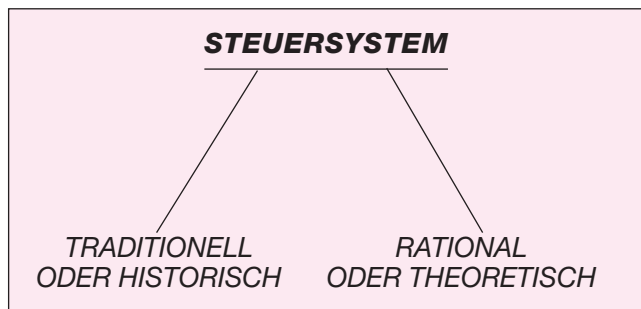


Grundzüge des schweizerischen Steuersystems

Grundzüge des schweizerischen Steuersystems

1 ALLGEMEINES

Unter Steuersystem versteht die Finanzwissenschaft die Gesamtheit der in einem Land erhobenen Steuern, auch wenn sie nicht bewusst sinn- und zweckvoll aufeinander abgestimmt sind. Die Doktrin behilft sich mit der Unterscheidung zwischen **traditionellen** oder **historischen** und **rationalen** oder **theoretischen** Steuersystemen, je nachdem ob sie entweder im Laufe der Entwicklung mehr zufällig als planmässig oder aber bewusst auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse gestaltet worden sind.



Die Doktrin behilft sich mit der Unterscheidung zwischen **traditionellen** oder **historischen** und **rationalen** oder **theoretischen** Steuersystemen, je nachdem ob sie entweder im Laufe der Entwicklung mehr zufällig als planmässig oder aber bewusst auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse gestaltet worden sind.

Nach der finanzwissenschaftlichen Doktrin ist das schweizerische Steuersystem **historisch** gewachsen. Es ist ein Spiegelbild der **föderalistischen Staatsstruktur** der Eidgenossenschaft.



So hat jeder der 26 **Kantone** sein eigenes Steuergesetz und belastet Einkommen, Vermögen, Erbschaften, Kapital- und Grundstücksgewinne sowie andere Steuerobjekte höchst unterschiedlich.

Die rund 2'800 **Gemeinden** sind befugt, entweder nach eigenem Gutdünken kommunale Steuern zu erheben oder im Rahmen der kantonalen Grundtarife bzw. der geschuldeten Kantonssteuer Zuschläge zu beschliessen.

Daneben belastet auch noch der **Bund** das Einkommen, obwohl dieser sonst seine Fiskaleinnahmen grösstenteils aus andern Quellen bezieht, so namentlich aus der Mehrwertsteuer, aus den Stempelabgaben, Zöllen sowie aus besonderen Verbrauchssteuern.

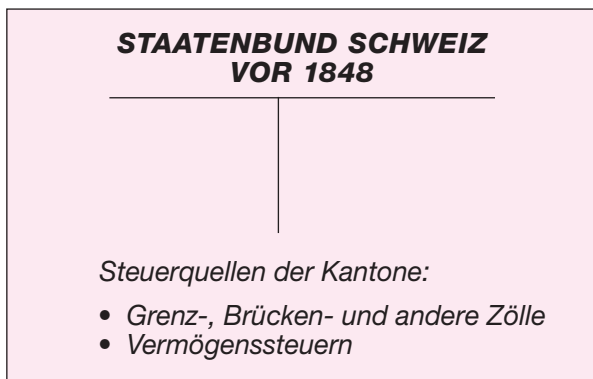
Wie kam es zu diesem Steuersystem?

Zur Zeit der **Helvetik** (1798 - 1803) erhielt die Schweiz ihr erstes und bisher letztes einheitliches Steuersystem, das allerdings zum Teil bloss auf dem Papier stand und nie vollständig Anwendung fand.

Seit dem Zusammenbruch der Helvetik und der Rückkehr zum Staatenbund mit gleichzeitiger Wiedererlangung der Steuerautonomie der Kantone entwickelten sich die Steuersysteme der

Kantone ziemlich selbstständig, was zur grossen Vielgestaltigkeit im Aufbau der Steuersysteme und der Ausgestaltung der einzelnen Steuern führte.

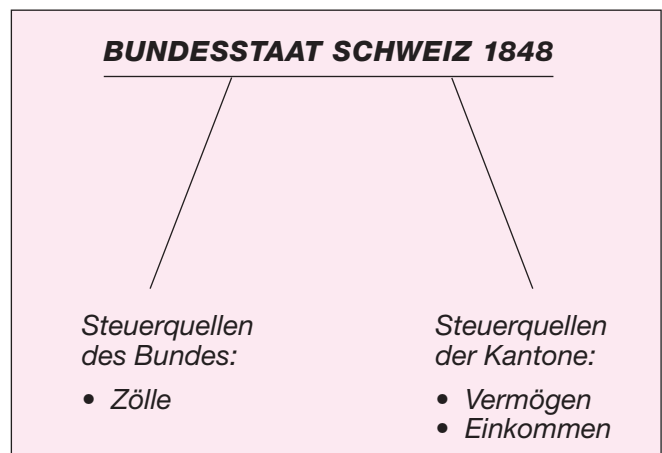
Während einige Kantone zu den vorrevolutionären indirekten Steuern, hauptsächlich Verbrauchssteuern (Grenz-, Brücken- und andere Zölle), zurückkehrten, behielten andere die ihnen zusagenden Steuern des helvetischen Systems bei, so insbesondere die Vermögenssteuer.



Mit der **Gründung des Bundesstaats im Jahre 1848** wurde diese Steuerordnung grundsätzlich geändert. Die Zollhoheit ging vollumfänglich an den Bund über, und die Kantone sahen sich gezwungen - als Ersatz für die Ausfälle bei den Zöllen - ihre Steuerquellen beim Vermögen und beim Einkommen zu erschliessen. So erlangten im Laufe des 19. Jahrhunderts die direkten Steuern - namentlich die Vermögenssteuern - allmählich eine dominierende Stellung in den kantonalen Steuersystemen, während die indirekten Steuern zur Bedeutungslosigkeit herabsanken. Dafür bildeten sie in Form der Zölle das Rückgrat der Bundesfinanzen.

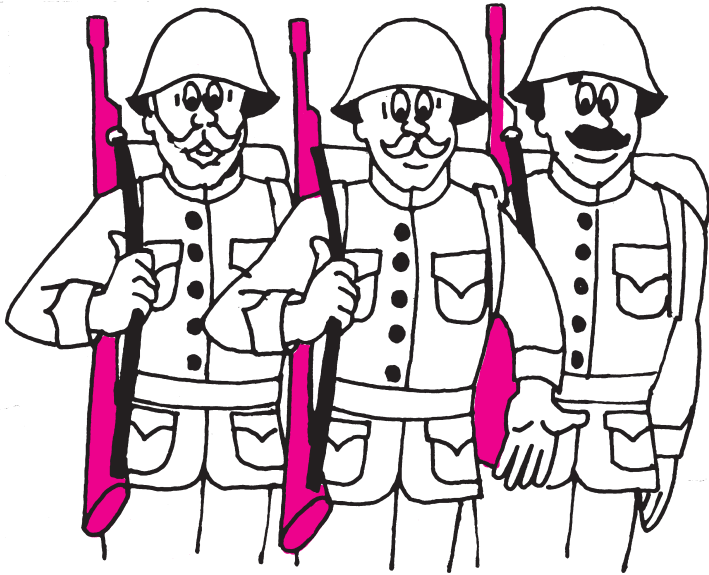
Diese Verteilung der Steuerquellen ist bis **1915** unverändert geblieben.

Es zeigte sich indessen bereits klar, dass die Vermögenssteuer zu wenig flexibel war, um dem steigenden Finanzbedarf der Kantone zu entsprechen. Aber auch das Steuersystem des Bundes war bereits an der Grenze der Leistungsfähigkeit angelangt und hätte einer zusätzlichen Beanspruchung nicht mehr genügen können.



Infolge des 1. Weltkrieges und seiner finanziellen Nachwirkungen mussten Bund und Kantone ihre Steuergesetzgebung und ihr Steuersystem tief greifend ändern.

Der im Laufe der Entwicklung entstandene politische Grundsatz, wonach den Kantonen die direkten, dem Bund die indirekten Steuern zustehen sollten, musste aufgegeben werden.



Die hohen Verteidigungskosten zwangen den Bund, ebenfalls direkte Steuern zu erheben. Er tat es, mit Ausnahme des Jahres 1933, und tut es vorläufig bis Ende 2020.

Grund war immer die Finanzlage des Bundes, die auch zur Einführung weiterer Bundessteuern führte, wie nachfolgender Tabelle entnommen werden kann:

Übersicht über die Einführung und Dauer der einzelnen Bundessteuern

Erhoben	Art der Steuer
seit 1849	Zölle
seit 1878	Wehrpflichtersatzabgabe (früher Militärpflichtersatz)
seit 1887	gebrannte Wasser
1915-1920	Kriegsgewinnsteuer
1916-1917	Kriegssteuer
seit 1918	eidg. Stempelabgaben
1921-1932	neue ausserordentliche Kriegssteuer
seit 1933	Tabaksteuer
seit 1934	Getränkesteuer (Biersteuer)
1934-1940	Krisenabgabe
1939-1946	Kriegsgewinnsteuer
1940-1942	einmaliges Wehropfer
seit 1941	Wehrsteuer / dBSt (seit 1.1.83)
seit 1941	Warenumsatzsteuer / Mehrwertsteuer (seit 1.1.95)
1941-1954	Ausgleichssteuer
1941-1945	Auswanderer-Wehrbeitrag
1942-1959	Luxussteuer
seit 1944	Verrechnungssteuer
1945-1947	neues Wehropfer
seit 1997	Mineralölsteuer und Automobilsteuer (früher Fiskalzölle)
seit 2000	Spielbankenabgabe

Dank dieser zusätzlichen Einnahmen ist es dem **Bund** gelungen, seine Verschuldung aus der Zeit der beiden Weltkriege wieder auf ein tragbares Mass zu reduzieren. Inzwischen sind aber laufend neue Aufgaben dem Bund übertragen worden; seine Ausgaben sind in der Nachkriegszeit so stark angestiegen, dass an eine Rückkehr zum Steuersystem der Vorkriegszeit nicht mehr zu denken ist. Man hat daher die in den Kriegsjahren eingeführten Bundessteuern seither im Wesentlichen weiter erhoben.

Was die **direkte Bundessteuer** (früher Wehrsteuer genannt) betrifft, war diese von 1941 bis 1958 eine Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer. Im Jahre 1959 fiel die Vermögenssteuer für natürliche Personen und 1998 die Kapitalsteuer für juristische Personen dahin, und seither gilt für die direkte Bundessteuer das reine Einkommens- bzw. Gewinnsteuersystem.¹⁾

Im Gegensatz zum Bund, der eine Reihe neuer Steuern einführte, begnügten sich die **Kantone** mehrheitlich mit ihren bestehenden Steuern. Sukzessive erfolgte aber die Umstellung von den traditionellen Vermögens- und Erwerbssteuern zur allgemeinen Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer.

