



22.437

## Parlamentarische Initiative

**Mahaim Raphaël.**

**Steueraufschub für die Besteuerung  
von Selbstständigerwerbenden,  
insbesondere in der Landwirtschaft**

## Initiative parlementaire

**Mahaim Raphaël.**

**Différé d'imposition  
pour la fiscalité des indépendants,  
notamment dans l'agriculture**

*Vorprüfung – Examen préalable*

### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Michaud Gigon, Badran Jacqueline, Glättli, Ryser, Töngi)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Michaud Gigon, Badran Jacqueline, Glättli, Ryser, Töngi)

Donner suite à l'initiative

**Präsident** (Candinas Martin, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Mahaim** Raphaël (G, VD): En matière de fiscalité, il y a un principe auquel nous devrions nous raccrocher chaque fois que cela est possible: lorsqu'il n'y a pas de cash, il n'y a pas d'impôt. Sinon, cela pose des problèmes évidents pour les contribuables concernés et c'est là le motif initial du dépôt de mon initiative parlementaire. C'est une situation choquante, dans laquelle il y a taxation alors qu'aucun cash n'est généré. C'est un peu technique et je vais devoir développer mon propos.

Vous connaissez tout le débat sur la fiscalité, notamment agricole, et il ne s'agit pas de le rouvrir. J'aborde uniquement un point précis: lorsqu'on a affaire à une donation. Il s'agit d'une situation où un chef d'entreprise ou une personne qui a une entreprise individuelle fait une donation à d'autres personnes, souvent ses descendants et souvent – oui – dans l'agriculture, d'une partie de ses terrains. S'agissant d'immeubles, il y a donc imposition.

La difficulté est la suivante: la loi ne dit pas si une donation doit être considérée comme une aliénation, donc comme une vente qui donne lieu à l'impôt, ou comme un décès, qui ne donne pas lieu à un impôt immédiat, parce qu'en matière de succession tout le monde comprend qu'il n'y a pas de cash qui est généré immédiatement.

Le Tribunal fédéral a eu à se prononcer sur cette question et, après de longues hésitations, il a penché en faveur de la solution qui contrevient au principe "pas de cash, pas d'impôt". Il a dit qu'une simple donation





devait être assimilée à une vente, et donc, qu'il pouvait y avoir taxation immédiate.

Cette situation n'est pas admissible sous l'angle de l'équité fiscale. Elle est même choquante dans des situations où un entrepreneur, un agriculteur ou un petit indépendant ne fait que transmettre une partie de son patrimoine accumulé au fil de sa carrière à, par exemple, ses enfants, par le biais d'une donation. On se retrouve alors dans une situation où le fisc va réclamer une partie de cet héritage sous forme d'un impôt immédiat, alors même qu'il n'y a aucune génération de cash.

**AB 2023 N 533 / BO 2023 N 533**

Dans ce cas, il est très facile de préciser dans la loi dans quelles circonstances on doit se référer plutôt à la catégorie des ventes ou plutôt à celle des successions – donc sans imposition immédiate. C'est ce que je demande avec mon initiative parlementaire et la solution que je préconise ne tombe pas du ciel: c'est une solution qui a déjà cours dans les cantons dits monistes, c'est-à-dire ceux qui ne connaissent pas un double système d'imposition, avec un impôt sur le revenu pour les biens inclus dans la fortune commerciale et un impôt sur la plus-value immobilière pour les revenus de la fortune privée.

Dans les cantons dits monistes, où tout est taxé à la plus-value immobilière, on connaît déjà aujourd'hui ce système, qui veut qu'une donation ne donne pas lieu à une taxation immédiate, mais qu'il soit possible de demander ce qu'on appelle un différé. Le fisc n'est donc pas perdant: le moment où l'impôt est perçu est simplement différé jusqu'à ce qu'il y ait génération de cash et, concrètement, des finances nécessaires pour s'acquitter de la dette fiscale.

