

Beschluss Nr. 352/2025

Schwyz, 13. Mai 2025 / jh

Postulat P 14/24: Fertig mit der Komplexität – für einfachere Steuererklärung!

Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 22. November 2024 haben Kantonsrat Lorenz Ilg und vier Mitunterzeichner folgendes Postulat eingereicht:

«Niemand freut sich, jährlich eine Steuererklärung ausfüllen zu müssen, schon gar nicht, wenn es so komplex und wenig pragmatisch ist. Viele lassen sich diese leidige Bürger.innen Pflicht durch eine Fachperson erledigen. Dies auch in der Hoffnung, dass so kein Abzug vergessen geht, alles korrekt ausgefüllt ist und keine peinlichen Rückfragen kommen. Mit etwas Glück decken allenfalls die durch den Profi entdeckten Einsparungen einen Teil der verursachten Kosten. Da man die notwendigen Angaben und Belege aber eh selber und vollständig zusammenkramen muss, kämpfen sich dennoch viele mit und ohne Deklarationsprogramm durch das alljährliche Wirrwar.

Komplexes Steuergesetz - Wachsende Bürokratie: Das aktuelle Steuergesetz ist über viele Jahre nach und nach weiterentwickelt worden und die laufenden Anpassungen haben zunehmend die Komplexität und Vielfalt gesteigert. Viele steuerpflichtige Personen sind mit der Verdichtung der Gesetze und des Einreichens der Steuererklärung oftmals übermässig gefordert. Zahlt man keinen Profi nimmt das einiges an Zeit in Anspruch und führt vielmals auch zu Fehlern. Diese müssen dann akribisch vom behördlichen Kontrollorgan gefunden und korrigiert werden. Die hohe Komplexität führt also dazu, dass eine grosse und finanzielle anspruchsvolle Steuerberatungstätigkeit entstanden ist und gleichzeitig der Kontrollaufwand für die Steuerbehörde massiv zugenommen hat.

Diese stetig wachsende Bürokratie verlangt sowohl auf der Seite der Steuerberatung wie auch auf der Seite der Steuerbehörden immer mehr Personal. Aufgrund des Fachkräftemangels lassen sich aber kaum mehr Mitarbeitende finden, welche über genügende Fachkompetenz in diesem Bereich verfügen. Dies führt zu Verzögerungen und ist auf allen Ebenen preistreibend. Der persönliche und auch volkswirtschaftliche Schaden für diese nicht wertschöpfende Deklarationstätigkeit in

unserem System ist wohl beachtlich. Es besteht also heute schon und in Zukunft noch mehr Bedarf das riesige Kosteneinsparungspotenzial sowohl für die Steuerpflichtigen wie auch für die Steuervollzugsbehörde auszuloten und zu realisieren.

Vereinfachungen gefordert: Abhilfe würde eine gezielte Vereinfachung des Steuergesetzes schaffen, welches maximal auf die Möglichkeit einer einfachen Einreichsystematik und einer automatisierten Bearbeitung durch die Veranlagungsbehörde abgestimmt ist. In der aktuell laufenden Vernehmlassung der Teilrevision des Steuergesetzes findet man bedauerlicherweise aber kein Element, welches zu einer Vereinfachung im System führen wird. Die Steuerbürokratie wird also weiter ab- statt zunehmen. Im Rahmen dieser bereits schon ausführlichen Steuergesetzanpassung wäre es daher angebracht auch diese Einspareffekte genauer zu prüfen und entsprechende Anpassungen vorzuschlagen.

Es muss doch möglich sein, dass eine steuerpflichtige Person, welche in einem Angestelltenverhältnis arbeitet, Mieter ist oder einfache Eigentumsverhältnisse aufweist, mit der Einreichung des Lohnausweises, der Bankauszüge und der Krankenkassenbestätigung seiner Deklarationspflicht vollständig gerecht wird. Insbesondere wenn der final zu bezahlende Steuerbetrag in die Grössenordnung des Erstellungs- und Kontrollaufwandes für die Steuererklärung oder darunter zu liegen kommt. Spätestens dann macht es selbst für den Staat wenig Sinn. Wäre da nicht ein vereinfachtes Deklarationsmodell sinnvoll?