Diesen Wechsel, der in einer Ermässigung der Vermögenssteuer und einer Erhöhung der Einkommenssteuer zum Ausdruck kam, hat Basel-Stadt als erster Kanton vollzogen. Ihm sind bis 1945 zehn weitere Kantone nachgefolgt; 1970 erst stellte der Kanton Glarus als letzter Kanton sein Steuersystem um.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch der Kanton Schwyz, der erst 1936 eine Steuer auf den Erwerbseinkünften einführte; vorher wurde lediglich das Vermögen besteuert.

Ursprünglich wurden diese Steuern proportional erhoben. Mit der Zeit setzte sich die progressive Besteuerung durch, und es wurden mit Rücksicht auf die Steuerzahler mit bescheidenem Einkommen oder mit Familie Sozialabzüge eingeführt.

1) Zur Erinnerung:

Die direkte Bundessteuer entspricht der früheren "Wehrsteuer". Letztere wurde durch Bundesratsbeschluss vom 13. Januar 1982 umbenannt in direkte Bundessteuer, was ihrem Wesen besser entspricht. Der Begriff "Wehrsteuer" war historisch bedingt, wurde sie doch im Jahre 1941 eingeführt, um die während des zweiten Weltkrieges stark steigenden Verteidigungsausgaben zu decken.

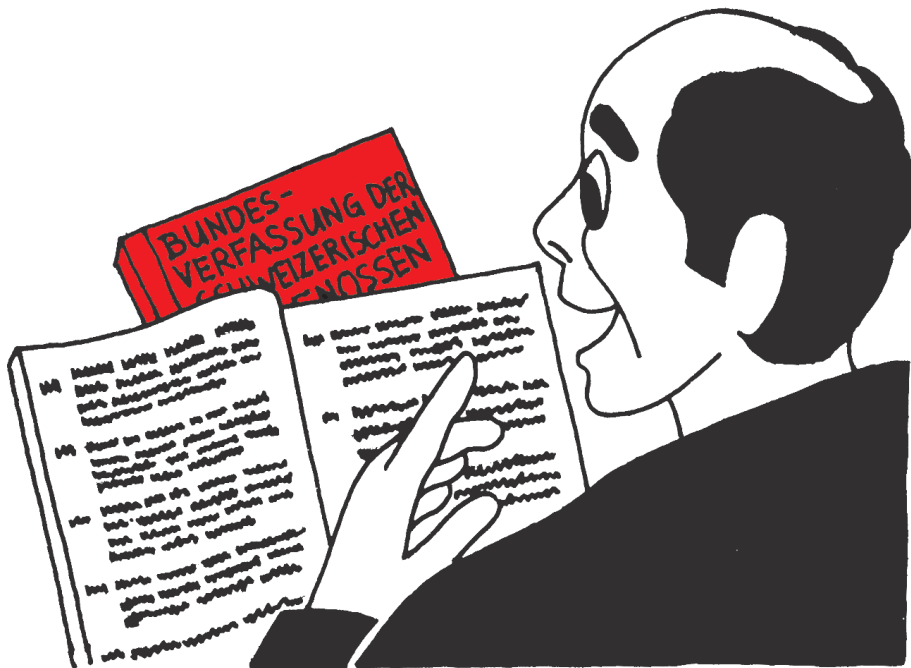
Diese Steuer war immer die allgemeine Einkommenssteuer des Bundes. Ihr Ertrag fliesst, nach Abzug eines Kantonsanteils von 30 %, in die allgemeine Bundeskasse - und nicht etwa in die Militärkasse, wie es die frühere Bezeichnung vermuten lassen könnte - und dient zusammen mit den übrigen Einnahmen des Bundes zur Erfüllung der vielfältigen Aufgaben der Eidgenossenschaft.

2 WER ERHEBT IN DER SCHWEIZ STEUERN?

Wie bereits angedeutet, erheben in der Schweiz sowohl der Bund als auch die Kantone und Halbkantone und sogar die Gemeinden Steuern.²⁾

Das Recht dieser Gemeinwesen, Steuern zu erheben, ist allerdings verfassungsmässig beschränkt. Ziel ist es, die Fiskalhoheit so zu verteilen, dass zum einen die drei Gemeinwesen sich nicht gegenseitig behindern und zum andern den Steuerpflichtigen keine übermässige Last aufgebürdet wird. Deshalb spricht die Bundesverfassung dem Bund das Recht zur Erhebung bestimmter Steuern zu und den Kantonen ab. So will es die föderalistische Ordnung des Bundesstaats Schweiz, deren Grundzüge in Artikel 3 der Verfassung folgendermassen umschrieben sind:

"Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind."



²⁾ Die Schweiz (Bundesstaat) setzt sich aus 26 **Kantonen** (Gliederstaaten) und dem **Bund** (Zentralstaat) zusammen. Die Kantone umfassen insgesamt rund 2'800 **Gemeinden**. Ursprüngliche Hoheitsträger sind die Kantone. Der Bund verfügt über diejenigen Hoheitsrechte, die ihm durch die Bundesverfassung ausdrücklich eingeräumt worden sind. Der Umfang der Autonomie der Gemeinden wird durch das kantonale Recht bestimmt.

Auf die Steuern übertragen heisst diese Kompetenzverteilung Folgendes:

- Der **Bund** darf nur diejenigen Steuern erheben, zu deren Erhebung ihn die Bundesverfassung ausdrücklich ermächtigt.
- Die **Kantone** hingegen sind in der Wahl der zu erhebenden Steuern grundsätzlich frei, es sei denn, die Bundesverfassung verbiete ausdrücklich die Erhebung bestimmter Steuern durch die Kantone oder behalte sie dem Bund vor.

Die Tatsache, dass die Verfassung den Bund zur Erhebung einer Steuer ermächtigt, schliesst aber nicht ohne weiteres das Recht der Kantone aus, eine gleichartige Steuer ebenfalls zu erheben; dazu bedürfte es eines ausdrücklichen Verbots. Ein solches besteht nicht für die direkten Steuern, obwohl die Verfassung den Bund ermächtigt, eine solche Steuer zu erheben. So kommt es, dass sowohl Bund wie Kantone direkte Steuern erheben, sich also auf diesem Gebiet konkurrenzieren.

Während Bund und Kantone als souveräne Staaten ursprüngliche Steuerhoheit besitzen, dürfen **Gemeinden** nur im Rahmen der ihnen von ihrem Kanton erteilten Ermächtigung Steuern erheben.³⁾ Im Gegensatz zur ursprünglichen Hoheit spricht man hier deshalb von abgeleiteter oder delegierter Steuerhoheit, was jedoch nichts an der Tatsache ändert, dass es sich eben doch um eine echte Steuerhoheit handelt, die sich neben derjenigen des Bundes und der Kantone als wesentliches Element in das Bild des schweizerischen Steuersystems einfügt.

3) *Den Gemeinden wird das Recht, Steuern zu erheben, eingeräumt, weil ihnen als autonomen Selbstverwaltungskörpern in der gesellschaftlichen Struktur unseres Landes eine sehr grosse Bedeutung zukommt. Neben Aufgaben, die ihnen als lokale Lebensgemeinschaften erwachsen, sind den Gemeinden in weitem Masse auch Aufgaben übertragen, deren Erfüllung anderswo in den ausschliesslichen Bereich staatlicher Kompetenzen fällt, wie namentlich das Primarschulwesen, die Sozialfürsorge und das Gesundheitswesen. Auch wenn diese Aufgaben teilweise unter staatlicher Oberaufsicht und mit finanzieller Beihilfe des Staats ausgeübt werden, so ist die Bestreitung der daraus erwachsenen Kosten im Wesentlichen doch Sache der Gemeinden. Es ergibt sich daraus die Notwendigkeit, diese an der Ausschöpfung der vorhandenen Finanzquellen teilnehmen zu lassen. Hand in Hand mit der funktionellen Autonomie der Gemeinden geht daher auch deren fiskalische Selbstständigkeit.*

3 RICHTLINIEN FÜR DIE AUSGESTALTUNG DER STEUERHOHEIT

Die schweizerische Steuergesetzgebung ist durch folgende in der Bundesverfassung verankerte Gestaltungsprinzipien gekennzeichnet:

- Grundsatz der Rechtsgleichheit
- Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit
- Grundsatz der Eigentumsgarantie
- Grundsatz der Glaubens- und Gewissensfreiheit
- Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung
- Verbot ungerechtfertigter Steuerabkommen

Was beinhalten diese Grundsätze und Verbote?

a) Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV)

