

16.031

Besteuerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke. Bundesgesetz

Imposition des immeubles agricoles et sylvicoles.

Loi fédérale

Zweitrat – Deuxième Conseil

Nationalrat/Conseil national 27.04.16 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 27.04.16 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 12.12.16 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Antrag der Mehrheit
Nichteintreten

Antrag der Minderheit
(Föhn, Baumann)
Eintreten

Proposition de la majorité
Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité
(Föhn, Baumann)
Entrer en matière

Schmid Martin (RL, GR), für die Kommission: Gewinne aus dem Verkauf land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke waren bis zu einem Grundsatzentscheid des Bundesgerichtes im Jahr 2011 von der direkten Bundessteuer befreit. Ich verweise hier auf den BGE 138 II 32. Im Jahr 2011 begrenzte das Bundesgericht dieses Privileg auf Grundstücke, die dem Bundesgesetz über das bauerliche Bodenrecht unterstellt sind. Die Gewinne aus dem Verkauf von Baulandreserven des Anlagevermögens land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sind seither vollumfänglich steuerbar.

In Erfüllung einer Motion Müller Leo (12.3172), welche auch unser Rat mit erdrückender Mehrheit, mit 33 zu 4 Stimmen, angenommen hat, sieht die heute zu beratende Vorlage die Rückkehr zur privilegierten Besteuerung für Gewinne bei sämtlichen Grundstücken eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes vor. Damit würde der Wertzuwachsge Gewinn bei der direkten Bundessteuer steuerbefreit. In den Kantonen soll der Gewinn der Grundstückgewinnsteuer unterliegen. Gleichzeitig soll mit einer Rückwirkung vorgesehen werden, dass alle noch offenen Veranlagungen nach dem neuen Recht von der Gesetzesänderung profitieren würden.

In der Vernehmlassung war das Projekt umstritten. Aus Sicht der Befürworter haben der Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2011 und die damit verbundene Änderung der Steuerpraxis die finanzielle Belastung auf Grundstückgewinnen von Landwirten um ein Mehrfaches erhöht. Gemäss den Befürwortern ist diese Belastung zum Teil untragbar geworden. Die Gegner der Vorlage argumentieren teilweise mit verfassungsrechtlichen Aspekten. Insbesondere würden die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und die rechtsgleiche Behandlung gegenüber anderen Selbstständigerwerbenden infrage gestellt. Weiter werden die finanziellen Auswirkungen der Vorlage, insbesondere die Mindereinnahmen beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, als problematisch eingeschätzt.

Der Bundesrat verzichtete aus finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen auf einen Antrag auf Zustimmung zur Vorlage. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde nach seiner Auffassung zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung führen und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widersprechen. Vor dem Hintergrund der angenommenen Motion hat er aber ent-

schieden, eine Botschaft an das Parlament zu verabschieden. Es liegt nun also an uns zu entscheiden, ob wir das Gesetzesprojekt umsetzen wollen.

Die finanziellen Folgen sind aufgrund verschiedener Faktoren mit Unsicherheiten behaftet. Der vorliegende Gesetzesvorschlag kann bei der direkten Bundessteuer mittel- bis längerfristig zu geschätzten Mindereinnahmen von rund 200 Millionen Franken pro Jahr führen. Einen Teil der Mindereinnahmen tragen die Kantone via Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern sind die finanziellen Auswirkungen insbesondere von der Besteuerungsweise der Grundstückgewinne abhängig. Gesamtschweizerisch betrachtet ist auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern mit Mindereinnahmen zu rechnen. Die Ausfälle an AHV-, IV- und EO-Beiträgen können sich mittel- bis langfristig ebenfalls auf schätzungsweise bis zu 200 Millionen Franken pro Jahr belaufen. In jedem Fall erachtet der Bundesrat die finanziellen Auswirkungen dieses Gesetzesprojektes als beträchtlich.

Der Nationalrat stimmte der Vorlage zu, und zwar mit 100 zu 84 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Auf Antrag seiner Kommission beschloss der Nationalrat dabei auch, dass alle noch hängigen Veranlagungen nach dem neuen Recht beurteilt würden.

Die Kommission hörte in der Folge die Finanzdirektorenkonferenz, aber auch den Bauernverband an und verlangte von der Eidgenössischen Steuerverwaltung weitere Abklärungen zu der betreffenden Thematik. Anders als der Nationalrat lehnt die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates mit 10 zu 2 Stimmen eine privilegierte Besteuerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke ab. Ausschlaggebend dafür sind vor allem verfassungsrechtliche Überlegungen. Allfälligen Härtefällen soll gemäss Kommissionsmehrheit, soweit solche überhaupt bestehen, auf anderem Wege begegnet werden; ich komme noch darauf zu sprechen.

Die Mehrheit der WAK des Ständerates stellt Ihnen deshalb Antrag, auf die Vorlage zur Besteuerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke nicht einzutreten. Aufgrund des Rechtsgleichheitsgebots sollen aus Sicht der Kommissionsmehrheit selbstständige Landwirte und andere Selbstständigerwerbende mit Grundstücken in der Bauzone gleich behandelt werden. Der Bäcker und der Metzger, die eine Liegenschaft in städtischem Gebiet haben und aufgrund der Präponderanzmethode auch ihre Wohnungen zum Geschäftsvermögen zugehörig erhalten, unterliegen derselben Besteuerung. Die Situation der Landwirte darf somit nicht mit jener von Privatpersonen, sondern muss mit jener von anderen Selbstständigerwerbenden verglichen werden. Die Vorlage verletzt nach Auffassung der Kommissionsmehrheit im Weiteren auch das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zudem sieht der Entwurf eine direkte Rückwirkung vor, für welche es nach Auffassung der Kommissionsmehrheit in dieser Form keine verfassungsrechtliche Begründung gibt.

Richtig ist jedoch, dass die Besteuerung von Wertzuwachsge gewinnen, die beim Verkauf von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken erzielt werden, von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt wird. Dass es dabei z. B. bei der Übergabe eines landwirtschaftlichen Betriebs aufgrund der heutigen kantonalen Regelungen auch zu Härtefällen kommen kann, wird von der WAK-SR nicht bestritten. Dies hängt jedoch zum grossen Teil auch von den kantonalen Regeln ab. Bereits heute besteht für die Kantone die Möglichkeit eines Steueraufschubs für viele Sachverhalte oder dann in extremis auch die Möglichkeit eines Steuererlasses. Ich verweise hier auch auf Artikel 18 des Gesetzes über die direkte Bundessteuer bzw. die gleichlautenden Regelungen im Steuerharmonisierungsgesetz. Den Kantonen stehen somit Instrumente zur Verfügung, um eben auftretenden Härtefällen zu begegnen.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung ist zudem, das haben wir in der Kommission auch besprochen, bereit, mittels eines Rundschreibens die Vereinheitlichung der Praxis bei der direkten Bundessteuer voranzutreiben und so einen Beitrag zur Minderung von Härtefällen zu leisten. Sobald ein entsprechendes Rundschreiben der Eidgenössischen Steuerverwal-

tung im Entwurf vorliegt, was voraussichtlich im ersten Quartal 2017 der Fall sein dürfte, will sich die WAK-SR nochmals damit befassen und bei Bedarf ergänzend dazu ein Kommissionspostulat zur Verhinderung von Härtefällen ins Auge fassen.

Aus Sicht der Kommission ist auch darauf hinzuweisen, dass bis zum Inkrafttreten des neuen Raumplanungsgesetzes kein bundesrechtlicher Mehrwertausgleich gefordert war. Dieser wurde von einzelnen Kantonen erhoben. Diese Kantone hätten es in der Hand gehabt, für diejenigen Fälle, die jetzt diskutiert werden, schon vorweg Lösungen zu treffen.

Zudem können Landwirte wie alle anderen Selbstständigerwerbenden beim Berufsausstieg die Liquidationsbesteuerung geltend machen und kommen so zu einer reduzierten Besteuerung, wenn sie die Mittel für ihre Vorsorge verwenden. Landwirte, welche dazu noch eine geschäftliche Ersatzbeschaffung machen, können ebenfalls die gleichen Steuerausgleichbestände wie andere Selbstständigerwerbende nutzen. Sofern seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes weitere stossende Fälle auftreten, obliegt es wiederum den Kantonen, hier eine ausgewogene Lösung auch in Bezug auf den Mehrwertausgleich zu finden. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei den Kantonen erhebliche Belastungsunterschiede auftreten und letztlich die Tarifautonomie und Tarifhoheit dort wiederum bei den Kantonen liegt.

