schweiz bereits heute mit der Vermögenssteuer und der Grundstückgewinnsteuer erreicht: 1998 lag der Anteil dieser beiden Steuern bei 4,9% des Steueraufkommens von Bund, Kantonen und Gemeinden.

- **Beschränkte Verlustverrechnung – einseitige Sicht von Steuergerechtigkeit**

Die Initiative will zwar Kapitalgewinne vollumfänglich besteuern, lässt aber den Abzug von Verlusten, die nichts anderes als negative Gewinne darstellen, durch eine restriktive Verlustvortragsperiode von zwei Jahren nur sehr eingeschränkt zu. Wohl wären nach der Initiative Kapitalgewinne und Kapitalverluste im selben Jahr verrechenbar. Es ist aber unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit fragwürdig, wenn die Verlustvortragsmöglichkeit statt - wie heute üblich - auf sieben Jahre auf nur zwei Jahre begrenzt und dies erst noch in der Verfassung festgeschrieben sein soll. Sodann fällt auf, dass offenbar einer langen Besitzesdauer nicht Rechnung getragen und damit das Problem der inflationsbedingten Scheingewinne nicht angemessen und pragmatisch bereinigt werden soll. Die Initiative schafft also neue Mängel, verkennt die Stärken des geltenden Systems und vernachlässigt die wichtige Gesamtbetrachtung.

- **Veranlagungsaufwand für Steuerpflichtige und Steuerbehörden wird verharmlost**

Die Besteuerung von Kapitalgewinnen wäre für Steuerpflichtige wie für Steuerbehörden mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden.

Ermittlung des Gewinns: fast ein Ding der Unmöglichkeit

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich die Ermittlung des Gewinns, bestehend in der Differenz zwischen Erlös und Gestehungskosten, häufig schwierig gestalten würde. Besonders kompliziert und aufwändig wäre dabei die Ermittlung der Gestehungskosten von Beteiligungspapieren, weil diese oft nicht einen unveränderlichen Bestand an Rechten bilden. Vielmehr erfährt dieser Bestand immer wieder Veränderungen, wie etwa durch Kapitalerhöhungen, Kapitalherabsetzungen, Gratisausgabe, Bezugsrechtsveräusserungen, Aktiensplit und Aktienumtausch.

Zahlreiche Auflagen für die Steuerpflichtigen...

Sodann hätte der Steuerpflichtige sämtliche Anschaffungs- und Veräusserungswerte der für eine Gewinnbesteuerung in Frage kommenden Vermögensobjekte aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungspflicht beschränkte sich nicht auf die Anschaffungswerte der Ende Jahr vorhandenen Vermögensobjekte. Sie beträfe auch die Anschaffungs- und Veräusserungswerte der während der Bemessungsperiode erworbenen und veräusserten beweglichen Güter. Ferner hätte der Steuerpflichtige gegenüber den Steuerbehörden über sämtliche Bestandesveränderungen und über die bei Realisierung erzielten Gewinne und Verluste abzurechnen. Dann wäre auch sicherzustellen, dass Banken und andere Vermögensverwalter die Steuerpflichtigen mit den notwendigen Unterlagen dokumentieren, damit diese über sämtliche Transaktionen lückenlos und übersichtlich Auskunft erteilen können. Die Beweislast für die Gestehungskosten läge beim Steuerpflichtigen, da es sich um steuermindernde Tatsachen handelt.

...und grosser Kontrollaufwand für die Steuerbehörden

Für die Steuerbehörden bestünden die verfahrensrechtlichen Auswirkungen neben dem normalen Abstellen auf die Deklaration darin, nähere Kontrollen sporadisch oder bei Indizien für eine Steuerhinterziehung durchzuführen. Solche Kontrollen wären nicht selten anspruchsvoll und zeitaufwändig. Es sei in diesem Zusammenhang erinnert an die bereits erwähnten Schwierigkeiten der Gewinnermittlung bei Beteiligungspapieren, insbesondere bei eingetretenen Änderungen in der Kapitalstruktur zufolge Kapitalerhöhungen, Kapitalherabsetzungen, Gratisausgabe, Bezugsrechtsveräusserungen, Aktiensplit und Aktienumtausch.