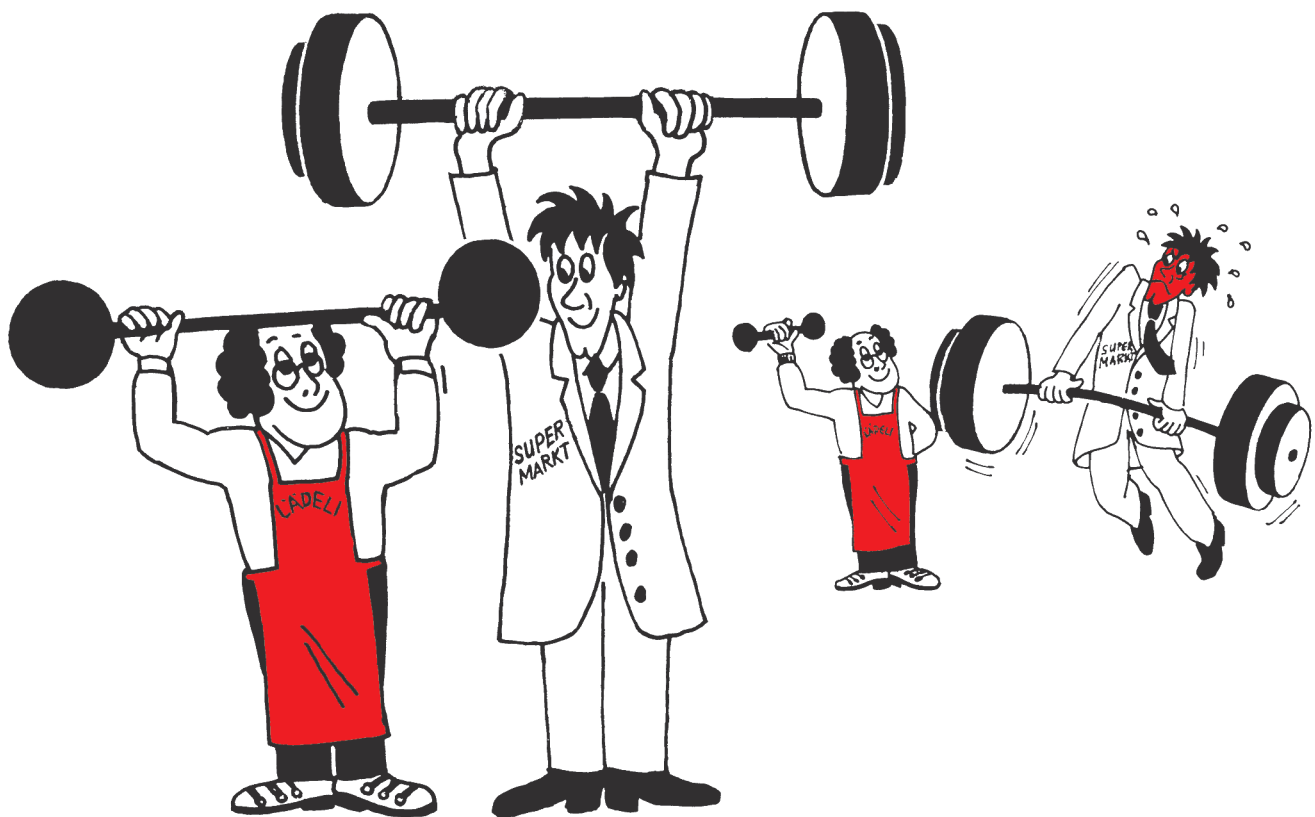


Den in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der Rechtsgleichheit haben die Kantone auch in ihrer Steuergesetzgebung sowie in der Steuererhebung und Steuerrechtsprechung zu beachten. Eine Verletzung der Rechtsgleichheit liegt vor, wenn namentlich das Verbot der unsachlichen Differenzierung bei der Gesetzgebung und der Gesetzesanwendung missachtet wird. Gegen Verletzungen dieses Grundsatzes durch letztinstanzliche kantonale Entscheide kann sich der Bürger mit staatsrechtlicher Beschwerde beim **Schweizerischen Bundesgericht** in Lausanne zur Wehr setzen.

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit ist im Steuerrecht durch den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konkretisiert.

b) Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 bis 107 BV)

Durch steuerrechtliche Vorschriften und Massnahmen darf die Wirtschaftsfreiheit nicht beeinträchtigt werden. Die Erhebung bestimmter Gewerbesteuern mit vorwiegend gewerbepolitisch prohibitivem Charakter ist auf Grund der Verfassungsbestimmung in der Bundesverfassung untersagt. Ferner darf der kantonale Gesetzgeber nicht durch Einführung spezieller Gewerbesteuern in das freie Spiel des wirtschaftlichen Wettbewerbs eingreifen, indem er die Konkurrenzfähigkeit bestimmter Betriebsarten durch besondere Steuerarten herabzusetzen sucht. Gegen Verletzungen der Wirtschaftsfreiheit kann sich der Steuerpflichtige wiederum durch staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht zur Wehr setzen.



c) Grundsatz der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)

Gegen diesen Grundsatz wird verstossen, wenn die Steuerbelastung konfiskatorischen Charakter annimmt. Der Gedanke, dass die Eigentumsgarantie eine Schranke der Besteuerung bildet, ist heute von der Lehre anerkannt. Das Bundesgericht ist ihr gefolgt, doch ist es in der Annahme einer konfiskatorischen Besteuerung sehr zurückhaltend.

d) Grundsatz der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV)

Eine Schranke für die Besteuerung ergibt sich aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Aus dieser Verfassungsnorm wird nämlich abgeleitet, dass von Personen, die sich nicht zur betreffenden Religionsgemeinschaft bekennen, keine Kirchensteuern erhoben werden können. Die Rechtsprechung geht dahin, dass sich auf diese Verfassungsvorschrift nur die natürlichen, nicht aber die juristischen Personen berufen können.



e) Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung (Art. 127, Abs. 3 BV)

Aus dem Verfassungsgrundsatz der Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) ergibt sich mittelbar das Verbot der Doppelbesteuerung. Dieses Verbot besagt, dass ein- und dieselbe Person auf dem gleichen Steuergegenstand (z.B. dem Lohn) für den gleichen Zeitraum nicht von mehreren Kantonen besteuert werden darf.

Die Verfassung ermächtigt den Bund, gegen diese Doppelbesteuerung die notwendigen Massnahmen zu treffen, doch ist ein Bundesgesetz bis heute noch nicht zu Stande gekommen. Dem Bürger steht aber trotzdem das verfassungsmässige Recht zu, sich gegen eine Doppelbesteuerung beim Schweizerischen Bundesgericht zu beschweren. Eine reichhaltige, schöpferische Judikatur unseres obersten Gerichtshofes vertritt die Stelle des Gesetzes.

Das Doppelbesteuerungsverbot kommt nur im Falle konkurrierender Ansprüche zweier oder mehrerer Kantone zum Tragen, nicht aber im Verhältnis zwischen Bund und Kanton.



f) Verbot ungerechtfertigter Steuervergünstigungen (Art. 129, Abs. 3 BV)

Die Versuchung für die Kantone, durch Einräumung sachlich ungerechtfertigter Steuervergünstigungen finanzkräftige Steuerzahler (namentlich Ausländer) anzulocken, ist wegen der offenen Steuerkonkurrenz zuweilen gross. Die Verfassung räumt dem Bund das Recht ein, gegen Missbräuche dieser Art gesetzlich einzuschreiten.

Der Bund hat jedoch bis jetzt von dieser Kompetenz keinen Gebrauch machen müssen, da die Kantone durch eine gegenseitige Vereinbarung (Interkantonaies Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen) sozusagen freiwillig Abhilfe geschaffen haben.

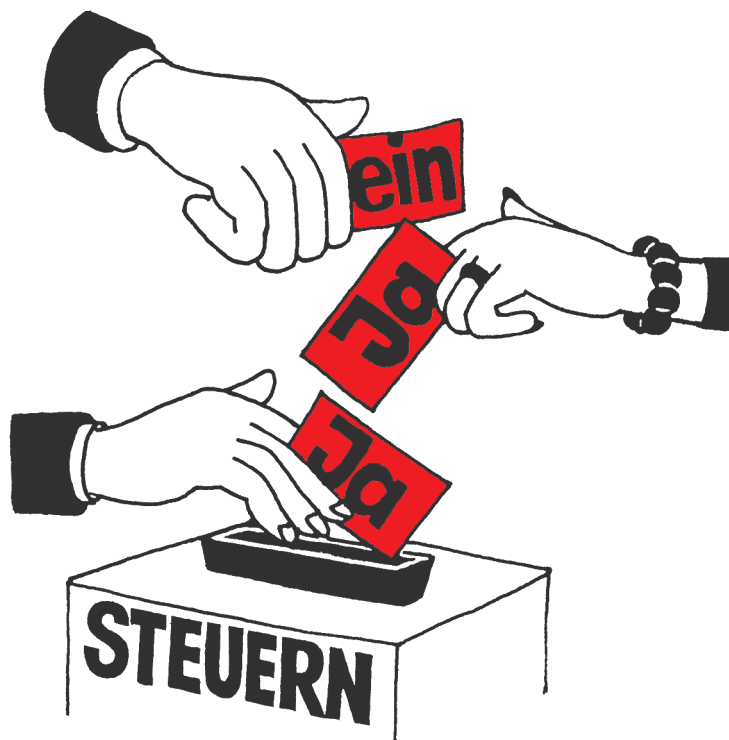
4 DAS LETZTE WORT HAT DAS VOLK

Neben der Eigenart, dass in der Schweiz der Bund, die Kantone und Gemeinden Steuern erheben, zeichnet sich das schweizerische Steuersystem auch dadurch aus, dass der Bürger selber darüber entscheidet, welche Steuern von ihm erhoben werden dürfen. Dies, weil ihm vom Staat nur solche Pflichten - darunter fallen auch die Steuern - auferlegt werden können, die in Verfassung und Gesetz vorgesehen sind und Verfassungsänderungen im Bund und in allen Kantonen automatisch der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen (obligatorisches Referendum). In vielen Kantonen unterliegen zudem auch die Gesetze dem **obligatorischen Referendum**, in den anderen dem **fakultativen Referendum**.

Aber auch bei der Festsetzung der **Steuertarife** (-sätze) und der **Steuerfüsse** hat in den allermeisten Fällen das Volk mitzureden.

Bei der **direkten Bundessteuer** ist der Höchstsatz des Steuertarifs in der Bundesverfassung verankert. Eine Erhöhung kann nur vorgenommen werden, wenn Volk und Stände (Mehrheit der Kantone) zustimmen. Hingegen kann der Tarif durch Bundesgesetz geändert werden (fakultatives Referendum).

Auf **kantonalen** und **kommunalen** Ebene erfordert eine Änderung des **Tarifs** eine Steuergesetzesrevision. Anders beim **Steuerfuss**.⁴⁾ Dieser wird mehrheitlich durch das Kantons- bzw. das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung - unter Vorbehalt des fakultativen oder obligatorischen Referendums - bestimmt.



⁴⁾ Bei der direkten Bundessteuer sowie in einigen Kantonen kann der geschuldete Steuerbetrag direkt dem Tarif entnommen werden. Die Festsetzung eines Steuerfusses erübrigt sich somit.

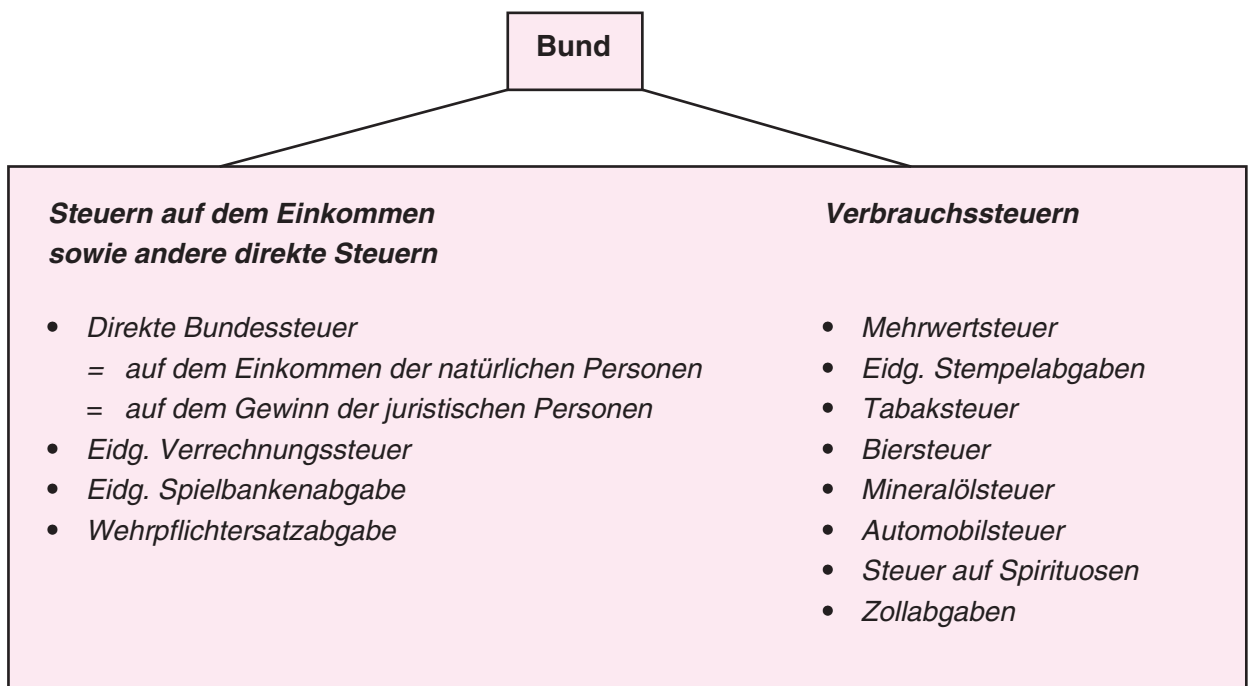
5 WELCHE STEUERN KENNT DAS SCHWEIZERISCHE STEUERSYSTEM UND VON WEM WERDEN SIE ERHOBEN ?

