

13.107s Millionen-Erbchaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform). Volksinitiative

Ausführungen von Prof. Dr. Ulrich Cavelti, Rechtsberater FDK,
Anhörung WAK-S, 27. März 2014, Parlamentsgebäude, Bern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Nebst den vom Präsidenten der FDK soeben ausgeführten steuerpolitischen Überlegungen wirft die Volksinitiative zur Erbschaftssteuerreform zwei gewichtige verfassungsrechtliche Fragen auf, nämlich die Fragen der Einheit der Materie und der Rückwirkung. Zu beiden Fragen bestehen nebst den Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates Rechtsgutachten, nämlich zur Frage der Einheit der Materie von Prof. Dr. Pierre-Marie Glauser, den Sie ebenfalls anhören werden, und zur Frage der Rückwirkung von Prof. Dr. Georg Müller. Ich erlaube mir, dazu kurz Stellung zu nehmen.

1. Frage der Einheit der Materie

In der Botschaft zur Initiative führt der Bundesrat unter anderem aus, dass dieser Grundsatz gewahrt bleibe, wenn Zweck und Finanzierung übereinstimmen. Dies sei gegeben, da die Verwendung der Mittel aus den neuen Steuern für die AHV-Finanzierung vorgesehen sei und die Erhebung einer Zwecksteuer noch nie als Verstoss gegen die Einheit der Materie betrachtet worden sei. Zudem bestehe der Grundsatz *in dubio pro populo*. Beiden Auffassungen ist zu widersprechen.

- Mit der vorgesehenen Finanzierung der AHV wird mitnichten eine neue Zwecksteuer erhoben. Erbschafts- und Schenkungssteuern bleiben direkte Steuern und sollen nur teilweise zweckgebunden verwendet werden. Im vorliegenden Fall

stehen diese Steuern bis heute den Kantonen zu. Die Initiative verlangt also nicht nur die (Teil-)Finanzierung der AHV mit einer neuen direkten Bundessteuer, sondern gleichzeitig die Abschaffung der kantonalen Zuständigkeit in diesem Bereich. Es geht also nicht einfach darum, eine neue Finanzierungsquelle zu erschliessen, sondern gleichzeitig um eine Verschiebung von Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund. Ich gehe davon aus, dass Prof. Glauser noch weitere Ausführungen dazu machen wird.

- Der Grundsatz *in dubio pro populo* – im Zweifel für die Volksrechte – existiert nicht. Dieser vermeintliche, ungeschriebene Verfassungsgrundsatz wird immer dann beigezogen, wenn man allfällige Zweifel über die Gültigkeit einer Initiative hat. Wenn das Parlament als Hüter der Verfassung wahrgenommen werden will, so hat es diese Rechtsfrage, und es ist eine Rechtsfrage, ob die Einheit der Materie besteht oder nicht, zu beantworten nicht mit einem Schlagwort zu beseitigen. Der Hinweis auf die grosszügige Praxis von Bundesgericht und Bundesversammlung hilft auch nicht weiter. Im vorliegenden Fall werden mehrere Ziele mit der gleichen Initiative angestrebt, nämlich die Abschaffung der kantonalen Zuständigkeit zur Erhebung von Erbschafts- und Schenkungssteuern, gleichzeitig wird eine neue direkte Bundessteuer geschaffen, und schliesslich soll die AHV davon profitieren.

2. Rückwirkung

Die Initianten machen geltend, ihre Initiative enthalte keine Rückwirkung, sondern eine u.a. im Bau- und Planungsrecht gebräuchliche Vorwirkung. Diese umdeutende Analogie geht fehl: im Steuerrecht gibt es keine Vorwirkung, welche an zurückliegenden wirtschaftliche Tatbestände anknüpft.

Prof. Georg Müller kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Volksinitiative gegen das Rückwirkungsverbot verstösst, aber aufgrund der Formulierung von Art. 139 Abs. 3 BV nicht als verfassungswidrig erklärt werden müsse. Art. 139 Abs. 3 sieht die Verletzung der Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts als Gründe für eine Ungültigerklärung. Allerdings ist nicht einzusehen, warum andere Verstösse gegen die Grundprinzipien und Grundrechte der Verfassung nicht ebenfalls zur Ungültigerklärung führen können. Die Verfassung ist gesamtheitlich auszulegen. Widersprechen Bestimmungen der Verfas-

sung den Kernbereichen der Grundrechte, so stellt sich die Frage, ob nicht diesen der Vorrang zu geben ist. Zu denken ist in diesem Fall insbesondere an den Grundsatz der Rechtssicherheit im Sinne der Voraussehbarkeit staatlichen Handelns und der Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben. Nach Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Der Bürger muss also nicht davon ausgehen, dass Grundsätze geschaffen werden, die ihm rückwirkend neue Verpflichtungen auferlegen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Steuerrecht hat Lehre und Rechtsprechung immer darauf hingewiesen, dass rückwirkende Steuern unzulässig sind. Würde die Initiative mit der Rückwirkung als gültig erklärt, so würde dieses fundamentale Prinzip der Steuererhebung gänzlich ausgehebelt. Das Grundprinzip des Handelns nach Treu und Glauben bindet den Gesetzgeber und den Bürger gleichermaßen. Das Initiativrecht der Bürger geht diesem Grundsatz nicht vor. *In dubio pro populo* ist kein verfassungsmässiger Grundsatz. Ganz abgesehen davon erlaube ich mir zum Schluss darauf hinzuweisen, dass eine allfällige Rückabwicklung der bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung von den Kantonen erhobenen Erbschafts- und Schenkungssteuern schlicht nicht praktikabel und auch nicht vollziehbar erscheint.