Auch die Erhebung einer Quellensteuer ist illusorisch

Auch eine Steuersicherung mittels Quellensteuer ist nicht praktikabel: Quellensteuer worauf? Soll eine Quellensteuer auf dem Verkaufserlös erhoben werden, bedeutet dies u.U. einen Eingriff in die Substanz. Soll die Quellensteuer nur auf den Gewinnen erhoben werden, so fehlen den Betroffenen die Daten, um die Differenz zwischen Einstandswert und Verkaufserlös zu ermitteln und gestützt darauf die Steuer abzuführen.

Wollen wir unser Steuersystem wirklich noch mehr verkomplizieren?

Die Ermittlung und Veranlagung von Kapitalgewinnen ist ganz offensichtlich kompliziert und aufwändig. Die Inhaber von Wertpapieren müssten sozusagen einen "Lebenslauf" zu jedem Titel führen. Die Steuerbehörden wären gezwungen, Bürgerinnen und Bürger zu "durchleuchten", auch wenn letztendlich dann gar keine Kapitalgewinnsteuer anfallen würde (z.B. auf Grund der Verlustverrechnung oder der Freigrenze). Dies bedeutet nicht, dass die Erhebung einer Kapitalgewinnsteuer technisch von vornherein völlig unmöglich ist, aber die praktischen Probleme werden nicht dadurch gelöst, dass man sie verschweigt oder verharmlost. Der grosse Erhebungsaufwand einer Kapitalgewinnsteuer fällt umso stärker ins Gewicht, als dadurch entstehende sowie bereits bestehende Überbelastungen der Steuerpflichtigen nicht beseitigt werden.

- **Vergleiche mit dem Ausland hinken**

Die Initianten vergleichen mit dem Ausland und stellen die Schweiz als Sonderfall dar, weil sie neben Griechenland praktisch das einzige Industrieland ohne Kapitalgewinnsteuer ist.

Vergleiche dürfen sich nicht auf eine einzige Steuerart beschränken...

Solche Vergleiche sind deshalb nicht aussagekräftig, weil sie sich unbekümmert um das jeweilige Gesamtsystem auf eine einzige Steuerart beschränken. Bei einer Gesamtbetrachtung fällt aber auf, dass zahlreiche ausländische Staaten wie etwa Belgien, Deutschland (seit 1997), Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Österreich (seit 1994) und Portugal keine Steuer auf beweglichem Privatvermögen kennen. In anderen Staaten wie Frankreich handelt es sich um eine eigentliche Reichtumssteuer, die nur sehr hohe Vermögen erfasst. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass selbst in Ländern, die zwar sowohl eine Kapitalgewinnsteuer wie auch eine Vermögenssteuer erheben, letztere nirgends die gleiche finanzielle Bedeutung hat wie in der Schweiz.

...und sie müssen zudem die Eigenheiten einer jeden Steuer berücksichtigen

In den USA ist die Vermögenssteuer auf Bundesebene nicht eingeführt und auch in den Einzelstaaten eher unüblich, wie ein Überblick zeigt. Ausserdem entlastet Deutschland ab 2002 Ausschüttungen, indem Dividenden im so genannten Halbeinkünfteverfahren erfasst werden: Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften müssen nur noch zur Hälfte im Rahmen der Einkommenssteuer versteuert werden, weil die Gewinne bei den Gesellschaften bereits vorbelastet sind. Dieses Halbeinkünfteverfahren gilt auch für Veräusserungsgewinne, wenn es sich entweder um wesentliche Beteiligungen oder um Veräusserungen innerhalb eines Jahres handelt.