Die in der Schweiz erhobenen Steuern werden unterteilt in **Steuern vom Einkommen / Gewinn und Vermögen / Kapital** sowie in **Verbrauchs- und Besitzes- oder Aufwandsteuern**. Von beiden Kategorien erheben Bund, Kantone und Gemeinden einzelne Steuern.⁵⁾

Im 2003 betragen die **Steuereinnahmen der öffentlichen Hand**:

- **Bund:** ca. 43'281 Millionen Franken;
- **Kantone:** ca. 30'603 Millionen Franken;
- **Gemeinden:** ca. 20'500 Millionen Franken.

Die vom Bund erhobenen Steuern



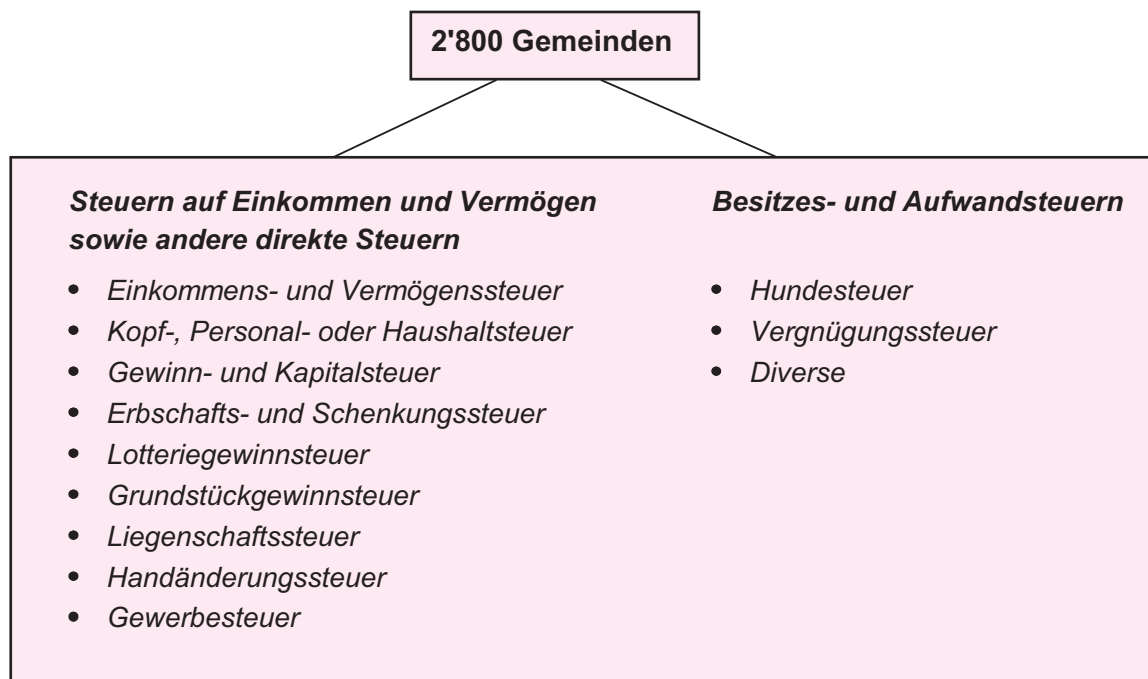
Bemerkung:

Kleiner historischer Rückblick: Die direkte Bundessteuer entspricht der früheren "Wehrsteuer". Letztere wurde durch Bundesratsbeschluss vom 13. Januar 1982 umbenannt in direkte Bundessteuer, was ihrem Wesen besser entspricht.

⁵⁾ Diese beiden Steuerarten werden gemeinhin oft auch als "**direkte**" und "**indirekte**" Steuern bezeichnet.
Einzelheiten über die verschiedenen Steuerarten können dem Teil II (gelbe Seiten) entnommen werden.

Die in den Kantonen und Gemeinden erhobenen Steuern

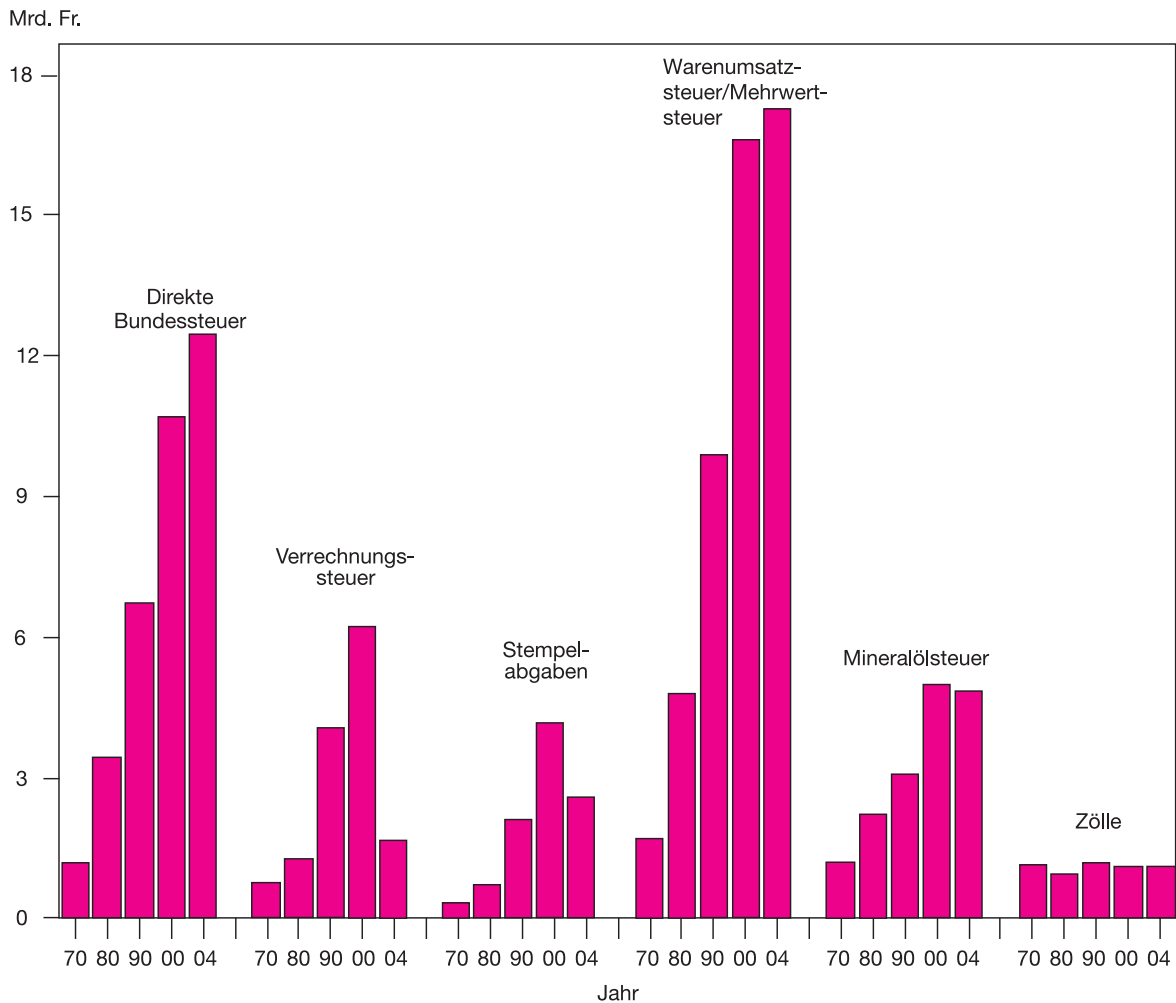
Die Kantone und Gemeinden erheben mehrheitlich die gleichen Steuern. Vielfach partizipieren die Gemeinden auch nur am kantonalen Steuerertrag oder erheben Zuschläge zur kantonalen Steuer.



Auf den ersten Blick mag die grosse Anzahl der von Bund, Kantonen und Gemeinden erhobenen Steuern erstaunen. Stellt man indessen einen Vergleich mit ausländischen Staaten an, so sticht die Schweiz keineswegs durch die Vielzahl der erhobenen Steuern hervor. Was sie kennzeichnet, ist das Fehlen einer einheitlichen, für das ganze Staatsgebiet geltenden gesetzlichen Regelung der einzelnen Steuern, vor allem der direkten Steuern.

Ertragsmässig liegt beim **Bund** das Schwergewicht bei den Verbrauchssteuern (indirekten Steuern), von denen die Mehrwertsteuer und die Mineralölsteuer die grössten Einnahmen bringen. Die direkten Steuern machen rund einen Drittel der Fiskaleinnahmen des Bundes aus. Hier fällt ertragsmässig die direkte Bundessteuer am stärksten ins Gewicht.