Zu beachten ist schliesslich, dass die Aussage, wonach Landwirte im Gegensatz zu den übrigen Selbstständigerwerbenden nicht über Grundstücke im Privatvermögen verfügen können, jedenfalls mit Blick auf Baulandgrundstücke nicht zutrifft: Auch ein Landwirt kann Bauland kaufen und dieses in seinem Privatvermögen halten. Insoweit ist er also auch wieder jedem anderen Bürger gleichgestellt.

Die Kommission beantragt Ihnen aufgrund einer detaillierten Auseinandersetzung mit diesem schwierigen Sachgeschäft mit 10 zu 2 Stimmen, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Föhn Peter (V, SZ): Die ständerätliche WAK setzte sich damals sehr intensiv mit der Motion auseinander. Im Rat gaben wir den Auftrag an den Bundesrat nicht einfach so knapp, sondern mit 33 zu 4 Stimmen – mit 33 zu 4 Stimmen! Und jetzt wollen wir nicht mehr eintreten; das verstehe ich nicht recht. In der Zwischenzeit hat sich nämlich nichts Bedeutendes geändert. Eigentlich müsste ich als Unternehmer nichts sagen, könnte in die Hände klatschen; mir könnte das eigentlich egal sein. Aber ich möchte erstens eine gerechtere Besteuerung bei ähnlichen oder gleichen Voraussetzungen. Und zweitens lässt diese unerhörte Abschöpfung die Bodenpreise nochmals massiv in die Höhe schnellen. Das ist für unseren Wirtschaftsstandort auf lange Sicht äusserst negativ.

Mit dem Eintreten auf die Vorlage machen wir eigentlich nichts anderes, als zu einer jahrzehntelangen Steuerpraxis zurückzukehren, die sich bewährt hatte. Das heisst, die Landwirte sollen bei Baulandverkäufen wieder den privaten Landbesitzern gleichgestellt oder annähernd gleichgestellt werden. Mag sein, dass dies, wie es der Kommissionspräsident gesagt hat, eins zu eins gesehen für die Gewerbler auch wieder nicht absolut gerecht ist. Aber dann soll man bitte schön die Grundlage erarbeiten, damit für alle Player, also alle Landbesitzer, die gleichen oder zumindest ähnliche Voraussetzungen bestehen und gelten, denn diese heutige Praxis ist mehr als ungerecht. Die horrenden Besteuerung kommt für mich einer Enteignung gleich. Da muss eine Korrektur erfolgen.

Die Verhältnismässigkeit zwischen der Steuerhöhe für natürliche Personen, für juristische Personen und für die Landwirtschaft muss doch einigermaßen gewahrt sein. Das ist aber heute nicht so. In der Landwirtschaft werden Wertzuwachs-gewinne in der Schweiz sehr, sehr hoch besteuert. Gleiche Wertzuwachs-gewinne von natürlichen Personen werden im Schnitt mit sage und schreibe dreimal weniger Steuern belastet.

Der Kommissionsberichterstatte hat es gesagt: Die neue Praxis geht auf ein Bundesgerichtsurteil zurück. Grundstück-gewinne mussten bis dahin bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken nur in den Kantonen versteuert werden.

Bei der direkten Bundessteuer war der Grundstücksgewinn bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken steuerfrei. Das heisst also, dass die Steuerhoheit der Kantone auch betroffen ist. Mit der Besteuerung der Wertzuwachs-gewinne durch die direkte Bundessteuer ist ein Steuersubstrat betroffen, das traditionell den Kantonen vorbehalten war. Zudem befürchte ich eine Wachstumsbremse für ländliche Regionen. Denn hohe Fiskalbelastungen bremsen zwangsläufig die Entwicklung der Wirtschaft und der Gemeinden. Insbesondere in Randregionen werden künftig sinnvolle Erweiterungen der Bauzonen eher verhindert werden oder verhindert werden können. Es wird aber auch für städtische Regionen ein Bremsklotz werden. Ich glaube, Sie haben auch ein Schreiben von der Stadt oder vom Kanton Genf bekommen. Zudem ist zu sagen, dass andere Selbstständigerwerbende die Möglichkeit haben, Boden im Privatvermögen zu halten. Sie können somit auch eine Steuerplanung vornehmen und sich so Vorteile verschaffen, was die Landwirte nicht oder nur sehr schwer können.

Meiner Meinung nach sollte wieder die Rechtspraxis eingeführt werden, wie sie vor dem ergangenen Bundesgerichtsentscheid galt. Eventuell könnte die Praxis auch auf beiden Seiten etwas angepasst werden.

Nochmals: Der Landwirt hat im Gegensatz zu einem Gewerbetreibenden kaum die Möglichkeit, Land in Privatbesitz zu nehmen und somit steuerliche Vorteile zu erlangen. Ich glaube zu wissen, dass die Landwirte nicht unbedingt privilegiert werden wollen. Was sie aber wollen, ist eine Gleichbehandlung. Ich meine, wir wollen und müssen ihnen eine Gleichbehandlung in steuerlichen Angelegenheiten gewähren.

Deshalb bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und der Minderheit zu folgen.

Baumann Isidor (C, UR): Es wurden jetzt sowohl für das Eintreten als insbesondere auch gegen das Eintreten verschiedene Ausführungen gemacht. Der Kommissionspräsident hat in seiner Berichterstattung auf die detaillierte Diskussion in der Kommission hingewiesen. In der Kommissionsberatung war insbesondere festzustellen, dass im Prozess, seit der Einreichung der Motion im Jahre 2012, wo eine klare, überwältigende Mehrheit der Motion zugestimmt hat, jetzt fünf Jahre vergangen sind. Nach diesen fünf Jahren gibt es immer noch verschiedene Fälle, die nicht geregelt werden konnten. Aufgrund dieser Ausgangslage haben wir vom Schweizerischen Bauernverband verschiedenste Beispiele erhalten, wie Härtefälle aussehen können. Selbstverständlich kann man jetzt hier die Meinung vertreten, dass diese Härtefälle Einzelfälle sind. Oder man kann die Meinung vertreten, dass verschiedene dieser Fälle anders geregelt werden könnten oder hätten geregelt werden können. So war es dann auch erstaunlich, dass man in der Beratung aus der Verwaltung vernehmen konnte, dass man solche Härtefälle planerisch vorsorglich hätte vermeiden können. Diese Aussagen sind natürlich ein Stück weit zynisch und erwecken den Eindruck, dass sich die Landwirtschaft oder die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe zu wenig auf solche Fälle vorbereitet haben. Sie haben aber bis im Jahre 2011 nach dem Grundsatz "Vertrauen in die geltende Praxis" gehandelt und mussten keine Vorkehrungen treffen. Das hat dann der Bundesgerichtsentcheid plötzlich zunichtegemacht.

Die Ausgangslage ist, dass wir nun eine Vorlage haben und auf diese nicht eintreten wollen. Das erweckt ein Stück weit den Eindruck, dass man sich mit diesem Thema nicht abschliessend befassen will. Es gibt Gründe, warum sich die Mehrheit der Kommission nicht auf diese Vorlage einlassen will. Sie hat argumentiert, dass nicht zuletzt der Bundesrat in der Beratung auch aufgezeigt hat, dass es Härtefälle gibt, für die man Lösungen suchen sollte. Aber niemand – weder Vertreter der Verwaltung noch der Bundesrat – hat aufgezeigt, wie man seit der Einreichung der Motion im Jahre 2012 diese Härtefälle erledigen konnte bzw. ihnen entgegenkommen könnte. Da, meine ich, hat man die Hausaufgaben nicht gemacht. Es ist jetzt der billige Weg, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Als weiteren Punkt weist man seitens des Departementes darauf hin, dass man mit Kreisschreiben eine gewisse Härte-

milderung erreichen könnte. Man weist 2016 auf Kreisschreiben hin und hat vier Jahre nichts für diesen Zweck unternommen. Hätte man diese Kreisschreiben, die erst 2017 vorliegen werden, heute auf dem Tisch, wäre vielleicht eine objektivere Beratung möglich.

Wenn wir heute nicht eintreten, gibt es einen weiteren Punkt, der ebenfalls zu grosser Unsicherheit führt: Die Verwaltung hat in einem Bericht aufgezeigt, dass für Einnahmen eine Gesamtbelastung von Steuern und Abgaben bis zu 80 Prozent vertretbar ist. Ich glaube, das widerspricht einer Verhältnismässigkeit der steuerlichen Belastung insgesamt.