Demgegenüber belastet das geltende schweizerische Steuersystem mit der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung die Erträge stark. Hinzu kommt die von den Kantonen erhobene Vermögenssteuer. Wie erwähnt beliefen sich im Jahre 1999 die Einnahmen aus der Vermögenssteuer gesamtschweizerisch auf 3,948 Milliarden Franken, und zwar unabhängig davon, ob die Betroffenen Kapitalgewinne erzielt haben oder nicht. Schliesslich kennt die Schweiz, im Unterschied etwa zu den USA, Deutschland, den Niederlanden und den meisten anderen Ländern, die Umsatzabgabe auf dem Veräusserungserlös von Wertpapieren.

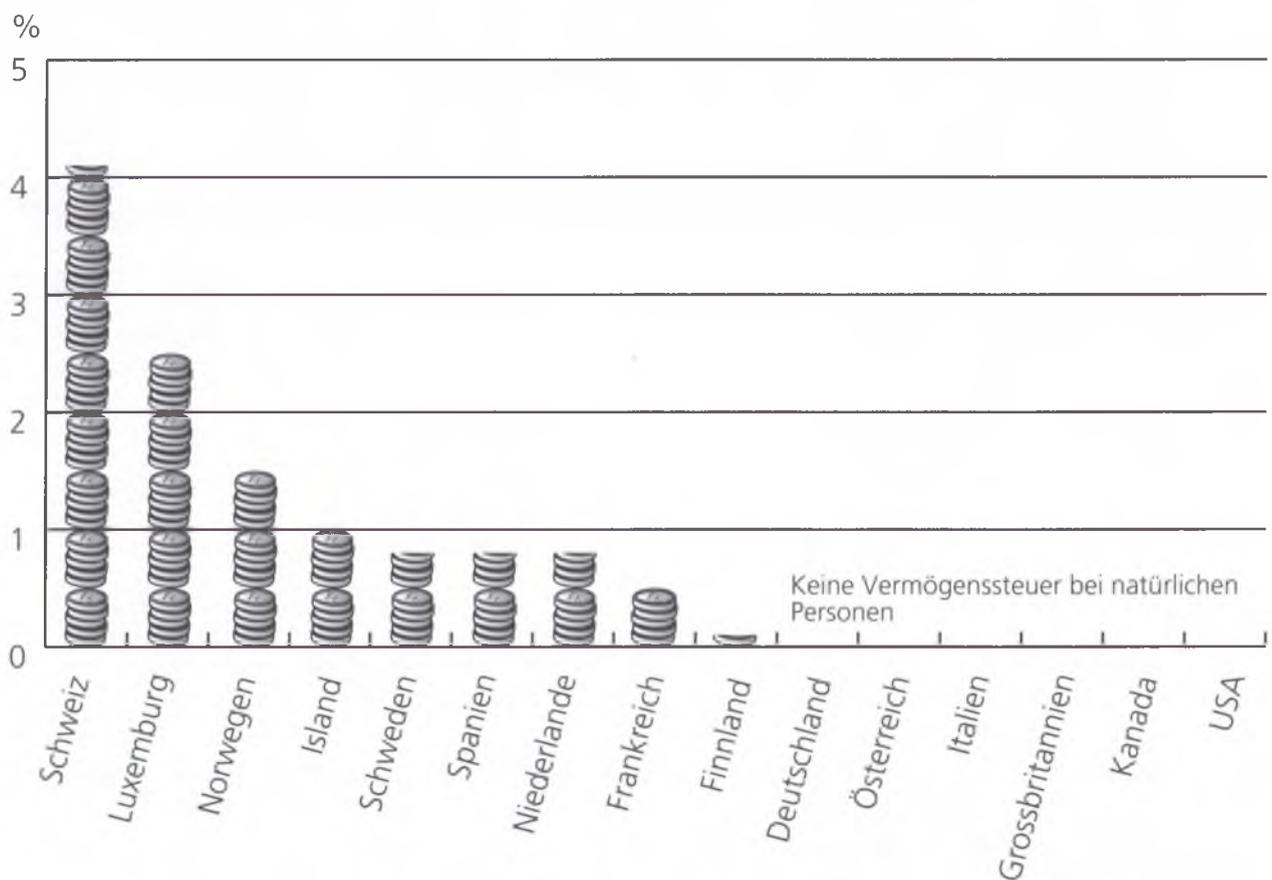
Zum so genannten "holländischen Modell": Dieses geht aus von 4 Prozent Rendite auf dem Vermögen und besteuert diese zu 30 Prozent. Dies ist letztlich nichts anderes als eine Vermögenssteuer in anderer Form. In der Schweiz kennen wir jedoch wie gesagt schon eine Vermögenssteuer, die den Kantonen vorbehalten und vorgeschrieben ist.