Wichtigste Steuern und Zölle



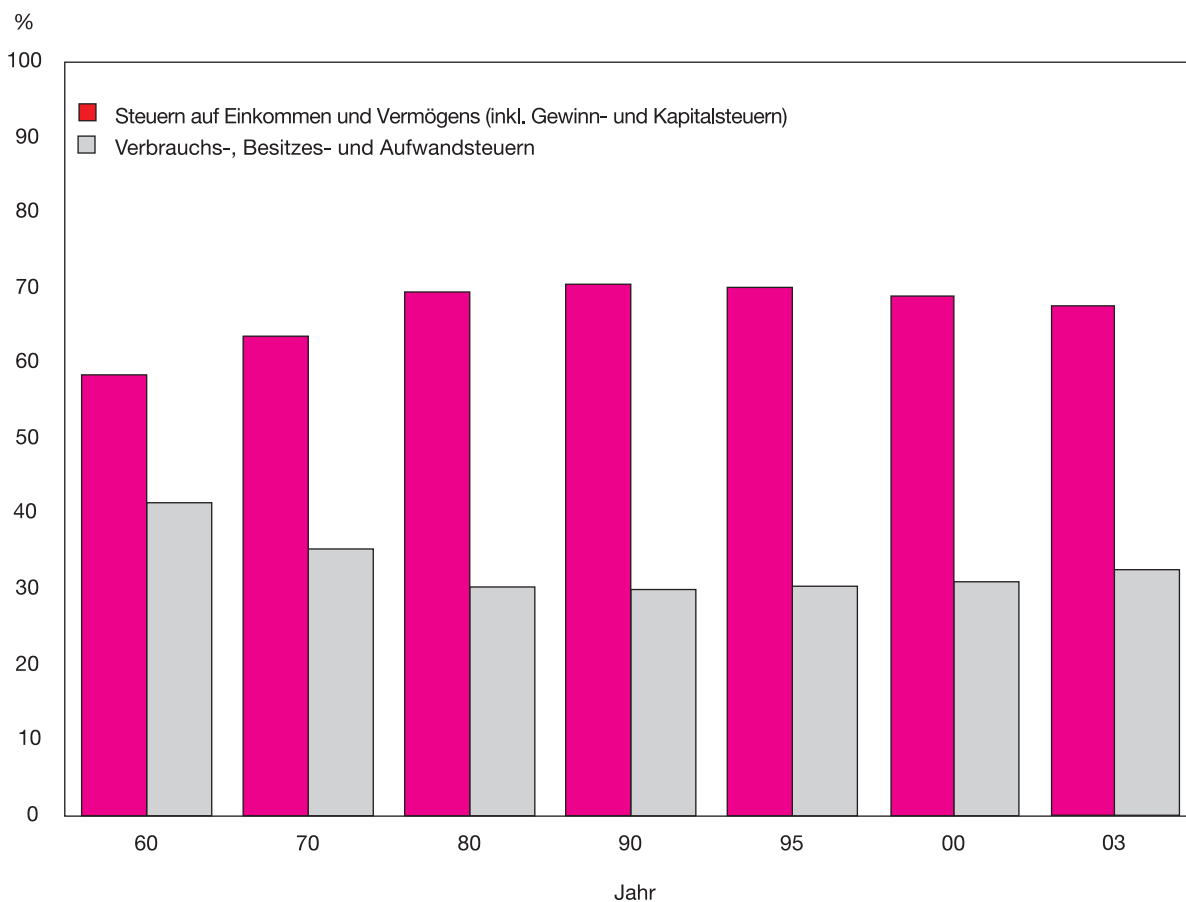
Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei den **Kantonen** und **Gemeinden**. Deren wichtigste Steuerquellen sind die Einkommens- und Vermögenssteuern für natürliche Personen und die Ertrags- und Kapitalsteuern für juristische Personen. Im 2003 machten diese für die Kantone und Gemeinden mehr als 96,5 % der Fiskaleinnahmen aus.

Die Verbrauchssteuern (indirekte Steuern) deckten in den Kantonen rund 5,4 % der Einnahmen, in den Gemeinden nicht einmal 0,3 %.

6 DIE ANTEILE DER DIREKTEN UND INDIREKTEN STEUERN AN DEN GESAMTEN STEUEREINNAHMEN

In den 50er und 60er Jahren standen die Anteile der Einkommens-/ Gewinn- und Vermögens-/ Kapitalsteuern sowie der Verbrauchssteuern am gesamten Steueraufkommen von Bund, Kantonen und Gemeinden im Verhältnis von ungefähr 60 zu 40 Prozent zueinander. Während über 30 Jahren hat sich dann die Waagschale mehr und mehr auf die Seite der Steuern vom Einkommen und Vermögen geneigt. Diese Tendenz ist nun wieder leicht rückläufig, wie nachfolgender Grafik entnommen werden kann.

Gesamte Steuereinnahmen = 100 %

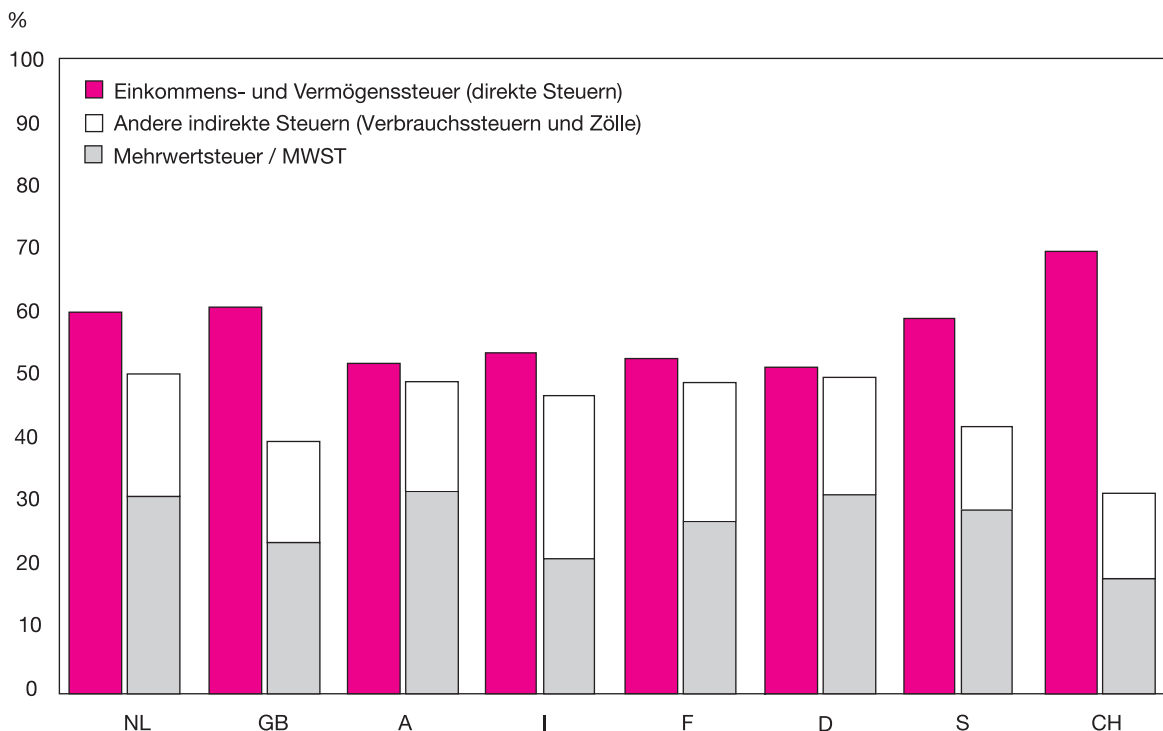


Bemerkung: In der vorstehenden Grafik sind die eidgenössischen Stempelabgaben zu den direkten Steuern gezählt worden (Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern)

Zu dieser Verlagerung haben zuerst das sprunghafte Wachstum der direkten Bundessteuer, die stark gestiegenen direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen der Kantone und Gemeinden wie auch der Rückgang der Einnahmen aus den Einfuhrzöllen massgebend beigetragen. Durch die Einführung der Mehrwertsteuer (mit gegenüber der Warenumsatzsteuer auch leicht erhöhten Sätzen) hat die indirekte Besteuerung alsdann an Bedeutung zugelegt.

Ein Vergleich mit anderen Industriestaaten zeigt, dass kein anderes Land ein solches Verhältnis aufweist. In der Schweiz sind die Verbrauchssteuern im Verhältnis zu denen anderer Industriestaaten durchwegs niedriger (siehe Grafik).

Anteile der einzelnen Steuern in einigen OECD-Staaten im Jahre 2002



Die Umsatzsteuersätze dieser Staaten, die mit denjenigen der schweizerischen Mehrwertsteuer im Detailhandel vergleichbar sind, betragen in % (Stand 2004):

<i>Frankreich</i>	<i>19,6 / 5,5 / 2,1</i>	<i>Deutschland</i>	<i>16 / 7</i>
<i>Italien</i>	<i>20 / 10 / 4</i>	<i>Schweden</i>	<i>25 / 12 / 6</i>
<i>Österreich</i>	<i>20 / 12 / 10</i>	<i>Grossbritannien</i>	<i>18 / 8 / 1</i>
<i>Niederlande</i>	<i>19 / 6</i>	<i>Schweiz</i>	<i>7,6 / 3,6 / 2,4</i>

Diese Tatsache ist von mannigfaltiger fiskalpolitischer Bedeutung: Die Verbrauchssteuern sind konjunkturrempfindlicher als Einkommens- und Vermögenssteuern; Rückschläge in der Wirtschaft wie auch deren Belebung wirken sich auf den Steuerertrag rascher und unmittelbarer aus.

7 VERANLAGUNG UND BEZUG DER STEUERN

Nachfolgend soll am Beispiel der Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen die Veranlagung und der Bezug der Steuer dargelegt werden.

Die Veranlagung

Die Veranlagung der Einkommens- und Vermögenssteuer erfolgt in der Schweiz auf Grund einer **Steuererklärung**, die dem Steuerpflichtigen zugestellt wird und von diesem wahrheitsgemäss und vollständig auszufüllen ist (Selbstveranlagung). Diese ist in der Regel innert 30 Tagen der zuständigen Amtsstelle einzureichen. Wird die Frist versäumt, so wird unter Ansetzung einer neuen Frist gemahnt. Reicht der Steuerpflichtige trotz Mahnung seine Steuererklärung nicht ein, so wird er von Amtes wegen veranlagt.



Nach Einreichung der ausgefüllten und mit den erforderlichen Beilagen sowie der Unterschrift versehenen Steuererklärung setzt die Veranlagungsbehörde in der Regel die Steuerfaktoren und den Steuerbetrag fest.

Enthält die Steuererklärung eindeutig irrtümliche Angaben, so werden diese von Amtes wegen richtiggestellt. Sind schliesslich die steuerbaren Faktoren bekannt, wird auf Grund des **Steuertarifs** der Steuerbetrag bestimmt. Das Ergebnis wird dem Steuerpflichtigen mitgeteilt.



Gestatten Steuererklärungen und Beilagen die Festsetzung der steuerbaren Faktoren nicht, so hat die Veranlagungsbehörde die notwendigen Erhebungen mittels Einvernahme, Einforderung von Beweismitteln, Bücheruntersuchungen, Augenschein usw. vorzunehmen.

Führen auch solche Erhebungen zu keinem oder einem für die Veranlagung ungenügenden Ergebnis, so sind Einkommen und Vermögen nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen.