Aus dieser Optik bin ich klar der Meinung, dass es angebracht wäre, der Minderheit zu folgen, auf diese Vorlage einzutreten und in der Debatte die entsprechenden Kriterien zu definieren, was zu tun wäre, damit die Verhältnismässigkeit der Besteuerung gesichert werden könnte. Entsprechende Aufträge, die nicht direkt ins Gesetz kommen, würden bei der Beratung an den Bundesrat gehen und diesem zeigen, was er in den Kantonen mit zu veranlassen hat, damit die Steuerbelastung nicht grenzenlos wird. Sie wissen, dass wir bei der Revision des Raumplanungsgesetzes ein neues Instrument eingeführt haben: 20 Prozent Mehrwertabgabe. Ich war auch für diese Mehrwertabgabe, aber es heisst "mindestens". Somit haben die Kantone heute, um es etwas respektlos auszudrücken, die Narrenfreiheit, diese Mehrwertabgabe laufend heraufzusetzen. Das ist eine grenzenlose Belastung, die in verschiedenen Kantonen zulasten der Landwirtschaft eingeführt wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen.

Germann Hannes (V, SH): Ich bin zwar Mitglied der Kommission, konnte an der betreffenden Kommissionssitzung aber nicht teilnehmen. Doch ich war dabei, als wir die Motion Müller Leo 12.3172 beraten haben, die in diesem Rat wie gesagt mit 33 zu 4 Stimmen angenommen worden ist. Also hat dieser Rat entschieden, dass in dieser Sache dringlicher Handlungsbedarf besteht.

Nun haben wir gehört, dass der Bundesrat die Eidgenössische Steuerverwaltung zwar zu einem Rundschreiben bewegen möchte und dass man die Kantone auffordert, Härtefallregelungen zu treffen. Ob sie das tun, wissen wir nicht. Entschieden haben aber nicht die Kantone, entschieden hat das Bundesgericht. Das hat es den betroffenen Landwirten eigentlich auch nicht ermöglicht, sich auf einen Systemwechsel vorzubereiten. Normalerweise, wenn ein Gesetz in Beratung ist, wird eine Vernehmlassung gemacht. Alle wissen, was sich ändern könnte, und können sich darauf einstellen. Mit diesem Entscheid hat das Bundesgericht Gesetzgeber gespielt, und das ist eine Verletzung der Gewaltentrennung. Das Bundesgericht hat selbstverständlich das Recht, das bestehende Recht zu interpretieren, aber dermassen eine Kehrtwende zu beschliessen, die dann ohne Vernehmlassung von heute auf morgen gilt, ist doch ein starkes Stück für einen funktionierenden Rechtsstaat. Das sind wir doch schliesslich, und das möchten wir auch bleiben.

Wenn wir nun auf die Vorlage eintreten, haben wir wenigstens die Möglichkeit, einen massgeschneiderten Rahmen zu formen, der den Kantonen einen genügenden Spielraum gibt, um für die betroffenen Landwirte Lösungen zu finden. Natürlich, auch der Landwirt kann seine Grundstücke im Privatvermögen halten, aber warum sollte er das nach der bisher geltenden Rechtsprechung tun? Er hatte gar keine Veranlassung dazu, und es hätte auch etwas komisch ausgesehen. Aber im Grunde genommen hätte man ihm vor dieser 180-Grad-Kehrtwende die gleiche Möglichkeit geben müssen, wie sie ein Gewerbler hat, wie wir sie als Privatpersonen alle haben. Da ist der Kapitalgewinn nämlich plötzlich steuerfrei.

Es fallen sonst noch genügend Gebühren an, und das Vermögen wird ja nachher auch wieder gebührend, möchte ich sagen, besteuert. De facto ist also in Lausanne durch die Hintertüre eine eidgenössische Schenkungssteuer für Landwirte eingeführt worden. Das stört mich als Verantwortlichen der Legislative wirklich ausserordentlich.

Wir haben vom Schweizerischen Bauernverband, der selbstverständlich auch unsere Haltung stützt, Beispiele bekommen. Es sind jede Menge, aber einige sprechen wirklich

Bände darüber, zu welchen Situationen eben diese abrupte Gesetzesänderung führen kann. Die Schenkungssteuer führt dann dazu, dass plötzlich die Eltern, die Grundstücke verschenkt und den Betrieb übergeben haben, eben Schenkungssteuer bezahlen müssen im Nachhinein in einem Umfang von, je nachdem, mehreren Hunderttausend Franken – und das können sie nicht. Sie wissen das, in der Regel haben die Landwirte noch keine so ausgebildete Vorsorge wie wir das als Arbeitnehmer durch das BVG haben, sondern in der Regel sind eben gerade diese werthaltigen Landstücke die Altersvorsorge für eine ganze Familie.

Dann zitiere ich ein Beispiel eines Landwirtes aus dem Mittelland, das hier aufgeführt ist. Er musste krankheitshalber seinen Landwirtschaftsbetrieb laufend reduzieren, brauchte sich aber für die Altersvorsorge keine Sorgen zu machen. Für Frau und Kind wurde durch den Verkauf von Baulandparzellen gesorgt. Dann verstarb der Vater, und die Steuerbehörde hat sämtliche Verkäufe ohne offensichtlichen Grund nur provisorisch abgerechnet und verlangt nun die Einkommenssteuer auf einem Gewinn von insgesamt 950 000 Franken. Ein Teil des Gewinnes wurde von der Familie für den Betrieb und den Familienunterhalt und ungedeckte Kosten der Pflege und Krankheit aufgezehrt. Der verbleibende Rest wird nun durch Steuern und Sozialversicherungen in der Höhe von rund 370 000 Franken zuzüglich Verzugszinsen aufgezehrt. Vor dem umstrittenen Bundesgerichtsurteil musste die Familie mit einer kantonalen Grundstückgewinnsteuer von 50 000 Franken rechnen. Also fällt gegenüber dem Gesetz, der Rechtssicherheit, die wir dieser Familie geboten haben, nun effektiv plötzlich ein Millionenbetrag an statt der 50 000 Franken.

Das sind schon rechte Unterschiede für den betroffenen Landwirt, und das von heute auf morgen, wahrscheinlich ohne Vorwarnung. Andere haben auf dieses Bundesgerichtsurteil natürlich gewartet. Aber wie gesagt, da werden auch fiktive Gewinne besteuert, vor allem wenn die Betriebsaufgabe erfolgt usw. – also, Sie haben diese Beispiele wahrscheinlich auch gelesen.

Noch ein letztes Beispiel aus der Westschweiz: Herr Kommissionssprecher, Sie haben jetzt zu Recht gesagt, der Bauer könne ja auch die Grundstücke ins Privatvermögen nehmen, für das Privatvermögen erwerben. Da hat ein Westschweizer Landwirt und Unternehmer aus dem Dorf ausgesiedelt, er hatte 80 Aren in der Bauzone, und wegen Lärm, Verkehr usw. war die Aussiedlung unumgänglich. Leider machte der Landwirt die Rechnung ohne den Staat, und jetzt hören Sie einmal gut zu: Seit 2008 – das war drei Jahre vor dem Bundesgerichtsurteil – wurde er provisorisch veranlagt, weil der Kanton eben auf genau diesen Bundesgerichtsentscheid wartete. Sechs Jahre später, 2014, kam die Rechnung: Über 1,6 Millionen Franken sollen an Steuerfolgeforderungen und Sozialversicherungsbeiträgen abgeliefert werden. Die Verzugszinsen, in der heutigen Zeit mit Negativzinsen, betragen notabene allein über 100 000 Franken! Wäre der Landwirt eine Privatperson gewesen, hätte er dem Staat keinen Rappen unter diesem Titel abgeliefert.

Solche Dinge können einfach nicht sein. Den Kantonen jetzt zu sagen, sie müssten halt bei Härtefällen etwas hinschauen, und der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu sagen, sie solle ein Rundschreiben machen, ist auch keine Lösung; das gilt ja dann nicht rückwirkend.

Ich lasse durchaus mit mir reden, es soll eine gerechte Lösung geben, aber es muss eine Lösung geben. Der Gesetzgeber muss hier doch handeln, sonst können wir unsere Legislativarbeit ja gleich unter Verletzung der Gewaltentrennung ans Bundesgericht delegieren, und das darf einfach nicht sein! Ich bitte Sie also, hier einzutreten. Nur dann haben wir auch die Möglichkeit, eine massvolle Lösung auszuarbeiten. Das heisst nicht ein Maximum mit maximaler Rückwirkung, aber eine Lösung mit etwas Augenmass und auch unter Mithilfe der Kantone wäre mir sehr wichtig.