Analyse und Vorschlag: Der Regierungsrat wird daher beauftragt das Vereinfachungs- und Einsparpotential zu analysieren und konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wo und wie das kantonale Steuergesetz vereinfacht werden könnte. Ziel muss es sein möglichst steuerneutral eine maximale Vereinfachung bei der Deklaration zu erreichen und gleichzeitig eine maximale Entlastung für die Prüfungsbehörde zu erwirken.

Wir danken dem Regierungsrat für die zügige Bearbeitung, so dass dies noch in die aktuell laufende Teilrevision einfließen kann, denn die Box ist offen und das Thema in den Köpfen.

Besten Dank für die Unterstützung eines Trends hin zur einfachen Steuererklärung.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Kritik an der Komplexität des Steuerrechts ist nicht neu, gleichermassen auch die Forderung nach einer Vereinfachung. Sie begleiten das Steuerrecht teilweise schon seit jeher und betreffen auch andere staatliche Verwaltungsbereiche. Die Komplexität des Steuerrechts wird jedoch von den Bürgern wegen der jährlichen Pflicht zur Einreichung der Steuererklärung unmittelbarer wahrgenommen. Die Gründe für die zunehmende Komplexität des Steuerrechts sind insbesondere im politischen System und in der zunehmenden Komplexität und Vielfältigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft zu verorten. Im Weiteren erfordern auch die Einhaltung der Verfassungsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit differenzierende Regelungen und eine höhere Regelungsdichte. Schliesslich knüpfen steuerliche Regelungen oftmals an wirtschaftliche Tatbestände und angrenzende Rechtsgebiete (z. B. Versicherungsrecht und Zivilrecht) an. Diese verwenden ihre eigenen spezifischen Fachbegriffe. Generell kann aber festgehalten werden, dass weder seitens des Regierungsrats noch der Steuerverwaltung Interesse an einer höheren Komplexität und aufwendigeren Prozessen besteht. In diesem Sinne werden auch permanent Vereinfachungen gesucht und selbstverständlich nicht unnötig die Komplexität geschürt.

2.2 Harmonisierungsvorgaben und kantonaler Gestaltungsspielraum

Das Schweizer Steuerrecht hat einen föderalen Aufbau. Im Bereich der direkten Steuern erhebt der Bund von den natürlichen und juristischen Personen die direkte Bundessteuer (Einkommenssteuer bzw. Quellensteuer sowie Gewinnsteuer). Für Veranlagung und Bezug zuständig sind die Kantone. Die Kantone ihrerseits erheben und beziehen selber als wichtigste direkte Steuern von den natürlichen Personen eine Steuer vom Einkommen (Einkommenssteuer bzw. Quellensteuer) sowie vom Vermögen, von den juristischen Personen eine Gewinnsteuer und/oder eine Kapital- bzw. Minimalsteuer.

Der Bund erlässt für die Kantone verbindliche harmonisierungsrechtliche Vorschriften, welche sich auf die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahrens- und das Steuerstrafrecht beziehen. Von der Harmonisierung ausgenommen sind lediglich die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge (Art. 128 und 129 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Im internationalen Verhältnis unterliegt das Schweizer Steuerrecht (des Bundes und der Kantone) den bilateralen Abkommen (Doppelbesteuerungsabkommen, DBA) und bestimmten multilateralen Übereinkommen (z. B. Abkommen unter der Trägerschaft der OECD). Für interkantonale Sachverhalte ist zur Vermeidung konkurrierender Ansprüche verschiedener Kantone zudem die Frage der Besteuerungskompetenz zu regeln (interkantonales Steuerrecht als übergeordnetes Bundesrecht).