Permettez-moi de vous dire que j'ai été quelque peu surpris de l'accueil qui a été réservé en commission à cette initiative assez spécifique et assez ciblée. Lorsque j'ai récolté des signatures au moment de son dépôt, on me disait du côté gauche de l'hémicycle que la droite soutiendrait sans autre ce texte et, en commission, la droite n'a pas soutenu ce texte au motif que cela venait de la gauche de l'hémicycle. On se retrouve dans une situation un peu kafkaïenne où on perd de vue qu'ici on a affaire à peu de situations, mais à des situations dramatiques, souvent extrêmement douloureuses pour les familles, pour de petites structures, de petites entreprises, des personnes sur la tête desquelles on ferait bien de ne pas trop taper.

Et puisque cela concerne notamment l'agriculture, rappelons peut-être encore, après les débats homériques que nous avons eus sur la politique agricole, que le moment est mal choisi pour taper sur la tête des familles paysannes de notre pays. Le moment est mal choisi: la transition écologique impose des efforts importants; les conditions du marché sont particulièrement difficiles; la libéralisation du marché agricole à l'échelle planétaire rend les conditions d'exercice de la profession particulièrement compliquées. Dans cette situation, là où nous le pouvons, faisons ce qui est en notre pouvoir pour alléger le fardeau fiscal ou, surtout, pour s'assurer que l'équité soit garantie pour les familles concernées, notamment dans l'agriculture, mais pas uniquement. Je vous remercie de donner suite à cette initiative parlementaire.

**Michaud Gigon** Sophie (G, VD): Il est vrai que, pour la minorité, le cas n'était pas tout simple. Même si l'on est conscient de l'existence du problème, il n'est pas évident de savoir comment le régler. Si, au moment de la transition, il n'y a pas de liquidités disponibles, cela peut vraiment être problématique de payer un impôt, et cela peut même conduire à l'impossibilité de transmettre une entreprise. Nous devons pouvoir éviter cela. Il est sûr que, pour la majorité des cantons alémaniques, qui sont dans un système moniste, on ne voit pas forcément l'intérêt d'ouvrir la discussion et de trouver des solutions. Dans mon canton, le canton de Vaud, qui ne fait pas partie de ce système-là, on a pu voir des cas vraiment dramatiques, pour lesquels la situation s'est présentée et on aurait bien eu besoin d'un autre système pour pouvoir éviter ces drames sociaux.

Les tentatives précédentes du Parlement, notamment au Conseil des Etats, n'ont pas abouti. Il faut aussi reconnaître qu'elles étaient centrées uniquement sur les domaines agricoles, alors que, finalement, le problème peut aussi se poser pour le pressing du quartier par exemple. C'est pourquoi, une dizaine d'années plus tard, nous pensons que le moment est venu de se pencher à nouveau sur ce sujet, et d'inviter le Conseil des Etats à réfléchir à ces solutions avec nous.

En ce sens, l'initiative parlementaire Mahaim, si on y donne suite en première phase, nous permettra justement de passer à cette étape. Il est vrai que, dans le cas d'un domaine agricole – c'est peut-être le cas le plus emblématique –, quand on parle d'une donation de terrains, soit lorsqu'un agriculteur ou une agricultrice veut faire une donation à ses enfants, s'agit-il d'une vente, avec un impôt à payer tout de suite, ou d'une succession et, dans ce cas, peut-on demander de différer le paiement de l'impôt?

La loi ne l'a pas tranché, mais le Tribunal fédéral l'a fait dernièrement, comme l'a très bien expliqué mon collègue Raphaël Mahaim. La balance a penché en faveur de l'avis selon lequel c'était assimilable à une vente, donc qu'il fallait payer un impôt directement. C'est là que la situation pourrait s'avérer dramatique, puisqu'il n'y



a pas de transfert d'argent liquide, donc pas de liquidités pour payer l'impôt. Cela rend la transmission des terres extrêmement compliquée pour certaines familles paysannes.