Noser Ruedi (RL, ZH): Das Augenmass, das mein Vorredner verlangt hat, das möchte ich eigentlich auch von ihm einfordern. Ich bin nicht so überzeugt, dass die Fokussierung auf diese Einzelfallbeispiele die beste Art und Weise ist,

um hier zu legiferieren. Wenn man diese Einzelfälle dann im Einzelnen anschauen würde, würde man noch ganz andere Sachen finden, die dahinterstehen. Es ist einfach so: Wenn man selbstständiger Unternehmer ist und solche Transaktionen macht und sich vorher nicht beraten lässt, dann ist eine gewisse Gefahr da, dass man etwas Falsches macht – das darf ich, glaube ich, als selbstständiger Unternehmer sagen. Ich möchte noch zwei Punkte erwähnen: Aus meiner Sicht darf man auf die Vorlage nicht eintreten, denn heute werden die Landwirte als Selbstständigerwerbende eingeschätzt; würde man auf die Vorlage eintreten, müsste man die Definition finden, was ein Landwirt gemäss Steuerrecht eigentlich ist. Das gibt es ja gar nicht, bzw. es gibt ganz viele Definitionen, was ein Landwirt ist. Man kann nicht einfach sagen, ein Landwirt sei einer, der nebenbei auch noch ein Gewerbe auf seinem Grundstück betreibt – Sie wissen ja, was wir da alles für Sachen haben. Es gäbe ganz viele neue Definitionsprobleme.

Das Zweite ist Folgendes: Ich glaube, es ist von Interesse, dass wir da alle Selbstständigerwerbenden einbeziehen, denn – dessen müssen Sie sich bewusst sein – diese stossenden Tatbestände gibt es nicht nur für Landwirte. Es gibt sie in ganz vielen Bereichen. Was wir uns sehr oft eben hier im Rat nicht bewusst sind, ist, dass wir die weltweit höchste Kapitalgewinnsteuer haben, wenn es um das Geschäftsvermögen geht. Bei uns ist die Steuer auf Erwerbseinkommen und AHV geschuldet. Die Kapitalgewinnsteuer ist irgendwo auf der Welt etwa 15 Prozent. In der Schweiz ist sie, wenn der Gewinn aus dem Geschäftsvermögen stammt, etwa 50 Prozent. Das ist einfach so, das können wir nicht ändern, sie ist sehr, sehr hoch. Dafür hat man dann keine Vermögenssteuer, weil man gleichzeitig eigentlich nur den Ertragswert versteuert und nicht den Verkehrswert. Das ist der Preis, den man zahlt. Wenn wir das Problem lösen wollen – die Kommission hat es meiner Ansicht nach traktandiert –, dann müssen wir darüber diskutieren, was eigentlich die höchsten Steuern sein sollen, die man bezahlen muss, ob es irgendeine Möglichkeit gibt, etwas abzufedern. Wenn der Staat sagt, 80 Prozent Abgabe sei richtig – da bin ich sofort mit Herrn Baumann einverstanden –, dann würde, glaube ich, mancher, der links von mir steht, auch noch sagen: Nein, das ist nicht richtig. Da müssen wir den Hebel ansetzen, aber bei allen, nicht nur bei den Bauern.

Da bitte ich Sie, jetzt auf die Vorlage nicht einzutreten, dafür aber möchte bitte die Kommission beim Steuerrecht wirklich dafür sorgen, dass diese horrenden Belastungen verschwinden.

Zanetti Roberto (S, SO): Gestatten Sie mir zwei Bemerkungen. Wir haben – ich glaube, es war in der ersten Sessionswoche – über die Ernährungssicherheits-Initiative gesprochen und über die Sinnhaftigkeit eines entsprechenden Gegenvorschlags. Bei beiden Projekten, Initiative und Gegenvorschlag, stand ein Schlüsselbegriff im Zentrum, das war "Schutz des Kulturlandes". Dieses Geschäft war für mich ein "Leuchtturm" der ersten Woche.

In der letzten Woche und in den letzten Tagen haben wir uns nicht zuletzt von Kollege Föhn dauernd die Bundesverfassung um die Ohren hauen lassen müssen. Es ging dabei um Fragen, was verfassungstreu sei, ob die Bundesverfassung nicht mehr sei als ein Fetzen Papier oder wir die Bundesverfassung nicht missachten würden usw. Jetzt sage ich Ihnen: Wenn Sie im Kapitel "Übersicht" der Botschaft des Bundesrates den allerletzten Satz lesen, so heisst es dort: "Der Bundesrat verzichtet deshalb aus finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen auf einen Antrag auf Zustimmung zu diesem Entwurf." Das ist der letzte Satz in der Übersicht der Botschaft. Ich erinnere mich nicht, je eine Vorlage auf dem Tisch gehabt zu haben, in welcher der Bundesrat gesagt hätte, man empfehle keine Zustimmung, weil verfassungsrechtliche Bedenken bestehen würden.

Einerseits also die verfassungsmässige Fragwürdigkeit – nachdem wir letzte Woche da ziemlich drangsaliert worden sind vom Minderheitsvertreter –, diese fehlende Verfassungsmässigkeit und dann andererseits der Widerspruch zum Erfordernis des Schutzes des Kulturlandes, wie er hier eigent-

lich implizit praktiziert würde, indem wir Kulturland der Bewirtschaftung entziehen würden, da es als Bauland zu einer steuerlichen Privilegierung käme – diese zwei Aspekte hindern mich daran, auf dieses Geschäft einzutreten.

Deshalb bitte ich Sie, gemäss dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu verfahren und auf das Geschäft nicht einzutreten. Wir ersparen uns so, uns durch unser Verhalten in zwei massgeblichen Punkten selber zu widersprechen.

Cramer Robert (G, GE): Plusieurs intervenants l'ont rappelé avant moi, notre conseil, par 33 voix contre 4, a demandé au Conseil fédéral de légiférer. Et celui-ci a légiféré dans le sens que nous lui avons demandé par 33 voix contre 4. Je souhaiterais ajouter que, si nous avons voté comme nous l'avons fait, c'est qu'il y avait eu au préalable des discussions en commission. La commission qui a traité cet objet, c'est la Commission de l'économie et des redevances. Que nous disait cette commission dans son rapport écrit du 4 novembre 2014 sur la motion Müller Leo 12.3172, "Imposition des immeubles agricoles et sylvicoles", et l'initiative parlementaire Müller Leo 12.476, "Imposition des gains immobiliers"? Il est très utile de citer des extraits de ce rapport.

Tout d'abord, la commission nous dit: "La commission a par ailleurs chargé l'administration de lui présenter en détail" – je souligne: en détail – "les conséquences d'une éventuelle mise en oeuvre de la motion et de l'initiative, en mettant notamment en avant les répercussions financières d'une telle mise en oeuvre et en proposant d'éventuelles solutions transitoires pour les personnes qui ont été durement touchées par l'arrêt 2C_11/2011." La commission ajoute: "Sur la base des informations ainsi obtenues, la commission a jugé qu'il était sans conteste nécessaire de prendre des mesures allant dans le sens de celles préconisées par la motion. Elle estime en effet qu'il existe de trop nombreux exemples de cas dans lesquels rien ne justifie les divergences excessives entre la pratique fiscale appliquée avant l'arrêt du Tribunal fédéral et celle en vigueur depuis cette date." La commission indique encore qu'elle est "arrivée à la conclusion ... que les objectifs de la motion ne peuvent être atteints qu'au moyen d'une modification de loi".

Permettez-moi d'être un peu étonné que la même commission, qui à l'époque, par 11 voix contre 1, nous proposait d'accepter la motion Müller Leo à la suite d'un examen rigoureux au terme duquel elle arrivait à la conclusion que seule une modification législative pouvait résoudre le problème et non pas la prise en considération individuelle de cas particulièrement douloureux, arrive aujourd'hui, avec une majorité presque comparable, à nous proposer le rejet du projet de loi. Il y a quelque chose d'extrêmement surprenant dans ce revirement.

Ce que je trouve surprenant, c'est que les propos que nous avons entendus aujourd'hui portent sur le fait qu'il y a sûrement un certain nombre de cas difficiles, mais pour lesquels on peut toujours trouver des solutions. Ce n'est pas ce que nous disait la commission à l'époque. A l'époque, elle insistait sur le fait qu'il y avait là un problème structurel et non pas relatif à un certain nombre de situations individuelles.

Alors que s'est-il passé depuis deux ans, entre le 4 novembre 2014 et le mois de décembre 2016? A vrai dire, rien qui n'infirme ce que la commission avait prévu. Toutes les difficultés évoquées par la commission dans son rapport se sont produites. Et elles se sont produites encore bien plus durement que ce que la commission pouvait envisager. A cet égard, je crois qu'il y a lieu de mentionner non seulement les conséquences pour les agriculteurs de la nouvelle décision du Tribunal fédéral, mais les conséquences pour toute la collectivité. Finalement, on doit conclure que la proposition de la majorité de la commission de ne pas entrer en matière est uniquement faite en considération d'éléments fiscaux. On s'est rendu compte que cette nouvelle façon de taxer les transactions immobilières, en réalité ce nouvel impôt, était effectivement très lucrative, qu'elle pouvait rapporter de 200 à 400 millions de francs et que finalement, il ne fallait pas se passer de cette manne bienvenue et inattendue. Mais il s'agit réellement d'un nouvel impôt, dont on n'a jamais discuté clairement

et qui est uniquement lié une modification apportée par une jurisprudence du Tribunal fédéral.