Der sich für die Kantone daraus ergebende Gestaltungsspielraum für Vereinfachungen des Steuerrechts ist von vornherein ausgesprochen stark eingeschränkt und erschöpft sich im Wesentlichen in der Festlegung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge (Sozialabzüge), wo sich oftmals kein Vereinfachungspotenzial ergibt. Ohne eine entsprechende Anpassung des Bundesrechts bzw. des Steuerharmonisierungsgesetzes (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 [StHG, SR 642.14]) lassen sich Vereinfachungen auf kantonaler Ebene nur marginal realisieren. So soll mit der laufenden Steuergesetzteilrevision beispielsweise der komplizierte Alleinerziehendenabzug (§ 35 Abs. 1 Bst. e des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000 [StG, SRSZ 172.200]) stark vereinfacht werden.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass bereits die bundesrechtlichen Vorgaben im StHG oftmals stark detaillierte Regelungen enthalten, die von den Kantonen unverändert umgesetzt werden müssen. Beispielsweise wurden mit der Steuergesetzteilrevision vom 21. Mai 2014 mit Wirkung ab der Steuerperiode 2015 zahlreiche harmonisierungsrechtliche Vorschriften zur Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen im StG aufgenommen (§§ 18a-d und 44a StG inklusive Quellensteuervorschriften). Diese Vorschriften betreffen nur eine einzige Einkunftsart bzw. Vermögenskategorie. Das Verständnis dieser – auch für die rechtsanwendenden Behörden – anspruchsvollen Vorschriften setzt spezielle wirtschaftliche Kenntnisse voraus. Dasselbe gilt für die seit 1. Januar 2025 in Kraft stehende harmonisierungsrechtliche Vorschrift zur Besteuerung von Leibrenten und ähnlichen Vorsorgeformen, die im Kanton ebenfalls Gegenstand der laufenden Steuergesetzteilrevision bildet. Der steuerbare Anteil solcher Renten ist anhand von versicherungsmathematischen Formeln zu berechnen, deren Verständnis versicherungstechnische Detailkenntnisse erfordert. Zur Entlastung der Steuerpflichtigen müssen Versicherungseinrichtungen zumindest entsprechende Meldungen erstatten, nachvollziehbar für Empfänger solcher Renten wird die Berechnung trotzdem nicht.

2.3 Einzuhaltende Verfassungsgrundsätze

Die im kantonalen Recht und auf Bundesebene verankerten Besteuerungsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit müssen vom Gesetzgeber beachtet werden (§ 77 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 [KV, SRSZ 100.100]; Art. 127 Abs. 2 BV). Sie erfor-

dern – wie das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV – Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Für die Gesetzgeber von Kanton und Bund bedeutet dies, dass differenzierende steuerliche Regelungen zu treffen sind, was zwangsläufig zu mehr Komplexität und einer höheren Regeldichte führt. Steuerliche Normen sind somit nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und nach anderen Kriterien (z. B. Zivilstand, Anzahl Kinder, Einkommens- und Vermögensverhältnissen sowie Unternehmensrechtsform) auszugestalten. So wurde im Kanton Schwyz per 1. Januar 2022 ein Entlastungsabzug in der Form eines zusätzlichen Sozialabzugs eingeführt, womit eine gezielte Entlastung von Personen mit tiefen und mittleren Einkommen erreicht wird. Die Abzugshöhe hängt von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen sowie von der Anzahl Kinder der betreffenden Person bzw. Personen ab. Der Entlastungsabzug besteht im Gegensatz zu den klassischen Sozialabzügen (Abzug für Ehepaare, Alleinstehende, minderjährige Kinder, volljährige Kinder in Ausbildung, Alleinerziehende, Empfänger einer vollen IV-Rente oder einer AHV-Altersrente) nicht in einem fixen Betrag, sondern ist in Abhängigkeit zur Einkommenshöhe degressiv ausgestaltet. Er erweist sich daher in seiner Ausgestaltung im Vergleich zu den übrigen Sozialabzügen als wesentlich komplexer, da seine Höhe mit zunehmendem Einkommen und Vermögen abnimmt und ab einer bestimmten Höhe von Einkommen und Vermögen null Franken beträgt. Solche die Abzugshöhe beeinflussende Faktoren finden bei den klassischen Sozialabzügen keine Anwendung.

2.4 Rolle der Politik

Auf Bundes- und Kantonebene ist in den vergangenen Jahrzehnten eine starke Zunahme parlamentarischer Vorstösse mit steuerlichem Inhalt festzustellen. So scheiterten auf Bundesebene zahlreiche Bemühungen zur Vereinfachung der Besteuerung insbesondere von natürlichen Personen. Allein in den vergangenen zehn Jahren wurden im Kanton Schwyz rund 100 parlamentarische Vorstösse zu steuerlichen Themen eingereicht (davon 18 Motionen und 17 Postulate sowie eine Volksinitiative). Auch wenn zahlreiche Vorstösse vom Kantonsrat nicht erheblich erklärt wurden, zeigen deren Anliegen, dass eine Vereinfachung des Steuerrechts auf der politischen Ebene nicht im Vordergrund steht. Im Gegenteil, die Vorstösse zielen oftmals auf die Schaffung spezifischer Ausnahmebestimmungen, denen bestimmte sozial- oder wirtschaftspolitische Interessen zugrunde liegen (z. B. Motion M 13/23 «Wertschätzung der Pflege- und Betreuungsarbeit von Angehörigen durch Steuerabzug»).