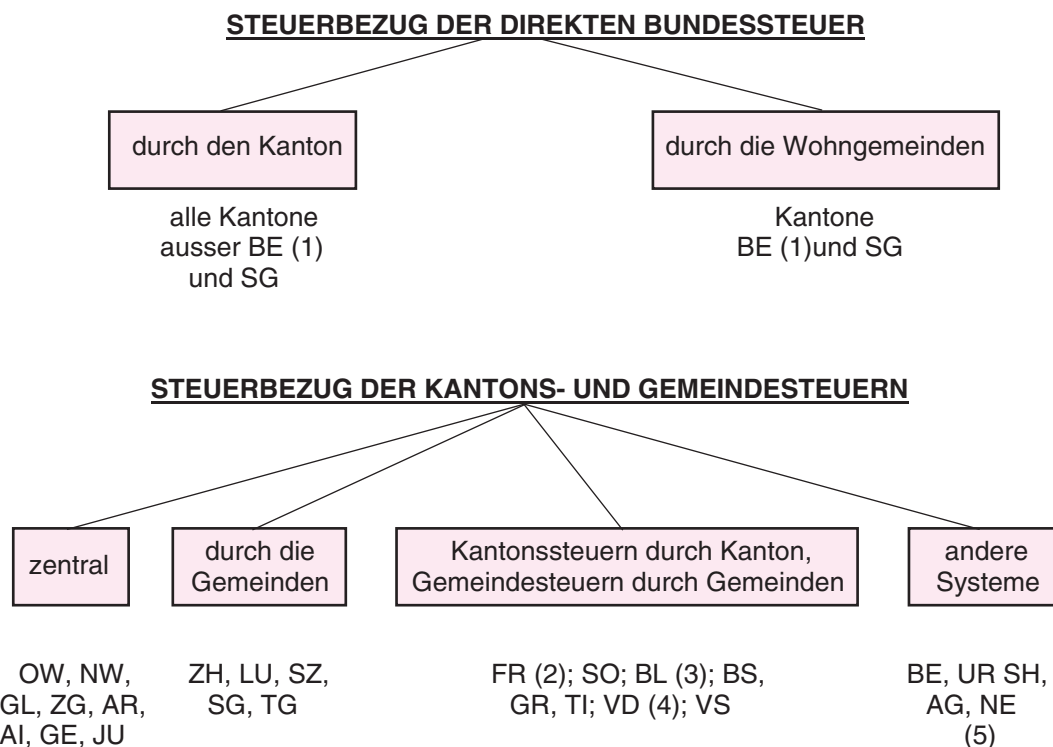
Die Veranlagung wird dem Pflichtigen schriftlich eröffnet. Diese Eröffnung enthält die massgebenden Steuerfaktoren sowie den Steuerbetrag für das betreffende Jahr. Im Weiteren wird in der Eröffnung auf das Rechtsmittel der Einsprache hingewiesen und angegeben, innert welcher Frist und an welche Behörde die Einsprache zu richten ist.

Wird gegen die ordnungsgemäss zugestellte Veranlagung innert nützlicher Frist nicht Einsprache erhoben, so erwächst sie in Rechtskraft. Rechtskräftige Veranlagungen können zu Ungunsten des Steuerpflichtigen geändert werden, wenn sich nachträglich herausstellt, dass sie ungenügend sind. Zu Gunsten des Steuerpflichtigen werden rechtskräftige Veranlagungen berichtigt, wenn Revisionsgründe vorliegen.

Der Steuerbezug

Der Bezug der Einkommens- und Vermögenssteuer **natürlicher Personen** erfolgt in der Regel durch die gleiche Stelle, welche die Veranlagung der Steuern ausgeführt hat.

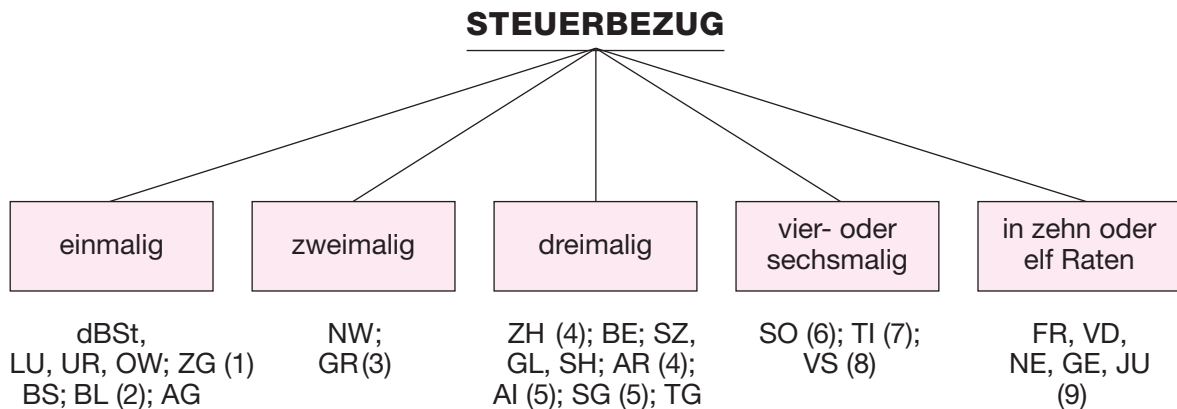
Während die **direkte Bundessteuer** mehrheitlich durch eine kantonale Stelle, sei es die kantonale Steuerverwaltung oder die Amtschaffnerei, die Einnehmerei oder Staatskasse bezogen wird, ist die Organisation bei den **kantonalen Steuern** und den **Gemeindesteuern** unterschiedlich geregelt. Hier erfolgt der Steuerbezug teils durch eine zentrale kantonale Stelle, teils durch die Wohnsitzgemeinde, oder die Kantonssteuern (auch Staatssteuern genannt) werden durch den Kanton, die Gemeindesteuern durch die Gemeinden bezogen.



- 1) **BE:** Erhebung durch die fünf dezentralen Inkassostellen des Kantons und derjenigen der Städte Bern, Biel und Thun.
- 2) **FR:** Die Gemeinden und Pfarreien können den Steuerbezug auch an den Kanton delegieren.
- 3) **BL:** Für 30 Gemeinden erfolgt der Bezug der Gemeindesteuer durch den Kanton.
- 4) **VD:** Bisher haben 9/10 der Gemeinden (= mehr als 95 % der Steuerpflichtigen) den Steuerbezug an den Kanton delegiert. Dieses Verhältnis nimmt ständig zu.
- 5) **BE:** Fünf kantonale dezentrale Inkassostellen beziehen die Steuern von Kanton und Gemeinden (inkl. Kirchensteuer). In den Städten Bern, Biel und Thun erfolgt der Steuerbezug für Kantons- und Gemeindesteuern (inkl. Kirchensteuer) durch die Gemeindebehörden. Die fachliche Koordination der Inkassostellen obliegt der zentralen Abteilung Bezug.
UR, SH und AG: Die kantonale Steuerverwaltung bezieht die Steuern der juristischen Personen (in SH und AG auch die Quellensteuer). Die Steuern der natürlichen Personen werden durch die Gemeinden erhoben.
NE: Zentraler Steuerbezug unter der Verantwortlichkeit entweder der Bezugsstelle des Kantons oder der Gemeinde.

Zu bezahlen sind die Steuern zu festgelegten **Fälligkeitsterminen**. Bei der direkten Bundessteuer fällt dieser in der Regel auf den 1. März des dem Steuerjahr folgenden Jahres.

In den meisten Kantonen werden die kantonalen und kommunalen Steuern in mehreren provisorischen Raten bezogen plus einem Saldo (= Differenz zwischen dem schon bezahlten und dem definitiv geschuldeten Betrag), sobald die Steuerveranlagung definitiv ist:



Mehrere Kantone sehen für die kantonalen und kommunalen Steuern ebenfalls die Möglichkeit von Vorauszahlungen vor. In der Regel werden solche Beträge jeweils verzinst. In einigen Kantonen hat der Steuerpflichtige gegen Empfang eines Skontos die Möglichkeit, bei Erhalt der provisorischen Steuerrechnung oder vor einem bestimmten Datum die gesamte geschuldete Steuer mit einer einmaligen Vorauszahlung zu begleichen.

-
- 1) **ZG:** Vorausrechnung Mitte Jahr mit der Möglichkeit der Bezahlung in einer oder mehreren Raten bis Ende Dezember.
 - 2) **BL:** Vorausrechnung im Januar mit der Möglichkeit von Ratenzahlungen in den Folgemonaten bis September; Schlussrechnung zahlbar innert 30 Tagen nach Veranlagungsverfügung.
 - 3) **GR:** Die Gemeinden können abweichende Regelungen treffen.
 - 4) **ZH + AR:** Grundsätzlich in 3 Raten, aber – auf Verlangen – auch in 7 Raten (ZH) und in maximal 12 Raten (AR) möglich.
 - 5) **AI + SG:** Die Steuerpflichtigen können die Anzahl der Ratenzahlungen (1, 3, 9 oder 11) individuell festlegen.
 - 6) **SO:** - Kanton: Vorbezugsrechnung im Februar, zahlbar in 1 oder 3 Raten bis spätestens 31. Juli; Schlussrechnung zahlbar innert 30 Tagen nach Veranlagungsverfügung.
- Gemeinden: 2 bis 4 Raten mit festen Fälligkeiten plus Schlussrechnung nach Veranlagung.
 - 7) **TI:** Im Prinzip in 4 Raten (3 eigentliche Raten + Restbetrag).
 - 8) **VS:** Im Prinzip in 6 Raten (5 eigentliche Raten + Restbetrag).
 - 9) **FR + VD + JU:** Im Prinzip in 10 Raten (9 eigentliche Raten + Restbetrag).
NE + GE: Im Prinzip in 11 Raten (10 eigentliche Raten + Restbetrag).

8 STEUERBELASTUNG IN DER SCHWEIZ ⁶⁾

Die Schweiz zählt im internationalen Vergleich nicht zu den Höchststeuerländern. Innerhalb ihrer Grenzen weist sie indessen beachtliche Belastungsunterschiede auf, wobei diese nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern auch von Gemeinde zu Gemeinde ein und desselben Kantons bestehen. Die Unterschiede beziehen sich dabei vor allem auf die Einkommens- und Vermögenssteuern, weniger auf die Verbrauchssteuern. Letztere werden grösstenteils vom Bund erhoben und unterliegen keiner regional unterschiedlich hohen Belastung.

Welches sind die Gründe für die unterschiedliche Steuerbelastung in der Schweiz?

Der Hauptgrund liegt darin, dass alle 26 Kantone ihr eigenes Steuergesetz kennen. Die Höhe der Abzüge und Steuertarife variieren somit von einem Kanton zum andern. Da auch die Steuerfüsse (jährliche Vielfache) der Gemeinden ein und desselben Kantons differieren, sind die Belastungsunterschiede naturgemäss gegeben.