Quelles sont les conséquences de ce nouvel impôt? La première, elle est évidente, c'est que cela débouche sur des situations extrêmement dures pour un certain nombre d'agriculteurs. Je me permets, Monsieur Noser, de vous indiquer que nous savons parfaitement ce que c'est qu'un agriculteur, puisque nous avons en Suisse une législation agricole qui n'est pas pauvre en définitions. Or, celle-là, vous la trouverez et accompagnée de tous les commentaires nécessaires. Donc, certainement, cette nouvelle jurisprudence, ce nouvel impôt, conduit à des difficultés considérables, voire à des drames humains.

Toutefois, pour ma part, je souhaiterais plutôt évoquer les conséquences en matière d'aménagement du territoire qui sont liées à ce nouvel impôt. Tout d'abord, ce nouvel impôt complique considérablement les successions en matière agricole. Jusqu'ici, le plus souvent, lorsque l'on se trouvait dans une situation où, sur un domaine agricole, il y avait une petite partie qui était constructible, tout naturellement, le domaine agricole était attribué au descendant qui poursuivait l'exploitation agricole tandis que les parcelles constructibles étaient attribuées à celui ou à ceux qui n'avaient plus d'intérêt pour l'agriculture et qui recevaient ainsi une compensation par rapport à celui qui poursuivait l'activité agricole. Mais, avec ce nouvel impôt, ce genre de partage devient de plus en plus difficile, et vous avez d'ailleurs reçu des lettres qui montrent les complications que cela peut engendrer.

Quelles sont les conséquences de ces difficultés? Assurément, elles sont très difficiles à supporter pour les personnes concernées, mais surtout elles aboutissent concrètement soit à des démantèlements de domaines agricoles pour pouvoir payer l'impôt, soit à des abandons d'exploitations et des reprises de ces domaines par d'autres, soit à un endettement excessif des exploitations agricoles. Ces conséquences vont toutes dans le même sens, c'est-à-dire celui d'un affaiblissement de la diversification de l'agriculture et d'un appauvrissement de l'agriculture.

Je suis d'accord avec Monsieur Roberto Zanetti sur le fait que nous devons être cohérents dans nos décisions, mais je n'arrive pas tout à fait aux mêmes conclusions que lui. Nous ne pouvons pas, une semaine, dire que nous voulons maintenir en Suisse une agriculture vivante, diversifiée, qui fait vivre des agriculteurs, et, la semaine suivante, agir de sorte à pénaliser cette agriculture-là. Il y a une forme d'incohérence qui concerne bien sûr les agriculteurs, mais aussi notre politique en matière d'aménagement du territoire. Finalement, la question qui est posée est: quelle campagne voulez-vous?

La deuxième conséquence en matière d'aménagement du territoire, je la constate au quotidien dans le canton de Genève. Les cantons qui ont voulu appliquer de façon rigoureuse la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire sont pénalisés. Dans ces cantons, nous n'avons pas constitué des réserves de terrains constructibles. Les déclassements sont faits au fur et à mesure des besoins. Dans ces cantons, si on veut fiscaliser de façon excessive les transactions agricoles, cela signifie tout simplement l'abandon de projets et le renoncement à un aménagement du territoire harmonieux.

Parlons chiffres. A Genève, si vous additionnez la mise en oeuvre des taxes en matière de plus-value sur les terrains agricoles qu'on applique dorénavant dans le cadre de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, 20 pour cent au minimum, et les conséquences de la jurisprudence du Tribunal fédéral, on arrive à des taxations de l'ordre de 70 pour cent. Alors, vous comprenez bien que, si on propose à un agriculteur que ses terrains soient taxés à 70 pour cent, il renonce à la transaction immobilière. Dès lors, un grand nombre de terrains agricoles déclassés sont gelés en raison de cette jurisprudence. Or, il y a des projets immobiliers sur ces terrains. Dans le plan directeur cantonal par exemple, un projet a été adopté déjà en 2013, mais on ne peut pas le réaliser. On parle ici de 3000 logements et de 2500 places de travail.

Il faut ajouter que ces logements sont pour l'essentiel destinés à des personnes à bas ou moyen revenu. Ce sont des gens qui ont un revenu modeste qui sont concernés par ces

logements parce que, lorsqu'on décline des terrains agricoles, on peut imposer un certain nombre d'obligations lors de la construction.

Lorsqu'on vit en période réellement grave de pénurie de logements, ce n'est pas le moment de bloquer des projets. J'ajoute qu'avec ces nouvelles pratiques fiscales, si le projet se débloque, il va forcément en découler une augmentation du prix du terrain, ce qui est au préjudice des familles modestes.

En définitive, finalement, pénaliser les agriculteurs, ce que préconise la majorité de la commission, revient aussi à pénaliser ceux qui ont le plus besoin de logements à des prix abordables.

C'est dans ce sens que je vous demande de suivre la minorité de la commission, à savoir d'entrer en matière et de renvoyer ce projet de loi en commission pour qu'il puisse y être examiné.

Français Olivier (RL, VD): Dans les cantons ayant adopté un système dual, l'ensemble des gains en capital est soumis à l'impôt sur le revenu, comme dans le cadre de l'impôt fédéral direct. D'un jour à l'autre, le 2 décembre 2011, l'ensemble des agriculteurs de ces cantons a été soumis à un nouveau régime fiscal qui a conduit à l'explosion du montant de l'impôt. Cela a pris du temps, mais il est vrai que depuis plus de trois ans, les agriculteurs ont une charge fiscale très importante qui remet en cause leur avenir.

En général, lorsque le Parlement adopte une loi fiscale, il prévoit une période transitoire qui permet aux contribuables de s'adapter au changement. Cela n'a pas été le cas avec l'arrêt du Tribunal fédéral et cela a conduit un certain nombre de propriétaires à renoncer à vendre leurs terrains, ce qui a abouti, comme l'a dit Monsieur Cramer, au blocage d'un certain nombre de projets de construction d'infrastructures publiques ou de logements, ce qui inquiète les milieux de la construction et les municipalités.

C'est à l'organe législatif de décider de la loi fiscale et de son cadre, et non à l'organe judiciaire sans débat démocratique. Nous sommes aujourd'hui en train de mener ce débat. La décision du Tribunal fédéral est contraire à la sécurité et à la prévisibilité du droit en la matière et crée une iniquité de traitement entre les exploitants agricoles et les propriétaires privés. C'est une surprise de constater que par une réaction administrative, le Tribunal fédéral peut interpréter une loi et imposer sa lecture sans débat et sans période transitoire, et j'insiste sur ce point. Cette pratique est selon moi choquante et elle remet en cause notre marge d'appréciation. L'ancien conseiller aux Etats Monsieur Recordon exprimait en gros ces arguments et je les soutiens.

Dans les faits, il apparaît qu'un arrêt du Tribunal fédéral qui est applicable l'est tout de suite dès la publication de l'arrêt, sauf bien sûr dans des cas particuliers. Dès lors, depuis le 2 décembre 2011, la situation est choquante. L'écart entre l'interprétation qu'on fait d'une disposition et son application, qui est une autre chose, peut être choquant. C'est pourtant toujours ce à quoi nous faisons attention lorsque nous statuons sur un projet de loi ou que nous modifions une loi: nous prévoyons un délai transitoire. Ce n'est pas une exception puisqu'en 2006, pour reprendre les arguments de personnes qui étaient alors présentes dans cette salle, notre Parlement a dû dans l'urgence adopter une loi dans le domaine de la liquidation partielle, aussi à la suite d'une décision du Tribunal fédéral. Dans le cas présent, on fait tout ce qu'il n'est pas d'usage de faire: une instance juridique impose une décision, sans appréciation politique, puis on nous impose d'assumer les conséquences de cette décision.

Il est choquant que des propriétaires, le 3 décembre 2011, aient dû traiter avec l'administration fédérale sans avis préalable, alors que d'autres avaient eu vent de ce qui se tramait et que d'autres ont eu ce privilège durant de nombreuses années.

Je vous invite à faire ce que le Parlement avait déjà fait en 2006 dans un autre cas de figure, c'est-à-dire à décider que tous les dossiers en cours seront traités selon le droit en vigueur avant le 2 décembre 2011.

On parle de spéculation foncière. La loi sur l'aménagement du territoire ne permet pas la spéculation foncière dans les zones agricoles parce qu'elle oblige le propriétaire du bien à continuer à vivre du bien qu'est le bien agricole, voire de terminer sa vie dans ce lieu. Dans le village, on demande de plus en plus souvent que l'activité agricole ait lieu en dehors du village pour permettre la construction de logements. Mais ce déménagement à l'extérieur du bourg, tout comme la mutation du milieu agricole, exige des investissements assez lourds. Sans certaines plus-values foncières, il est sûr que certaines fermes, dites du XXI^e siècle, ne pourraient voir le jour.

Jusque-là, les gains sur les bâtiments et terrains agricoles étaient soumis à l'impôt spécial sur les gains immobiliers qui prévoit un barème dégressif en fonction de la durée de possession de l'immeuble. Dorénavant, ces gains sont taxés pour tous les propriétaires exploitants uniquement selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu. La charge qui pèse sur le domaine agricole est ainsi soudainement multipliée par un facteur sept par rapport au régime précédent, d'une manière abrupte et soudaine et surtout sans l'avis du législateur, je le répète. Un changement de jurisprudence en défaveur du justiciable est bien plus préjudiciable qu'une modification de loi. Cela concerne tous les cantons, j'insiste sur ce point, et non pas uniquement les cantons qui ont un système dual. En effet, il y a un prélèvement substantiel au niveau de l'impôt fédéral direct et des charges sociales, à savoir des cotisations à l'AVS.

Le gain accumulé par l'augmentation continue de la valeur des immeubles est imposé en une seule fois au barème progressif de l'impôt sur le revenu alors qu'il est sans rapport avec l'affectation à la culture du sol ni avec le travail de l'exploitant. Cela revient ainsi à considérer les agriculteurs à des professionnels de l'immobilier et à leur faire payer un impôt supérieur à celui d'une société immobilière, ce qui est illégitime. L'arrêt du Tribunal fédéral a fait naître un traitement très différencié, inéquitable, entre propriétaires exploitants et propriétaires non-exploitants pour des contribuables ayant pourtant la même capacité contributive.

Il faut savoir que le droit foncier rural ainsi que l'administration fiscale appliquent le principe de l'unité économique comprenant le sol, l'habitation de l'exploitant et les ruraux. Le patrimoine immobilier d'un agriculteur forme un tout indissociable, contrairement aux autres entreprises indépendantes qui peuvent répartir leur patrimoine entre fortune privée et fortune commerciale. Au contraire des autres PME, les exploitations agricoles ne peuvent détenir ni des terrains à bâtir ni leur habitation principale dans leur fortune privée.

Durant toute sa carrière, l'agriculteur se conforme au droit foncier rural par l'usage. Il pourrait, bien sûr, créer une société anonyme, mais par l'usage, il est une société simple. Par une décision de justice, on lui impose de suite de nouvelles règles; cela n'est pas acceptable à mes yeux.

Plus de la moitié des immeubles dits agricoles sont en mains de non-agriculteurs. Ces derniers sont soumis à un impôt spécial de 3 à 10 fois inférieur puisqu'il s'agit d'une taxation de la fortune privée et non du revenu. Une distinction doit absolument être faite entre fortune et revenu, et ce d'autant plus que l'outil de travail d'un agriculteur est essentiellement composé d'immeubles. Ce changement de pratique peut être assimilé à une taxe sur les immeubles agricoles, qui se cumulera à la taxe sur la plus-value introduite par la loi sur l'aménagement du territoire.

Je me permets de vous rappeler que, comme l'ont dit Messieurs Cramer et Föhn, par 34 voix contre 3, notre conseil a donné un mandat au Conseil fédéral. Ce dernier l'a respecté même s'il a exprimé son courroux dans le message, on l'a bien lu. En attendant, il s'est impliqué, et nous devons dès lors être cohérents avec notre décision.

Bien sûr, la tentation est grande de trouver des recettes nouvelles. Il s'agit de nouvelles recettes et non de pertes fiscales. Il s'agit de 200 à 500 millions de francs – il faudra que le Conseil fédéral nous dise s'il s'agit d'un montant de 200 ou de 500 millions de francs, les textes sont contradictoires – de recettes nouvelles et non pas de ponction sur le budget, comme cela a été dit.

Notre conseil a l'occasion de corriger les effets dévastateurs et dramatiques d'une jurisprudence qui frappe de manière inique d'innombrables familles. Cette situation touche plus les petites exploitations, comme l'a dit Monsieur Cramer. Il s'agit d'une priorité quitte à ce que la fiscalité immobilière fasse ensuite l'objet d'adaptations pour garantir une égalité de traitement incontestable entre tous les contribuables propriétaires d'immeubles.

Pour assurer l'équité et la sécurité juridique, je vous demande d'entrer en matière sur ce projet.

Hegglin Peter (C, ZG): Als damaliger Präsident der FDK unterstützte ich jeweils die ursprüngliche Haltung des Bundesrates oder jetzt der vorberatenden Kommission und lehnte Änderungen am Gesetz ab. Dies tat ich deshalb, weil die Mehrheiten in der FDK entsprechend waren. Trotzdem hatte ich immer Zweifel, ob dies richtig ist, und diese Zweifel wurden bis heute nicht ausgeräumt.

Ich glaube nach wie vor, dass Ungleichbehandlungen bestehen, aber eigentlich nicht so, wie es die Kommissionsmehrheit sieht, die uns Nichtetreten beantragt. Und zwar meine ich, man gehe falsch an das Thema heran. Man betrachtet es aus heutiger Sicht und schaut gar nicht, wo der Ursprung liegt. Man zäumt also quasi das Pferd beim Schwanz auf. Das Problem entstand mit der Einführung der Buchführungspflicht im Jahr 1995: Von da an mussten die Landwirte Buch führen. Damals bilanzierte man die Grundstücke und übertrug sie entsprechend in die Bilanz. Sobald ein Landwirt auf seinem Land, sei es landwirtschaftliche Nutzfläche oder Bauland, seine Kühe weiden liess oder das Gras selber mähte, wurde es Geschäftsvermögen; er konnte also nicht zwischen Privatvermögen und Geschäftsvermögen unterteilen. Bei den Landwirten wurde das immer so gehandhabt.

Im Gegensatz dazu kann ein Gewerbebetrieb oder ein anderer Selbstständigerwerbender ja auch Baulandgrundstücke haben, aber er kann das Grundstück im Privatvermögen führen und muss nur die Gebäude darauf im Geschäftsvermögen bilanzieren. Ein Landwirt, der sein Baulandgrundstück verwerten oder verkaufen will, ist in der Folge natürlich gegenüber dem Selbstständigerwerbenden – zum Beispiel einem Baugeschäft – krass benachteiligt, weil er neben dem Grundstücksgewinn, den er erzielt und versteuert, auch noch einen Gewinn macht, auf den er noch AHV und die Mehrwertsteuer bezahlen muss. Wir haben das heute ja schon gehört; das kann zu sehr hohen Abgaben führen. Das ist im Vergleich zu einem anderen Selbstständigerwerbenden sehr viel mehr. Wenn dieser das Grundstück im Privatvermögen führt, hat er zwar schon die Grundstückgewinnsteuer zu bezahlen, aber der Rest ist privater Kapitalgewinn und nicht entsprechend steuerlich belastet. Ich glaube, hier besteht eben schon ein sehr grosser Unterschied.

Der Selbstständigerwerbende kann ein Baulandgrundstück erwerben und es auch im Privatvermögen führen. Wenn ein Landwirt aber ein Baulandgrundstück kauft, dann ist es nur dann weiterhin Privatvermögen, wenn seine Kühe nicht darauf weiden. Sobald aber seine Kühe auf diesem Grundstück weiden würden, würde es zu Geschäftsvermögen. Ich glaube, das sind schon wesentliche Unterschiede. Ich zweifle daran, ob man bei der Beratung oder Prüfung des Geschäftes diese Unterschiede angeschaut und geprüft hat.

Von daher werde ich der Minderheit folgen und für Eintreten votieren.

Fournier Jean-René (C, VS): Bien sûr, comme plusieurs de mes préopinants, je m'étonne du revirement de la majorité des membres de la commission en si peu de temps, alors que la situation n'a en définitive pas beaucoup changé pour les contribuables directement concernés. Mais ce n'est pas cela le cœur de mon propos.

L'arrêt du Tribunal fédéral du 2 décembre 2011 pose des problèmes. Je mentionnerai en premier le peu d'égard pour la compétence des cantons qu'a eu le Tribunal fédéral en publiant son arrêt. Or, dans ce conseil, nous sommes tous des représentants des cantons et nous savons que la compétence des cantons s'étend notamment à l'imposition des gains immobiliers.

Plus encore, la décision du Tribunal fédéral a peu d'égard pour notre système de séparation des pouvoirs. Dans ce cas, clairement, le Tribunal fédéral se substitue au pouvoir législatif. Notre système est si bien fait que lorsqu'une autorité d'un pouvoir se substitue à l'autorité d'un autre pouvoir, en général les décisions qui sont issues de cette substitution sont plutôt disproportionnées, mal étudiées et aux conséquences peu connues ou en tout cas pas très saines. C'est exactement ce qu'il s'est passé avec cette décision du Tribunal fédéral puisqu'elle a engendré un séisme dans les milieux paysans. On peut définir "paysan" comme on veut ou chercher des définitions de "paysan", mais tout ce qu'on sait c'est qu'en tout cas le fisc les trouve, ces paysans, lorsqu'il s'agit de les taxer. La décision du Tribunal fédéral doit absolument maintenant faire l'objet d'une correction. A cette fin, il faut laisser notre bon sens agir, notre bon sens de parlementaire. Il faut tout simplement rétablir la situation qui prévalait avant l'arrêt du Tribunal fédéral. Certains se font beaucoup de souci au sujet du principe de rétroactivité. Lorsqu'il faut simplement rétablir une situation qui a existé durant des années, on ne parle pas de rétroactivité, on parle de rétablir l'Etat de droit. En effet, ces contribuables ont aussi besoin de l'Etat de droit et du respect que l'Etat de droit prévoit envers chaque citoyen et contribuable. Il est nécessaire de rétablir d'abord le statu quo ante. Puis, au Parlement, sereinement, si nous devons changer de système fiscal, il faudra le faire, mais en réglant par des dispositions transitoires le sort des personnes touchées. Ce sont les raisons pour lesquelles, comme beaucoup de mes préopinants, je vous demande d'appuyer la proposition de la minorité d'entrer en matière sur ce texte de loi.

Schmid Martin (RL, GR), für die Kommission: Gerne gehe ich noch auf einige Bemerkungen ein. Woher rühren überhaupt diese Problematik in Bezug auf die Besteuerung der Grundstücke und diese Privilegien? Sie rühren eben daher, dass im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts Einschränkungen zum Schutz der bäuerlichen Gewerbe geschaffen wurden. In Bezug auf diese Grundstücke soll eben der Wertzuwachs nicht ordentlich besteuert werden. Versuchen Sie selbst einmal, heute bäuerlichen Boden zu kaufen, der vielleicht einmal noch eingezont werden kann. Das ist gar nicht mehr möglich. Das ist eben gerade der Schutz der bäuerlichen Betriebe, dass dort kein verkehrsmässiger Handel stattfinden kann.

Das ist der Ursprung auch der Privilegierung der Besteuerung landwirtschaftlicher Grundstücksgewinne. Die Privilegierung liegt auch darin, dass Sie als Landwirt bei der Vermögenssteuer in den meisten Kantonen nur die Ertragssteuer bezahlen. Alle anderen Steuerpflichtigen, auch die Selbstständigerwerbenden, bezahlen heute die Vermögenssteuer auf dem Verkehrswert. Diese Beispiele wurden auch genannt. Das sind substantielle Unterschiede. Es haben jetzt sehr viele Vertreter städtischer Regionen gesprochen. Das verstehe ich. Ich komme aus einem Kanton, in dem Baulandreserven natürlich seit der Annahme der Zweitwohnungs-Initiative nicht mehr so viel wert sind. Wir haben die Situation, dass landwirtschaftlicher Boden teilweise für zwischen 4 und 12 Franken pro Quadratmeter veräußert werden darf und nicht für mehr, weil eben im Bereich des landwirtschaftlichen Bodens eine Obergrenze besteht. Wenn dieser Boden eingezont wird, z. B. in der Stadt Chur, dann tritt von einem Tag auf den anderen durch einen Planungsmehrwert, durch einen behördlichen Akt, eine Wertsteigerung ein, die bis gegen 1000 Franken pro Quadratmeter geht.

Das ist die Ausgangslage in diesem Bereich. Jetzt stellt sich natürlich die Frage, ob ein solcher Wertzuwachs ordentlich besteuert werden oder ob er privilegiert werden soll. Die Kommissionsmehrheit kommt hier nach Abklärungen zum Schluss, dass es nicht gerechtfertigt ist, hier aufgrund dieser Planungsmehrwerte eine Privilegierung zu schaffen.

Herr Kollege Hegglin hat die Frage aufgeworfen, ob wir uns in der Kommission nicht mit den verschiedenen Verhältnissen auseinandergesetzt hätten. Das haben wir. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Nehmen Sie einen Metzger in der Stadt Zürich, der einmal unten im Haus einen Metzgereibetrieb und oben seine Privatwohnung hatte und der vielleicht ne-

ben dem Metzgereibetrieb auch noch eine Baulandreserve hatte. Aber aufgrund des Geschäftsvermögensbereichs war diese Liegenschaft im Geschäftsvermögen. Ja, Herr Hegglin: Dann bezahlt dieser Metzger bei der Veräußerung genau gleich Einkommenssteuer und AHV auf dem gesamten Veräußerungsgewinn, weil die Präponderanzmethode Anwendung findet, das wissen Sie als ehemaliger Präsident der Finanzdirektorenkonferenz ebenso gut wie ich. Das gilt für alle Bereiche, die zum Geschäftsvermögensbereich gehören. Die Frage ist: Wollen wir nun diesbezüglich selbstständige Gewerbetreibende anders behandeln als Landwirte? Wir sind hier zum Schluss gekommen, dass das nicht richtig ist. Ich möchte aber auch noch ein Votum an die Vertreter der Kantone Genf und Waadt richten: Sie können diese Fälle schon heute problemlos aufgrund der jetzigen Gesetzgebung durch eine Sistierung der Steuerforderung lösen, wenn Sie das Gefühl haben, in diesem Fall wären eben gar keine Werte geflossen, es wäre keine Liquidität da, um diese Steuern zu bezahlen. In diesen Fällen gibt es schon heute Möglichkeiten, im Bericht der Verwaltung wurde das aufgezeigt. Wir sind der Überzeugung, dass dies der richtige Weg ist, um auch gegenüber anderen Gewerbetreibenden dieses Problem zu lösen.

In diesem Sinne möchte ich Sie nochmals darauf hinweisen: Die Kommission hat sich eingehend auch mit der Frage der Rückwirkung auseinandergesetzt. Wir vertreten die Auffassung, dass diese auch vom Nationalrat vorgesehene Rückwirkung klar verfassungswidrig ist. Wenn Sie nämlich nun all diese Fälle erledigen wollen, dann müssten Sie, wenn Sie eintreten, materiell dieser Rückwirkung zustimmen. Es ist auch so, dass die Anhörung der Kantone klar ergeben hat, dass die Kantone gegen eine solche Gesetzgebung sind. Ich möchte Sie deshalb bitten, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Maurer Ueli, Bundesrat: Diese Gesetzesvorlage hat ja eine lange Geschichte. Sie begann mit dem Bundesgerichtsurteil von 2011, mit dem die Praxis geändert wurde. Das hat die Bauern zugegebenermassen auf dem falschen Fuss erwisch, weil die Buchführungspflicht – Herr Hegglin hat darauf hingewiesen – eigentlich in eine andere Richtung geführt und eine andere Praxis hatte. Daher ist dieser Frust, der entstanden ist, oder dieses Gefühl der ungleichen Behandlung durchaus nachvollziehbar.

Das hat dann auch zur Motion Müller Leo geführt, die eine Gesetzesänderung wollte, um den Zustand vor diesem Bundesgerichtsurteil wiederherzustellen. Diese Motion wurde in beiden Räten mit grossem Mehr angenommen – gegen den Willen des Bundesrates. Der Bundesrat wies damals darauf hin, dass dies zu einer verfassungsmässigen Ungerechtigkeit führen könnte; diese Argumentation war auch die Grundlage des Bundesgerichtsurteils.

In der Vernehmlassung, die wir 2015, also letztes Jahr, durchführten, ergab sich ein uneinheitliches Bild: Zwei Parteien, nämlich die CVP und die SVP, stimmten der Gesetzesvorlage zu, ebenfalls waren sechs Kantone – insbesondere die Westschweizer Kantone – für die Vorlage, nämlich Freiburg, Genf, Waadt, Wallis sowie das Tessin und Nidwalden. Die grosse Zahl der Kantone und ebenso der Parteien hat die Vorlage abgelehnt.

Nach der Beratung des Nationalrates wurde der Vorlage zugestimmt. Sie wurde sogar noch um die Rückwirkungsbestimmung auf alle noch hängigen Verfahren erweitert. Damit hat diese Gesetzesvorlage eine Ausweitung erfahren, die noch einmal einen verfassungsmässigen Widerspruch in sich birgt. Ihre Kommission hat sich eingehend mit der Vorlage auseinandergesetzt und kommt zum Schluss, auf die Vorlage sei nicht einzutreten. Das ist auch die Haltung des Bundesrates.

Der Bundesrat hat von Anfang an insbesondere auf zwei verfassungsmässige Widersprüche hingewiesen: Zum einen verletzt der Gesetzentwurf, den wir Ihnen machen mussten – der Bundesrat hatte ja ausdrücklich keine Annahme der Motion empfohlen –, das Rechtsgleichheitsgebot; das ist einer dieser zwei Mängel. Der Entwurf führt zu einer sachlich nicht gerechtfertigten steuerlichen Ungleichbehandlung

zulasten der anderen Selbstständigerwerbenden. Denn mit dieser Gesetzesvorlage werden nicht alle Selbstständigerwerbenden gleich behandelt. Diese Rechtsungleichheit hat diesem Gesetz einfach an. Es steht damit auch in einem Widerspruch zur Bundesverfassung, weil Landwirte im Gegensatz zu Privatpersonen gewisse Aufwendungen steuerlich abziehen können. Natürlich ist das keine exakte Wissenschaft, das ist so, aber der verfassungsrechtliche Widerspruch in Bezug auf das Rechtsgleichheitsgebot besteht.

Es gibt zum andern einen zweiten verfassungsmässigen Widerspruch, nämlich den bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit: Die Nichtbesteuerung des Wertzuwachsgewinns bei der direkten Bundessteuer kommt diesem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht nach, weil hier ein Wertzuwachs entsteht, der dann nicht besteuert werden müsste.

Diese zwei Abweichungen von der Bundesverfassung haben dazu geführt, dass der Bundesrat von Anfang an gesagt hat, dass man das so eigentlich nicht lösen könne. Das hat sich jetzt in der Beratung Ihrer Kommission auch noch mal herausgestellt.

Der dritte Punkt, der im Widerspruch zur Verfassung steht, ist die Rückwirkung. Inzwischen hätten wir eine Rückwirkung von fünf Jahren, und bis das Gesetz in Kraft ist, wäre sie noch länger. Das ist, auch wenn es Gutachten gibt, die etwas anderes sagen, definitiv nicht mehr mit unserer Praxis der Rückwirkung zu vereinbaren.

Damit haben wir eigentlich drei gewichtige verfassungsrechtliche Bestimmungen, die dieser Gesetzesvorlage widersprechen – neben allen anderen Ungleichheiten, die möglicherweise bestehen können. Damit, meine ich, ist auch der Minderheitsantrag, trotzdem einzutreten, so nicht gerechtfertigt. Wenn Sie eintreten, dann müssten Sie eigentlich diese verfassungsrechtlichen Widersprüche nachher ausräumen, weil sie dieses Gesetz auf ewig belasten, könnte man eigentlich sagen. Wenn Sie aber diese Widersprüche ausräumen wollten, dann müssten Sie wohl noch einmal eine Vernehmlassung bei den Kantonen durchführen, weil die Kantone hier stark betroffen sind. Ich glaube nicht, dass das in diesem Verfahren üblich wäre, weil es immer noch diese Rückwirkung gäbe, die noch nicht ausgeräumt wäre. Selbst wenn Sie also in die Nähe der ursprünglichen Praxis kommen wollen, ist jetzt ein Übungsabbruch eigentlich angezeigt. Wir müssten hier stoppen. Wenn Sie das wollten, müsste man es dann neu anpacken und daraus nicht eine landwirtschaftliche Vorlage machen, sondern eine Vorlage zu allen Selbstständigerwerbenden. Es müsste das Paket als Ganzes angeschaut werden. Die frühere Praxis kann man durchaus wollen, aber es braucht mit dem Minderheitsantrag sehr viel Zeit, das in die Kommission zu geben, es in der Kommission zu erarbeiten, eine Vernehmlassung durchzuführen. Wir geraten möglicherweise auch in Widerspruch zu den Kantonen.

Ich habe, noch einmal, durchaus Verständnis, dass sich Bauern jetzt besonders stark betroffen fühlen, aber es ist meiner Meinung nach falsch, wenn wir daraus eine Vorlage zur Landwirtschaft machen. Wir können dieses Problem so vielleicht lösen, aber wir schaffen einfach ein neues Problem bei den anderen Selbstständigerwerbenden, und wir setzen uns damit in Widerspruch zur Verfassung. Ich denke, als Gesetzgeber haben Sie die Grundsätze der Verfassung auch in diesem Gesetz mitzuberücksichtigen.

Eben: Auch der Minderheitsantrag, jetzt einzutreten, löst das Problem nicht, sondern schafft eigentlich nur neue. Es wäre sozusagen der Fluch der bösen Tat. Ich empfehle Ihnen dringend, nicht auf die Vorlage einzutreten, der Kommissionsmehrheit zu folgen und, wenn schon, das Ganze noch einmal neu aufzugleisen, es dann im Rahmen der gesamten Thematik der Selbstständigerwerbenden noch einmal anzugehen und eine gesamtheitliche Lösung zu treffen.

Wir haben hier, und auch das spricht gegen den Minderheitsantrag, auch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Das heisst, dann müsste wohl auch mit den Kantonen besprochen werden, ob auch im Steuerharmonisierungsgesetz gewisse Angleichungen erfolgen sollten. Die Angelegenheit ist also eigentlich zu gross, um darauf einzutreten und sie im parlamentarischen Verfahren zu lösen. Der Weg, die Übung

abzubrechen, ist der bessere. Dann kann man das, wenn Sie es wünschen, noch einmal angehen. Aber in diesem Bereich geht das wahrscheinlich nicht.

Es kommt dazu – das ist meine Schlussbemerkung –, dass diese Vorlage auch recht grosse finanzielle Auswirkungen hat: Wir sprechen von vermuteten Ausfällen bei der direkten Bundessteuer von etwa 200 Millionen Franken und ebenfalls von 200 Millionen an Ausfällen für die erste Säule mit AHV, IV und EO. Das im Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Bestimmungen durchzuziehen und allenfalls zu erweitern kann keine Gesetzesarbeit sein, zu welcher der Ständerat Ja sagen kann. Ich bitte Sie, bei den Grundsätzen zu bleiben, das abzulehnen und, wenn schon, ein Gesamtpaket für die Selbstständigerwerbenden zu schnüren. Die offenbar bestehenden Widersprüche kann man dann noch einmal im Gesamtpaket anschauen. Dann sollte man insbesondere auch die Kantone von Anfang an in das Verfahren einbeziehen. Denken Sie daran: Zwanzig Kantone haben diese Gesetzesvorlage abgelehnt, und die Kantone sind von den Steuern und den Verfahren her ganz besonders stark betroffen.

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Wir stimmen über den Eintretensantrag der Minderheit Föhn ab. Die Kommissionsmehrheit beantragt Nichteintreten.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 12 Stimmen

Dagegen ... 27 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Sie haben Nichteintreten beschlossen. Das Geschäft geht damit an den Nationalrat.

16.032

Informationsaustausch in Steuersachen. Abkommen mit Brasilien

Echange de renseignements en matière fiscale. Accord avec le Brésil

Zweitrat – Deuxième Conseil

Nationalrat/Conseil national 22.09.16 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 12.12.16 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 16.12.16 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 16.12.16 (Schlussabstimmung – Vote final)

Schmid Martin (RL, GR), für die Kommission: Zwischen der Schweiz und Brasilien besteht heute noch kein Doppelbesteuerungsabkommen. Im Juni 2010 setzte Brasilien die Schweiz auf eine innerstaatliche Liste der Länder mit tiefer Besteuerung und ungenügendem Zugang zu Informationen über Beteiligungsträger von juristischen Personen – eine sogenannte schwarze Liste. Dank wiederholten Interventionen bei den brasilianischen Behörden konnten eine Suspendierung der Schweiz von der schwarzen Liste und eine Wiederherstellung der Kontakte auf technischer Ebene erreicht werden. Im Rahmen dieser Gespräche bekundete Brasilien sein Interesse, mit der Schweiz vorerst die Amtshilfe in Steuersachen in einem Steuerinformationsabkommen zu vereinbaren. Das vorliegende Steuerinformationsabkommen regelt den Informationsaustausch in Steuersachen auf Anfrage in detaillierter Weise. Wie alle von der Schweiz geschlossenen Steuerinformationsabkommen sieht es den spontanen und