Je m'exprime à présent au nom du groupe des Verts sur cette proposition de minorité. Dans le cadre du débat sur la politique agricole, vous l'aurez remarqué, les Verts ont défendu des propositions vraiment constructives dans le sens d'une promotion économique et sociale de l'agriculture et affirmé que ces aspects étaient vraiment à prendre en considération. Nous sommes là dans un cas qui va dans le même sens. C'est finalement un cas purement financier pour les exploitations agricoles.

C'est peut-être justement l'occasion de s'atteler à la tâche et de donner suite à l'initiative parlementaire au stade de l'examen préalable, afin de pouvoir ensuite mener le débat en commission ensuite et avec l'autre chambre.

**Ritter** Markus (M-E, SG), für die Kommission: Wir haben mit dieser parlamentarischen Initiative heute ein hochkomplexes Thema auf dem Tisch, über das es auch eine technisch anspruchsvolle Diskussion braucht. Die parlamentarische Initiative Mahaim 22.437 möchte, dass Artikel 18a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer so geändert wird, dass eine Schenkung nicht mehr als Veräusserung gilt. Dadurch soll der in diesem Artikel vorgesehene Steueraufschub beendet werden, sodass ein allfälliger Wertzuwachs, der nach dem Steueraufschub, das heisst nach Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit, erzielt wird, als Grundstücksgewinn und nicht als sozialversicherungspflichtiges Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit besteuert wird.

Die Kommission erachtet die Zielsetzung der parlamentarischen Initiative aus mehreren Gründen als problematisch und in Kantonen mit dualistischem Steuersystem als so nicht umsetzbar. Ich möchte hier erwähnen, dass sieben Kantone aus der Deutschschweiz und gleichzeitig auch das Tessin und der Jura das monistische System kennen. Die 17 anderen Kantone kennen das dualistische Steuersystem. Ich möchte hier die Gründe erwähnen, die uns eben auch zu dieser Beurteilung kommen lassen.

1. Es müsste, wenn man das so umsetzen möchte, nicht nur für die Schenkung, sondern auch für die Abtretung auf Rechnung, für die künftige Erbschaft und für die Erbteilung ein Steueraufschub möglich sein und beantragt werden können.

2. Es müssten alle Grundstücke gleich behandelt werden, die nicht in den Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechtes fallen, das heisst Grundstücke in der Bauzone und Grundstücke ausserhalb der Bauzone, die kleiner als 25 Aren sind und nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören.

3. Ein Steueraufschub würde lediglich bedeuten, dass die Steuern später bezahlt werden. Mit dieser parlamentarischen Initiative soll aber in Kantonen mit einem dualistischen Steuersystem auch ein Wechsel von der Liquidationsgewinnbesteuerung, das heisst der Einkommensbesteuerung, zur Gewinnbesteuerung erfolgen. Das wäre steuersystematisch ein Unding.

4. Konsequenterweise müsste beim Steueraufschub innerhalb der Liquidationsgewinnsteuer der Übernehmer später die geschuldete Einkommenssteuer und gleichzeitig auch die AHV-Beiträge begleichen. Dies würde aber ebenfalls zu erheblichen Problemen führen. Bei den AHV-Beiträgen müsste ein Bezahlungsaufschub gewährt werden, den es heute so nicht gibt. Bei der Einkommenssteuer, die aufgeschoben würde, wäre eine korrekte Festlegung der Höhe der geschuldeten Summe, die über Jahrzehnte offenbleiben könnte, kaum vollziehbar.

#### AB 2023 N 534 / BO 2023 N 534

5. Bei gemischten Schenkungen, bei denen ein Teil bezahlt wird, wäre die Gemengelage noch unübersichtlicher.

Die Kommission erachtet die aktuelle Situation in Kantonen, die entweder ein monistisches oder ein dualistisches Steuersystem haben, für die Rechtsunterworfenen als sehr anspruchsvoll. Eine vor zehn Jahren diskutierte parlamentarische Initiative, die ein einheitliches System schaffen wollte, wurde von den Kantonen rundweg abgelehnt, weshalb sie im Parlament, insbesondere im Ständerat, nicht mehrheitsfähig war. Auch ein Lösungsansatz mit einer präzise formulierten Kommissionsmotion wurde in der Kommission diskutiert. Ein sinnvoller, machbarer Ansatz wurde aber nicht gefunden.

Für Grundeigentümer – und das ist nun wichtig, das ist auch unsere Ansage an die Praxis –, die von solchen Steuerentscheiden betroffen sein könnten, ist es aus Sicht der Kommission das Wichtigste, mögliche Geschäfte frühzeitig mit Expertenunterstützung zu planen und anzugehen. Die geschuldeten AHV-Beiträge können, wenn sie rechtzeitig eingezahlt werden, gerade bei Bäuerinnen und Bauern zu einer bis zum Ableben höheren AHV-Rente führen. Zudem sind mit den Erlösen aus solchen Grundstücksgeschäften meist auch Einkäufe in die zweite Säule möglich. Deshalb ist dem Zeitpunkt des Verkaufes oder einer Schenkung sowie der



Höhe des Veräusserungswertes eine grosse Beachtung zu schenken. Auf gesetzgeberischer Ebene sieht die Mehrheit der Kommission aber keine Handlungsmöglichkeiten. Den Kantonen wäre es aber überlassen, hier vom dualistischen auf das monistische System umzustellen.

Die Kommission lehnt deshalb die parlamentarische Initiative 22.437 mit 17 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab.

**Nicolet Jacques** (V, VD): Cher collègue Ritter, vous avez évoqué le fait que les cantons qui ont un système dualiste peuvent passer à un système moniste. Avez-vous déjà mesuré les conséquences d'un tel changement, notamment pour les exploitations agricoles, que vous semblez bien connaître?

**Ritter Markus** (M-E, SG), für die Kommission: Ja, wir haben das wirklich studiert. Sie sprechen ja die Situation in der Landwirtschaft an. Wir haben das mit unseren Spezialisten von Agriexpert angeschaut. Es gibt auch hier im Parlament zwei, drei Spezialisten, die die Problematik wirklich gut kennen. Wir haben versucht, das Problem mit einer Kommissionsmotion in den Griff zu bekommen; aber wir haben keinen Weg gefunden, das rechtlich korrekt zu lösen.

Die parlamentarische Initiative – Sie haben es vielleicht gesehen – fand eine sehr breite Unterstützung. Es hätte hier also eine breite Allianz gegeben, die das Anliegen hätte aufnehmen wollen, und es war uns ein grosses Anliegen, etwas zu unternehmen; der Wille war da. Sehr erfreulich war, dass das vonseiten der Grünen gekommen ist. Aber wir haben die Lösung nicht gefunden, die eine rechtlich korrekte Umsetzung erlaubt hätte.

**Page Pierre-André** (V, FR): Vous n'avez pas compris le système: on impose sur le revenu, alors que c'est un revenu immobilier. On ne doit pas imposer sur le revenu. C'est la grave erreur qui est faite là. C'est la raison pour laquelle il est important de donner suite à cette initiative.

**Ritter Markus** (M-E, SG), für die Kommission: Ich verstehe es schon. In den Kantonen mit dualistischen Systemen wie z. B. dem Kanton Waadt gibt es – es ist ganz schwierig, wenn Sie Französisch sprechen und ich Deutsch – das Problem, dass das Bundesgericht festgelegt hat, dass auch eine Schenkung eine Veräusserung ist. Wenn jemand etwas veräussert, muss er die Steuern abrechnen. Das gilt für die dualistischen Kantone. In den monistischen Kantonen wie Zürich, Bern oder Jura kann man sie aufschieben. Aber in den dualistischen Kantonen gibt es einen Wechsel der Besteuerung vom Geschäftsvermögen, wo Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge – AHV-Beiträge – fällig werden, ins Privatvermögen, wo eine Besteuerung nach Grundstückgewinnen vorgenommen wird. Dort gibt es eine völlig andere Situation. Es gibt bei den dualistischen Kantonen einen Bruch im Steuersystem. Das konnten wir nicht korrigieren. Das ist die Problematik. Wir haben versucht, eine Lösung zu finden. Das Anliegen war der Kommission, das möchte ich sagen, sehr sympathisch. Wir haben versucht, es irgendwie hinzukriegen, aber es war nicht möglich.

**Mahaim Raphaël** (G, VD): Ja, merci, sehr geehrter Herr Kollege, eine zweisprachige Diskussion scheint schwierig zu sein, daher stelle ich meine Frage auf Deutsch: Das Bundesrecht legt fest, was unter Veräusserung zu verstehen ist. Das Bundesgericht hat das kürzlich bestätigt. Inwiefern können jetzt die Kantone eingreifen und sagen, ja, das sei eine Veräusserung oder eben nicht, wie zum Beispiel im Falle einer Schenkung? Ist das juristisch überhaupt möglich?

**Ritter Markus** (M-E, SG), für die Kommission: Nein, das ist eben leider nicht möglich. Was die Kantone tun könnten, wäre, das Steuersystem zu ändern. Dann wäre die Problematik behoben. Wir haben aber sehr unterschiedliche Betroffenheiten. Der Kanton St. Gallen ist gleich betroffen wie der Kanton Waadt, die Kantone Zürich und Bern, als Beispiele, eben nicht. Deshalb haben wir das Problem, dass wir das nicht auflösen können. Wir hatten vor rund zehn Jahren eine parlamentarische Initiative, das habe ich gesagt, die alle Kantone verpflichten wollte, das monistische System einzuführen. Sie können sich den Aufschrei der Kantone vorstellen. Das wurde nicht akzeptiert. Das wäre die einfachste Lösung gewesen. Wir versuchten damals ebenfalls, das System über eine Motion zu ändern. Das war dann wegen eben diesen Brüchen im Steuersystem, wo wir von der Einkommensbesteuerung in die Grundstückgewinnbesteuerung wechseln, sehr schwierig. Das ist ganz schwierig.

**Grin Jean-Pierre** (V, VD): Cher collègue Ritter, ne pensez-vous pas qu'en décembre 2011, le Tribunal fédéral a bafoué la sécurité du droit suisse, qui est chère à notre pays, et qu'il est maintenant urgent de rectifier ce problème? En donnant suite à cette initiative parlementaire, on pourrait partiellement le rectifier.

**Ritter Markus** (M-E, SG), für die Kommission: Ich würde das Problem gerne lösen, und wir haben das mit



grosser Ernsthaftigkeit probiert. Auch in unserem Verband haben wir diese parlamentarische Initiative als Chance angeschaut, um das Thema aufzunehmen. Bei einer parlamentarischen Initiative könnten wir das ja in der zweiten Phase dann entsprechend ausgestalten, das wäre möglich. Aber wir haben den Weg nicht gefunden, und wenn man dann nachher keinen Weg sieht, um das umzuformen, dann läuft man auf.

Wir wären auch bereit gewesen, eine Kommissionsmotion einzureichen. Wir müssen vielleicht schauen, dass wir das nochmals mit der Verwaltung prüfen. Aber auf diesem Weg geht es nicht. Es wird im Kanton Waadt eine unsägliche Situation geben, wenn Sie hiermit das dualistische System übersteuern wollen.

Ich empfehle Ihnen wirklich, gerade auch mit Blick auf den Kanton Waadt: Wenn Bauern ihr Grundstück verschenken wollen, müssen sie das frühzeitig anschauen, nicht mit 65, sondern mit 50. Dann können sie das planen und auch den Verkaufswert sauber festlegen. Es wäre lösbar, aber nicht, wenn man zu spät handelt.

**Clivaz** Christophe (G, VS): Monsieur Ritter, j'ai une question à propos de quelque chose que je ne comprends pas. La situation et les problèmes actuels découlent d'une décision fédérale. Or vous dites que vous avez essayé de trouver une solution au niveau fédéral, mais qu'il n'y en a pas, et que ce sont les cantons qui doivent trouver une solution. Comment expliquez-vous, si c'est une décision fédérale qui pose des problèmes, que ce n'est pas au niveau fédéral qu'il faut trouver une solution?

**Ritter** Markus (M-E, SG), für die Kommission: Ich gebe Ihnen recht, lieber Kollege – wir können es lösen. Wir müssen im Steuerharmonisierungsgesetz lediglich festschreiben, dass sämtliche Kantone im monistischen System

AB 2023 N 535 / BO 2023 N 535

abzurechnen haben. Dann haben Sie es gelöst. Diese parlamentarische Initiative wäre möglich und einfach, allerdings war die Begeisterung der Kantone vor zehn Jahren sehr gering. Auf diesem Wege wäre es aber lösbar. 17 Kantone müssten umstellen, wobei die Abgrenzungen in der Umstellphase nicht einfach zu bewerkstelligen wären. Aber so wäre es lösbar, ich gebe Ihnen recht – indes nicht so, wie es die parlamentarische Initiative Mahaim will; so geht es nicht.

**Schwander** Pirmin (V, SZ): Vielen Dank, Herr Kollege Ritter. Sie haben gesagt, die Kommission habe nach Lösungen gesucht und keine gefunden. Meines Erachtens geht es bei einer parlamentarischen Initiative in der ersten Phase um die Frage, ob Handlungsbedarf besteht. Besteht jetzt Handlungsbedarf oder besteht kein Handlungsbedarf?

**Ritter** Markus (M-E, SG), für die Kommission: Grundsätzlich ist es so: In den monistischen Kantonen besteht kein Handlungsbedarf. In den dualistischen Kantonen können wir den Handlungsbedarf nicht übersteuern, weil wir damit einen Systemwechsel von der Einkommensbesteuerung mit Sozialversicherungsabgaben zur Grundstückgewinnbesteuerung bewirken würden. Dort können wir es nicht lösen. Die Kantone können es nur lösen, wenn sie das System ändern. Was die parlamentarische Initiative Mahaim will, geht natürlich auf keinen Fall. Wir können nicht sagen, dass wir, wenn ein Grundstück verschenkt wird – was das Bundesgericht als Veräusserung beurteilt hat –, dann das Steuersystem wechseln. Das können wir nicht tun. Das ist gesetzestechnisch nicht machbar. Wir machen uns lächerlich, wenn wir uns auf einen solchen Weg begeben und versuchen, so etwas umzusetzen. Wir müssten es nachher der WAK-S erklären. Ich könnte die Frage dort nicht beantworten, warum wir etwas aufbringen, nachdem die Verwaltung über mehrere Seiten hinweg die Schwierigkeiten hinsichtlich einer Umsetzung aufgeführt hat. Das funktioniert nicht.

Grundsätzlich: Die Kantone können es selbst lösen, wenn sie das tun wollen, sie müssen dafür einfach das Steuersystem ändern, dann haben sie es gelöst.

**Michaud Gigon** Sophie (G, VD): Cher collègue Ritter, ne pourrait-on pas, sans passer par un système moniste, simplement changer la définition de la donation?

**Ritter** Markus (M-E, SG), für die Kommission: Es ist so, dass Schenkungen bei monistischen Systemen kein Problem sind, weil dort die Steuersystematik nicht ändert. Dort gibt es sowohl in der Geschäftstätigkeit die Abrechnung nach Grundstückgewinnsteuer als auch im Privatvermögen. Bei den neun Kantonen, die das haben, gibt es keine Differenz im Steuersystem bezüglich der Grundstückgewinne. Bei Kantonen mit dualistischen Systemen hingegen gibt es eben Probleme, weil dort das Geschäftsvermögen anders betrachtet wird als das Privatvermögen. Sobald man diese Vermögensgrenze überschreitet, wechselt das Steuersystem, weshalb das nicht funktioniert.



**Präsident** (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Michaud Gigon beantragt, ihr Folge zu geben.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 22.437/26454)

Für Folgegeben ... 69 Stimmen

Dagegen ... 108 Stimmen

(13 Enthaltungen)