Wie lassen sich diese Unterschiede begründen?

Die kantonalen und kommunalen Steuerbelastungsunterschiede sind der Preis für die grosse finanzielle Unabhängigkeit jedes Gemeinwesens. Wollte man die Steuerbelastungsunterschiede beseitigen, so wäre das nur möglich, wenn man den Kantonen und Gemeinden die **Steuerhoheit** entzöge und diese allein dem Bund vorbehalten würde. Eine solche einseitige Steuerhoheit würde aber auch nachteilige Folgen zeitigen. Ungerechtigkeiten bei der Verteilung der Gelder an die Kantone wären kaum zu vermeiden. Zudem würde die Selbstständigkeit der Kantone zweifellos eine grosse Einbusse erleiden. Verminderte Selbstständigkeit der Gliedstaaten bedeutet aber Verstärkung der Zentralgewalt, und mit Recht kann sich die Frage stellen, ob eine vorwiegend zentralistisch regierte Schweiz überhaupt lebensfähig wäre, denn sie ist nicht ethnisch, sprachlich oder territorial, sondern historisch, politisch, insbesondere föderalistisch begründet.

Überdies ist Folgendes zu beachten: In der föderalistischen Schweiz hat der Bürger mehr politische Rechte, als er in einer zentralistischen Schweiz haben könnte, denn in einem zentralistisch regierten Staat kann der einzelne Bürger nicht in Einzelbelangen konsultiert werden, wie dies in Kantons- und Gemeindeabstimmungen der Fall ist. Hier kann er in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten, an denen er unmittelbar interessiert ist, seinen Einfluss geltend machen. Er muss es nicht zulassen, dass sich Fremde (Zentralstaat oder Stimmbürger anderer Kantone) in die Angelegenheiten seines Kantons oder seiner Gemeinde einmischen.

Damit aber die Steuerbelastungsunterschiede zwischen armen und reichen Gebietskörperschaften nicht zu gross werden, kennt die Schweiz den **interkantonalen** und **interkommunalen Finanzausgleich**. Dadurch erhalten die finanzschwachen Kantone und Gemeinden Ausgleichszahlungen, welche es ihnen ermöglichen, ihre Steuerbelastung möglichst tief zu halten bzw. zu senken.

⁶⁾ Für Einzelheiten verweisen wir auf die Seiten 73 ff.

Der bundesstaatliche oder interkantonale Finanzausgleich

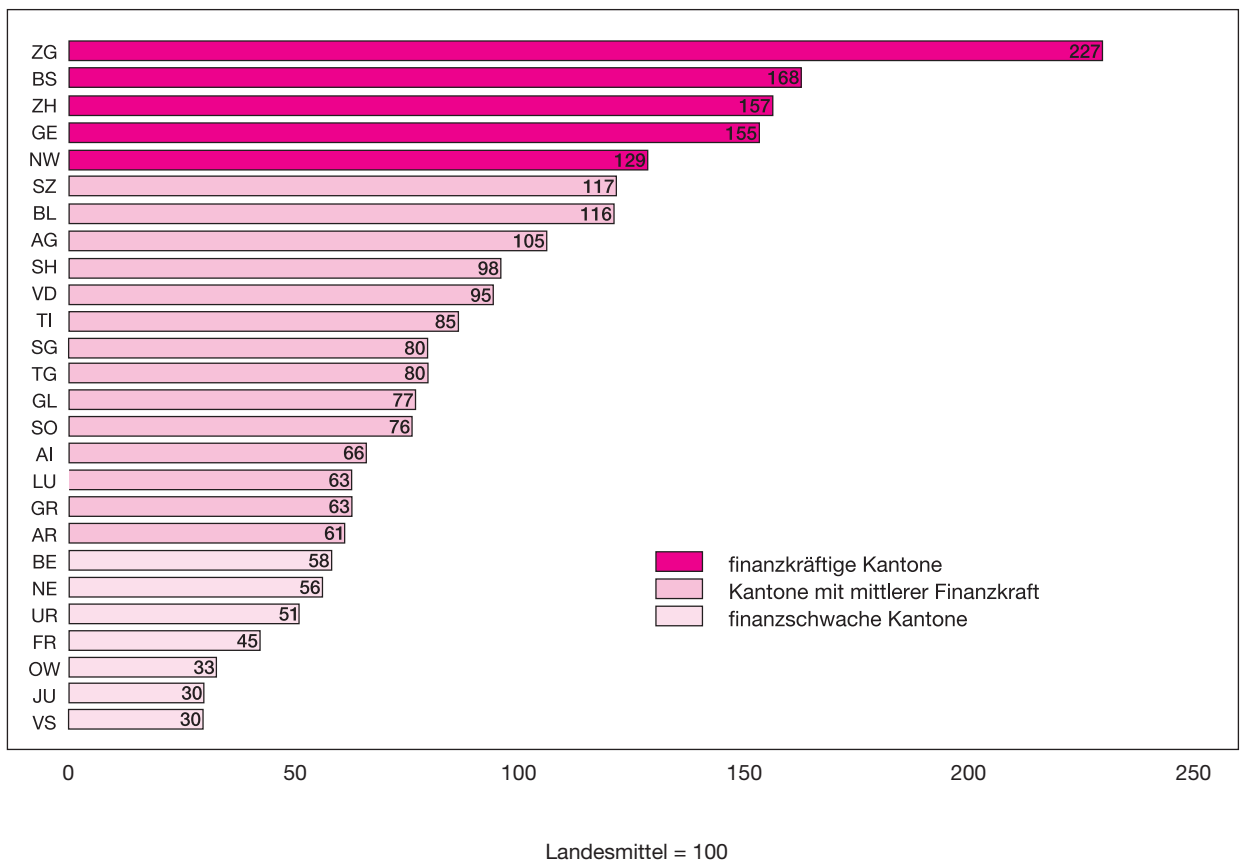
Beim bundesstaatlichen Finanzausgleich steht der Abbau von Unterschieden zwischen finanzieller Leistungsfähigkeit und Finanzbedarf im Vordergrund. Mit ihm will man die finanzielle und letztlich auch die politische Autonomie der Kantone sichern, eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Leistungen gewährleisten, besondere Lasten und die Steuerbelastungsunterschiede abgleiten.

Er trägt damit zu einer ausgewogenen Wohlstandsverteilung und zu einer dezentralen Sozialstruktur bei.

Im bundesstaatlichen Finanzausgleich sind drei Arten von Massnahmen von besonderer Bedeutung, bei denen die **Finanzkraft** der Kantone eine wichtige Rolle spielt:

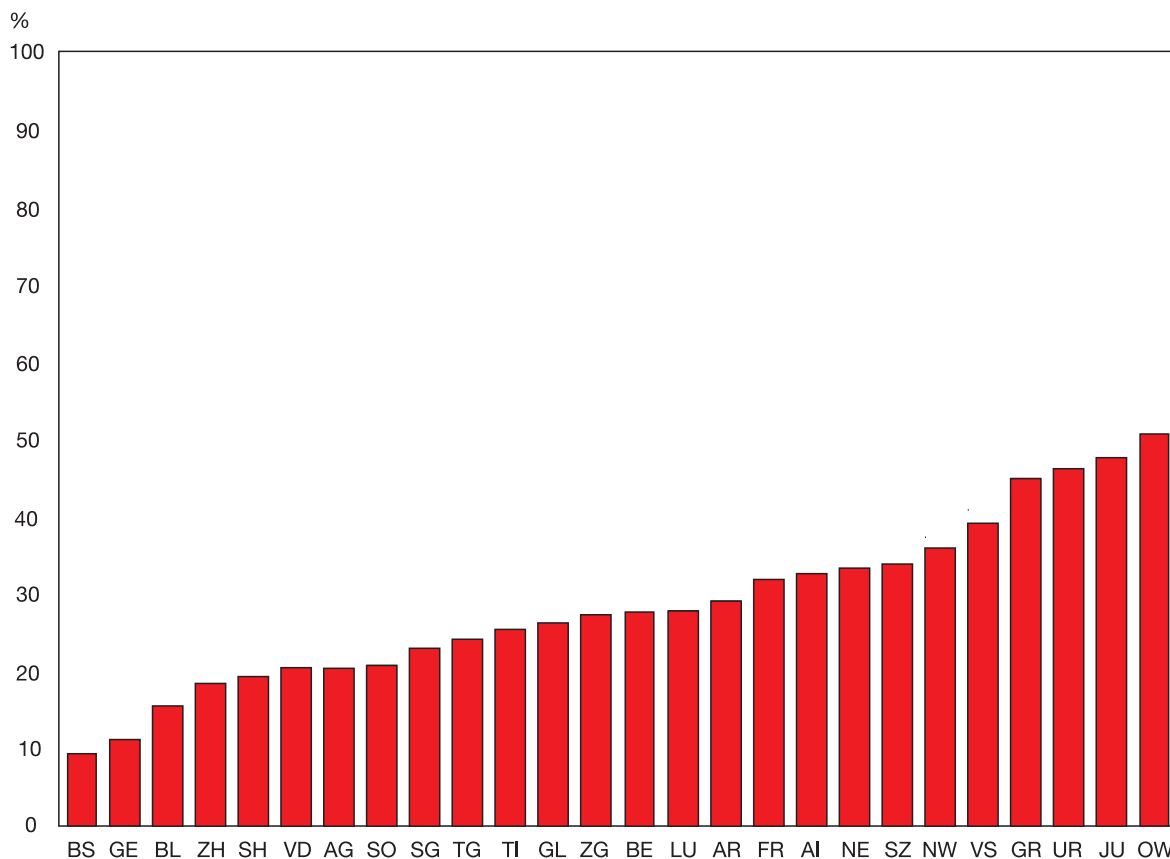
- die Abstufung der Beiträge und Rückvergütungen des Bundes an die Kantone nach deren Finanzkraft
- die differenzierte Verteilung der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen
- die Berücksichtigung der Finanzkraft bei der Berechnung der Kantonsbeiträge an die Sozialwerke des Bundes.

Finanzkraft der Kantone 2004/2005



Dass der bundesstaatliche Finanzausgleich vielen Kantonen ermöglicht, ihre Steuerbelastung gegenüber den Niedrigsteuernkantonen im Rahmen zu halten, illustriert die nachfolgende Übersicht, die aufzeigt, wie viel der Gesamteinnahmen eines Kantons aus Bundesgeldern gedeckt werden.