Auch die Länder mit Kapitalgewinnsteuer lassen sich nicht einfach untereinander vergleichen

Schliesslich zeigt selbst ein Vergleich unter den Kapitalgewinnsteuermässigen ein höchst uneinheitliches Bild: Einige dieser Länder verzichten auf die Besteuerung mittel- und langfristiger Kapitalgewinne auf Streubesitz und beschränken sich auf die Erfassung der kurzfristigen, spekulativen Kapitalgewinne sowie auf die Besteuerung

der Gewinne aus wesentlichen Beteiligungen. In andern Ländern wiederum werden die mittelfristigen bis langfristigen Kapitalgewinne in aller Regel nur teilweise besteuert, was zum Ausdruck kommt in stark reduzierten Steuersätzen, grosszügigen Freibeträgen, der Indexierung des Einstandswertes, Abzügen für die Besitzesdauer sowie Sonderregelungen für Anteile an mittelständischen Unternehmen. Unterschiede bestehen auch bei der Verlustverrechnung und dem Verlustvortrag. Diesbezüglich kann aber zumindest festgehalten werden, dass in praktisch allen Ländern eine grosszügigere Regelung gilt als dies die Initiative vorsieht.

Vermögenssteuer der natürlichen Personen in Prozenten des Steueraufkommens 1998



- **Die Initiative vergisst die Kantone und die Steuerharmonisierung**

Nach der geltenden Ordnung für die direkte Bundessteuer fallen vom Rohertrag der Steuer drei Zehntel den Kantonen zu, wovon mindestens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden ist. Demgegenüber fehlt im Vorschlag der Initiative eine ausdrückliche Regelung betreffend einen Anteil der Kantone am Ertrag einer allfälligen Kapitalgewinnsteuer. Vielmehr sieht die Initiative lediglich vor, dass im Falle der Erhebung einer Kapitalgewinnsteuer durch die Kantone die entsprechenden Kosten vom Bund getragen werden.

Die Initiative will durch eine besondere Steuer des Bundes realisierte Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen erfassen. Dabei fällt auf, dass die Initiative keinen ausdrücklichen Ausschluss kantonaler oder kommunaler Besteuerung vorschlägt, wie dies für die Mehrwertsteuer, die besonderen Verbrauchssteuern, die Stempelabgaben und die Verrechnungssteuer vorgesehen ist. Der von der Initiative vorgeschlagene Steuersatz von mindestens 20 Prozent, gegenüber dem Höchstsatz von 11,5 Prozent bei der direkten Bundessteuer, deutet jedoch in Richtung einer ausschliesslichen Bundessteuerkompetenz. Andernfalls würde die steuerliche Belastung zusammen mit einer durchschnittlichen kantonalen Kapitalgewinnsteuer von rund 25 Prozent etwa die Hälfte der Kapitalgewinne ausmachen. Eine ausschliessliche Bundessteuerkompetenz stünde nun aber im Widerspruch zum Verfassungsauftrag einer vertikalen Steuerharmonisierung, da das verfassungsmässige Harmonisierungsgebot die Angleichung der Steuerordnungen bei den direkten Steuern nicht nur auf der horizontalen Ebene (d.h. unter Kantonen), sondern auch in der Vertikalen (d.h. zwischen Bund und Kantonen) verlangt.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer»

vom 22. Juni 2001

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung¹
und Ziffer III des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998² über eine neue Bundesverfassung,
nach Prüfung der am 5. November 1999³ eingereichten Volksinitiative
«für eine Kapitalgewinnsteuer»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 25. Oktober 2000⁴,
beschliesst:*

Art. 1

1 Die Volksinitiative vom 5. November 1999 «für eine Kapitalgewinnsteuer» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

2 Sie lautet⁵, angepasst an die Bundesverfassung vom 18. April 1999:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 128a (neu) Kapitalgewinnsteuer

1 Der Bund erhebt eine besondere Steuer auf realisierten Kapitalgewinnen auf beweglichem Vermögen, welche von der direkten Bundessteuer befreit sind.

2 Für die Kapitalgewinnsteuer nach Absatz 1 gilt:

- a. Kapitalgewinne werden zu einem einheitlichen, proportionalen Satz von mindestens 20 Prozent besteuert.
- b. Kapitalverluste können im Steuerjahr und während höchstens zweier weiterer Jahre mit den Kapitalgewinnen verrechnet werden.
- c. Die Gesetzgebung befreit geringfügige Gewinne von der Steuer. Sie kann weiter vorsehen, dass die Steuer auf Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben wird. Sie kann zur Steuersicherung eine Quellensteuer vorsehen.

1 SR 101

2 AS 1999 2556

3 BBI 1999 9791

4 BBI 2000 5995

5 Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 eingereicht worden. Sie nimmt deshalb auf jenen Verfassungstext Bezug und nicht auf die Verfassung vom 18. April 1999. Der Originalwortlaut der Volksinitiative verlangte eine Ergänzung von Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung durch einen neuen Absatz 1^{ter} und einen neuen Absatz 5^{bis} sowie eine Ergänzung der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 196 Sachüberschrift

Übergangsbestimmungen gemäss Bundesbeschluss
vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung

Art. 197 (neu) Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung
vom 18. April 1999

1. Übergangsbestimmung zu Art. 128a (Kapitalgewinnsteuer)

¹ Falls innert dreier Jahre nach Annahme des Verfassungsartikels über die Kapitalgewinnsteuer nach Artikel 128a Absatz 1 und Absatz 2 kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

² Dabei gelten folgende Grundsätze:

- a. Der Steuer unterliegen Kapitalgewinne, insbesondere auf Devisen, Wertpapieren und Beteiligungen, einschliesslich Gewinne auf Optionen, Termingeschäften und anderen derivaten Anlageinstrumenten sowie auf Anteilen von Anlagefonds.
- b. Steuerpflichtig ist, wer in der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hat. Wer nach Artikel 56 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer von der Steuerpflicht befreit ist, ist dies auch für die Kapitalgewinne.
- c. Der Steuersatz beträgt 25 Prozent.
- d. Pro Jahr sind pro Steuerpflichtigen die ersten 5000 Franken Kapitalgewinne steuerfrei.
- e. Der Bundesrat kann zur Steuersicherung die Kapitalgewinnsteuer soweit möglich an der Quelle erheben.

³ Der Bundesrat kann zur Gewährleistung der familiären Nachfolgeregelung bei kleinen und mittleren Unternehmungen langjährige Zahlungsfristen vorsehen.

⁴ Der Bundesrat erlässt im Weiteren die notwendigen Normen zur Erhebung der Steuer, namentlich solche über die Haftung, das Verfahren, die Amts- und Rechtshilfe, die Rechtsmittel, die Fälligkeit, die Verjährung und die Strafnormen. Er kann dabei Bussen bis zum Fünffachen der hinterzogenen Steuer und Gefängnis bis zu drei Jahren vorsehen. Den gleichen Strafen unterstehen professionelle Wertpapierhändler, welche den Pflichten zur Steuersicherung nicht genügen.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

Nationalrat, 22. Juni 2001

Der Präsident: Peter Hess
Der Protokollführer: Ueli Anliker

Ständerat, 22. Juni 2001

Die Präsidentin: Françoise
Saudan
Der Sekretär: Christoph Lanz