Exemplarisch zeigt sich der fehlende Wille zur Reduktion der Komplexität sondern eine geradezu gegenläufige Absicht in der laufenden politischen Diskussion um das Bundesgesetz über die Individualbesteuerung. Für die derzeit geplante Umsetzung wäre ein umfassender Systemwechsel im Steuerrecht des Bundes und der Kantone notwendig, der mit einem ausgesprochen hohen zusätzlichen Ressourcenbedarf (Personal und IT) sowie umfangreichen Gesetzes- und Verordnungsanpassungen verbunden wäre. Auch die steuerpflichtigen Personen (Ehepaare) wären wegen der notwendigen Aufteilung ihrer Steuerfaktoren und Abzüge nach zivilrechtlichen Kriterien mit einem wesentlich höheren Deklarationsaufwand konfrontiert. Der Veranlagungsaufwand würde korrespondierend zunehmen.

Aus steuerlicher Sicht und wohl auch im Sinne der Postulanten ist diese Entwicklung zu bedauern, da die Steuern der staatlichen Mittelbeschaffung dienen, das Steuerrecht jedoch vermehrt zur Verfolgung auch anderer, nichtfiskalischer Ziele zweckentfremdet wird. Die Folge sind eine weitere Verkomplizierung des Steuerrechts sowie hohe Mitnahmeeffekte.

2.5 Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaft und Gesellschaft sind vermehrt einem rasanten Entwicklungsprozess unterworfen, der alle Bereiche betrifft. Dies führt zu zunehmender Spezialisierung, Technisierung sowie Internationalisierung (Globalisierung). Betroffen sind alle gesellschaftlichen Lebensbereiche. Über das

Steuerrecht wird diesen Entwicklungen durch spezielle Regelungen Rechnung tragen, so beispielsweise durch neue Steuerabzüge zur Förderung ökologischer Ziele oder durch eine differenzierende Ausgestaltung von Abzügen und Tarifen für die unterschiedlichsten Familienkonstellationen. Die zunehmende Komplexität in Wirtschaft und Gesellschaft kann als eine der Hauptursachen für die zunehmende Dynamik im Steuerrecht angesehen werden (zahlreiche Gesetzesanpassungen innert relativ kurzer Zeit). Daher ist es fast utopisch anzunehmen, dass sich die Vereinfachung des Steuerrechts durch die Anknüpfung an einen einfachen Standardfall bewerkstelligen liesse (Arbeitnehmer als Mieter mit einfachen Eigentumsverhältnissen), der in der steuerlichen Realität so kaum je vorkommt und andere steuerrelevante Tatbestände dieser Personen ausblendet.

2.6 Realistische Vereinfachungen des Steuerrechts

Gesetzgeber in Bund und Kantonen sind bemüht, mögliche Vereinfachungen im Steuerrecht umzusetzen. Diese können jedoch von den Kantonen allein nur innerhalb der engen harmonisierungsrechtlichen Schranken vollzogen werden. Zahlreiche Vereinfachungsversuche scheitern jedoch regelmässig infolge der Vertretung von Partikularinteressen im parlamentarischen Prozess (z. B. Abschaffung der Steuerausnahmen und Einführung eines Einheitssatzes bei der Mehrwertsteuer). Das viel zitierte Bonmot der «Steuerdeklaration auf einem Bierdeckel» muss ins Reich der Fantasie verwiesen werden, will man nicht zu einer pauschalen Kopfsteuer zurückkehren oder ein Verzicht auf die vielfältigen Abzugsmöglichkeiten ins Auge fassen. Vereinfachungen im Steuerrecht können trotz Harmonisierungsgebots bzw. Disharmonisierungsverbots vielfach nur in engen Teilbereichen, mit relativ hohem Zeitaufwand und unter Zusammenwirken von Bund und Kantonen (steuerlicher Föderalismus) umgesetzt werden.

Folgende Vereinfachungen sind Gegenstand der laufenden Steuergesetzteilrevision im Kanton Schwyz:

- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die elektronische Einreichung der Steuererklärung für natürliche und juristische Personen (für die natürlichen Personen technisch bereits umgesetzt); zudem kann die Steuererklärung natürlicher Personen schon seit einiger Zeit elektronisch in einem einfachen, dialoggeführten Verfahren ausgefüllt werden; das Deklarationsprogramm enthält automatische Plausibilisierungen; Belege zur Steuererklärung können einfach via App gescannt und ebenfalls elektronisch eingereicht werden; die entsprechenden Arbeiten zur elektronischen Ausfüllung und Einreichung der Steuererklärung juristischer Personen sind im Gange;
- Etablierung des elektronischen Verkehrs zwischen steuerpflichtigen Personen und Steuerbehörden (im Rahmen des Steuerharmonisierungsrechts);
- Vereinfachung des Alleinerziehendenabzugs.

Auf Bundesebene ist zurzeit eine Revision der Berufskostenabzüge geplant, mit der unselbstständig Erwerbstätige ihre Berufskosten neu in Form einer einheitlichen Pauschale von den Steuern abziehen können sollen (Verzicht auf den Nachweis effektiver Kosten). Die Vernehmlassung wurde im Jahr 2023 durchgeführt. Die Ausarbeitung der Botschaft zu einem Bundesgesetz über den steuerlichen Abzug der Berufskosten von unselbstständig Erwerbstätigen ist seither pendent.

An diesen Beispielen zeigt sich, dass Vereinfachungen des Steuerrechts eher im Steuerveranlagungsverfahren als im materiellen Steuerrecht und auch nur in kleinen Schritten möglich sind. Im materiellen Steuerrecht sind Vereinfachungen grundsätzlich nur durch den Bundesgesetzgeber möglich. Für die anderen Bereiche wird sich zeigen, ob weitere Automatisierungen und der Einsatz künstlicher Intelligenz zusätzliche Erleichterungen für die steuerpflichtigen Personen und die Behörden mit sich bringen, soweit sie unter dem Aspekt des Datenschutzes zulässig sind und seitens der Steuerpflichtigen auch auf Akzeptanz stossen. Dass auch nach vier Jahren Online-Dekla-

rationslösung (eTax.SZ), die Quote der für das Steuerjahr 2023 manuell ausgefüllten Steuererklärungen noch 10.2 % und der physisch eingereichten Steuererklärungen noch 48 % beträgt, dürfte jedenfalls Ausdruck einer gewissen Skepsis bzw. Zurückhaltung sein.

Das Steuerrecht (inklusive Deklarationsverfahren) wird somit auch in Zukunft hohe Erwartungen der Bürger erfüllen müssen, aber auch hohe Anforderungen an die Bürger und die rechtsanwendenden Behörden (Veranlagungsbehörden und Gerichte) stellen, die teilweise – wie in anderen Lebens- und Rechtsbereichen – den Beizug eines Beraters notwendig machen. Schliesslich ist noch anzufügen, dass die Komplexität des Schweizer Steuerrechts im Vergleich zu zahlreichen anderen ausländischen Steuerrechtsordnungen als relativ moderat beurteilt werden kann (vgl. R. Imstepf, Die Komplexität des Steuerrechts – eine Auslegeordnung, 2023, Seite 2).

2.7 Fazit

Der Regierungsrat wird auch in Zukunft eine Vereinfachung des Steuerrechts in materiell-rechtlicher und verfahrensrechtlicher Hinsicht unterstützen und Erhöhungen der Komplexität ablehnen. In materiell-rechtlicher Hinsicht bleiben für eine Vereinfachung des Steuerrechts die bundesrechtlichen Vorgaben jedoch entscheidend. Wie die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, wird eine Vereinfachung nur beschränkt in einzelnen Bereichen möglich sein und einen längeren Zeitraum benötigen. Diesbezüglich sind keine weiteren oder neueren Erkenntnisse zu erwarten, weshalb es nicht zielführend erscheint, diese Aspekte in einem zusätzlichen Bericht zu vertiefen. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 14/24 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