Einnahmen aus Bundesquellen in % der Gesamteinnahmen 2003



Der interkommunale Finanzausgleich

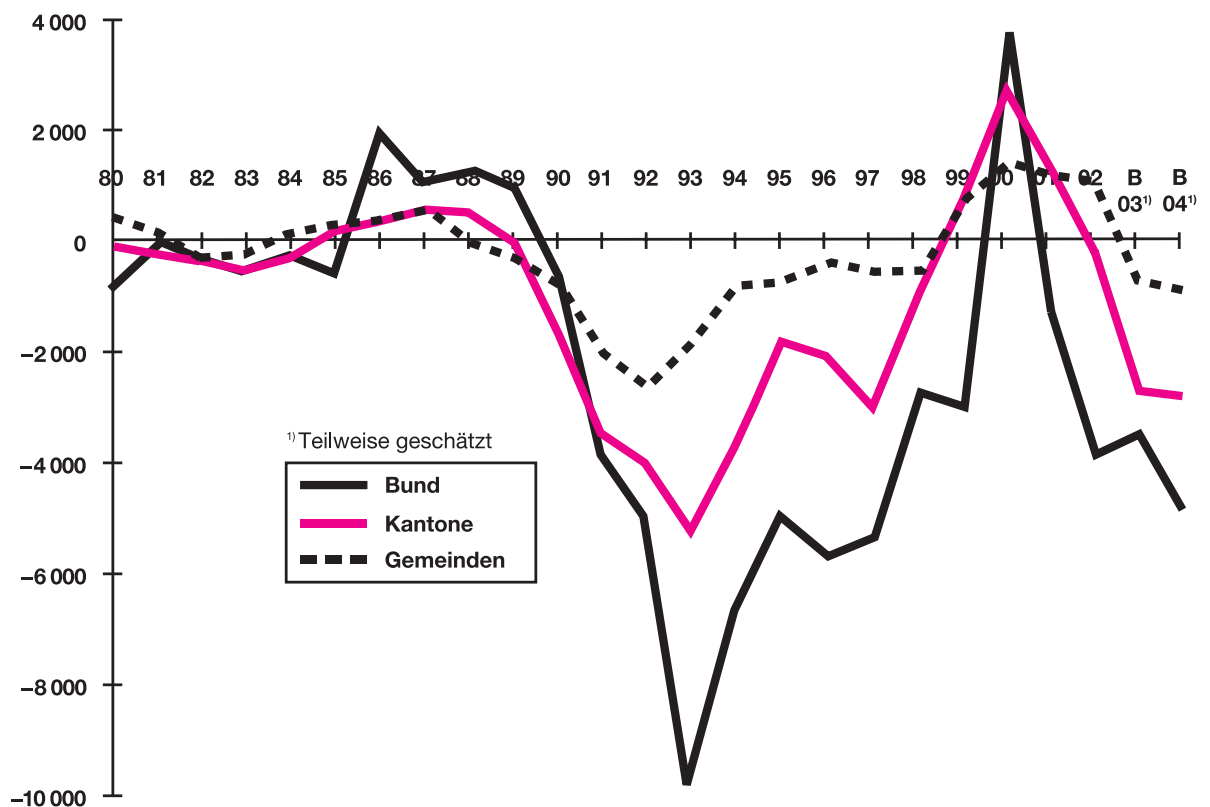
Beim interkommunalen Finanzausgleich geht es um Ausgleichszahlungen zwischen Kanton und Gemeinden sowie unter Gemeinden innerhalb eines Kantons. In der Mehrzahl der Kantone ist der Finanzausgleich weiter ausgebaut als auf Bundesebene. Wie beim Bund kennen aber auch sie grundsätzlich den **horizontalen** und den **vertikalen** Finanzausgleich. Er ist jedoch von Kanton zu Kanton verschieden.

9 ENTWICKLUNG DES SCHWEIZERISCHEN STEUERSYSTEMS

a) Die Entwicklung des Bundeshaushalts

Der nachfolgenden Grafik kann entnommen werden, dass die öffentlichen Haushalte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre dank der guten Konjunkturlage Einnahmenüberschüsse realisieren konnten. Mit der 1991 beginnenden Rezession stieg vor allem das Defizit des Bundes ausserordentlich an. Allerdings konnte nur ein Teil der Verschlechterung der Konjunktur angelastet werden. Ein wesentlicher Teil der Defizite war struktureller Natur.

Rechnungsabschlüsse von Bund, Kantonen und Gemeinden



b) Finanzpolitische Standortbestimmung

Nach einer mehrjährigen Defizitperiode hatte sich die Lage der Bundesfinanzen gegen Ende der 90er Jahre verbessert. Ermöglicht wurde dies unter anderem durch das Stabilisierungsprogramm 1998 und die gute Konjunktur. Mit dem positiven Abschluss 2000, der weitgehend auf Sonderfaktoren zurückzuführen war, kamen jedoch allseits Begehrlichkeiten nach weitergehenden Steuersenkungen und zusätzlichen Ausgaben auf. Verschärft wurde die Situation in den letzten Jahren neben dem schleppenden Börsengang durch den markanten Einnahmeneinbruch. Mit den Milliardendefiziten in den Jahren 2001-2003 wurde die massive Verschlechterung der Haushaltslage offenkundig: zwischen den Ausgaben des Bundes und seinen nachhaltig gesicherten Einnahmen klafft eine massive strukturelle Finanzierungslücke und der Schuldenberg wuchs mit 124 Milliarden auf einen neuen Rekordstand.

Ziel der vom Bundesrat in der Folge beschlossenen Massnahmen ist eine glaubwürdige, auf den dauerhaften Haushaltsausgleich ausgerichtete Finanzpolitik, die im Sinne der vom Volk mit grossem Mehr genehmigten Schuldenbremse der jeweiligen Wirtschaftslage Rechnung trägt. Mit dem Ende 2003 verabschiedeten, vorab auf der Ausgabenseite ansetzenden, aus 100 Einzelmassnahmen bestehenden Entlastungsprogramm 2003 wird der Bundeshaushalt bis 2006 um rund drei Milliarden pro Jahr verbessert. Davon betroffen sind schwergewichtig die sechs wichtigsten Aufgabengebiete, nämlich die soziale Wohlfahrt, der Verkehr, die Landesverteidigung, die Landwirtschaft, die Bildung und Grundlagenforschung sowie die Beziehungen zum Ausland; das jährliche Ausgabenwachstum kann dank dem in der Geschichte der Bundesfinanzen bisher grössten Sanierungspaket spürbar, aber für eine Beseitigung des strukturellen Defizits noch nicht in hinreichendem Ausmass zurückgenommen werden. Trotz dieser Relativierung leistet das Entlastungsprogramm 2003 einen massgebenden Beitrag, der einer eigentlichen ausgabenpolitischen Trendwende gleichkommt.

Wie der Bundesrat in seinem Bericht zum Legislaturfinanzplan 2003-2007 ausführt, verbleibt ein zusätzlicher Sanierungsbedarf von rund zwei Milliarden, um das gemäss Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltgesetz bis Ende 2006 zulässige strukturelle Defizit zu beseitigen. Als kurzfristige Massnahme wurde ein weiteres Entlastungspaket, verbunden mit einer Aufgabenverzichtsplanung, geschnürt. Zusätzlich soll mittelfristig der Bundeshaushalt mit tiefgreifenden Reformen in den einzelnen Aufgabengebieten im Gleichgewicht gehalten werden. Der Fokus der Entlastungsmassnahmen liegt erneut auf der Ausgabenseite, jedoch vorwiegend mit Schwerpunktmassnahmen in den grossen Aufgabengebieten. Das Entlastungsprogramm 2004 soll per 1. Januar 2006 in Kraft treten.

Sofern das Parlament den Korrekturmassnahmen im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 zustimmt und keine Abstriche vornimmt, zeigt das aktuelle Zahlenwerk einen Voranschlag 2005 und einen Finanzplan 2006-2008, die den Vorgaben der Schuldenbremse vollumfänglich Rechnung tragen: Am Ende der Planperiode werden die geforderten konjunkturellen Überschüsse übertroffen und am Ende der Planperiode werden schwarze Zahlen signalisiert. Positiv präsentiert sich insbesondere die Ausgabenseite: Die Ausgaben wachsen dank den Sparmassnahmen weniger schnell als die Wirtschaft, was die Gefahr neuer Defizitperioden eindämmt.

Die insgesamt positiven Perspektiven stehen im Einklang mit den konjunkturpolitischen Erfordernissen: In guter Wirtschaftslage sind positive Abschlüsse zwingend. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf konjunkturell bedingte Defizite im Falle einer Rezession. Indes wäre nichts verfehlter, als die eingepflanzten Überschüsse zu überschätzen. Erstens sind die positiven Abschlüsse im

Hinblick auf die Erfordernisse der Schuldenbremse zwingend, zweitens drohen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite Mehrbelastungen, und drittens sind in einer Gesamtbetrachtung auch die erhebliche Verschuldung für die Eisenbahngrossprojekte sowie die ungelösten Finanzierungsengpässe der wichtigsten Sozialwerke AHV und IV in Rechnung zu stellen.

c) Die Steuerharmonisierung

Die zweite Aufgabe mit Auswirkungen auf das schweizerische Steuersystem ist die **Steuerharmonisierung**.

Das Volk und die Stände hiessen an einer Abstimmung im Juni 1977, also bereits vor über 25 Jahren, einen Verfassungsartikel gut betreffend Harmonisierung der direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen bzw. vom Gewinn und Kapital (Art. 129 BV).

In Ausführung dieses Verfassungsauftrags 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)**.

Dabei handelt es sich um ein **Rahmengesetz**. Entsprechend dem Verfassungsauftrag (Art. 129, Abs.1 und 2 BV) enthält das StHG keine Bestimmungen über Steuersätze, Steuertarife und Steuerfreibeträge. Eine materielle Steuerharmonisierung ist damit nicht gegeben.

Es richtet sich an die kantonalen und kommunalen Gesetzgeber und schreibt diesen vor, nach welchen Grundsätzen sie die Steuerordnung bezüglich **Steuerpflicht, Gegenstand und zeitlicher Bemessung, Verfahrensrecht** und **Steuerstrafrecht** auszugestalten haben. Dadurch konnte das Gesetz verhältnismässig kurz gehalten werden.

Das StHG präzisiert, dass die Bestimmung von **Steuertarifen, Steuersätzen und Abzügen Sache der Kantone** bleibt (Art. 1, Abs. 3).

Hingegen fehlen im Gesetz Vorschriften über die Behördenorganisation; diese bleibt den Kantonen vorbehalten, da jeder einzelne in seinem staats- und verwaltungsrechtlichen Aufbau seine Besonderheiten kennt.

Das Steuerharmonisierungsgesetz zählt im ersten Titel 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 Steuerstrafrecht. Der siebte Titel umschreibt die einjährige Gegenwartsbemessung für natürliche Personen und der abschliessende Titel acht enthält Bestimmungen zur Durchführung des Gesetzes sowie die Übergangsbestimmungen.

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

Seit seinem Inkrafttreten unterlag das StHG bereits wieder zahlreichen Revisionen.

Notizen: