



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Abteilung Grundlagen

Bern, 5. April 2011

Schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben

Studie der Arbeitsgruppe

Angepasste Fassung vom 18. September 2012

Mitglieder der Arbeitsgruppe

Andreas Bühler	ESTV
Martin Daepp (Projektleiter)	ESTV
David Gerber	SIF
Beat Iten	ESTV
Adrian Martinez	EFV
Beat Spicher	ESTV

Die Arbeitsgruppe hat zu den Themen Abschaffung der Umsatzabgabe und Abschaffung der Versicherungsabgabe je ein Hearing mit Branchenvertretern durchgeführt:

- Hearing zur Umsatzabgabe im Rahmen der Arbeitsgruppe Pretime am 7. Mai 2010;
- Hearing zur Versicherungsabgabe mit Vertretern der Versicherungswirtschaft am 25. Mai 2010;
- Aufgrund der Sitzung mit Vertretern des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SVV) vom 16. Dezember 2011 und der Eingabe des SVV vom 9. März 2012 wurden in der vorliegenden Version Textpassagen in den Abschnitten 4.4, 9.3.1.3, 9.4.1, 9.4.2 und 9.4.3, in Tabelle 10 in Abschnitt 9.4.4, in Tabelle 23 und in Tabelle 24 in Abschnitt 12.3.3 sowie in Tabelle 35 in Abschnitt 15.3 angepasst.

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Am 16. Dezember 2009 hat der BUNDESRAT (2009) den Bericht „Strategische Stossrichtung für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“ verabschiedet. Zu den Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Stossrichtungen gehört auch, die Finanzierung einer über eine längere Zeitperiode gestaffelten Abschaffung der Stempelabgaben zu prüfen. Zudem verlangen mehrere parlamentarische Vorstösse, die noch nicht überwiesen worden sind, eine schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben. Aufgrund dieser in Abschnitt 1 dargestellten Ausgangslage wurde eine Arbeitsgruppe einberufen. Diese hat den in Abschnitt 2 umschriebenen Auftrag aufzuzeigen, wie die Stempelabgaben schrittweise abgeschafft bzw. reformiert werden könnten. Wichtige Gesichtspunkte sind dabei die unterschiedliche Schädlichkeit der einzelnen Stempelabgaben in Bezug auf das Effizienz- und das Standortziel sowie die Gegenfinanzierung. Mit der vorliegenden Studie kommt die Arbeitsgruppe diesem Auftrag nach.

Unter dem *Effizienzgesichtspunkt* trägt die Studie den folgenden Grundsätzen Rechnung:

- Die Vollzugskosten der Besteuerung sind niedrig zu halten. Dies gilt sowohl für die Erhebungskosten, welche beim Fiskus anfallen, als auch für die Entrichtungskosten, die den Steuerpflichtigen entstehen.
- Auf Märkten, bei denen keine externen Effekte existieren, sollte das Steuersystem die Leistungsanreize möglichst wenig beeinträchtigen und die unternehmerischen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte möglichst wenig verzerren. Dadurch fällt die Zusatzlast der Besteuerung niedrig aus, so dass ein hohes Wohlfahrtsniveau gesichert wird.
- Treten hingegen externe Effekte auf, so können diese durch eine Lenkungssteuer internalisiert werden. Die Lenkungssteuern tragen so ebenfalls zur Wohlfahrt bei.

Unter dem *Standortziel* soll die Besteuerung für mobile Steuerbasen attraktiv ausgestaltet werden. Die Standortattraktivität ist umso höher, je besser eine Gebietskörperschaft in Konkurrenz zu anderen Gebietskörperschaften in der Lage ist, mobile Produktionsfaktoren anzuziehen und der Abwanderung solcher Faktoren entgegen zu wirken. Unter dem Standortziel geht es also darum, zusätzliche Unternehmen oder gegebenenfalls andere Steuersubjekte anzusiedeln oder nicht standortgebundene Geschäftsfelder anzuziehen.

Unmittelbar an das Standortziel knüpfen die in Abschnitt 3 skizzierten Rahmenbedingungen im internationalen Umfeld an, die aus der Perspektive der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes beschrieben sind.

Fiskalische Bedeutung der Stempelabgaben

Abschnitt 4 widmet sich der fiskalischen Bedeutung der Stempelabgaben. Seit 2002 blieben die Einnahmen aus den Stempelabgaben ziemlich stabil und fluktuierten in einer Bandbreite zwischen 2.6 und 3.0 Mrd. CHF. Zwischen 2002 und 2010 entfielen im Durchschnitt 57% der Einnahmen auf die Umsatzabgabe, 23% auf die Versicherungsabgabe und 20% auf die Emissionsabgabe. Die einzelnen Segmente entwickelten sich unterschiedlich. Die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherung verzeichnete eine stetige Zunahme parallel zum BIP-Wachstum, während die Abgabe auf Personenversicherungen stark rückläufig tendierte. Die Einnahmen der anderen Abgaben fluktuierten mehr oder weniger stark um den Mittelwert, ohne einem eindeutigen Trend zu folgen.

Die einzelnen Abgaben und Abgabensegmente

Die nachfolgenden Abschnitte widmen sich der Analyse der einzelnen Stempelabgaben, nämlich der Emissionsabgabe auf Eigenkapital in Abschnitt 5, der Emissionsabgabe auf Fremdkapital in Abschnitt 6, der Umsatzabgabe in Abschnitt 7, der Versicherungsabgabe auf Sach- und Vermögensversicherung in Abschnitt 8 und der Versicherungsabgabe auf Personenversicherungen in Abschnitt 9. Der Analyse liegt das Schema

- (1) Beschreibung des geltenden Rechts (Abschnitte 5.1, 6.1, 7.1, 8.1, bzw. 9.1),
- (2) Internationaler Rechtsvergleich (Abschnitte 5.2, 6.2, 7.2, 8.2, bzw. 9.2),
- (3) Beurteilung der Abgabe im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel (Abschnitte 5.3, 6.3, bzw. 9.4) zugrunde.

Bei den beiden gewichtigeren Abgaben, der Umsatzabgabe und der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherung, erfolgt in Abschnitt 7.4 bzw. Abschnitt 8.4 zusätzlich eine Unterteilung in einzelne Segmente, die dann im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel separat beurteilt werden. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich einerseits aufgrund der Heterogenität innerhalb der betroffenen Abgabe und andererseits im Hinblick auf die Rangfolge der schrittweisen Abschaffung der Stempelabgaben.

Die Stempelabgaben bewegen sich ausserhalb einer dem Kriterium der Allgemeinheit genügenden Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Aufgrund von Lücken bei den bedeutenden allgemeinen Steuern, der MWST und der Einkommensteuer, kann einzelnen Stempelabgaben in einem adäquaten Steuersystem dennoch eine gewisse Funktion zukommen. Die Abgaben dienen dann als pragmatische Form der Besteuerung dem Zweck, eine Unterbesteuerung im Rahmen der MWST oder der Einkommenssteuer ganz oder teilweise zu kompensieren. Aus diesem Grunde werden im Zusammenhang mit der Umsatzabgabe die Behandlung des Wertschriftenhandels und der Vermögensverwaltung (Abschnitt 7.3) sowie im Kontext mit den Sach- und Vermögensversicherungen (Abschnitt 8.3) die geltenden Regelungen im MWST-Recht ebenfalls in die Analyse einbezogen. Bei der Abgabe auf Personenversicherung wird ausserdem die Besteuerung der Lebensversicherungen im Einkommensteuerrecht thematisiert (Abschnitt 9.3).

Prioritäten in der Abschaffung aufgrund des Standort- und des Effizienzziels

Diese Analysen bilden die Grundlage für die in Abschnitt 10 erfolgende Rangierung der einzelnen Stempelabgaben bzw. ihrer Segmente nach der Schädlichkeit in Bezug auf das Standort- und das Effizienzziel. Diese Rangierung ist auch massgebend für die Wichtigkeit und zeitliche Staffelung der Massnahmen gemäss nachstehender Tabelle:

Priorität	Massnahmen	Mindereinnahmen in Mio. CHF
1	Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital	243
	Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip bei der Versicherungsabgabe	0
2	Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital	netto 217
	Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen	69
	Abschaffung der Abgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre	248
3.1	Abschaffung der Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger	153
3.2	Abschaffung der Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger	10
3.3	Abschaffung der Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger	714
3.4	Abschaffung der Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger	471

Demgegenüber wird empfohlen, auf die Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen (potenzielle Mindereinnahmen: 40 Mio. CHF) zu verzichten, solange die Unterbesteuerung der rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen (vgl. hierzu Abschnitt 9.3) im Rahmen der Einkommensteuer bestehen bleibt. Ausserdem soll auch an der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen festgehalten werden, soweit diese in der Konsumsphäre greift (potenzielle Minde-

reinnahmen 371 Mio. CHF). Die Abgabe dient als Ersatz für die fehlende Besteuerung dieser Leistungen im Rahmen der MWST (vgl. hierzu Abschnitt 8.4.2).

Finanzieller Handlungsspielraum

Abschnitt 11 zeigt den Handlungsspielraum im Rahmen des Finanzplans auf. Zusätzliche Projektionen der Einnahmen und Ausgaben ergänzen den Finanzplan über den Zeithorizont von 2016 hinaus. Es zeigt sich, dass in den Finanzplanjahren kein finanzpolitischer Handlungsspielraum in Form von namhaften strukturellen Überschüssen besteht, der für die Abschaffung der Stempelabgaben genutzt werden könnte. Aus heutiger Sicht erscheint auch mittelfristig eine permanente Entlastung der Bundesausgaben durch zusätzliche Einsparung von rund 2.5 bis 3 Mrd. CHF für sämtliche Stempelabgaben nicht realistisch. Zieht man davon die Netto-Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Fremdkapital, die bereits im Rahmen der „Too-big-to-fail“-Vorlage zur Abschaffung vorgesehen ist, sowie die Einnahmen aus den nicht zur Abschaffung vorgeschlagenen Segmenten der Versicherungsabgabe ab, verbleibt ein Einsparungsbedarf von 1.9 bis 2.4 Mrd. CHF. Ein solches Unterfangen kann nicht durch Kürzungen im Eigenbereich des Bundes realisiert werden, sondern bedarf tief greifender Reformen im Transferbereich. Wird darauf verzichtet, muss die Abschaffung der Stempelabgaben zwingend auf der Einnahmenseite gegenfinanziert werden.

Einnahmenseitige Massnahmen zur Gegenfinanzierung

In Abschnitt 12 werden daher verschiedene Massnahmen für die einnahmenseitige Gegenfinanzierung evaluiert. Dabei wird nach allgemeinen Massnahmen (Abschnitt 12.2) und besonderen Massnahmen (Abschnitt 12.3) sowie nach Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter (Abschnitt 12.4) unterschieden.

Die allgemeinen Massnahmen setzen bei den allgemeinen Steuern des Bundes an und beinhalten eine Erhöhung der MWST (Abschnitt 12.2.1), der direkten Bundessteuer für natürliche Personen (Abschnitt 12.2.2) oder der direkten Bundessteuer für juristische Personen (Abschnitt 12.2.3). Da Einkommen aus Vermögen im Sinne einer Besteuerung des Sollertrags auf dem Vermögen auch mittels einer Vermögensteuer erfasst werden kann, wird auch die Einführung einer Bundes-Vermögensteuer untersucht (Abschnitt 12.2.4). Nachdem die Kantone ihre Kompetenz zur Besteuerung der Nachkommen weitgehend nicht mehr ausschöpfen, wird auch die Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer thematisiert (Abschnitt 12.2.5).

Die besonderen Massnahmen zielen darauf ab, Lücken im MWST- und im Einkommensteuerrecht zu schliessen. Konkret evaluiert werden die Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen unter die MWST (Abschnitt 12.3.1) und die Unterstellung bisher ausgenommener Finanzdienstleistungen unter die MWST, soweit diese durch Kommissionen oder dergleichen abgegolten werden (Abschnitt 12.3.2). Bei der Einkommensteuer geht es um die steuersystematisch korrekte Besteuerung des Einkommens aus Lebensversicherungen (Abschnitt 12.3.3) sowie um die Besteuerung der realisierten Kapitalgewinne (Abschnitt 12.3.4).

Die Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter umfassen die Einführung einer Finanzsektorsteuer (Abschnitt 12.4.1) und die ökologische Steuerreform (Abschnitt 12.4.2).

Wie bei der Evaluation der Stempelabgaben sind auch für die Beurteilung der einzelnen Massnahmen zur einnahmenseitigen Gegenfinanzierung (Abschnitt 12.5) das Standort- und Effizienzziel massgebend. Während sich die Stempelabgaben ausserhalb des Systems der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewegen, ist das Leistungsfähigkeitsprinzip für die evaluierten Massnahmen relevant. Von daher wird auch das Gleichbehandlungsgebot im Sinne der horizontalen Steuergerechtigkeit herangezogen. Ausserdem wird analysiert, wie sich die betrachtete Massnahme auf die Verteilung bzw. die vertikale Steuergerechtigkeit auswirkt.

In der folgenden Tabelle sind die einzelnen Stempelabgaben im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf das Standortziel, das Effizienzziel und das Gleichbehandlungsgebot beurteilt und einander gegenübergestellt.

	Priorität abzuschaffende Stempelabgaben	Standortziel	Effizienzziel	Gleichbehandlungsgebot
1	Emissionsabgabe			
1.1	Emissionsabgabe auf Eigenkapital	-3	-4	-2
1.2	Emissionsabgabe auf Fremdkapital	-3	-1	-1
2	Umsatzabgabe			
2.1	Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen	-3	-1	-2
2.2	Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger	-1	-2	-2
2.3	Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger	-1	-1	0
2.4	Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger	-1	0	-3
2.5	Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger	-1	+1	0
3	Versicherungsabgabe			
3.1	Versicherungsabgabe auf internationalen Versicherungsverhältnissen im Bereich der Vermögensversicherung	-3	-2	-1
3.2	Versicherungsabgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre	0	-3	-1
3.3	Versicherungsabgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Konsumsphäre	0	+1	+1
3.4	Versicherungsabgabe auf Lebensversicherungen	0	+1	+1
+2	Positive Auswirkung	-1	Leicht negative Auswirkung	
+1	Leicht positive Auswirkung	-2	Negative Auswirkung	
0	Keine signifikante Auswirkung	-3	Stark negative Auswirkung	
		-4	Sehr stark negative Auswirkung	

Die folgende Tabelle nimmt die gleiche Beurteilung für die alternativen einnahmeseitigen Gegenfinanzierungsmassnahmen zur Abschaffung der Stempelabgaben vor. Zusätzlich sind hier noch die Auswirkungen auf die Verteilung angegeben.

	Gegenfinanzierungsmassnahme	Standortziel	Effizienzziel	Gleichbehandlungsgebot	Verteilungswirkung
1	Allgemeine steuerliche Massnahmen				
1.1	Allgemeine Erhöhung der MWST	0/-1	-1	0/-1	Gering
1.2	Allgemeine Erhöhung der DBST für natürliche Personen	-1	-2	-1	Verteilung wird gleichmässiger
1.3	Allgemeine Erhöhung der DBST für juristische Personen	-3	-3	0	Ungewiss
1.4	Einführung einer Bundes-Vermögensteuer	-1	-2	-1	Verteilung wird gleichmässiger
1.5	Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer	-1	-1	+2	Verteilung wird merklich gleichmässiger
2	Besondere steuerliche Massnahmen				
2.1	Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen unter die MWST	+1	+2	+1	Ungewiss
2.2	Unterstellung bisher ausgenommener Finanzdienstleistungskommissionen unter die MWST	+1	0/+1	0	Ungewiss
2.3	Besteuerung der Erträge aus Lebensversicherungen im Rahmen der Einkommensteuer	0	+1	+1	Verteilung wird leicht gleichmässiger
2.4	Besteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen im Rahmen der Einkommensteuer	-1	0	0	Verteilung wird merklich gleichmässiger
3	Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter				
3.1	Einführung einer Finanzsektorsteuer	-3	-1/0	0	Ungewiss
3.2	Ökologische Steuerreform	0/-1	+2	0	Gering, leicht regressiv
+2	Positive Auswirkung	-1	Leicht negative Auswirkung		
+1	Leicht positive Auswirkung	-2	Negative Auswirkung		
0	Keine signifikante Auswirkung	-3	Stark negative Auswirkung		
		-4	Sehr stark negative Auswirkung		

Gegenfinanzierung durch Wachstum?

In Abschnitt 13 wird die Frage aufgeworfen, inwieweit neben ausgaben- oder einnahmenseitigen Massnahmen auch die Wachstumseffekte, welche die Reform auslöst, einen Beitrag zur Finanzierung leisten können. Die BAK Basel hat dazu eine Studie vorgelegt (Abschnitt 13.1). Dieser zufolge würde bei einer Abschaffung der Stempelabgaben das Niveau des Schweizer BIP im langfristigen Gleichgewicht preisbereinigt um 1.2 Prozent höher liegen. Die durch die Steuerausfälle in den ersten Perioden gestiegenen Staatsschulden wären bereits im neunten Jahr nach Abschaffung der Stempelabgaben getilgt. Die Reform würde sich also vollständig selbst finanzieren. Allerdings bewirkt die Reform eine Umverteilung innerhalb des Staatssektors: Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen profitieren deutlich, während dem Bund auch langfristig Mindereinnahmen von rund 1 Mrd. CHF verbleiben.

Die von der Studie ausgewiesenen, überraschend günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind jedoch zu hinterfragen (Abschnitt 13.2). Die Kritikpunkte an der Studie betreffen den postulierten Lafferkurveneffekt, die Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse und die Frage der Gegenfinanzierung.

Lafferkurveneffekt: Das Ergebnis der Studie impliziert einen Lafferkurveneffekt. Somit würde die Abschaffung der Stempelabgaben durch das erhöhte Aufkommen anderer Steuern überkompensiert. Ein solcher Lafferkurveneffekt könnte im vorliegenden Fall am ehesten im Zusammenhang mit dem Standortwettbewerb auftreten. Die Verbesserung der Standortattraktivität infolge Abschaffung der Stempelabgaben ist jedoch im Modell, das der Studie zugrundeliegt, nicht abgebildet. Das Standortargument erklärt daher den in der Studie ausgewiesenen Lafferkurveneffekt nicht. Andere Erklärungen für einen Lafferkurveneffekt sind im vorliegenden Fall jedoch nicht plausibel. Somit sind die postulierten günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse: Gemäss Studie ist bereits nach 3 Jahren die Hälfte des gesamten Wachstumseffekts erreicht. Der rasche Verlauf der Anpassungsprozesse trägt massgeblich zur überraschend optimistischen Einschätzung der Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben bei. Die Anpassungsprozesse dürften im Vergleich zu typischen Wachstumsmodellen zu rasch ablaufen, so dass die Auswirkungen eher überschätzt sein dürften.

Gegenfinanzierung: Die staatsschuldfinanzierte Abschaffung sämtlicher Stempelabgaben in einem Zug lässt sich unter Respektierung der Schuldenbremse kaum umsetzen. Für den Bund resultiert auch langfristig eine strukturelle Finanzierungslücke von rund 1 Mrd. CHF; die kurz- bis mittelfristigen Ausfälle würden wesentlich höher ausfallen.

Zwei Vorschläge für die schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben

Abschnitt 14 enthält die Quintessenz der Studie. Konkret werden zwei Vorschläge für die zeitliche Staffelung der einzelnen Abschaffungsschritte und die Gegenfinanzierung durch einnahmenseitige Massnahmen gemacht. Die Arbeitsgruppe erachtet es als ihre Aufgabe, die durch die Abschaffung der Stempelabgaben entstehende Finanzierungslücke durch einen Vorschlag für eine weitgehend einnahmenseitige Gegenfinanzierung zu schliessen. Es bleibt dann den politischen Entscheidungsträgern unbenommen, diesem Vorschlag zu folgen, eine andere Steuererhöhung vorzusehen oder den Vorschlag der Arbeitsgruppe durch entsprechende Ausgabenkürzungen schuldenbremsenkonform zu ersetzen.

Für eine einnahmenseitige Gegenfinanzierung gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder kann die Abschaffung der Stempelabgaben zeitlich gestreckt werden, so dass die einnahmenseitige Gegenfinanzierung vergleichsweise moderat ausfällt. Dies ist der graduelle Ansatz. Alternativ lässt sich die Abschaffung der Stempelabgaben auch rascher umsetzen; die einnahmenseitige Gegenfinanzierung fällt dann stärker ins Gewicht und setzt einen bewussten politischen Entscheid zum Umbau des Steuersystems des Bundes voraus. Dies ist der radikale Ansatz.

Gradueller Ansatz

Die folgende Tabelle zeigt die fünf Etappen und die zeitliche Staffelung des graduellen Ansatzes. Die Reform beginnt mit der Lösung der Too-big-to-fail-Problematik, welche u.a. die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital beinhaltet und voraussichtlich 2012 evtl. auch erst 2013 in Kraft tritt. Diese erste Etappe ist im Finanzplan bereits berücksichtigt, so dass sie vorliegend nicht mehr gegenfinanziert werden muss. Die weiteren Etappen richten sich nach der Priorität im Hinblick auf die Schädlichkeit der einzelnen Stempelabgaben. Die zweite Etappe bilden der aufkommensneutrale Übergang zum Risikobelegensprinzip in der Versicherungsabgabe und die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Diese beiden Massnahmen 1. Priorität sind vorliegend für 2014 vorgesehen. Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital ist bereits für die Unternehmenssteuerreform III vorgemerkt. Der Zeitplan für diese Reform ist derzeit noch offen; beizeitigem Inkrafttreten dieser Reform wäre es denkbar, dass die Emissionsabgabe auf Eigenkapital bereits früher, d.h. 2013, abgeschafft würde. Die dritte Etappe ist für 2016 angesetzt. Sie umfasst zwei Massnahmen 2. Priorität, nämlich die Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen als ein weiteres Element zur Stärkung des Schweizer Kapitalmarktes und die Beseitigung der *taxe occulte*, welche von der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre ausgeht. In der vierten Etappe 2017 wird die Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften beseitigt, und in der sechsten Etappe 2018 wird diejenige auf ausländischen Wertschriften abgeschafft.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse vor Steuerreformen	1'399	969	-85	76	30	236	243	250	258
Reform Lösung der Too-big-to-fail-Problematik, Inkrafttreten 1.1.2012 evtl. 1.1.2013 1. Etappe Abschaffung Stempelabgaben Abschaffung Emissionsabgabe auf Fremdkapital (Priorität 2), Mindereinnahmen 217 Mio. CHF		p.m.							
2. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2013 Übergang zum Risikobelegensprinzip bei der Versicherungsabgabe (Priorität 1) Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Priorität 1) ¹				0	0	0	0	0	0
3. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2016 Abschaffung Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen (Priorität 2) ¹ Abschaffung Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre (Priorität 2) ²						-69	-69	-69	-69
4. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2017 Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.1) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.2) ¹							-153	-153	-153
5. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2018 Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.3) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.4) ¹								-714	-714
Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1: Weiterführung der temporären MWST-Erhöhung nach Art. 196 Ziff. 14 BV mit Aufhebung der Zweckbindung zugunsten IV ² , Inkrafttreten 1.1.2018 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 2: Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST ³ , Inkrafttreten 1.1.2017							96	125	129
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse nach Steuerreformen und ohne Unternehmensteuerreform III	1'399	969	-85	-167	-213	-372	-441	-538	-214
¹ Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 0% p.a. ² Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.	³ Basis 2005, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.								

Die Gegenfinanzierung setzt 2017 mit der Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST ein. Diese Massnahme springt in die Bresche, die sich im System der MWST und deren Behelfssteuern mit dem Wegfall der Umsatzabgabe auf Wertschriften auftut. Entsprechend ist diese Massnahme zeitlich auf die Abschaffung der Umsatzabgabe auf

Wertschriften abgestimmt. Ein weiteres Gegenfinanzierungselement stellt die Weiterführung der temporären MWST-Erhöhung nach Art. 196 Ziff. 14 BV dar, wobei die Zweckbindung zugunsten der IV aufgehoben wird. Mit dieser Massnahme werden die Kosten, welche der Wirtschaft durch die Anpassung der Sätze entstehen, vermieden. Trotz der beiden Gegenfinanzierungsmassnahmen verbleibt ein Bereinigungsbedarf, der ausgabenseitig angegangen werden müsste. Der Bereinigungsbedarf gemäss Schuldenbremse steigt mit der zweiten Etappe ab 2014 bis 2018 von 167 Mio. CHF stetig auf 532 Mio. CHF, bevor er sich 2019 aufgrund der vollumfänglich fliessenden Mehreinnahmen aus der MWST auf noch 214 Mio. CHF zurückbildet.

Radikaler Ansatz

Die nächste Tabelle zeigt die Abschaffungsschritte im radikalen Ansatz, bei dem die weitgehende Abschaffung der Stempelabgaben in lediglich drei Schritten bis 2015 erfolgt.

Die erste Etappe ist identisch mit jenen des graduellen Ansatzes. Im Jahr 2014 erfolgt die zweite Etappe, welche die Massnahmen der Priorität 1 und 2 beinhaltet. Dieser Schritt umfasst den Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip bei der Versicherungsabgabe (Priorität 1), die Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Priorität 1), die Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen (Priorität 2) sowie die Abschaffung Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre (Priorität 2). 2015 erfolgt im Rahmen der dritten Etappe die vollständige Abschaffung der Umsatzabgabe.

Die Gegenfinanzierung erfolgt zum kleineren Teil über die auf die Abschaffung der Umsatzabgabe abgestimmte Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST. Der grössere Teil des Finanzierungsbedarfs, d.h. rund 1.5 Mrd. CHF, muss jedoch durch einen fiskalischen „Blockbuster“, d.h. eine steuerliche Massnahme mit einem Aufkommenspotenzial von über 1 Mrd. CHF, aufgebracht werden. Stehen dabei neben dem Standortziel Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund, fällt die Wahl entweder auf die CO₂-Steuer auf Treibstoffen oder auf eine Erhöhung der MWST. Soll zur Steuererhöhung ein ähnlicher Personenkreis herangezogen werden wie derjenige, welcher namentlich von der Abschaffung der Umsatzabgabe unmittelbar profitiert, oder spielen (Um-)Verteilungsgesichtspunkte eine grössere Rolle, kommt die Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer mit Kantonsanteil als Ersatz für die bisherigen kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern, die Einführung einer Bundes-Vermögensteuer oder die Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen in Frage. Diese Steuererhöhung käme 2014 zum Zuge. Eine ausgabenseitige Gegenfinanzierung erübrigt sich dann.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse vor Steuerreformen	1'399	969	-85	76	30	236	243	250	258
Reform Lösung der Too-big-to-fail-Problematik, Inkrafttreten 1.1.2012 evtl. 1.1.2013 1. Etappe Abschaffung Stempelabgaben Abschaffung Emissionsabgabe auf Fremdkapital (Priorität 2), Mindereinnahmen 217 Mio. CHF		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
2. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2014 Übergang zum Risikoberechtigungsprinzip bei der Versicherungsabgabe (Priorität 1) Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Priorität 1) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen (Priorität 2) ¹ Abschaffung Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre (Priorität 2) ²				0 -243 -69 -279	0 -243 -69 -287	0 -243 -69 -296	0 -243 -69 -305	0 -243 -69 -314	0 -243 -69 -324
3. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2015 Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.1) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.2) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.3) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.4) ¹					-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471
Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante a: Einführung einer CO ₂ -Abgabe auf Treibstoffen (30 Rp. / Liter), Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante b: Lineare Erhöhung der MWST um 0.4 Prozentpunkte ³ , Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante c: Einführung einer Bundes-Erbschaftssteuer und –Schenkungssteuer (Sätze 8%/20%/40%/50%, Freibetrag 500'000/50'000/10'000/0; nach Abzug des Kantonsanteils von 35% (2018: 781 Mio. CHF) , Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante d: Einführung einer Bundes-Vermögensteuer mit Satz 0.17% und Freibetrag 100'000 CHF; nach Abzug des Kantonsanteils von 17% (2018: 425 Mio. CHF) ³ , Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante e: Proportionale Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen um 20%, nach Abzug des Kantonsanteils von 17% (2018: 426 Mio. CHF) ² , Inkrafttreten 1.1.2014				1'350 1'103 1'450	1'350 1'437 1'450	1'350 1'481 1'450	1'350 1'525 1'450	1'350 1'571 1'450	1'350 1'618 1'450
Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 2 (Varianten a,b,c,d,e): Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST ⁴ , Inkrafttreten 1.1.2015					91	118	122	125	123
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse nach Steuerreformen und ohne Unternehmensteuerreform III									
Gegenfinanzierung Variante 1a + 2	1'399	969	-85	835	-477	-252	-250	-249	-253
Gegenfinanzierung Variante 1b + 2	1'399	969	-85	587	-389	-121	-75	-28	15
Gegenfinanzierung Variante 1c + 2	1'399	969	-85	935	-377	-152	-150	-149	-153
Gegenfinanzierung Variante 1d + 2	1'399	969	-85	-515	-400	88	291	350	404
Gegenfinanzierung Variante 1e + 2	1'399	969	-85	-515	-414	72	274	331	385
¹ Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 0% p.a.									
² Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.									
³ Basis 2007, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.									
⁴ Basis 2005, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.									

Abschaffung der Stempelabgaben in einem rationalen Steuersystem

Selbst der in Abschnitt 14 beschriebene radikale Ansatz setzt noch vergleichsweise pragmatisch am bestehenden schweizerischen Steuersystem an. Löst man sich von diesen historisch gewachsenen Strukturen, lassen sich die Stempelabgaben bzw. deren Abschaffung auch im Kontext eines rationalen Steuersystems diskutieren. In Abschnitt 15 wird aufgezeigt, dass in einem solchen rationalen Steuersystem sämtliche Stempelabgaben vollständig abgeschafft sind. Zugleich wird erläutert, welche sonstigen Änderungen sich im Steuersystem bei der Besteuerung der Steuergüter Einkommen, Vermögen, Vermögenstransaktionen und allgemeiner Verbrauch aufdrängen.

Hintergrundinformationen

Die Studie wird durch zwei Anhänge ergänzt. Vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion um eine Finanztransaktionssteuer geht Anhang 1 der Frage nach, ob von einer solchen Steuer im Allgemeinen oder von der bisherigen schweizerischen Umsatzabgabe im Speziellen tatsächlich die positiven Effekte ausgehen, welche die Befürworter mit einer Tobinsteuer auf Wertschriften- oder Devisentransaktionen verbinden. Die Analyse kommt zu einer negativen Antwort, weshalb einer Abschaffung der Umsatzabgabe von dieser Seite her nichts im Wege steht.

Anhang 2 liefert in systematischer Form den Hintergrund für die Beurteilung der in Abschnitt 12 evaluierten einnahmeseitigen Gegenfinanzierungsmassnahmen unter dem Standort- und Effizienzziel.

Résumé

Situation de départ et mandat

Le 16 décembre 2009, le Conseil fédéral a adopté le rapport «Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière». L'analyse des possibilités de financement d'une abolition des droits de timbre échelonnée sur une longue période compte parmi les mesures destinées à mettre en œuvre ces axes stratégiques. Par ailleurs, plusieurs interventions parlementaires, qui n'ont pas encore été transmises, demandent l'abolition graduelle des droits de timbre. Compte tenu de cette situation (décrite plus en détail au chapitre 1), un groupe de travail a été mis sur pied. Son mandat (v. chapitre 2) est d'analyser comment les droits de timbre pourraient être supprimés ou révisés graduellement. Les points essentiels à observer en l'occurrence sont la nuisibilité à différents degrés de chacun des droits de timbre aux objectifs d'efficacité et de compétitivité de la place économique et le contre-financement. Le groupe de travail s'est acquitté du mandat qui lui a été confié en livrant la présente étude.

Du point de vue de l'*efficacité*, l'étude tient compte des principes suivants:

- Les frais d'exécution de l'impôt doivent rester bas. Cela vaut tant pour les coûts de perception, à la charge du fisc, que pour les coûts d'acquiescement, à la charge du contribuable.
- Sur les marchés qui ne connaissent pas d'influences externes, le système fiscal devrait entraver le moins possible les incitations et éviter autant que faire se peut d'influencer les décisions entrepreneuriales des sujets économiques. Ainsi, la charge supplémentaire de l'imposition demeure faible, si bien qu'un niveau de bien-être élevé reste garanti.
- En revanche, si des influences externes apparaissent, elles peuvent être internationalisées au moyen d'un impôt d'incitation. Ces impôts d'incitation contribuent eux aussi au bien-être.

Pour viser l'*objectif de compétitivité de la place économique*, l'imposition des bases fiscales mobiles doit être attrayante. L'attrait de la place économique est d'autant plus élevé plus une collectivité territoriale est en mesure, par rapport à d'autres collectivités territoriales concurrentes, d'attirer des facteurs de production mobiles et de faire face à leur exode. L'objectif de compétitivité tend donc à faire s'implanter de nouvelles entreprises ou d'autres sujets fiscaux, ou à attirer des secteurs d'activité qui ne sont pas dépendants de leur emplacement géographique.

Directement liées à l'objectif de compétitivité de la place économique, les conditions-cadres dans le contexte international sont présentées au chapitre 3 du point de vue de la compétitivité internationale de la place financière suisse.

Fiskalische Bedeutung der Stempelabgaben

Le chapitre 4 est consacré à l'importance des droits de timbre sur le plan fiscal. Depuis 2002, les recettes des droits de timbre sont plutôt stables et s'élèvent à un montant qui varie entre 2,6 et 3 milliards de francs. Entre 2002 et 2010, en moyenne, 57 % des recettes sont provenues des droits de timbre de négociation, 23 % des droits de timbre sur les primes d'assurance et 20 % des droits de timbre d'émission. Les différents segments n'ont pas connu le même développement. Le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine a affiché une hausse continue parallèle à la croissance du PIB, alors que le droit sur les primes d'assurance de personnes a eu tendance à reculer fortement. Les recettes des autres droits de timbre se sont situées plus ou moins dans la moyenne, sans indiquer de tendance claire.

Les différents droits de timbre et segments

Les chapitres qui suivent analysent les différents droits de timbre: le droit de timbre d'émission sur le capital propre (chapitre 5), le droit de timbre d'émission sur le capital étranger (chapitre

6), le droit de timbre de négociation (chapitre 7), le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine (chapitre 8) et le droit de timbre sur les primes d'assurance de personnes (chapitre 9). L'analyse suit le schéma suivant:

- (1) Présentation du droit en vigueur (chapitres 5.1, 6.1, 7.1, 8.1 et 9.1),
- (2) Comparaison du droit sur le plan international (chapitres 5.2, 6.2, 7.2, 8.2 et 9.2),
- (3) Evaluation du droit de timbre sur la base des objectifs d'efficience et de compétitivité de la place économique (chapitres 5.3, 6.3 et 9.4).

S'agissant des deux droits plus importants, le droit de timbre de négociation et le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine, l'étude évalue séparément leurs différents segments du point de vue des objectifs d'efficience et de compétitivité de la place économique (chapitres 7.4 et 8.4). Ce procédé se justifie, d'une part, en raison de l'hétérogénéité qui s'observe au sein même de ces différents droits de timbre et, d'autre part, vu l'ordre de priorité qu'il faut déterminer pour l'abolition graduelle des droits de timbre.

Les droits de timbre ne correspondent pas à une imposition selon la capacité économique satisfaisant au critère de généralité. En raison de lacunes dans les impôts généraux importants, la TVA et l'impôt sur le revenu, il est cependant possible dans un système fiscal adéquat d'attribuer une fonction précise à des droits de timbre. Ainsi, sous une forme pragmatique, les droits de timbre contribuent alors à compenser entièrement ou en partie la sous-imposition qui existe dans le cadre de la TVA ou de l'impôt sur le revenu. C'est pourquoi l'analyse inclut aussi le traitement du commerce de titres et de la gestion de fortune dans le cadre du droit de timbre de négociation (chapitre 7.3) et les réglementations actuelles du droit régissant la TVA en ce qui concerne les primes d'assurance de choses et de patrimoine (chapitre 8.3). Le chapitre sur le droit de timbre sur les primes d'assurance de personnes traite en outre du thème de l'imposition des assurances sur la vie dans la législation sur l'impôt sur le revenu (chapitre 9.3).

Priorités pour l'abolition des droits de timbre sur la base des objectifs d'efficience et de compétitivité de la place économique

L'ordre de priorité (v. chapitre 10) donné aux droits de timbre ou à leurs segments selon leur nuisibilité aux objectifs d'efficience et de compétitivité de la place économique se fonde sur les analyses qui suivent. Cet ordre est aussi déterminant pour l'importance et l'échelonnement dans le temps des mesures, selon le tableau suivant:

Priorité	Mesures	Diminution des recettes, en millions de francs
1	Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre	243
	Passage au principe du lieu de situation du risque pour le droit de timbre sur les primes d'assurance	0
2	Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital étranger	net 217
	Abolition du droit de timbre de négociation sur les obligations nationales	69
	Abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance nationales de choses et de patrimoine dans le domaine de la sphère de production	248
3.1	Abolition du droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs nationaux	153
3.2	Abolition du droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs étrangers	10
3.3	Abolition du droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs nationaux	714
3.4	Abolition du droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs étrangers	471

Par ailleurs, il est recommandé de renoncer à l'abolition du droit de timbre sur les assurances sur la vie (diminution potentielle des recettes: 40 millions de francs) tant que demeure la sous-imposition des assurances de capitaux susceptibles de rachat (v. chapitre 9.3) dans le cadre de l'impôt sur le revenu. En outre, il convient également de maintenir le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine tant qu'il touche à la sphère de consommation (diminution potentielle des recettes: 371 millions de francs). Le droit de timbre tient lieu de compensation pour l'imposition manquante de ces prestations dans le cadre de la TVA (v. chapitre 8.4.2).

Marge de manœuvre sur le plan financier

Le chapitre 11 montre quelle est la marge de manœuvre dans le cadre du plan financier. Des projections supplémentaires des recettes et des dépenses complètent le plan financier par-delà l'horizon 2016. Elles révèlent que durant les années couvertes par le plan financier, il n'y a pas de marge de manœuvre politico-financière sous forme d'excédents structurels notables qui pourrait être mise à profit pour l'abolition des droits de timbre. Vu la situation actuelle, un dégrèvement permanent des dépenses fédérales, même à moyen terme, par des économies supplémentaires d'environ 2,5 à 3 milliards de francs pour tous les droits de timbre ne semble pas réaliste. Si l'on soustrait à ce montant les recettes nettes du droit de timbre d'émission sur le capital étranger, qu'il a déjà été prévu d'abolir dans le cadre du projet «Too-big-to-fail», et les recettes des segments du droit de timbre sur les primes d'assurance qu'il est proposé de ne pas abolir, il reste 1,9 à 2,4 milliards de francs à économiser. Une telle entreprise ne peut pas être réalisée par des réductions dans le domaine propre de la Confédération, mais nécessite des réformes plus profondes dans le domaine des transferts. Si l'on y renonce, il est impératif de compenser du côté des recettes les pertes financières dues à l'abolition des droits de timbre.

Mesures au niveau des recettes pour compenser les pertes financières

Le chapitre 12 évalue différentes mesures proposées pour compenser les pertes financières dues à l'abolition des droits de timbres. Une distinction est faite entre les mesures d'ordre général (chapitre 12.2), les mesures particulières (chapitre 12.3) et les mesures à caractère d'impôt incitatif (chapitre 12.4).

Les mesures d'ordre général concernent les impôts généraux de la Confédération et prévoient une hausse de la TVA (chapitre 12.2.1) ou des impôts fédéraux directs des personnes physiques (chapitre 12.2.2) ou des personnes morales (chapitre 12.2.3). Etant donné que le revenu de la fortune, au sens d'une imposition du revenu escompté de la fortune, peut aussi être imposé au moyen d'un impôt sur la fortune, l'étude examine également l'introduction d'un impôt fédéral sur la fortune (chapitre 12.2.4). Vu que les cantons n'utilisent plus du tout leur compétence en matière d'imposition des descendants, elle se penche en outre sur l'introduction d'un impôt fédéral sur les successions et les donations (chapitre 12.2.5).

Les mesures particulières visent à combler les lacunes dans la législation sur la TVA et celle sur l'impôt sur le revenu. Sont évaluées concrètement la soumission à la TVA des primes d'assurance de choses et de patrimoine (chapitre 12.3.1) et la soumission à la TVA des prestations financières jusqu'alors exclues du champ de l'impôt, pour autant qu'elles soient réglées par des commissions ou des rémunérations similaires (chapitre 12.3.2). S'agissant de l'impôt sur le revenu, il en va de l'imposition correcte, conformément au système fiscal, du revenu provenant d'assurances sur la vie (chapitre 12.3.3) et de l'imposition des bénéfices en capital réalisés (chapitre 12.3.4).

Les mesures à caractère d'impôt incitatif incluent l'introduction d'une taxe sur le secteur financier (chapitre 12.4.1) et la réforme fiscale écologique (chapitre 12.4.2).

Tout comme pour l'évaluation des droits de timbre, les objectifs d'efficacité et de compétitivité de la place économique sont déterminants pour l'évaluation des différentes mesures visant à compenser par des recettes les pertes financières de l'abolition des droits de timbre (chapitre 12.5). Alors que les droits de timbre ne respectent pas le système de l'imposition selon la capacité économique, pour les mesures évaluées le respect du principe de la capacité économique est essentiel. Aussi, le principe de l'égalité de traitement au sens de l'équité fiscale horizontale est également pris en compte. Par ailleurs, l'étude analyse comment les mesures examinées se répercutent sur la répartition ou l'équité fiscale verticale.

Le tableau suivant évalue et compare les différents droits de timbre sur la base de leurs effets sur l'objectif de compétitivité de la place économique, sur l'objectif d'efficacité et sur le principe de l'égalité de traitement.

	Ordre de priorité pour l'abolition des droits de timbre	Objectif compétitivité	Objectif efficacité	Egalité de traitement
1	Droit de timbre d'émission			
1.1	Droit de timbre d'émission sur le capital propre	-3	-4	-2
1.2	Droit de timbre d'émission sur le capital étranger	-3	-1	-1
2	Droit de timbre de négociation			
2.1	Droit de timbre de négociation sur les obligations nationales	-3	-1	-2
2.2	Droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs nationaux	-1	-2	-2
2.3	Droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs étrangers	-1	-1	0
2.4	Droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs nationaux	-1	0	-3
2.5	Droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs étrangers	-1	+1	0
3	Droit de timbre sur les primes d'assurance			
3.1	Droit de timbre sur les contrats d'assurance internationaux dans le domaine de l'assurance de patrimoine	-3	-2	-1
3.2	Droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine suisses dans le domaine de la sphère de production	0	-3	-1
3.3	Droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine suisses dans le domaine de la sphère de consommation	0	+1	+1
3.4	Droit de timbre sur les assurances sur la vie	0	+1	+1
+2	Effet positif	-1	Effet légèrement négatif	
+1	Effet légèrement positif	-2	Effet négatif	
0	Pas d'effet significatif	-3	Effet très négatif	
		-4	Effet extrêmement négatif	

Le tableau suivant fait la même évaluation pour les autres mesures visant à compenser les pertes de recettes dues à l'abolition des droits de timbre, en précisant les effets de chaque mesure sur la répartition.

	Mesures de compensation des pertes financières	Objectif compétitivité	Objectif efficacité	Egalité de traitement	Effet de répartition
1	Mesures fiscales générales				
1.1	Hausse générale de la TVA	0/-1	-1	0/-1	Minime
1.2	Hausse générale de l'IFD pour les personnes physiques	-1	-2	-1	Répartition plus uniforme
1.3	Hausse générale de l'IFD pour les personnes morales	-3	-3	0	Incertain
1.4	Introduction d'un impôt fédéral sur la fortune	-1	-2	-1	Répartition plus uniforme
1.5	Introduction d'un impôt fédéral sur les successions et les donations	-1	-1	+2	Répartition bien plus uniforme
2	Mesures fiscales particulières				
2.1	Soumission à la TVA des primes d'assurance de choses et de patrimoine	+1	+2	+1	Incertain
2.2	Soumission à la TVA des commissions sur les prestations financières jusqu'alors exclues du champ de l'impôt	+1	0/+1	0	Incertain
2.3	Imposition des revenus des assurances sur la vie dans le cadre de l'impôt sur le revenu	0	+1	+1	Répartition légèrement plus uniforme
2.4	Imposition des bénéfices en capital dans la fortune privée dans le cadre de l'impôt sur le revenu	-1	0	0	Répartition bien plus uniforme
3	Mesures à caractère d'impôt incitatif				
3.1	Introduction d'une taxe sur le secteur financier	-3	-1/0	0	Incertain
3.2	Réforme fiscale écologique	0/-1	+2	0	Minime, légèrement régressif
+2	Effet positif	-1	Effet légèrement négatif		
+1	Effet légèrement positif	-2	Effet négatif		
0	Pas d'effet significatif	-3	Effet très négatif		
		-4	Effet extrêmement négatif		

Compensation grâce à l'effet de croissance ?

Le chapitre 13 traite de la question de savoir dans quelle mesure l'effet de croissance généré par la réforme peut contribuer à compenser les pertes, indépendamment des mesures au ni-

veau des dépenses ou des recettes. BAK Basel Economics a présenté une étude à ce sujet (v. chapitre 13.1). Selon celle-ci, l'abolition des droits de timbre entraînerait une hausse de 1,2 % du niveau du PIB suisse en moyenne sur le long terme à prix constants. L'augmentation des déficits publics qu'entraînent les pertes fiscales durant les premières périodes serait compensée la neuvième année déjà après l'abolition des droits de timbre. La réforme se financerait donc entièrement d'elle-même. Elle provoquerait toutefois une redistribution à l'intérieur du secteur de l'Etat: les cantons, les communes et les assurances sociales en profiteraient nettement, alors que la Confédération devrait compter avec des diminutions de recettes d'environ 1 milliard de francs sur le long terme.

Il y a toutefois lieu de remettre en question les effets étonnamment avantageux pour l'économie que l'étude BAK mentionne (chapitre 13.2). Les critiques de l'étude visent l'effet de la courbe de Laffer, la rapidité des processus d'adaptation et la question du contre-financement dont elle fait état.

Effet de la courbe de Laffer: Le résultat de l'étude BAK implique l'existence d'un effet illustré par la courbe de Laffer. Selon ce principe, l'abolition des droits de timbre serait plus que compensée par l'augmentation des recettes d'autres impôts. Dans le cas présent, un tel effet serait lié le plus probablement à la compétitivité de la place économique. L'amélioration de l'attrait de la place économique suite à l'abolition des droits de timbre n'est toutefois pas illustrée dans le modèle sur lequel se fonde l'étude. L'argument de la compétitivité de la place économique n'explique donc pas l'effet de la courbe de Laffer que mentionne l'étude. De plus, d'autres explications éventuelles de cet effet ne sont pas vraisemblables dans le cas présent. Ainsi, les effets avantageux pour l'économie avancés dans l'étude ne sont pas plausibles.

Rapidité des processus d'adaptation: L'étude BAK affirme que la moitié de l'effet de croissance total serait atteint après trois ans déjà. Cette évolution rapide des processus d'adaptation contribue considérablement à évaluer de façon étonnamment optimiste les répercussions de l'abolition des droits de timbre. Les processus d'adaptation sont toutefois trop rapides par rapport aux modèles de croissance typiques, si bien que les répercussions semblent être surestimées.

Contre-financement: Il est très difficile de mettre en œuvre l'abolition de tous les droits de timbre d'une seule traite par le biais d'un financement par la dette publique s'il faut respecter le frein à l'endettement. La Confédération doit aussi faire face à une impasse financière structurelle d'environ 1 milliard de franc sur le long terme. Les pertes à court et à moyen termes seraient alors nettement plus élevées.

Deux propositions pour l'abolition graduelle des droits de timbre

Le propos essentiel de l'étude se trouve au chapitre 14. Deux solutions y sont proposées pour échelonner dans le temps les différentes étapes de l'abolition des droits de timbre et compenser les pertes financières qui en résultent par des mesures visant les recettes. Le groupe de travail estime qu'il est de son devoir de débloquent la situation d'impasse financière que crée l'abolition des droits de timbre par une proposition permettant de compenser grandement les pertes de recettes qui en résultent. Il appartient ensuite aux décideurs politiques de reprendre cette proposition, de prévoir une hausse d'impôt dans un autre domaine ou de remplacer la proposition du groupe de travail par des restrictions touchant les dépenses conformes au frein à l'endettement.

Il y a deux possibilités de compenser les pertes financières par des recettes. La première serait d'échelonner l'abolition des droits de timbre sur une très longue période, pour que la compensation financière puisse s'effectuer modérément. C'est la solution graduelle. La seconde serait d'abolir les droits de timbre plus rapidement. La nécessité de compensation financière pèserait alors plus lourd dans la balance et présupposerait une décision politique en connaissance de cause pour réformer le système fiscal fédéral. C'est la solution radicale.

Solution graduelle

Le tableau ci-dessous présente les cinq étapes et l'échelonnement dans le temps de l'abolition graduelle des droits de timbre.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Marge de manoeuvre (+) / nécessité de corrections (-) selon frein à l'endettement avant les réformes fiscales	1'399	969	-85	76	30	236	243	250	258
Réforme selon solution à la problématique du «Too-big-to-fail», entrée en vigueur le 01.01.2012, évtl. le 01.01.2013 1^{re} étape de l'abolition des droits de timbre Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital étranger (priorité 2), diminution des recettes de 217 millions de francs		p.m.	p.m.						
2^e étape de l'abolition des droits de timbre , entrée en vigueur le 01.01.2013 Passage au principe du lieu de situation du risque pour le droit de timbre sur les primes d'assurances (priorité 1) Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre (priorité 1) ¹				0	0	0	0	0	0
3^e étape de l'abolition des droits de timbre , entrée en vigueur le 01.01.2016 Abolition du droit de timbre de négociation sur les obligations nationales (priorité 2) ¹ Abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine dans le domaine de la sphère de production (priorité 2) ²				-243	-243	-243	-243	-243	-243
4^e étape de l'abolition des droits de timbre , entrée en vigueur le 01.01.2017 Abolition du droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs nationaux (priorité 3.1) ¹ Abolition du droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs étrangers (priorité 3.2) ¹							-153	-153	-153
5^e étape de l'abolition des droits de timbre , entrée en vigueur le 01.01.2018 Abolition du droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs nationaux (priorité 3.3) ¹ Abolition du droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs étrangers (priorité 3.4) ¹								-714	-714
Compensation financière au niveau des recettes 1: Poursuite du relèvement temporaire de la TVA en vertu de l'art. 196, ch. 14, Cst. avec suppression de l'affectation obligatoire en faveur de l'AI ² , entrée en vigueur le 01.01.2018 Compensation financière au niveau des recettes 2: Soumission à la TVA de toutes les commissions sur les prestations financières ³ , entrée en vigueur le 01.01.2017								1'061	1'383
Marge de manoeuvre (+) / nécessité de corrections (-) selon frein à l'endettement après les réformes fiscales et sans la réforme de l'imposition des entreprises III	1'399	969	-85	-167	-213	-372	-441	-538	-214
¹ Base 2010, croissance supposée des recettes fiscales: 0 % p.a. ² Base 2010, croissance supposée des recettes fiscales: 3 % p.a.	³ Base 2005, croissance supposée des recettes fiscales: 3 % p.a.								

La réforme débute avec la solution à la problématique du «Too-big-to-fail», qui prévoit, entre autres, l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital étranger et devrait entrer en vigueur probablement en 2012, ou éventuellement en 2013. Cette première étape est déjà prise en compte dans le plan financier, si bien qu'elle ne nécessite plus de contre-financement. Les étapes qui suivent sont déterminées par ordre de priorité selon le degré de nuisibilité de chaque droit. Le passage, sans conséquence au niveau des revenus, au principe du lieu de situation du risque pour les droits de timbre sur les primes d'assurance et l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre constituent la deuxième étape. Ces deux mesures de première priorité sont prévues pour 2014. L'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre est déjà prévue dans la réforme de l'imposition des entreprises III. L'échéancier de cette réforme n'est pas encore établi définitivement. Si elle entre en vigueur à la date prévue, il est possible que le droit de timbre d'émission sur le capital propre soit aboli plus tôt déjà, c'est-à-dire en 2013. La troisième étape doit avoir lieu en 2016. Elle englobe deux mesures de deuxième priorité, qui sont l'abolition du droit de timbre de négociation sur les obligations nationales comme mesure supplémentaire visant à renforcer le marché suisse des capitaux et la suppression de la taxe occulte, basée sur le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patri-

moine dans le domaine de la sphère de production. Dans une quatrième étape, en 2017, le droit de timbre de négociation sur les titres nationaux sera aboli, puis, au cours de la sixième étape en 2018, celui sur les titres étrangers.

Les mesures de contre-financement prévoient de soumettre à partir de 2017 toutes les commissions sur les prestations financières à la TVA. Cette solution profite de la lacune qui apparaît dans le système de la TVA et de ses impôts complémentaires avec l'abolition du droit de timbre de négociation sur les titres. L'échéancier pour cette mesure concorde donc avec celui de l'abolition du droit de timbre de négociation sur les titres. La poursuite du relèvement temporaire de la TVA en vertu de l'art. 196, ch. 14, Cst. constitue une autre mesure, dans le cadre de laquelle, toutefois, l'affectation obligatoire à l'AI est supprimée. Avec cette mesure, on fait grâce à l'économie des frais que l'adaptation des taux lui occasionne. Malgré ces deux mesures de compensation, il reste nécessaire de procéder à des corrections, qui devraient être effectuées sur les dépenses. Les corrections nécessaires selon le frein à l'endettement augmentent continuellement durant la deuxième étape, de 2014 à 2018, de 167 millions à 532 millions de francs, avant de diminuer à 214 millions de francs en 2019 en raison de l'afflux de l'entier des recettes supplémentaires de la TVA.

Solution radicale

Le tableau suivant montre les différentes étapes de l'abolition des droits de timbre dans le cas de la solution radicale, qui prévoit seulement trois étapes jusqu'à 2015.

La première étape est identique à celle de la solution graduelle. La deuxième étape a lieu en 2014 et englobe les mesures des priorités 1 et 2. Elle prévoit le passage au principe du lieu de situation du risque pour les droits de timbre sur les primes d'assurance (priorité 1) et l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre (priorité 1), du droit de timbre de négociation sur les obligations nationales (priorité 2) et du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine dans le domaine de la sphère de production (priorité 2). En 2015 a lieu la troisième étape, qui prévoit l'abolition totale du droit de timbre de négociation.

La soumission à la TVA de toutes les commissions sur les prestations financières, qui s'effectue parallèlement à l'abolition du droit de timbre de négociation, permet de compenser une petite partie des pertes financières. Toutefois, la majeure partie des pertes doit être compensée à l'aide d'une mesure fiscale d'une grande ampleur, c'est-à-dire une mesure fiscale qui produise des recettes de plus d'un milliard de franc. Si, en plus de l'objectif de compétitivité de la place économique, des aspects relatifs à l'efficacité prévalent, le choix de la mesure doit se porter soit sur la taxe CO₂ pour les carburants, soit sur un relèvement de la TVA. Si, pour relever l'impôt, le même groupe de personnes est mis à contribution que celui qui profite directement de l'abolition du droit de timbre de négociation, ou si des points de vue relatifs à la répartition ou la redistribution de l'impôt jouent un plus grand rôle, l'introduction d'un impôt fédéral sur les successions et les donations avec une part cantonale en remplacement de l'impôt cantonal actuel sur les successions et les donations, l'introduction d'un impôt fédéral sur la fortune ou la hausse de l'impôt fédéral direct des personnes physiques sont remises en question. Cette hausse de l'impôt entrerait en vigueur en 2014; une compensation au niveau des dépenses serait alors inutile.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Marge de manoeuvre (+) / nécessité de corrections (-) selon frein à l'endettement avant les réformes fiscales	1'399	969	-85	76	30	236	243	250	258
Réforme selon solution à la problématique du « Too-big-to-fail », entrée en vigueur le 01.01.2012, évtl. le 01.01.2013 1^{re} étape de l'abolition des droits de timbre Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital étranger (priorité 2), diminution des recettes de 217 millions de francs		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
2^e étape de l'abolition des droits de timbre , entrée en vigueur le 01.01.2014 Passage au principe du lieu de situation du risque pour le droit de timbre sur les primes d'assurance (priorité 1) Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre (priorité 1) ¹ Abolition du droit de timbre de négociation sur les obligations nationales (priorité 2) ¹ Abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine dans le domaine de la sphère de production (priorité 2) ²				0 -243 -69 -279	0 -243 -69 -287	0 -243 -69 -296	0 -243 -69 -305	0 -243 -69 -314	0 -243 -69 -324
3^e étape de l'abolition des droits de timbre , entrée en vigueur le 01.01.2015 Abolition du droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs nationaux (priorité 3.1) ¹ Abolition du droit de timbre de négociation sur d'autres titres nationaux pour les investisseurs étrangers (priorité 3.2) ¹ Abolition du droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs nationaux (priorité 3.3) ¹ Abolition du droit de timbre de négociation sur des titres étrangers pour les investisseurs étrangers (priorité 3.4) ¹					-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471
Compensation financière au niveau des recettes 1, variante a: Introduction d'une taxe CO ₂ sur les carburants (30 ct./l.), entrée en vigueur le 01.01.2014 Compensation financière au niveau des recettes 1, variante b: Relèvement linéaire de la TVA de 0,4 point de pourcentage ³ , entrée en vigueur le 01.01.2014 Compensation financière au niveau des recettes 1, variante c: Introduction d'un impôt fédéral sur les successions et les donations (taux 8 % / 20 % / 40 % / 50 %, franchise 500 000 / 50 000 / 10 000 / 0; après déduction de la part cantonale de 35 % (2018: 781 millions de francs), entrée en vigueur le 01.01.2014 Compensation financière au niveau des recettes 1, variante d: Introduction d'un impôt fédéral sur la fortune avec un taux de 0,17 % et une franchise de 100 000 francs; après déduction de la part cantonale de 17 % (2018: 425 millions de francs) ³ , entrée en vigueur le 01.01.2014 Compensation financière au niveau des recettes 1, variante e: Hausse proportionnelle de l'impôt fédéral direct des personnes physiques de 20 %, après déduction de la part cantonale de 17 % (2018: 426 millions de francs) ² , entrée en vigueur le 01.01.2014				1'350 1'103 1'450	1'350 1'437 1'450	1'350 1'481 1'450	1'350 1'525 1'450	1'350 1'571 1'450	1'350 1'618 1'450
Compensation financière au niveau des recettes 2 (variantes a,b,c,d,e): Soumission à la TVA de toutes les commissions sur les prestations financières ⁴ , entrée en vigueur le 01.01.2015					91	118	122	125	123
Marge de manoeuvre (+) / nécessité de corrections (-) selon frein à l'endettement après les réformes fiscales et sans la réforme de l'imposition des entreprises III Compensation financière variante 1a + 2 Compensation financière variante 1b + 2 Compensation financière variante 1c + 2 Compensation financière variante 1d + 2 Compensation financière variante 1e + 2	1'399 1'399 1'399 1'399 1'399	969 969 969 969 969	-85 -85 -85 -85 -85	835 587 935 -515 -515	-477 -389 -377 -400 -414	-252 -121 -152 88 72	-250 -75 -150 291 274	-249 -28 -149 350 331	-253 15 -153 404 385
¹ Base 2010, croissance supposée des recettes fiscales: 0 % p.a. ² Base 2010, croissance supposée des recettes fiscales: 3 % p.a.	³ Base 2007, croissance supposée des recettes fiscales: 3 % p.a. ⁴ Base 2005, croissance supposée des recettes fiscales: 3 % p.a.								

Abolition des droits de timbre dans un système fiscal rationnel

Même la solution radicale présentée au chapitre 14 reste assez proche, pragmatiquement, du système fiscal suisse actuel. Si on s'éloigne de ces structures qui se sont développées historiquement, les droits de timbre, respectivement leur abolition, peuvent être remis en question, même dans le cadre d'un système fiscal rationnel. Le chapitre 15 montre que dans un tel système fiscal rationnel, tous les droits de timbre sont entièrement abolis. Par ailleurs, on y expli-

que quelles autres modifications sont nécessaires à l'intérieur du système fiscal en matière d'imposition des objets fiscaux revenu, fortune, transactions de fortune et consommation générale.

Informations générales

Deux annexes complètent l'étude. Vu les discussions qui ont lieu sur le plan international au sujet d'un impôt sur les transactions financières, l'annexe 1 étudie la question de savoir si les effets positifs que les partisans de l'impôt lient à une taxe Tobin sur les transactions de titres ou de devises proviennent effectivement de cet impôt en général ou de l'actuel droit de timbre de négociation suisse en particulier. L'analyse conclut à une réponse négative; c'est pourquoi rien, de ce point de vue-là, ne s'oppose à l'abolition du droit de timbre de négociation.

L'annexe 2 décrit sous forme systématique la situation sur laquelle se fonde l'évaluation des mesures de compensation financière au moyen de recettes présentée au chapitre 12 du point de vue des objectifs d'efficience et de compétitivité de la place économique.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Auftrag der Arbeitsgruppe	3
3	Rahmenbedingungen im internationalen Umfeld	4
4	Fiskalische Bedeutung der Stempelabgaben	5
4.1	Emissionsabgabe auf Eigenkapital	5
4.2	Emissionsabgabe auf Fremdkapital	6
4.3	Umsatzabgabe	8
4.4	Versicherungsabgabe	10
5	Emissionsabgabe auf Eigenkapital	12
5.1	Geltendes Recht	12
5.2	Internationaler Rechtsvergleich	12
5.3	Beurteilung im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel	13
5.3.1	Standortziel	13
5.3.2	Effizienzziel	13
6	Emissionsabgabe auf Fremdkapital	16
6.1	Geltendes Recht	16
6.2	Internationaler Rechtsvergleich	16
6.3	Beurteilung im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel	16
6.3.1	Standortziel	16
6.3.2	Effizienzziel	17
7	Umsatzabgabe	19
7.1	Geltendes Recht	19
7.1.1	Wertschriftenhandel im Stempelabgaberecht	19
7.1.1.1	Gegenstand der Abgabe (Art. 13 Abs. 1 und 2 StG)	19
7.1.1.2	Abgabebefreiung	19
7.1.1.2.1	<i>Von der Umsatzabgabe befreite Transaktionen (Art. 14 StG)</i>	19
7.1.1.2.2	<i>Von der Umsatzabgabe befreite Anleger (Art. 17a StG)</i>	20
7.1.1.2.3	<i>Von der Umsatzabgabe befreite Vertragsparteien bei Geschäften mit ausländischen Banken und Börsenagenten (Art. 19 StG)</i>	21
7.1.1.3	Abgabeschuldner (Art. 17 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 3 StG)	21
7.1.1.4	Abgabesätze und Berechnungsgrundlage (Art. 16 StG)	22
7.1.1.5	Erhebung der Abgabe (Art. 17 StG)	22
7.2	Internationaler Rechtsvergleich	24
7.3	Wertschriftenhandel und Vermögensverwaltung im Mehrwertsteuerrecht	25
7.4	Beurteilung der einzelnen Segmente im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel	26
8	Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen	30
8.1	Sachversicherungen im Stempelabgaberecht	30
8.1.1	Gegenstand der Abgabe (Art. 21 StG)	30
8.1.2	Inländischer Bestand	30
8.1.3	Ausnahmen (Art. 22 StG)	30
8.1.4	Abgabesatz (Art. 24 StG)	30
8.1.5	Abgabepflicht (Art. 25 StG)	30
8.2	Internationaler Rechtsvergleich	31
8.2.1	Insurance Premium Tax (IPT)	31

8.2.2	Unterschiedliche Besteuerungssysteme	31
8.2.3	Internationale Versicherungsverhältnisse	31
8.2.4	Standortnachteil	33
8.3	Sach- und Vermögensversicherungen im Mehrwertsteuerrecht	33
8.4	Segmentierung und Beurteilung der einzelnen Segmente im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel	33
8.4.1	Übergang zum Risikobeleghenheitsprinzip bei internationalen Versicherungsverhältnissen	34
8.4.2	Abschaffung der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre	35
9	Abgabe auf Personenversicherungen	38
9.1	Geltendes Recht	38
9.1.1	Einführung	38
9.1.2	Gegenstand der Abgabe	38
9.1.3	Ausnahmen (Art. 22 StG)	38
9.1.4	Lebensversicherungen im Stempelabgaberecht	38
9.2	Internationaler Rechtsvergleich	40
9.3	Lebensversicherungen im Einkommensteuerrecht (Säule 3b)	41
9.3.1.1	Steuerliche Behandlung der Einzahlungen	41
9.3.1.2	Steuerliche Behandlung während der Laufzeit	41
9.3.1.3	Steuerliche Behandlung der Auszahlung	41
9.3.1.3.1	<i>Auszahlung von rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen</i>	41
9.3.1.3.2	<i>Auszahlung von nicht rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen (Art. 23 Bst. b DBG in Verbindung mit Art. 38 DBG)</i>	42
9.3.1.3.3	<i>Auszahlung von Leibrenten mit Rückgewähr und ohne Rückgewähr (Art. 22 Abs. 3 DBG)</i>	42
9.3.1.3.4	<i>Auszahlung von nicht Kapital bildenden Rentenversicherungen (Art. 23 Bst. b)</i>	44
9.4	Beurteilung im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel	44
9.4.1	Standortziel	44
9.4.2	Effizienzziel	44
9.4.3	Fazit	45
9.4.4	Abweichende Auffassung des Schweizerischen Versicherungsverbandes	46
10	Rangordnung der Stempelabgaben nach ihrer Schädlichkeit	48
11	Handlungsspielraum im Rahmen des Finanzplans	49
12	Einnahmenseitige Instrumente zur Gegenfinanzierung der Abschaffung der Stempelabgaben	51
12.1	Auswahl- und Evaluationskriterien	51
12.1.1	Auswahlkriterien und ausgewählte Massnahmen	51
12.1.2	Evaluationskriterien	51
12.2	Allgemeine steuerliche Massnahmen	51
12.2.1	Allgemeine Erhöhung der MWST	51
12.2.1.1	Massnahme und Einnahmenpotenzial	51
12.2.1.2	Verfassungskonformität	52
12.2.1.3	Beurteilung	52
12.2.1.3.1	<i>Standortziel</i>	52
12.2.1.3.2	<i>Effizienzziel</i>	53
12.2.1.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	59
12.2.1.3.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	59
12.2.2	Allgemeine Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen	60
12.2.2.1	Einnahmenpotenzial	60
12.2.2.2	Verfassungskonformität	60
12.2.2.3	Beurteilung	60
12.2.2.3.1	<i>Standortziel</i>	60
12.2.2.3.2	<i>Effizienzziel</i>	61
12.2.2.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	61

12.2.2.3.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	61
12.2.3	Allgemeine Erhöhung der direkten Bundessteuer für juristische Personen	62
12.2.3.1	Einnahmepotenzial	62
12.2.3.2	Verfassungskonformität	62
12.2.3.3	Beurteilung	62
12.2.3.3.1	<i>Standortziel</i>	62
12.2.3.3.2	<i>Effizienzziel</i>	63
12.2.3.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	65
12.2.3.3.4	<i>Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung</i>	65
12.2.4	Einführung einer Bundes-Vermögensteuer	66
12.2.4.1	Einnahmepotenzial	66
12.2.4.2	Verfassungskonformität	66
12.2.4.3	Beurteilung	66
12.2.4.3.1	<i>Standortziel</i>	66
12.2.4.3.2	<i>Effizienzziel</i>	67
12.2.4.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	68
12.2.4.3.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	68
12.2.5	Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer	68
12.2.5.1	Einnahmepotenzial	68
12.2.5.2	Verfassungskonformität	70
12.2.5.3	Beurteilung	70
12.2.5.3.1	<i>Vererbungsmotive</i>	70
12.2.5.3.2	<i>Standortziel</i>	71
12.2.5.3.3	<i>Effizienzziel</i>	72
12.2.5.3.4	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	73
12.2.5.3.5	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	73
12.3	Besondere steuerliche Massnahmen	73
12.3.1	Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen unter die MWST	73
12.3.1.1	Massnahme und Einnahmepotenzial	73
12.3.1.2	Verfassungskonformität	77
12.3.1.3	Beurteilung	77
12.3.1.3.1	<i>Standortziel</i>	77
12.3.1.3.2	<i>Effizienzziel</i>	77
12.3.1.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	78
12.3.1.3.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	78
12.3.2	Unterstellung bisher ausgenommener Finanzdienstleistungskommissionen unter die MWST	78
12.3.2.1	Massnahme und Einnahmepotenzial	78
12.3.2.2	Verfassungskonformität	80
12.3.2.3	Beurteilung	81
12.3.2.3.1	<i>Standortziel</i>	81
12.3.2.3.2	<i>Effizienzziel</i>	81
12.3.2.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	81
12.3.2.3.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	81
12.3.3	Besteuerung der Erträge aus Lebensversicherungen im Rahmen der Einkommensteuer	82
12.3.3.1	Verfassungskonformität	85
12.3.3.2	Beurteilung	85
12.3.3.2.1	<i>Standortziel</i>	85
12.3.3.2.2	<i>Effizienzziel</i>	85
12.3.3.2.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	85
12.3.3.2.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	85
12.3.4	Besteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen im Rahmen der Einkommensteuer	85
12.3.4.1	Ausgestaltungsmöglichkeiten und Einnahmepotenzial	85
12.3.4.2	Verfassungskonformität	86
12.3.4.3	Beurteilung	86
12.3.4.3.1	<i>Standortziel</i>	86
12.3.4.3.2	<i>Effizienzziel</i>	86
12.3.4.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	87
12.3.4.3.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	87
12.4	Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter	87

12.4.1	Finanzsektorsteuer	87
12.4.1.1	Ausgestaltungsmöglichkeiten	87
12.4.1.2	Verfassungskonformität	88
12.4.1.3	Einnahmenpotenzial	89
12.4.1.4	Beurteilung	90
12.4.2	Ökologische Steuerreform	90
12.4.2.1	Einnahmenpotenzial	90
12.4.2.2	Verfassungskonformität	92
12.4.2.3	Beurteilung	92
12.4.2.3.1	<i>Standortziel</i>	92
12.4.2.3.2	<i>Effizienzziel</i>	92
12.4.2.3.3	<i>Gleichbehandlungsgebot</i>	93
12.4.2.3.4	<i>Auswirkungen auf die Verteilung</i>	93
12.5	Fazit	93
13	Wachstumsseitige Teilfinanzierung	96
13.1	BAK-Studie zur Abschaffung der Stempelabgaben	96
13.2	Kritik an der BAK-Studie	96
13.2.1	Lafferkurveneffekt?	96
13.2.2	Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse	97
13.2.3	Gegenfinanzierung	98
13.2.4	Fazit	98
14	Abschaffungsschritte, zeitliche Staffelung und Gegenfinanzierung	99
15	Abschaffung der Stempelabgaben in einem rationalen Steuersystem	102
15.1	Zur Konstruktion eines rationalen Steuersystems	102
15.2	Elemente eines rationalen Steuersystems	103
15.3	Die Struktur des gegenwärtigen schweizerischen Steuersystems	104
15.4	Änderungen bei einem Übergang vom historisch gewachsenen zu einem rationalen Steuersystem	107
15.4.1	Ist-Besteuerung des Einkommens aus Vermögen	107
15.4.2	Soll-Besteuerung des Einkommens aus Vermögen	108
15.4.3	Besteuerung des allgemeinen Verbrauchs	109
ANHANG 1:	Ist die Umsatzabgabe eine Tobin-Steuer?	110
	Die These negativer externer Effekte des Wertschriftenhandels	110
	Argumente gegen eine Wertschriftentransaktionssteuer	111
	Intertemporale Konsumglättung und Risikoprämie	114
	Kapitalkosten	114
	Die Volatilität der Wertschriftennotierungen	116
	Hat das Transaktionsvolumen einen Wert?	119
	Verzerrungen zwischen verschiedenen Anlageinstrumenten und Investoren	120
	Die Wertschriftentransaktionssteuern im internationalen Steuerwettbewerb	120
	Schlussfolgerung	121
ANHANG 2:	Wirkungen der Besteuerung	122
	Der Unterschied zwischen Einkommen- und Konsumbesteuerung	123
	Besteuerung einzelner Komponenten des Einkommens	123

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Eigenkapital	6
Abbildung 2:	Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Fremdkapital	6
Abbildung 3:	Emissionsabgabe auf Fremdkapital nach Emittenten	7
Abbildung 4:	Anteile der Emittentenkategorien an den Einnahmen der Emissionsabgabe auf Fremdkapital	7
Abbildung 5:	Abgabe auf inländischen und ausländischen Wertpapieren	8
Abbildung 6:	Steuerbarer Anteil am Umsatz mit inländischen Wertschriften	9
Abbildung 7:	Steuerbarer Umsatz dividiert durch Wertschriftenbestände in Kundendepots der Banken	9
Abbildung 8:	Einnahmen aus der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen und nominales BIP	10
Abbildung 9:	Einnahmen aus der Lebensversicherungsabgabe und Kapitalmarktzins	11
Abbildung 10:	Wirkungen der Umsatzabgabe (aus nationaler Perspektive)	27
Abbildung 11:	Internationale Versicherungsverhältnisse	32
Abbildung 12:	Abgabepflichtige und nicht abgabepflichtige Lebensversicherungen	39
Abbildung 13:	Entstehung, Verteilung und Verwendung des Markteinkommens	122
Abbildung 14:	Verzerrungswirkungen einzelner Komponenten des Markteinkommens	124

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bruttoerträge der Stempelabgaben	5
Tabelle 2:	Steuereinnahmen aus der Umsatzabgabe nach Anlage- und Wertpapierkategorie, 2009	10
Tabelle 3:	Effekthändler-Kategorien	22
Tabelle 4:	Eigengeschäfte	23
Tabelle 5:	Vermittlungsgeschäfte	24
Tabelle 6:	Segmentierung aufgrund des Standort- und des Effizienzziels sowie des steuerpolitischen Handlungsbedarfs	34
Tabelle 7:	Segmentierung der inländischen Sach- und Vermögensversicherung	37
Tabelle 8:	Kapitalertragsanteil einer einmaleinlagenfinanzierten temporären Leibrente über 10 bzw. 20 Jahre in Abhängigkeit von der Vorsteuerrendite	43
Tabelle 9:	Jährlicher Nachsteuer-Renditevorteil einer Kapitalversicherung mit Einmaleinlage und Kapitalbezug gegenüber einer Zinsanlage	45
Tabelle 10:	Abschaffung der Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien	47
Tabelle 11:	Prioritäten in der Abschaffung der Stempelabgaben	48
Tabelle 12:	Aktuelle finanzpolitische Perspektiven	49
Tabelle 13:	Einnahmepotenzial einer Bundes-Vermögensteuer	66
Tabelle 14:	Total Erbschaften und Schenkungen: Steuereinnahmen in Abhängigkeit von den Steuersätzen und Freibeträgen	69
Tabelle 15:	Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus den Erbschafts- und Schenkungssteuern	70
Tabelle 16:	Vererbungsmotive	71

Tabelle 17:	Auswirkungen der Besteuerung der Sach- und Vermögensversicherungen auf verschiedene Versichertentypen, Versicherer, Anbieter der Ersatzbeschaffung und den Fiskus	75
Tabelle 18:	Fiskalische Auswirkungen der Besteuerung der Sach- und Vermögensversicherungen	77
Tabelle 19:	Kommissionserträge der Banken	79
Tabelle 20:	Wertschriftenbestände in Kundendepots der Banken	79
Tabelle 21:	Treuhandgeschäfte der Banken (Inland – Ausland)	79
Tabelle 22:	Fiskalische Auswirkungen der vollständigen Besteuerung des Kommissionsgeschäftes	80
Tabelle 23:	Besteuerung der Kapitalversicherungen im Status quo und im Reformvorschlag	84
Tabelle 24:	Besteuerung der Rentenversicherungen im Status quo und im Reformvorschlag	84
Tabelle 25:	Alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Finanzsektorsteuer	88
Tabelle 26:	Steuererhebungskompetenz nach Art der Abgabe	89
Tabelle 27:	Varianten der Bemessungsgrundlage einer Finanzsektorsteuer	90
Tabelle 28:	Vergleichende Beurteilung der potenziell abzuschaffenden Stempelabgaben	94
Tabelle 29:	Vergleichende Beurteilung alternativer einnahmeseitiger Gegenfinanzierungsmassnahmen	94
Tabelle 30:	Abschaffungsschritte: gradueller Ansatz	100
Tabelle 31:	Abschaffungsschritte: radikaler Ansatz	101
Tabelle 32:	Alternative Ansätze zur Konstruktion eines rationalen Steuersystems	102
Tabelle 33:	Begründungen für die einzelnen Elemente eines Abgabensystems	103
Tabelle 34:	Einnahmen im schweizerischen Steuersystem nach Steuerarten 2008	104
Tabelle 35:	Status quo der Besteuerung von Einkommen aus Vermögen	106
Tabelle 36:	Reform Variante 1: Ist-Besteuerung des Einkommens aus Vermögen	107
Tabelle 37:	Reform Variante 2: Soll-Ertragsbesteuerung des Einkommens aus Vermögen	109

1 Ausgangslage

Am 16. Dezember 2009 hat der BUNDESRAT (2009) den Bericht „Strategische Stossrichtung für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“ (Bericht in Beantwortung des Postulats Graber 09.3209) verabschiedet. Zu den Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Stossrichtungen gehört auch die Prüfung der Möglichkeiten zur Finanzierung einer über eine längere Zeitperiode gestaffelten Abschaffung der Stempelabgaben.

Zudem verlangen mehrere parlamentarische Vorstösse eine schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben:

- 09.4108 Motion Schweiger - Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen. Mit dieser Motion wird der Bundesrat beauftragt, die Stempelsteuer schrittweise abzuschaffen. In einem ersten, per 2011 wirksamen Schritt, sind die Emissionsabgaben auf Eigen- und Fremdkapitalpapieren und der Versicherungsstempel aufzuheben. In einem zweiten, per 2016 vorzunehmenden Schritt, ist die Umsatzabgabe abzuschaffen.
- 09.4270 Motion Kaufmann - Mehrbelastung des Finanzplatzes durch Abschaffung der Stempelabgaben kompensieren. Diese Motion verlangt einen stufenweisen Abbau aller Stempelabgaben bis 2017, beginnend ab 2012. Die Motion gibt konkret vor, in welchen Schritten die Abgabesätze bis zur integralen Abschaffung zu senken sind.
- 09.4314 Postulat Bischof - Abschaffung der Stempelabgaben: Prioritäts- und Zeitplan. Mit diesem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament einen Bericht mit Vorschlägen zu unterbreiten, wie die Stempelabgaben abgeschafft werden können. Die Abschaffung soll unter Berücksichtigung der Lage des Bundeshaushalts geprüft werden. Insbesondere soll der Bericht aber auch berücksichtigen, welche Stempelabgaben am schädlichsten für den Wettbewerb sind und daher am dringendsten abgeschafft werden sollten.
- 09.503 Parlamentarische Initiative - Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen. Die Forderungen dieser parlamentarischen Initiative decken sich inhaltlich mit jenen der Motion Schweiger. Die Unterschiede bestehen lediglich darin, dass in der parlamentarischen Initiative die konkreten Gesetzesbestimmungen genannt werden, welche ausser Kraft gesetzt werden sollen, und dass in der Begründung angeregt wird, die gesetzestechnischen Arbeiten zur Abschaffung von Versicherungsstempel und Emissionsabgabe mit den Arbeiten zur Unternehmenssteuerreform III zu verschmelzen.

Zu den Motionen Schweiger (09.4108) und Kaufmann (09.4270) sowie zum Postulat Bischof (09.4314) hat der Bundesrat bereits Stellung genommen. Der Bundesrat empfiehlt die Motionen Schweiger und Kaufmann aus folgenden Überlegungen zur Ablehnung:¹

- (1) Die Gegenfinanzierung einer Abschaffung der Stempelabgaben ist nicht geklärt.
- (2) Beim Versicherungsstempel steht nicht die integrale Abschaffung, sondern eine gezielte Reform im Vordergrund.
- (3) Der Bundesrat prüft, die Emissionsabgabe auf Eigenkapital im Rahmen der von ihm am 10. Dezember 2008 angekündigten nächsten Unternehmenssteuerreform abzuschaffen.

Hinzu kommt, dass die Abschaffung der Stempelabgaben auf die Finanzplatzstrategie des Bundes abzustimmen ist.

Der Ständerat ist an seiner Sitzung vom 17. März 2010 zur Motion Schweiger (09.4108) der Empfehlung des Bundesrates gefolgt und hat die Motion mit 24 Nein- und 10 Ja-Stimmen abgelehnt. Sie ist somit erledigt.

Hingegen empfiehlt der Bundesrat das Postulat Bischof (09.4314) zur Annahme. Der Bundesrat ist also bereit, dem Parlament einen Bericht zu unterbreiten, in dem die schrittweise Abschaf-

¹ Für Details vgl. die Stellungnahmen des Bundesrates auf die beiden Motionen.

fung der Stempelabgaben unter expliziter Berücksichtigung der Schädlichkeit der einzelnen Stempelabgaben und der Machbarkeit der Gegenfinanzierung vorgeschlagen wird.

In seiner Stellungnahme zu Handen der WAK-N vom 19. März 2010 empfahl das EFD, der parlamentarische Initiative 09.503 keine Folge zu geben. Dabei wird auch auf den in Beantwortung des Postulats Bischof (09.4314) in Aussicht gestellten Bericht hingewiesen. Am 23. November 2010 beschloss die WAK-N mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Initiative Folge zu geben. Am 4. April 2011 gab die WAK-S der Initiative mit 5:4 Stimmen bei 3 Enthaltungen ebenfalls Folge. Damit ist das Vorprüfungsverfahren abgeschlossen, und das Geschäft geht an die WAK-N zwecks Ausarbeitung des Erlassentwurfs und des erläuternden Berichts.

2 Auftrag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe legt eine Studie vor, in der aufgezeigt wird, wie die Stempelabgaben unter expliziter Berücksichtigung der Schädlichkeit der einzelnen Stempelabgaben und der Machbarkeit der Gegenfinanzierung schrittweise abgeschafft bzw. reformiert werden könnten.

Konkret soll die Arbeitsgruppe folgende Fragen klären:

- Klärung der Schädlichkeit der einzelnen Stempelabgaben bezüglich volkswirtschaftlicher Verzerrungen (Effizienzziel) und Beeinträchtigung der Standortattraktivität (Standortziel).

Unter dem *Effizienzgesichtspunkt* ist folgenden Grundsätzen Rechnung zu tragen:

- Die Vollzugskosten der Besteuerung sind niedrig zu halten. Dies gilt, sowohl für die Erhebungskosten, welche beim Fiskus anfallen, als auch für die Entrichtungskosten, die den Steuerpflichtigen entstehen.
- Auf Märkten, bei denen keine externen Effekte existieren, sollte das Steuersystem die Leistungsanreize möglichst wenig beeinträchtigen und die unternehmerischen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte möglichst wenig verzerren. Dadurch fällt die Zusatzlast der Besteuerung niedrig aus, so dass ein hohes Wohlfahrtsniveau gesichert wird.
- Treten hingegen externe Effekte auf, so können diese durch eine Lenkungssteuer internalisiert werden. Die Lenkungssteuern tragen so ebenfalls zur Wohlfahrt bei.

Unter dem *Standortziel* soll die Besteuerung für mobile Steuerbasen attraktiv ausgestaltet werden. Die Standortattraktivität ist umso höher, je besser eine Gebietskörperschaft in Konkurrenz zu anderen Gebietskörperschaften in der Lage ist, mobile Produktionsfaktoren anzuziehen und der Abwanderung solcher Faktoren entgegen zu wirken. Unter dem Standortziel geht also darum, zusätzliche Unternehmen oder gegebenenfalls andere Steuersubjekte anzusiedeln oder nicht standortgebundene Geschäftsfelder anzuziehen.

- Erstellung einer Rangordnung der Stempelabgaben nach ihrer Schädlichkeit.
- Klärung von möglichen Formen der schrittweisen Abschaffung der Umsatzabgabe, d.h. wie die Abschaffung der Umsatzabgabe portioniert werden könnte.
- Klärung des Reformbedarfs und der Reformmöglichkeiten bei den Stempelabgaben auf Versicherungsprodukten.
- Klärung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Schritte der Abschaffung in zeitlicher Hinsicht und nach Steuerarten.
- Aufzeigen von möglichen Formen der Gegenfinanzierung (Einnahmenseite bzw. Finanzierungslücke).
- Aufzeigen, inwiefern eine Gegenfinanzierung volkswirtschaftlich weniger schädlich ist als die Abschaffung der Stempelabgaben.

3 Rahmenbedingungen im internationalen Umfeld

Aus Sicht der Finanzbranche hat der Standort Schweiz im internationalen Umfeld durch die Emissions- und Umsatzabgabe massgeblich an Attraktivität eingebüsst. Stempelsteuern haben sich für das Bankengeschäft in Teilbereichen als Wettbewerbsnachteil erwiesen. Die Stempelabgabe auf Versicherungsprämien im Vermögensversicherungsbereich kann zudem im internationalen Verhältnis einen Standortnachteil darstellen.

Im internationalen Kontext stellt die Umsatzabgabe eine unübliche Abgabe dar, die den Sekundärmarkt negativ beeinflusst. Es gilt in diesem Zusammenhang jedoch zu beachten, dass in den letzten Jahren durch verschiedene Reformschritte immer mehr Befreiungen geschaffen wurden. Eine Abschaffung würde gegenüber dem Ausland die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.

Die Stempelabgaben sind Bestandteil des geltenden schweizerischen Steuersystems, das verschiedene finanzplatzspezifische Besonderheiten enthält. Dazu gehören auch wesentliche dem Finanzplatz förderliche Elemente wie der Schutz der Privatsphäre oder die privilegierte Besteuerung bestimmter Finanzprodukte (z.B. Kapitalversicherungen mit Einmalprämien). Die Stempelabgaben dürfen in Bezug auf die Standortattraktivität der Schweiz daher nicht isoliert betrachtet werden, sondern im Zusammenhang mit der Gesamtheit der relevanten steuerlichen Rahmenbedingungen. Im Übrigen sind die Stempelabgaben aus Standortsicht nur in Teilbereichen von Relevanz. Insgesamt sind die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Finanzplatz aus Sicht des Bundesrats nach wie vor attraktiv und international kompetitiv, sie sind jedoch weiterhin laufend zu überprüfen und gegebenenfalls an die internationalen Entwicklungen anzupassen. Ein unmittelbarer Handlungsbedarf in Bezug auf die Anpassung bzw. Abschaffung der Stempelabgaben würde sich namentlich dann ergeben, wenn wesentliche Elemente der geltenden steuerlichen Vorteile für den Finanzplatz dahinfallen sollten. Ob, wann und in welchem Umfang die Stempelabgaben abzuschaffen sind, hängt somit auch massgeblich von den Entwicklungen im Bereich Marktzutritt und anderen internationalen Entwicklungen ab.² So können beispielsweise protektionistische Massnahmen anderer Staaten den Marktzutritt für Schweizer Finanzintermediäre einschränken, was eine offensivere Verbesserung des Standortfaktors „steuerliche Rahmenbedingungen“ erfordern könnte, um die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes insgesamt zu erhalten.

² Vgl. BUNDESRAT (2009, S. 44f.)

4 Fiskalische Bedeutung der Stempelabgaben

Wie Tabelle 1 zeigt, blieben die Einnahmen aus den Stempelabgaben nach der 2001 in Kraft getretenen Reform der Umsatzabgabe seit 2002 ziemlich stabil und fluktuierten in einer Bandbreite zwischen 2.6 und 3.0 Mrd. CHF. Zwischen 2002 und 2010 entfielen 57% der Einnahmen auf die Umsatzabgabe, 23% auf die Versicherungsabgabe und 20% auf die Emissionsabgabe.

Tabelle 1: Bruttoerträge der Stempelabgaben

Mio. CHF

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Anteil 2002- 2010
Emission von Wertpapieren	768.0	587.3	559.5	601.5	430.7	530.1	405.1	584.2	672.1	779.1	20.3%
- Obligationen	392.8	333.1	407.6	393.0	310.7	295.3	264.0	219.4	340.9	526.9	12.2%
- Aktien / GmbH-Anteile / Genossenschaftsanteile	375.2	254.1	151.9	208.5	119.9	234.8	141.1	364.8	331.2	252.3	8.1%
-- Aktien / GmbH-Anteile	374.6	253.6	151.3	207.8	118.3	234.0	140.4	363.5	330.4	251.7	8.1%
-- Genossenschaftsanteile	0.7	0.6	0.6	0.7	1.7	0.7	0.7	1.3	0.8	0.6	0.0%
Umsatz von Wertpapieren	2'089.6	1'598.0	1'439.9	1'523.3	1'627.3	1'721.7	1'939.9	1'727.0	1'471.9	1'417.0	57.0%
- Inländische Wertpapiere	637.3	336.6	266.8	256.6	256.9	258.8	279.8	250.0	227.9	232.1	9.3%
- Ausländische Wertpapiere	1'452.3	1'261.4	1'173.1	1'266.7	1'370.4	1'462.9	1'660.1	1'477.1	1'243.9	1'185.0	47.7%
Prämienquittungen	588.0	629.4	619.1	624.3	636.4	633.1	637.4	659.6	661.7	658.8	22.7%
- Sach- und Vermögensversicherungen	497.0	510.8	518.0	554.5	580.8	588.5	593.4	613.5	620.3	619.0	20.5%
- Lebensversicherungen	91.0	118.6	101.1	69.7	55.7	44.5	44.0	46.1	41.4	39.8	2.2%
Stempelabgaben insgesamt	3'445.6	2'814.7	2'618.5	2'749.1	2'694.4	2'884.9	2'982.4	2'970.9	2'805.7	2'855.0	100.0%
Bussen und Verzugszinsen	7.6	4.1	5.9	5.6	8.9	4.4	7.2	3.8	5.6	3.1	
Bruttoertrag	3'453.2	2'818.8	2'624.4	2'754.7	2'703.3	2'889.3	2'989.6	2'974.7	2'811.3	2'858.1	

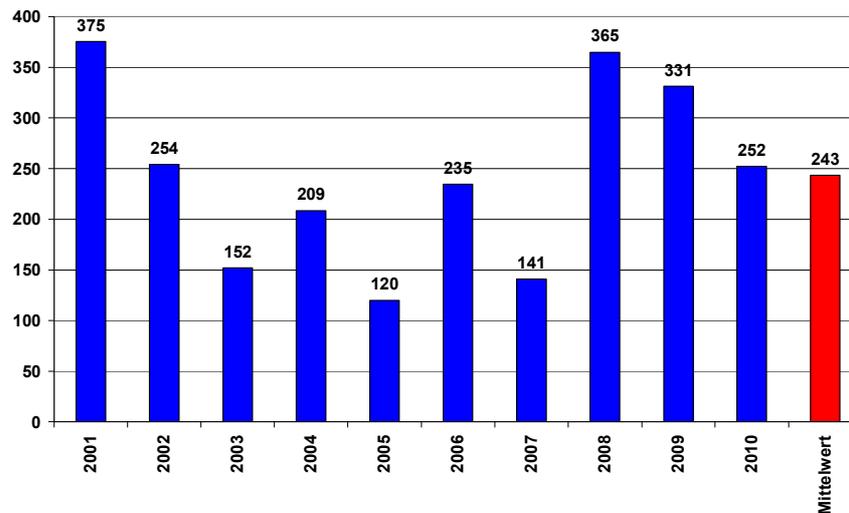
Quelle: ESTV

4.1 Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Abbildung 1 zeigt, dass die Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Beteiligungsrechten) relativ stark schwanken. In den letzten zehn Jahren wurden untere und obere Extremwerte von 120 Mio. CHF im Jahr 2005 bzw. 375 Mio. CHF im Jahr 2001 erreicht. Nimmt man das Mittel der letzten zehn Jahre zum Massstab, dürfte das künftige Einnahmenpotenzial bei 243 Mio. CHF liegen. Die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten stammt zu über zwei Dritteln von grossen Gesellschaften mit Beteiligungsrechten im Umfang von über 50 Mio. CHF. Wegen dem Freibetrag von 1 Mio. CHF sind kleinere Kapitalunternehmen von der Abgabe befreit.

Abbildung 1: Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Mio. CHF



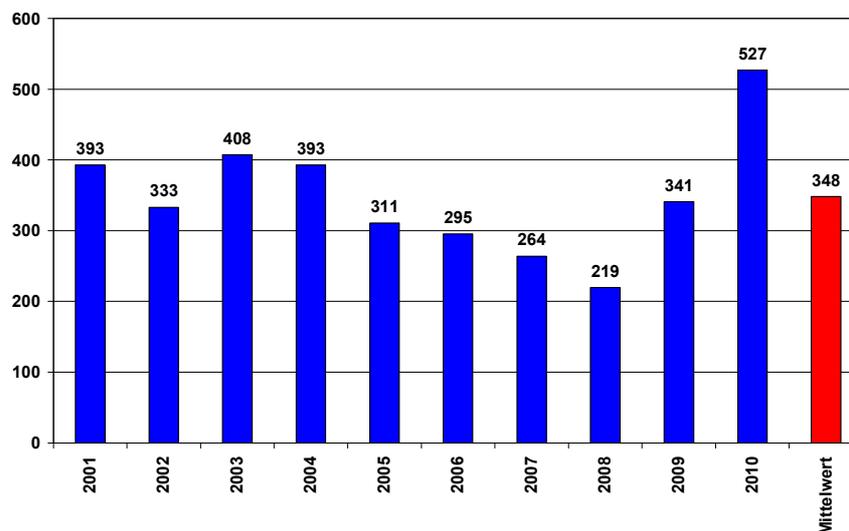
Quelle: ESTV

4.2 Emissionsabgabe auf Fremdkapital

Die Abbildung 2 zeigt die Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Fremdkapital. In den letzten zehn Jahren wurden untere und obere Extremwerte von 219 Mio. CHF im Jahr 2008 bzw. 527 Mio. CHF im Jahr 2010 erreicht. Nimmt man auch hier das Mittel der letzten zehn Jahre zum Massstab, dürfte das künftige Einnahmepotenzial der Abgabe bei 348 Mio. CHF liegen.

Abbildung 2: Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Fremdkapital

Mio. CHF

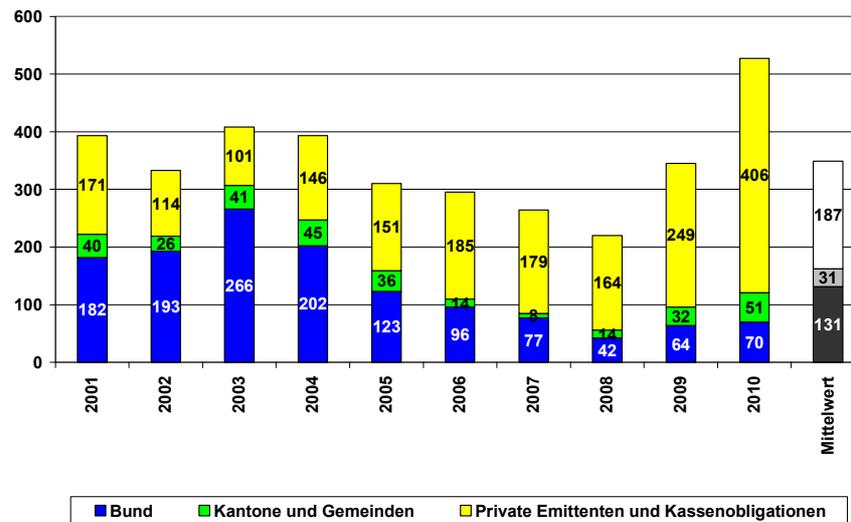


Quelle: ESTV

Abbildung 3 zeigt die Einnahmen nach Kategorie des Emittenten aufgeteilt nach Bund, Kantone und Gemeinden sowie Private Emittenten und Kassenobligationen.

Abbildung 3: Emissionsabgabe auf Fremdkapital nach Emittenten

Mio. CHF

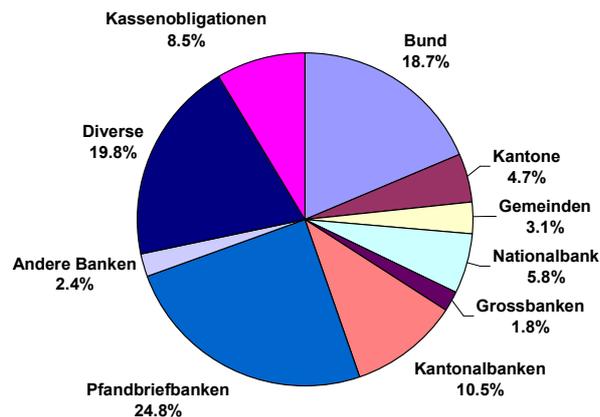


Quelle: ESTV

Aufgrund seiner Emissionstätigkeit steuerte der Bund im Durchschnitt der letzten 10 Jahre jährlich 131 Mio. CHF zu den Einnahmen der Emissionsabgabe auf Fremdkapital bei. Die Abschaffung dieser Abgabe würde demnach in der Rechnung des Bundes im gleichen Umfang eine Aufwandkürzung nach sich ziehen. Eine Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital würde somit dem Bund Mindereinnahmen von netto 217 Mio. CHF bescheren. Kantone und Gemeinden profitierten davon, weil ihre Ausgaben um 31 Mio. CHF sanken und weil darüber hinaus, wie Abbildung 4 zeigt, auch Unternehmen entlastet würden, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden.

Abbildung 4: Anteile der Emittentenkategorien an den Einnahmen der Emissionsabgabe auf Fremdkapital

Durchschnitt 2007-2010

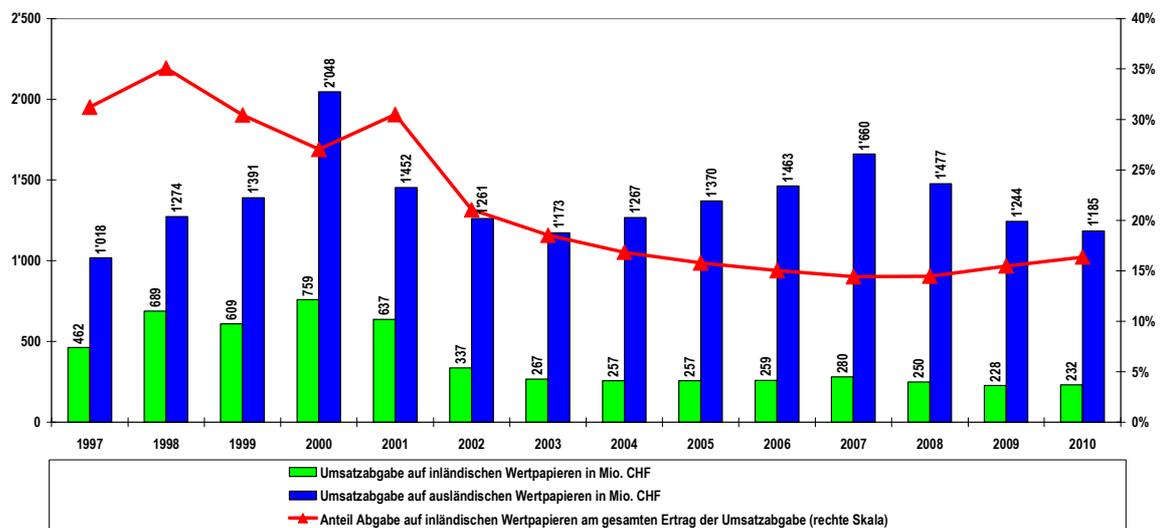


Quelle: ESTV

4.3 Umsatzabgabe

Die Reform der Umsatzabgabe des Jahres 2001 hat das Einnahmepotenzial der Umsatzabgabe deutlich reduziert. Wie Abbildung 5 zeigt, schwankte die Abgabe auf inländischen Wertpapieren zwischen 2003 und 2010 geringfügig im Bereich zwischen 228 Mio. CHF im Jahr 2009 und 280 Mio. CHF im Jahr 2007. Im Jahr 1998 betrug der Ertragsanteil aus den inländischen Wertpapieren im Verhältnis zum gesamten Umsatzabgabeertrag aus in- und ausländischen Wertpapieren noch 35.1%. In den letzten Jahren hat er sich bei 14% bis 17% eingependelt. Die wesentlich bedeutenderen Einnahmen aus der Abgabe auf ausländischen Wertpapieren sind etwas volatil und schwankten in den letzten Jahren zwischen 1'173 Mio. CHF im Jahr 2003 und 1'660 Mio. CHF im Jahr 2007.

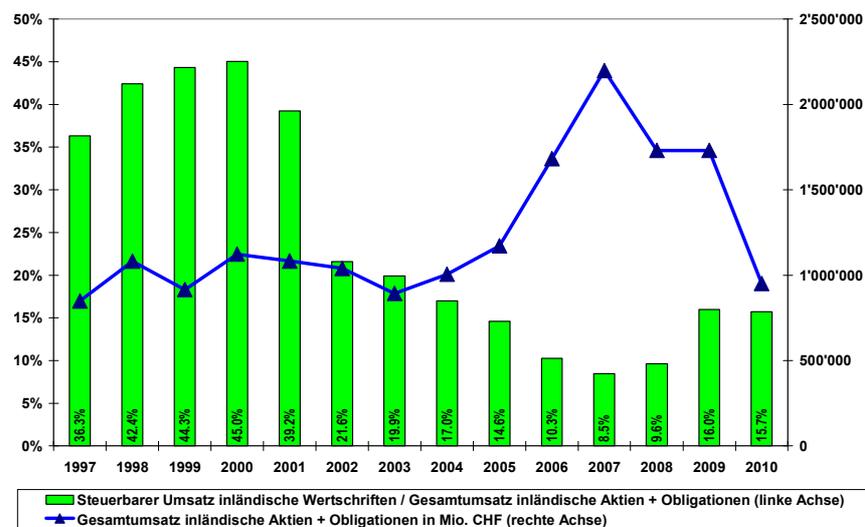
Abbildung 5: Abgabe auf inländischen und ausländischen Wertpapieren



Quelle: ESTV

Abbildung 6 zeigt den steuerbaren Anteil am Umsatz mit inländischen Wertschriften, berechnet als steuerbaren Umsatz mit inländischen Wertschriften dividiert durch den Gesamtumsatz mit inländischen Aktien und Obligationen an der Schweizer Börse, sowie die Entwicklung des Gesamtumsatzes mit inländischen Aktien und Obligationen an der Schweizer Börse zwischen 1997 und 2010. Der steuerbare Anteil ging von 45.0% im Jahr 2000 auf 8.5% im Jahr 2007 zurück. Da die nicht steuerbaren Börsenumsätze volatil sind als die steuerbaren, hat der markante Rückgang der Börsenumsätze nach 2007 den steuerbaren Anteil bis 2009 wieder auf 16.0% erhöht. Mit 15.7% blieb dieser Anteil dann 2010 nahezu konstant.

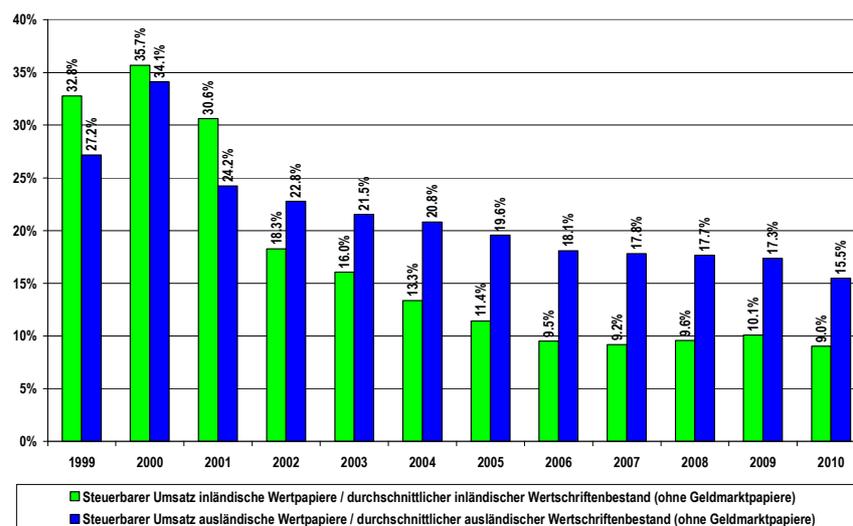
Abbildung 6: Steuerbarer Anteil am Umsatz mit inländischen Wertschriften



Quelle: ESTV, SNB

In Abbildung 7 sind die steuerbaren Wertpapier-Umsätze den Wertschriftenbeständen (ohne die umsatzabgabefreien Geldmarktpapiere) in den Kundendepots der Banken für die Periode 1999 bis 2010 gegenübergestellt. Dabei wird zwischen in- und ausländischen Wertpapieren unterschieden. Bei den inländischen Wertpapieren ist das Verhältnis des steuerbaren Umsatzes zum Depotbestand von über 30% auf unter 10% gesunken. Sofern sich die Umschichtungsgeschwindigkeit in den Kundendepots nicht drastisch verändert hat, widerspiegelt dies ein stärkeres Wachstum der Depots im steuerbefreiten Segment und / oder die Ausweitung der steuerfreien Umsätze. Im Bereich der ausländischen Wertschriften ging das Verhältnis des steuerbaren Umsatzes zum Depotbestand weniger drastisch zurück, nahm aber dennoch stetig auf noch 15.5% im Jahr 2010 ab.

Abbildung 7: Steuerbarer Umsatz dividiert durch Wertschriftenbestände in Kundendepots der Banken



Quelle: ESTV, SNB

Tabelle 2 schlüsselt die Steuereinnahmen aus der Umsatzabgabe im Jahr 2009 nach Anlage- und Wertpapierkategorie auf. 84.5% der Einnahmen entfielen auf ausländische Wertpapiere, die dem höheren Abgabesatz von 3% unterliegen. Die mit dem tieferen Abgabesatz von 1.5% belasteten inländischen Wertpapiere bestritten demzufolge lediglich 15.5% der Einnahmen. Für die Aufteilung der Einnahmen nach Wertpapierkategorie liegen Schätzungen vor: Am gewichtigsten sind die Beteiligungspapiere mit einem Anteil von 40.3%, gefolgt von den Anteilen an kollektiven Kapitalanlagen mit 37.7% und den Obligationen mit 22.0%. Bei den ausländischen Wertpapieren bilden die Anteile von kollektiven Kapitalanlagen die wichtigste Anlagekategorie, bei den inländischen Wertpapieren dominieren Beteiligungspapiere.

Tabelle 2: Steuereinnahmen aus der Umsatzabgabe nach Anlage- und Wertpapierkategorie, 2009

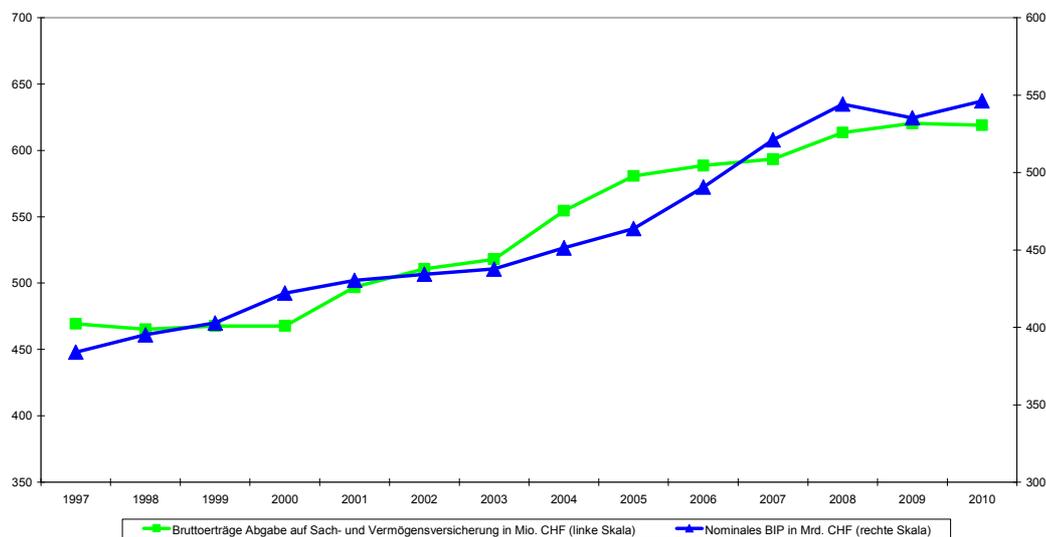
	Steuereinnahmen in Mio. CHF			Anteil in %		
	Inländische Wertpapiere	Ausländische Wertpapiere	Total	Inländische Wertpapiere	Ausländische Wertpapiere	Total
Obligationen	68	256	323	4.6%	17.4%	22.0%
Beteiligungspapiere	124	469	593	8.4%	31.9%	40.3%
Anteile von kollektiven Kapitalanlagen	36	519	555	2.4%	35.2%	37.7%
Total	228	1'244	1'472	15.5%	84.5%	100.0%

Quelle: ESTV; fett gedruckte Zahlen: tatsächliche Werte, kursiv gedruckte Zahlen: Schätzungen

4.4 Versicherungsabgabe

Abbildung 8 zeigt, dass sich die Einnahmen aus der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherung in den letzten Jahren – zwar nicht kurzfristig von Jahr zu Jahr, aber doch langfristig – weitgehend parallel zum nominalen BIP entwickelt haben.

Abbildung 8: Einnahmen aus der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen und nominales BIP

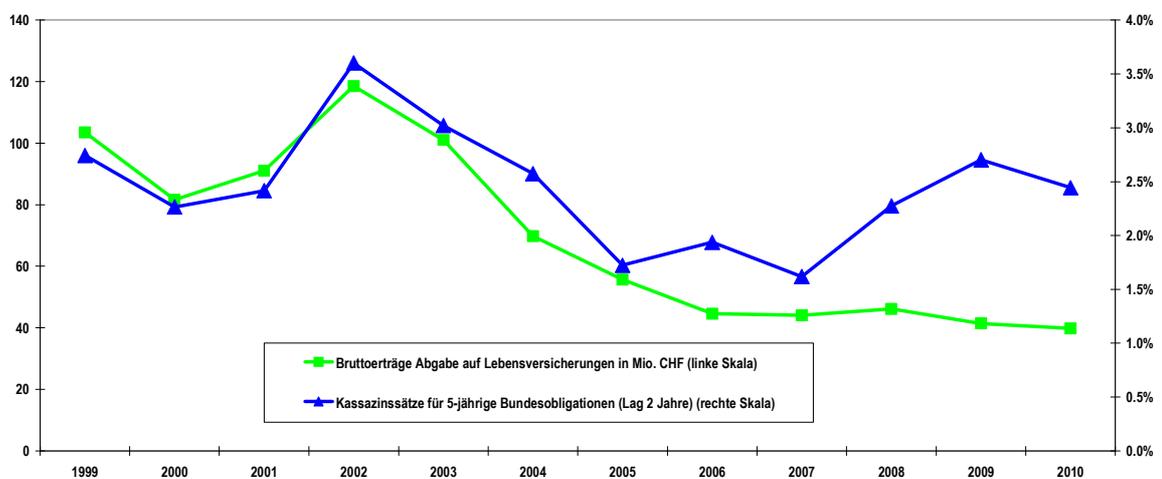


Quelle: ESTV, seco

Während die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen eine stabile Einnahmenquelle darstellt, gingen die Einnahmen aus der Abgabe auf Lebensversicherungen, wie Abbildung 9 zeigt, deutlich von 118.6 Mio. CHF im Jahr 2002 auf noch 39.8 Mio. CHF im Jahr 2010 zurück, so dass ihr Anteil am Aufkommen der Stempelabgaben in dieser Periode von 4.2% auf 1.4% sank.

Rückkaufsfähige Kapitalversicherungen mit Einmalprämie erzeugen in typischen Konstellation³ einen steuerfreien Ertrag.⁴ Die Stempelabgabe auf Einmaleinlagen-Versicherungen von 2.5% wirkt dem entgegen und zwar umso stärker, je niedriger die (steuerfreie) Rendite auf diesen Produkten ausfällt. Es ist von daher zu erwarten, dass das Prämienvolumen und mit ihm die Steuererträge aus der Lebensversicherungsabgabe positiv mit dem Kapitalmarktsatz korrelieren. Abbildung 9 zeigt für die Steuereinnahmen zwischen 1999 und 2007 einen engen Zusammenhang, wenn die Kapitalmarktrendite durch den um 2 Jahre verzögerten Kassazinssatz auf 5-jährigen Bundesobligationen repräsentiert wird. Dieser recht grosse Lag deutet auf ein träges Anpassungsverhalten der Kunden bzw. der Versicherungsanbieter hin. Mit Eintritt in die Finanzmarktkrise ging diese Korrelation verloren: Die gestiegene Kapitalmarktrendite 2006 und 2007 schlägt sich nicht in steigenden Prämien und Steuereinnahmen aus Einmaleinlagen-Versicherungen nieder.

Abbildung 9: Einnahmen aus der Lebensversicherungsabgabe und Kapitalmarktzins



Quelle: ESTV, SNB

³ Vgl. hierzu Abschnitt 9.3.1.3.1.

⁴ Es besteht an sich ein Anreiz, die Einmalprämie in Hinblick auf den möglichen Abzug der Passivzinsen unter gleichzeitiger Steuerfreiheit der Vermögensanfänge mit einem Darlehen zu finanzieren. Gemäss der Rechtssprechung des Bundesgerichts (Bger Entscheid vom 22. Oktober 2003 [2A.473/2002]) erfüllt ein solches Verhalten unter bestimmten Voraussetzungen jedoch den Tatbestand der Steuerumgehung – mit der Folge, dass die Schuldzinsen nicht zum Abzug zuzulassen sind.

5 Emissionsabgabe auf Eigenkapital

5.1 Geltendes Recht

Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital erfasst die entgeltliche oder unentgeltliche Ausgabe und Erhöhung des Nennwertes von inländischen Beteiligungsrechten. Diese können in Form von Aktien, Stammeinlagen von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschafts-Anteilen, Genuss- und Partizipationsscheinen von Gesellschaften, Genossenschaften oder gewerblicher Unternehmen ausgestaltet sein.

Die Emissionsabgabe ist daher insbesondere geschuldet, wenn eine neue Kapital-Gesellschaft oder Genossenschaft mit Sitz in der Schweiz gegründet wird oder deren Kapital erhöht wird.

Im Weiteren fällt eine Emissionsabgabe bei Zuschüssen und in Fällen des Mantelhandels an. Bei den Zuschüssen werden Leistungen der Gesellschafter oder Genossenschafter ohne entsprechende Gegenleistung verstanden. Man spricht dabei von verdeckten Kapitaleinlagen, weil das im Handelsregister eingetragene Gesellschaftskapital oder der einbezahlte Genossenschaftsanteil nicht verändert werden. Der Mantelhandel wird umschrieben als Handwechsel der Mehrheit der Aktien, Stamm- oder Genossenschafts-Anteilen einer Gesellschaft oder Genossenschaft, welche wirtschaftlich liquidiert oder in liquide Form gebracht worden ist.

Der Abgabesatz beträgt 1% und wird auf dem Betrag berechnet, welcher der Gesellschaft oder Genossenschaft als Gegenleistung für die Beteiligungsrechte zufließt, mindestens jedoch vom Nennwert.

Bei der Gründung oder Kapitalerhöhung einer Aktiengesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Genossenschaft gilt für die entgeltlich ausgegebenen Beteiligungsrechte ein Freibetrag von einer Mio. CHF.

5.2 Internationaler Rechtsvergleich

In der Europäischen Union befasst sich die Richtlinie 69/335/EWG des Rates vom 17. Juli 1969 betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital u.a. mit der Harmonisierung der als „Gesellschaftssteuer“ bezeichneten Emissionsabgabe. Materiell wurde die Richtlinie in den Jahren 1973, 1974 und 1985 geändert. Bezogen auf die in der Richtlinie sehr detailliert festgehaltenen steuerbaren Vorgänge gilt ein maximaler Steuersatz von 1% auf Eigenkapital.

Im Rahmen der Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft erarbeiteten die Kommissionsdienststellen einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie. Mit der Neufassung sollen die Vorschriften vereinfacht und modernisiert und die Abschaffung der „Gesellschaftssteuer“ vorgesehen werden, um die Entwicklung von EU-Unternehmen zu fördern. Der Vorschlag der Richtlinie wurde am 4. Dezember 2006 dem Parlament überwiesen.

Die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses liegt seit dem 14. März 2007 vor. Der Ausschuss stellt fest, dass noch 7 der 27 Mitgliedstaaten diese Steuer erheben (Polen, Portugal mit 0.5%, Zypern mit 0.6%; Griechenland, Spanien, Luxemburg, Österreich mit 1.0%) und befürwortet die Abschaffung. Luxemburg hat seine Abgabe per 2010 abgeschafft. EU-weit war ursprünglich vorgesehen, den Höchstsatz per 1. Januar 2010 auf noch 0.5 % zu senken und die Gesellschaftssteuer per 1. Januar 2012 abzuschaffen. Eine Zustimmung kam jedoch nicht zustande, weil einige Mitgliedsstaaten auf die entsprechenden Steuereinnahmen nicht verzichten wollten.

Per 1. Januar 2009 ersetzte die Richtlinie 2008/7/EG des Rates betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital die Richtlinie 69/335/EWG. Die neue Richtlinie bietet den Mitgliedstaaten, die die Gesellschaftssteuer bereits zum 1. Januar 2006 anwenden, die Möglichkeit, die betreffenden Vorgänge auch weiterhin der Gesellschaftssteuer zu unterwerfen. Die

Richtlinie sieht jedoch vor, dass es für einen Mitgliedstaat, der beschlossen hat, keine Gesellschaftssteuer zu erheben, nicht mehr möglich ist, diese wieder einzuführen.

5.3 Beurteilung im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel

5.3.1 Standortziel

Attraktivität des Unternehmensstandortes: Aus Sicht der Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz, die in diesem Zusammenhang verstanden wird als die Fähigkeit, mobiles Kapital in die Schweiz zu lenken und der Abwanderung mobilen Kapitals entgegenzuwirken, wirkt die Emissionsabgabe auf Eigenkapital je nach Unternehmenstyp unterschiedlich. Während diesbezüglich bei den KMU kein gravierendes Problem besteht, sieht die Situation bei grossen Unternehmen, die in ihrer Standortwahl freier sind, anders aus. Die Abgabe auf Beteiligungsrechten wirkt sich hier im Wettbewerb um den Zuzug von Gesellschaften mit sehr grossem Kapital und Konzernzentralen nachteilig aus, weil sie die effektive durchschnittliche Steuerbelastung erhöht.

Unter dem Standortziel erweist sich auch als Nachteil, dass ausländische Staaten, welche die Anrechnungsmethode verwenden, zwar die Schweizer Gewinnsteuer, nicht aber die in der Schweiz entrichtete Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten auf die inländische Steuerschuld anrechnen.

5.3.2 Effizienzziel

Erhöhung der effektiven Grenzsteuerbelastung von mit neuem Eigenkapital finanzierten Grenzinvestitionen: Die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten verteuert die Beschaffung von neuem Eigenkapital. Wird eine Grenzinvestition ganz oder teilweise mit neuem Eigenkapital finanziert, so erhöht die Abgabe die effektive marginale Steuerbelastung auf dieser Investition.

Unzulängliche Bemessungsgrundlage: Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital belastet im Rahmen einer Ex-ante-Besteuerung den Sollertrag und nicht wie bei einer Ex-post-Besteuerung das tatsächlich erwirtschaftete Einkommen. Dadurch ergibt sich, gemessen an der Leistungsfähigkeit, einerseits eine Überbesteuerung von eigenkapitalfinanzierten Investitionen, welche im Nachhinein die ursprünglich erwartete Rentabilität nicht erreichen konnten. Andererseits werden aber überdurchschnittlich rentable Investitionen unterbesteuert, weil ökonomische Renten darstellende Einkommensbestandteile unbesteuert bleiben.⁵ Unter dem Aspekt der Allokationseffizienz ist dies nicht sachgerecht, weil gerade von der Besteuerung ökonomischer Renten kaum Verzerrungseffekte ausgehen. Wegen der Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Rentabilität einer Investition ist die Emissionsabgabe auf Eigenkapital aber auch unter dem Aspekt der horizontalen Steuergerechtigkeit einer Ex-post Besteuerung des tatsächlich erwirtschafteten Einkommens unterlegen.

Verzicht auf den Versicherungseffekt der Besteuerung: Durch die Ex-ante-Besteuerung des Sollertrags geht darüber hinaus der Versicherungseffekt einer Besteuerung des tatsächlich erwirtschaftenden Einkommens verloren. Im Unterschied zur Ex-ante-Besteuerung beteiligt sich der Fiskus bei einer Ex-post-Steuer am Risiko, d.h. am Glück oder Pech der Investoren. Infolge dieses Versicherungseffektes (Domar-Musgrave-Effekt) geben sich die Investoren mit einer niedrigeren Risikoprämie zufrieden. Im Einzelfall bedeutend wird der Versicherungseffekt ins-

⁵ Eine ökonomische Rente stellt den Überschuss der Erlöse über die gesamten Opportunitätskosten ihrer Erwirtschaftung dar. Diese Opportunitätskosten bestehen im Falle einer Investition aus sämtlichen anfallenden Aufwandsposten (Kosten für Rohstoffe und Zwischenprodukte, Maschinen, Dienstleistungen, Löhne, Steuern, Fremdkapitalzinsen usw.) zuzüglich der marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals. Decken die erwarteten Erlöse gerade die Opportunitätskosten, resultiert ein Barwert von null, und die Investition ist gerade noch rentabel. Übersteigen die Erlöse die Opportunitätskosten, so fällt der Barwert höher aus, und es entsteht eine ökonomische Rente. Da ein Barwert von null ausreicht, damit ein Investitionsprojekt rentabel ist, spielt die ökonomische Rente für den Entscheid, ob ein Investitionsprojekt realisiert werden soll, keine Rolle.

besondere dann, wenn das Vermögen der Anteilseigner überwiegend aus Anteilen eines einzigen Unternehmens besteht. Diese Situation ist für Eigentümer-Unternehmer nicht untypisch. Wegen des bestehenden Klumpenrisikos bleibt ihnen nämlich die Risikostreuung via die üblicherweise empfohlene Portfoliodiversifikation versagt.

Liquiditätsproblem: Ausserdem ist die vorgezogene Besteuerung im Rahmen der Emissionsabgabe mit einem Liquiditätsproblem verbunden, da der Ertrag aus der Investition im Zeitpunkt der Besteuerung ja noch nicht realisiert ist. Zur Überwindung dieses Liquiditätsproblems muss der Emissionsbetrag um die Höhe der fälligen Steuer aufgestockt werden, was mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, zumal auf dem Aufstockungsbetrag für die Steuerzahlung vom Kapitalmarkt eine Risikoprämie gefordert wird. Auch hier tritt das Problem nicht auf, wenn die Früchte des Investitionsprojektes erst dann mit einer Steuer belegt werden, wenn sie geerntet sind.

Verletzung der Investitionsneutralität: Die Emissionsabgabe stellt eine zeitlich vorgezogene Form der Besteuerung dar. Neutral wirkt sich dies nur dann aus, wenn alternative Investitionsprojekte dasselbe zeitliche Verteilungsprofil der Nettoauszahlungen haben. In der Realität ist diese Bedingung kaum je erfüllt, weshalb dann in Verletzung der Investitionsneutralität eine so genannte Rangfolgeumkehr eintreten kann. Ist dies der Fall, wird ein Projekt, das vor Steuern einen höheren, nach Steuern aber einen tieferen Barwert aufweist als ein alternatives Investitionsprojekt zugunsten des letzteren nicht realisiert. Würde stattdessen die Steuer erst periodengerecht auf die dann fließenden Erträge der Investition zugreifen, kann die Investitionsneutralität bei adäquat gewählten steuerlichen Abschreibungsregeln gewährleistet werden.

Verletzung der Gewinnverwendungsneutralität: Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital zielt auf das Einkommen aus Investitionen, die mit neuem Eigenkapital finanziert sind. Dabei verletzt sie die Gewinnverwendungsneutralität, da sie die Anteilsfinanzierung verteuert, während die Selbstfinanzierung von ihr nicht erfasst wird. Dies schafft einen Anreiz, Gewinne einzubehalten statt auszuschütten und Investitionen selbst statt mit neuem Eigenkapital von aussen zu finanzieren. Diese einseitige Begünstigung der Selbstfinanzierung wirkt unter Effizienzgesichtspunkten negativ. Sie setzt die wachstumsfördernde Aufgabe des Kapitalmarktes, die verfügbaren Investitionsmittel auf die gewinnträchtigsten Unternehmen und damit auf die rentabelsten Investitionsprojekte zu lenken, teilweise ausser Kraft. Mitunter wird argumentiert, die Emissionsabgabe auf Eigenkapital sei ein Ersatz für die fehlende Kapitalgewinnsteuer für Beteiligungen im Privatvermögen. Dieses Argument ist jedoch nicht stichhaltig. Da Kapitalgewinne unter anderem durch einbehaltene Gewinne entstehen, die sich im Aktienwert der Unternehmung kapitalisieren, müsste eine Besteuerung der Kapitalgewinne durch ein indirekt ansetzendes Instrument demzufolge auf die einbehaltenen Gewinne zugreifen und die Selbstfinanzierung relativ zur Anteilsfinanzierung verteuern. Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital beschreitet hingegen gerade den gegenteiligen Weg. Sie verteuert die Anteilsfinanzierung (nach dem Schütt-aus-und-hol-zurück-Prinzip) gegenüber der Selbstfinanzierung. Sie trägt damit zur Attraktivität der Gewinnthesaurierung bei und fördert somit die (steuerfreie) Kapitalgewinnrealisierung zusätzlich.

Administrative Einfachheit: In Bezug auf den Erhebungs- und Entrichtungsaufwand schneidet die Emissionsabgabe per se wegen ihrer einfachen Konstruktion, der vergleichsweise niedrigen Zahl der Steuerpflichtigen und der im Durchschnitt pro Fall relativ grossen Steuerzahlung günstig ab. Dazu trägt nicht zuletzt auch der relativ hohe Freibetrag bei der Emissionsabgabe auf Beteiligungen bei. Diese ist aber unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität problematisch. Die niedrigen Erhebungs- und Vollzugskosten werden auch insofern relativiert, als dass die Emissionsabgabe nicht an Stelle anderer Steuern, sondern zusätzlich zu diesen erhoben wird. Die Steuerpflichtigen müssen sich deshalb mit zusätzlichen steuerlichen Bestimmungen mit eigener Steuersystematik und einer Anzahl Ersatz- und Ausnahmetatbeständen vertraut machen.

Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital stellt mit Bezug auf die Gewinn- und die Verrechnungssteuer einen stabilisierenden Faktor dar. Da die Emissionsabgabe auf Eigenkapital grundsätzlich auf dem Wert der entsprechenden Zuflüsse erhoben wird, versuchen die Steuerzahlenden

einerseits, die Steuerbasis möglichst tief auszuweisen. Andererseits besteht aus gewinn- und verrechnungssteuerlicher Optik bei den Steuerzahlenden tendenziell das Interesse, möglichst hohe Werte in die Bilanz einzubuchen. Diese gegensätzlichen Interessen führen in der Praxis zu ausgewogenen Bewertungen. Mit dem Wegfall der Emissionsabgabe auf Eigenkapital würde sich der Beratungs- und Kontrollaufwand bei der ESTV insgesamt nicht vermindern, fiele doch mit der Abgabe eine Art automatischer Stabilisator weg.

Insbesondere bei Umwandlungen von Personenunternehmen in Kapitalgesellschaften, aber auch bei vielen anderen Umstrukturierungen ist die ESTV wegen der Emissionsabgabe auf Eigenkapital vielfach die erste Steuerbehörde, die kontaktiert wird. Dies ermöglicht es der ESTV regelmässig, eine für Steuerzahlende und Fiskus gleichsam effiziente Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerbehörden und eine möglichst widerspruchsfreie steuerliche Beurteilung durch die verschiedenen Steuerverwaltungen sicherzustellen. Erreicht werden kann damit auch eine verbesserte Umsetzung des Steuerharmonisierungsrechts. Diese stabilisierende Wirkung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital in Bezug auf die Verrechnungs- und die Gewinnsteuer vermag jedoch deren zahlreichen volkswirtschaftlichen Nachteile nicht aufzuwiegen.

6 Emissionsabgabe auf Fremdkapital

6.1 Geltendes Recht

Die Emissionsabgabe auf Fremdkapital erfasst die Ausgabe von Obligationen (z.B. von Anleihen- und Kassenobligationen), Ausweisen über Unterbeteiligungen an Darlehensforderungen gegen inländische Schuldner sowie Geldmarktpapieren durch einen Inländer. Die Erneuerung von Obligationen und Geldmarktpapieren ist der Ausgabe gleichgestellt.

Die Abgabe beträgt

- 1.2 ‰ auf inländischen Anleiheobligationen für jedes volle oder angefangene Jahr der maximalen Laufzeit;
- 0.6 ‰ auf Kassenobligationen für jedes volle oder angefangene Laufzeitjahr;
- 0.6 ‰ auf Geldmarktpapieren für jeden Tag der Laufzeit zu je 1/360.

Für die Obligationen und Geldmarktpapiere ist der inländische Schuldner, der die Titel ausgibt, abgabepflichtig. Die bei der Emission mitwirkenden Banken haften solidarisch für die Entrichtung der Abgabe.

Für die Ausweise an Unterbeteiligungen ist der Inländer, der solche Ausweise ausgibt, abgabepflichtig.

6.2 Internationaler Rechtsvergleich

Die bereits in Abschnitt 5.2 erwähnte Richtlinie 69/335/EWG der Europäischen Union befasst sich ebenfalls mit der Ausgabe von Obligationen. Die Richtlinie bestimmt, dass die Mitgliedstaaten auf Anleihen, die durch Ausgabe von Obligationen oder anderen handelsfähigen Wertpapieren aufgenommen werden (Fremdkapital), keine Steuer irgendwelcher Art erheben. Dementsprechend kennt die Schweiz in Europa, bezogen auf die Emissionsabgabe auf Anleihen bzw. Obligationen, eine Sonderregelung.

6.3 Beurteilung im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel

Die Emissionsabgabe auf Fremdkapital greift auf bestimmte Formen des Fremdkapitals zu. Dadurch entstehen zwei Effekte: Erstens werden steuerbare Formen des Fremdkapitals gegenüber den nicht steuerbaren Formen (wie z.B. Bankkredite) steuerlich diskriminiert. Zweitens verteuert sich die Fremdfinanzierung im Mix über alle Instrumente.

6.3.1 Standortziel

Unattraktiver Schweizer Kapitalmarkt: Da die sehr grossen Unternehmen relativ einfach auf die internationalen Kapitalmärkte ausweichen können, entstehen ihnen durch die Emissionsabgabe auf Obligationen kaum Opportunitätskosten. Solche lasten jedoch infolge des entgangenen Emissionsvolumens auf dem Schweizer Kapitalmarkt. Durch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen gewänne der Schweizer Kapitalmarkt für sehr grosse in- und ausländische Firmen an Attraktivität. Dadurch könnte er sich entwickeln und würde effizienter, so dass die Margen etwas sinken würden. Gleichzeitig entstünde zusätzliche Wertschöpfung im Inland.

Die mangelnde Attraktivität des Schweizer Kapitalmarktes für Obligationen und Geldmarktpapieren beruht neben der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren, welche

die Emission, d.h. die Primärmarkttransaktion, verteuert auf zwei weiteren steuerlichen Faktoren:

- (1) Die Verrechnungssteuer bewirkt, dass internationale Anleger Obligationen und Geldmarktpapiere, welche dieser Steuer unterliegen, in ihrem Portfolio gar nicht berücksichtigen, selbst wenn sie aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens die Verrechnungssteuer zurückfordern können. Abschreckend sind hier nicht nur der Liquiditätsentzug und die entgangene Verzinsung bis zur Rückerstattung der Verrechnungssteuer, hinreichend ist oft allein schon der administrative Aufwand.
- (2) Die Umsatzabgabe auf Obligationen bewirkt, dass inländische Obligationen heute kaum gehandelt werden.⁶ Dadurch ist der Sekundärmarkt wenig liquid. Liquide Sekundärmärkte sind aber eine Voraussetzung für attraktive Primärkapitalmärkte.

Um den Schweizer Kapitalmarkt tatsächlich global wettbewerbsfähig zu machen, müssten somit parallel zur Abschaffung der Emissionsabgabe, die Umsatzabgabe auf Obligationen beseitigt werden und Obligationen und Geldmarktpapiere von der Verrechnungssteuer ausgenommen werden. Alternativ könnte auch das auf dem Schuldnerprinzip basierende System der Verrechnungssteuer durch ein Zahlstellensteuer-System oder den automatischen Informationsaustausch ersetzt werden.

Diskriminierung mobilerer Finanzintermediäre: Problematisch wirkt die Emissionsabgabe auf Fremdkapital, weil sie zwischen steuerbaren und nicht steuerbaren Instrumenten der Fremdfinanzierung diskriminiert. Dabei belastet sie ausgerechnet die Finanzierungsformen (Obligationen, Notes, Geldmarktpapiere), bei denen die Finanzintermediäre in Bezug auf ihre Standortwahl und die potenziellen Investoren im Hinblick auf die Wahl ihrer Anlageinstrumente international mobil sind. Dies ist sowohl als Standort- als auch aus Effizienz­sicht nachteilig.

6.3.2 Effizienzziel

Unzulängliche Bemessungsgrundlage: Wie bei der Emissionsabgabe auf Eigenkapital wird auch bei der Emissionsabgabe auf Fremdkapital Kapitaleinkommen zeitlich vorgezogen und ex ante besteuert. Die Einwände gegen diese Art der Besteuerung gelten deshalb grundsätzlich auch für die Emissionsabgabe auf Obligationen. Die negativen Auswirkungen sind allerdings weit weniger gravierend, da die Zahlungsströme im vornhinein festgelegt sind, zumindest solange der Schuldner zahlungsfähig bleibt.

Verletzung der Wettbewerbsneutralität: Die Emissionsabgabe auf Fremdkapital wirkt sich auf die verschiedenen Unternehmenstypen unterschiedlich aus. Kleinere Unternehmen sind ohnehin nicht kapitalmarktfähig. Für sie ist die Abgabe deshalb ohne Belang. Sehr grosse Firmen können ihre Finanzierungsbedürfnisse zum Teil auf den internationalen Kapitalmärkten befriedigen und sich so der Schweizer Emissionsabgabe entziehen. Von der Abgabe betroffen sind somit namentlich die mittelgrossen Unternehmen, die für die internationalen Kapitalmärkte zu klein sind, aber grundsätzlich Zugang zum Schweizer Kapitalmarkt haben. Da dies für sie jedoch aus steuerlichen Gründen wenig attraktiv ist, verschlechtert die Emissionsabgabe auf Obligationen tendenziell auch ihre Verhandlungsposition gegenüber den kreditgebenden Banken. Wegen ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf verschiedene Unternehmenstypen verletzt die Emissionsabgabe auf Fremdkapital die Wettbewerbsneutralität.

Finanzierungsneutralität kein Argument gegen die Abgabe: Unter dem Gesichtspunkt der Finanzierungsneutralität lässt sich gegen die abgabebedingte Verteuerung der Fremdfinanzierung an sich wenig einwenden. Gemäss dem Gutachten von KEUSCHNIGG und DIETZ (2003) zur USTR II liegt im schweizerischen Durchschnitt ohne Berücksichtigung der Emissionsabgabe die Grenzsteuerbelastung bei der Fremdfinanzierung mit 42% etwas unter derjenigen der

⁶ Geldmarktpapiere sind von der Umsatzabgabe ausgenommen (Art. 14 Bst. g StG). Ebenfalls ausgenommen sind die Vermittlung oder der Kauf und Verkauf von ausländischen Obligationen, soweit der Käufer oder der Verkäufer eine ausländische Vertragspartei ist (Art. 14 Bst. h StG).

Eigenfinanzierung mit 46%, die sich aus dem gewichteten Mittel der Grenzsteuer auf der Anteilsfinanzierung mit über 60% und der Selbstfinanzierung mit lediglich 35% ergibt.

Reibungsverluste bei öffentlich-rechtlichen Emittenten: Da der Schweizer Obligationenmarkt für die Unternehmen nicht sonderlich attraktiv ist, wird die Abgabe zu einem guten Teil von öffentlich-rechtlichen Körperschaften aufgebracht. Bei den Bundesobligationen entnimmt der Bund dabei Mittel aus der einen Tasche und steckt sich diese – unter Verlust der im Rahmen der Steuererhebung entstehenden administrativen Kosten – wieder in die andere Tasche. Aber auch die Emissionsabgabe auf der Mittelbeschaffung von Kantonen und Gemeinden macht wenig Sinn, handelt es sich doch lediglich um eine Umverteilung von den untergeordneten Staatsebenen hin zum Bund, die wiederum von Reibungsverlusten bei der Steuererhebung begleitet wird.

7 Umsatzabgabe

7.1 Geltendes Recht

7.1.1 Wertschriftenhandel im Stempelabgaberecht

Die Umsatzabgabe gehört zu den seit 1918 erhobenen Stempelabgaben. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden 1973 vollständig überarbeitet und erfassen Kauf und Verkauf von Wertschriften. Vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Finanzmärkte und der damit verbundenen Gefahr der Abwanderung von Geschäften an ausländische Finanzplätze sind in den letzten Jahren vermehrt Anpassungen verlangt worden. Diese reichten von einer Reduktion der Umsatzabgabe bis hin zu der vollständigen Abschaffung. Das Parlament verabschiedete deshalb mehrere Gesetzesänderungen.

Die Abgabe erfasst als Rechtsverkehrssteuer den gesamten Wertschriftenhandel. Es spielt also keine Rolle, ob ein Geschäft an einer Börse oder ausserhalb einer solchen abgeschlossen wird und ob es terminiert oder sofort zu realisieren ist. Die Börse selbst ist nicht abgabepflichtig, sondern die Effekthändler. Als solche gelten nebst den dem Bankengesetz unterstellten Banken auch die professionellen Händler, Anlage- und Vermögensverwalter. Unter gewissen Voraussetzungen fallen auch inländische Gesellschaften, Einrichtungen der beruflichen und gebundenen Vorsorge sowie der Bund, Kantone und die politischen Gemeinden unter die Abgabepflicht. Alle diese Effekthändler sind zur Entrichtung der Umsatzabgabe verpflichtet.

7.1.1.1 Gegenstand der Abgabe (Art. 13 Abs. 1 und 2 StG)

Gegenstand der Umsatzabgabe ist die entgeltliche Übertragung von Eigentum an gewissen inländischen⁷ und ausländischen Urkunden, vorausgesetzt, eine der Vertragsparteien oder einer der Vermittler ist Effekthändler im Sinne von Art. 13 Abs. 3 StG.⁸

Steuerbare Urkunden sind

- a) die von einem Inländer (oder Liechtensteiner) ausgegebenen
 - i) Obligationen;
 - ii) Aktien, Stammanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften, Partizipationsscheine, Genusscheine;
 - iii) Anteile an kollektiven Kapitalanlagen gemäss KAG.
- b) die von einem Ausländer ausgegebenen Urkunden, die in ihrer wirtschaftlichen Funktion den unter a) genannten Titeln gleichstehen (vgl. aber Ausnahmen in Form befreiter Transaktionen in Ziffer 7.1.1.2.1)
- c) Ausweise über Unterbeteiligungen an Urkunden der unter a) und b) bezeichneten Arten.

7.1.1.2 Abgabebefreiung

Bei der Umsatzabgabe gibt es sowohl objektive Befreiungsgründe – solche, die in der Natur der Transaktionen liegen – als auch subjektive, in der Person der Händler oder Vermittler begründete Befreiungen. Im Weiteren gibt es ganze Gruppen von Investoren oder ausländische Gegenparteien, die von der Umsatzabgabe befreit sind.

7.1.1.2.1 Von der Umsatzabgabe befreite Transaktionen (Art. 14 StG)

Von der Abgabe sind folgende Geschäfte ausgenommen:

⁷ Als inländische Urkunden gelten Titel, deren Schuldner Inländer sind. Aber auch miteinander verbundene inländische und ausländische Urkunden, die nur als Einheit gehandelt werden können, werden als inländische Urkunden betrachtet.

⁸ Was unter Effekthändler zu verstehen ist, wird in Abschnitt 7.1.1.3 (Abgabeschuldner) näher erläutert.

- Die Ausgabe inländischer Aktien, Stammanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und von Genossenschaften, Partizipationsscheine, Genussscheine, Anteile an kollektiven Kapitalanlagen gemäss KAG, Obligationen und Geldmarktpapiere (einschliesslich der Festübernahme durch eine Bank oder Beteiligungsgesellschaft und der Zuteilung bei einer nachfolgenden Emission) (Abs. 1 Bst. a);⁹
- die Sacheinlage von Urkunden zur Liberierung in- oder ausländischer Aktien, Stammanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteile, Partizipationsscheine und Anteile von kollektiven Kapitalanlagen gemäss KAG (Abs. 1 Bst. b);
- der Handel mit Bezugsrechten (Abs. 1 Bst. d);
- die Rückgabe von Urkunden zur Tilgung (Abs. 1 Bst. e);
- die Ausgabe von Obligationen ausländischer Schuldner (Abs. 1 Bst. f);
- der Handel mit in- und ausländischen Geldmarktpapieren (Abs. 1 Bst. g);
- die Vermittlung oder der Kauf und Verkauf von ausländischen Obligationen, soweit der Käufer oder der Verkäufer eine ausländische Vertragspartei ist (Abs. 1 Bst. h);¹⁰
- die mit einer Umstrukturierung, insbesondere einer Fusion, Spaltung oder Umwandlung verbundene Übertragung steuerbarer Urkunden von der übernommenen, spaltenden oder umwandelnden Unternehmung auf die aufnehmende oder umgewandelte Unternehmung (Abs. 1 Bst. i);
- der Erwerb oder die Veräusserung von steuerbaren Urkunden im Rahmen von Umstrukturierungen nach den Art. 61 Abs. 3 und 64 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer sowie bei der Übertragung von Beteiligungen von mindestens 20 Prozent am Grund- oder Stammkapital anderer Gesellschaften auf eine in- oder ausländische Konzerngesellschaft (Abs. 1 Bst. j);
- Transaktionen für den Handelsbestand eines gewerbmässigen Effektenhändlers, soweit dieser Titel daraus veräussert oder zur Äufnung dieses Bestandes erwirbt (Befreiung für den auf ihn selbst entfallenden Teil der Abgabe) (Abs. 3); der professionelle Effektenhändler ist also auf dem Teil befreit, welcher seinen eigenen Handelsbestand betrifft.¹¹

7.1.1.2.2 Von der Umsatzabgabe befreite Anleger (Art. 17a StG)

Um der Gefahr einer Abwanderung von Transaktionen institutioneller Anleger an ausländische Börsen zu entgegnen, ist ein Teil dieser Anleger von der Umsatzabgabe befreit. Zurzeit gilt dies für:

- ausländische Staaten und Zentralbanken (Abs. 1 Bst. a);
- in- und ausländische kollektive Kapitalanlagen (Abs. 1 Bst. b und c);
- ausländische Einrichtungen der Sozialversicherung (Abs. 1 Bst. d);
- ausländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Abs. 1 Bst. e);¹²
- ausländische Lebensversicherer, die einer der Bundesaufsicht vergleichbaren ausländischen Regulierung unterstehen (Abs. 1 Bst. f);
- ausländische Gesellschaften, deren Aktien an einer anerkannten ausländischen Börse kotiert sind (so genannte Corporates) inklusive deren konsolidierte Konzerngesellschaften (Abs. 1 Bst. g).

Die Befreiung gilt nur für den auf diese Anleger entfallenden Teil der Umsatzabgabe; der schweizerische Anleger bleibt dagegen für seinen Anteil weiterhin abgabepflichtig.

⁹ Dadurch wird eine Kumulation von Emissions- und Umsatzabgabe vermieden. Dies trifft beispielsweise bei der Emission von Aktien schweizerischer Gesellschaften zu, die bis zur Zuteilung an den Endzeichner vom Umsatzstempel befreit sind.

¹⁰ 1. Ausländische Kunden sind bei Geschäften mit ausländischen Obligationen generell von der Umsatzabgabe ausgenommen.

2. In Anbetracht aller gesetzlichen Ausnahmefälle unterliegt beim Emissionsgeschäft im Wesentlichen nur noch die Ausgabe von Anteilen an ausländischen kollektiven Kapitalanlagen der Umsatzabgabe.

¹¹ Als Handelsbestand gelten die aus steuerbaren Urkunden zusammengesetzten Titelbestände, die sich aus der Handelstätigkeit der gewerbmässigen Händler ergeben. Nicht dazu gehören Beteiligungen und Bestände mit Anlagecharakter.

¹² Als ausländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gelten Einrichtungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, deren Mittel dauernd und ausschliesslich für die berufliche Vorsorge bestimmt sind. Ausserdem müssen diese Einrichtungen einer der schweizerischen Bundesaufsicht vergleichbaren Aufsicht unterstellt sein.

7.1.1.2.3 Von der Umsatzabgabe befreite Vertragsparteien bei Geschäften mit ausländischen Banken und Börsenagenten (Art. 19 StG)

Um den Finanzplatz Schweiz keinen fiskalischen Nachteilen zu unterwerfen, sind Geschäfte an der Derivatebörse Eurex und der Handel mit Schweizer Titeln an einer ausländischen Börse von der Umsatzabgabe befreit; diese Ausnahmen bestehen gesetzlich mittels Befreiung der ausländischen Vertragspartei.

Ist nämlich beim Abschluss eines Geschäftes mit ausländischen Titeln eine ausländische Bank oder ein ausländischer Börsenagent Vertragspartei, so entfällt die diese Partei betreffende halbe Abgabe. Das Gleiche gilt für in- und ausländische Titel, die von einer als Gegenpartei auftretenden Börse bei Ausübung von standardisierten Derivaten übernommen oder geliefert werden (z.B. Eurex).

Der schweizerische Händler bleibt dagegen für seinen Anteil weiterhin abgabepflichtig.

7.1.1.3 Abgabeschuldner (Art. 17 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 3 StG)

Die Abgabepflicht obliegt den am Geschäft beteiligten inländischen Effekthändlern. Normalerweise ist für jede Vertragspartei die Hälfte der Abgabe (= halbe Abgabe) zu entrichten, es sei denn, der Effekthändler veräussere Titel aus seinem Handelsbestand oder erwerbe Titel für letzteren, was Steuerbefreiung bedeutet (siehe Abschnitt 7.1.1.2.1).

Tabelle 3 zeigt die vier Kategorien von Effekthändlern, die unterschieden werden:

Tabelle 3 Effektenhändler-Kategorien¹³

Kategorie	Umschreibung
Banken und bankähnliche Finanzgesellschaften im Sinne des Bankengesetzes vom 8. November 1934 sowie die Schweizerische Nationalbank	Den Banken gleichgestellt sind die von ausländischen Banken in der Schweiz errichteten Sitze, Zweigniederlassungen und Agenturen sowie die in der Schweiz tätigen Vertreter ausländischer Banken. Ebenfalls unter den Bankenbegriff fallen die Sparkassen und die Privatbankiers (in Form von Einzelfirmen, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaften);
Gewerbsmässige Händler und Vermittler	Unter diesen Begriff fallen natürliche und juristische Personen, die gewerbsmässig den An- und Verkauf von steuerbaren Urkunden betreiben. Es sind dies Händler und Vermittler, deren Tätigkeit ausschliesslich oder zu einem wesentlichen Teil darin besteht, für Dritte Handel mit steuerbaren Urkunden zu betreiben sowie bzw. als Anlageberater oder Vermögensverwalter Kauf und Verkauf von steuerbaren Urkunden zu vermitteln (z. B. Treuhänder, Remisiers, Broker und andere Wertschriftenmakler). Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber vermeiden, dass auch professionelle Vermittler und die übrigen Effektenhändler (z. B. abgabepflichtige Holding- und Industriegesellschaften) in den Genuss der Befreiung der Handelsbestände kommen; diese Ausnahme soll nämlich nur den eigentlichen Händlern zugute kommen.
Kapitalgesellschaften mit steuerbaren Urkunden im Wert von über 10 Mio. CHF. In diese Kategorie fallen z.B. die Pensionskassen und grosse Versicherungsunternehmen	Ebenfalls steuerpflichtig sind Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften, die zwar die Bedingungen für den gewerbsmässigen Handel nicht erfüllen, deren Aktiven aber nach Massgabe der letzten Bilanz zu mehr als 10 Mio. CHF aus steuerbaren Urkunden (d.h. aus Wertschriften und Beteiligungen) bestehen. In Bezug auf das Erhebungsverfahren schafft die Verordnung (Art. 21 Abs. 8 StV) eine Erleichterung für diese beiden Kategorien von Effektenhändlern: Sie können auf die Eintragung der mit inländischen Banken und mit inländischen professionellen Händlern getätigten Geschäfte im Umsatzregister verzichten, sofern sie sich beim Abschluss dieser Geschäfte nicht als Effektenhändler ausgewiesen haben. Die Abgabe wird somit von der Bank abgeliefert, die in diesem Fall die Gegenpartei als "Kunden" betrachtet.
Bund, Kantone und politische Gemeinden samt ihren Anstalten, sofern sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Mio. CHF steuerbare Urkunden ausweisen sowie schweizerische Sozialversicherungen (inländische institutionelle Anleger)	Auch gewisse institutionellen Anleger gelten als Effektenhändler und sind somit abgabepflichtig: <ul style="list-style-type: none"> • der Bund, die Kantone und die politischen Gemeinden samt ihren Anstalten, sofern sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Mio. CHF steuerbare Urkunden ausweisen; • die inländischen Einrichtungen der Sozialversicherung;¹⁴ • die inländischen Einrichtungen der beruflichen und gebundenen Vorsorge.¹⁵

Quelle: ESTV

7.1.1.4 Abgabesätze und Berechnungsgrundlage (Art. 16 StG)

Die Abgabe wird auf dem Entgelt oder, wenn dieses nicht in einer Geldsumme besteht, auf dem Verkehrswert der vereinbarten Gegenleistung berechnet und beträgt

- 1.5 ‰ für eine inländische Urkunde (bzw. 0.75 ‰ je Vertragspartei);
- 3.0 ‰ für eine ausländische Urkunde (bzw. 1.5 ‰ je Vertragspartei).

7.1.1.5 Erhebung der Abgabe (Art. 17 StG)

Die Erhebung der Umsatzabgabe weicht von derjenigen der übrigen Stempelabgaben ab. Folgende Unterscheidungen sind für Erhebung und Betrag der Abgaben von Bedeutung:

- Wer sind die Parteien (inländischer/ausländischer Effektenhändler, registrierter/nicht registrierter Effektenhändler)?
- Welche Urkunden werden gehandelt (in- oder ausländische Urkunden, Obligationen oder Aktien)?
- Treten die beteiligten Effektenhändler als Vertragsparteien oder blosser Vermittler auf?
- Erwirbt oder veräussert der gewerbsmässige Händler für bzw. aus seinem eigenen Handelsbestand?

¹³ Gemäss den Änderungen des StG vom 19.3.2010 unterstehen die ausländischen Mitglieder inländischer Börsen ab 1.7.2010 nicht mehr der Abgabepflicht.

¹⁴ Als inländische Einrichtungen der Sozialversicherung nach Art. 13 Abs. 5 StG gelten die Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Arbeitslosenversicherung.

¹⁵ Als inländische Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge gelten nach Art. 13 Abs. 4 StG

a. Vorsorgeeinrichtungen, die den obligatorischen Teil der beruflichen Altersvorsorge gemäss BVG versichern; dazu zählen auch die Einrichtungen, die den überobligatorischen Bereich abdecken;

b. Freizügigkeitsstiftungen der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge;

c. Bankstiftungen, die im Rahmen der Säule 3a Gelder zur Altersvorsorge entgegennehmen;

d. Anlagestiftungen, die sich der Anlage und der Verwaltung von Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen widmen und unter der Stiftungsaufsicht des Bundes oder der Kantone stehen.

Falls es sich um ein steuerbares Geschäft handelt, schuldet der Effekthändler je eine halbe Abgabe,

- wenn er vermittelt: für jede Vertragspartei, die sich ihm gegenüber nicht als registrierter Effekthändler oder von der Abgabe befreiter Anleger ausweist;
- wenn er Vertragspartei ist: für sich selbst und für die Gegenpartei, die sich nicht als registrierter Effekthändler oder von der Abgabe befreiter Anleger ausweist.

Als Vermittler gilt er in drei Fällen

- bei Abrechnung mit seinem Auftraggeber zu den Originalbedingungen des abgeschlossenen Geschäfts;
- bei Nachweis von blosser Gelegenheit zum Geschäftsabschluss;
- bei Weiterveräußerung der Urkunden am Tage ihres Erwerbs.

Tabelle 4 und Tabelle 5 liefern eine Übersicht über die verschiedenen Konstellationen bei Eigen- bzw. Vermittlungsgeschäften:

Tabelle 4: Eigengeschäfte

		Inländische Urkunden	Ausländische Obligationen	Ausländische Aktien und Fondsanteile
a)	in einem Geschäft für eigene Bestände (ohne Handelsbestand)	½	½	½
	mit folgenden Gegenparteien :			
	- inländischer Effekthändler	0	0	0
	- ausländische Bank oder Börsenagent	0	0	0
	- inländische kollektive Kapitalanlage	0	0	0
	- inländischer Kunde	½	½	½
	- ausländischer Kunde	½	0	½
	- ausländischer befreiter Anleger	0	0	0
b)	in einem Geschäft für den eigenen Handelsbestand	0	0	0
	mit folgenden Gegenparteien :			
	- inländischer Effekthändler	0	0	0
	- ausländische Bank oder Börsenagent	0	0	0
	- inländische kollektive Kapitalanlagen	0	0	0
	- inländischer Kunde	½	½	½
	- ausländischer Kunde	½	0	½
	- ausländischer befreiter Anleger	0	0	0

Quelle: ESTV

Tabelle 5: Vermittlungsgeschäfte

		Inländische Urkunden	Ausländische Obligationen	Ausländische Aktien und Fondsanteile
a)	zwischen einem inländischen Effektenhändler	0	0	0
	mit folgenden Gegenparteien :			
	- inländischer Effektenhändler	0	0	0
	- ausländische Bank oder Börsenagent	0	0	0
	- inländische kollektive Kapitalanlage	0	0	0
	- inländischer Kunde	½	½	½
	- ausländischer Kunde	½	0	½
	- ausländischer befreiter Anleger	0	0	0
b)	zwischen einer ausländischen Bank / Börsenagent	0	0	0
	mit folgenden Gegenparteien :			
	- ausländische Bank oder Börsenagent	0	0	0
	- inländische kollektive Kapitalanlage	0	0	0
	- inländischer Kunde	½	½	½
	- ausländischer Kunde	½	0	½
	- ausländischer befreiter Anleger	0	0	0
c)	zwischen einem inländischen Kunden	½	½	½
	mit folgenden Gegenparteien :			
	- inländische kollektive Kapitalanlage	0	0	0
	- inländischer Kunde	½	½	½
	- ausländischer Kunde	½	0	½
	- ausländischer befreiter Anleger	0	0	0
d)	zwischen einem ausländischen Kunden	½	0	½
	und mit folgenden Gegenparteien :			
	- ausländischer Kunde	½	0	½
	- ausländischer befreiter Anleger	0	0	0

Quelle: ESTV

Bei Übertrag vom Handelsbestand auf einen anderen Bestand und umgekehrt ist die halbe Abgabe geschuldet.

7.2 Internationaler Rechtsvergleich

Zum Thema der Umsatzabgabe bestehen in der Europäischen Union keine Richtlinien. Gemäss der bereits erwähnten Richtlinie 69/335/EWG können die Mitgliedstaaten eine pauschale oder nicht pauschale Börsenumsatzsteuer erheben. Im Rahmen des Steuerwettbewerbes haben die Staaten der Europäischen Union ihre Umsatzabgaben aber weitgehend abgeschafft.

Die jüngste Krise des Finanzsektors hat international eine Diskussion darüber ausgelöst, wie eine solche Krise künftig verhindert werden könnte bzw. wie der Finanzsektor zur Finanzierung der Kosten der vergangenen Krise oder künftiger Krisen herangezogen werden könnte. Zu den steuerlichen Vorschlägen gehören die „Financial Stability Contribution (FSC)“ (Finanzsektorabgabe), die „Financial Activities Tax (FAT)“ (Finanzaktivitätssteuer) und die „Financial Transactions Tax (FTT)“ (Finanztransaktionssteuer).¹⁶ Die Finanztransaktionssteuer nimmt die Diskussion um die Tobin-Steuer auf und zielt darauf ab, Sand in das Getriebe spekulativ motivierter Devisen- oder Wertschriftentransaktionen zu streuen, um diese Transaktionen einzuschränken und der öffentlichen Hand Einnahmen zu verschaffen. Die schweizerischen Umsatzabgabe entspricht in ihrem Kern – wenn auch nicht unbedingt in der konkreten Ausgestaltung – einer Finanztransaktionssteuer in Form einer Wertschriftentransaktionssteuer.¹⁷ Von daher ist bei der Frage der Abschaffung der Umsatzabgabe die internationale Diskussion um die Finanztransaktionssteuer im Auge zu behalten.

¹⁶ Die Finanzsektorabgabe ist eine Steuer auf dem Fremdkapital bzw. bestimmten Formen des Fremdkapitals von Finanzinstitutionen, von denen systemische Risiken ausgehen. Die Finanzaktivitätssteuer belastet die Summe der Gewinne sowie der Löhne und Gehälter von Finanzinstitutionen. Sie lehnt sich an eine nach der Additionsmethode erhobene MWST an. Für einen Überblick und eine Diskussion der Wirksamkeit vgl. IMF (2010).

¹⁷ ANHANG 1 erörtert die Tobin-Steuer-Argumente anhand der Wertschriftentransaktionssteuer bzw. der Schweizer Umsatzabgabe. Die Erörterung kommt zum Schluss, dass eine solche Steuer nicht empfehlenswert ist.

7.3 Wertschriftenhandel und Vermögensverwaltung im Mehrwertsteuerrecht

Gemäss Art. 21 Abs. 2 Ziff. 19 Bst. e MWSTG sind die Umsätze (Kassa- und Termingeschäfte), einschliesslich Vermittlung, von Wertpapieren, Wertrechten und Derivaten sowie von Anteilen an Gesellschaften und anderen Vereinigungen von der MWST ausgenommen. *Steuerbar sind jedoch die Verwahrung und Verwaltung von Wertpapieren, Wertrechten und Derivaten sowie von Anleihen (namentlich Depotgeschäft) einschliesslich Treuhandanlagen.*

Der *Wertschriftenhandel* stellt somit eine von der MWST ausgenommene Leistung dar. Zum Wertschriftenhandel gehören auch die Optionsgeschäfte mit Wertpapieren und die Leistungen im Emissionsgeschäft (Übernahme und Platzierung von Neu-Emissionen, Börseneinführung von Wertpapieren). Die Courtage, das Entgelt für die Ausführung von Aufträgen zum Ankauf und Verkauf von Wertpapieren, ist somit nicht zu versteuern. Auf der anderen Seite besteht wie bei allen anderen von der MWST ausgenommenen Leistungen kein Recht auf Abzug der Vorsteuern auf Vorleistungen und Investitionen, womit dieser Teil des Bankgeschäfts mit der so genannten Schattensteuer (*taxe occulte*) belastet bleibt.

Steuerbar ist hingegen das *Vermögensverwaltungsgeschäft*. Das Verwahren und Verwalten von Wertpapieren und Anteilen in offenen Depots ist zum Normalsatz von 7.6% (ab 2011: 8.0%) zu versteuern, sofern der Kunde Sitz im Inland hat. Hat der Kunde seinen Sitz im Ausland, ist die Vermögensverwaltungsleistung der Bank echt von der Steuer befreit (keine Versteuerung des Umsatzes und Abzug der Vorsteuer). Der eigentliche Handel mit Wertpapieren ist allerdings auch beim Depotgeschäft von der MWST ausgenommen. Solange die einzelnen Leistungen getrennt in Rechnung gestellt werden, stellen sich steuerlich keine Probleme. Häufig werden jedoch die steuerbaren und die ausgenommenen Leistungen zu einem Pauschalpreis (*all-in-fee, flat-fee, global custody*) fakturiert, was zu Abgrenzungsproblemen führt. Wird in einem solchen Fall in der Rechnung an den Kunden die MWST ausgewiesen, dann ist der gesamte Pauschalbetrag zu versteuern. Der Vorsteuerabzugsanspruch der Bank besteht allerdings nur auf dem Bezug von Leistungen, die für die Erbringung der grundsätzlich steuerbaren Leistungen verwendet werden.

Fehlt hingegen in der Rechnung ein Hinweis auf die MWST, hat die Bank den auf die grundsätzlich steuerbaren Leistungen entfallenden Teil, welcher bei Leistungen an Empfänger mit Sitz im Inland zum Normalsatz zu versteuern und bei Leistungen an Empfänger mit Sitz im Ausland steuerbefreit ist, anhand geeigneter Aufzeichnungen zu ermitteln und mit der ESTV abzurechnen. Die Bank kann auf den Leistungen, die zur Erbringung der zu versteuernden Leistungen bezogen wurden, den Vorsteuerabzug vornehmen. Steuerpflichtige Empfänger von solchen Leistungen ohne Ausweis der MWST haben hingegen keine Möglichkeit zur Vornahme eines Vorsteuerabzugs.

Die Banken sind jedoch nicht nur als Erbringer von Leistungen mit der Mehrwertsteuer (MWST) konfrontiert, sondern auch als Empfänger von Leistungen. Beziehen sie Dienstleistungen von Unternehmen mit Sitz im Ausland, die im Inland nicht als MWST-Pflichtige eingetragen sind, unterliegen diese Käufe der Bezugsteuer nach Art. 45 ff. MWSTG. Voraussetzung ist allerdings, dass sich der Ort der Leistung am Sitz des Empfängers (Art. 8 Abs. 1 MWSTG) befindet, und dass es sich um Leistungen handelt, die nicht von der Steuer ausgenommen sind. Als Beispiele solcher steuerbarer Dienstleistungsbezüge können genannt werden:

- Drittverwahrungen im Ausland (Depotgebühren);
- Kursübertragungsgebühren / Bezüge börsenrelevanter Marktinformationen; Leistungen der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT);
- Leistungen von „Findern“ (Vermittlern) mit Sitz im Ausland;
- Leistungen von Beratern, Vermögensverwaltern, Treuhändern, Inkassobüros usw.

An der steuerlichen Behandlung des Wertschriftenhandels und der Vermögensverwaltung ändern auch die Bestrebungen des Bundesrates zur Vereinfachung der MWST durch Aufhebung

eines Grossteils der Steuerausnahmen und Einführung eines einheitlichen Steuersatzes gemäss Teil B der Botschaft vom 25. Juni 2008 (08.053) und gemäss Zusatzbotschaft vom 23. Juni 2010 nichts. Eine Unterstellung der Leistungen gemäss Art. 21 Abs. 2 Ziff. 19 MWSTG unter die Steuer ist nicht vorgesehen.

7.4 Beurteilung der einzelnen Segmente im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel

Verzerrungen ergeben sich bei der Umsatzabgabe aus nationaler Perspektive aufgrund dreier Faktoren:

- Auf der Angebotsseite, d.h. bei den Emittenten der umsatzabgabepflichtigen Wertpapieren:
 - Die Umsatzabgabe erhöht die Finanzierungskosten der emittierenden Unternehmen, weil die Anleger die abgabepflichtige Wertpapiere nur halten, wenn sie dafür mit einer höheren erwarteten Vorsteuerrendite kompensiert werden. Die Verteuerung der Finanzierungskosten der emittierenden Unternehmen ist sowohl unter dem Standortziel (Standortentscheid aufgrund der durchschnittlichen effektiven Steuerbelastung) als auch unter dem Effizienzziel (ausserfinanzierte Investition einer sich bereits vor Ort befindlichen Unternehmung) relevant.
 - Die Umsatzabgabe verzerrt überdies die Wahl der Finanzierungswege für eine Investition, da die Abgabe die Finanzierung mittels Eigenkapital oder Obligationen, nicht aber mittels Bankkredite oder Geldmarktpapieren verteuert. Diese Verzerrung verletzt die Entscheidungsneutralität und damit das Effizienzziel.

Aus der Perspektive der nationalen Wohlfahrt ist nur die Umsatzabgabe auf inländischen Wertpapieren von Belang. Die Abgabe auf ausländischen Wertpapieren ist diesbezüglich neutral.

- Auf der Nachfrageseite, d.h. bei den Anlegern, welche umsatzabgabepflichtige Wertpapiere nachfragen:
 - Die Umsatzabgabe erhöht die Steuerbelastung auf dem Ertrag des Sparens und verzerrt auf diesem Weg den Entscheid der Haushalte zwischen Sparen und Konsumieren.
 - Die Umsatzabgabe verzerrt die Wahl zwischen den Anlageinstrumenten, welche der Abgabe unterstehen bzw. ihr nicht unterliegen.
 - Die Umsatzabgabe erzeugt einen Einschliessungseffekt (Lock-in-Effekt), so dass die Anleger ihr Portfolio weniger stark umschichten, als sie dies ohne Transaktionssteuer tun würden.

Alle diese Verzerrungen wirken sich negativ auf das Effizienzziel aus. Aus der Perspektive der nationalen Wohlfahrt ist nur die Umsatzabgabe, welche von inländischen Anlegern auf in- und ausländischen Wertpapieren entrichtet wird, von Belang.

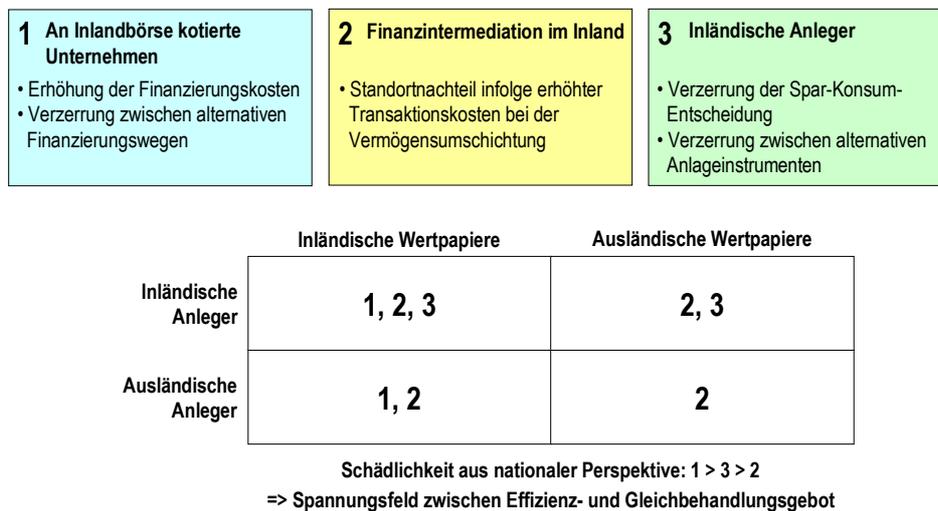
- Auf der Vermittlungsebene, d.h. der Finanzintermediation im Inland:
 - Soweit Emittenten oder Anleger aufgrund der Umsatzabgabe inländische Finanzintermediationsdienstleistungen durch in ausländischen Finanzzentren erbrachte Dienstleistungen ersetzen, verursacht die Umsatzabgabe der inländischen Finanzintermediation einen Standortnachteil und beeinträchtigt das Standortziel.
 - Ein Indiz, dass sich der Standortnachteil in Grenzen hält, ist der Umstand, dass ein substanzieller Teil des Steueraufkommens durch ausländische Kunden inländischer Banken generiert wird. Dieses Steueraufkommen wird aus Sicht des Inlandes ohne Effizienzverluste aufgebracht. Dank den aus diesem Steuerexport erzielten Einnahmen können andere verzerrende Steuern aufkommensneutral niedriger angesetzt werden. Dadurch stellt sich unter dem Effizienzziel sogar eine Verbesserung ein. Aufgrund des veränder-

ten Umfeldes für nicht deklarierte Gelder könnte allerdings die Preiselastizität der ausländischen Kunden zunehmen, so dass dieses Argument künftig etwas an Bedeutung verlieren könnte.

- Die Umsatzabgabe beeinträchtigt das Transaktionsvolumen und damit die Liquidität des Schweizer Kapitalmarktes. Das Problem ist im Obligationenmarkt grösser; an der Aktienbörse ist das Transaktionsvolumen im internationalen Vergleich relativ hoch. Der Wegfall des Umsatzstempels würde über höhere Transaktionsvolumina einerseits die Wertschöpfung im Wertschriftenhandel erhöhen und könnte andererseits auch das Umfeld für Discount-Broker attraktiver machen und auf diesem Weg einen Druck auf die Margen ausüben.
- Mitunter wird argumentiert, dass die intensive Handelstätigkeit an den Finanzmärkten unnötige Ressourcen ohne gesamtwirtschaftlichen Nutzen bindet und darüber hinaus die Volatilität der Märkte erhöht und dadurch destabilisierend wirkt. Diese negativen externen Effekte könnten mittels einer Transaktionssteuer auf dem Handel an den Finanzmärkten, der so genannten Tobin-Steuer, internalisiert werden. Die Umsatzabgabe liesse sich dann als eine (wegen der zahlreichen Ausnahmen lückenhafte) Tobin-Steuer auf Börsentransaktionen interpretieren. Es ist jedoch fraglich, ob von einer Tobin-Steuer die intendierte Stabilisierungswirkung auf die Finanzmärkte tatsächlich ausgeht, da die Steuer die Marktliquidität vermindert und dadurch die Volatilität der Märkte tendenziell sogar erhöht.

Im oberen Teil von Abbildung 10 sind die drei Ansatzpunkte der Verzerrungen der Umsatzabgabe zusammengefasst. In der Vierfeldertafel im unteren Teil der Abbildung sind die einzelnen Verzerrungen dann den vier Konstellationen zugeordnet, welche sich ergeben – je nachdem, ob in- oder ausländische Anleger in- oder ausländische Wertpapiere halten.

Abbildung 10: Wirkungen der Umsatzabgabe (aus nationaler Perspektive)



Quelle: Eigene Darstellung

Die Verzerrungen, welche bei der Finanzintermediation im Inland ansetzen (2) treten in allen vier Konstellationen auf. Demgegenüber betreffen die Verzerrungen, die bei den Emittenten der umsatzabgabepflichtigen Wertpapiere zum Tragen kommen (1) nur die inländischen Wertpa-

piere, unabhängig davon, ob diese von in- oder ausländischen Anlegern gehalten werden. Die Verzerrungen, welche bei den Anlegern wirksam werden (3), vermindern die inländische Wohlfahrt nur, wenn sie auch die inländischen Anleger betreffen – unabhängig davon, ob diese in- oder ausländische Wertpapiere nachfragen.

Aus nationaler Perspektive sind die Verzerrungen (1) gewichtiger als die Verzerrung (3), da sie unmittelbar auf Unternehmensebene ansetzen und daher den heimischen Produktionsstandort sowohl über die verminderte Kapitalakkumulation als auch über die niedrigere Arbeitsproduktivität, welche niedrigere Löhne nach sich zieht, schädigt. Demgegenüber beeinträchtigen die Verzerrungen (3) nur die Vermögensakkumulation der Haushalte, was sich nur teilweise auf die inländische Produktionsphäre niederschlägt. Am wenigsten schädlich dürfte sich die Umsatzabgabe beim Ansatzpunkt Finanzintermediation (2) auswirken. Hierfür spricht vor allem das Steuerexport-Argument.

Unter dem Standort- und dem Effizienzziel ergibt sich aus diesen Überlegungen die folgende Prioritäten-Rangliste für die Abschaffung der Umsatzabgabe:

- (1) Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften für inländische Anleger (Feld oben links in der Vierfeldertafel);
- (2) Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Feld unten links in der Vierfeldertafel);
- (3) Abschaffung der Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger (Feld oben rechts in der Vierfeldertafel);
- (4) Abschaffung der Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Feld unten rechts in der Vierfeldertafel).

Die Umsatzabgabe lässt sich nicht nur nach dem Wohnsitz der Anleger und dem Ort der Emission, sondern auch nach der Kategorie der Wertpapiere segmentieren. Für die Frage, ob die Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Aktien oder auf inländischen Obligationen Priorität geniessen sollte, sind die folgenden Feststellungen relevant:

- (1) Der Sekundärhandel an der Schweizer Börse mit inländischen Aktien ist vergleichsweise liquid.
- (2) Der Sekundärhandel an der Schweizer Börse mit inländischen Obligationen ist vergleichsweise illiquid.
- (3) Das Emissionsgeschäft für Obligationen ist international mobiler als das Emissionsgeschäft für Aktien.
- (4) Voraussetzung für ein wettbewerbsfähiges Emissionsgeschäft ist ein liquider Sekundärhandelsmarkt.

Da die Anleger aus liquiden Märkten mit regelmässigen Notierungen, geringen Marktspannen und niedrigeren Volatilitäten einen Nutzen ziehen und die Abschaffung der Abgabe auf Obligationen dazu mehr beiträgt als jene auf Aktien, sprechen die Feststellungen (1) und (2) aus Effizienzgründen dafür, der Abschaffung der Abgabe auf Obligationen den Vorrang einzuräumen. Je mobiler eine Aktivität, desto schädlicher wirkt sich eine Besteuerung auf das Standortziel aus. Deshalb legt Feststellung (3) auch aus Standortsicht nahe, zuerst die Abgabe auf Obligationen abzuschaffen, zumal Feststellung (4) dieses Argument noch verstärkt. Somit lässt sich folgern, dass die Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen gegenüber der Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Aktien die höhere Priorität geniessen sollte.

Diese von der Warte des Effizienz- und des Standortziels gemachten Überlegungen stehen jedoch in Gegensatz zum Gleichbehandlungsgebot, mit dem eine Differenzierung der Umsatzabgabe nach Emissionsort, Wohnsitz der Anleger oder Wertpapierkategorie nicht vereinbar ist.¹⁸ Rückt man das Gleichbehandlungsgebot in den Vordergrund, so würden die Abschaffungsschritte anders aussehen. Ein erster Schritt könnte dann beispielsweise darin bestehen, den

¹⁸ Allerdings widerspricht die Umsatzabgabe dem Gleichbehandlungsgebot generell, da sie einen Vorgang der Vermögensumschichtung zum Anlass einer Besteuerung nimmt. Bei Kauf- und Verkauf von Wertpapieren werden diese zum Verkehrswert gegen Geld getauscht, ohne dass damit ein Reinvermögenszugang verbunden ist. Somit bewegt sich die Umsatzabgabe per se ausserhalb einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und behandelt Anleger mit gleicher Leistungsfähigkeit, aber unterschiedlicher Vermögensumschichtung ungleich.

Abgabebesatz für ausländische Wertschriften in einer oder in zwei Etappen auf das Niveau des Satzes für inländischen Wertpapiere absenken.¹⁹ Dieser einheitliche Abgabebesatz würde dann weiter abgesenkt, so dass die Abgabe in ein bis zwei weiteren Schritten vollständig abgeschafft wäre. Sofern die integrale Abschaffung der Umsatzabgabe erwünscht ist, könnten für eine solche Strategie auch taktische Überlegungen sprechen, da bei der schrittweisen Abschaffung mit Priorisierung nach Effizienz- und Standortzielgesichtspunkten der Reformdruck mit jeder zusätzlichen Etappe abnimmt.

¹⁹ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Kapitalerträge aus inländischen Wertpapieren in der Regel der Verrechnungssteuer unterliegen, während die Kapitalerträge aus ausländischen Wertpapieren generell verrechnungssteuerfrei sind. Die einheitliche Besteuerung mit der Umsatzabgabe mag dann die ungleiche Behandlung bei der Verrechnungssteuer in der Tendenz noch verstärken.

8 Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen

8.1 Sachversicherungen im Stempelabgaberecht

8.1.1 Gegenstand der Abgabe (Art. 21 StG)

Gegenstand der Abgabe sind die Prämienzahlungen für Versicherungen,

- die zum inländischen Bestand eines der Aufsicht des Bundes unterstellten oder eines inländischen öffentlich-rechtlichen Versicherers gehören;
- die ein inländischer Versicherungsnehmer mit einem nicht der Bundesaufsicht unterstellten ausländischen Versicherer abgeschlossen hat.

8.1.2 Inländischer Bestand

Die Erhebung der Stempelabgabe setzt voraus, dass eine Versicherung im Zeitpunkt der Prämienzahlung zum inländischen Bestand eines der Bundesaufsicht unterstellten Versicherers gehört. Dies ist zunächst immer dann der Fall, wenn der Versicherungsnehmer im Inland (d.h. in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein) Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt bzw. gesetzlichen oder statutarischen Sitz hat (so genanntes Schweizergeschäft). Des Weiteren gehört eine Versicherung ungeachtet des Wohnsitzes/Aufenthalts bzw. Sitzes des Versicherungsnehmers, jedoch unter Vorbehalt von Art. 22 Bst. a^{ter} StG, zum inländischen Bestand, wenn der Versicherer die Leistung aus dem Versicherungsvertrag im Inland zu erfüllen hat. Diese Regelung gilt auch bei Fremdversicherungen. Bei den inländischen öffentlich-rechtlichen Versicherern (beispielsweise kantonale Gebäudeversicherungen) gehören alle Versicherungen zum inländischen Bestand, da die Leistungspflicht des Versicherers in der Schweiz zu erfüllen ist.

8.1.3 Ausnahmen (Art. 22 StG)

Im Sinne einer abschliessenden Aufzählung sind von der Abgabe ausgenommen die Prämienzahlungen für die

- Transportversicherung für Güter (Art. 22 Bst. d);
- Versicherung für Elementarschäden an Kulturland und Kulturen (Art. 22 Bst. e);
- Arbeitslosenversicherung (Art. 22 Bst. f);
- Hagelversicherung (Art. 22 Bst. g);
- Viehversicherung (Art. 22 Bst. h);
- Rückversicherung (Art. 22 Bst. i);
- Kaskoversicherung für Luftfahrzeuge und Schiffe, die im Wesentlichen im Ausland der gewerbmässigen Beförderung von Personen und Gütern dienen (Art. 22 Bst. k);
- Feuer-, Diebstahl-, Glas-, Wasserschaden-, Kredit-, Maschinen- und Schmuckversicherung, sofern der Abgabepflichtige nachweist, dass sich die versicherte Sache im Ausland befindet (Art. 22 Bst. l).

8.1.4 Abgabesatz (Art. 24 StG)

Die Abgabe wird auf der Barprämie berechnet und beträgt 5%.

8.1.5 Abgabepflicht (Art. 25 StG)

Abgabepflichtig ist der Versicherer. Ist die Versicherung mit einem ausländischen Versicherer abgeschlossen worden, so hat der inländische Versicherungsnehmer die Abgabe zu entrichten.

8.2 Internationaler Rechtsvergleich

8.2.1 Insurance Premium Tax (IPT)

Die Insurance Premium Tax (IPT; auch Versicherungssteuer genannt) wird praktisch in ganz Europa erhoben. Die Sätze schwanken je nach Versicherungszweig und Land zwischen 2% und 32%. Das Besteuerungsrecht für die IPT steht in der Europäischen Union demjenigen Staat zu, in welchem die Risiken gelegen sind (Risikobelegenheitsprinzip).²⁰ Dabei ist es unerheblich, in welchem Staat die Prämien vereinnahmt werden.

8.2.2 Unterschiedliche Besteuerungssysteme

Das Konzept des schweizerischen Versicherungsstempels beruht primär auf der Inländerqualität der Vertragsparteien des Versicherungsvertrages. Es berücksichtigt – mit Ausnahme von Art. 22 StG – die Lage des versicherten Risikos im Gegensatz zu den europäischen Staaten nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Besteuerungssysteme kann es bei internationalen Versicherungsverhältnissen zu einer Doppelbesteuerung kommen.²¹

8.2.3 Internationale Versicherungsverhältnisse

Bei einem internationalen Versicherungsverhältnis handelt es sich um ein Vertragswerk zwischen einem Versicherer (Annahme: Inländischer Versicherer gemäss Art. 21 Bst. a StG; in diesem Zusammenhang wird auch vom „Master“-Versicherer gesprochen) und einem Versicherungsnehmer (Annahme: Schweizerische Muttergesellschaft mit ausländischen Tochtergesellschaften). Ein internationales Versicherungsprogramm wird entweder über ein zentrales oder ein dezentrales Programm abgewickelt. Abbildung 11 stellt die beiden Programme grafisch dar.

Zentrales Programm: Das zentrale Programm charakterisiert sich dadurch, dass zwischen dem „Master“-Versicherer und der Schweizerischen Muttergesellschaft ein Gesamtvertrag abgeschlossen wird, welcher die ausländischen Tochtergesellschaften des inländischen Versicherungsnehmers miteinschliesst. Durch den Gesamtvertrag werden neben der Muttergesellschaft auch alle ausländischen Tochtergesellschaften mitversichert, es sind somit keine zusätzlichen lokalen Versicherungsverträge erforderlich. In der Praxis wird auf Grund von aufsichtsrechtlichen Verboten das zentrale Programm kaum angewandt.

Dezentrales Programm: Bei einem dezentralen Programm bestehen ein Mastervertrag sowie darauf basierende lokale Erstversicherungsverträge. Dabei schliesst der „Master“-Versicherer mit der schweizerischen Muttergesellschaft einen Hauptvertrag ab (Mastervertrag). Zudem werden lokale, den jeweiligen örtlichen gesetzlichen Gegebenheiten entsprechende Versicherungsverträge gemäss dem so genannten „good local standard“ abgeschlossen (so genannte lokale Verträge). Mit einer solchen Konstruktion kann den lokalen Besonderheiten – etwa den Steuergesetzgebungen – besser entsprochen werden als mit einem zentralen Programm.

Lokaler Vertrag: Ein lokaler Versicherer (meist eine Tochtergesellschaft oder eine „Netzwerk“-Gesellschaft des „Master“-Versicherers) schliesst mit der jeweils lokal ansässigen Tochtergesellschaft des Versicherungsnehmers einen Erstversicherungsvertrag ab, stellt die entsprechenden Prämienrechnungen aus und behandelt die lokal entstandenen Schäden. Die lokal ausgestellten Versicherungspolizen können zudem durch den „Master“-Versicherer rückversichert werden. Für das Vorliegen einer Rückversicherung im Sinne von Art. 22 Bst. i StG – d.h. ein Vertrag zwischen einem Erst- und dem Rückversicherer betreffend die (teilweise) Übertragung eines erstversicherten Risikos – ist der Rückversicherer („Master“-Versicherer) nachweislich (Rückversicherungsvertrag; Rückversicherungsslip).

²⁰ Vgl. „Codification of European Insurances Directives“

²¹ Siehe Abschnitt 8.2.3.

Mastervertrag: Der Mastervertrag wird zwischen der Muttergesellschaft und dem „Master“-Versicherer abgeschlossen und regelt den weltweiten Versicherungsschutz des ganzen jeweiligen Konzerns. Dieser Erstversicherungsvertrag beinhaltet in Ergänzung zu den lokalen Policen eine zusätzliche Versicherungsdeckung etwa in Form einer Konditionsdifferenz-Deckung (Differences in Conditions, DIC), Summendifferenz- (Differences in Limits, DIL) oder Exzedenten-Deckung.

Abbildung 11: Internationale Versicherungsverhältnisse



Quelle: ESTV

8.2.4 Standortnachteil

In den oben erwähnten internationalen Versicherungsverhältnissen kommt es im Bereich der Vermögensversicherungen (z.B. Haftpflichtversicherung) zu einer Doppelbesteuerung. Dies gilt aber nicht für die Sachversicherungen.

Aufsichtrechtliche Gegebenheiten können dazu führen, dass Versicherungskonzerne ihr internationales Geschäft zum Teil über ausländische Versicherungsträger abwickeln müssen. Die ESTV hat bei ihren Revisionen trotz dieser Doppelbesteuerungsnorm bis heute keinen signifikanten Prämienrückgang bei den Versicherungsgesellschaften festgestellt.

Fazit: Eine Doppelbesteuerung könnte mit einer Angleichung des StG an das EU-Recht (Risikolegenheit) eliminiert werden.

8.3 Sach- und Vermögensversicherungen im Mehrwertsteuerrecht

Versicherungsleistungen sind im geltenden MWST-Recht nach Art. 21 Abs. 2 Ziff. 18 MWSTG von der Steuer ausgenommen und damit unecht befreit. Die Versicherungsgesellschaft muss auf ihren Versicherungsprämien keine MWST entrichten, kann aber auch die von ihr bezahlte MWST auf ihren Vorleistungen und Investitionen nicht abziehen.

Die fiskalischen Konsequenzen der unechten Befreiung hängen davon ab, auf welcher Stufe der Wertschöpfungskette die unechte Befreiung zum Tragen kommt.²²

- Wenn die unechte Befreiung auf der letzten Stufe der Wertschöpfungskette greift, also wie z.B. bei einer Hausratversicherung den Endkonsum der privaten Haushalte beschlägt, bleibt die Wertschöpfung der letzten Stufe unbesteuert, weil sie aus der Steuerbasis herausfällt. Zwar resultiert eine *taxe occulte*, da jedoch die Wertschöpfung auf der letzten Stufe nicht mehr besteuert wird, entsteht daraus keine Über-, sondern eine Unterbesteuerung der Wertschöpfungskette.
- Erfolgt eine unechte Befreiung auf einer früheren Stufe der Wertschöpfungskette, also z.B. bei einer Geschäftssachversicherung, die von Unternehmen nachfragt wird, resultiert demgegenüber eine Überbesteuerung. Die *taxe occulte*, welche die unechte Befreiung bewirkt, pflanzt sich über die nachfolgenden Wertschöpfungsstufen fort und bewirkt einen Kaskadeneffekt: Das von einer unechten Befreiung betroffene Unternehmen schlägt die *taxe occulte* auf den Preis seiner Produkte, die als Inputfaktoren für die späteren Produktionsphasen in der Wertschöpfungskette dienen. Entsprechend verteuert sich die Produktion der nachgelagerten Sektoren. Die Wertschöpfung auf den nachgelagerten Stufen wird dementsprechend mehr als einmal besteuert.

8.4 Segmentierung und Beurteilung der einzelnen Segmente im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel

Die der Versicherungsabgabe unterstellten Sach- und Vermögensversicherungen lassen sich im Hinblick auf eine Beeinträchtigung des Standort- und des Effizienzziels und des daraus abzuleitenden steuerpolitischen Handlungsbedarfs gemäss Tabelle 6 in drei Segmente aufteilen.

²² Ausser im Hinblick auf die fiskalischen Auswirkungen, lässt sich die unechte Befreiung auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, d.h. namentlich den Effizienz- und Standortwirkungen diskutieren.

Tabelle 6: Segmentierung aufgrund des Standort- und des Effizienzziels sowie des steuerpolitischen Handlungsbedarfs

Segment	Beeinträchtigung Standortziel	Beeinträchtigung Effizienzziel	Mindereinnahmen	Handlungsbedarf
1 Internationale Versicherungsverhältnisse	Verdrängung des Geschäftes für konzernweite Versicherungslösungen ins Ausland; Doppelbelastung durch EU-IPT und CH-Versicherungsabgabe in der Konstellation Versicherer und Versicherungsnehmer in der Schweiz und Risikobelegenheit in der EU; Nullbesteuerung durch EU-IPT und CH-Versicherungsabgabe in der Konstellation Versicherer und Versicherungsnehmer in der EU und Risikobelegenheit in der Schweiz.	Keine	Keine	1. Priorität
2 Inländische Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionssphäre	Keine	Erzeugt <i>taxe occulte</i> und beeinträchtigt damit die Produktionseffizienz	250 Mio. CHF (grobe Schätzung)	2. Priorität
3 Inländische Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Konsumsphäre	Keine	Keine	Keine	Keiner

Quelle: Eigene Darstellung

8.4.1 Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip bei internationalen Versicherungsverhältnissen

In der EU steht das Besteuerungsrecht für die IPT (Insurance Premium Tax) im internationalen Verhältnis demjenigen Staat zu, in welchem die betreffenden Risiken gelegen sind (Risikobelegenheitsprinzip). Die schweizerische Stempelabgabe knüpft hingegen die Steuerpflicht an die Zugehörigkeit der Versicherung zum inländischen Bestand (Art. 21 Bst. a StG) oder an den Umstand, dass der Versicherungsnehmer Inländer ist (Art. 21 Bst. b StG) – unabhängig davon, in welchem Land das versicherte Risiko liegt.²³ Als Folge dieser unterschiedlichen Anknüpfungspunkte können

- Doppelbesteuerungen entstehen, wenn ein Schweizer Versicherer Versicherungsschutz für ein im Ausland gelegenes Risiko trägt, das im jeweiligen Staat nochmals besteuert wird;
- Nullbesteuerung resultieren, wenn ein Ausländer in der Schweiz gelegene Risiken bei einer ausländischen Versicherungsgesellschaft mitversichert; da das Risiko in der Schweiz liegt, wird auf der Prämienzahlung für die in der Schweiz gelegenen Risiken in der EU keine Steuer erhoben, und in der Schweiz unterliegt diese Prämienzahlung ebenfalls nicht der Abgabe.

Daraus erwachsen der Schweiz zwei Nachteile:

- das Geschäft für konzernweite Versicherungslösungen wird zulasten der inländischen Versicherungsanbieter ins Ausland verdrängt;
- soweit grenzüberschreitend tätige inländische Kunden im Ausland gelegene Risiken mitversichern, entsteht ihnen durch die schweizerische Versicherungsabgabe und die EU-IPT eine Doppelbelastung.

Diese Standortnachteile sollen im 1. Segment, den internationalen Versicherungsverhältnissen, durch den Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip eliminiert werden. Dieses Vorhaben kann durch eine Ergänzung von Art. 22 und Art. 25 StG umgesetzt werden. Parallel dazu ist Art. 21

²³ Lebensversicherungsprämien mit ausländischen Versicherungsnehmern sind demgegenüber generell steuerbefreit (Art. 22 Bst. a^{ter} StG).

StG zu ergänzen, so dass Ausländer neu für bei einem ausländischen Risikoträger versicherte inländische Risiken in der Schweiz steuerpflichtig wären. Die Durchsetzung dieser Rechtsvorschrift ist mit einem gewissen zusätzlichen Kontrollaufwand verbunden.

In Anbetracht des heutigen Wettbewerbsnachteils der inländischen Anbieter in diesem Bereich dürften aus der Beseitigung der Doppelbesteuerung nur in geringem Masse Mindereinnahmen bei der Versicherungsabgabe resultieren. Umgekehrt können durch die beseitigte Nullbesteuerung auch in beschränktem Ausmass Mehreinnahmen entstehen. Wenn es gelingt, mit dem Übergang zum Risikobelegensprinzip zusätzliche grenzüberschreitende Geschäfte vom Standort Schweiz aus zu generieren, resultiert eine zusätzliche Wertschöpfung, welche sich positiv auf die Gewinn- und Einkommensteuereinnahmen auswirkt. Unter dem Strich dürfte die Massnahme in etwa aufkommensneutral sein. Das Verhältnis zwischen dem Nutzen in Form zusätzlichen Wachstums und den fiskalischen Kosten fällt daher sehr günstig aus. Dementsprechend kommt der Massnahme 1. Priorität zu.

8.4.2 Abschaffung der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre

Der Segmentierung des inländischen Sach- und Vermögensversicherungsgeschäfts nach den beiden Bereichen „Produktion-“ und „Konsumsphäre“ liegen die folgenden Überlegungen zugrunde:

- Die Versicherungsabgabe hat als Ersatz für die fehlende Besteuerung der Versicherungsleistungen in der MWST eine gewisse Berechtigung. Sie ist aber in ihrer heutigen Ausgestaltung zu wenig konsequent auf den Zweck einer Konsumsteuer ausgerichtet.
- Soweit die Abgabe das 2. Segment, die Produktionsphäre, betrifft, sollte sie abgeschafft werden. Damit wird die ineffiziente *taxe occulte*, welche die Abgabe erzeugt, beseitigt. Auf diesem Weg kann mittel- bis längerfristig zusätzliches Wachstum erzeugt werden. Kurzfristig stehen dem im Zeitpunkt der Abschaffung der Abgabe in diesem Segment Mindereinnahmen in Höhe von – grob geschätzt – 250 Mio. CHF gegenüber. Mittel- bis langfristig werden diese Mindereinnahmen im Zuge des Wachstumsprozesses zumindest teilweise wieder kompensiert. Das Verhältnis von Nutzen zu Kosten der Massnahme ist positiv, aber pro (kurzfristig) aufgegebenen Steuerfranken weniger günstig als bei der Massnahme im Bereich der grenzüberschreitenden Versicherungsverhältnissen in Segment 1, bei der sich ein Standortvorteil einstellt, ohne dass dafür Mindereinnahmen in Kauf genommen werden müssen.
- Unter dem Effizienzziel sollte die Versicherungsabgabe auf die Konsumsphäre, d.h. die privaten Haushalte, eingeschränkt werden. Damit sollte die Versicherungsabgabe bei inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Konsumsphäre bestehen bleiben. Wegen der Nicht-Erfassung der Versicherungsdienstleistungen im Rahmen der MWST wäre eine Abschaffung der Versicherungsabgabe in diesem Segment unter dem Effizienzziel negativ zu beurteilen.

Die Abschaffung der Versicherungsabgabe auf Prämien, die ganz oder überwiegend Risiken in der Produktionsphäre betreffen, kann auf unterschiedlichen Wegen implementiert werden. Denkbar sind:

- (1) die zusätzliche Freistellung bestimmter Versicherungsarten;
- (2) die Freistellung, wenn der Versicherungsnehmer subjektiv MWST-pflichtig ist;
- (3) die Erhebung der Versicherungsabgabe im bisherigen Rahmen, wobei der Versicherungsnehmer unter bestimmten Bedingungen das Recht hat, gegenüber der ESTV eine entsprechende Rückforderung zu machen; das Rückforderungsrecht würde sich dabei an das bestehende Vorsteuerabzugsrecht im Bereich der MWST anlehnen;

- (4) die Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen zum Normalsatz unter die MWST bei gleichzeitiger vollständiger Abschaffung der Stempelabgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen.

Die vier Varianten haben ihre Vor- und Nachteile. Bei Variante (1) müssen die einzelnen Versicherungsarten entweder dem steuerbefreiten 2. Segment, d.h. der Produktionsphäre, oder aber dem steuerbaren 3. Segment, d.h. der Konsumsphäre, zugeordnet werden. Tabelle 7 enthält einen Vorschlag für die Zuordnung einzelner Versicherungen zu diesen beiden Segmenten. Ein Nachteil dieses Systems ist, dass bestimmte Versicherungsarten wie z.B. die Motorfahrzeug-Kasko- oder die Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherungen, die sowohl geschäftlich als auch privat veranlasst sein können, von Gesetzes wegen nur generell für steuerbar oder für steuerfrei erklärt werden können. Dadurch resultieren dann entsprechende Über- oder Unterbesteuerungen. Zudem eignet sich dieses System für All-Risk-Versicherungen, welche dann sowohl steuerbare als auch nicht steuerbare Elemente umfassen können, nur sehr eingeschränkt.

Bei Variante (2) ergibt sich für den Versicherer ein Kontrollproblem, weil er bei jeder Prämienzahlung prüfen muss, ob der Versicherte die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung immer noch erfüllt. Ausserdem kann diese Variante dazu führen, dass Selbständigerwerbende die private Steuerpflicht via ihr eigenes Geschäft umgehen oder dass ein Unternehmen, seinen Angestellten private Versicherungsleistungen als Fringe Benefit bereitstellt und die Besteuerung auch hier unterbleibt.

Variante (3) hat für die Versicherungsunternehmen den Vorteil, dass ihnen keinerlei zusätzlichen Kontrollpflichten – und keine damit verknüpften Haftungsrisiken – obliegen.²⁴ Diese lägen vielmehr bei der ESTV und wegen der Anknüpfung am bestehenden Vorsteuerabzugsrecht der MWST vorzugsweise bei der Hauptabteilung MWST, während die Abgabe weiterhin von der Hauptabteilung DVS erhoben würde. Die organisatorischen und rechtlichen Fragen, welche dieser Vorschlag aufwirft, müssen noch vertieft geprüft werden.

Wenn man Variante (3) weiter denkt und die Integration der Versicherungsabgabe in die MWST noch vorantreibt, könnte man die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen auf den Normalsatz der MWST anheben und im Gegenzug das Sach- und Vermögensversicherungsgeschäft echt befreien, so dass nicht nur die Unternehmenskunden der Versicherer, sondern auch die Anbieter von Sach- und Vermögensversicherungen selbst von der *taxe occulte* befreit wären. De facto läuft dies auf eine Integration in die MWST gemäss Variante (4) hinaus: Die Sach- und Vermögensversicherungen werden gemäss der neuseeländischen Methode der MWST unterstellt,²⁵ und gleichzeitig wird die Stempelabgabe auf den Sach- und Vermögensversicherungen abgeschafft.²⁶

Würde die Produktionsphäre konsequent von der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen befreit, so würden sich die daraus resultierenden Mindereinnahmen auf schätzungsweise 40% des heutigen Steueraufkommens belaufen: 2009 betragen die Einnahmen aus der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen 620 Mio. CHF. Somit schläge die Befreiung der Produktionsphäre von der Versicherungsabgabe mit Mindereinnahmen von etwa 250 Mio. CHF zu Buche.

²⁴ Nicht zuletzt aus diesen Grund machen sich die Steuerkommissionen Leben und Allgemein des Schweizerischen Versicherungsverbandes in ihrem Arbeitspapier vom 20. Mai 2010 und im Hearing vom 25. Mai 2010 für diesen Vorschlag stark.

²⁵ Die neuseeländische Methode, Sach- und Vermögensversicherungsleistungen der MWST zu unterstellen, ist in Abschnitt 12.3.1.1 beschrieben.

²⁶ Im Hearing vom 25. Mai 2010 lehnten die anwesenden Vertreter der Versicherungswirtschaft diesen Vorschlag ab – nicht zuletzt, weil sie eine Kürzung des Vorsteuerabzugs infolge von unecht befreiten Finanzumsätzen befürchteten.

Tabelle 7: Segmentierung der inländischen Sach- und Vermögensversicherung

Versicherungsart	Produktionsphäre Betrieblich, beruflich veranlasst	Haushaltssphäre Privat veranlasst	Steuerbarkeit	
			Status quo	Reform
Hausratsversicherung (Feuer, Elementarschaden, Diebstahl, Wasser, Glasbruch)		X	Ja	Ja
Geschäftssachversicherung (Feuer, Elementarschaden, Diebstahl, Wasser, Glasbruch)	X		Ja	Nein
Gebäudeversicherung	X	X	Ja	Ja
Bauwesenversicherung	X	ausnahmsweise	Ja	Nein
Maschinenversicherung	X	X	Ja	Nein
Maschinenbruch, allg. technische Anlagen, Montage	X			
Elektronische Datenverarbeitungsanlagen	X	ausnahmsweise		
Kaskoversicherung				
Motorfahrzeug-Kaskoversicherung	X	X	Ja	Ja
Boots-Kaskoversicherung	ausnahmsweise	X	Ja	Ja
Luftfahrzeugskasko	X	X	zum Teil	zum Teil, wie bisher
Kaskoversicherung für andere Transportmittel	X		zum Teil	Nein
Hagelversicherung für Schäden an Bodenerzeugnissen	X		Nein	Nein
Tierversicherungen				
für Nutztiere	X		zum Teil	Nein
z. B. Zoo / Zirkus / Sport	X	X	Ja	Ja
für Haustiere		X	Ja	Ja
Transportversicherung				
Transportierte Güter (Waren, Wertsachen, Gepäck)	X	X	Nein	Nein
Ausstellungen, Messen	X	ausnahmsweise	Ja	Nein
Reiseversicherung				
Reisegepäck (Beraubung, Diebstahl, Beschädigung oder Verlust während der Beförderung durch Dritte)	X	X	Nein	Nein
Reisegepäck (verspätete Auslieferung)	X	X	Ja	Ja
Annullierungskosten	X	X	Ja	Ja
Nottransporte, Unfall und Krankheit im Ausland	X	X	Nein	Nein
Such- und Rettungskosten	X	X	Ja	Ja
Skiversicherung		X	Ja	Ja
Wertsachenversicherung	X	X	Ja	Ja
Haftpflichtversicherung			Ja	
Privathaftpflichtversicherung		X		Ja
Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung	X	X		Ja
Boots-Haftpflichtversicherung	X	X		Ja
Luftfahrzeughaftpflichtversicherung	X	X		Nein
Bauherren-Haftpflichtversicherung	X	ausnahmsweise		Nein
Betriebs- oder Berufs-Haftpflichtversicherung	X			Nein
Frachtführer- und Spediteur-Haftpflichtversicherung	X			Nein
Organhaftpflichtversicherung	X			Nein
Tier-Haftpflichtversicherung				
- Nutztiere	X			Nein
- Zoo / Zirkus / Sport	X	X		Ja
- Haustiere		X		Ja
Rechtsschutzversicherung			Ja	
Privat-/Familien-Rechtsschutzversicherung		X		Ja
Verkehrs-Rechtsschutzversicherung	X	X		Ja
Betriebs-Rechtsschutzversicherung	X			Nein
Kreditversicherung	X	X	Ja	Nein
Kautionsversicherung	X		Ja	Nein
Betriebsunterbrechungsversicherung	X		Ja	Nein
Betriebskostenversicherung	X		Ja	Nein
Baugarantiever sicherung	X		Ja	Nein
Aufräumungskosten, Bergungskosten usw.	X	X	Ja	Ja
Vertragsstrafenversicherung	X		Ja	Nein
Garantiever sicherung	X		Ja	Nein
Ertragsausfall-Versicherung	X		Ja	Nein
Extended-Maintenance	X		Ja	Nein
Revisions- und Reparaturversicherung	X		Ja	Nein
Datenwiederherstellungskostenversicherung	X		Ja	Nein
Verschiedene finanzielle Verluste	X	X	Ja	Ja
Veruntreuungsver sicherung	X		Ja	Nein
Lösegeldversicherung	X		Ja	Nein
Politische Risiken (Enteignung, Transferrisiken, Terrorrisiken, Unruhen, Streik etc.)	X		Ja	Nein

Quelle: ESTV

9 Abgabe auf Personenversicherungen

9.1 Geltendes Recht

9.1.1 Einführung²⁷

Im Jahre 1973 wurde anlässlich der Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG) die Stempelabgabe auf den Prämien für Lebensversicherungen aufgehoben. Die Prämien für Lebensversicherungen waren seither von der Abgabe generell befreit. In der Botschaft zur Reform der Unternehmensbesteuerung 1997 schlug der Bundesrat unter anderem die Wiedereinführung einer Stempelabgabe von 2.5% auf den Prämien der privaten Lebensversicherung (Bereich freie Vorsorge, Säule 3b) vor. Er begründete diese Massnahme wie folgt: Die Lebensversicherung habe in vielen Fällen ihren ursprünglichen Vorsorgecharakter verloren; insbesondere sei die moderne rückkaufsfähige Lebensversicherung zu einer bevorzugten Form der Kapitalanlage geworden. Der Grund dafür liege eindeutig in der allzu starken steuerlichen Privilegierung gegenüber anderen Anlageformen. Die Erträge aus dem klassischen Banksparen, aus den Wertschriften sowie aus übrigen Kapitalformen unterliegen bekanntlich vollumfänglich der Einkommensteuer. Die Wiedereinführung einer Stempelabgabe auf den Prämienzahlungen solle – auch wenn der Satz von 2.5% bescheiden sei – dazu beitragen, diese bestehende steuerliche Ungleichbehandlung etwas zu korrigieren. Mit der vom Parlament 1997 beschlossene Änderung von Art. 22 Bst. a StG sind die Einmalprämien für die rückkaufsfähige Lebensversicherung seit dem 1. April 1998 der Stempelabgabe zum Satz von 2.5% unterstellt.

9.1.2 Gegenstand der Abgabe

Gegenstand der Abgabe sind die Prämienzahlungen für Versicherungen,

- die zum inländischen Bestand eines der Aufsicht des Bundes unterstellten oder eines inländischen öffentlich-rechtlichen Versicherers gehören;
- die ein inländischer Versicherungsnehmer mit einem nicht der Bundesaufsicht unterstellten ausländischen Versicherer abgeschlossen hat.

9.1.3 Ausnahmen (Art. 22 StG)

Von der Abgabe ausgenommen sind die Prämienzahlungen für die

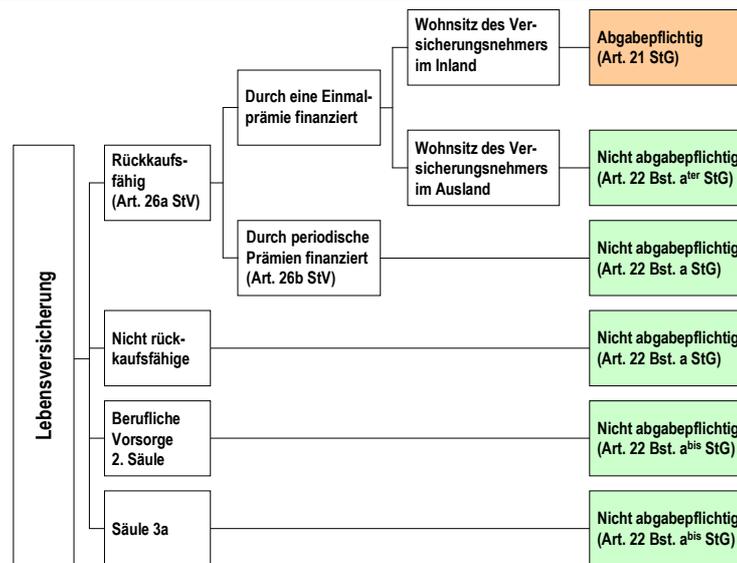
- a) nichtrückkaufsfähige Lebensversicherung sowie die rückkaufsfähige Lebensversicherung mit periodischer Prämienzahlung;
- a^{bis}) Lebensversicherung, soweit diese der beruflichen Vorsorge im Sinne des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge dient (SR 831.40);
- a^{ter}) Lebensversicherung, welche von einem Versicherungsnehmer mit Wohnsitz im Ausland abgeschlossen wird;
- b) Kranken- und Invaliditätsversicherung;
- c) Unfallversicherung;

9.1.4 Lebensversicherungen im Stempelabgaberecht

Der Abgabe unterliegen durch Inländer abgeschlossene rückkaufsfähige Lebensversicherungen mit Einmalprämie. Die Abgabe wird auf der Barprämie berechnet und beträgt 2.5%.

²⁷ Vgl. dazu FRISCHKOPF (1997).

Abbildung 12: Abgabepflichtige und nicht abgabepflichtige Lebensversicherungen



Quelle: ESTV

Als rückkaufsfähige Lebensversicherungen gelten Lebensversicherungen, bei denen der Eintritt des versicherten Ereignisses gewiss ist. Darunter fallen insbesondere die gemischte Versicherung, die lebenslängliche Todesfallversicherung und die Rentenversicherung mit Prämienrückgewähr.

Als rückkaufsfähige Lebensversicherungen mit periodischer Prämienzahlung gelten Versicherungen, die mit im Wesentlichen gleich hohen, über die gesamte Vertragslaufzeit verteilten Jahresprämien finanziert werden. Darunter fallen auch:

- (a) Versicherungen mit regelmässig steigenden Prämien;
- (b) Versicherungen mit indexierten Prämien;
- (c) Versicherungen, bei denen die höchste der für die ersten fünf Jahre der Vertragslaufzeit vereinbarten Jahresprämien die tiefste um nicht mehr als 20 Prozent übersteigt;
- (d) lebenslängliche Todesfallversicherungen mit abgekürzter Prämienzahlung.

Keine periodische Prämienzahlung liegt insbesondere vor, wenn:

- a) die Vertragslaufzeit weniger als fünf Jahre beträgt, oder
- b) trotz vertraglich vereinbarter periodischer Prämienzahlung in den ersten fünf Jahren der Vertragslaufzeit nicht fünf Jahresprämien bezahlt werden, es sei denn, dass:
 - i) die Prämienzahlungspflicht wegen Tod oder Invalidität der versicherten Person erlischt, oder
 - ii) der Abfindungswert (Rückkaufswert einschliesslich sämtlicher Überschussbeteiligungen) tiefer als die bezahlten Prämien ist.

Werden eine rückkaufsfähige Versicherung (z.B. Erlebensfallversicherung mit Rückgewähr) und eine nicht rückkaufsfähige Versicherung (z.B. Todesfall- und / oder Invaliditäts-Risikoversicherung) in einem Vertrag miteinander kombiniert, unterliegt nur die Prämie für die rückkaufsfähige Versicherung der Abgabe. Das Gleiche gilt, wenn eine gemischte Versicherung mit einer Risiko-Zusatzversicherung (z.B. Invaliditätsversicherung) ergänzt wird. Bei solchen Kombinationen sind jedoch die Prämien für die Risikoversicherung von der Abgabe nur ausgenommen, sofern sie im Vertrag gesondert ausgewiesen werden.

Bei den Prämien für eine rückkaufsfähige Lebensversicherung ist zu unterscheiden zwischen den periodischen Prämien, welche im voraus vertraglich vereinbart und daher periodisch geschuldet sind, und den freiwilligen oder flexiblen Prämien, die vom Versicherer nicht gemahnt werden können (z.B. Zielsparprämien); bei letzteren handelt es sich um Einmalprämien im Sinne des StG.

Wird eine rückkaufsfähige Versicherung sowohl mit einer Einmalprämie, welche beispielsweise zu Vertragsbeginn bezahlt wird, als auch mit periodischen Prämien finanziert, sind letztere von der Stempelabgabe ausgenommen, wenn es sich dabei um eine periodische Prämienzahlung im Sinne von Art. 26b Abs. 1 StV handelt.

Bei einer rückkaufsfähigen Versicherung mit einer Vertragsdauer von beispielsweise 10 Jahren werden die vereinbarten Jahresprämien stempelrechtlich nicht als „periodische Prämienzahlungen“ betrachtet, wenn der Versicherungsvertrag bloss fünf Jahresprämien vorsieht. Eine „periodische Prämienzahlung“ liegt gemäss Art. 26b Abs. 1 StV vor, wenn die Versicherung mit im Wesentlichen gleich hohen, über die gesamte Vertragslaufzeit verteilten Jahresprämien finanziert wird. Eine Ausnahme für eine kürzere Prämienzahlungsdauer macht einzig die lebenslängliche Todesfallversicherung (Art. 26b Abs. 1 Bst. d StV).

Spezialfälle: Wird nach Ablauf der Versicherung die Versicherungsleistung als Einmalprämie für die Finanzierung einer neuen Versicherung verwendet, ist darauf die Stempelabgabe geschuldet. Es ist dabei unbeachtlich, ob die Versicherungsleistung gutgeschrieben, verrechnet oder ausbezahlt wird.

Wird die Versicherung vor Ablauf „umgewandelt“ und der Anrechnungswert in eine neue rückkaufsfähige Lebensversicherung eingebracht, unterliegt dieser Anrechnungswert insbesondere in den folgenden Fällen als Einmalprämie der Stempelabgabe:

- Veränderung der Risikoart;
- Umwandlung der Kapitalversicherung in eine Rentenversicherung;
- Umwandlung der Rentenversicherung in eine Kapitalversicherung;
- Wechsel der versicherten Person.

Die Vertragsverlängerung einer rückkaufsfähigen Lebensversicherung mit periodischer Prämienzahlung stellt aus stempelabgaberechtlicher Sicht keine abgabepflichtige Einmalprämie dar, wenn die bisherige Prämie mit einer entsprechend höheren Versicherungssumme oder die bisherige Versicherungssumme mit einer entsprechend tieferen Prämie weitergeführt wird.

Wird bei einer Vertragsverlängerung die rückkaufsfähige Lebensversicherung fortan prämienfrei weitergeführt, stellt dies eine wesentliche Vertragsänderung dar, welche als Umwandlung zu qualifizieren ist. Der hierbei als Inventareinlage verwendete Rückkaufswert gilt stempelabgaberechtlich als Einmalprämie.

Wird die Versicherung trotz vertraglich vereinbarter periodischer Prämienzahlung in den ersten fünf Jahren der Vertragslaufzeit durch Rückkauf aufgelöst oder in eine prämienfreie Versicherung umgewandelt, liegt abgaberechtlich eine Einmalprämie vor, es sei denn, dass der Abfindungswert (Rückkaufswert einschliesslich sämtlicher Überschussanteile) tiefer ist als die Summe der bezahlten Prämien.

Schichtenmodell: Bei Prämienänderungen von periodisch finanzierten rückkaufsfähigen Versicherungen können sich Sachverhalte ergeben, in welchen ein Teil oder die gesamte Prämie der Stempelabgabe unterliegt.

9.2 Internationaler Rechtsvergleich

Doppelbesteuerung: Ein inländischer Versicherungsnehmer wird nur im Inland mit der Stempelabgabe belastet; im Gegensatz zur Vermögensversicherung ist eine Doppelbesteuerung bei den Lebensversicherungen ausgeschlossen.

Befreiung des Auslandsgeschäfts: Wenn ein Versicherungsnehmer mit Wohnsitz im Ausland eine Einmalprämienversicherung mit einer Versicherungsgesellschaft in der Schweiz abschliesst, so unterliegt die Prämienzahlung nicht der Stempelabgabe (Ausnahmebestimmung

Art. 22 a^{ter} StG). Eine Doppelbesteuerung des ausländischen Versicherungsnehmers ist deshalb ebenfalls ausgeschlossen.

Insurance Premium Tax: In Europa wird nur in gewissen Staaten eine IPT auf Lebensversicherungen erhoben, darunter fallen: Österreich 4% (periodische Prämien) oder 11% (Einmalprämien), Malta 10%, Slowenien 6.5%, Rumänien 0.3%.

Einkommensbesteuerung von Lebensversicherungen im Ausland: Die Kapitalerträge von Kapitalversicherungen unterliegen in Europa zum Teil der Einkommensteuer (z.B. ist in Deutschland der Kapitalertrag von Verträgen mit Abschluss ab 2005 steuerbar, in Frankreich ist die einkommenssteuerliche Privilegierung betragsmässig pro Steuerpflichtiger beschränkt; zudem wird eine Vertragsdauer von mindestens 8 Jahren verlangt).

9.3 Lebensversicherungen im Einkommensteuerrecht (Säule 3b)²⁸

9.3.1.1 Steuerliche Behandlung der Einzahlungen

Die Prämien für die Lebensversicherung der freien Vorsorge können im Rahmen des allgemeinen Versicherungsabzuges zusammen mit den Prämien für die Krankenversicherung und den Zinsen für die Sparkapitalien von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden. Der Abzug ist auf einen Höchstbetrag beschränkt, der nach je nach Zivilstand und Anzahl der Kinder in der Höhe variiert.

In der Veranlagungspraxis ist aufgrund der Kombination von Versicherungsprämien und Sparzinsen in einem einzigen Abzug allerdings festzustellen, dass beim Bund und in den meisten Kantonen kaum jemals Säule-3b-Prämien oder Zinsen von Sparkapitalien effektiv zum Abzug gebracht werden können, weil der Pauschalbetrag in der Regel bereits durch die Krankenkassenprämien voll ausgeschöpft ist.

9.3.1.2 Steuerliche Behandlung während der Laufzeit

Für Versicherungen der freien Vorsorge ist zwischen rückkaufsfähigen und nicht rückkaufsfähigen Versicherungen zu unterscheiden. Bei rückkaufsfähigen Versicherungen unterliegt der Rückkaufswert bis zur Fälligkeit der Versicherungsleistung der Vermögensteuer. Bei rückkaufsfähigen Rentenversicherungen wurde die Vermögensteuer hingegen bisher in etwa der Hälfte der Kantone nur so lange erhoben, wie der Bezug der Rentenleistung aufgeschoben war, während in ungefähr gleich vielen Kantonen der Rückkaufswert auch nach Rentenbeginn steuerbar war. In einem neuen Entscheid hat das Bundesgericht entschieden, dass der Rückkaufswert generell, d.h. auch während der Rentenlaufzeit, der Vermögensteuer zu unterstellen sei.²⁹ Die nicht rückkaufsfähigen Versicherungen (Kapital- und Rentenversicherungen) unterliegen nicht der Vermögensteuer.

9.3.1.3 Steuerliche Behandlung der Auszahlung

9.3.1.3.1 Auszahlung von rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen

Die Kapitalzahlungen aus privaten rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen (inkl. Überschüsse), welche mit periodischen Prämien finanziert wurden, sind gemäss Art. 24 Bst. b DBG im Erlebens-, Todes- und Invaliditätsfall sowie bei Rückkauf von der Einkommensteuer befreit. Dieser

²⁸ Da nur Verträge im Rahmen der Säule 3b der Stempelabgabe unterliegen (vgl. Art. 22 Bst. a^{bis} StG), wird auf die Beschreibung der Besteuerung der Lebensversicherung im Rahmen der Säule 3a verzichtet.

²⁹ Vgl. BGE 2C_337/2011 vom 1. Mai 2012.

Grundsatz gilt vollumfänglich bei jenen traditionellen Lebensversicherungen, welche durch periodische Prämien finanziert werden.

Die Erträge aus rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen mit Einmalprämie sind – sofern diese nicht der Vorsorge dienen – sowohl im Erlebensfall als auch bei Rückkauf als ordentlicher Vermögensertrag aus beweglichem Kapitalvermögen in der Höhe der Differenz zwischen dem Auszahlungsbetrag (inkl. Überschussanteile) und der geleisteten Einmalprämie ordentlich steuerbar. Als der Vorsorge dienend gilt die Auszahlung der Versicherungsleistung ab dem vollendeten 60. Altersjahr des Versicherten auf Grund eines mindestens fünfjährigen Vertragsverhältnisses, das vor Vollendung des 66. Altersjahres begründet wurde. In diesem Fall ist die Leistung steuerfrei.

Bei anteilgebundenen Versicherungen wird überdies verlangt, dass sich die Vertragsdauer bei Vertragsabschluss auf mindestens zehn Jahre erstreckt.³⁰

Im Todesfall des Versicherungsnehmers ist die zur Auszahlung gelangende Kapitalleistung immer steuerfrei, unabhängig davon, ob die Versicherung mit Einmalprämie im Sinne von Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG der Vorsorge dient oder nicht (Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG e contrario; Art. 24 Bst. b DBG).

9.3.1.3.2 Auszahlung von nicht rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen (Art. 23 Bst. b DBG in Verbindung mit Art. 38 DBG)

Einmalige Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche Schäden oder gesundheitliche Nachteile aus nicht rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen sind gemäss Art. 23 Bst. b DBG steuerbar. Sie werden nach Art. 38 DBG gesondert besteuert und unterliegen stets einer vollen Jahressteuer. Die Steuer wird zu einem Fünftel der Tarife nach Art. 214 DBG³¹ berechnet.

9.3.1.3.3 Auszahlung von Leibrenten mit Rückgewähr und ohne Rückgewähr (Art. 22 Abs. 3 DBG)

Leibrenten sind gemäss Art. 22 Abs. 3 DBG zu 40% steuerbar. Diese Teilbesteuerung trägt – in pauschalierter Form – dem Umstand Rechnung, dass die Rente zum Teil aus der steuerbaren Verzinsung des Kapitals finanziert wird und zum Teil eine nicht steuerbare Rückzahlung des als Prämie einbezahlten Kapitals darstellt. Tabelle 8 zeigt, wie der Kapitalertragsanteil einer temporären Leibrente über 10 bzw. 20 Jahre in Abhängigkeit von der jährlichen Vorsteuerrendite auf dem Kapital und der Ausgestaltung des Rentenaufschubs variiert. Ist die Kapitalverzinsung niedrig und besteht kein Rentenaufschub oder fällt dieser kurz aus, so ist der Kapitalertragsanteil im Vergleich zum Kapitalrückzahlungsanteil klein, d.h. unter 40% der Rente. In diesem Fall wird die Leibrente mit einem steuerbaren Anteil von 40% tendenziell überbesteuert; bei hoher Kapitalverzinsung und längerem Rentenaufschub entsteht hingegen eine Unterbesteuerung, weil dann der Ertragsanteil mehr als 40% der Rente ausmacht. Ausserdem spielt die Dauer der Rentenzahlung eine Rolle. Wird die temporäre Leibrente weniger lang ausgerichtet, fällt die Verzinsung des Kapitals weniger stark ins Gewicht, so dass der Kapitalertragsanteil entsprechend niedriger ist. Aus diesem Grund ist in Tabelle 8 der Kapitalertragsanteil bei einer Leibrente über 10 Jahre kleiner als bei einer Leibrente über 20 Jahre mit dem gleichen Rentenaufschub und der gleich hohen Vorsteuerrendite.

³⁰ Vgl. das Grundlagenpapier gemäss Besprechung zwischen der ESTV und dem SVV vom 8. September 2006 betreffend Produktgestaltung von rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen der Säule 3b, Ziffern 3.2 und 3.4).

³¹ Seit dem 1. Januar 2011 gelangt der Tarif gemäss Art. 214 DBG zur Anwendung; zuvor war Art. 36 DBG massgebend.

Tabelle 8: Kapitalertragsanteil einer einmaleinlagenfinanzierten temporären Leibrente über 10 bzw. 20 Jahre in Abhängigkeit von der Vorsteuerrendite

	Jährliche Rendite vor Steuern									
	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
Leibrente über 10 Jahre										
ohne Rentenaufschub	2.86%	7.87%	12.51%	16.81%	20.80%	24.51%	27.96%	31.18%	34.18%	36.98%
Rentenaufschub 5 Jahre	7.57%	16.56%	24.53%	31.62%	37.95%	43.59%	48.64%	53.16%	57.22%	60.87%
Rentenaufschub 10 Jahre	12.06%	16.89%	25.27%	32.89%	39.84%	46.21%	52.04%	57.41%	62.37%	66.96%
Rentenaufschub 20 Jahre	20.39%	38.00%	51.56%	62.03%	70.15%	76.46%	81.38%	85.23%	88.26%	90.63%
Leibrente über 20 Jahre										
ohne Rentenaufschub	7.46%	16.15%	23.71%	30.31%	36.09%	41.18%	45.67%	49.65%	53.19%	56.34%
Rentenaufschub 5 Jahre	11.95%	24.05%	34.19%	42.72%	49.93%	56.05%	61.26%	65.73%	69.57%	72.89%
Rentenaufschub 10 Jahre	16.22%	24.53%	35.21%	44.43%	52.42%	59.41%	65.55%	70.99%	75.84%	80.18%
Rentenaufschub 20 Jahre	24.16%	43.57%	57.76%	68.19%	75.91%	81.66%	85.96%	89.20%	91.65%	93.51%

Quelle Eigene Berechnungen

Wird die Leibrentenversicherung vor oder nach Rentenbeginn durch den Versicherungsnehmer selbst zurückgekauft, so hängt die Besteuerung davon ab, ob die Rente bereits fliesst oder noch aufgeschoben ist und ob bei Rentenaufschub die Rückzahlung gemäss den Kriterien von Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG als der Vorsorge dienend gilt oder nicht.

- *Rückkauf einer Rentenversicherung nach einer Vertragsdauer von mehr als 5 Jahren, nach dem 60. Altersjahr und bei Abschluss vor dem 66. Altersjahr bei aufgeschobener Rentenleistung:* Art. 22 Abs. 3 DBG findet gemäss Rechtspraxis des Bundesgerichts nur auf Versicherungsverhältnisse Anwendung, die der Vorsorge dienen. Dabei werden hilfsmässig die in Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG verankerten, kumulativ zu erfüllenden Kriterien für die Definition einer Kapitalversicherung als der Vorsorge dienend herangezogen. Diese Kriterien umfassen neben der minimalen Vertragsdauer von 5 Jahren auch die Auszahlung nach dem 60. Altersjahr und den Abschluss vor dem vollendeten 66. Altersjahr. Beim Rückkauf von Rentenversicherungen wird die Erfüllung dieser Vorsorgekriterien ebenfalls kumulativ verlangt, damit der Rückkauf als der Vorsorge dienend qualifiziert. In diesem Fall wird die Rückkaufssumme im Umfang von 40% mit einer separat vom übrigen Einkommen berechneten Jahressteuer nach Art. 38 DBG zu einem Fünftel des Tarifs nach Art. 214 DBG erfasst.
- *Rückkauf einer Rentenversicherung nach einer Vertragsdauer von weniger als 5 Jahren, vor dem 60. Altersjahr oder bei Abschluss nach dem 66. Altersjahr bei aufgeschobener Rentenleistung:* Ein solcher Rückkauf qualifiziert nicht als „der Vorsorge dienend“. Besteuert wird die Differenz zwischen der Auszahlung und der geleisteten Prämien – bei Einmalprämien nach und bei periodischen Prämien analog Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG in Verbindung mit Art. 16 DBG – zusammen mit dem übrigen Einkommen.
- *Rückkauf einer Rentenversicherung mit bereits fliessenden Leistungen:* Der Rückkauf stellt eine Vorsorgeleistung nach Art. 22 Abs. 3 DBG dar. Die Rückkaufssumme ist daher ebenso wie die Rentenleistungen im Umfang von 40% steuerbar. Die Besteuerung erfolgt mit einer separat vom übrigen Einkommen berechneten Jahressteuer nach Art. 38 DBG zu einem Fünftel des Tarifs nach Art. 214 DBG.

Rückgewährleistungen aus einer Rentenversicherung im Todesfall³² sind unabhängig von einer Begünstigungsklausel im Umfang von 40% einkommensteuerpflichtig,³³ wobei die Besteuerung separat zum Vorsorgetarif, d.h. nach Art. 38 DBG zu einem Fünftel des Tarifs gemäss Art. 214 DBG zu erfolgen hat.

³² Schliesst der Versicherte einen Versicherungsvertrag mit Rückgewährklausel ab, wird im Todesfall das nicht verbrauchte Kapital der begünstigten Person bzw. den begünstigten Personen zurückerstattet.

³³ Und gegebenenfalls zu 60% erbschaftssteuerpflichtig.

9.3.1.3.4 Auszahlung von nicht Kapital bildenden Rentenversicherungen (Art. 23 Bst. b)

Wiederkehrende Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche Schäden oder gesundheitliche Nachteile aus nicht Kapital bildenden Rentenversicherungen (z.B. Erwerbsunfähigkeitsrenten) sind gemäss Art. 23 Bst. b DBG vollumfänglich zusammen mit dem übrigen Einkommen steuerbar.

9.4 Beurteilung im Hinblick auf das Standort- und das Effizienzziel

9.4.1 Standortziel

Ausländer unterliegen der Abgabe auf Lebensversicherungen nicht, so dass die Abgabe nur von inländischen Versicherungsnehmern erhoben wird. Inländische Versicherungsnehmer schulden die Abgabe auch, wenn sie die Lebensversicherung mit einem nicht der Bundesaufsicht unterstellten ausländischen Versicherer abgeschlossen haben. Von daher sind die inländischen Versicherungsanbieter auch bei inländischen Versicherungsnehmern nicht benachteiligt. Es besteht somit kein Standortproblem, zumindest sofern die inländischen Versicherungsnehmer, welche einen Lebensversicherungsvertrag bei einem ausländischen Versicherer abgeschlossen haben, steuerehrlich sind.

9.4.2 Effizienzziel

Unter dem Effizienzziel sollte das Einkommen aus Vermögensanlagen der Inländer für alle Vermögensanlagen gleich besteuert werden und zwar nach dem Wohnsitzprinzip unabhängig davon, ob in- oder ausländische Anlagen gehalten werden, und unabhängig davon, welche Anlagekategorien die Anleger im einzelnen nachfragen.

Tabelle 9 zeigt den annualisierten Nachsteuer-Renditevorteil einer Kapitalversicherung mit Einmaleinlage, auf der die Versicherungsabgabe von 2.5% lastet, gegenüber einer Zinsanlage, welche der Einkommensteuer unterliegt, für die Konstellationen eines Kapitalbezugs nach 5 und nach 10 Jahren. Ausser für sehr tiefe Vorsteuerrenditen und tiefe Grenzsteuersätze ist die Lebensversicherung immer vorteilhaft – für höhere Grenzsteuersätze und mittlere bis höhere Vorsteuerrenditen sogar deutlich.³⁴

Tabelle 9 weist somit auf eine tendenzielle Unterbesteuerung der Lebensversicherungen, welche der Versicherungsabgabe unterliegen, hin. Eine Abschaffung der Abgabe würde diese Tendenz noch verschärfen und ein eigentliches Steuerschlupfloch darstellen.

³⁴ Vergleicht man die Lebensversicherung mit einem Anlageinstrument, das primär steuerfreie Kapitalgewinne abwirft, schneidet die Lebensversicherung nach Steuern weniger vorteilhaft ab. Allerdings sind die Risiken bei kapitalgewinnorientierten Anlagen typischerweise wesentlich grösser als bei Lebensversicherungen, so dass dieser Vergleich – bei aller Problematik der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne – nicht statthaft ist.

Tabelle 9: Jährlicher Nachsteuer-Renditevorteil einer Kapitalversicherung mit Einmaleinlage und Kapitalbezug gegenüber einer Zinsanlage

Kapitalbezug nach 5 Jahren														
Grenzsteuersatz der Einkommensteuer	Jährliche Rendite vor Steuern													
	1.0%	1.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%	5.0%	6.0%	7.0%	8.0%	9.0%	10.0%
20%	-0.31%	-0.21%	-0.12%	-0.02%	0.08%	0.18%	0.27%	0.37%	0.47%	0.66%	0.86%	1.05%	1.25%	1.44%
25%	-0.26%	-0.14%	-0.02%	0.11%	0.23%	0.35%	0.47%	0.60%	0.72%	0.96%	1.21%	1.45%	1.70%	1.94%
30%	-0.21%	-0.06%	0.08%	0.23%	0.38%	0.53%	0.67%	0.82%	0.97%	1.26%	1.56%	1.85%	2.15%	2.44%
35%	-0.16%	0.01%	0.18%	0.36%	0.53%	0.70%	0.87%	1.05%	1.22%	1.56%	1.91%	2.25%	2.60%	2.94%
40%	-0.11%	0.09%	0.28%	0.48%	0.68%	0.88%	1.07%	1.27%	1.47%	1.86%	2.26%	2.65%	3.05%	3.44%
45%	-0.06%	0.16%	0.38%	0.61%	0.83%	1.05%	1.27%	1.50%	1.72%	2.16%	2.61%	3.05%	3.50%	3.94%
50%	-0.01%	0.24%	0.48%	0.73%	0.98%	1.23%	1.47%	1.72%	1.97%	2.46%	2.96%	3.45%	3.95%	4.44%
55%	0.04%	0.31%	0.58%	0.86%	1.13%	1.40%	1.67%	1.95%	2.22%	2.76%	3.31%	3.85%	4.40%	4.94%
60%	0.09%	0.39%	0.68%	0.98%	1.28%	1.58%	1.87%	2.17%	2.47%	3.06%	3.66%	4.25%	4.85%	5.44%

Kapitalbezug nach 10 Jahren														
Grenzsteuersatz der Einkommensteuer	Jährliche Rendite vor Steuern													
	1.0%	1.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%	5.0%	6.0%	7.0%	8.0%	9.0%	10.0%
20%	-0.06%	0.04%	0.14%	0.24%	0.34%	0.44%	0.54%	0.64%	0.73%	0.93%	1.13%	1.33%	1.52%	1.72%
25%	-0.01%	0.12%	0.24%	0.37%	0.49%	0.61%	0.74%	0.86%	0.98%	1.23%	1.48%	1.73%	1.97%	2.22%
30%	0.04%	0.19%	0.34%	0.49%	0.64%	0.79%	0.94%	1.09%	1.23%	1.53%	1.83%	2.13%	2.42%	2.72%
35%	0.09%	0.27%	0.44%	0.62%	0.79%	0.96%	1.14%	1.31%	1.48%	1.83%	2.18%	2.53%	2.87%	3.22%
40%	0.14%	0.34%	0.54%	0.74%	0.94%	1.14%	1.34%	1.54%	1.73%	2.13%	2.53%	2.93%	3.32%	3.72%
45%	0.19%	0.42%	0.64%	0.87%	1.09%	1.31%	1.54%	1.76%	1.98%	2.43%	2.88%	3.33%	3.77%	4.22%
50%	0.24%	0.49%	0.74%	0.99%	1.24%	1.49%	1.74%	1.99%	2.23%	2.73%	3.23%	3.73%	4.22%	4.72%
55%	0.29%	0.57%	0.84%	1.12%	1.39%	1.66%	1.94%	2.21%	2.48%	3.03%	3.58%	4.13%	4.67%	5.22%
60%	0.34%	0.64%	0.94%	1.24%	1.54%	1.84%	2.14%	2.44%	2.73%	3.33%	3.93%	4.53%	5.12%	5.72%

Quelle: Eigene Berechnungen

9.4.3 Fazit

Die Abgabe im Lebensversicherungsbereich ist grundsätzlich nicht gerechtfertigt, sofern im Rahmen der Einkommensteuer eine korrekte Besteuerung erfolgt. Dies ist jedoch nicht der Fall, da bei rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen die Auszahlung typischerweise einkommensteuerfrei erfolgt. Bei mit periodischen Prämien finanzierten Kapitalversicherungen gilt das stets, bei Kapitalversicherungen mit Einmalprämien und bei anteilgebundenen Versicherungen unter bestimmten Voraussetzungen. Bei der Leibrentenversicherung kann in Abhängigkeit von der jeweiligen Höhe der Kapitalverzinsung, der Dauer der Ansparphase und der Dauer des Rentenaufschubs entweder eine Über- oder eine Unterbesteuerung resultieren.

Historisch ist der Abgabe auf Lebensversicherung in einer Phase höherer Zinsen eingeführt worden, um ein Steuerschlupfloch zu stopfen. Insbesondere die Kapitalversicherung mit Einmalprämie war dafür als Steuersparinstrument besonders geeignet und wurde von den Anbietern auch entsprechend propagiert.³⁵ Wegen der langen Anspardauer und der entsprechend geringeren Abstimmung des Instrumentes auf das jeweils aktuelle Zinsniveau ist die mit periodischen Prämien finanzierte Kapitalversicherung als Steuersparinstrument demgegenüber weniger flexibel und entsprechend weniger gut geeignet.

Angesichts der höheren Steuerbelastung der Leibrentenversicherung kann die Berechtigung der Versicherungsabgabe auf dieser Versicherungsform mit Einmalprämie an sich in Frage gestellt werden. Allerdings ist eine solche Rentenversicherung rückkaufsfähig. Erfolgt ein Rückkauf – z.B. unmittelbar vor Rentenbeginn – und sind die Bedingungen erfüllt, damit das Versicherungsverhältnis als der Vorsorge dienend gilt, wird die Rückkaufssumme im Umfang von 40% mit einer separat vom übrigen Einkommen berechneten Jahressteuer nach Art. 38 DBG zu einem Fünftel des Tarifs nach Art. 214 DBG erfasst. Unter diesen Bedingungen resultiert im Rückkaufsfall im Vergleich zu einem Zinseinkommen

- tendenziell eine Überbesteuerung je kürzer der Rentenaufschub (d.h. je kürzer die Frist zwischen Einmaleinlage und Rückkauf), je höher die Einmaleinlage, je niedriger die Anlage-

³⁵ Vgl. Votum von Ständerat Schüle als Kommissionssprecher in der Sitzung des Ständerates vom 30. September 1997.

rendite vor Steuern und je niedriger der für das Zinseinkommen massgebende Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer ist,³⁶

- tendenziell eine Unterbesteuerung je länger der Rentenaufschub (d.h. je länger die Frist zwischen Einmaleinlage und Rückkauf), je niedriger die Einmaleinlage, je höher die Anlage Rendite vor Steuern und je höher der für das Zinseinkommen massgebende Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer ist.

Würde die Versicherungsabgabe auf einmaleinlagenfinanzierten Rentenversicherungen aufgehoben, wäre in bestimmten Konstellationen eine unmittelbar vor Rentenbeginn zurückgekauft Rentenversicherung steuerlich sogar noch attraktiver als die ohnehin schon unterbesteuerte einmaleinlagenfinanzierte Kapitalversicherung. Es würde somit ein zusätzliches Steuerschlupfloch geschaffen. Dies vermag die Stempelabgabe auch in diesem Fall zu rechtfertigen.

Insgesamt kann die Stempelabgabe auf Lebensversicherungen als – behelfsmässige – Teilkorrektur der Unterbesteuerung der rückkaufsfähigen Versicherung mit Einmalprämie interpretiert werden. Besser wäre freilich eine korrekte Behandlung im Rahmen der Einkommensteuer, indem insbesondere die Ertragskomponente aus rückkaufsfähiger Kapitalversicherung – mit oder ohne Einmalprämie – der Einkommensteuer unterstellt würde. Solange dies nicht geschieht, erscheint die Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen nicht empfehlenswert.

9.4.4 Abweichende Auffassung des Schweizerischen Versicherungsverbandes

Während der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) die in dieser Studie vorgenommene Priorisierung im Bereich der Sach- und Vermögensversicherung grundsätzlich teilt, weicht seine Position im Bereich der Abgabe auf Lebensversicherung von den Ausführungen in dieser Studie fundamental ab: Für den Schweizerischen Versicherungsverband kommt der Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen zusammen mit dem Übergang zum Risikobeleghenheitsprinzip 1. Priorität zu. Tabelle 10 enthält die Argumente des SVV für eine Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungsprämien sowie die Gegenargumente aus Sicht der Arbeitsgruppe.

³⁶ Bei einem frühen Rückkauf können im geltenden Recht auch stossende Überbesteuierungen auftreten. In BGE 2C_906/2011 / 2C_907/2011 vom 8. Juni 2012 hat das Gericht einen Fall zu beurteilen, in welchem die versicherte Person durch den Rückkauf einer laufenden Leibrentenversicherung ohne Rentenaufschub nach weniger als einem Jahr einen Kapitalverlust erlitt. Da in der geltenden Regelung pauschal 40% der Rückkaufsumme steuerbaren Ertrag darstellen, löste der Rückkauf trotz des Kapitalverlust eine Einkommensteuer aus. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil diese Praxis zwar gestützt, in Erwägung 4.4 seinem Unbehagen aber Ausdruck verliehen: „Par ailleurs, en l'absence de contrôle constitutionnel des lois fédérales, le Tribunal fédéral est tenu d'appliquer celles-ci (art. 190 Cst.), même si elles conduisent à un résultat inadéquat dans un cas particulier. Il est donc vain de s'interroger sur la constitutionnalité de l'imposition forfaitaire dans le cas d'espèce.“

Tabelle 10: Abschaffung der Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien

Argumente des Schweizerischen Versicherungsverbandes	Gegenargumente
<p><i>Ökonomisch ungerechtfertigt und diskriminierend:</i> Die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien wird im Ergebnis auf Einmalprämien von rückkaufsfähigen Versicherungen erhoben. Damit wird die Bildung von Sparguthaben im Rahmen des Versicherungssparens der Säule 3b belastet. Rückkaufsfähige Versicherungen stehen in Konkurrenz mit anderen Sparformen (beispielsweise die Bildung von Sichteinlagen bei Banken), welche nicht mit einer entsprechenden Abgabe belastet werden. Die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien stellt eine Diskriminierung einer einzelnen Vorsorgeform dar. Als Folge kam es zu einer massiven Verschiebung aus dem Versicherungsbereich in andere Sparformen (im Bankbereich), welche nicht im entsprechenden Umfang belastet werden. Dass die entsprechende Abgabe durch den Konsumenten nicht akzeptiert wird, zeigt sich anhand des stetig sinkenden Steuersubstrates.</p>	<p>Es ist nicht sachgerecht, die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien isoliert zu betrachten; vielmehr ist die privilegierte Behandlung der rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen in die Betrachtung einbeziehen. In dieser Gesamtbetrachtung schneidet die rückkaufsfähige Kapitalversicherung wegen der Steuerfreiheit der Kapitalauszahlung in der Einkommensteuer steuerlich immer noch günstig ab, so dass sie nicht diskriminiert, sondern trotz der Stempelabgabe immer noch privilegiert ist. Der Rückgang der Steuereinnahmen lässt sich mit dem gesunkenen Zinsniveau gut erklären (vgl. Abschnitt 4.4). Die steuerliche Privilegierung der rückkaufsfähigen Kapitalversicherung hat sich dadurch zwar etwas relativiert, ist jedoch nicht vollständig verschwunden.</p>
<p><i>Benachteiligung der Vorsorge:</i> Rückkaufsfähige Lebensversicherung sind Vorsorgeprodukte (vgl. auch Art. 20 Abs. 1 lit. a DBG [rückkaufsfähige Kapitalversicherung] und die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 22 Abs. 3 DBG [rückkaufsfähige Rentenversicherung]). Der Bund hat einen Verfassungsauftrag die Selbstvorsorge zu fördern (Art. 111 BV). Die bestehende Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien läuft einer Förderung der Vorsorge entgegen und führt dazu, dass entsprechende Vorsorgeprodukte nicht mehr abgeschlossen werden. Damit verbunden ist eine Reduktion der versicherungstechnischen Absicherung der biometrischen Risiken Tod und Langlebigkeit im Rahmen der Säule 3b. Hinzu kommt, dass bei den rückkaufsfähigen Rentenversicherungen eine generelle Überbesteuerung im Bereich der Einkommenssteuern besteht, so dass unter Berücksichtigung der Stempelabgabe eine nicht mehr zu rechtfertigende fiskalische Belastung entstanden ist (Verstoss gegen das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit).</p>	<p>Im Rahmen des Dreisäulenkonzeptes der Vorsorge bestehen mit der 2. Säule und der Säule 3a zwei Instrumente des kapitalgedeckten Vorsorgeparens, welche steuerlich bevorzugt behandelt werden. Der Bund kommt dem Verfassungsauftrag zur Förderung der Selbstvorsorge somit nach. Die 1. und 2. Säule sowie die Säule 3a decken den Vorsorgebedarf – gemessen an der Zielgrösse des Vorsorgeeinkommens von 60% des letzten Bruttoerwerbseinkommens – grosszügig ab.³⁷ Dementsprechend haben Argumente, die auf eine steuerliche Förderung der Vorsorge im Rahmen der Säule 3b zielen, keinen Platz. In der Säule 3b sollten vielmehr das gesamte (realisierte) Einkommen aus Vermögen unabhängig vom konkret gewählten Anlageinstrument vollumfänglich der Einkommensteuer unterworfen werden.</p>
<p><i>Innovationshemmend und Konsumentenfeindlichkeit:</i> Die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien behindert Innovationen. Die Finanzierung von Verträgen wird als Folge der Abgabeordnung nach fiskalischen Kriterien ausgerichtet und nicht nach Bedürfnissen der einzelnen Kunden. Flexible Finanzierungsformen, wie sie im Ausland stark im Vormarsch sind und einem Kundenbedürfnis entsprechen, werden durch die Stempelabgabe verhindert. Die mit der Abgabe verbundene Zementierung von bestimmten Finanzierungsformen ist im Ergebnis konsumentenfeindlich. Die Versicherer sind in der Lage flexible Vertragsformen anzubieten, werden durch die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien jedoch daran gehindert.</p>	<p>Die unterschiedliche steuerliche Behandlung verschiedener Versicherungsprodukte bzw. von Versicherungsprodukten und anderen Anlageformen beeinträchtigt die freie Wahl der Konsumenten in der Tat. Dieses Problem könnte durch die einheitliche Besteuerung der Lebensversicherungsprodukte gemäss den in Abschnitt 12.3.3 dieser Studie beschriebenen Leitlinien weitgehend eliminiert werden. Dann könnte selbstredend auch die Abgabe auf Lebensversicherungsprämien aufgehoben werden.</p>
<p><i>Erhebungsaufwand:</i> Die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien ist sowohl auf Seiten der ESTV als auch auf Seiten der Versicherer mit einem sehr hohen administrativen Aufwand verbunden («Handling» der Abgabe, Erhebungs- und Prüfungsaufwand), der in einer schlechten Relation zum Steueraufkommen steht.</p>	<p>Die einheitliche Besteuerung der Lebensversicherungsprodukte in der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Aufhebung der Abgabe auf Lebensversicherungsprämien würde die Erhebungskosten der Besteuerung gegenüber dem Status quo verringern. Bei einer isolierten Aufhebung der Abgabe auf Lebensversicherungen ohne parallele Massnahmen bei der Einkommensteuer gewänne die rückkaufsfähige Kapitalversicherung an Attraktivität, so dass es zu zusätzlichen Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer kommen würde. Werden diese durch die Stempelabgabe vermiedenen Mindereinnahmen in die Rechnung einbezogen, ist das Verhältnis von Steuereinnahmen und Erhebungsaufwand bei der Abgabe auf Lebensversicherungen wesentlich günstiger als vom SVV suggeriert.</p>

Quelle: Argumente für die Abschaffung: Arbeitspapier der Steuerkommissionen Leben und Allgemein des Schweizerischen Versicherungsverbandes vom 20. Mai 2010; Argumente gegen die Abschaffung: Eigene Darstellung

³⁷ Der Bericht des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die Zukunft der 2. Säule vom 24. Dezember 2011 hält hiezu auf S. 3, gestützt auf BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2007, S. 50) fest: „Das Verhältnis der durchschnittlichen Einkommen einer Rentnergruppe zum durchschnittlichen Einkommen der Erwerbstätigen-Haushalte wird anhand der Quasi-Ersatzquote errechnet. Dabei wird von einer Referenzperson ausgegangen, deren Alter höchstens fünf Jahre unter dem ordentlichen Rücktrittsalter liegt. Die Quasi-Ersatzquote betrug 2005 bei Rentnern, die Leistungen aus allen 3 Säulen erhalten, 82.5%. Bei Bezüglern von Leistungen der 1. und der 2. Säule betrug sie 71.2%. Bei Rentnern, die lediglich auf Leistungen der AHV zurückgreifen konnten, lag die Quasi-Ersatzquote bei 62.0%. Diese Zahlen zeigen, dass das Verfassungsziel von rund 60% des letzten Bruttoerwerbseinkommens erreicht wird.“

10 Rangordnung der Stempelabgaben nach ihrer Schädlichkeit

Die einzelnen Stempelabgaben lassen sich nach ihrer volkswirtschaftlichen Schädlichkeit im Sinne einer Beeinträchtigung der Standortattraktivität und der volkswirtschaftlichen Effizienz in absteigender Reihenfolge gemäss Tabelle 11 einordnen.

Tabelle 11: Prioritäten in der Abschaffung der Stempelabgaben

Mio. CHF

	Emissionsabgabe ¹	Umsatzabgabe ¹	Versicherungsabgabe ¹
1. Priorität	Emissionsabgabe auf Eigenkapital 243		Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip (relevant bei internationalen Versicherungsverhältnissen) 0
2. Priorität	Emissionsabgabe auf Fremdkapital 217 (netto) ²	Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen 69	Abgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre 248
3. Priorität		Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger 153	
3.1		Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger 10	
3.2		Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger 714	
3.3		Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger 471	
3.4			
Abschaffung nicht empfehlenswert			Abgabe auf Lebensversicherungen (Kompensation für Unterbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer) 40
			Abgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Konsumsphäre (Ersatz für fehlende Besteuerung im Rahmen der MWST) 371

¹ Die angegebenen Mindereinnahmen beziehen sich bei der Umsatz- und bei der Versicherungsabgabe auf das Jahr 2010. Demgegenüber beruht die Schätzung der Mindereinnahmen bei der Emissionsabgabe auf dem Zehnjahresmittel 2001-2010, weil diese Einnahmen im Zeitablauf stark schwanken, ohne dass ein Zeittrend vorliegt.

² Durch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital entstehen dem Bund Mindereinnahmen von brutto CHF 348 Mio. CHF. Unter Abzug der 131 Mio. CHF, welche der Bund auf seinen Emissionen an sich selber bezahlt, resultieren netto Mindereinnahmen von 217 Mio. CHF.

Quelle: Eigene Darstellung

11 Handlungsspielraum im Rahmen des Finanzplans

Der aktuelle Finanzplan 2012-2014 wurde vom Bundesrat im August 2010 verabschiedet. Darin enthalten sind auch die Massnahmen des Konsolidierungsprogramms 2012-2013 (KOP 12/13), die der Bundesrat in erster Linie als Reaktion auf die strukturellen Mindereinnahmen aufgrund verschiedener Steuerreformen (Mehrwertsteuerreform, Familienbesteuerung, Ausgleich Folgen der kalten Progression) verabschiedet hat. Trotz Konsolidierungsmassnahmen mit einem jährlichen Entlastungsvolumen von über 1.5 Mrd. CHF konnte im Finanzplan das Ziel der Schuldenbremsekonformität nicht erreicht werden: Der Finanzplan wurde mit einem Bereinigungsbedarf von 400-700 Mio. CHF verabschiedet.

In der Zwischenzeit haben sich die konjunkturellen Aussichten stark verbessert. Im Zuge der weltwirtschaftlichen Erholung verzeichnete auch die Schweizer Volkswirtschaft einen unerwarteten und kräftigen Aufschwung. Dies äusserte sich nicht zuletzt im Rechnungsergebnis 2010: Mit einem ordentlichen Überschuss von 3.6 Mrd. CHF schliesst die Rechnung um 5.6 Mrd. CHF besser ab als das Budget. Das gute Rechnungsergebnis 2010 bleibt für die finanzpolitische Zukunft nicht ohne Folgen: Einerseits bewirkt die deutliche Überschreitung der budgetierten Einnahmen eine Aufwärtskorrektur der Schätzungen für die Folgejahre, andererseits führt der weitere Abbau der verzinslichen Schuld im Jahr 2010 zu zusätzlichen Entlastungen bei den Passivzinsen.

All dies lässt die finanzpolitischen Perspektiven für die Zukunft günstiger erscheinen, als sie vom Bundesrat noch im August 2010 aufgezeigt wurden. Der im Finanzplan 2012-2014 ausgewiesene Bereinigungsbedarf gegenüber den Vorgaben der Schuldenbremse wird dadurch aus heutiger Sicht eliminiert. Tabelle 12 zeigt die Entwicklung des Bundeshaushaltes unter Berücksichtigung der aktuellen Einnahmen- und Ausgabenschätzungen.

Tabelle 12: Aktuelle finanzpolitische Perspektiven

Mio. CHF

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ordentliche Einnahmen	64'060	64'859	65'939	67'907	69'911	71'826	73'981	76'201	78'487
Ordentliche Ausgaben	63'301	64'279	66'155	67'900	69'881	71'591	73'739	75'951	78'229
Finanzierungsergebnis	758	580	-216	8	30	235	243	250	257
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse	1'399	969	-85	76	30	236	243	250	258
Zahlen bis und mit 2016 gemäss Weisungen des Bundesrates für den Voranschlag 2012 sowie den Legislaturfinanzplan 2013-2015. Zahlen ab 2017 sind nicht offizielle Projektionen auf Basis eines konstanten Einnahmen- und Ausgabenwachstums.						Annahmen für Projektion 2017-2019 Ausgabenwachstum p.a.: 3.0% Einnahmenwachstum p.a.: 3.0%			

Quelle: EFV

Demnach dürfte der Bundeshaushalt gemäss den aktuellen Projektionen in den Jahren 2011 und 2012 relativ grosse strukturelle Überschüsse ausweisen. In den Folgejahren sind die Vorgaben der Schuldenbremse indessen nur noch knapp eingehalten. Hier äussert sich insbesondere der Wegfall der Emissionsabgaben auf Fremdkapital als Bestandteil zur Lösung der „Too-big-to-fail“-Problematik sowie weiteren Mindereinnahmen aufgrund geplanter Steuerreformen (indirekter Gegenvorschlag Offroaders-Initiative).

Allerdings sind in den aktuellen Schätzungen drohende Mehrbelastungen in Milliardenhöhe nicht enthalten. Diese ergeben sich aus Vorlagen, die vom Parlament (im Fall der Unternehmenssteuerreform III vom Bundesrat) bereits angestossen bzw. teilweise beschlossen sind (z.B. in den Bereichen Verkehr, Soziale Wohlfahrt und internationalen Zusammenarbeit). Mit grosser Unsicherheit verbunden ist zudem die Höhe der zukünftigen Gewinnausschüttungen der SNB an Bund und Kantone. Neben der Gefahr eines vorübergehenden Aussetzens stellt sich auch die Frage nach dem mittelfristigen Potenzial dieser Beträge. Ob die derzeit noch eingestellten jährlichen 833 Mio. CHF beibehalten werden können, ist derzeit sehr ungewiss.

In den Finanzplanjahren besteht somit kein finanzpolitischer Handlungsspielraum in Form von namhaften strukturellen Überschüssen, der für die Abschaffung der Stempelabgaben genutzt

werden könnte. Ein solches Reformvorhaben bedarf daher zwingend einer Gegenfinanzierung. Grundsätzlich ist im Rahmen der Schuldenbremse sowohl eine Gegenfinanzierung über die Einnahmenseite (Mehreinnahmen) wie auch über die Ausgabenseite (Minderausgaben) möglich. Aus heutiger Sicht erscheint auch mittelfristig eine permanente Entlastung der Bundesausgaben durch zusätzliche Einsparung von rund 2.5 bis 3 Mrd. CHF für sämtliche Stempelabgaben nicht realistisch. Zieht man davon die Netto-Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Fremdkapital, die bereits im Rahmen der „Too-big-to-fail“-Vorlage zur Abschaffung vorgesehen ist, sowie die Einnahmen aus den nicht zur Abschaffung vorgeschlagenen Segmenten der Versicherungsabgabe ab, verbleibt ein Einsparungsbedarf von 1.9 bis 2.4 Mrd. CHF. Ein solches Unterfangen kann nicht durch Kürzungen im Eigenbereich des Bundes realisiert werden, sondern bedarf tief greifender Reformen im Transferbereich.

12 Einnahmenseitige Instrumente zur Gegenfinanzierung der Abschaffung der Stempelabgaben

12.1 Auswahl- und Evaluationskriterien

12.1.1 Auswahlkriterien und ausgewählte Massnahmen

Für die einnahmenseitige Gegenfinanzierung werden verschiedene Massnahmen evaluiert. Dabei wird nach allgemeinen Massnahmen (Abschnitt 12.2) und besonderen Massnahmen (Abschnitt 12.3) sowie nach Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter (Abschnitt 12.4) unterschieden.

Die allgemeinen Massnahmen setzen bei den allgemeinen Steuern des Bundes an und beinhalten eine Erhöhung der MWST (Abschnitt 12.2.1), der direkten Bundessteuer für natürliche Personen (Abschnitt 12.2.2) oder der direkten Bundessteuer für juristische Personen (Abschnitt 12.2.3). Da Einkommen aus Vermögen im Sinne einer Besteuerung des Sollertrags auf dem Vermögen auch mittels einer Vermögensteuer erfasst werden kann, wird auch die Einführung einer Bundes-Vermögensteuer evaluiert (Abschnitt 12.2.4). Die Kantone schöpfen ihre Kompetenz zur Besteuerung der Nachkommen weitgehend nicht mehr aus, weshalb auch die Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer thematisiert wird (Abschnitt 12.2.5).

Die besonderen Massnahmen zielen darauf ab, Lücken im MWST- und im Einkommensteuerrecht zu schliessen. Konkret evaluiert werden die Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen unter die MWST (Abschnitt 12.3.1) und die Unterstellung bisher ausgenommener Finanzdienstleistungen unter die MWST, soweit diese durch Kommissionen oder dergleichen abgegolten werden (Abschnitt 12.3.2). Bei der Einkommensteuer geht es um die steuersystematisch korrekte Besteuerung des Einkommens aus Lebensversicherungen (Abschnitt 12.3.3) sowie um die Besteuerung der realisierten Kapitalgewinne (Abschnitt 12.3.4).

Die Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter umfassen die Einführung einer Finanzsektorsteuer (Abschnitt 12.4.1) und die ökologische Steuerreform (Abschnitt 12.4.2).

12.1.2 Evaluationskriterien

Für die Beurteilung der einzelnen Massnahmen zur einnahmenseitigen Gegenfinanzierung sind wie bei der Evaluation der Stempelabgaben das Standort- und Effizienzziel massgebend. Während sich die Stempelabgaben ausserhalb des Systems der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewegen, ist das Leistungsfähigkeitsprinzip für die evaluierten Massnahmen relevant. Von daher wird auch das Gleichbehandlungsgebot im Sinne der horizontalen Steuergerechtigkeit herangezogen. Ausserdem wird analysiert, wie sich die betrachtete Massnahme auf die Verteilung bzw. die vertikale Steuergerechtigkeit auswirkt.

12.2 Allgemeine steuerliche Massnahmen

12.2.1 Allgemeine Erhöhung der MWST

12.2.1.1 Massnahme und Einnahmenpotenzial

Die MWST weist aktuell drei Steuersätze auf. 2011 erhöhte sich der Normalsatz von 7.6 % auf 8.0 %, der sozialpolitisch begründete reduzierte Satz von 2.4 % auf 2.5 % und der branchenpolitisch begründete Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 3.6 % auf 3.8 %. Der Sonder-

satz ist zudem bis Ende 2013 befristet (Art. 25 Abs. 4 MWSTG). Zur Gegenfinanzierung der Aufhebung der Stempelabgaben können die Steuersätze proportional oder linear angehoben werden. Von einer proportionalen Erhöhung spricht man, wenn alle Steuersätze um gleich viele Prozente angehoben werden. Bei einer linearen Erhöhung werden alle Steuersätze um gleich viele Prozentpunkte angehoben. Ausgehend von den für das Jahr 2010 geschätzten MWST-Einnahmen von 20.2 Mrd. CHF ergeben sich bei einer proportionalen Erhöhung des Steuersatzes um 0.1 Prozentpunkt Mehreinnahmen von rund 265 Mio. CHF und bei einer linearen Erhöhung Mehreinnahmen von ungefähr 310 Mio. CHF.

Der Bundesrat schlägt im Teil B der Botschaft vom 25. Juni 2008 (08.053) und in der Zusatzbotschaft vom 23. Juni 2010 eine radikale Vereinfachung der MWST vor, indem einerseits viele Steuerausnahmen aufgehoben und andererseits ein einheitlicher Steuersatz eingeführt wird. Der aufkommensneutrale Einheitssteuersatz beträgt 6.1 %. Eine Erhöhung des Einheitssatzes um 0.1 Prozentpunkte hätte somit Mehreinnahmen von rund 330 Mio. CHF zur Folge.

Im Einführungsjahr werden erfahrungsgemäss nur etwa 79% der mit einer Erhöhung der MWST verbundenen Mehreinnahmen vereinnahmt.

12.2.1.2 Verfassungskonformität

Da in Art. 130 Abs. 1 bis Abs. 3 BV in Verbindung mit Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e und Ziff. 14 BV die Höhe des Normalsatzes festgelegt ist, bedingt eine lineare oder proportionale Erhöhung der MWST oder ein Einheitssteuersatz-Modell eine Änderung der Bundesverfassung. Nur wenn lediglich der reduzierte Satz und / oder der Sondersatz für Beherbergungsleistungen angepasst werden, ist keine Änderung der Bundesverfassung erforderlich.

12.2.1.3 Beurteilung

12.2.1.3.1 Standortziel

Die MWST ist aufgrund der Anwendung des Bestimmungslandsprinzips grundsätzlich aussenhandelsneutral ausgestaltet: Importe und Exporte werden auf das Steuerniveau desjenigen Landes herauf- oder heruntergeschleust, wo der tatsächliche Konsum der gekauften Güter und Dienstleistungen stattfindet. Insofern wird die Standortattraktivität durch die MWST-Belastung nicht direkt beeinflusst (mit Ausnahme des Einkaufstourismus). Indirekte Wirkungen auf die Standortattraktivität treten dennoch auf. Trotz dieser Effekte ist festzuhalten, dass die MWST die Standortattraktivität nur wenig – weit weniger als andere Steuern – beeinträchtigt. Die wichtigsten dieser indirekten Effekte einer MWST-Erhöpfung werden im Folgenden thematisiert:

- (1) Bei „unecht befreiten“ Umsätzen wird zwar keine Steuer geschuldet, dafür kann aber auch die Vorsteuer auf Vorleistungen und Investitionen nicht in Abzug gebracht werden. Es resultiert dadurch eine Schattensteuer auf den Investitionen und Vorleistungen (*taxe occulte*).³⁸ Diese verzerrt die Produktionsentscheidungen der Unternehmen. Und sie untergräbt das Bestimmungslandprinzip, da die *taxe occulte* auch auf den Exporten lastet. Wenn die *taxe occulte* in den frühen Stufen der Wertschöpfungskette auftritt, kann sie die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Anbieter beeinträchtigen.

³⁸ Die fiskalischen Konsequenzen einer unechten Befreiung hängen davon ab, auf welcher Stufe der Wertschöpfungskette die unechte Befreiung zum Tragen kommt:

- Wenn die unechte Befreiung auf der letzten Stufe der Wertschöpfungskette greift, so bleibt die Wertschöpfung der letzten Stufe unbesteuert, weil sie aus der Steuerbasis herausfällt. Zwar resultiert eine *taxe occulte*, da jedoch die Wertschöpfung auf der letzten Stufe nicht mehr besteuert wird, entsteht daraus keine Über-, sondern eine Unterbesteuerung der Wertschöpfungskette.
- Erfolgt eine unechte Befreiung auf einer früheren Stufe der Wertschöpfungskette, resultiert demgegenüber eine Überbesteuerung. Die *taxe occulte*, welche die unechte Befreiung bewirkt, pflanzt sich über die nachfolgenden Wertschöpfungsstufen fort und bewirkt einen Kaskadeneffekt: Das von einer unechten Befreiung betroffene Unternehmen schlägt die *taxe occulte* auf den Preis seiner Produkte, die als Inputfaktoren für die späteren Produktionsphasen in der Wertschöpfungskette dienen. Entsprechend verteuert sich die Produktion der nachgelagerten Sektoren. Die Wertschöpfung auf den nachgelagerten Stufen wird dementsprechend mehr als einmal besteuert.

- (2) Eine MWST-Erhöhung wird grundsätzlich auf den Konsum vorgewälzt oder auf die Einkommensbezieher rückgewälzt. In beiden Fällen sinkt der Reallohn. Sofern es den Arbeitnehmern gelingt, als Reaktion darauf höhere Lohnforderungen durchzusetzen, steigen die Lohnkosten, was sich nachteilig für den Standort auswirkt. Derselbe Mechanismus gilt allerdings auch für die Einkommensteuer. A priori ist unklar, ob die MWST oder die Einkommensteuer mehr „Kostendruck“ erzeugt. Immerhin wird die MWST nicht nur von der aktiven Generation, sondern teilweise auch von den Rentnern getragen. Eine MWST-Erhöhung reduziert zwar die Kaufkraft der Rentner, negative Rückkoppelungen auf das Arbeitsangebot oder die Lohnkosten gehen davon hingegen keine aus. Zudem fällt die MWST für international mobile Personen wie z.B. hochqualifizierte Arbeitskräfte weniger stark ins Gewicht als die Einkommensteuer, da bei diesem Personenkreis die hohen Tarifstufen der progressiv ausgestalteten Einkommensteuer wirksam werden.³⁹

12.2.1.3.2 Effizienzziel

Die MWST stellt näherungsweise eine allgemeine Konsumsteuer dar. Als solche ist sie eine Steuer auf Arbeitseinkommen, Bodeneinkommen, Reingewinnen und Erbschaftssalden, während Kapitaleinkommen durch sie nicht belastet werden.⁴⁰

Beeinträchtigung des Arbeitsangebots: Somit belastet die MWST das Einkommen auf Arbeit und beeinträchtigt die Arbeitsanreize und das Arbeitsangebot.

Das Arbeitsangebot reagiert in der Regel unelastisch auf Lohnänderungen. So hat die wirtschaftliche Entwicklung der letzten hundert Jahre, die mit einer Vervielfachung der Reallöhne einherging, keine Zunahme der individuellen Arbeitszeiten bewirkt. Umgekehrt können die meisten Arbeitnehmer bei sinkendem Reallohn kaum durch Untätigkeit ausweichen, weil sie ihren Lebensunterhalt sichern müssen. Das Arbeitsangebot ist daher relativ starr. Auf der anderen Seite reagiert die Arbeitsnachfrage erfahrungsgemäss elastisch. Die Arbeitgeber können entscheiden, mit welcher Technologie, also mit welchem Einsatzverhältnis von Arbeit und Kapital, sie ihre Produkte herstellen wollen und ob sie arbeitsintensive Produkte bei steigenden Kosten überhaupt noch im Inland fertigen sollen. Aufgrund dieser Substitutionsmöglichkeiten verläuft die Arbeitsnachfragekurve flach. Die Arbeitseinkommensteuer wird deshalb im Regelfall nahezu vollständig von den Arbeitnehmern getragen.

Ausnahmen von dieser Regel treten auf, wenn die Arbeitnehmer elastisch oder die Unternehmen unelastisch auf Lohnänderungen reagieren. Diese Bedingung ist etwa bei Spitzenkräften aus den Bereichen Sport, Unterhaltung und Kultur gegeben. In ähnlicher Weise gilt dies für alle mobilen Arbeitskräfte – wie z.B. für international tätige Manager – die sich einer nationalen Steuererhöhung durch einen Wechsel ins Ausland entziehen können.

Die Last der Arbeitseinkommensteuer liegt auch dann bei den Unternehmern, wenn die Arbeitslöhne nur gerade das Existenzminimum decken und das Arbeitsangebot aus diesem Grund völlig elastisch reagiert. Reicht das Nettoarbeitseinkommen nach einer Steuererhöhung nicht mehr zum Überleben und zur Reproduktion, vermindert sich auf Dauer die Zahl der Arbeitskräfte. Diese Subsistenzlohnhypothese spielte bei der Argumentation der britischen Klassiker eine wichtige Rolle. Die zum Teil hohen Elastizitäten im unteren Lohnsegment sind heute weniger auf den Kampf um das nackte Überleben als vielmehr auf Substitutionsbeziehungen zwischen Arbeitseinkommen und Arbeitslosenversicherung oder anderen Sozialleistungen zurückzuführen, auf die ein Anspruch besteht.

Werden die Löhne nicht durch Angebot und Nachfrage in wettbewerblichen Arbeitsmärkten, sondern durch kollektive Tarifverträge festgelegt, ist der Arbeitsmarkt in der Regel vor und nach einer Steuererhöhung nicht geräumt. Vielmehr besteht dann ein Angebotsüberschuss, d.h. Ar-

³⁹ Für das Preisniveau in der Schweiz spielt die MWST aber nur eine untergeordnete Rolle. Für die Preisinsel Schweiz sind andere Bestimmungsfaktoren von Bedeutung.

⁴⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen in Anhang 2.

beitslosigkeit, weil ein über dem Gleichgewichtswert liegender Reallohn ausgehandelt worden ist. Wenn die Gewerkschaften den Reallohn gerade so hoch angesetzt haben, dass die daraus resultierende Kombination von Reallohn und Arbeitslosigkeit aus ihrer Sicht optimal ist, so führt eine Steuererhöhung nicht zu weiteren Lohnforderungen, und die Steuererhöhung trifft allein die Arbeitnehmer. Ändert sich aber infolge der Steuererhöhung die als optimal angesehene Kombination von Reallohn und Arbeitslosigkeit, dann werden die Gewerkschaften versuchen, die Steuer zumindest teilweise durch eine Bruttolohnerhöhung vorzuwälzen. Dies ist allerdings kaum möglich, wenn die Unternehmen international mobil sind.

Verschiedene Verzerrungen, welche die Effizienz beeinträchtigen, sind die Folge der unechten Befreiung in der MWST:

- (1) *Verzerrung der Produktionsentscheidungen*: Die unechte Befreiung von Gütern, welche als Vorleistungs- oder als Investitionsgüter im Produktionsprozess eingesetzt werden, verzerrt die Produktionsentscheidungen der Unternehmen. Weil die auf diesen Produktionsinputs bezahlte Vorsteuer infolge der unechten Befreiung nicht als Vorsteuer angerechnet werden kann, besteht für die Produzenten ein Anreiz, diese unecht befreiten Güter durch andere zu ersetzen.

Dabei kann sich die Verzerrung durch die unechte Befreiung an einem bestimmten Ort in der Wertschöpfungskette weit über den unmittelbar direkt betroffenen Sektor ausbreiten. Eine unechte Befreiung der Stahlproduktion verzerrt beispielsweise nicht nur die Produktionsentscheidungen des Maschinenherstellers, der Stahlprodukte als Vorleistungsgüter in der Produktion einsetzt, sondern über die Preiserhöhung der Maschinen auch die Preise für die auf dieser Maschine hergestellten Produkte. Dadurch werden Güter und Produktionsmethoden benachteiligt, die stark auf der Verwendung unecht befreiter Inputs beruhen.

- (2) *Anreiz zur Eigenproduktion (vertikale Integration)*: Durch den Kaskadeneffekt schafft die unechte Befreiung einen Anreiz, die *taxe occulte* durch vertikale Integration zu vermeiden. Der MWST-Praktiker spricht in diesem Fall von Eigenverbrauch. Dies bedeutet, dass der Verkäufer eines unecht befreiten Gutes einen Anreiz besitzt, steuerbare Inputs selbst herzustellen, statt sie von Dritten am Markt zu kaufen und darauf nicht rückerstattungsfähige Steuern zu entrichten. Für viele unecht befreite Güter sind die Skalenerträge oder die Spezialisierungsvorteile in der Produktion allerdings derart ausgeprägt, dass die vertikale Integration kaum eine Option darstellt. Es sind deshalb insbesondere Güter, welche mittels vergleichsweise unqualifizierter Arbeit und geringen Skalenerträgen hergestellt werden, welche sich für Eigenverbrauch eignen. Für Banken, welche unecht befreite Finanzdienstleistungen anbieten, kann es sich deshalb als vorteilhaft erweisen, z.B. Sicherheitsdienstleistungen im eigenen Haus zu erbringen, statt diese von steuerpflichtigen Dritten zu beziehen und so die anfallende Vorsteuer nicht rückerstattet zu erhalten.

Auch Endkonsumenten haben einen Anreiz, die Steuer auf dem Endverbrauch durch Eigenverbrauch zu umgehen. Dies geschieht, indem sie Marktproduktion durch Haushaltsproduktion ersetzen. Beispiele dafür sind das eigenhändige Streichen eines Zimmers, um die MWST auf den Malerarbeiten zu umgehen oder das Selberkochen statt dem Restaurantbesuch zum Vermeidung der MWST auf der Restaurationsdienstleistung.

Die adäquate steuerliche Behandlung des Eigenverbrauchs ist nicht eindeutig. Der Anreiz zur vertikalen Integration impliziert, dass die Organisation der Wertschöpfungskette von steuerlichen statt von betriebswirtschaftlichen Erwägungen geleitet ist. Dies ist ineffizient und unerwünscht. Auf der anderen Seite kann Eigenverbrauch eine effiziente Reaktion auf die Verzerrung darstellen, welche von der nicht rückerstattungsfähigen Vorsteuer ausgeht. Die Praxis der einzelnen Länder ist denn auch uneinheitlich. Wird der erste Aspekt stärker gewichtet, so muss der Fiskus Ressourcen zur Durchsetzung der Eigenverbrauchbesteuerung bereitstellen. Wenn hingegen dem zweiten Aspekt – und den Vollzugskosten der Besteuerung – ein stärkeres Gewicht eingeräumt wird, bleibt der Eigenverbrauch steuerfrei. Als Entscheidungskriterium für die Frage, welcher der beiden

Aspekte überwiegt, ist vorgeschlagen worden, darauf abzustellen, ob es für das fragliche Gut einen Markt gibt, auf dem es beschafft werden kann. Ist dies der Fall, wäre der Eigenverbrauch zu besteuern, ansonsten nicht. Eine weiter gefasste und weniger direkt ansetzende Massnahme zur Einschränkung des Eigenverbrauchstatbestandes besteht darin, Unternehmen, welche die Vorsteuer nicht zurückfordern können oder infolge gemischter Verwendung von Vorsteuerkürzungen betroffen sind, von der Gruppenbesteuerung auszuschliessen.

- (3) *Aushöhlen des Empfängerortsprinzips:* Die unechte Befreiung höhlt das Empfängerortprinzip aus. Nach dem Empfängerortprinzip soll auf Exporten am Erbringerort, d.h. im Exportland, keine MWST lasten, während sie am Empfängerort, d.h. im Importland, der dortigen MWST unterliegen. Das Empfängerortprinzip lässt die Produktions- bzw. Standortwahlentscheidungen der Unternehmen unverzerrt und sichert damit Produktionseffizienz im internationalen Kontext. Bei Waren kann dieses Prinzip unmittelbar an der Grenze durch die Zollbehörden umgesetzt werden. Bei Dienstleistungen ist die Umsetzung zum Teil schwieriger, da die Bezugsteuer, d.h. die Steuer auf der importierten Dienstleistung, oft schwierig durchzusetzen ist, wenn es sich beim Empfänger um einen privaten Haushalt handelt.

Von der unechten Befreiung sind v.a. Dienstleistungen betroffen. Nun gibt es zwei Möglichkeiten, die unechte Befreiung auszugestalten. In der Schweiz sind von der unechten Befreiung alle unecht befreiten Umsätze eines Unternehmens betroffen, unabhängig davon, ob sie im In- oder im Ausland abgesetzt werden. Demgegenüber lässt die Sechste Richtlinie der EU die Möglichkeit zu, dass ein Unternehmen, welches unecht befreite Finanzdienstleistungen zugunsten von Kunden aus Nicht-EU-Ländern erbringt, die anteilmässig auf diese Exporte entfallende bezahlte Vorsteuer zurückfordern kann. Dieses Vorgehen erscheint aus Sicht des Empfängerortsprinzips an sich folgerichtig, doch spricht gerade im Bereich der Finanzdienstleistungen⁴¹ der Umstand für die schweizerische Praxis, dass – etwa im Devisen- oder Edelmetallhandel – mit geringem Aufwand künstliche Exporte generiert werden können, die einzig dem Zweck dienen, einen möglichst hohen Exportanteil auszuweisen und damit möglichst viel Vorsteuern zurückzufordern.

In der Schweiz sind also unecht befreite Güter auch von der *taxe occulte* betroffen, wenn sie exportiert werden, in der EU hingegen nicht, soweit die Güter in ein Land ausserhalb der EU exportiert werden und das betreffende EU-Land von der Möglichkeit der Sechsten Richtlinie Gebrauch macht. Somit besteht im Prinzip für Abnehmer unecht befreiter Finanzdienstleistungen in der Schweiz ein Anreiz, unecht befreite Angebote schweizerischer Finanzdienstleister durch de facto echt befreite Finanzdienstleistungen aus dem EU-Raum zu substituieren.

Gewichtiger als dieser Effekt unecht befreiter exportierter Güter ist aber wohl die Folge der unechten Befreiung auf früheren Stufen der Wertschöpfungskette. Diese führt zu einer Verteuerung der Exporte, soweit diese unter Inanspruchnahme unecht befreiter Vorleistungsgüter produziert werden – oder mittels Inputgütern, die ihrerseits mit unecht befreiten Vorleistungsgütern hergestellt werden. Dieser zweite Effekt spielt unabhängig davon, ob auf im Prinzip unecht befreiten Exportgütern der Vorsteuerabzug gewährt wird oder nicht. Auch hier existiert für Nachfrager unecht befreiter Inputgüter der Anreiz, unecht befreite inländische Angebote durch de facto echt befreite Importe zu ersetzen, falls solche verfügbar sind.

- (4) *Probleme bei der gemischten Verwendung:* Eine Komplikation ergibt sich bei Unternehmen, die sowohl steuerbare als auch unecht befreite Güter verkaufen. Die bezahlte Vorsteuer muss dann anteilig auf die steuerbaren und unecht befreiten Aktivitäten aufgeteilt werden. Die Rückerstattung der Vorsteuer wird dann im Ausmass des Anteils der unecht befreiten Aktivitäten gekürzt. Man spricht in diesem Zusammenhang von der so genannten gemischten Verwendung. Für den Fiskus ergibt sich das Problem, die Vorsteuerkür-

⁴¹ Bei anderen unecht befreiten Gütern gibt es nur sehr wenig Exporte.

zung sachgerecht, d.h. proportional zum Einsatzanteil der vorsteuerbelasteten Vorleistungs- und Investitionsgütern in der Herstellung der steuerbefreiten Güter, vorzunehmen. Das von der Vorsteuerkürzung betroffene Unternehmen hat demgegenüber einen Anreiz, diesen Anteil gegenüber dem Fiskus möglichst gering erscheinen zu lassen. Das Unternehmen kennt im Gegensatz zum Fiskus die tatsächlichen Verhältnisse. Durch diese asymmetrische Informationslage ergibt sich ein Glaubwürdigkeitsproblem, das in der Praxis zu unzulänglichen Annäherungen an die tatsächlichen Verhältnisse führt. Gleichzeitig bindet die steuerliche Behandlung der gemischten Verwendung sowohl beim Fiskus als auch bei den Steuerpflichtigen Ressourcen.

(5) *Exemption creep*: Eine Schlüsseleigenschaft unechter Befreiungen ist die Art und Weise, wie sie ineinander greifen. Dadurch wird ein Prozess in Gang gesetzt, der als „exemption creep“ (Befreiungs-Erschleichung) bezeichnet worden ist. Der Punkt geht über die Befürchtung hinaus, dass eine gewährte Ausnahme im Sinne einer unechten Befreiung einen Präzedenzfall für weitere Ausnahmen darstellt. Der Grund dafür ist, dass jede unechte Befreiung einen direkten Druck für weitere Ausnahmen in früheren und späteren Stufen der Wertschöpfungskette erzeugt.

- Wird eine Ausnahme geschaffen, um die Steuerlast auf einem bestimmten Gut zu senken, erzeugt dies Druck für die unechte (oder echte) Befreiung von Gütern, welche zur Produktion des ausgenommenen Gutes verwendet werden. Die Lobbyisten der Anbieter vorgelagerter Güter der Wertschöpfungskette werden dann argumentieren, dass die Steuerlast auf dem zu entlastenden Gut nur dann wirksam gemildert wird, wenn auch die *taxe occulte* auf diesem Gut eliminiert wird.
- Wird eine unechte Befreiung in einer Zwischenstufe der Wertschöpfungskette gewährt, so erhöht dies den potenziellen Gewinn des Lobbyings für eine unechte Befreiung nachgelagerter Verwender dieses unecht befreiten Gutes: Dies ist ersichtlich, wenn man ein Unternehmen der dritten Wertschöpfungsstufe betrachtet, das eine Vorleistung von einem Unternehmen der zweiten Wertschöpfungsstufe kauft. Wenn die zweite Wertschöpfungsstufe steuerbar, die dritte hingegen unecht befreit ist, liegt der Gewinn des Unternehmens auf der dritten Wertschöpfungsstufe darin, dass die Wertschöpfung auf seiner Stufe steuerlich nicht erfasst wird. Wenn nun aber zusätzlich noch die zweite Wertschöpfungsstufe unecht befreit wird, besteht der Gewinn des Unternehmens auf der dritten Wertschöpfungsstufe darin, dass die Wertschöpfung der zweiten und der dritten Stufe steuerlich unbelastet bleibt.

Trotz der dargestellten Nachteile der unechten Befreiung, gibt es einige Fälle in der sie ihre Berechtigung hat und die mit ihr verbundene *taxe occulte* in Kauf zu nehmen ist. Dies ist immer dann der Fall, wenn eine Besteuerung des Outputs nicht möglich ist und praktische oder fiskalische Gründe eine echte Befreiung als nicht angezeigt erscheinen lassen:

(1) *Kleinstunternehmen*: Bei kleinen Unternehmen sind die Erhebungs- und Entrichtungskosten in Relation zu den potenziellen Steuereinnahmen derart ungünstig, dass es sinnvoll ist, solche Unternehmen nicht in das System der MWST zu integrieren. Aus demselben Grund scheidet auch die echte Befreiung aus. Es ist deshalb Standard, Unternehmen unterhalb einer gewissen Grösse unecht zu befreien. Die unechte Befreiung lässt die Wertschöpfung dieser kleinen Unternehmen unbesteuert. Dies erscheint als akzeptabler Kompromiss zwischen dem Wunsch die Erhebungs- und Entrichtungskosten niedrig zu halten – im vorliegenden Fall bei null, weil die betroffenen Unternehmen sich nicht bei der MWST registrieren und keine MWST abrechnen müssen – und dem Wunsch, nicht vollständig auf Einnahmen zu verzichten, da ja die *taxe occulte* anfällt, und Kleinstunternehmen gegenüber ihren etwas grösseren Konkurrenten nicht über Gebühr zu begünstigen.

- (2) *Nicht-Marktproduktion*: Ein weiterer Grund liegt vor, wenn die Produktion unterhalb des Marktwertes bzw. der Produktionskosten verkauft wird. Man spricht dann von Nicht-Marktproduktion.

Nichtmarktproduktion für die Eigenverwendung umfasst die selbstproduzierten Waren und Dienstleistungen, die von einer institutionellen Einheit für ihren eigenen Konsum oder für ihre eigenen Bruttoanlageinvestitionen verwendet werden. Das gewichtigste Beispiel dafür sind die Dienstleistungen aus selbstgenutzten Wohnimmobilien (Eigenmietwerte). Die Nichtmarktproduktion für die Eigenverwendung dürfte sich, soweit sie sich im Sektor der privaten Haushalte vollzieht, der Steuerbasis der MWST vollständig entziehen.

Die sonstige Nichtmarktproduktion stellt den Produktionswert dar, der anderen Einheiten unentgeltlich bzw. zu wirtschaftlich nicht signifikanten Preisen zur Verfügung gestellt wird. Aus diesem Grunde fehlt vielfach das Entgelt, auf das die MWST zugreifen könnte. Somit entzieht sich die sonstige Nichtmarktproduktion der MWST mit Vorsteuerabzug.⁴² Sonstige Nichtmarktproduktion tritt im staatlichen Sektor und bei den privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter auf. Betroffen sind namentlich die Branchen Forschung und Entwicklung, Öffentliche Verwaltung, Bildung und Erziehung, Gesundheits- und Sozialwesen, Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige Vereinigungen und Kultur, Sport und Unterhaltung.

Prominente Beispiele für sonstige Nicht-Marktproduktion finden sich, wenn staatliche Institutionen im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen. Staatliche Bildungseinrichtungen erbringen ihre Leistungen häufig zu sehr niedrigen, bei weitem nicht kostendeckenden Preisen, oder oft auch unentgeltlich. Sind diese Leistungen MWST-pflichtig, so belastet die Steuer wegen des niedrigen Entgelts, an dem sie anknüpft, die Leistung nur zu einem geringen Teil oder sogar gar nicht. Demgegenüber wird die MWST-pflichtige Leistung der privaten Bildungseinrichtung, die sich vollständig über Schulgelder finanziert, voll besteuert. Eine Gleichbehandlung der beiden Anbietertypen könnte durch eine echte Befreiung erreicht werden. Dies würde aber einerseits Möglichkeiten zum Missbrauch eröffnen, andererseits eine Privilegierung der echt befreiten Sektoren gegenüber den steuerpflichtigen Sektoren darstellen. Obwohl die unechte Befreiung nicht wettbewerbsneutral ist, weil der öffentliche gegenüber dem privaten Sektor bevorzugt wird, ist die unechte Befreiung dennoch die zu bevorzugende Variante der steuerlichen Behandlung.

Im Prinzip wäre es auch möglich, die sonstige Nichtmarktproduktion statt über das am Markt erzielte Entgelt über eine Besteuerung der Produktionskosten zu erfassen (Additionsmethode). Die Bemessungsgrundlage müsste dann die Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte, Abschreibungen, bezahlte Produktionsabgaben, ausbezahltes Zins- und Pachteinkommen minus empfangener Vermögenseinkommen und allfälliger Unternehmensgewinne umfassen. Bei Steuerpflichtigen, die sowohl Markt- als auch sonstige Nichtmarktproduktion haben, käme sowohl die Vorsteuerabzugsmethode mit vollem Vorsteuerabzug als auch die Additionsmethode zum Einsatz. Dabei wäre die Steuer auf dem Umsatz im Rahmen der Vorsteuerabzugsmethode an die Steuer nach Additionsmethode anzurechnen. So können die steuerpflichtigen Abnehmer die bezahlte Steuer wieder als Vorsteuer abziehen, während gleichzeitig eine vollständige Besteuerung der als Konsum verwendeten Produktion erfolgt. Es ergäben sich keine Abgrenzungsprobleme, und das System wäre in Bezug auf Markt- versus Nichtmarktproduktion neutral. Allerdings hat bisher kein Land diesen Weg eingeschlagen.

Sieht man von der ergänzenden Additionsmethode ab, so könnte eine etwas stärkere Besteuerung der Nichtmarktproduktion als bisher erreicht werden, indem Subventionen analog zur heutigen Behandlung des Sponsorings zum steuerbaren Entgelt gerechnet würden. Das Sponsoring stellt einen Leistungsaustausch in Form einer Werbeleistung dar, welche der Empfänger der Gelder zugunsten des privaten, marktorientierten Sponsors

⁴² Im bestehenden System wird dies durch die Besteuerung der Einnahmen aus dem Sponsoring und der Vorsteuerkürzung infolge erhaltener Subventionen allerdings etwas relativiert.

erbringt. Demgegenüber besteht der Leistungsaustausch im Falle der Subvention darin, dass der Empfänger der Subvention zuhanden der Öffentlichkeit eine vom Gesetzgeber gewünschte Leistung erbringt, die ohne Subvention entweder gar nicht oder nicht in der gewünschten Menge oder Qualität bereitgestellt worden wäre.

- (3) *Schwierig zu besteuern Güter:* Es gibt auch sektorspezifische Fälle, bei denen Schwierigkeiten bestehen, den Output zu bestimmen, auf dem die MWST erhoben werden soll. Die unechte Befreiung wird hier angewandt, um zu verhindern, dass diese Sektoren völlig steuerfrei bleiben. Es ist allerdings unklar, ob in diesen Fällen die echte oder die unechte Befreiung das bessere Verfahren darstellt. Gemäss dem Produktionseffizienztheorem soll ein Steuersystem nur die Konsumentenentscheidungen, nicht aber die Produzentenentscheidungen verzerren. Dies würde für die echte Befreiung sprechen, da die mit der unechten Befreiung verbundene *taxe occulte* ja gerade die Produzentenentscheidungen verzerrt. Allerdings gilt das Produktionseffizienztheorem nur, wenn alle Güter besteuert werden können.⁴³ Falls diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, kann die indirekte Belastung dieser Güter durch Besteuerung der zu ihrer Erzeugung erforderlichen Inputs unter Umständen eine Wohlfahrtsverbesserung ergeben (muss es aber nicht). In diesem Fall wäre eine unechte Befreiung gegenüber der echten Befreiung vorteilhaft. Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden Daumenregeln formulieren:

Fall 1: Wird eine Leistung (überwiegend) von steuerpflichtigen Unternehmen nachgefragt, ist die echte Befreiung vorteilhaft. Der Grund dafür ist, dass die echte Befreiung an der Steuerlast der gesamten Wertschöpfungskette nichts ändert, wenn sie vor der letzten Stufe auftritt. Die echte Befreiung erzeugt in diesem Fall (fast) keine Mindereinnahmen und (fast) keine Verzerrungen.

Fall 2: Daraus ergibt sich umgekehrt, dass die unechte Befreiung vorteilhaft ist, wenn eine Leistung (überwiegend) von Endkonsumenten nachgefragt wird. Eine echte Befreiung würde in diesem Fall bewirken, dass die Wertschöpfungskette (nahezu) vollständig steuerfrei bleibt. Um Aufkommensneutralität zu sichern, müssten die Steuersätze auf den übrigen Leistungen entsprechend erhöht werden, was die Effizienz der Besteuerung verschlechtert, sofern die echt befreite Leistung nicht sehr preiselastisch und/oder sehr einkommensunelastisch reagiert und/oder stark unterdurchschnittlich komplementär zur Freizeit ist. Demgegenüber fallen bei der unechten Befreiung auf der letzten Stufe (also auf Stufe Endkonsument) die meisten der oben diskutierten volkswirtschaftlichen Nachteile weg oder relativieren sich stark. Weil die letzte Wertschöpfungsstufe unbesteuert bleibt, fällt das Steueraufkommen zwar niedriger aus, als wenn die Leistung steuerbar wäre, kann aber, wenn die letzte Stufe relativ zur gesamten Wertschöpfungskette nicht sehr stark ins Gewicht fällt, trotzdem substanzial sein. In jedem Fall ist es grösser als bei der echten Befreiung, wo es null beträgt.

Wohnimmobiliendienstleistungen einschliesslich des Eigenverbrauchstatbestandes Eigenmietwert sind ein Paradebeispiel für den zweiten Fall. Deshalb ist hier der unechten Befreiung gegenüber der echten Befreiung klar der Vorzug zu geben. Weniger offensichtlich ist hingegen, ob die Bank- oder die Versicherungsdienstleistungen insgesamt näher beim Fall (1) oder beim Fall (2) liegen. Für einzelne Segmente – wie z.B. die Lebensversicherungen – lassen sich hingegen klare Aussagen machen: Da Lebensversicherungen ausschliesslich den privaten Haushalten dienen, liegt hier ein Fall (2) vor.

Administrative Einfachheit: Eine Änderung der Steuersätze ist für die Steuerpflichtigen mit vergleichsweise hohen Umstellungskosten von jeweils 150 bis 200 Mio. CHF verbunden. Von daher sollte eine allfällige MWST-Erhöhung nicht gestaffelt, sondern in einem Zug durchgeführt werden. Nach der Umstellung verursachen die erhöhten Steuersätze keine zusätzlichen Erhebungs- und Entrichtungskosten.

⁴³ Eine weitere Bedingung ist, dass allfällige ökonomische Renten vollständig wegbesteuert werden.

12.2.1.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Die Erhöhung der MWST wirkt sich unter dem Gleichbehandlungsgebot weitgehend neutral aus. Gewisse Abstriche ergeben sich durch die Satzifferenzierung und die unechten Befreiungen, welche bewirken, dass auf den einzelnen Gütern des Endkonsums unterschiedliche effektive Steuersätze lasten. Die Erhöhung der MWST verstärkt diese Unterschiede noch.

12.2.1.3.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Intragenerative Verteilungswirkung der MWST: Man kann sich im Weiteren die Frage nach den Auswirkungen einer generellen Konsumsteuer auf die Einkommensverteilung stellen. Indirekte Steuern sind nicht einkommensabhängig und somit (im Gegensatz zu direkten Steuern) a priori weder progressiv noch regressiv. Trotzdem wird oft die Ansicht vertreten, dass die MWST regressiv sei, indem Konsumenten mit niedrigem Einkommen prozentual mehr an die MWST bezahlen als Konsumenten mit hohem Einkommen. Es wird argumentiert, dass Personen mit höherem Einkommen eine höhere Sparquote haben und daher prozentual zu ihrem Einkommen weniger Konsumsteuern bezahlen. Viele Länder versuchen, die indirekte Konsumsteuer bewusst progressiv zu gestalten, indem mittels Sondersätzen Luxusgüter stärker und Konsumgüter des Grundbedarfs weniger stark besteuert werden. Die Schweiz mässigt die Steuerbelastung des Grundbedarfs mit dem reduzierten Satz ebenfalls, verzichtet hingegen auf einen Luxussatz.

In einer empirischen Untersuchung kommt MOTTU (1997) für die Schweiz zum Schluss, dass die MWST in Bezug auf die Einkommen leicht regressiv wirkt.⁴⁴ Gemäss seinen Berechnungen ist die Regressivität der MWST fast so stark wie die Progressivität der direkten Bundessteuer. Bei einem MWST-Normalsatz von damals 6.5% (mit reduziertem Satz von 2% für Nahrungsmittel) senken MWST und direkte Bundessteuer zusammen die Einkommensungleichheit (gemäss Gini-Koeffizient) um 1.1%. Bei einem MWST-Satz von 15% (mit Sondersatz von 5%) beträgt die progressive Gesamtwirkung nur noch 0.5%.⁴⁵

Dieses Ergebnis hat natürlich enorme wirtschafts- und sozialpolitische Implikationen. Gerade deshalb muss es jedoch kritisch hinterfragt werden. Der gewichtigste Kritikpunkt betrifft die Betrachtung der Sparquote. Es trifft zwar zu, dass Ersparnisse nicht der MWST unterstehen. Aber auch Ersparnisse werden früher oder später entweder konsumiert oder vererbt und spätestens zu jenem Zeitpunkt besteuert. Da letztlich jedes Einkommen früher oder später konsumiert und somit besteuert wird, kann die MWST nicht aufgrund unterschiedlicher Sparquoten regressiv wirken.⁴⁶ In der Tat zeigt MOTTU (1997), dass die schweizerische MWST in Bezug auf das Konsumniveau aufgrund der reduzierten Sätze progressiv wirkt.

Ein anderer Grund für eine allenfalls regressivere Inzidenz der MWST, der allerdings weder in der Studie von MOTTU (1997) noch in der politischen Diskussion vorgebracht wird, steht im Zusammenhang mit der Inzidenz auf die Arbeitseinkommen. Es scheint plausibel, dass das Arbeitsangebot von Personen mit niedrigen Löhnen weit weniger elastisch ist, als das Arbeitsangebot von Besserverdienenden. Wenn dies zutrifft, belastet die MWST die Empfänger niedrigerer Löhne stärker als die Empfänger höherer Löhne. Dieses Argument gilt natürlich auch bei einer Lebenszyklus-Betrachtung, bleibt aber empirisch zu überprüfen. Zudem dürfte es quantitativ nicht sehr bedeutend sein, weil es nur den (relativ kleinen) Teil der MWST-Last betrifft, der auf die Produzenten fällt.

⁴⁴ Gemäss MOTTU (1997) erhöhte die MWST 1995 die Einkommensungleichheit (gemessen am Gini-Koeffizienten) um 0.6%. Zum Vergleich: Die direkte Bundessteuer senkte die Einkommensungleichheit um 1.7%.

⁴⁵ Die OECD (1998, S. 127ff.) liefert eine Übersicht einer grossen Anzahl von Studien für verschiedene Länder, welche den Einfluss der MWST auf die Verteilung ermitteln. Sie basieren in der Regel auf Haushaltsbudgeterhebungen und zeigen im Allgemeinen, dass der Einfluss der MWST proportional ist, wenn auf Basis des Konsums gemessen wird, und leicht regressiv, wenn das Einkommen die Bezugsgrösse bildet. Bei der Interpretation dieser Studien ist jedoch Vorsicht geboten, da konzeptionelle und empirische Schwierigkeiten bei der Definition und der Messung des Zählers und des Nenners für die verschiedenen Konsum- und Einkommensniveaus bestehen. Siehe z.B. MCLURE (1990) für eine Diskussion dieser Schwierigkeiten.

⁴⁶ Siehe z.B. METCALF (1995); HOMBURG (2007). HOMBURG (2007, S. 139) spricht in diesem Zusammenhang von einer cross-section fallacy, die von Querschnittsbeobachtungen unzulässig auf Längsschnittbelastungen schliesst.

Insgesamt dürfte die MWST in der Schweiz zu keiner nennenswerten Umverteilung führen; sie wirkt leicht regressiv in Bezug auf das Einkommen und leicht progressiv in Bezug auf den Konsum.

Intergenerative Verteilungswirkung der MWST: Jede Einführung oder Erhöhung der MWST beinhaltet eine intergenerative Umverteilung der Steuerbelastung. Da die MWST auch jenen Konsum belastet, der aus dem zum Zeitpunkt des Systemwechsels der Besteuerung vorhandenen Vermögen finanziert wird, erleidet die ältere Generation eine Doppelbelastung auf diesem Vermögen. Es wurde bereits bei seiner Entstehung im Rahmen der Einkommensteuer belastet, und mit der Erhöhung der MWST wird nun die Verwendung der Ersparnisse zu Konsumzwecken erneut besteuert.

12.2.2 Allgemeine Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen

12.2.2.1 Einnahmenpotenzial

Der Sollertrag der direkten Bundessteuer für natürliche Personen wird für das Bezugsjahr 2010 auf 10.16 Mrd. CHF geschätzt. Eine proportionale Erhöhung der Steuer um 1% schlägt somit mit 102 Mio. CHF zu Buche. Davon entfallen 17% oder 17 Mio. CHF auf die Kantone.

Eine Steuererhöhung im Jahr t führt wegen der zeitlichen Verzögerung des Zahlungseingangs erst im Folgejahr zu Mehreinnahmen. In den Jahren $t+1$ und $t+2$ fliessen dem Bund Mehreinnahmen von etwa 80% bzw. 92% der Steuererhöhung zu; ab dem Jahr $t+3$ wird die Steuererhöhung praktisch vollumfänglich wirksam.

12.2.2.2 Verfassungskonformität

Eine proportionale Erhöhung setzt eine Verfassungsänderung voraus, da für sehr hohe Einkommen der verfassungsmässig garantierte Höchstsatz von 11.5% überschritten würde. Würde die Steuererhöhung stattdessen in einer Art und Weise ausgestaltet, dass der Höchstsatz von 11.5% nicht überschritten wird, ist keine Verfassungsänderung erforderlich.

12.2.2.3 Beurteilung

12.2.2.3.1 Standortziel

Die Besteuerung der natürlichen Personen ist für das Standortziel nur dann relevant, wenn sie international mobil sind, d.h. aufgrund der Einkommensteuerbelastung allenfalls ihren Wohnsitz ins Ausland bzw. nicht vom Ausland in die Schweiz verlegen.

Personen mit hoher internationaler Mobilität finden sich namentlich bei hoch qualifizierten Arbeitskräften, die in der Schweiz erwerbstätig sind, sowie bei Personen mit hohem Vermögen und / oder hohem Einkommen aus ausländischen Quellen. Letztere kommen unter bestimmten Voraussetzungen in den Genuss der Aufwandbesteuerung, welche eine sehr niedrige Steuerbelastung beinhaltet.⁴⁷ Erwerbstätige unterliegen demgegenüber der ordentlichen Einkommensteuer. Handelt es sich bei ihnen um Expatriates, können sie aufgrund von Art.2 ExpaV zusätzliche Berufskosten bzw. aufgrund von Art. 4 ExpaV eine zusätzliche Berufskostenpauschale geltend machen.⁴⁸

⁴⁷ Nach Art. 14 Abs. 1 DBG bzw. Art. 6 Abs. 1 StHG haben natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens 10-jähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode eine Steuer nach Aufwand zu entrichten. Nach Art. 14 Abs. 2 DBG steht dieses Recht Personen ohne Schweizer Bürgerrecht auch nach dem Zuzugsjahr zu, während nach Art. 6 Abs. 2 StHG Ausländern nach dem Zuzugsjahr das Recht auf Aufwandbesteuerung lediglich weiterhin zugestanden werden kann.

⁴⁸ Leitende Angestellte, die von ihrem ausländischen Arbeitgeber vorübergehend in die Schweiz entsandt werden, sowie Spezialisten aller Art, die in der Schweiz eine zeitlich befristete Aufgabe erfüllen (Art. 1 ExpaV; SR 642.118.3).

Beide Regelungen schwächen die Standortrelevanz der Einkommensteuer ab, so dass die Einkommensteuer im Falle hoch qualifizierter Expatriates für den Standort von untergeordneter Bedeutung ist. Die Regelungen bleiben jedoch im Falle mobiler Inländer, die emigrieren können, ohne Einfluss auf die Standortattraktivität.

12.2.2.3.2 Effizienzziel

Beeinträchtigung des Arbeitsangebots: Die Einkommensteuer belastet das Einkommen auf Arbeit und beeinträchtigt die Arbeitsanreize und das Arbeitsangebot. Die Ausführungen, die dazu zur MWST in Abschnitt 12.2.1.3.2 gemacht worden sind, gelten auch für die Einkommensteuer.

Neben der Beeinträchtigung des Arbeitsangebots wirkt sich die Erhöhung der Einkommensteuer unter Effizienzgesichtspunkten auf die Finanzierungs- und die Rechtsformneutralität aus.

- *Finanzierungsneutralität:* Die höhere Einkommensteuer verteuert die Fremd- und die Anteilsfinanzierung, während sie infolge der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne im Privatvermögen weitgehend ohne Einfluss auf die Selbstfinanzierung bleibt. Die Verzerrung der Finanzierungswege nimmt infolgedessen zu, weil die Selbstfinanzierung, die bereits heute am günstigsten ist, weiterhin gleich tief besteuert wird, während die ohnehin schon teureren Fremd- und Anteilsfinanzierungen noch zusätzlich belastet werden.
- *Rechtsformneutralität:* Die Erhöhung der Einkommensteuer schlägt vollumfänglich auf die Beteiligungen an Personenunternehmen durch. Bei den Beteiligungen an Kapitalunternehmen ist dies allenfalls in abgeschwächter Form der Fall, weil die Vorbelastung durch die Gewinnsteuer unverändert bleibt, Kapitalgewinne im Privatvermögen weiterhin steuerfrei sind und die Gewinnausschüttungen nur teilweise besteuert werden, sofern die Beteiligung für die Teilbesteuerung qualifiziert. Die Erhöhung der Einkommensteuer verändert daher die Belastungsrelationen zu Ungunsten der Beteiligten an Personenunternehmen.

Begrenzte Beeinträchtigung der inländischen Investitionen: Die Erhöhung der Einkommensteuer wirkt sich auch negativ auf die inländischen Investitionen aus, soweit diese von Personenunternehmen getätigt oder durch Kapitalunternehmen erfolgen, welche auf die Anteilsfinanzierung zurückgreifen und Beteiligte haben, die im Inland einkommensteuerpflichtig sind.

Administrative Einfachheit: Die Erhöhung der Einkommensteuer ändert an den Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung nichts.

12.2.2.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Die Erhöhung der Einkommensteuer ist unter dem Aspekt des Gleichbehandlungsgebots weitgehend neutral, wenn nur die Einkommensteuer isoliert betrachtet wird. Immerhin vergrössert sich der Belastungsunterschied zwischen steuerbaren und steuerbefreiten Einkommensteilen wie z.B. Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen, der Vermögensanfall aus bestimmten rückkaufsfähigen privaten Kapitalversicherungen oder Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln.

Bei integrierter Betrachtung der Besteuerung auf Unternehmens- und Haushaltsebene, deckt sich das Gleichbehandlungsgebot mit den Neutralitätspostulaten der Besteuerung, wobei sich sowohl in Bezug auf die Rechtsformneutralität als auch im Hinblick auf die Finanzierungsneutralität eine Verschlechterung einstellt.

12.2.2.3.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Die Auswirkungen der Erhöhung der Einkommensteuer auf die Verteilung hängen von der Art der Steuererhöhung ab. Werden die bestehenden Tarife der direkten Bundessteuer für natürliche Personen proportional erhöht, wird die Verteilung des Einkommens nach Steuern gleichmässiger.

12.2.3 Allgemeine Erhöhung der direkten Bundessteuer für juristische Personen

12.2.3.1 Einnahmepotenzial

Der Sollertrag der direkten Bundessteuer für juristische Personen wird für das Bezugsjahr 2010 auf 8.41 Mrd. CHF geschätzt. Eine Erhöhung des Steuersatzes von derzeit 8.5% um 1 Prozentpunkt auf 9.5% bringt somit statisch Mehreinnahmen von 989 Mio. CHF. Davon entfallen 17% oder 168 Mio. CHF auf die Kantone.

Eine Steuererhöhung im Jahr t führt wegen der zeitlichen Verzögerung des Zahlungseingangs erst im Folgejahr zu Mehreinnahmen. Im Jahr $t+1$ fliessen dem Bund Mehreinnahmen von etwa 80% der Steuererhöhung zu; ab dem Jahr $t+2$ wird die Steuererhöhung vollumfänglich wirksam.

12.2.3.2 Verfassungskonformität

Da in Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV ein Höchstsatz von 8.5% festgelegt ist, bedingt die Anhebung des Steuersatzes eine Verfassungsänderung.

12.2.3.3 Beurteilung

12.2.3.3.1 Standortziel

Unter dem Standortziel beeinflusst die Erhöhung des Gewinnsteuersatzes zwei unternehmerische Entscheidungen, nämlich die Standortwahl und den Gewinnverschiebungsentscheid.⁴⁹

Beeinträchtigung der Standortattraktivität durch die höhere effektive Durchschnittssteuerbelastung auf Unternehmensebene: Für kleine Unternehmen, welche ihre Leistungen für Nachfrager in einem lokal abgegrenzten Markt erbringen, stellt sich der Standortwahlentscheid nicht. Er ist von vornherein festgelegt. Anders präsentiert sich die Lage für Unternehmen, die eine Betriebsstätte – unter Berücksichtigung der steuerlichen und nicht steuerlichen Vor- und Nachteile eines Standortes – in dem einen oder auch in einem anderen Land ansiedeln können. Relevant für die Standortentscheide solcher grosser, international tätiger Unternehmen ist das Konzept der effektiven Durchschnittssteuersätze (effective average tax rates, EATR). Es misst die Steuerbelastung für eine hochrentable und unteilbare Investition. Die Erhöhung der Gewinnsteuer führt zu einer höheren EATR und beeinträchtigt auf diesem Weg die Standortqualität.

Gewinnverlagerung ins Ausland durch höheren statutarischen Gewinnsteuersatz: Unternehmen mit Standorten in mehr als einem Land haben einen Anreiz, die an den einzelnen Standorten anfallende Belastung durch Steuern und Zölle konzernweit zu minimieren. Dabei liegt es im Interesse dieser Konzerne, Gewinne an Standorten mit niedrigen und abzugsfähige Aufwendungen an Standorten mit hoher Steuerbelastung anfallen zu lassen. Dafür stehen ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung, wobei sie die Gegenmassnahmen, welche die Steuerbehörden zur Unterbindung solcher Strategien ergriffen haben, zu beachten haben. Wird ein Gewinnfranken von einem Standort an einen anderen transferiert, so ändert sich an den Abzügen von der Bemessungsgrundlage nichts. Für den Gewinnverlagerungsentscheid ist daher der statutarische Gewinnsteuersatz das relevante Belastungskonzept. Die Anhebung des statutarischen Gewinnsteuersatzes erhöht daher das Risiko, dass Gewinne aus der Schweiz in andere Gebietskörperschaften verschoben werden.

⁴⁹ Solche Entscheidungen erfolgen nur teilweise nach freiem Ermessen eines Unternehmens, sondern vor dem Hintergrund der ausensteuerrechtlichen Rahmenbedingungen. So kann ein Unternehmen z.B. nicht frei entscheiden, bei welchen von mehreren Betriebsstätten es seine Gewinne anfallen lassen will, da die Möglichkeiten, Gewinne von einem Standort an einen anderen zu verlagern, durch zum Teil sehr einschneidende Transferpreisvorschriften und Regeln für die Kapitalstruktur („thin capitalisation rules“) eingeschränkt sind.

12.2.3.3.2 Effizienzziel

Unter dem Effizienzziel soll erstens die Zusatzlast auf den Grenzinvestitionen niedrig ausfallen, so dass die wachstumsfördernde Kapitalakkumulation quantitativ angestossen wird. Mit der entscheidungsneutralen Ausgestaltung der Besteuerung soll zweitens die Qualität der Investitionen, d.h. ihre Eigenschaft, Wachstum zu generieren, verbessert werden. Drittens fällt auch das Postulat niedriger Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung unter das Effizienzziel.

Grössere Zusatzlast auf den Grenzinvestitionen durch höhere effektive Grenzsteuerbelastung: Wenn eine Gewinnsteuer erhoben wird, entsteht im privaten Sektor ein zweifacher Vermögensverlust. Der erste Teil besteht im Strom der Steuerzahlungen, welcher das private Vermögen reduziert, aber gleichzeitig das Steuervermögen des öffentlichen Sektors im selben Ausmass erhöht. Dies ist für die Gesellschaft kein Nettoverlust, wenn man einmal von einem möglichen unterschiedlichen Nutzen aus der privaten im Vergleich zur öffentlichen Verwendung des Einkommens absieht. Der zweite Teil des privaten Vermögensverlustes entsteht, weil die Gewinnsteuer Grenzinvestitionen hemmt und damit Einkommen nicht mehr entsteht, welches ohne Steuer generiert worden wäre. Diesem Einkommensverlust steht keine Mehreinnahme im öffentlichen Sektor gegenüber, so dass ein echter Nettoverlust für die Gesellschaft entsteht. In dieser Mehrbelastung kommt der Effizienzverlust der Besteuerung, die so genannte Zusatzlast, zum Ausdruck. Das relevante Steuerbelastungskonzept ist hier der effektive Grenzsteuersatz (effective marginal tax rate, EMTR). Dieser misst die Steuerbelastung, welche bei einer zusätzlichen, gerade noch rentablen, d.h. die Kapitalkosten deckenden, Investition anfällt. Die Anhebung der Gewinnsteuer erhöht die EMTR und vergrössert auf diesem Weg die Zusatzlast der Besteuerung.

Entscheidungsneutrale Besteuerung: Die Unternehmensbesteuerung betrifft Entscheidungen im Produktionssektor einer Volkswirtschaft. Effizienz wird im Produktionssektor grundsätzlich durch Entscheidungsneutralität erreicht.⁵⁰ Steuern sind entscheidungsneutral, wenn sie die unternehmerischen Entscheidungen nicht beeinflussen. Massgebend sind einzig die Marktverhältnisse. Da die relativen Preise nicht durch Steuern verzerrt werden, können diese ihre Lenkungsfunction erfüllen. Entscheidungsneutralität kann sich insbesondere auf die Wahl der Rechtsform sowie auf die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen beziehen.

- *Rechtsformneutrale Besteuerung:* Der Grundsatz der Rechtsformneutralität besagt, dass die Wahl der Rechtsform nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst, sondern ausschliesslich auf Grund betriebswirtschaftlicher Kriterien wie z.B. Kapitalbeschaffung oder Haftungsbegrenzung getroffen werden sollte. Aus ökonomischer Sicht ist die Rechtsform eines Unternehmens, ähnlich wie eine Finanzierung, ein abstrakter Input der Produktion. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Rechtsformen verzerrt die betriebswirtschaftlich bedeutsame Entscheidung über diese Inputs. Rechtsformneutralität ist deshalb auch ein allokatiospolitisches⁵¹ Anliegen und nicht nur ein Verteilungs- oder Gerechtigkeitsproblem. Die Erhöhung der Gewinnsteuer gleicht die Steuerbelastung der Investoren in Kapitalunternehmen tendenziell an jene der Investoren in Personengesellschaften nach oben an, so dass sich die Rechtsformneutralität der Besteuerung tendenziell verbessert.
- *Investitionsneutrale Besteuerung:* Der Grundsatz der Investitionsneutralität bezieht sich auf die Aktivseite der Bilanz und verlangt, dass das Steuersystem die Entscheidung zwischen verschiedenen Investitionsprojekten nicht verzerren soll. Dies bedeutet, dass ein Investitionsprojekt, dessen Kapitalwert vor Steuern höher ist als derjenige eines beliebigen Alternativprojektes, auch nach Steuern einen höheren Kapitalwert als die Alternativprojekte aufweisen muss (Rangfolgenerhalt). Ausserdem sollen positive Kapitalwerte vor Steuern auch

⁵⁰ Wenn sich die Forderung nach Entscheidungsneutralität auf den Produktionssektor beschränkt, deckt sie sich mit dem finanzwissenschaftlichen Postulat der Produktionseffizienz.

⁵¹ Unter Allokation wird die örtliche, zeitliche und verwendungsspezifische Zuteilung knapper Güter, Produktionsfaktoren und sonstiger Ressourcen zur Erstellung von wirtschaftlichen Leistungen verstanden. Werden die Produktionsfaktoren bestmöglichst eingesetzt, d.h. nicht verschwendet, resultiert eine optimale Allokation, d.h. es liegt Allokationseffizienz vor.

nach Steuern positiv bleiben und negative Kapitalwerte negativ (Vorzeichenerhalt). Die Entscheidung über die Investitionsprojekte soll also ausschliesslich auf Grund betriebswirtschaftlicher Überlegungen gefällt und nicht durch steuerliche Erwägungen beeinflusst werden.

In einem Einkommensteuersystem, in dem unternehmerische Einkommen und Zinseinkommen besteuert werden, stellt sich Investitionsneutralität ein, wenn die Steuerbemessungsgrundlage dem um Ertragswertabschreibungen verminderten Zahlungsüberschuss entspricht. Ertragswertabschreibungen sind alle Bilanzoperationen, die Zahlungsüberschüsse in ökonomische Gewinne transformieren; hierzu gehören auch Rückstellungen und dergleichen.

Von der Besteuerung gehen zwei gegenläufige Wirkungen aus: Einerseits mindert sie den Ertragswert, indem sie die periodischen Zahlungsüberschüsse kürzt; andererseits erhöht sie ihn, weil der Zahlungsstrom nur noch mit dem kleineren Nettozinsfaktor, der die Opportunitätskosten der Investition misst, diskontiert wird. Die Wirkung auf den Quotienten dieser beiden Grössen und damit auf den Ertragswert ist im Allgemeinen unbestimmt und im Fall der Ertragswertabschreibung (Johansson-Samuelson-Steuer) gleich null, d.h. neutral.

Entspricht die Steuerbemessungsgrundlage nicht dem ökonomischen Gewinn, sondern ist sie geringer, dann steigert eine Steuererhöhung – paradoxerweise – den Ertragswert, statt ihn zu mindern. Dieses Steuerparadox erklärt sich folgendermassen: Bei enger Bemessungsgrundlage treffen Erhöhungen des Steuersatzes die betrachtete Investition nur in geringem Masse, während die Alternative, d.h. die Kapitalmarktanlage, voll getroffen wird. Damit nimmt die relative Vorteilhaftigkeit der Investition zu.

Eine als Investitionsfördermassnahme gedachte beschleunigte Abschreibung bewirkt, dass die steuerlichen Gewinne in den ersten Perioden hinter den ökonomischen Gewinnen zurückbleiben. In späteren Perioden übersteigen sie diese zwar, aber aufgrund des Zinseffektes gleicht das die anfängliche Wirkung nicht aus. Wird nun bei beschleunigter Abschreibung der Steuersatz gesenkt, etwa um die Realinvestitionen attraktiver zu machen, tritt das Gegenteil des Beabsichtigten ein, weil die Steuersatzsenkung den Ertragswert der Investition mindert. Die Kombination von beschleunigter Abschreibung und Steuersenkung hat damit eine paradoxe Wirkung.

Die Erhöhung der Gewinnsteuer ändert an dieser Konstellation an sich nichts, doch fallen bereits bestehende Abweichungen von der Ertragswertabschreibung nun stärker ins Gewicht, so dass sich die Investitionsneutralität der Besteuerung tendenziell verschlechtert. Sollte das Steuerparadox im schweizerischen Steuersystem tatsächlich auftreten, hätte die Erhöhung der Gewinnsteuer sogar ein Anstieg der Investitionen zur Folge.

- *Finanzierungsneutrale Besteuerung*: Die Hauptformen der Unternehmensfinanzierung sind Einlagen bzw. Ausgaben von Gesellschaftsanteilen (Beteiligungsfinanzierung), die Thesaurierung von Gewinnen (Selbstfinanzierung) und die Aufnahme von Fremdkapital (Fremdfinanzierung). Der Grundsatz der Finanzierungsneutralität besagt, dass die Wahl zwischen diesen drei Finanzierungsformen steuerlich nicht verzerrt werden sollte. Die Finanzierungsneutralität bezieht sich auf die Passivseite der Bilanz. Sie beinhaltet zwei Aspekte. Beim ersten Aspekt – der Neutralität zwischen Selbst- und Beteiligungsfinanzierung – geht es um die Gewinnverwendung. Die Wahl zwischen Thesaurierung und Ausschüttung der Gewinne sollte nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst werden. Man spricht auch von Gewinnverwendungsneutralität. Der zweite Aspekt der Finanzierungsneutralität betrifft die Wahl zwischen Fremd- und Eigenfinanzierung (Kapitalstrukturneutralität). Eigenkapital und Fremdkapital sollten steuerlich gleich behandelt werden.

Die Gewinnsteuererhöhung ändert bei der Fremdfinanzierung nichts, da der Zinsaufwand abzugsfähig ist. Die Selbstfinanzierung, die billigste Finanzierungsform, wird teurer, was unter dem Aspekt der Finanzierungsneutralität positiv zu beurteilen ist. Die Anteilsfinanzierung, die ohnehin schon teuerste Finanzierungsform, verteuert sich hingegen weiter, was der Finanzierungsneutralität abträglich ist.

Administrative Einfachheit: Die Erhöhung der Gewinnsteuer ändert an den Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung nichts.

12.2.3.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Wird die Gewinnsteuer isoliert betrachtet, wirkt sich ihre Erhöhung nicht auf das Gleichbehandlungsgebot aus. Bei integrierter Betrachtung der Besteuerung auf Unternehmens- und Haushaltsebene deckt sich das Gleichbehandlungsgebot mit den Neutralitätspostulaten der Besteuerung, wobei sich in Bezug auf die Rechtsformneutralität tendenziell eine Verbesserung einstellt, während das Ergebnis in Bezug auf die Finanzierungsneutralität ambivalent ist.

12.2.3.3.4 Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung

Die Inzidenz der Unternehmensbesteuerung, d.h. die Frage, wer die Unternehmenssteuern nach Abschluss der Überwälzungsvorgänge letztlich trägt, ist ein ungelöstes Problem der Finanzwissenschaft.⁵²

Die Gewinnsteuer wird formell auf den Unternehmensgewinnen erhoben. Die Zahllast liegt also bei den Unternehmen. Dies heisst jedoch noch nicht, dass die Kapitaleigner einen um die Steuer verminderten Ertrag aus ihrer Kapitalanlage erhalten. Die Investoren können eine höhere Vorsteuerrendite auf ihrer Anlage fordern, welche den renditeverringenden Effekt der Gewinnsteuer aufwiegt. Im Ergebnis braucht der Faktor Kapital nicht notwendigerweise die (ganze) Last der Gewinnsteuer zu tragen. Die Gewinnsteuer kann deshalb auch (teilweise) über höhere Preise an die Konsumenten oder durch tiefere Löhne an den Faktor Arbeit überwälzt werden.

In den formalen Analysen der wirtschaftstheoretischen Modellen hängt es von den unterstellten Modellannahmen ab, ob die Last der Gewinnsteuer eher auf dem Faktor Kapital oder eher auf dem Faktor Arbeit liegt. Zusammenfassend lassen sich aus der modelltheoretischen Diskussion die folgenden Ergebnisse festhalten (vgl. OECD, 2007; S. 72ff.):

- Je einfacher es ist, Betriebsstätten im Ausland statt im Inland anzusiedeln und je mobiler der Faktor Kapital ist, desto niedriger ist der Anteil der Gewinnsteuerlast, welcher auf dem Faktor Kapital liegt, und desto höher ist der Anteil, der auf immobilere Produktionsfaktoren wie der Arbeit lastet.
- Im Grenzfall der vollständigen Kapitalmobilität kann der Faktor Arbeit sogar mehr als die volle Last der Gewinnsteuer tragen.
- Wenn die Kapitalmobilität unvollständig ist, fällt ein Teil der Last auf den Faktor Kapital. Wenn darüber hinaus in- und ausländische Güter unvollständige Substitute sind, gleichen sich deren Preise nicht vollständig an. Dies kann implizieren, dass die von den Investoren geforderten Vorsteuerrenditen sich zwischen den verschiedenen Ländern unterscheiden können. Selbst in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mag dann ein Teil der Gewinnsteuerlast auf dem Faktor Kapital liegen.

Trotz dieser Einsichten aus den theoretischen Modellen bleibt eine erhebliche Unsicherheit, inwieweit die Gewinnsteuer in der Realität vom Faktor Kapital getragen oder auf andere Faktoren, d.h. namentlich Arbeit, überwälzt wird.⁵³

⁵² Die wissenschaftliche Diskussion konzentriert sich dabei auf die Gewinnsteuer. Für andere Steuern wie die Kapitalsteuer oder die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten, mit denen Kapitaleinkommen auf Unternehmensebene besteuert werden soll, gelten aber ähnliche Überlegungen.

⁵³ Eine Umfrage unter führenden amerikanischen Finanzwissenschaftlern ergab auf die Frage, welcher Anteil der Gewinnsteuer vom Faktor Kapital getragen werde, ein breites Meinungsspektrum. Der Wert für den Median betrug 40%. Die Hälfte der Antworten lag also über, die andere Hälfte unter diesem Wert. Dabei streuten die Antworten erheblich. 25% der Antwortenden schätzten den Anteil auf 20% oder tiefer, weitere 25% auf 65% oder höher (vgl. FUCHS et al., 1998).

12.2.4 Einführung einer Bundes-Vermögensteuer

12.2.4.1 Einnahmenpotenzial

Der Bund schreibt den Kantonen die Erhebung einer allgemeinen Vermögensteuer vor. Die Einnahmen von Kantonen und Gemeinden beliefen sich 2007 auf 5.4 Mrd. CHF. Der Bund selbst kennt keine Vermögensteuer.

Tabelle 13 zeigt das Einnahmenpotenzial einer Bundes-Vermögensteuer auf Grundlage der Vermögensteuerstatistik der natürlichen Personen für das Jahr 2006. Unter der Annahme eines Freibetrages von 100'000 CHF würde die Steuer pro Steuersatz-Promille etwas mehr als 1 Mrd. CHF generieren.

Die Steuer würde idealerweise durch die Kantone erhoben. Dabei sprechen die Erhebungskosten, welche den Kantonen entstehen, und das Setzen von Anreizen zur korrekten Erhebung für eine Beteiligung der Kantone an den Einnahmen der Bundes-Vermögensteuer. Vorgeschlagen wird ein Kantonsanteil von 17% wie bei der direkten Bundessteuer.

Dementsprechend sei auch für den Zahlungseingang dasselbe Muster wie bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen unterstellt. Eine Steuererhöhung im Jahr t führt also wegen der zeitlichen Verzögerung des Zahlungseingangs erst im Folgejahr zu Mehreinnahmen. In den Jahren t+1 und t+2 fließen dem Bund Mehreinnahmen von etwa 80% bzw. 92% der Steuererhöhung zu; ab dem Jahr t+3 wird die Steuererhöhung praktisch vollumfänglich wirksam.

Tabelle 13: Einnahmenpotenzial einer Bundes-Vermögensteuer

Stufen des Reinvermögens in CHF	Steuerpflichtige Anzahl	Reinvermögen Mio. CHF	Steuereinnahmen		
			Freibetrag 100'000 CHF		
			Steuersatz: 0.1% Mio. CHF	Steuersatz: 0.2% Mio. CHF	Steuersatz: 0.3% Mio. CHF
0	1'264'107	0			
0 - 50'000	1'426'451	24'720			
50'000 - 100'000	463'272	33'721			
100'000 - 200'000	492'391	71'281	22.0	44.1	66.1
200'000 - 500'000	592'432	190'318	131.1	262.2	393.2
500'000 - 1'000'000	288'322	200'711	171.9	343.8	515.6
1'000'000 - 2'000'000	131'641	180'285	167.1	334.2	501.4
2'000'000 - 3'000'000	36'357	88'149	84.5	169.0	253.5
3'000'000 - 5'000'000	24'922	94'858	92.4	184.7	277.1
5'000'000 - 10'000'000	15'107	103'341	101.8	203.7	305.5
10'000'000 und mehr	9'740	360'727	359.8	719.5	1'079.3
Total	4'660'042	1'248'101	1'130.6	2'261.2	3'391.7

Quelle: ESTV, Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 2007

12.2.4.2 Verfassungskonformität

Der Bund besitzt keine Kompetenz, eine Vermögensteuer zu erheben. Die Einführung einer solchen Steuer bedarf daher einer Verfassungsänderung.

12.2.4.3 Beurteilung

12.2.4.3.1 Standortziel

Da die Vermögensteuer nach dem Wohnsitzprinzip erhoben wird, stellt sie eine Steuer auf dem weltweiten Vermögen der inländischen Haushalte dar. Als solche bleibt sie grundsätzlich ohne Auswirkungen auf das Standortziel. Dazu sind jedoch zwei Einschränkungen zu machen:

Steuerhinterziehung: Nach dem Wohnsitzprinzip erhobene Steuern auf Vermögenseinkommen und Vermögen sind anfällig auf Steuerhinterziehung, da der inländische Fiskus an sich keine direkten Instrumente hat, solche Steuern auf ausländische Quellen durchzusetzen. Da

das Ausmass der Steuerhinterziehung u.a. auch von der Belastungshöhe abhängt, dürfte bei Einführung einer Bundes-Vermögensteuer auch die Steuerhinterziehung zunehmen.

Abwanderung mobiler Steuerpflichtiger: Natürlichen Personen mit hohem Vermögen, die international mobil sind, könnten aufgrund der Vermögensteuerbelastung allenfalls ihren Wohnsitz ins Ausland bzw. vom Ausland nicht in die Schweiz verlegen.

12.2.4.3.2 Effizienzziel

Vergleich mit der Besteuerung des Vermögenseinkommens in der Einkommensteuer: Indem die Vermögensteuer im Ergebnis ein Soll-Einkommen belastet, spielt die Zusammensetzung des tatsächlich erzielten Vermögenseinkommens keine Rolle. Namentlich fällt die Unterscheidung zwischen steuerbaren Kapitalerträgen und steuerfreien Kapitalgewinnen weg. Im Vergleich zur geltenden Einkommensteuer mit den steuerfreien Kapitalgewinnen im Privatvermögen ist die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer in dieser Hinsicht breiter und wirkt weniger verzerrend. In die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer gehen andererseits Vermögenswerte zum Teil zum Marktwert und zum Teil zu anderweitig festgesetzten Werten (historische Werte, Formeln zur Wertbestimmung) ein. Daraus können grosse Verzerrungen entstehen, da die Bewertung der Vermögenswerte ohne Marktpreis in aller Regel deutlich unter ihrem Verkehrswert liegt. Unter diesem Gesichtspunkt ist daher die Vermögensteuer der Einkommensteuer unterlegen.

Auswirkungen auf die Leistungsanreize: Die Vermögensteuer wirkt sich auf die Leistungsanreize, d.h. das Sparen und Investieren, negativ aus. Tritt die Bundes-Vermögensteuer zur bestehenden Kapitalertragbesteuerung und den kantonalen Vermögensteuern hinzu, resultiert eine – auch im internationalen Vergleich – relativ hohe Steuerbelastung auf dem Einkommen aus (beweglichem) Vermögen.

Fehlende Besteuerung ökonomischer Renten: Die Vermögensteuer schneidet im Vergleich zur Einkommensteuer schlechter ab, weil die sehr hohen Ist-Gewinne, die ökonomische Renten darstellen, unbesteuert bleiben. Ökonomischen Renten können jedoch problemlos besteuert werden, ohne dass die Leistungsanreize beeinträchtigt werden. Dies gilt zumindest dann, wenn sie standortgebunden sind, weil sie auf lokal verfügbaren Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen usw.), geographisch abgegrenzter Marktmacht oder räumlich abschottenden wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen beruhen. Handelt es sich hingegen bei diesen ökonomischen Renten um mobile, transferierbare Erträge (z.B. Lizenzerträge) besteht im Falle der Besteuerung ein gewisses Abwanderungsrisiko. Indem die Vermögensteuer die ökonomischen Renten unbesteuert belässt, verzichtet sie auf weitgehend verzerrungsfreies Steueraufkommen, das durch eine Erhöhung von stärker verzerrenden Steuern gegenfinanziert werden muss.

Finanzierungsneutralität: Finanzierungsneutralität verlangt, dass die Steuerbelastung nicht davon abhängen darf, ob unternehmerische Investitionen mit neuem Eigenkapital, aus einbehaltenen Gewinnen oder mit Fremdkapital finanziert werden. Dafür sollen nur betriebswirtschaftliche und nicht steuerliche Erwägungen ausschlaggebend sein. Bei integrierter Betrachtung der Besteuerung auf der Unternehmens- und der Haushaltsebene werden Anteils- und Selbstfinanzierung durch die Vermögensteuer gleich behandelt, nur die unterschiedliche Behandlung des Eigen- und des Fremdkapitals bei der Vorbelastung durch die Gewinnsteuer wirkt sich ungleich aus. Die Neutralität wird auch durch Bewertungsunterschiede verletzt, weil die deutlich tiefere steuerliche Bewertung nicht kotierter Unternehmen im Vergleich zu kotierten Unternehmen, deren Anteile zu Verkehrswerten in die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer eingehen, zum Tragen kommt.

Fehlender Versicherungseffekt (Domar-Musgrave-Effekt): Werden sowohl Kapitalerträge als auch Kapitalgewinne belastet und Kapitalverluste ausgeglichen, wirkt sich dies günstig auf die private Risikobereitschaft und das Unternehmertum aus. Man spricht hier vom Domar-Musgrave-Effekt. Eine solche Steuer reduziert zwar die erwartete Rendite einer Investition, zu-

gleich beteiligt sich der Fiskus am Risiko, indem ein Teil der Steuern entfällt, falls die Investition nicht erfolgreich ist. Die Ist-Besteuerung erzeugt daher einen Versicherungseffekt, der bei einer Vermögensteuer, die auf der Soll-Ertrag-Besteuerung beruht, nicht auftritt.

Administrative Einfachheit: Die Bundes-Vermögensteuer baut auf den bestehenden kantonalen Vermögensteuern auf. Von daher ergibt sich durch ihre Einführung keine Zunahme der Komplexität.

12.2.4.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Die Vermögensteuer belastet das Vermögen unabhängig von der tatsächlich erzielten Rendite. Erreicht ein Anleger statt einer Rendite von 3% nur eine solche von 2%, so werden seine Kapitalerträge bei einem Satz der Vermögensteuer von 0.6% effektiv nicht mehr zu 20%, sondern zu 30% belastet ($30\% \cdot 2\% = 0.6\%$). Umgekehrt beträgt die effektive Belastung bei einem Anleger, der eine Rendite von 5% erwirtschaftet, nur 12% ($12\% \cdot 5\% = 0.6\%$). Im Unterschied zur Einkommensteuer, welche die Ist-Erträge belastet, geht die Vermögensteuer von einer Soll-Kapitalrendite aus, welche den Massstab der Besteuerung darstellt. Wird diese Soll-Kapitalrendite bei 3% angesetzt und wird eine Besteuerung des Soll-Einkommens aus dem Vermögen von z.B. 30% angestrebt, so ist dafür ein Steuersatz von 0.9% erforderlich ($30\% \cdot 3\% = 0.9\%$). Gemessen an ihrem tatsächlich erzielten Vermögenseinkommen werden Anleger, welche die Soll-Kapitalrendite übertreffen, niedriger und solche, welche dahinter zurückbleiben, höher besteuert.

Die Vermögensteuer ist denn auch unter dem Aspekt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der kombinierten Besteuerung der Kapitalerträge und aller Kapitalgewinne unterlegen, weil die Besteuerung unabhängig von der tatsächlich erzielten Rendite erfolgt. Ist der Referenzpunkt hingegen das geltende Recht, in dem die Kapitalgewinne grösstenteils steuerfrei sind, ist nicht mehr so klar, ob die Soll-Ertrag-Besteuerung unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wirklich inferior ist.

12.2.4.3.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Die Vermögensteuer belastet Haushalte mit Vermögen. Selbst wenn der Tarif nicht direkt progressiv ausgestaltet ist, resultiert aufgrund des Freibetrages auch bei proportionalem Tarif eine indirekte Progression. Zusammen mit der ansehnlichen Zahl der Haushalte ohne Vermögen bewirkt dies eine ausgeprägte Umverteilung von Haushalten mit viel Vermögen zu den anderen Haushalten. Das finanzielle Kapital ist tendenziell ungleicher verteilt als das Humankapital. Dies würde dafür sprechen, dass der von der Vermögensteuer pro Steuerfranken ein grösserer Umverteilungseffekt ausgeht als von der Einkommensteuer. Auf der anderen Seite ist der Tarif der direkten Bundessteuer für natürliche Personen progressiver, als es ein Tarif für die Bundesvermögensteuer typischerweise wäre. Von daher ist letztlich offen, ob von der Einführung einer Bundes-Vermögensteuer ein grösserer Umverteilungseffekt ausgehen würde als von einer Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen.

12.2.5 Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer

12.2.5.1 Einnahmepotenzial

Tabelle 14 enthält eine Schätzung des Steuereinnahmepotenzials einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer. Die Berechnungen basieren auf einem gesamtschweizerischen Erbanfall von 18 bis 22 Mrd. CHF und Schenkungen in Höhe von 6 bis $7\frac{1}{2}$ Mrd. CHF pro Jahr. Diese Schätzung basiert auf Daten einzelner Kantone und stützt sich auf je nach Kanton unterschiedliche Jahre in der Periode 1995 bis 2002.

Tabelle 14 Total Erbschaften und Schenkungen: Steuereinnahmen in Abhängigkeit von den Steuersätzen und Freibeträgen

Freibetrag in CHF; Steuereinnahmen in Mio. CHF

	Ehegatten	Nachkommen	Vorfahren	Geschwister	Übrige Verwandte	Nicht Verwandte	Steuerbefreite Institutionen	Total
Steuersatz	0%	8%	20%	20%	40%	50%	0%	
Freibetrag	0	0	0	0	0	0	0	
Steuereinnahmen	0	1'248-1'525	48-59	228-279	792-968	510-623	0	2'826-3'454
Steuersatz	0%	8%	20%	20%	40%	50%	0%	
Freibetrag	0	100'000	50'000	50'000	10'000	0	0	
Steuereinnahmen	0	849-1'092	36-46	163-208	723-897	510-623	0	2'280-2'866
Steuersatz	0%	8%	20%	20%	40%	50%	0%	
Freibetrag	0	500'000	50'000	50'000	10'000	0	0	
Steuereinnahmen	0	543-710	36-46	163-208	723-897	510-623	0	1'974-2'484
Steuersatz	0%	5%	15%	15%	30%	40%	0%	
Freibetrag	0	0	0	0	0	0	0	
Steuereinnahmen	0	780-953	36-44	171-209	594-726	408-499	0	1'989-2'431
Steuersatz	0%	5%	15%	15%	30%	40%	0%	
Freibetrag	0	100'000	50'000	50'000	10'000	0	0	
Steuereinnahmen	0	531-682	27-34	122-156	542-673	408-499	0	1'630-2'044
Steuersatz	0%	5%	15%	15%	30%	40%	0%	
Freibetrag	0	500'000	50'000	50'000	10'000	0	0	
Steuereinnahmen	0	339-444	27-34	122-156	542-673	408-499	0	1'438-1'806
Steuersatz	0%	2%	10%	10%	15%	20%	0%	
Freibetrag	0	0	0	0	0	0	0	
Steuereinnahmen	0	312-381	24-29	114-139	297-363	204-249	0	951-1'162
Steuersatz	0%	2%	10%	10%	15%	20%	0%	
Freibetrag	0	100'000	50'000	50'000	10'000	0	0	
Steuereinnahmen	0	212-273	18-23	81-1049	271-336	204-249	0	787-986
Steuersatz	0%	2%	10%	10%	15%	20%	0%	
Freibetrag	0	500'000	50'000	50'000	10'000	0	0	
Steuereinnahmen	0	136-177	18-23	81-1049	271-336	204-249	0	710-890

Quelle: DAEPP (2003a), ergänzt mit zusätzlichen Berechnungen

Bei den Resultaten ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine statische Betrachtung auf Basis historischer Daten handelt, die allfällige Verhaltensänderungen nicht zu erfassen vermag. So ist davon auszugehen, dass die Unterstellung der Nachkommen unter die Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer antizipiert wird. Dies würde dann bedeuten, dass Schenkungen an Nachkommen auf einen Zeitpunkt unmittelbar vor dem in Kraft treten der Bundessteuer vorgezogen würden. In der Folge wären die Steuererträge aus der Schenkungssteuer in den ersten Jahren wesentlich geringer als hier prognostiziert. Mittelfristig würden sich die Schenkungssteuererträge aber dann wieder normalisieren.

Ebenfalls nicht berücksichtigt sind Verhaltensanpassungen, die ihren Ausdruck in einer Verminderung der Vermögensbildung, in Auswanderung oder in Steuerhinterziehung finden würden. Bei den von uns unterstellten – nach Verwandtschaftsgrad abgestuft – Steuersätzen erachten wir aber das Ausmass solcher Verhaltensanpassungen als eher gering, so dass von ihnen keine wesentliche Beschneidung des Steuereinnahmenpotenzials ausgehen sollte.

Das Einnahmenpotenzial der Bundessteuer wird durch die Besteuerungskompetenz der Kantone geschmälert. Tabelle 15 zeigt, dass die Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus den Erbschafts- und Schenkungssteuern 1999 mit 1.515 Mrd. CHF ihren höchsten Stand erreichten. Mit den seither in vielen Kantonen erfolgten Befreiungen der Nachkommen gingen die Einnahmen zurück. Das ausgeschöpfte Einnahmenpotenzial der Kantone und Gemeinden dürfte derzeit noch etwa bei 800 bis 900 Mio. CHF liegen.

Tabelle 15: Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus den Erbschafts- und Schenkungssteuern

Mio. CHF

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ZH	404.6	430.9	314.2	244.9	529.9	209.0	219.9	217.5	211.1	182.0	191.8
BE	86.5	83.3	100.9	85.2	84.1	86.2	66.4	109.0	69.0	112.2	97.1
LU	19.1	37.6	20.4	23.4	16.5	18.2	18.2	21.2	18.1	24.6	24.0
UR	1.1	0.9	1.1	1.0	1.0	0.6	0.8	1.4	0.9	1.8	1.0
SZ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OW	1.2	1.2	1.0	0.7	1.5	2.1	0.9	0.6	0.7	0.9	1.0
NW	1.7	1.2	1.4	4.4	2.3	2.4	1.8	0.8	1.9	2.0	5.7
GL	6.2	4.0	7.4	3.6	1.8	8.5	4.8	1.9	2.8	1.4	2.1
ZG	2.1	5.4	4.4	2.2	2.9	5.8	5.6	3.1	3.4	7.8	6.8
FR	5.7	6.4	6.3	6.5	6.8	7.0	12.6	6.3	4.3	6.8	3.1
SO	16.5	29.3	16.7	14.9	21.0	16.4	21.1	21.8	23.1	21.2	16.4
BS	62.5	56.1	109.5	104.1	71.4	55.9	43.0	19.2	21.8	28.5	25.2
BL	59.1	52.7	61.9	49.5	36.3	41.8	31.7	35.5	46.2	33.4	32.5
SH	5.7	6.9	5.9	3.6	2.8	2.0	6.8	3.6	4.1	4.4	6.9
AR	13.8	7.5	10.4	7.9	5.3	5.3	5.1	6.8	7.9	5.4	6.7
AI	1.0	1.0	1.0	0.5	1.4	1.1	1.3	1.5	1.4	1.3	1.0
SG	57.6	52.1	39.5	29.1	39.1	31.4	36.5	37.7	32.6	39.2	29.9
GR	46.5	40.4	43.3	35.8	37.6	40.7	40.4	38.0	39.3	31.6	33.7
AG	37.6	37.7	38.0	39.3	29.6	25.0	35.6	23.7	25.0	42.7	37.0
TG	18.7	18.1	28.9	19.1	14.9	14.3	11.4	11.2	10.9	12.7	10.5
TI	67.0	75.2	46.1	47.3	42.8	46.0	31.1	27.5	29.5	30.4	33.2
VD	251.1	201.5	153.9	179.3	200.0	124.0	246.5	143.0	158.4	148.4	164.3
VS	8.7	9.0	11.6	13.1	9.7	14.5	9.0	10.9	14.0	13.1	13.5
NE	24.1	25.2	36.9	31.5	21.3	22.1	17.1	14.3	18.7	17.9	22.1
GE	125.1	329.4	148.2	205.2	138.8	152.8	245.3	142.9	92.6	96.3	104.8
JU	4.4	2.9	3.0	3.1	3.2	4.0	3.4	3.4	3.5	2.7	4.6
CH	1'327.6	1'515.8	1'211.8	1'155.2	1'322.1	937.4	1'116.4	902.9	841.2	869.0	874.6

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2007

Mit einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer, in deren Rahmen auch Nachkommen besteuert würden, liesse sich das Steueraufkommen selbst bei moderaten Sätzen und angemessenen Freibeträgen für die Nachkommen mehr als verdoppeln.

12.2.5.2 Verfassungskonformität

Der Bund besitzt keine Kompetenz, eine Erbschafts- und Schenkungssteuer zu erheben. Die Einführung einer solchen Steuer erfordert daher eine Verfassungsänderung.

12.2.5.3 Beurteilung

Die Rolle der Erbschaften und Schenkungen und ihre angemessene steuerliche Behandlung hängen von den Motiven des Erblassers bzw. Schenkers ab. Die Literatur unterscheidet verschiedene Vererbungsmotive.

12.2.5.3.1 Vererbungsmotive

Massgeblich für das Verständnis der Bedeutung der Erbschaften und Schenkungen sind die Motive der Erblasser bzw. Schenker. Tabelle 16 beschreibt eine Anzahl der Vererbungsmotive, die in der Literatur diskutiert werden.

Tabelle 16: Vererbungsmotive

Zugrunde liegendes Vererbungsmotiv	Art des Vermächtnisses	Planhaftigkeit des Vermächtnisses	Beschreibung
Kein Motiv ⁵⁴	Zufälliges Vermächtnis	Ungeplant	Ungeplante oder zufällige Vermächtnisse gehen aus einem traditionellen Lebenszyklusmodell hervor: Die Haushalte sparen während ihrer Erwerbsphase, um damit den Konsum im Ruhestand zu finanzieren. Vermächtnisse entstehen einzig, weil Vermögen infolge von Imperfektionen auf dem Rentenmarkt oder dem Vorsichtssparmotiv in vererbbarer Form gehalten wird. Die Hauptimplikation dieser Vermächtnisform ist, dass selbst von einer Erbschaftssteuer mit einem Satz von 100% keine negativen Anreizwirkungen auf die Höhe des Vermächtnisses ausgehen.
Reiner dynastischer Altruismus ⁵⁵	Altruistisches Vermächtnis	Geplant	Die Eltern lieben ihre Kinder wie sich selbst und schliessen daher den erwarteten lebenszeitlichen Nutzen der Kinder in ihre Nutzenfunktion ein. Auf diesem Wege berücksichtigen sie die Wohlfahrt künftiger Generationen. Wohlhabendere Eltern hinterlassen grössere Vermächtnisse als weniger wohlhabende Eltern. Bei gleichen Vermögen der Eltern erhalten Kinder mit einer höheren Arbeitsproduktivität kleinere Erbschaften als weniger produktive Kinder. Seitens der Eltern besteht auch eine Tendenz, ihren verschiedenen Kindern unterschiedlich grosse Erbschaften zukommen zu lassen, um deren Einkommensunterschiede auszugleichen. Reiner Altruismus führt typischerweise zu Ricardianischer Äquivalenz: Die Eltern kompensieren jegliche intergenerationale Umverteilung der Regierung durch ausgleichende Erbschaften.
Joy-of-Giving-Motiv, d.h. Vermächtnis als letzter Konsum ⁵⁶	Paternalistisches Vermächtnis	Geplant	Die Eltern sind hier nicht durch altruistische Erwägungen motiviert, sondern durch den direkten Nutzen, den sie aus dem Akt des Schenkens ziehen. Dieses Phänomen wird auch als "warm glow giving" bezeichnet. Es kann durch eine innere Verpflichtung, Opfer zugunsten der eigenen Kinder zu erbringen, oder durch den Wunsch, deren Leben zu kontrollieren, erklärt werden. Formal gehen diese Vermächtnisse in der Nutzenfunktion als Konsumausgabe in der letzten Lebensperiode ein. Ceteris paribus sind Ersparnisse Gegenstand von Preis- und Einkommenseffekten, haben jedoch keinen Kompensationseffekt, da sie nicht vorgesehen sind, den Konsum zwischen den Generationen zu glätten. Ein wichtiges Element ist, ob für den Erblasser das Vermächtnis vor oder nach Steuern massgebend ist.
Austausch zwischen Erbe und Erblasser ⁵⁷	Strategisches Vermächtnis	Geplant	In tauschbezogenen Modellen wählen die Kinder ein Niveau der Zuwendung zu ihren Eltern, und die Eltern honorieren sie dafür mit der Aussicht auf ein Erbe. Die Tauschbeziehung kann alle Arten nicht pekuniärer Dienste einbeziehen und kann Teil eines strategischen Spiels zwischen Eltern und Kindern sein. Im Extremfall spielen bei strategischen Vermächtnissen die Eltern die Kinder gegen einander aus und ziehen auf diesem Weg den gesamten Mehrwert des Tausches ab. Strategische oder tauschbezogene Vermächtnisse hängen vom Vermögen und den Bedürfnissen der Erblasser ab. Sie kompensieren nicht für unterschiedliche Konsumniveaus zwischen Eltern und Kindern, und die Erbschaften der einzelnen Kinder müssen nicht gleich gross sein.
Kapitalistischer Geist (Vermögen selbst wirft zu Lebzeiten Nutzen ab)	Alle obigen Vermächtnisarten können auftreten	Ungeplant / Geplant	Hinter dem Vererbungsmotiv „kapitalistischer Geist“ können zwei Sparmotive stehen. Nach dem Unabhängigkeitsmotiv verleiht ein angespartes Vermögen ein Gefühl der Unabhängigkeit und die Macht, bestimmte Dinge tun zu können, ohne dass eine klare Idee oder konkrete Absicht für eine bestimmte Handlung bestehen müssen. Beim unternehmerischen Motiv dient das akkumulierte Vermögen als Manövriermasse, um spekulative oder geschäftliche Projekte abzuwickeln. In der Regel ist es in einem vom Unternehmer kontrollierten Unternehmen gebunden. Das Unabhängigkeitsmotiv führt zu ungeplanten Vermächtnissen, und die Implikationen sind ähnlich wie bei den zufälligen Vermächtnissen. Beim unternehmerischen Motiv kann dies ebenfalls zutreffen, häufig spielen jedoch dynastische Überlegungen eine Rolle, so dass das Vermächtnis geplant ist.

Quelle: CREMER und PESTIEAU (2003) ; CREMER (2008) ; KOPCZUK (2010); BROWNING und LUSARDI (1996)

12.2.5.3.2 Standortziel

Wegzug vermögender Personen: Die (höhere) Besteuerung der Erbschaften und Schenkung kann dazu führen, dass sehr vermögende Personen ins Ausland wegziehen – namentlich, wenn sie Nachkommen haben.

⁵⁴ Vgl. DAVIES (1982), ABEL (1985).

⁵⁵ Zu den klassischen Referenzen gehören die Beiträge von BARRO (1974) sowie BECKER und TOMES (1979, 1986).

⁵⁶ Vgl. BEVAN und STIGLITZ (1979), KOTLIKOFF und SPIVAK (1981), ANDREONI (1990) sowie GLOMM und RAVIKUMAR (1992).

⁵⁷ Vgl. BERNHEIM et al. (1985), CREMER et al. (1993), CREMER und PESTIEAU (1991, 1996, 1998).

12.2.5.3.3 Effizienzziel

Die Effizienzwirkungen einer Erbschafts- und Schenkungssteuer hängt vom zugrunde liegenden Vererbungsmotiv ab.

Nur im stationären Gleichgewicht unter reinem Altruismus ist die optimale Steuer null, ansonsten sollten Erbschaften und Schenkungen besteuert werden. Die höchste Steuerbelastung begründen zufällige Vermächtnisse. Wenn die Haushalte ihre Vermächtnisse nicht planen und das akkumulierte Vermögen dazu dient, den Konsum über den Lebenszyklus zu glätten oder im Sinne des Vorsichtsmotiv Rücklagen zu bilden, hat die Erbschaftssteuer keinerlei Einfluss auf die Ersparnisbildung. Demzufolge sollten zufällige Vermächtnisse sehr hoch (möglicherweise zu 100%) besteuert werden.

Eine ähnliche Folgerung drängt sich auf, wenn die Vermögensübertragung durch "joy of giving" motiviert ist und wenn der Erblasser in seinen Erwägungen nur das Vermächtnis vor Steuern einbezieht. Wenn hingegen der (paternalistische) Erblasser das Vermächtnis nach Steuern betrachtet oder wenn dem Vermächtnis ein Tauschmotiv zugrunde liegt, wird das Bild komplexer. Die optimalen Steuersätze hängen nun von den Elastizitäten gemäss den Regeln von RAMSEY (1927) oder ATKINSON und SANDMO (1980) ab. Grob gesagt gilt, je stärker eine Variable auf ihren Preis reagiert, desto niedriger sollte sie besteuert werden. Vermächtnisse sind nun Gegenstand einer Doppelbesteuerung, nämlich erstens der Besteuerung der Ersparnisbildung (Einkommen- und / oder Vermögensteuer) und zweitens der Vermögensübertragung (Erbschafts- und Schenkungssteuer). Interessanterweise ist die spezifische Steuer auf der Vermögensübertragung nicht zwingend positiv. Unter dem Tauschmotiv resultiert beispielsweise eine negative wohlfahrtsmaximierende Steuer, wenn die Nachfrage nach Zuwendung elastischer als der künftige Konsum ist. Wenn auch die exakte Grösse der optimalen Steuersätze gewissermassen eine empirische Frage darstellt, sollte unter Effizienzaspekten der Steuersatz auf geplanten Vermächtnissen niedriger sein als jener auf zufälligen Vermächtnissen. Dies hat eine interessante Implikation für die Praxis, weil es eine niedrigere Besteuerung auf Schenkungen als auf Erbschaften nahe legt. Der Grund dafür ist, dass Übertragungen zwischen Lebenden nie das zufällige Vererbungsmotiv zugrunde liegt. Ähnlich legt dies auch nahe, dass explizit geplante Übertragungen im Todesfall – wie die Auszahlung aus Todesfallversicherungen – milder besteuert werden sollten als Erbschaften in anderer Form.

Steuern auf Kapital oder Kapitaleinkommen können auch verwendet werden, um die Kapitalakkumulation zu steuern. Diese Frage wird in der Literatur oft vernachlässigt, indem angenommen wird, dass der Regierung andere Instrumente – wie die Staatsverschuldung – zur Verfügung stehen, um das angemessene Niveau der Kapitalakkumulation zu sichern. Ist dies nicht der Fall, wird die Analyse komplizierter, spricht jedoch nicht dafür, Vermögen oder Vermögensübertragungen unbesteuert zu lassen. Interessanterweise erfordert eine ungenügende Kapitalakkumulation in einem Modell mit überlappenden Generationen nicht notwendigerweise eine Reduktion der Besteuerung des Vermögens oder Kapitaleinkommens. Der Grund dafür ist, dass die Ersparnisse nicht nur vom Zinssatz, sondern auch vom Einkommen abhängen.⁵⁸

Wenn schliesslich Vermächtnisse durch reinen Altruismus motiviert sind, impliziert das Ergebnis von CHAMLEY (1986) und JUDD (1985) eine Nullbesteuerung des Faktors Kapital. Dieses Resultat beruht jedoch auf starken Annahmen und gilt nur für das stationäre Gleichgewicht. Während der Übergangsperiode, bis das stationäre Gleichgewicht erreicht ist, sollten Vermögensübertragungen und Kapitaleinkommen besteuert werden.⁵⁹

Die Literatur tendiert dazu, sich jeweils auf ein einziges Vererbungsmotiv zu konzentrieren. In der Realität darf hingegen von einer Koexistenz dieser Motive ausgegangen werden. Die Besteuerung unter gemischten Vererbungsmotiven hat in der Literatur weniger Beachtung gefunden. Jedes der koexistierenden Vererbungsmotive (mit der möglichen Ausnahme von einem)

⁵⁸ Vgl. ATKINSON und SANDMO (1980).

⁵⁹ Siehe z.B. SAEZ (2002).

verlangt nach einer positiven Besteuerung. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die optimale Politik die Steuerfreiheit von Erbschaften und Schenkungen beinhaltet.

Zusätzlich zu diesen optimalsteuertheoretischen Überlegungen lassen sich unter dem Effizienzgesichtspunkt zwei weitere Überlegungen anführen:

Stärkung der Leistungsanreize: Die Erbschafts- und Schenkungssteuer belastet Einkünfte, denen keine eigene Leistung gegenüber steht. Sie stärkt dadurch indirekt die Leistungsanreize.

Effiziente Satzendifferenzierung nach Verwandtschaftsgrad: Mit Gerechtigkeitsüberlegungen lässt sich eine Andersbehandlung der direkten Nachkommen gegenüber andern Erbkategorien kaum rechtfertigen, hingegen sprechen Effizienzgründe für tiefere Sätze bei direkten Nachkommen, da hinter diesen Vermächtnissen eher Vererbungsmotive stehen, bei welchen die Sparanreize vermindert werden.

12.2.5.3.4 Gleichbehandlungsgebot

Nach der Reinvermögenszugangstheorie tragen Erbschaften und Schenkungen gleichermaßen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei. Sie sollten daher an sich zusammen mit dem übrigen Einkommen im Rahmen der Einkommensteuer besteuert werden. Problematisch kann jedoch der zeitliche Anfall der empfangenen Übertragungen sein, wenn diese das Einkommen der Periode erheblich über das normale Periodeneinkommen hinaus vergrössern. Bei direkt progressiven Tarifen nimmt die Belastung derjenigen Einkommensbezieher zu, die unregelmässig fließende Einkommensteile aufweisen. Dies kann dafür sprechen, dass empfangene Übertragungen nicht durch die Einkommensteuer, sondern mittels einer separaten Erbschaft- und Schenkungssteuer belastet werden.

Die im Rahmen der separaten Erbschaft- und Schenkungssteuer typischerweise erfolgende Differenzierung der Besteuerung des Erbanfalls nach dem Verwandtschaftsgrad ist unter dem Gleichbehandlungsgebot hingegen problematisch. Allerdings ist eine solchermaßen differenzierte Erbschaft- und Schenkungssteuer unter dem Rechtsgleichheitsgebot immer noch besser zu beurteilen als ein Steuersystem, in dem Erbschaften und Schenkungen gar nicht besteuert und damit gegenüber anderen Reinvermögenszugängen stark privilegiert werden.

12.2.5.3.5 Auswirkungen auf die Verteilung

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer trägt zum Ausgleich der Startchancen bei, da sie Einkünfte belastet, denen keine eigene Leistung gegenüber steht. Unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist die Steuer deshalb günstig zu beurteilen.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer gilt als die redistributivste aller Steuern und ist daher für eine aktive Umverteilungspolitik besonders geeignet.

12.3 Besondere steuerliche Massnahmen

12.3.1 Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen unter die MWST

12.3.1.1 Massnahme und Einnahmepotenzial

Während die Lebensversicherungen, welche typischerweise eine finanzielle Dienstleistung enthalten, nur unter erheblichem Aufwand sachgerecht in das System der MWST integriert werden können, lassen sich reine Risikoversicherungen und damit auch die Sach- und Vermögensver-

sicherungen ohne weiteres in das System der MWST einfügen. Dabei folgt der Besteuerungsvorschlag der neuseeländischen Methode. Dieser Ansatz lässt sich wie folgt beschreiben.⁶⁰

- 1) Die MWST wird auf den Versicherungsprämien erhoben.
 - a) Wenn der Versicherte MWST-pflichtig ist, kann die auf den Versicherungsprämien bezahlte MWST als Vorsteuer geltend gemacht werden.
 - b) Ist der Versicherte nicht MWST-pflichtig, entfällt der Vorsteuerabzug.
- 2) Hat der Versicherte gegenüber dem Versicherer einen Schadenanspruch, so wird die Schadenszahlung des Versicherers mit einem Aufschlag („gross-up“) versehen. Der Aufschlagssatz entspricht dem MWST-Satz.
 - a) Der Versicherer erleidet dadurch keinen Verlust, weil er den Aufschlag als Vorsteuer in Abzug bringen kann.
 - b) Wenn der Versicherte MWST-pflichtig ist, gilt die Schadenszahlung (ohne Aufschlag) als Entgelt für eine steuerbare Leistung. Der Aufschlag, den er von der Versicherung erhält, wird demzufolge an den Fiskus weitergereicht. Entsprechend werden weder die Steuereinnahmen, noch der MWST-pflichtige Versicherte von der Aufschlagsprozedur beeinträchtigt.
 - c) Wenn der Versicherte nicht MWST-pflichtig ist, bleiben die ausbezahlte Schadenszahlung (und der Aufschlag darauf) vorerst unversteuert. Der Fiskus hält sich jedoch für den Verlust aus dem Vorsteuerabzug des Versicherers schadlos, sobald der Versicherte die Schadenszahlung und den Aufschlag darauf für die Reparatur bzw. Ersatzbeschaffung des beschädigten Gutes verwendet. Wiederum bleibt die Aufschlags-Prozedur ohne Auswirkungen auf den Steuerertrag oder den Versicherten.

Das Prinzip soll nachfolgend anhand eines Beispiels illustriert werden (vgl. Tabelle 17). Angenommen sei, dass es einen MWST-pflichtigen Versicherer mit den vier Kunden A, B, C und D gebe. Bei A und B handelt es sich dabei um MWST-pflichtige Firmenkunden, bei C und D um nicht MWST-pflichtige Privatpersonen. Die Versicherungsprämie beträgt 90 CHF für die Firmen- und 60 CHF für die Privatkunden. Der MWST-Satz liegt für alle Güter und Dienstleistungen einheitlich bei 7.6%.

⁶⁰ Die Darstellung folgt SCHENK und ZEE (2001). Gemäss SCHENK und ZEE (2001, S. 3316) folgen Australien, Singapur und Südafrika dem neuseeländischen Ansatz der Besteuerung von Sachversicherungsleistungen weitgehend.

Tabelle 17: Auswirkungen der Besteuerung der Sach- und Vermögensversicherungen auf verschiedene Versichertentypen, Versicherer, Anbieter der Ersatzbeschaffung und den Fiskus

Annahme: MWST-Satz = 7.6%

	Kunde A	Kunde B	Kunde C	Kunde D	Anbieter Ersatzbeschaffung	Versicherer	Fiskus
Prämie (ohne MWST)	90.00	90.00	60.00	60.00			
Schadensforderung (ohne MWST)	0.00	150.00	0.00	100.00			
MWST-pflichtig	ja	ja	nein	nein	ja	ja	
Prämie (ohne MWST)	-90.00	-90.00	-60.00	-60.00		300.00	
MWST auf Prämie	-6.84	-6.84	-4.56	-4.56			22.80
Vorsteuerabzug auf der Prämie	6.84	6.84					-13.68
Schadensforderung		150.00		100.00		-250.00	
Aufschlag („gross-up“) auf Schadensforderung		11.40		7.60		-19.00	
Steuer auf Schadensforderung		-11.40					11.40
Vorsteuerabzug auf Aufschlag						19.00	-19.00
Ersatzbeschaffung (ohne MWST)		-150.00		-100.00	250.00		
MWST auf der Ersatzbeschaffung		-11.40		-7.60			19.00
Vorsteuerabzug auf der Ersatzbeschaffung		11.40					-11.40
Vorleistung und Investitionen des Anbieters Ersatzbeschaffung (Annahme)					0.00		
Netto-Zahlungseingang	-90.00	-90.00	-64.56	-64.56	250.00	50.00	9.12
Netto-Steuerforderung (-)	0.00	0.00	-4.56	-4.56	0.00	0.00	9.12
Vorleistungen	90.00	90.00			150.00	30.00	
Konsum			60.00	60.00	100.00	20.00	

Quelle: Eigene Darstellung

In einem ersten Schritt bezahlen die Versicherten ihre Versicherungsprämien sowie die MWST darauf. Der Versicherer erhält von seinen vier Versicherten Prämieeinnahmen von insgesamt 300 CHF, während dem Fiskus Steuereinnahmen von 22.80 CHF zufließen. Die MWST-pflichtigen Kunden A und B können die auf der Prämie entrichtete MWST als Vorsteuer in Abzug bringen.

In einem zweiten Schritt bleiben die Versicherten A und C während der Laufzeit des Versicherungsvertrages schadenfrei, während bei den Versicherten B und D je ein Schadenereignis auftritt. Die Schadensforderungen gegenüber dem Versicherer lauten für den Kunden B auf 150 CHF und den Kunden D auf 100 CHF. Der Versicherer zahlt den beiden Kunden diese Beträge in Übereinstimmung mit den jeweiligen Versicherungsverträgen aus. Darüber hinaus erhöht der Versicherer seine Auszahlung aufgrund der steuerrechtlichen Bestimmung um einen Aufschlag („gross-up“) von 7.6%, d.h. der Höhe des MWST-Satzes. Die Auszahlung des Versicherers beträgt infolgedessen nicht 250, sondern 269 CHF. Die zusätzlichen 19 CHF kann er sich jedoch als Vorsteuerabzug vom Fiskus wieder gutschreiben lassen.⁶¹ Für den MWST-pflichtigen Kunden B stellt die Schadensforderung Entgelt für eine steuerbare Leistung dar. Der Aufschlag von 11.40 CHF auf der Schadensforderung dient also vollumfänglich zur Finanzierung der Steuerforderung des Fiskus auf der Schadensforderung. Auf der Schadensforderung des nicht MWST-pflichtigen Kunden D wird demgegenüber keine Steuer fällig.

Die Besteuerung erfolgt hier erst auf der dritten Stufe, der Ersatzbeschaffung. Der Kunde D verwendet die Auszahlung des Versicherers zur Begleichung der Schadensforderung von 100 CHF für die Wiederbeschaffung (oder die Reparatur) des beschädigten Versicherungsgegenstandes. Die MWST, die darauf fällig wird, begleicht er mit dem Aufschlag auf der Zahlungsforderung in Höhe von 7.60 CHF. Für den MWST-pflichtigen Kunden B bleibt die Ersatzbeschaffung, die eine Vorleistung oder eine Investition darstellt, netto ohne steuerlichen Folgen, da er die bezahlte Steuer von 11.40 CHF gegenüber dem Fiskus gleich wieder als Vorsteuer geltend machen kann. Im Beispiel wird unterstellt, dass die Vorleistungen und Investitionen des Anbieters der Ersatzbeschaffungsleistung null betragen. Diese wenig realistische Annahme dient le-

⁶¹ Der Versicherer kann darüber hinaus auch die Vorsteuer auf den übrigen Vorleistungen und Investitionen abziehen. Im vorliegenden Beispiel wird von solchen Vorsteuern abstrahiert.

diglich der Vereinfachung des Beispiels, beschränkt die Allgemeingültigkeit der abgeleiteten Aussagen jedoch in keiner Weise.

Der Netto-Zahlungseingang des Versicherers beläuft sich auf 50 CHF, davon entfallen 30 CHF auf die beiden Firmenkunden, für die diese Zahlung Vorleistungscharakter hat. Die restlichen 20 CHF stammen von den Privatkunden. Sie stellen Konsum dar und sind deshalb Bestandteil der Steuerbasis. Für den Anbieter der Ersatzbeschaffungsleistung beträgt der Netto-Zahlungseingang 250 CHF. Davon weisen 150 CHF Vorleistungs- oder Investitionscharakter auf, während 100 CHF dem Konsum zuzurechnen sind. Insgesamt beträgt der Konsum somit 120 CHF. Eine konsumorientierte MWST müsste deshalb bei einem Steuersatz von 7.6% Steuereinnahmen in Höhe von 9.12 CHF liefern. Wie der Netto-Zahlungseingang des Fiskus belegt, ist dies der Fall. Der Konsumsteuercharakter der neuseeländischen Methode der Besteuerung von Sachversicherungsdienstleistungen lässt sich auch an den Netto-Steuerforderungen der Versicherten ablesen. Bei den Firmenkunden A und B bleibt netto keine Steuerlast hängen; diese liegt vollumfänglich bei den Endkonsumenten C und D. Das Beispiel zeigt auch, dass die Versicherten steuerlich gleich behandelt werden – unabhängig davon, ob bei ihnen ein Schadensereignis eintritt oder nicht.

Allerdings trifft dies nur zu, wenn es sich um eine reine Risikoversicherung handelt. Erbringt ein Versicherer neben dem Risikotransfer auch eine Finanzintermediationsdienstleistung, so ist die oben umschriebene Steuerbasis in Form der Risikointermediationsdienstleistung, also der Kosten des Versicherers im Zusammenhang mit dem Risiko-Pooling und den Gewinnen darauf, zu eng. Einzubeziehen wäre dann auch die Anlageintermediationsdienstleistung aus dem Pooling und Anlegen der Prämien der Versicherten zwischen Prämieingang und dem Zeitpunkt der Schadensauszahlung oder des Rückkaufs der Police. Ihr Wert entspricht der Differenz aus dem Anlageerfolg des Versicherers und den Policeninhabern gutgeschriebenen Anlageerträgen.

Die Einführung des Neuseeland-Modells auf Sach- und Vermögensversicherungen würde, ausgehend von Daten für das Jahr 2005 und zum Teil für 2001 bei einem Normalsatz von 7.6% zu geschätzten Mehreinnahmen in Höhe von 209 Mio. CHF führen. Würden zugleich auch sämtliche Rückversicherungen zum Normalsatz besteuert oder echt befreit, reduzieren sich diese Mehreinnahmen bei einem Normalsatz von 7.6% auf 48 Mio. CHF. Bei einem Normalsatz von 8.0% betragen die entsprechenden Mehreinnahmen 220 Mio. CHF bzw. 51 Mio. CHF und bei einem Einheitssatz von 6.1% 168 Mio. CHF bzw. 39 Mio. CHF. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, weil die statistischen Grundlagen zum Teil unsicher sind. Tabelle 18 zeigt, wie sich die Mehreinnahmen bei einem Normalsatz von 7.6% aus den Komponenten Steuer auf dem Konsum und *taxe occulte* zusammensetzt.

Tabelle 18: Fiskalische Auswirkungen der Besteuerung der Sach- und Vermögensversicherungen

MWST-Satz 7.6%

	Status quo	Besteuerung Sach- und Vermögensversicherungen	Besteuerung Sach- und Vermögensversicherungen sowie Rückversicherungen
Steuerbarer Anteil am Konsum in %	0%	17.08%	17.08%
Steuerbarer Anteil am Bruttoproduktionswert in %	0%	20.40%	37.96%
Vorsteuerkürzung in %	100.00%	79.60%	62.04%
Steuer auf dem Konsum von Versicherungsdienstleistungen in Mio. CHF	0	171	171
Nicht abziehbare Vorsteuer bei den Käufern von Versicherungsdienstleistungen (taxe occulte) in Mio. CHF	0	22	22
Nicht abziehbare Vorsteuer bei den Verkäufern von Versicherungsdienstleistungen (taxe occulte) in Mio. CHF	721	737	576
- davon nicht abziehbare Vorsteuer auf Versicherungsdienstleistungen in Mio. CHF	0	161	0
- davon nicht abziehbare Vorsteuer auf übrigen Gütern in Mio. CHF	721	576	576
Steuereinnahmen total in Mio. CHF	721	930	769
Differenz Steuereinnahmen zu Status quo in Mio. CHF		209	48

Quelle: Eigene Berechnungen

12.3.1.2 Verfassungskonformität

Die Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen unter die MWST ist ohne Anpassung der Bundesverfassung möglich.

12.3.1.3 Beurteilung

12.3.1.3.1 Standortziel

Die Besteuerung der Sach- und Vermögensversicherungen erlaubt den betroffenen Versicherungsgesellschaften die mit diesen Geschäften verbundenen Vorsteuern in Abzug zu bringen. Dadurch reduziert sich deren *taxe occulte*, die Produktionskosten der Versicherungsgesellschaften sinken, und diese werden wettbewerbsfähiger. Davon profitieren Kunden, die selber MWST-pflichtig sind und daher den Vorsteuerabzug geltend machen können sowie ausländische Kunden, bei denen die Leistungen als Dienstleistungsexporte echt steuerbefreit sind.

Höher belastet werden demgegenüber inländische Kunden, welche die MWST nicht abziehen können. Dazu gehören die Privatkunden sowie Unternehmenskunden und die öffentliche Hand, deren Leistungen nicht oder nur teilweise steuerbar sind, so dass sie ihre bezahlten Vorsteuern ganz oder teilweise nicht abziehen können.

Am stärksten ins Gewicht dürfte dieser Effekt im Rückversicherungsgeschäft fallen, wenn auch die Rückversicherungen zum Normalsatz besteuert oder besser echt steuerbefreit werden. Letzteres ist wegen der geringeren Liquiditätserfordernissen in jedem Fall vorteilhafter.

12.3.1.3.2 Effizienzziel

Tiefere Produktionskosten: Die Besteuerung der Sach- und Vermögensversicherungen sowie gegebenenfalls der Rückversicherungen ermöglicht den betroffenen Versicherungsgesellschaften, den Vorsteuerabzug ganz oder zumindest teilweise vorzunehmen. Dadurch reduziert sich die *taxe occulte*, und die Produktionskosten der Versicherungsgesellschaften sinken.

Abbau der Verzerrungen, welche durch die unechte Befreiung verursacht werden: Die in Abschnitt 12.2.1.3.2 im Zusammenhang mit der allgemeinen MWST diskutierten Verzerrungen, welche mit der unechten Befreiung einhergehen, werden durch die Besteuerung der Versicherungsleistungen tendenziell abgebaut.

Administrative Einfachheit: Die Neuregelung ist bei der Einführung mit Anpassungsaufwand verbunden. Die Versicherungsgesellschaften sind zwar typischerweise wegen Aktivitäten ausserhalb des Kerngeschäftes MWST-pflichtig, doch nimmt mit der Unterstellung eines Teils der Versicherungsdienstleistungen unter die MWST der administrative Aufwand sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die ESTV zu.

12.3.1.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Die Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherung unter die MWST stellt eine konsequente Strategie zur integralen Abschaffung der Versicherungsabgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen dar. Es ergeben sich dabei keinerlei Probleme in Bezug auf das Gleichbehandlungsgebot. Dies gilt auch für die Normal- oder Nullbesteuerung der Rückversicherungen. Da dieses Geschäftsfeld ausschliesslich B2B-Aktivitäten betrifft, ist die Normal- oder Nullbesteuerung im Sinne eines Abbaus der Überbesteuerung infolge der *taxe occulte* folgerichtig.

12.3.1.3.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Die Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherung unter die MWST dürfte sich auf die Einkommens- und Vermögensverteilung weitgehend neutral auswirken.

12.3.2 Unterstellung bisher ausgenommener Finanzdienstleistungskommissionen unter die MWST

12.3.2.1 Massnahme und Einnahmepotenzial

Nach Art. 21 Abs. 2 Ziff. 19 Bst. a, c und e MWSTG sind folgende Finanzdienstleistungen, die teilweise gegen Kommissionen erbracht werden, von der Steuer ausgenommen und damit unecht befreit:

- a. *die Gewährung und die Vermittlung von Krediten und die Verwaltung von Krediten durch die Kreditgeber und Kreditgeberinnen;*
- c. *die Umsätze, einschliesslich Vermittlung, im Einlagengeschäft und Kontokorrentverkehr, im Zahlungs- und Überweisungsverkehr, im Geschäft mit Geldforderungen, Checks und anderen Handelspapieren;*
- e. *die Umsätze (Kassa- und Termingeschäfte), einschliesslich Vermittlung, von Wertpapieren, Wertrechten und Derivaten sowie von Anteilen an Gesellschaften und anderen Vereinigungen;*

Gemäss Vorgaben der Eidg. Finanzmarktaufsicht⁶² sind die Erfolge aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft unter den Positionen 1.2.1, 1.2.2 und 1.2.3 der Erfolgsrechnung auszuweisen. Bei den mit diesen Erträgen abgegoltenen Leistungen handelt es sich sowohl um steuerbare als auch um von der MWST ausgenommene Leistungen:

- Position 1.2.1 Kommissionsertrag Kreditgeschäft
 - Bereitstellungs-, Kautions-, Akkreditivbestätigungskommissionen;
 - Beratungskommissionen.
- Position 1.2.2 Kommissionsertrag Wertschriften und Anlagegeschäft
 - Depotgebühren;
 - Ertrag aus dem Wertschriftenemissionsgeschäft, sowohl aus kommissionsweisen Übernahmen als auch aus Festübernahmen, soweit es eine Bank nicht vorzieht, den Primärhandelserfolg unter "Erfolg aus dem Handelsgeschäft" auszuweisen;
 - Couponerträge;

⁶² Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA, Rundschreiben 2008/2 Rechnungslegung Banken, Richtlinien zu den Rechnungslegungsvorschriften der Art. 23 bis 27 BankV vom 20. November 2008, Rz 110-113

- Kommissionen aus dem Vermögensverwaltungsgeschäft;
 - Kommissionen aus dem Treuhandgeschäft;
 - Beratungskommissionen Anlagegeschäft;
 - Kommissionen aus Erbschafts-, Gesellschaftsgründungs- und Steuerberatungen.
- Position 1.2.3 Kommissionsertrag übriges Dienstleistungsgeschäft
 - Schrankfachmieten;
 - Kommissionen Zahlungsverkehr;
 - Ertrag aus dem Wechselinkasso;
 - Dokumentarinkassokommissionen.

Tabelle 19 gibt einen Überblick über die Bedeutung des Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft der Banken, Tabelle 20 zeigt die Wertschriftenbestände in den Kundendepots der Banken und Tabelle 21 die Treuhandverpflichtungen der Banken.

Tabelle 19: Kommissionserträge der Banken

Mio. CHF

Durchschnitt 2005-2009	Wertschriften und Anlagegeschäft	Kreditgeschäft	Übriges Dienstleistungsgeschäft	Total Kommissionsertrag
Kantonalbanken	1'578	155	335	2'067
Grossbanken	15'720	958	1'421	18'099
Börsenbanken	4'279	25	204	4'508
Ausländisch beherrschte Banken	6'109	505	499	7'112
Privatbankiers	2'216	6	150	2'373
Übrige Banken	989	121	508	1'618
Total aller Banken	30'891	1'770	3'116	35'777

Quelle: SNB

Tabelle 20: Wertschriftenbestände in Kundendepots der Banken

Mrd. CHF

Durchschnitt 2005-2009	Inländische Depotinhaber		Ausländische Depotinhaber		Total Mrd. CHF
	Mrd. CHF	in %	Mrd. CHF	in %	
Obligationen	646	51.0%	619	49.0%	1'265
Aktien	652	38.9%	1'024	61.1%	1'676
Anteile an Kollektivanlagen	589	43.5%	766	56.5%	1'355
Übrige	104	27.9%	270	72.2%	374
Total	1'991	42.6%	2'679	57.4%	4'670

Quelle: SNB

Tabelle 21: Treuhandgeschäfte der Banken (Inland – Ausland)

Mio. CHF

Durchschnitt 2005-2009	Inland		Ausland		Total Mio. CHF
	Mio. CHF	in %	Mio. CHF	in %	
Treuhandverpflichtungen 2005	60'364	16.0%	316'114	84.0%	376'478
Treuhandverpflichtungen 2006	73'556	16.9%	360'465	83.1%	434'021
Treuhandverpflichtungen 2007	81'428	16.9%	401'517	83.1%	482'945
Treuhandverpflichtungen 2008	67'259	17.6%	315'170	82.4%	382'429
Treuhandverpflichtungen 2009	45'476	18.3%	202'725	81.7%	248'201
Durchschnitt 2005-2009	65'617	17.1%	319'198	82.9%	384'815

Quelle: SNB

Eine Unterstellung der Kommissions- und Dienstleistungsgeschäfte würde hinsichtlich der Bemessungsgrundlage grundsätzlich nicht allzu grosse Schwierigkeiten mit sich bringen, sofern danach alle unter den Positionen 1.2.1 bis 1.2.3 zu verbuchenden Erträge zu versteuern sind. Allerdings dürften sich in der Praxis erhebliche Unsicherheiten, Abgrenzungs- und Ausweichprobleme stellen. Dabei ist insbesondere Folgendes zu berücksichtigen:

- Die von Banken verrechneten Kommissionen, Gebühren und Spesen sind äusserst vielfältig und zudem häufigen Änderungen unterworfen.

- Die Höhe des Anlagevermögens hat Auswirkungen auf die Art und Höhe der Gebühren. Die Gebühren werden nur teilweise direkt und voll belastet. Teilweise werden die anfallenden Kosten über andere Erträge der Bank gedeckt, wie beispielsweise durch Bewirtschaftungserträge des Girokontos.
- Für gewisse Leistungen erheben gewisse Institute aufgrund ihres Geschäftsmodells gar keine spezifischen Gebühren. Dies kann beispielsweise beim Internetbanking oder bezüglich der Kontoführung der Fall sein. Der Aufwand für die Erbringung dieser Leistungen wird über andere Erträge der Bank gedeckt.
- Häufig bieten Banken für gewisse Kundensegmente, Kunden oder für gewisse Geschäfte Leistungspakete zu einem Pauschalpreis (all-in-fee) an. Mit dem Pauschalbetrag werden vielfach steuerbare und von der MWST ausgenommene Leistungen abgegolten, womit sich die Frage der Aufteilung stellt.
- In der Praxis bietet sich oft die Gelegenheit, ein spezifisches Geschäft entweder in Form eines Margengeschäftes oder in Form eines Kommissionsgeschäftes auszugestalten und zu verrechnen. Solange das Margengeschäft von der MWST ausgenommen ist, kann demzufolge der Steuer ausgewichen werden. Es greift dann aber die implizite Besteuerung durch die unechte Befreiung.

Bei einer Unterstellung aller Kommissionserträge der Banken werden ausgehend von Daten für das Jahr 2005 bei einem Normalsatz von 7.6% Mehreinnahmen von 81 Mio. CHF veranschlagt. Bei einem Normalsatz von 8.0% betragen die entsprechenden Mehreinnahmen 85 Mio. CHF und bei einem Einheitssatz von 6.1% 65 Mio. CHF. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, weil die statistischen Grundlagen zum Teil unsicher sind und weil die Kommissionen Jahr zu Jahr stark schwanken. Ausserdem unterliegt der Schätzung die Annahme, dass keine Ausweitung auf das Margengeschäft und keine Auslagerung von Geschäftstätigkeiten ins Ausland erfolgen. Tabelle 22 zeigt, wie sich die Mehreinnahmen aus den Komponenten Steuer auf dem Konsum und *taxe occulte* zusammensetzt.

Tabelle 22: Fiskalische Auswirkungen der vollständigen Besteuerung des Kommissionsgeschäftes

	Status quo	Vollständige Besteuerung des Kommissionsgeschäftes
Steuerbarer Anteil Kommissionsgeschäft in %	30%	100%
Steuerbarer Anteil Margengeschäft in %	0%	0%
Vorsteuerkürzung in %	82.16%	40.55%
Steuer auf dem Konsum von Finanzdienstleistungen in Mio. CHF	56	197
Nicht abziehbare Vorsteuer bei den Käufern von Finanzdienstleistungen (<i>taxe occulte</i>) in Mio. CHF	67	220
Nicht abziehbare Vorsteuer bei den Verkäufern von Finanzdienstleistungen (<i>taxe occulte</i>) in Mio. CHF	887	674
- davon nicht abziehbare Vorsteuer auf Finanzdienstleistungen in Mio. CHF	222	352
- davon nicht abziehbare Vorsteuer auf übrigen Gütern in Mio. CHF	665	322
Steuereinnahmen total in Mio. CHF	1'010	1'091
Differenz Steuereinnahmen zu Status quo in Mio. CHF		81

Quelle: Eigene Berechnungen

12.3.2.2 Verfassungskonformität

Die vollständige Besteuerung des Kommissionsgeschäftes ist ohne Anpassung der Bundesverfassung möglich.

12.3.2.3 Beurteilung

12.3.2.3.1 Standortziel

Die Ausweitung der Besteuerung der Bankkommissionen geht mit einer geringeren Kürzung des Vorsteuerabzugs der Banken einher. Dadurch reduziert sich deren *taxe occulte* und die Produktionskosten der Banken, wodurch sie wettbewerbsfähiger werden. Von der Unterstellung der durch Kommissionen abgegoltenen Bankdienstleistungen unter die MWST profitieren einerseits inländische Kunden, die selber MWST-pflichtig sind und daher den Vorsteuerabzug geltend machen können, und andererseits alle ausländischen Kunden, weil die Leistungen als Dienstleistungsexporte echt steuerbefreit sind. Für diese Kunden gewinnt der Schweizer Finanzplatz an Attraktivität.

Höher belastet werden demgegenüber inländische Kunden, welche die MWST nicht abziehen können. Dazu gehören die Privatkunden sowie Unternehmenskunden und die öffentliche Hand, deren Leistungen nicht oder nur teilweise steuerbar sind, so dass sie ihre bezahlten Vorsteuern ganz oder teilweise nicht abziehen können. Für diese Kunden nimmt die Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes ab.

Zumindest beim heutigen Normalsteuersatz sind die Effekte jedoch zu gering, um grössere Zu- oder Abflüsse von Geschäftsvolumen auszulösen.

12.3.2.3.2 Effizienzziel

Tiefere Produktionskosten: Die Ausweitung der Besteuerung der Bankkommissionen geht mit einer geringeren Kürzung des Vorsteuerabzugs der Banken einher. Dadurch reduziert sich die *taxe occulte*, und die Produktionskosten der Banken sinken.

Abbau der Verzerrungen, welche durch die unechte Befreiung verursacht werden: Die in Abschnitt 12.2.1.3.2 im Zusammenhang mit der allgemeinen MWST diskutierten Verzerrungen, welche mit der unechten Befreiung einhergehen, werden durch die Besteuerung aller Kommissionen tendenziell abgebaut.

Administrative Einfachheit: Die Neuregelung ist bei der Einführung mit Anpassungsaufwand verbunden. Die Regel, wonach explizite Entgelte steuerbar und implizite Margen unecht befreit sind, ist tendenziell einfacher als die heutige Lösung. Bei Leistungen, die von ihrer Natur her, sowohl durch eine Marge als auch durch eine Kommission abgegolten werden können, besteht ein Anreiz zur Steuerplanung: Bei Kunden mit Vorsteuerabzug werden explizite Entgelte und bei den anderen Kunden implizite Entgelte vereinbart.

12.3.2.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Mit der vollständigen Besteuerung der expliziten Entgelte werden Finanzdienstleistungen im gleichen Umfang wie alle anderen Güter, die dem Normalsatz unterliegen, besteuert. Demgegenüber verbleibt bei den impliziten Entgelten eine Unterbesteuerung in der Konsum- und eine Überbesteuerung in der Produktionsphäre.

Die Unterstellung der Courtagen unter die MWST kann nach dem Wegfall der Umsatzabgabe eine drohende Unterbesteuerung im Bereich des Wertschriftenhandels auffangen.

Ausländische Kunden sind im Vergleich zu den inländischen Kunden insofern begünstigt, weil sie echt steuerbefreit werden, wobei im Unterschied etwa zu den Warenexporten, Privatkunden kaum je die ausländische MWST entrichten dürften.

12.3.2.3.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Da besser situierte Personen überdurchschnittlich Wertschriftenhandel betreiben, führt die Ausweitung der Besteuerung der Kommissionen tendenziell zu einer gleichmässigeren Einkommens- und Vermögensverteilung. Da die Steuerbelastung jedoch geringer ist als jene durch

die geltende Umsatzabgabe, vermag die Ausweitung der MWST auf alle Kommissionen den gegenläufigen Effekt durch die Abschaffung der Umsatzabgabe nicht zu kompensieren.

12.3.3 Besteuerung der Erträge aus Lebensversicherungen im Rahmen der Einkommensteuer

Die Ausführungen in Abschnitt 9.3 haben gezeigt, dass rückkaufsfähige Kapitalversicherungen bei der Einkommensteuer stark privilegiert sind. Diese einseitige Begünstigung einer bestimmten Form des Versicherungssparens unter Vernachlässigung anderer Sparformen der Säule 3b ist unter dem Gleichbehandlungsgebot problematisch.⁶³ Umgekehrt werden Rentenversicherungen in bestimmten Konstellationen überbesteuert. Von daher stellt sich die Frage, wie eine im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie korrekte steuerliche Erfassung der Prämieinzahlungen und der Leistungsauszahlungen der Lebensversicherungen aussehen würde.⁶⁴

Bei einer gemischten Lebensversicherung, die eine Kombination einer Risikoversicherung mit einer Vermögensanlage darstellt, dient die einbezahlte Versicherungsprämie dreierlei Zwecken:

- mit dem Kostenteil deckt die Versicherung ihre Abschluss-, Verwaltungs- und Inkassokosten;
- mit dem Risikoteil wird das Todesfallrisiko und gegebenenfalls das Invaliditätsrisiko abgedeckt (Risikoversicherungskomponente);
- der Rest der Prämie, der Sparteil, bildet zusammen mit Zins- und Zinseszins auf dem Sparkapital sowie der Überschussbeteiligung das Kapital für den Überlebensfall (kapitalbildende Versicherungskomponente).

Sowohl im Todesfall als auch im Erlebensfall wird eine Leistung der Versicherung in Kapital- oder in Rentenform ausbezahlt. Beide Auszahlungen stellen einen Reinvermögenszugang dar. Im Todesfall tritt die Risikoversicherungskomponente zu Tage. Die Auszahlung dient dem Ersatz eines entgangenen Gewinns (*lucrum cessans*).⁶⁵ Dieser besteht typischerweise aus dem Erwerbseinkommen, das der Verstorbene für sich und seine Hinterbliebenen oder zugunsten eines Gläubigers erzielt hätte, wenn er weiterhin seinem Erwerb hätte nachgehen können. Auf diesem Erwerbseinkommen hätte er weiterhin die Einkommensteuer und die Sozialabgaben entrichtet. Das Todesfallkapital dient nun als Ersatz für dieses entgangene (und um die Besteuerung gekürzte) Erwerbseinkommen. Von daher ist es folgerichtig, wenn der Reinvermögenszugang, das Todesfallkapital oder die daraus entspringende Rente, im gleichen Umfang der Besteuerung unterliegt, wie dies dem Reinvermögenszugang Erwerbseinkommen widerfahren wäre. Damit unterscheidet sich die Risikoversicherung für einen entgangenen Gewinn von der Risikoversicherung, bei der die Versicherungsleistung – wie bei einer Haftpflichtversicherung – dem Ausgleich eines eingetretenen oder künftigen Vermögensschaden (*damnum emergens*) dient. Der Vermögensverlust wird durch eine Ersatzbeschaffung kompensiert. Beim Ausgleich eines Vermögensschadens liegt kein Reinvermögenszugang vor, und die Versicherungsleistung ist einkommensteuerlich unbeachtlich.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Prämie für die Risikoversicherung, die potenziell einen steuerbaren Reinvermögenszugang zur Folge hat, bei der Einkommensteuer abzugsfähig sein soll:

- (1) Ist der Risikoteil und der zugehörige Kostenteil der Prämie im Zeitpunkt ihrer Entrichtung generell abzugsfähig, werden die Versicherungsnehmer unabhängig davon, ob das Risiko eintritt oder nicht entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit besteuert. Da die Versicherungsgesellschaften regelmässig mehr Prämien vereinnahmen, als sie an Leistungen ausbezahlen, nimmt der Fiskus weniger Steuern ein, als wenn der Reinvermögenszugang

⁶³ Nach Ansicht der EXPERTENKOMMISSION STEUERLÜCKEN (1998, S. 117f.) verstösst diese Differenzierung offensichtlich gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 4 aBV (Art. 8 BV). Auch für das Bundesgericht sind die Gründe für die einseitige Privilegierung der kapitalbildenden Versicherungen „nicht leicht ersichtlich“ (BGE 107 Ib 320).

⁶⁴ Wenn die Lebensversicherungen einkommensteuerlich korrekt behandelt werden, so dass sie weder unter- noch überbesteuert werden, besteht auch kein Grund mehr, an der Abgabe auf Lebensversicherungen festzuhalten (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 9.4.3).

⁶⁵ Vgl. z.B. LOCHER (2001, Art. 16 N15).

unbesteuert bliebe und zugleich die bezahlten Prämienteile nicht abgezogen werden könnten.⁶⁶

- (2) Alternativ könnte daher auch auf die Besteuerung des Reinvermögenszugangs verzichtet werden und gleichzeitig die Prämienteile nicht zum Abzug zugelassen werden. Die Ausgaben für die Versicherungsprämien würden dann als unbeachtliche Lebenshaltungskosten gelten; zugleich wäre die Versicherungsleistung steuerfrei, obwohl sie einen Reinvermögenszugang darstellt.
- (3) Einen Mittelweg stellt eine Lösung dar, die sich an der Besteuerung der Lottogewinne orientiert. Beim Lotto sind Gewinne als Reinvermögenszugänge steuerbar. Liegt ein solcher Gewinn vor, können die Einsätze steuerlich abgesetzt werden. Fehlt hingegen ein Gewinn, können auch die Einsätze nicht abgezogen werden. Der Fiskus schneidet bei dieser Lösung leicht schlechter ab als bei Variante (2), aber deutlich besser als bei Variante (1).

Der andere Reinvermögenszugang aus Versicherungsverträgen resultiert aus der kapitalbildenden Versicherungskomponente. Das im Erlebensfall ausbezahlte Kapital – oder die Rente daraus – besteht einerseits aus dem ursprünglich einbezahlten Sparteil der Prämien und andererseits aus der Verzinsung dieses Sparteils sowie den Überschussbeteiligungen. Brutto bestimmt sich der Reinvermögenszugang dann aus der Verzinsung des Sparteils der Prämien und der Überschussbeteiligung abzüglich des Sparteils der bezahlten Prämien. Werden davon auch noch die anteiligen Kosten abgezogen, resultiert der Nettoreinvermögenszugang. Dieses Nettokonzept ist gegenüber der steuerpflichtigen Person etwas generöser als bei den üblicherweise zum Abzug zugelassenen Vermögensverwaltungskosten, da es auch Kosten für die Vermögensumschichtung beinhaltet. Im Vergleich zur jährlichen Besteuerung des Kapitalertrags profitiert der Versicherungssparer überdies von einem Steueraufschub, da die Besteuerung erst bei Auszahlung der Versicherungsleistung und nicht schon während der Ansparphase greift. Dies erscheint insofern vertretbar, als dass die Überschussbeteiligung auch Kapitalgewinne umfassen kann, die bei anderen Anlageformen steuerfrei sind.

Wendet man den Blick von dieser analytischen Aufgliederung der Prämienbestandteile und der Reinvermögenszugänge zu einer praktikablen Lösung, die möglichst für alle Lebensversicherungsprodukte anwendbar sein soll, so gelangt man zu folgendem Vorschlag:

- *Auszahlungen in Kapitalform:* Besteuerung der Differenz zwischen Auszahlungsbetrag und den geleisteten Prämien zusammen mit dem übrigen Einkommen zum Rentensatz (Satz, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen Leistung eine entsprechende jährliche Leistung ausgerichtet würde).
- *Auszahlung in Rentenform:* Besteuerung der Differenz zwischen ausbezahlter Rente und dem dieser Rentenzahlung zugeteilten Anteil der geleisteten Prämie (bei jährlicher Rente über (voraussichtlich) 10 Jahre ein Zehntel der geleisteten Prämien) zusammen mit dem übrigen Einkommen.

In Tabelle 23 und Tabelle 24 ist dieser Reformvorschlag dem Status quo gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, dass die einheitliche Besteuerung im Reformvorschlag gegenüber dem Status quo Mehreinnahmen bringen sollte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vorgeschlagene Lösung die Streichung der Abgabe auf Lebensversicherungen impliziert.

⁶⁶ Dies gilt in jedem Fall bei proportionalem Steuertarif. Bei progressivem Tarif gilt dies aufgrund der Stochastik der Todesfälle nur für den Erwartungswert, wenn zugleich unterstellt wird, dass sich die Leistungsfähigkeit von todesfallbetroffenen Haushalten nicht verändert.

Tabelle 23: Besteuerung der Kapitalversicherungen im Status quo und im Reformvorschlag

	Auszahlung von rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen finanziert durch periodische Prämien	Auszahlungen von rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen finanziert durch Einmalprämie „der Vorsorge dienend“	Auszahlungen von rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen finanziert durch Einmalprämie „nicht der Vorsorge dienend“	Auszahlungen von nicht rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen
Status quo	Steuerfreiheit im Erlebens-, Todes- und Invaliditätsfall sowie bei Rückkauf (Art. 24 Bst. b DBG).	Im Erlebens-, Todes- und Invaliditätsfall sowie bei Rückkauf steuerfrei (Art. 24 Bst. b DBG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG).	Im Erlebensfall und bei Rückkauf Besteuerung der Differenz zwischen dem Zahlungsbetrag und der geleisteten Prämie zusammen mit dem übrigen Einkommen (Art. 20 Abs. 1). Steuerfreiheit im Todesfall.	Besteuerung der Kapitalleistungen gesondert vom übrigen Einkommen (Art. 38 DBG); volle Jahressteuer zu einem Fünftel der Tarife (Art. 214 DBG).
Reformvorschlag	Besteuerung der Differenz zwischen Zahlungsbetrag und den geleisteten Prämien zusammen mit dem übrigen Einkommen zum Rentensatz (Satz, der sich ergäbe, wenn anstelle der einmaligen Leistung eine entsprechende jährliche Leistung ausgerichtet würde).			
Auswirkungen des Reformvorschlags auf die Steuereinnahmen	Mehreinnahmen.	Mehreinnahmen.	Im Erlebensfall Mindereinnahmen; Im Todesfall Mehreinnahmen.	Mehreinnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 24: Besteuerung der Rentenversicherungen im Status quo und im Reformvorschlag

	Leibrenten (Auszahlung)	Leibrenten (Rückkauf)	Leibrenten (Rückgewähr im Todesfall)
Status quo	Besteuerung mit dem übrigen Einkommen zu 40% (Art. 22 Abs. 3 DBG).	Besteuerung zu 40% gesondert vom übrigen Einkommen zum Vorsorgetarif (Art. 38 DBG) zu einem Fünftel der Tarife gemäss Art. 214 DBG, sofern die Leistungen aus der Rentenversicherung bereits fliessen oder das Versicherungsverhältnis im Sinne von Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG der Vorsorge dient. Ansonsten wird die Differenz zwischen der Auszahlung und der geleisteten Prämien nach Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG in Verbindung mit Art. 16 DBG zusammen mit dem übrigen Einkommen besteuert.	Besteuerung zu 40% gesondert vom übrigen Einkommen zum Vorsorgetarif (Art. 38 DBG) zu einem Fünftel der Tarife gemäss Art. 214 DBG.
Reformvorschlag	Besteuerung der Differenz zwischen ausbezahlter Rente und dem dieser Rentenzahlung zugewiesenen Anteil der geleisteten Prämie zusammen mit dem übrigen Einkommen.		
Auswirkungen des Reformvorschlags auf die Steuereinnahmen	Theoretisch offen, vermutlich Mindereinnahmen.	Theoretisch offen.	Theoretisch offen.

Quelle: Eigene Darstellung

Die geänderte Behandlung der Lebensversicherung im Rahmen der Einkommensteuer führt bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen wegen der zeitlichen Verzögerung des Zahlungseingangs nicht schon im Umstellungsjahr t , sondern erst im Folgejahr zu Mehreinnahmen. In den Jahren $t+1$ und $t+2$ fliessen dem Bund Mehreinnahmen von etwa 80% bzw. 92% der Steuererhöhung zu; ab dem Jahr $t+3$ wird die Steuererhöhung praktisch vollumfänglich wirksam.

12.3.3.1 Verfassungskonformität

Die Neuregelung der Besteuerung der Leistungen aus Lebensversicherungen gemäss Reformvorschlag ist ohne Anpassung der Bundesverfassung möglich.

12.3.3.2 Beurteilung

12.3.3.2.1 Standortziel

Von der im Reformvorschlag vorgesehenen Neuregelung der Besteuerung der Leistungen aus Lebensversicherungen gehen keine Auswirkungen auf das Standortziel aus.

12.3.3.2.2 Effizienzziel

Auswirkungen auf die Leistungsanreize: Die höhere Besteuerung des Lebensversicherungssparens wirkt sich auf die Leistungsanreize, d.h. das Sparen und Investieren, negativ aus.

Abbau der Verzerrungen zwischen verschiedenen Anlageformen: Die einheitlichere Besteuerung der verschiedenen Lebensversicherungsprodukte und der Lebensversicherungen im Vergleich zu anderen Anlageformen vermindert die Verzerrungen zwischen den Anlageinstrumenten und wirkt sich positiv auf das Effizienzziel aus.

Administrative Einfachheit: Die Neuregelung ist bei der Einführung mit Anpassungsaufwand verbunden. Längerfristig führt die transparente und gleichmässige Besteuerung zu weniger Aufwand für die Steuerplanung und wirkt sich positiv auf das Einfachheitsziel aus.

12.3.3.2.3 Gleichbehandlungsgebot

Die einheitlichere Besteuerung und der Abbau der Steuerbegünstigung für rückkaufsfähige Kapitalversicherungen verbessert die Gleichmässigkeit der Besteuerung.

12.3.3.2.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Da besser situierte Personen überdurchschnittlich rückkaufsfähige Lebensversicherungen nachfragen, führt die Aufhebung der privilegierten Besteuerung der rückkaufsfähigen Kapitalversicherung im Zuge des Reformvorschlags tendenziell zu einer gleichmässigeren Einkommens- und Vermögensverteilung.

12.3.4 Besteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen im Rahmen der Einkommensteuer

12.3.4.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten und Einnahmepotenzial

Das Einnahmepotenzial aus der Besteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen hängt entscheidend von der Ausgestaltung einer solchen Steuer ab. Können Kapitalverluste mit dem übrigen Einkommen oder mit den Kapitalerträgen verrechnet werden, lädt dies zur strategischen Realisierung von Verlusten ein, so dass Vermögensanlagen im Verlust realisiert werden, während Anlagen im Gewinn nicht realisiert werden. Dieses Problem wird vermieden, wenn Kapitalverluste nur mit laufenden Kapitalgewinnen verrechnet oder zur Verrechnung mit künftigen Kapitalgewinnen vorgetragen werden können.

Eine weitere Frage ist, ob im Todesfall nicht realisierte Kapitalgewinne (und -verluste) besteuert werden oder unsteuerter (vorbehaltlich Erbschaftssteuer) weitergegeben werden, wobei die

Erben die Vermögenswerte zum Verkehrswert übernehmen, so dass die latente Steuer auf dem Kapitalgewinn untergeht.⁶⁷

Für das Steueraufkommen spielt überdies eine Rolle, wie stark die Besteuerung der Kapitalgewinne die Geschwindigkeit der Vermögensumschichtung herabsetzt.

Angesichts dieser Unsicherheiten wird im jetzigen Zeitpunkt von einer Schätzung des Einnahmepotenzials der Besteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen abgesehen.

12.3.4.2 Verfassungskonformität

Die Steuerfreiheit der Kapitalgewinne im Privatvermögen ist nur im DBG und im StHG, nicht jedoch in der Bundesverfassung verankert. Von daher wäre eine Besteuerung dieser Kapitalgewinne ohne Änderung der Bundesverfassung möglich.

12.3.4.3 Beurteilung

12.3.4.3.1 Standortziel

Da die Besteuerung der Kapitalgewinne dem Wohnsitzprinzip folgt, bleibt sie grundsätzlich ohne Auswirkungen auf das Standortziel. Es gelten jedoch sinngemäss die gleichen Einschränkungen wie bei der Vermögensteuer.

Steuerhinterziehung: Nach dem Wohnsitzprinzip erhobene Steuern auf Vermögenseinkommen und Vermögen sind anfällig auf Steuerhinterziehung, da der inländische Fiskus an sich keine direkten Instrumente hat, solche Steuern auf ausländische Quellen durchzusetzen. Da das Ausmass der Steuerhinterziehung u.a. auch von der Belastungshöhe abhängt, dürfte bei Einführung einer Kapitalgewinnbesteuerung im Privatvermögen auch die Steuerhinterziehung zunehmen.

Abwanderung mobiler Steuerpflichtiger: Natürliche Personen mit hohem Vermögen, die international mobil sind, könnten aufgrund der Kapitalgewinnsteuerbelastung allenfalls ihren Wohnsitz ins Ausland bzw. vom Ausland nicht in die Schweiz verlegen.

12.3.4.3.2 Effizienzziel

Auswirkungen auf die Leistungsanreize: Die Kapitalgewinnsteuer wirkt sich auf die Leistungsanreize, d.h. das Sparen und Investieren, negativ aus. Tritt die Kapitalgewinnbesteuerung zur bestehenden Kapitalertrag- und Vermögensteuer hinzu, resultiert eine – auch im internationalen Vergleich – sehr hohe Steuerbelastung auf dem Einkommen aus (beweglichem) Vermögen.

Besteuerung ökonomischer Renten: Die Kapitalgewinnbesteuerung schneidet jedoch im Vergleich zur Vermögensteuer und zur bisherigen Kapitalertragbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer besser ab, weil sie auch die sehr hohen Ist-Gewinne, die ökonomische Renten darstellen, besteuert. Ökonomische Renten können problemlos besteuert werden, ohne dass die Leistungsanreize beeinträchtigt werden. Dies gilt zumindest dann, wenn sie standortgebunden sind, weil sie auf lokal verfügbaren Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen usw.), geographisch abgegrenzter Marktmacht oder räumlich abschottenden wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen beruhen. Handelt es sich hingegen bei diesen ökonomischen Renten um mobile, transferierbare Erträge (z.B. Lizenzerträge) besteht im Falle der Besteuerung ein gewisses Abwanderungsrisiko.

Finanzierungsneutralität: Finanzierungsneutralität verlangt, dass die Steuerbelastung nicht davon abhängen darf, ob unternehmerische Investitionen mit neuem Eigenkapital, aus einbehaltenen Gewinnen oder mit Fremdkapital finanziert werden. Dafür sollen nur betriebswirtschaftliche und nicht steuerliche Erwägungen ausschlaggebend sein.

⁶⁷ GRAVELLE (1995) berichtet von Erfahrungen in den USA, wo aufgrund dieses Mechanismus 50% der potenziellen Steuerbasis der Kapitalgewinnsteuer wegbricht.

Bei der kombinierten Besteuerung der Kapitalerträge und Kapitalgewinne werden Anteils- und Selbstfinanzierung annähernd gleich behandelt, wenn man vom Steueraufschub bis zur Realisierung der Kapitalgewinne absieht. Dieser Steueraufschub mildert die effektive Steuerbelastung auf der Selbstfinanzierung. Im Unterschied zur Vermögensteuer kommen unterschiedliche steuerliche Bewertungen von Vermögenswerten nicht zum Tragen, da die Realisierung stets zum Verkehrswert erfolgt.

Versicherungseffekt (Domar-Musgrave-Effekt): Werden sowohl Kapitalerträge als auch Kapitalgewinne belastet und Kapitalverluste ausgeglichen, wirkt sich dies günstig auf die private Risikobereitschaft und das Unternehmertum aus. Man spricht hier vom Domar-Musgrave-Effekt. Eine solche Steuer reduziert zwar die erwartete Rendite einer Investition, zugleich beteiligt sich der Fiskus am Risiko, indem ein Teil der Steuern entfällt, falls die Investition nicht erfolgreich ist. Die Ist-Besteuerung erzeugt daher einen Versicherungseffekt, der bei einer Vermögensteuer oder einer Kapitalertragbesteuerung nicht auftritt.

Administrative Einfachheit: Die Erhebung der Kapitalgewinnsteuer ist mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Dieser wird möglicherweise wettgemacht, weil sich die zahlreichen Abgrenzungsprobleme zwischen Kapitalertrag und Kapitalgewinn nicht mehr stellen.

12.3.4.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Die kombinierte Besteuerung der Kapitalerträge und aller Kapitalgewinne ist unter dem Aspekt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowohl der ausschliesslichen Besteuerung der Kapitalerträge als auch der Besteuerung des Soll-Ertrags durch die Vermögensteuer überlegen.

12.3.4.3.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Vermögenswerte, welche Kapitalgewinne abwerfen, sind ungleicher verteilt als festverzinsliche Vermögenswerte. Zum einen schlagen hier die höheren Grenzsteuersätze bei Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen durch; zum anderen reflektiert diese Verteilung auch die grössere Risikofähigkeit vermögender bzw. einkommensstarker Haushalte, welche es ihnen ermöglicht, in ihren Portfolios einen höheren Aktienanteil zu halten. Mit der Einführung der Kapitalgewinnbesteuerung verliert der erste Grund an Bedeutung, während der andere unverändert gilt. Aus diesem Grund belastet die Kapitalgewinnsteuer in höherem Mass als die Vermögensteuer und die Besteuerung der Kapitalerträge im Rahmen der Einkommensteuer Steuerpflichtige mit hohem Einkommen und Vermögen. Dementsprechend ist von einer Kapitalgewinnbesteuerung eine starke Umverteilungswirkung zu erwarten.

12.4 Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter

12.4.1 Finanzsektorsteuer

Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte in vielen Staaten zu massiven Problemen im Finanzhaushalt. Sie löste weltweit Diskussionen über Massnahmen zur Sicherstellung der Finanzstabilität aus. Eine der möglichen Massnahmen ist auch eine Finanzsektorsteuer.

12.4.1.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten

Wie Tabelle 25 zeigt, kann eine Finanzsektorsteuer unterschiedlich ausgestaltet werden.

Tabelle 25: Alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Finanzsektorsteuer

Ausgestaltungsvariante	Beschreibung	Eignung zur Kompensation der Abschaffung der Stempelabgaben
Kausalabgabe	<p>Eine Kausalabgabe wird durch die Anknüpfung an individuell zurechenbare Gegenleistungen (Dienstleistung, Vorteilszuweisung usw.) des Gemeinwesens charakterisiert. Sofern eine potentielle Finanzsektorsteuer keiner der Formen der Kausalabgaben zuzuordnen ist, stellt sie eine Steuer dar.</p> <p>Kausalabgaben sind Geldleistungen, die dem Gemeinwesen kraft öffentlichen Rechts als Entgelt oder für besondere wirtschaftliche Vorteile geschuldet sind. Sie bilden das Entgelt für eine bestimmte, individuell zurechenbare staatliche Leistung, die dem Abgabepflichtigen zukommt. Die durch Kausalabgaben abzugelenden staatlichen Leistungen oder besonderen Vorteile können bestehen aus</p> <ul style="list-style-type: none"> • einer vom Abgabepflichtigen veranlassten Verwaltungstätigkeit (Verwaltungsgebühr); • der Überlassung einer öffentlichen Einrichtung zur Benützung in einem öffentlich-rechtlichen Benütungsverhältnis (Benützungsgebühr); • der Erteilung einer Monopol- oder Sondernutzungskonzession (Konzessionsgebühr); • einem besonderen wirtschaftlichen Vorteil im Sinn eines Mehrwerts, der dem Abgabepflichtigen aus Massnahmen oder Einrichtungen des Gemeinwesens erwächst (Beitrag oder Vorzugslast); • einem Dispens von einer dem Pflichtigen auferlegten Naturallast (Ersatzabgabe). 	<p>Die Finanzsektorsteuer bzw. -abgabe könnte dann als Kausalabgabe ausgestaltet werden, wenn ihr eine individuell zurechenbare Gegenleistung des Gemeinwesens gegenüber steht. Dies wäre der Fall, wenn die Finanzsektorabgabe eine Vorzugslast zur Abgeltung einer expliziten Staatsgarantie darstellen würde.</p> <p>Eine explizite Staatsgarantie ist unter dem Aspekt des „moral hazard“ fragwürdig. Ungeachtet dieses Vorbehaltes würde sich die Finanzsektorsteuer in Ausgestaltung als Vorzugslast zur Kompensation der Abschaffung der Stempelabgaben eignen, sofern die erzielten Einnahmen dem allgemeinen Staatshaushalt zufließen würden.</p>
Kostenanlastungssteuer	<p>Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen mitunter zwischen den Kausalabgaben und den Kostenanlastungssteuern. Letztere werden einem bestimmten Kreis von Steuerpflichtigen auferlegt, weil diese Personen eine nähere Beziehung zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Der Ertrag von Kostenanlastungssteuern ist deshalb in der Regel zweckgebunden und darf die Kosten der betreffenden staatlichen Aufwendungen nicht übersteigen.</p> <p>Kostenanlastungssteuern müssen, obwohl sie auch mit Blick auf die Verursachung der Kosten gewisser staatlicher Leistungen erhoben werden, im Unterschied zu den Kausalabgaben dem individuellen Verursacheranteil des Pflichtigen keine Rechnung tragen. Es genügt, wenn dieser zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung hat als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Die Anknüpfung der Kostenanlastungssteuer beeinflusst somit lediglich die Auswahl der Steuerpflichtigen und bildet nicht Massstab für die individuelle Bemessung der Abgabe.</p>	<p>Dient die Finanzsektorsteuer der Äufnung eines Fonds, dessen Mittel im Rahmen einer impliziten Staatsgarantie zur Finanzierung allfälliger künftiger Bail-outs herangezogen werden sollen, liegt eine Kostenanlastungssteuer vor, da hier die individuelle Zurechenbarkeit fehlt. Es besteht lediglich eine Gruppenäquivalenz, indem potenziell risikobehaftete finanzielle Unternehmen – und nur diese – der Besteuerung unterliegen.</p> <p>Die Äufnung des Fonds bedingt eine Zweckbindung. Somit fließen die Steuereinnahmen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt. Als Kostenanlastungssteuer eignet sich die Finanzsektorsteuer daher nicht zur Kompensation der Abschaffung der Stempelabgaben.</p>
Reine Finanzzwecksteuer	<p>Reine Finanzzwecksteuern dienen ganz allgemein der Beschaffung der Finanzmittel für die Erfüllung der vielfältigen Staatsaufgaben. Sie sind in der Regel nicht zweckgebunden, es sei denn, dies sei ausdrücklich angeordnet.</p> <p>Reine Finanzzwecksteuern sind streng nach dem Gleichheitsgrundsatz auszugestalten. Grundsätzlich sollen alle Personen zur Entrichtung dieser Steuern herangezogen werden (Allgemeinheit der Besteuerung). Dabei sollen Personen in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen steuerlich gleich behandelt und Personen in ungleichen wirtschaftlichen Verhältnissen nach Massgabe ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ungleich behandelt werden.</p>	<p>Die Ausgestaltung der Finanzsektorsteuer als reine Finanzzwecksteuer ist problematisch, da sie dem Gebot der Allgemeinheit der Besteuerung widerspricht. Ungeachtet dieses Vorbehalts würde sich die Finanzsektorsteuer in Ausgestaltung als reine Finanzzwecksteuer zur Kompensation der Abschaffung der Stempelabgaben eignen.</p>
Lenkungssteuer	<p>Neben der reinen Finanzierungsfunktion dürfen Steuern aber durchaus – sogar als Hauptzweck – weitere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele verfolgen. Es ist dem Gesetzgeber unbenommen, Steuern bewusst zum Zweck der Lenkung von Wirtschaft und Gesellschaft einzusetzen. Den Steuern werden damit neben ihrem Zweck, dem Staat zu Einnahmen zu verhelfen, weitere – ausserfiskalische – Ziele zugedacht. Dabei kann das Lenkungsziel vorrangig sein oder nur einen untergeordneten Nebenzweck bilden. Solche Steuern werden als Lenkungssteuern bezeichnet.</p> <p>Mit lenkenden Steuernormen will der Gesetzgeber die Steuerpflichtigen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen anhalten, indem sie bei entsprechendem Verhalten entweder „belohnt“ oder „bestraft“ werden. Verteilungsmassstab bildet dann nicht mehr der Gleichheitssatz, sondern es wird bewusst ungleich besteuert, um das gewünschte Verhalten herbeizuführen. Diese Rechtsungleichheit bedarf der Rechtfertigung im Licht des Lenkungsziels; der Einbruch in die rechtsgleiche Besteuerung muss verhältnismässig sein. Die Besteuerung muss so ausgestaltet sein, dass sie ihr Ziel möglichst effizient erreicht.</p>	<p>Als Lenkungssteuer vermag die Finanzsektorsteuer einen Beitrag zur Internalisierung der Systemrisiken leisten, welche bei Institutionen mit hohem Leverage in Verbindung mit der "Too-big-to-fail"-Problematik entstehen, auch wenn der Lenkungseffekt im Vergleich zum fiskalischen Impuls möglicherweise bescheiden ausfällt. Bei einer Lenkungssteuer kann auf eine Zweckbindung der Einnahmen verzichtet werden, so dass die Steuereinnahmen in den allgemeinen Staatshaushalt fließen und zur Kompensation der Abschaffung der Stempelabgaben herangezogen werden können.</p>

Quelle: ESTV, REICH (2009)

12.4.1.2 Verfassungskonformität

Um eine Steuer erheben zu können, benötigt der Bund eine ausdrückliche Ermächtigung in der Bundesverfassung. Dies gilt nicht nur für reine Finanzzwecksteuern, sondern auch für Kostenanlastungssteuern und Lenkungssteuern. Kausalabgaben und reine Lenkungsabgaben

bedürfen demgegenüber keiner verfassungsrechtlichen Finanzkompetenz. Dies gilt auch für reine Lenkungsabgaben, zumindest wenn deren Ertrag vollumfänglich und gleichmässig an die Bevölkerung rückverteilt wird. Kontrovers diskutiert wird die Frage, inwiefern der Abgabenertrag auch für die Verstärkung der mit der Abgabe verfolgten Ziele eingesetzt werden darf. Tabelle 26 gibt einen Überblick über den Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion zur Abgabenerhebungskompetenz des Bundes. Dargestellt sind die herrschende Auffassung und Minderheitenpositionen.

Tabelle 26: Steuererhebungskompetenz nach Art der Abgabe

Abgabeart	Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion	
<i>Steuern</i>		herrschende Lehre
<ul style="list-style-type: none"> Wichtige und ertragreiche Steuern mit fiskalischem Hauptzweck und ohne besonderen Zurechnungszusammenhang zwischen Verwendungszweck der Abgabe und dem Kreis der Abgabepflichtigen 	Erhebung durch den Bund nur gestützt auf eine ausdrückliche und spezifische verfassungsrechtliche Grundlage zulässig	einheitliche Lehre
<ul style="list-style-type: none"> Steuern, die nicht zu den wichtigen und ertragreichen Steuern zählen 	Erhebung gestützt auf die verfassungsrechtliche Sachkompetenz des Bundes möglich	Teil der Lehre
<ul style="list-style-type: none"> Besondere Finanzierungsabgaben als Sonderabgaben mit besonderem qualifiziertem Zusammenhang zwischen dem Verwendungszweck der Abgabe und dem Kreis der Abgabepflichtigen (qualifizierte Gruppenäquivalenz bzw. Kongruenz) sowie Kostenabhängigkeit und Zweckbindung 	Erhebung gestützt auf die verfassungsrechtliche Sachkompetenz des Bundes möglich	Teil der Lehre
<i>Kausalabgaben</i>	Erhebung gestützt auf die verfassungsrechtliche Sachkompetenz des Bundes möglich	herrschende Lehre
<i>Lenkungsabgaben</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Reine Lenkungsabgabe mit vollständiger Rückverteilung des Abgabeertrages 	Erhebung gestützt auf die verfassungsrechtliche Sachkompetenz des Bundes möglich	herrschende Lehre
<ul style="list-style-type: none"> Reine Lenkungsabgabe mit lenkungszielkonformer Ertragsverwendung 	Erhebung gestützt auf die verfassungsrechtliche Sachkompetenz des Bundes möglich	Teil der Lehre
<ul style="list-style-type: none"> Lenkungsabgaben ohne fiskalischen Hauptzweck mit nicht lenkungszielkonformer Ertragsverwendung 	Erhebung gestützt auf die verfassungsrechtliche Sachkompetenz des Bundes möglich	Teil der Lehre

Quelle: KELLER und HAUSER (2008, S. 22).

Nach der herrschenden Auffassung müsste für die Finanzsektorsteuer in ihrer Ausgestaltung als Lenkungssteuer oder als Kostenanlastungssteuer in der Bundesverfassung eine neue Steuererhebungskompetenz verankert werden. Nicht erforderlich wäre dies, wenn sie als Vorzugslast zur Abgeltung einer expliziten Staatsgarantie implementiert würde.

12.4.1.3 Einnahmenpotenzial

Die Eckwerte einer Finanzsektorsteuer sind noch völlig offen. Daher sind Aussagen zum potenziellen Steueraufkommen weitgehend hypothetisch. Die FINMA hat in einer ersten Schätzung das Steueraufkommen einer Finanzsektorsteuer für Schweizer Banken auf Basis der Jahresabschlüsse von 2008 vorgenommen.⁶⁸ Hierbei wurde äquivalent zum Vorschlag der Administration Obama ein Steuersatz von 0.15 Prozent angenommen.

Als Steuerobjekt könnten für Banken und Effektenhändlern die Aktiven abzüglich des Kernkapitals,⁶⁹ versicherten Einlagen (versicherungstechnischen Rückstellungen für Versicherungen) oder eines allfälligen Freibetrags (in der vorliegenden Beispielrechnung 20 Mrd. CHF) herangezogen werden. Hinsichtlich des Konsolidierungsgrades für die Berechnung der Bemessungsgrundlage bieten sich drei Varianten an, die in Tabelle 27 dargelegt sind:

⁶⁸ Vgl. Aktennotiz vom 9. Februar 2010 „US Financial Crisis Responsibility Fee („FCRF“) - Handlungsoptionen für die Schweiz“.

⁶⁹ Tier1 gemäss Art. 18 bis 23 Eigenmittelverordnung vom 29. September 2006 (SR 952.03).

Tabelle 27: Varianten der Bemessungsgrundlage einer Finanzsektorsteuer

Variante 1:	Würde die globale Konzernbilanzsumme der Schweizer Institute analog dem US-Vorschlag besteuert, so wäre gesamthaft mit Steuereinnahmen von rund 5.5 Mrd. CHF (davon Grossbanken: 4.5 Mrd. CHF) zu rechnen. Sofern keine gegenseitige Verrechnung vereinbart wird, käme es in diesem Falle zu einer Doppelbesteuerung der Geschäftstätigkeit in jenen Ländern, die Abgaben auf die jeweiligen Bilanzsummen der Tochtergesellschaften ausländischer Institute erheben.
Variante 2:	Basiert die Finanzsektorsteuer auf den Bilanzsummen aus den Tätigkeiten Schweizer Stammhäuser und den ihnen zurechenbaren in- wie auch ausländischen Gruppenaktivitäten, könnten Einnahmen in Höhe von rund 3.5 Mrd. CHF (davon Grossbanken: 2.6 Mrd. CHF) erzielt werden.
Variante 3:	Würden nur die Bilanzsummen der schweizerischen Stammhäuser besteuert, d.h. nur das nationale Geschäft, könnten Steuern in Höhe von rund 1.9 Mrd. CHF (davon Grossbanken: 1.2 Mrd. CHF) anfallen.
Diese berechneten Steuereinnahmen stellen eine Obergrenze der zu erwartenden Steuereinnahmen dar. Sie sehen keinen Abzug bestimmter Einlagen von der Bemessungsgrundlage vor. Soweit bestimmte Einlagen zum Abzug zugelassen sind, fällt die Bemessungsgrundlage jedoch wesentlich kleiner aus. Die Berechnungen operieren zudem mit einer Freigrenze von 20 Mrd. CHF. Unter der alternativen Annahme eines Freibetrags würden die Steuereinnahmen tiefer ausfallen. ⁷⁰	

Quelle: FINMA

12.4.1.4 Beurteilung

Der Bundesrat⁷¹ gibt alternativen Massnahmen zur nachhaltigen Stärkung der Finanzmarktstabilität den Vorzug. Im Vordergrund steht eine Verschärfung der Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität. Diese Massnahmen sind geeignet, die Krisenanfälligkeit der Institute massgeblich zu reduzieren. Sie binden – im Gegensatz zu Steuerlösungen – Mittel innerhalb der Institute. So können institutsspezifische Puffer zur Schockabsorption aufgebaut werden. Massnahmen in den Bereichen Risikoverteilung und Organisationsstruktur können zu einer weiteren Stärkung der Institute beitragen.

Somit erachtet der Bundesrat die Einführung einer Finanzsektorsteuer zum heutigen Zeitpunkt als nicht angezeigt. Eine Finanzsektorsteuer käme für den Bundesrat allenfalls dann in Frage, wenn sich ein koordiniertes internationales Vorgehen abzeichnet. Für den Fall einer Lösung unter Einbezug der G20 und der wichtigsten Finanzplätze würde er deshalb seine Haltung erneut überprüfen. Gegenwärtig ist jedoch kein koordiniertes Vorgehen absehbar. Vielmehr wird die internationale Diskussion geprägt durch erhebliche Unterschiede in der Beurteilung einer Finanzsektorsteuer.

Ohne Berücksichtigung des Lenkungseffektes lässt sich die Schädlichkeit der Finanzsektorsteuer etwa mit jener der Emissionsabgabe auf Fremdkapital, die in Abschnitt 10 als in 2. Priorität zur Abschaffung empfohlen worden ist, vergleichen. Sie ist in Bezug auf volkswirtschaftliche Schädlichkeit somit einzig der Emissionsabgabe auf Eigenkapital überlegen. Insgesamt kann somit nicht belegt werden, dass eine Finanzsektorsteuer den Stempelabgaben generell vorzuziehen wäre. Diese Vergleiche gelten unabhängig von der Ausgestaltung der Finanzsektorsteuer. Unter Berücksichtigung der Lenkungswirkung schneidet die Finanzsektorsteuer etwas günstiger ab. Aufgrund der Tatsache, dass voraussichtlich jedoch effektivere und effizientere Massnahmen ergriffen werden, um die systemischen Risiken im Finanzsektor einzudämmen, wäre der zusätzliche Lenkungseffekt gering.

12.4.2 Ökologische Steuerreform

12.4.2.1 Einnahmepotenzial

Die Berechnungen gemäss Szenario III Trend der Energieperspektiven des BFE geben einen Anhaltspunkt über die langfristige Grössenordnung des Einnahmepotenzials einer Energielenkungsabgabe. Darin wird von einer Energieabgabe auf Brennstoffen, Treibstoffen und Elektrizität

⁷⁰ Wird die Freigrenze durch einen Freibetrag ersetzt, vermindert sich die Bemessungsgrundlage und somit die Steuereinnahmen. Bei einem Freibetrag wird die Steuer auf der Bemessungsgrundlage abzüglich des Freibetrages erhoben (soweit die Bemessungsgrundlage 20 Mrd. CHF übersteigt). Bei einer Freigrenze auf der ganzen Bemessungsgrundlage, aber nur wenn diese grösser ist als 20 Mrd. CHF (sofern die Bemessungsgrundlage 20 Mrd. CHF übersteigt).

⁷¹ Vgl. Medienmitteilung „Finanzsektorsteuer für Bundesrat zur Zeit nicht vordringlich“ vom 28. April 2010.

tät ausgegangen, und der Energieverbrauch der jeweiligen Energieträger wird bis ins Jahr 2035 prognostiziert. Die vorgesehene Abgabe verdoppelt den Preis von Heizöl, Erdgas und Benzin und führt bei der Elektrizität zu einer 50%-igen Preiserhöhung.⁷²

Mit diesen Grundlagen lassen sich die folgenden Aufkommen von Energieabgaben schätzen:

- 4.571 Mrd. CHF auf Elektrizität (40.7%)
- 2.623 Mrd. CHF auf Brennstoffen (23.3%)
- 4.051 Mrd. CHF auf Treibstoffen (36%)
- 11.245 Mrd. CHF total

Unter Berücksichtigung des langfristigen Lenkungseffektes darf also von einem Einnahmenpotenzial aus Energielenkungsabgaben in der Grössenordnung von zirka 11.25 Mrd. CHF ausgegangen werden. Dabei handelt es sich um eine grobe Schätzung für das Jahr 2035. Im Zeitraum zwischen der Einführung einer Energieabgabe, gemäss diesem Szenario der Energieperspektiven im Jahr 2011, und 2035 wären sogar noch höhere Einnahmen zu erwarten, da der beabsichtigte Lenkungseffekt der Abgabe erst langsam zum Tragen kommt und die Akteure für ihre Anpassungsreaktionen Zeit benötigen.⁷³ Auf der anderen Seite müsste die Abgabe so implementiert werden, dass die volle Abgabenhöhe erst nach einem schrittweisen Anpassungsprozess über einen längeren Zeitraum erreicht wäre, um auf diese Weise den Wirtschaftsakteuren die Anpassung zu erleichtern.

Zusätzlich zum direkten Aufkommen einer Energielenkungsabgabe sind auch zwei eng damit zusammenhängende Steuerwirkungen zu berücksichtigen, nämlich die Auswirkungen auf die MWST und die Auswirkungen auf die Mineralölsteuer.

- Die Energielenkungsabgabe ist ein Teil der Bemessungsgrundlage der MWST. Insgesamt ist die MWST von 7.6% auf dem Warenwert plus allfälliger Mineralölsteuer plus Energielenkungsabgabe geschuldet. Dies führt dazu, dass sich durch die wegen der Energielenkungsabgabe resultierenden Preiserhöhungen Mehreinnahmen bei der MWST ergeben. Diese können für das Jahr 2035 – unter der Annahme eines bis dann konstanten Satzes von 7.6% – grob auf 855 Mio. CHF geschätzt werden.
- Durch den beabsichtigten Rückgang der Nachfrage nach fossilen Brenn- und Treibstoffen ist demgegenüber mit Mindereinnahmen bei der Mineralölsteuer zu rechnen. Deren Erträge können – unter der Annahme sonst gleich bleibender Rahmenbedingungen – für das Jahr 2035 mit grob 3.06 Mrd. CHF veranschlagt werden. Im Jahr 2008 betragen die Mineralölsteuereinnahmen 5.22 Mrd. CHF. Es ergeben sich also Mindereinnahmen von zirka 2.16 Mrd. CHF.

Um die gesamten direkten fiskalischen Auswirkungen einer Energielenkungsabgabe zu berechnen, sind von den sich ergebenden Einnahmen der Lenkungsabgabe von 11.245 Mrd. CHF die Reduktion der Mineralölsteuer von 2.16 Mrd. CHF abzuziehen und die Mehreinnahmen bei der MWST von 0.855 Mrd. CHF hinzurechnen. Insgesamt resultiert durch die Energielenkungsabgabe im Jahr 2035 ein Mehreinnahmenpotenzial von knapp 10 Mrd. CHF (9.94 Mrd. CHF).

Kurzfristig, d.h. bei einer Einführung vor 2015, ist eine Realisierung dieser umfassenden Steuerreform jedoch nicht realistisch. Anhaltspunkt für das Einnahmenpotenzial in diesem Zeitraum ergibt sich aus der ursprünglich vorgesehenen, aber letztlich nicht verwirklichten CO₂-Abgabe auf Treibstoffen in Höhe von 30 Rappen pro Liter. Diese würde für sich allein Mehreinnahmen in Höhe von 1.8 Mrd. CHF generieren. Davon sind – v.a. wegen dem verminderten Tanktourismus – Mindereinnahmen bei der Mineralölsteuer und der MWST in Höhe von 540 Mio. CHF in Abzug zu bringen.⁷⁴ Aufgrund der Ausweitung der Steuerbasis nehmen demgegenüber die Einnahmen der MWST um 90 Mio. CHF zu. Netto beläuft sich das Einnahmenpotenzial dieser

⁷² Vgl. dazu BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2007a).

⁷³ Vgl. BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2007b).

⁷⁴ Vgl. UVEK: Massnahmen zur Einhaltung der Reduktionsziele nach dem CO₂-Gesetz: Vernehmlassung zu vier Varianten, 20. Oktober 2004, S. 23. Die Mindereinnahmen bei der Mineralölsteuer basieren auf der Preisbasis 2003 und sind wegen den Schwankungen der Treibstoffpreise und wegen dem auf die in- und ausländischen Treibstoffpreise reagierenden Tanktourismus unsicher.

CO₂-Abgabe auf Treibstoffen somit auf 1.35 Mrd. CHF. Voraussetzung dafür wäre, dass die Abgabe nicht wie im CO₂-Gesetz vorgesehen an die Unternehmen und die privaten Haushalte rückverteilt würde.

12.4.2.2 Verfassungskonformität

Wird auf die Rückverteilung der Einnahmen aus der Energielenkungsabgabe verzichtet und werden die Einnahmen stattdessen verwendet, um die Abschaffung der Stempelabgaben zu finanzieren, handelt es sich nicht mehr um eine reine Lenkungsabgabe, sondern um eine Lenkungssteuer. Die dafür erforderliche Kompetenznorm in der BV fehlt und müsste erst geschaffen werden.⁷⁵

12.4.2.3 Beurteilung

12.4.2.3.1 Standortziel

Erhöhung der Produktionskosten energieintensiver Unternehmen: Die CO₂-Abgabe verteuert die Produktion bei den Unternehmen, die dieser Abgabe aufgrund ihres Ressourcenverbrauchs unterliegen. Dadurch verlieren diese Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit, was sich negativ auf das Standortziel auswirkt. Betroffen sind namentlich energieintensive Unternehmen. Dies kann unter Umständen zu Abwanderungen solcher Unternehmen ins Ausland führen.

Laut OECD (2006) führen Umweltsteuern im Allgemeinen aber nicht zu einer signifikanten Reduktion der Standortattraktivität. Mit ein Grund dafür sind zahlreiche teilweise oder gar vollständige Befreiungen zugunsten von energieintensiven Branchen.

*Stärkung der Innovationskraft (Hypothese der dritten Dividende):*⁷⁶ Die Marktteilnehmer versuchen, die Kosten einer neuen oder erhöhten Lenkungsabgabe durch vermehrte Innovationen, z.B. im Bereich energieeffiziente Technologien, zu senken. Diese Innovationen können zu Wettbewerbsvorteilen und Exportchancen auf dem Weltmarkt (first mover advantage) führen. Die theoretische Literatur formuliert eine Reihe von Bedingungen, die dafür erfüllt sein müssen, wie steigende Skalenerträge (JAFFE et al., 2002) und ein elastisches Angebot von F&E-Investitionen (SCHMALENSEE, 1994). Die theoretische Analyse mit Wachstumsmodellen (ROMER 1990) kommt normalerweise zum Schluss, dass die Einführung einer ökologischen Lenkungsabgabe zu tieferen Wachstumsraten führt, der endogene technologische Wandel die Wachstumsrate aber wieder angleicht. Die empirische Literatur zu diesem Punkt kommt zu sehr heterogenen Aussagen, doch meistens kann die theoretische Aussage gestützt werden (GALEOTTI et al., 2001 und CARRARO et al., 2003). Auch die konkreten Erfahrungen in verschiedenen europäischen Ländern zeigen, dass Umweltsteuern positive Auswirkungen auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit haben können (INFRAS und ECOLOGIC, 2007, S. 101ff.). Für die Schweiz stellt sich zusätzlich die Frage, ob und unter welchen Bedingungen in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit starker Exportorientierung dieser Wachstumseffekt verstärkt wird.

12.4.2.3.2 Effizienzziel

Verbesserung der Umweltqualität (erste Dividende): Durch die Lenkungsabgaben ergibt sich eine Verbesserung der Umweltqualität. Neben der Reduktion des Energieverbrauchs bzw. dem Ausstosses von CO₂-Emissionen, welche nur zusammen mit den Anstrengungen anderer Län-

⁷⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 12.4.1.2.

⁷⁶ Eine aufkommensneutrale Verschiebung der Steuerlast von der Besteuerung von Arbeit und Kapital hin zur Besteuerung von Umweltgütern kann verschiedene Wohlfahrtsgewinne abwerfen, die als Dividenden einer solchen Steuerreform bezeichnet werden. Die erste Dividende bezieht sich auf die Verbesserung der Umweltqualität, d.h. Gewinne durch die statische und dynamische Effizienz von Umweltsteuern. Die zweite Dividende kann sich ergeben, wenn die Einnahmen der Lenkungssteuer verwendet werden, um andere verzerrende Steuern zu senken. Voraussetzung für die Existenz einer zweiten Dividende ist, dass die vermiedene Zusatzlast aus den gesenkten anderen Steuern grösser ist als die Zusatzlast der Lenkungssteuer. Die Hypothese der dritten Dividende geht von positiven dynamischen Effekten von Lenkungsabgaben auf die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft aus.

der global wirksam werden, tritt zusätzlicher, unmittelbar in der Schweiz wirksamer sekundärer Nutzen auf. Konkret reduziert sich der Ausstoss von Luftschadstoffen,⁷⁷ so dass luftschadstoffbedingte externe Kosten in den Bereichen Gesundheit, Gebäude, Ernteausfälle, Waldschäden und Biodiversität verringert werden. Ausserdem nimmt die Abhängigkeit vom Ausland in der Energieversorgung ab.⁷⁸ Die Internalisierung der externen Effekte bzw. die Eliminierung von Externalitäten (Umweltverschmutzung) entspricht einer Wohlfahrtssteigerung, die als erste Dividende bezeichnet wird.

12.4.2.3.3 Gleichbehandlungsgebot

Die CO₂-Abgabe bewegt sich als Lenkungssteuer ausserhalb der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, da die Steuer ja nicht gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gleich, sondern nach Möglichkeit im Sinne des Lenkungsziels gleich grosse Umweltemissionen gleich hoch belasten soll. Somit wäre das Gleichbehandlungsgebot allenfalls durch Sonderlösungen für energieintensive Branchen oder Unternehmen verletzt.

12.4.2.3.4 Auswirkungen auf die Verteilung

Ökologische Lenkungsabgaben haben tendenziell regressive Wirkungen. Da durch Lenkungsabgaben die Preise von Gütern wie Energie erhöht werden, für die ärmere Haushalte relativ mehr Geld ausgeben als reichere Haushalte, werden ärmere Haushalte prozentual stärker von diesen Preiserhöhungen belastet als reichere Haushalte. Gemäss ECOPLAN (2008) wäre die regressive Wirkung einer CO₂-Abgabe in der Schweiz allerdings nicht sonderlich stark ausgeprägt.

12.5 Fazit

In Tabelle 28 werden die einzelnen Stempelabgaben im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf das Standortziel, das Effizienzziel und das Gleichbehandlungsgebot beurteilt und einander gegenübergestellt. Tabelle 29 nimmt die gleiche Beurteilung für die alternativen einnahmeseitigen Gegenfinanzierungsmassnahmen zur Abschaffung der Stempelabgaben vor. Zusätzlich sind hier noch die Auswirkungen auf die Verteilung angegeben. Zwischen den beiden Tabellen besteht ein Bezug, da eine Gegenfinanzierungsmassnahme gemäss Tabelle 29 insgesamt nicht schlechter bewertet sein sollte als die abzuschaffende Stempelabgabe gemäss Tabelle 28.

⁷⁷ Dazu gehört u.a. die Emission von Stickoxiden, Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid und Staubpartikel (PM 10) sowie Lärm.

⁷⁸ Vgl. ECONCEPT (2008).

Tabelle 28: Vergleichende Beurteilung der potenziell abzuschaffenden Stempelabgaben

	Priorität abzuschaffende Stempelabgaben	Standortziel	Effizienzziel	Gleichbehandlungsgebot	
1	Emissionsabgabe				
1.1	Emissionsabgabe auf Eigenkapital	-3	-4	-2	
1.2	Emissionsabgabe auf Fremdkapital	-3	-1	-1	
2	Umsatzabgabe				
2.1	Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen	-3	-1	-2	
2.2	Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger	-1	-2	-2	
2.3	Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger	-1	-1	0	
2.4	Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger	-1	0	-3	
2.5	Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger	-1	+1	0	
3	Versicherungsabgabe				
3.1	Versicherungsabgabe auf internationalen Versicherungsverhältnissen im Bereich der Vermögensversicherung	-3	-2	-1	
3.2	Versicherungsabgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre	0	-3	-1	
3.3	Versicherungsabgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Konsumsphäre	0	+1	+1	
3.4	Versicherungsabgabe auf Lebensversicherungen	0	+1	+1	
+2	Positive Auswirkung	-1	Leicht negative Auswirkung	-3	Stark negative Auswirkung
+1	Leicht positive Auswirkung	-2	Negative Auswirkung	-4	Sehr stark negative Auswirkung
0	Keine signifikante Auswirkung				

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 29: Vergleichende Beurteilung alternativer einnahmeseitiger Gegenfinanzierungsmassnahmen

	Gegenfinanzierungsmassnahme	Standortziel	Effizienzziel	Gleichbehandlungsgebot	Verteilungswirkung
1	Allgemeine steuerliche Massnahmen				
1.1	Allgemeine Erhöhung der MWST	0/-1	-1	0/-1	Gering
1.2	Allgemeine Erhöhung der DBST für natürliche Personen	-1	-2	-1	Gleichmässiger
1.3	Allgemeine Erhöhung der DBST für juristische Personen	-3	-3	0	Ungewiss
1.4	Einführung einer Bundes-Vermögensteuer	-1	-2	-1	Gleichmässiger
1.5	Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer	-1	-1	+2	Merklich gleichmässiger
2	Besondere steuerliche Massnahmen				
2.1	Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen unter die MWST	+1	+2	+1	Ungewiss
2.2	Unterstellung bisher ausgenommener Finanzdienstleistungskommissionen unter die MWST	+1	0/+1	0	Ungewiss
2.3	Besteuerung der Erträge aus Lebensversicherungen im Rahmen der Einkommensteuer	0	+1	+1	Leicht gleichmässiger
2.4	Besteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen im Rahmen der Einkommensteuer	-1	0	0	Merklich gleichmässiger
3	Massnahmen mit Lenkungssteuercharakter				
3.1	Einführung einer Finanzsektorsteuer	-3	-1/0	0	Ungewiss
3.2	Ökologische Steuerreform	0/-1	+2	0	Gering, leicht regressiv
+2	Positive Auswirkung	-1	Leicht negative Auswirkung	-3	Stark negative Auswirkung
+1	Leicht positive Auswirkung	-2	Negative Auswirkung	-4	Sehr stark negative Auswirkung
0	Keine signifikante Auswirkung				

Quelle: Eigene Darstellung

Die Bewertungen in den beiden Tabellen beziehen sich auf die Wirkung pro generierten Steuerfranken. Die Ergiebigkeit einer Massnahme spielt dementsprechend keine Rolle.

Unter dem Standortziel sind v.a. die Gewinnsteuer und die Finanzsektorsteuer besonders ungünstig zu beurteilen. Die meisten anderen evaluierten Steuern beeinträchtigen das Standortziel nur wenig. Bei der Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherung sowie der bisher ausgenommenen Finanzdienstleistungskommissionen stellt sich infolge des damit verbundenen Abbaus der *taxe occulte* sogar eine leichte Verbesserung ein.

Unter dem Effizienzziel schneiden die CO₂-Steuer wegen des Lenkungseffektes, die zusätzliche Unterstellung der Versicherungs- bzw. der Finanzdienstleistungen unter die MWST sowie die Besteuerung der Erträge aus Lebensversicherungen bei der Einkommensteuer infolge des Abbaus von Verzerrungen günstig ab. Verzerrungen werden auch mit der Besteuerung der Kapitalgewinne abgebaut, hier fällt jedoch die investitionshemmende höhere effektive Grenzsteuerbelastung etwas stärker ins Gewicht. Bei der Finanzsektorsteuer vermag ein allfällig positiver Lenkungseffekt die markante Erhöhung der effektiven Grenzsteuersätze wohl nicht aufzuwiegen. Die anderen evaluierten steuerlichen Massnahmen wirken sich negativ auf das Effizienzziel aus. Am schwächsten ist dieser Effekt bei der Erhöhung der MWST und bei der Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer. Es folgen die Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen und die Bundes-Vermögenssteuer. Da die Steuerbelastung auf Haushaltsebene bei den Ersparnissen ansetzt, beeinträchtigt sie die inländische Investitionstätigkeit etwas weniger stark als die auf der Unternehmensebene ansetzende Erhöhung der direkten Bundessteuer für juristische Personen.

Da auch Erbschaften und Schenkungen einen Reinvermögenszugang darstellen, stellt deren stärkere Besteuerung im Rahmen einer Bundeserbschafts- und -Schenkungssteuer unter dem Gleichbehandlungsgebot eine merkliche Verbesserung dar. Die zusätzliche Unterstellung der Versicherungs- bzw. der Finanzdienstleistungen unter die MWST wirken sich diesbezüglich ebenfalls positiv aus. Bei den Finanzdienstleistungen kann jedoch zugleich die Ungleichbehandlung zwischen kommissions- und margenfinanzierten Dienstleistungen etwas zunehmen. Mit der Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer weitet sich die Überbesteuerung von Anlagen aus, die einen steuerbaren Ertrag abwerfen, und mit der Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen nehmen Ungleichbehandlungen in Bezug auf die Rechtsform und zwischen unterschiedlichen Finanzierungswegen zu.

Im Hinblick auf die Verteilungswirkungen lassen sich bei den Massnahmen, die auf der Unternehmensebene (Gewinnsteuer, Finanzsektorsteuer) ansetzen oder mit denen Verzerrungen auf der Produktionsebene korrigiert werden sollen (Unterstellung der Sach- und Vermögensversicherungen und der durch Kommissionen abgegoltenen Finanzdienstleistungen) mangels hinreichender Erkenntnisse über die Inzidenz keine zuverlässigen Aussagen machen. Eine eher geringe Verteilungswirkung geht von der Erhöhung der MWST und von der CO₂-Steuer aus. Die anderen evaluierten Massnahmen führen zu einer gleichmässigeren Sekundärverteilung. Am ausgeprägtesten dürfe dies bei der Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer sowie bei der Kapitalgewinnsteuer der Fall sein.

13 Wachstumsseitige Teilfinanzierung

13.1 BAK-Studie zur Abschaffung der Stempelabgaben

Am 10. September 2009 hat die BAK Basel eine Studie zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben veröffentlicht (BAK BASEL 2009). Die Studie wurde im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), des Schweizerischen Versicherungsverbands (SVV), der Swiss Funds Association (SFA) und der Finanzplatz-Infrastruktur SIX Swiss Exchange verfasst. Sie kommt zum Schluss, dass eine Abschaffung der Stempelabgaben, welche in einer Übergangsphase durch eine höhere Staatsverschuldung gegenfinanziert würde, volkswirtschaftlich von Vorteil wäre.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben fallen laut der Studie überraschend günstig aus. Bei einer Abschaffung der Stempelabgaben würde das Niveau des Schweizer Bruttoinlandprodukts im langfristigen Gleichgewicht preisbereinigt um 1.2 Prozent höher liegen. Die durch die Steuerausfälle in den ersten Perioden gestiegenen Staatsschulden wären bereits im neunten Jahr nach Abschaffung der Stempelabgaben getilgt. Gemäss Studie handelt es sich also um eine Steuerreform, die sich vollständig selbst finanziert.

Die Reform führt zu einer Umverteilung innerhalb des Staatssektors. Während der Bund bei der Abschaffung der Stempelabgaben insgesamt verliert, profitieren die Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen gemäss Studie deutlich. Die langfristigen Mindereinnahmen des Bundes liegen gemäss Studie bei rund 1 Mrd. CHF.

13.2 Kritik an der BAK-Studie

Die in der Studie dargestellte theoretische Analyse der Wirkungen der Stempelabgaben ist grundsätzlich korrekt. Der Versuch, die Auswirkungen einer allfälligen Abschaffung der Stempelabgaben zu quantifizieren, ist zu begrüessen. Die Studie geht diese Aufgabe differenziert und unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse an.

Gewisse Vorbehalte können zu den Prämissen der Modellierung und zur theoretischen Analyse der Stempelabgabe auf Versicherungsprämien angebracht werden. Die negativen Auswirkungen der Stempelabgabe auf Versicherungsprämien und auf die Investitions- und Innovationsfähigkeit dürften überzeichnet sein.

13.2.1 Lafferkurveneffekt?

Das Ergebnis der Studie impliziert, dass wir uns bei der Stempelabgabe heute auf dem fallenden Ast der Lafferkurve befinden müssten. Somit würde die Abschaffung der Stempelabgaben durch das erhöhte Aufkommen anderer Steuern überkompensiert. Damit stellt sich die Frage nach der Plausibilität eines solchen Lafferkurveneffekts. Ein Lafferkurveneffekt könnte im vorliegenden Fall am ehesten im Zusammenhang mit dem Standortwettbewerb auftreten. Die Verbesserung der Standortattraktivität infolge Abschaffung der Stempelabgaben ist jedoch im Modell nicht abgebildet. Das Standortargument kann also nicht zur Erklärung des in der Studie ausgewiesenen Lafferkurveneffekts verwendet werden. Andere Erklärungen für einen Lafferkurveneffekt sind im vorliegenden Fall jedoch nicht plausibel.

Die günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind damit nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Zu beachten ist, dass das Standortargument bei der Abschaffung der Stempelabgaben eigentlich im Vordergrund steht, im Modell jedoch nicht abgebildet ist. Dafür gibt es gute Gründe, weil das Standortargument im Modell nur ad hoc abgebildet werden könnte. Daraus folgt jedoch,

dass wesentliche Effekte einer Abschaffung der Stempelabgaben von der Studie gar nicht quantifiziert werden. Eine Beurteilung der Auswirkungen über den Kanal des Standortwettbewerbs ist allerdings auch schwierig, weil nur spekuliert werden kann, ob die Abschaffung der Stempelsteuer zu zusätzlichen Transaktionen führt (sei es, dass bisher Steuerpflichtige ihr Portefeuille öfter umschichten oder dass Transaktionen vermehrt in der Schweiz abgewickelt werden), eine weitere Abwanderung verhindert oder nur wenige Auswirkungen hat. Unter der Annahme, dass merklich positive Standorteffekte resultieren, würden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben unter Berücksichtigung dieser Effekte noch günstiger als vom Modell geschätzt ausfallen. Die ausgewiesenen Effizienz- und Wachstumsgewinne erstaunen deshalb umso mehr.

13.2.2 Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse

Gemäss Studie ist bereits nach 3 Jahren die Hälfte des gesamten Wachstumseffekts erreicht. Die Tatsache, dass das Niveau der Einnahmen ohne Stempelsteuer langfristig höher liegt, lässt sich nicht auf den Anpassungsprozess zurückführen. Der rasche Verlauf der Anpassungsprozesse trägt jedoch massgeblich zur überraschend optimistischen Einschätzung der Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben bei.

Die Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse dürfte letztlich auf den verwendeten Modelltyp zurückzuführen sein. Das BAK-Modell ist ein auf konjunkturelle Fragestellungen ausgerichtetes Modell, das aber auch zur Untersuchung von langfristigen Fragen eingesetzt werden kann. Die konjunkturelle Ausrichtung des Modells bedeutet, dass die kurzfristigen Anpassungsprozesse im Vordergrund stehen. Zudem spielen nachfrageseitige Aspekte im BAK-Modell eine wichtige Rolle. Investitionen reagieren im Modell auf den Steuerimpuls relativ rasch und stark. Über einen Akzelerator ist zudem eine Rückkopplung zwischen den Investitionen und dem BIP eingebaut, die den Anpassungsprozess beschleunigt: die Entwicklung der Investitionen erhöht das BIP, und die Erhöhung des BIP stimuliert wiederum die Investitionstätigkeit in der Folgeperiode.

Schliesslich beruhen die kurzfristigen Anpassungsprozesse auf ökonometrischen Schätzungen, während die langfristigen Anpassungsprozesse zum Teil exogen vorgegeben werden. Die ökonometrische Schätzung der Anpassungsprozesse sieht sich mit folgendem Problem konfrontiert: Veränderungen der Investitionsnachfrage können einerseits durch geänderte Finanzierungskosten, andererseits durch angepasste Erwartungen über die zukünftigen Absatzchancen ausgelöst werden. Die beiden Einflussfaktoren sind nicht unabhängig voneinander. Die ökonometrische Schätzung misst den gemeinsamen Einfluss dieser beiden Faktoren auf die Investitionsneigung. Eine Politikänderung (Steuerreform) beeinflusst jedoch nur die Finanzierungskosten. Bei der Verwendung der Ergebnisse der ökonometrischen Schätzungen besteht deshalb die Gefahr, dass der simulierten Steuerreform Anpassungsreaktionen zugerechnet werden, welche in der Realität jedoch auf veränderte Erwartungen über die zukünftigen Absatzchancen zurückzuführen sind. Unseres Erachtens führt das dazu, dass die eingebauten Anpassungsreaktionen zu stark ausfallen.

Wachstumsmodelle arbeiten demgegenüber in der Regel mit wesentlich langsameren Anpassungsprozessen. Im Wachstumsmodell von KEUSCHNIGG und DIETZ (2003) beispielsweise beträgt die Halbwertszeit der Investitionen 8 Jahre, d.h. die Hälfte der durch die Steuerreform ausgelösten zusätzlichen Investitionen wird innerhalb eines Zeitraums von 8 Jahren getätigt. Das Modell von Keuschnigg und Dietz ist ein reines Angebotsmodell; es enthält keine Akzeleratorprozesse; und die Anpassungsgeschwindigkeit ist exogen vorgegeben.

Insgesamt gehen wir davon aus, dass die Anpassungsprozesse – insbesondere als Folge der ökonometrischen Schätzung derselben – im Vergleich zu typischen Wachstumsmodellen zu rasch ablaufen und die Auswirkungen damit eher überschätzt werden dürften. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass die Anpassungsprozesse bei einer expliziten Berücksichtigung der Standortargumente rascher ablaufen könnten als in typischen Wachstumsmodellen.

13.2.3 Gegenfinanzierung

Unter dem Regime der Schuldenbremse würden die resultierenden Einnahmefälle als strukturell interpretiert, welche durch entsprechende Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kompensiert werden müssten. Die Abschaffung der Stempelabgaben müsste daher zwingend gegenfinanziert werden. Diese Massnahmen dürften wiederum negative Wachstumswirkungen aufweisen, welche bei der Abschaffung der Stempelabgaben zu berücksichtigen wären. Für die politische Entscheidungsfindung wäre es deshalb hilfreich, wenn auch Ergebnisse zu anderen Formen der Gegenfinanzierung (Erhöhung anderer Steuern oder Ausgabenkürzungen) vorliegen würden.

Die Abschaffung sämtlicher Stempelabgaben in einem Zug lässt sich unter Respektierung der Schuldenbremse kaum umsetzen. Deshalb würde sich eine Etappierung bzw. ein Phasing-out aufdrängen. Allerdings ist selbst eine Etappierung ohne Verletzung der Vorgaben der Schuldenbremse kaum möglich: Unter Berücksichtigung sämtlicher Wachstumseffekte würde der Bund bei einem Phasing-out auch langfristig eine strukturelle Finanzierungslücke von rund 1 Mrd. CHF aufweisen, die kurz- bis mittelfristigen Ausfälle würden wesentlich höher ausfallen.

13.2.4 Fazit

Von der Abschaffung der Stempelabgaben gehen Wachstumsimpulse aus. Soweit diesen eine Verbesserung unter dem Effizienzziel zugrunde liegt, entfalten sie sich im Rahmen des Kapitalakkumulationsprozesses nur langsam und tragen kurzfristig zur Gegenfinanzierung nur wenig bei. Rühren die Wachstumseffekte aus einer Verbesserung unter dem Standortziel, manifestieren sie sich rascher. Solche Standorteffekte sind jedoch kaum verlässlich zu quantifizieren. Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass die Gegenfinanzierungsmassnahmen das Wachstum dämpfen, auch wenn bei geeigneter Wahl der Massnahmen netto ein positiver Wachstumsimpuls verbleibt.

Wegen den Unwägbarkeiten bleiben allfällige reforminduzierte Wachstumseffekte in den Einnahmenschätzungen, welche im nächsten Abschnitt gemacht werden, unberücksichtigt. Die Schätzungen sind somit statischer Natur und widerspiegeln keine dynamischen Effekte, die auf Verhaltensänderungen der Akteure beruhen.

14 Abschaffungsschritte, zeitliche Staffelung und Gegenfinanzierung

Die Ausführungen in Abschnitt 11 haben gezeigt, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Bundes eingeschränkt ist. Dies verlangt eine Priorisierung und Etappierung der Reformschritte. Dabei zeigt sich, dass die Abschaffung der Stempelabgaben gemäss den in Abschnitt 10 festgelegten Leitlinien auch bei einem gestreckten Zeitplan nicht ohne ausgaben- oder einnahmenseitige Gegenfinanzierung zu realisieren ist.

Die Arbeitsgruppe erachtet es als ihre Aufgabe, die durch die Abschaffung der Stempelabgaben entstehende Finanzierungslücke durch einen Vorschlag für eine weitgehend einnahmenseitige Gegenfinanzierung zu schliessen. Es bleibt dann den politischen Entscheidungsträgern unbenommen, diesem Vorschlag zu folgen, eine andere Steuererhöhung vorzusehen oder den Vorschlag der Arbeitsgruppe durch entsprechende Ausgabenkürzungen schuldenbremsenkonform zu ersetzen.

Für eine einnahmenseitige Gegenfinanzierung gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder kann die Abschaffung der Stempelabgaben zeitlich gestreckt werden, so dass die einnahmenseitige Gegenfinanzierung vergleichsweise moderat ausfällt. Dies ist der graduelle Ansatz. Alternativ lässt sich die Abschaffung der Stempelabgaben auch rascher umsetzen; die einnahmenseitige Gegenfinanzierung fällt dann stärker ins Gewicht und setzt einen bewussten politischen Entscheid zum Umbau des Steuersystems des Bundes voraus. Dies ist der radikale Ansatz.

Tabelle 30 zeigt die fünf Etappen und die zeitliche Staffelung des graduellen Ansatzes. Die Reform beginnt mit der Lösung der Too-big-to-fail-Problematik, welche u.a. die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital beinhaltet und voraussichtlich 2012 evtl. auch erst 2013 in Kraft tritt. Diese erste Etappe ist im Finanzplan bereits berücksichtigt, so dass sie vorliegend nicht mehr gegenfinanziert werden muss. Die weiteren Etappen richten sich nach der Priorität im Hinblick auf die Schädlichkeit der einzelnen Stempelabgaben. Die zweite Etappe bilden der aufkommensneutrale Übergang zum Risikobelegensprinzip in der Versicherungsabgabe und die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Diese beiden Massnahmen 1. Priorität sind vorliegend für 2014 vorgesehen. Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital ist bereits für die Unternehmenssteuerreform III vorgemerkt. Der Zeitplan für diese Reform ist derzeit noch offen; beizeitigem Inkrafttreten dieser Reform wäre es denkbar, dass die Emissionsabgabe auf Eigenkapital bereits früher, d.h. 2013, abgeschafft würde. Die dritte Etappe ist für 2016 angesetzt. Sie umfasst zwei Massnahmen 2. Priorität, nämlich die Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen als ein weiteres Element zur Stärkung des Schweizer Kapitalmarktes und die Beseitigung der *taxe occulte*, welche von der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre ausgeht. In der vierten Etappe 2017 wird die Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften beseitigt, und in der sechsten Etappe 2018 wird diejenige auf ausländischen Wertschriften abgeschafft.

Die Gegenfinanzierung setzt 2017 mit der Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST ein. Diese Massnahme springt in die Bresche, die sich im System der MWST und deren Behelfssteuern mit dem Wegfall der Umsatzabgabe auf Wertschriften auftut. Entsprechend ist diese Massnahme zeitlich auf die Abschaffung der Umsatzabgabe auf Wertschriften abgestimmt. Ein weiteres Gegenfinanzierungselement stellt die Weiterführung der temporären MWST-Erhöhung nach Art. 196 Ziff. 14 BV dar, wobei die Zweckbindung zugunsten der IV aufgehoben wird. Mit dieser Massnahme werden die Kosten, welche der Wirtschaft durch die Anpassung der Sätze entstehen, vermieden.

Trotz der beiden Gegenfinanzierungsmassnahmen verbleibt ein Bereinigungsbedarf, der ausgabenseitig angegangen werden müsste. Der Bereinigungsbedarf gemäss Schuldenbremse steigt mit der zweiten Etappe ab 2014 bis 2018 von 167 Mio. CHF stetig auf 532 Mio. CHF, bevor er sich 2019 aufgrund der vollumfänglich fliessenden Mehreinnahmen aus der MWST auf noch 214 Mio. CHF zurückbildet.

Tabelle 30: Abschaffungsschritte: gradueller Ansatz

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse vor Steuerreformen	1'399	969	-85	76	30	236	243	250	258
Reform Lösung der Too-big-to-fail-Problematik, Inkrafttreten 1.1.2012 evtl. 1.1.2013 1. Etappe Abschaffung Stempelabgaben Abschaffung Emissionsabgabe auf Fremdkapital (Priorität 2), Mindereinnahmen 217 Mio. CHF		p.m.	p.m.						
2. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2013 Übergang zum Risiko-belegenheitsprinzip bei der Versicherungsabgabe (Priorität 1) Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Priorität 1) ¹				0	0	0	0	0	0
3. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2016 Abschaffung Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen (Priorität 2) ¹ Abschaffung Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre (Priorität 2) ²				-243	-243	-243	-243	-243	-243
4. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2017 Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.1) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.2) ¹							-153	-153	-153
5. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2018 Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.3) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.4) ¹							-10	-10	-10
Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1: Weiterführung der temporären MWST-Erhöhung nach Art. 196 Ziff. 14 BV mit Aufhebung der Zweckbindung zugunsten IV ² , Inkrafttreten 1.1.2018 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 2: Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST ³ , Inkrafttreten 1.1.2017								1'061	1'383
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse nach Steuerreformen und ohne Unternehmensteuerreform III	1'399	969	-85	-167	-213	-372	-441	-538	-214
¹ Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 0% p.a. ² Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.	³ Basis 2005, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.								

Quelle: EFV, eigene Darstellung

Tabelle 31 zeigt die Abschaffungsschritte im radikalen Ansatz. Hier erfolgt die weitgehende Abschaffung der Stempelabgaben in lediglich drei Schritten bis 2015. Die erste Etappe ist identisch mit jenen des graduellen Ansatzes. Im Jahr 2014 erfolgt die zweite Etappe, welche die Massnahmen der Priorität 1 und 2 beinhaltet. Dieser Schritt umfasst den Übergang zum Risiko-belegenheitsprinzip bei der Versicherungsabgabe (Priorität 1), die Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Priorität 1), die Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen (Priorität 2) sowie die Abschaffung Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre (Priorität 2). 2015 erfolgt im Rahmen der dritten Etappe die vollständige Abschaffung der Umsatzabgabe.

Die Gegenfinanzierung erfolgt zum kleineren Teil über die auf die Abschaffung der Umsatzabgabe abgestimmte Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST. Der grössere Teil des Finanzierungsbedarfs, d.h. rund 1.5 Mrd. CHF, muss jedoch durch einen fiskalischen „Blockbuster“, d.h. eine steuerliche Massnahme mit einem Aufkommenspotenzial von über 1 Mrd. CHF, aufgebracht werden. Stehen dabei neben dem Standortziel Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund, fällt die Wahl entweder auf die CO₂-Steuer auf Treibstoffen oder auf eine Erhöhung der MWST. Soll zur Steuererhöhung ein ähnlicher Personenkreis herangezogen werden wie derjenige, welcher namentlich von der Abschaffung der Umsatzabgabe unmittelbar profitiert, oder spielen (Um-)Verteilungsgesichtspunkte eine grössere Rolle, kommt die Einführung einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer mit Kantonsanteil als Ersatz für die bisherigen kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern, die Einführung einer Bundes-Vermögensteuer oder die Erhöhung der direkten Bundessteuer für

natürliche Personen in Frage. Diese Steuererhöhung käme 2014 zum Zuge. Eine ausgabenseitige Gegenfinanzierung erübrigt sich dann.

Tabelle 31: Abschaffungsschritte: radikaler Ansatz

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse vor Steuerreformen	1'399	969	-85	76	30	236	243	250	258
Reform Lösung der Too-big-to-fail-Problematik, Inkrafttreten 1.1.2012 evtl. 1.1.2013 1. Etappe Abschaffung Stempelabgaben Abschaffung Emissionsabgabe auf Fremdkapital (Priorität 2), Mindereinnahmen 217 Mio. CHF		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
2. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2014 Übergang zum Risikoberechtigungsprinzip bei der Versicherungsabgabe (Priorität 1) Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Priorität 1) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen (Priorität 2) ¹ Abschaffung Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre (Priorität 2) ²				0 -243 -69 -279	0 -243 -69 -287	0 -243 -69 -296	0 -243 -69 -305	0 -243 -69 -314	0 -243 -69 -324
3. Etappe Abschaffung Stempelabgaben , Inkrafttreten 1.1.2015 Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.1) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen inländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.2) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für inländische Anleger (Priorität 3.3) ¹ Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften für ausländische Anleger (Priorität 3.4) ¹					-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471	-153 -10 -714 -471
Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante a: Einführung einer CO ₂ -Abgabe auf Treibstoffen (30 Rp. / Liter), Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante b: Lineare Erhöhung der MWST um 0.4 Prozentpunkte ³ , Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante c: Einführung einer Bundes-Erbschaftssteuer und -Schenkungssteuer (Sätze 8%/20%/40%/50%, Freibetrag 500'000/50'000/10'000/0; nach Abzug des Kantonsanteils von 35% (2018: 781 Mio. CHF) , Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante d: Einführung einer Bundes-Vermögenssteuer mit Satz 0.17% und Freibetrag 100'000 CHF; nach Abzug des Kantonsanteils von 17% (2018: 425 Mio. CHF) ³ , Inkrafttreten 1.1.2014 Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 1 Variante e: Proportionale Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen um 20%, nach Abzug des Kantonsanteils von 17% (2018: 426 Mio. CHF) ² , Inkrafttreten 1.1.2014				1'350 1'103 1'450	1'350 1'437 1'450	1'350 1'481 1'450	1'350 1'525 1'450	1'350 1'571 1'450	1'350 1'618 1'450
Einnahmenseitige Gegenfinanzierung 2 (Varianten a,b,c,d,e): Unterstellung aller Kommissionen für Finanzdienstleistungen unter die MWST ⁴ , Inkrafttreten 1.1.2015					91	118	122	125	123
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse nach Steuerreformen und ohne Unternehmensteuerreform III									
Gegenfinanzierung Variante 1a + 2	1'399	969	-85	835	-477	-252	-250	-249	-253
Gegenfinanzierung Variante 1b + 2	1'399	969	-85	587	-389	-121	-75	-28	15
Gegenfinanzierung Variante 1c + 2	1'399	969	-85	935	-377	-152	-150	-149	-153
Gegenfinanzierung Variante 1d + 2	1'399	969	-85	-515	-400	88	291	350	404
Gegenfinanzierung Variante 1e + 2	1'399	969	-85	-515	-414	72	274	331	385
¹ Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 0% p.a.	³ Basis 2007, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.								
² Basis 2010, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.	⁴ Basis 2005, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 3% p.a.								

Quelle: EFV, eigene Darstellung

15 Abschaffung der Stempelabgaben in einem rationalen Steuersystem

Selbst der in Abschnitt 14 beschriebene radikale Ansatz setzt noch vergleichsweise pragmatisch am bestehenden schweizerischen Steuersystem an. Löst man sich von diesen historisch gewachsenen Strukturen, lassen sich die Stempelabgaben bzw. deren Abschaffung auch im Kontext eines rationalen Steuersystems diskutieren.

15.1 Zur Konstruktion eines rationalen Steuersystems

Die Konstruktion eines rationalen Steuersystems basiert auf einem der beiden in Tabelle 32 beschriebenen alternativen Ansätze.

Tabelle 32: Alternative Ansätze zur Konstruktion eines rationalen Steuersystems

	Ansatz 1: Ableitung des Steuersystems aus Gerechtigkeitsprinzipien	Ansatz 2: Wahl des Steuersystems aufgrund der Auswirkungen alternativer Steuersysteme
Verfechter	Verfechter: Traditionelle Finanzwissenschaft und Rechtswissenschaft in der Schweiz	Verfechter: Optimalsteuertheoretisch orientierte Finanzwissenschaft
Grundlage:	Aus Gerechtigkeitsprinzipien wird versucht, eine ideale Steuerbasis, d.h. eine Bemessungsgrundlage, zu bestimmen. Diese realisiert die horizontale Steuergerechtigkeit. Die Verteilung der Steuerlasten auf Personen mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit erfolgt durch den Steuertarif. Er stellt die vertikale Steuergerechtigkeit sicher.	Die Optimalsteuertheorie geht von Vorstellungen über Ergebnisgerechtigkeit aus und versucht dann unter Berücksichtigung der Wirkungen der Besteuerung und den damit verbundenen Informationsproblemen die optimale, d.h. bestmögliche, Form der Besteuerung zu identifizieren.
Schritt 1:	<p><i>Verwirklichung der horizontalen Steuergerechtigkeit:</i> Ausgangspunkt ist das Konzept der horizontalen Steuergerechtigkeit, demgemäss Personen, die über die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügen, die gleiche Steuerlast tragen sollen. Aus diesem Prinzip der horizontalen Gleichbehandlung kann die ideale Steuerbasis auf direktem Wege abgeleitet werden. Dies setzt jedoch voraus, dass wohl definiert ist, wie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu messen sei.</p> <p>Über das geeignete Mass der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Rahmen der jährlichen Besteuerung gibt es historisch eine lange Debatte zwischen den Vertretern der Einkommens- und der Konsumbesteuerung. Nach dem Einkommenskonzept ist der Reinvermögenszugang das beste Mass für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die horizontale Steuergerechtigkeit erfordert daher den Reinvermögenszugang als Steuerbasis. Nach der anderen Auffassung stellt der jährliche Konsum das beste Mass der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dar. Die horizontale Steuergerechtigkeit verlangt daher eine Steuerbasis, die sich am Konsum ausrichtet. Nach dieser Auffassung sollen Personen aufgrund dessen besteuert werden, was sie dem Wirtschaftskreislauf aufgrund ihres Konsums an Ressourcen entziehen, und nicht aufgrund dessen, was sie in den Wirtschaftskreislauf in Form von Wertschöpfung, d.h. Einkommen, einbringen.</p> <p>Die Vorstellungen über die horizontale Steuergerechtigkeit verwirklichen sich in der Gleichbehandlung der in allen relevanten Dimensionen Gleichen in der Definition der Steuerbasis bzw. der Bemessungsgrundlage.</p>	<p><i>Messung der Auswirkungen alternativer Steuersysteme auf die individuelle Wohlfahrt (Nutzen) aller Personen in einer Volkswirtschaft:</i> Untersucht werden zuerst die wirtschaftlichen Gleichgewichte, welche durch verschiedene, alternative Formen der Besteuerung erzeugt werden. Für jedes Steuersystem, das genügend Einnahmen generiert, um die Staatsausgaben zu decken, resultiert ein wirtschaftliches Gleichgewicht, das für alle Personen der Ökonomie mit einem bestimmten Niveau des Wohlergehens (Nutzen) verbunden ist. Die individuellen lebenszeitlichen Nutzen gehen als Argumente in eine so genannte soziale Wohlfahrtsfunktion ein. Mit dieser wird eine Aussage über die aggregierte Wohlfahrt einer Volkswirtschaft gemacht. Die soziale Wohlfahrtsfunktion kann dabei neben dem Niveau der aggregierten Wohlfahrt auch deren Verteilung unter den einzelnen Personen berücksichtigen. Somit widerspiegelt die soziale Wohlfahrtsfunktion die Relation zwischen dem aggregierten Nutzen und der Verteilung der individuellen, lebenszeitlichen Nutzen. Die soziale Wohlfahrtsfunktion weist typischerweise zwei Argumente auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effizienz: je grösser die aggregierte Wohlfahrt, desto besser; • Verteilung: je gleichmässiger die Verteilung, desto besser oder je höher die Wohlfahrt der am schlechtesten gestellten Personen, desto besser. <p>Die soziale Wohlfahrtsfunktion wägt zwischen diesen beiden Zielen ab.</p>
Schritt 2:	<p><i>Verwirklichung der vertikalen Steuergerechtigkeit:</i> Die Vorstellung des Gesetzgebers über die vertikale Steuergerechtigkeit, d.h. die angemessene Ungleichbehandlung Ungleicher, schlägt sich im Steuertarif nieder. Dieser ordnet den einzelnen steuerpflichtigen Personen jeweils eine individuelle Steuer zu und verteilt auf diesem Wege die Steuerlasten auf Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.</p>	<p><i>Beurteilung der Auswirkungen alternativer Steuersysteme und Wahl des besten Steuersystems:</i> Die Beurteilung der alternativen Steuersysteme erfolgt aufgrund der sozialen Wohlfahrtsfunktion, welche die individuellen Nutzen zu einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt aggregiert. Die Wahl fällt dann auf jenes Steuersystem, das nach Massgabe der zugrunde gelegten sozialen Wohlfahrtsfunktion am besten abschneidet.</p>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BANKS und DIAMOND (2008)

15.2 Elemente eines rationalen Steuersystems

In den grossen Linien führen beide Ansätze zur Konstruktion eines rationalen Steuersystems zu ähnlichen Ergebnissen. Die Steuergüter des Steuersystems, d.h. die wirtschaftlichen Sachverhalte, welche von der Besteuerung erfasst werden sollen, sind in Tabelle 33 aufgeführt:

Tabelle 33: Begründungen für die einzelnen Elemente eines Abgabensystems

	Elemente des Abgabensystems	Ansatz 1: Ableitung des Steuersystems aus Gerechtigkeitsprinzipien	Ansatz 2: Wahl des Steuersystems aufgrund der Auswirkungen
(1)	Allgemeine Besteuerung des Einkommen oder des Konsums	Leistungsfähigkeitsprinzip <ul style="list-style-type: none"> • horizontale Steuergerechtigkeit • vertikale Steuergerechtigkeit 	Effizienzgründe (geringe Zusatzlasten der Besteuerung): <ul style="list-style-type: none"> • Produktionseffizienztheorem (keine Steuern auf Zwischenprodukten); • Breite Steuerbasis mit niedrigem Steuersatz erzeugt geringere Zusatzlasten als enge Steuerbasis mit hohem Steuersatz. Verteilungsgründe: Umverteilung von wirtschaftlich leistungsfähigeren zu weniger leistungsfähigen Personen bei entsprechender Ausgestaltung des Tarifs.
(2)	Kausalabgaben	Äquivalenzprinzip in Form der individuellen Äquivalenz): Das Äquivalenzprinzip fordert, dass sich die von einer Person empfangenen staatlichen Leistungen und die von dieser dafür aufzubringenden Abgaben entsprechen. Die Äquivalenz kann sich dabei auf den Nutzen bzw. auf die davon abhängige Zahlungsbereitschaft (Nutzenäquivalenz) oder auf die mit den in Anspruch genommenen Leistungen verbundenen Kosten im betreffenden Verwaltungszweig (Kostenäquivalenz) beziehen.	Effizienzgründe: Abgaben als Preise analog wie bei einem privaten Gut.
(3)	Kostenanlastungssteuern: Sondersteuern, welche einer bestimmten Gruppe von Pflichtigen auferlegt werden, weil diese Personen zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen.	Äquivalenzprinzip in Form der Gruppenäquivalenz: Bei Gruppenäquivalenz verlangt das Äquivalenzprinzip nicht, dass ein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer Sonderverteil vorliegen muss, der die Erhebung der Abgabe rechtfertigt. Es reicht aus, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell (abstrakt) stärker profitiert als andere oder weil sie abstrakt als hauptsächlichlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Der Steuerertrag ist typischerweise zweckgebunden; er darf die Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen.	?
(4)	Lenkungssteuern: Steuern auf Güter, deren Herstellung, Verbrauch oder Entsorgung mit externen Kosten verbunden ist.	Äquivalenzprinzip in der Form des Verursacherprinzips: Dem Verursacherprinzip liegt die Idee zugrunde, die externen Kosten mittels Besteuerung der Externalität (Pigou-Steuer) vollständig zu internalisieren. Dabei sollten jedem Verursacher die von ihm hervorgerufenen Schäden durch eine Abgabe angelastet werden. In der Praxis gestaltet sich die Internalisierung schwierig, da sich die externen Schäden (d.h. die jeweilige Grenzschadensfunktion) nicht zuverlässig feststellen lassen. Als erweitertes Konzept im Rahmen des Verursacherprinzips gilt der so genannte Standard-Preis-Ansatz, der eine Regulierungs- statt der Internalisierungslösung anstrebt. Dabei soll nicht ein gesellschaftliches Optimum (vollständige Internalisierung der Externalität) angestrebt werden, sondern ein gewisser Standard. Es wird also eine bestimmte Abgabenhöhe für ein bestimmtes Emissionsverhalten festgelegt.	Wie bei Ansatz 1: Das Verursacherprinzip wird jedoch nicht als Gerechtigkeitsprinzip, sondern als Erfordernis für die effiziente Ressourcenallokation interpretiert.
(5)	Spezielle Verbrauchssteuern ohne Kostenanlastungs- oder Lenkungsfunktion	Keine Rechtfertigung	Effizienzgründe: Hohe Besteuerung jener Güter, <ol style="list-style-type: none"> deren Preiselastizität der Nachfrage gering ist (inverse (Preis)-Elastizitätenregel); die komplementär zur Freizeit sind (Freizeitkomplementaritätsregel); deren Einkommenselastizität der Nachfrage hoch ist (Einkommenselastizitätenregel).

Quelle: Eigene Darstellung

15.3 Die Struktur des gegenwärtigen schweizerischen Steuersystems

Tabelle 34 zeigt die Einnahmen, welche das schweizerische Steuersystem im Jahr 2008 generiert hat. Dabei werden die staatlichen Ebenen Bund sowie Kantone und Gemeinden unterschieden. Ausserdem sind die einzelnen Steuern jeweils einer von acht verschiedenen Kategorien zugeordnet.

Tabelle 34: Einnahmen im schweizerischen Steuersystem nach Steuerarten 2008

In Mio. CHF

	Bund	Kantone und Gemeinden	Total Bund, Kantone und Gemeinden
1 Steuern auf Einkommen	23'973	51'702	75'674
- Einkommensteuer	9'049	38'484	47'533
- Übrige direkte Steuern natürliche Personen		1'581	1'581
- Gewinnsteuer	8'464	9'139	17'603
- Übrige direkte Steuern juristische Personen		181	181
- Verrechnungssteuer	6'460		6'460
- Grundstückgewinnsteuer		1'441	1'441
- Erbschafts- und Schenkungssteuer		875	875
2 Steuern auf Vermögen		7'825	7'825
- Vermögensteuer		5'389	5'389
- Kapitalsteuer		1'523	1'523
- Liegenschafts-/Grundsteuer		913	913
3 Steuern auf Vermögenstransaktionen	2'357	1'080	3'437
- Emissionsabgabe	584		584
- Umsatzabgabe	1'727		1'727
- Abgabe auf Lebensversicherungsprämien	46		46
- Handänderungssteuer		1'080	1'080
4 Steuern auf allgemeinem Verbrauch	20'311		20'311
- MWST	20'311		20'311
5 Steuern auf speziellem Verbrauch, Besitz und Aufwand	11'012	2'154	13'166
- Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungsprämien	617		617
- Mineralölsteuer auf Treibstoffen	3'110		3'110
- Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	2'089		2'089
- Mineralölsteuer auf Brennstoffen und anderen Mineralölprodukten	22		22
- Automobilsteuer	363		363
- Nationalstrassenabgabe	333		333
- Schwerverkehrsabgabe	1'436		1'436
- Tabaksteuer	2'186		2'186
- Biersteuer	110		110
- Besteuerung gebrannter Wasser	290		290
- Spielbankenabgabe	455		455
- Motorfahrzeugsteuern		1'990	1'990
- Schiffsteuer		19	19
- Vergnügungssteuern		48	48
- Hundesteuer		34	34
- Übrige Besitz und Aufwandsteuern		36	36
6 Lenkungsabgaben mit Rückverteilung der Einnahmen	163		163
- Lenkungsabgaben auf VOC	163		163
7 Zölle	1'017		1'017
8 Landwirtschaftliche Abgaben	3		3
Gesamte Steuereinnahmen	58'836	62'760	121'596

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2007

Die Kategorie 1 umfasst Steuern, welche auf das Steuergut Einkommen zugreifen. Dazu gehört in erster Linie die Einkommensteuer, welche bei den natürlichen Personen als allgemeine Subjektsteuer erhoben wird. Die Einkommensteuer bestreitet mit 61% den Löwenanteil des Steueraufkommens der Kantone und Gemeinden. Beim Bund beträgt ihr Anteil am Steueraufkommen hingegen nur 15%. Die Einkommensteuer wird auf Ebene der juristischen Personen durch die Gewinnsteuer ergänzt. Die Verrechnungssteuer hat als Quellensteuer in erster Linie eine Sicherungsfunktion für die ordnungsgemässe Deklaration der Einkommen und der Vermögen. Diese Objektsteuer generiert dem Bund jedoch ebenfalls ein positives Steueraufkommen.

Ebenfalls Objektsteuern sind die Grundstücksgewinnsteuer sowie die Erbschafts- und Schenkungsteuer, welche lediglich auf Stufe Kantone und Gemeinden Einkommen belasten.

Die Steuern auf Vermögen in Kategorie 2 werden ebenfalls nur von Kantonen und Gemeinden erhoben. Es handelt sich dabei um die Vermögensteuer als Subjektsteuer auf dem Nettovermögen natürlicher Personen sowie die Kapitalsteuer, eine Subjektsteuer auf dem Eigenkapital juristischer Personen. Eine zusätzliche Belastung des unbeweglichen Vermögens stellt die Liegenschafts- oder Grundsteuer dar.

Kategorie 3 umfasst Rechtsverkehrsteuern, welche Vermögenstransaktionen belasten. Transaktionen im beweglichen Vermögen werden beim Bund durch die Emissionsabgabe, die Umsatzabgabe und die Abgabe auf Lebensversicherungen besteuert. Kantone und Gemeinden vereinnahmen demgegenüber mit der Handänderungssteuer die Übertragung von unbeweglichem Vermögen.

Die MWST qualifiziert trotz Lücken als allgemeine Verbrauchssteuer. Sie bildet den einzigen Eintrag in Kategorie 4 und beschert dem Bund 35% seiner Einnahmen.

Kategorie 5 umfasst die speziellen Verbrauchssteuern sowie die Besitz- und Aufwandsteuern. Wegen der fehlenden Allgemeinheit der Besteuerung lassen sich diese Steuern im Grundsatz nur rechtfertigen, wenn sie eine Kostenanlastungs- oder Lenkungsfunktion erfüllen oder wenn sie eine Lücke in einer allgemeinen Steuer schliessen. Die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen lässt sich denn auch mit Verweis auf die fehlende Besteuerung der Sach- und Vermögensversicherungsdienstleistung in der MWST rechtfertigen. Die Automobilsteuer schliesst keine Lücke. Sie kann allenfalls mit einem Steuerexportargument gerechtfertigt werden. Da die internationalen Automobilkonzerne die Preisgestaltung ihrer Fahrzeuge an der Kaufkraft der einzelnen Ländermärkte ausrichten, dürfte die Automobilsteuer zu einem guten Teil auf die Automobilhersteller bzw. deren Stakeholder rückgewälzt werden. Die anderen Steuern des Bundes in dieser Kategorie nehmen allesamt eine Lenkungs- oder eine Kostenanlastungsfunktion wahr. Bei der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) unter den Verkehrsabgaben ist die Kostenanlastungsfunktion allerdings gering, und eine Lenkungswirkung geht von ihr auch nicht aus. Die Mineralölsteuer wurde zwar ursprünglich aus fiskalischen Gründen eingeführt. Sie hat aber dennoch eine Lenkungswirkung und kann deshalb auch als eine Ökosteuer zur Internalisierung externer Effekte angesehen werden. Zu negativen externen Effekten kann es auch im Zusammenhang mit dem Konsum bestimmter Güter und Dienstleistungen kommen. Sie treten beim Tabakkonsum (Passivrauchen), beim Alkoholkonsum (Verkehrsunfälle, soziale Desintegration) und eventuell weiteren Drogen sowie beim Glücksspiel (soziale Desintegration bei Spielsucht) auf. In diesen Fällen ist eine besondere Konsumsteuer gerechtfertigt. Die politische Diskussion dieser Steuern geht über die Internalisierung externer Kosten hinaus. Sie folgt dabei einer paternalistischen Konsumlenkung mittels derer beispielsweise ein Raucher vor sich selbst geschützt werden und von seinem für sich gesundheitsschädlichen Verhalten abgebracht werden soll.

Kategorie 6 umfasst die reinen Lenkungsabgaben, deren Einnahmen an die Bevölkerung rückverteilt werden. Bei den Zöllen in Kategorie 7 und den landwirtschaftlichen Abgaben in Kategorie 8 handelt es sich um weitere Einnahmenquellen des Bundes.

Tabelle 35 greift die im Zusammenhang mit der Abschaffung der Stempelabgabe relevanten Besteuerungselemente heraus und zeigt, wie die Besteuerung bei natürlichen Personen im Privat- und im Geschäftsvermögen sowie bei juristische Personen derzeit beim Bund sowie bei den Kantonen und Gemeinden ausgestaltet ist.

Tabelle 35: Status quo der Besteuerung von Einkommen aus Vermögen

	Natürliche Personen		Juristische Personen
	Privatvermögen	Geschäftsvermögen	
1 Steuern auf Einkommen			
Eink. aus beweglichem Vermögen			
- Kapitalerträge			
-- Bund	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- realisierte Kapitalgewinne			
-- Bund	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- nicht realisierte Kapitalgewinne	keine Steuer	keine Steuer (stille Reserven)	keine Steuer (stille Reserven)
Eink. aus unbeweglichem Vermögen			
- Kapitalerträge			
-- Bund	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- realisierte Kapitalgewinne			
-- Bund	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Grundstückgewinnsteuer (Objektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer) oder Grundstückgewinnsteuer (Objektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer) oder Grundstückgewinnsteuer (Objektsteuer)
- nicht realisierte Kapitalgewinne	keine Steuer	keine Steuer (stille Reserven)	keine Steuer (stille Reserven)
Eink. aus Erbschaft u. Schenkung			
-- Bund	keine Steuer	---	---
-- Kantone und Gemeinden	Erbschafts- und Schenkungssteuer (Objektsteuer)	---	---
Übriges Einkommen			
-- Bund	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
2 Steuern auf Vermögen			
Nettovermögen			
-- Bund	keine Steuer	keine Steuer	keine Steuer
-- Kantone und Gemeinden	Vermögensteuer (Subjektsteuer)	Vermögensteuer (Subjektsteuer)	Kapitalsteuer (Subjektsteuer)
Wert der Liegenschaft			
-- Bund	keine Steuer	keine Steuer	keine Steuer
-- Kantone und Gemeinden	Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer) oder keine Steuer	Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer) oder keine Steuer	Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer) oder keine Steuer
3 Steuern auf Transaktionen			
Bewegliches Vermögen			
- Ausgabe von Eigenkapital sowie von Obligationen und Geldmarktpapieren			
-- Bund	---	---	Emissionsabgabe (Objektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	---	---	keine Steuer
- Entgeltliche Eigentumsübertragung bestimmter in- und ausländischer Urkunden			
-- Bund	Umsatzabgabe (Objektsteuer)	Umsatzabgabe (Objektsteuer)	Umsatzabgabe (Objektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	keine Steuer	keine Steuer	keine Steuer
- Prämien für rückkaufsfähige Einmalprämien-Lebensversicherungen			
-- Bund	Abgabe auf Lebensversicherungsprämien (Objektsteuer)	Abgabe auf Lebensversicherungsprämien (Objektsteuer)	Abgabe auf Lebensversicherungsprämien (Objektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	keine Steuer	keine Steuer	keine Steuer
Unbewegliches Vermögen			
- Handänderung			
-- Bund	keine Steuer	keine Steuer	keine Steuer
-- Kantone und Gemeinden	Handänderungssteuer (Objektsteuer) oder keine Steuer	Handänderungssteuer (Objektsteuer) oder keine Steuer	Handänderungssteuer (Objektsteuer) oder keine Steuer
pro memoria:			
5 Steuern auf speziellem Verbrauch			
- Prämienzahlungen für bestimmte Sach- und Vermögensversicherungen			
-- Bund	Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen (Objektsteuer)	Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen (Objektsteuer)	Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen (Objektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	keine Steuer	keine Steuer	keine Steuer

Quelle: Eigene Darstellung

15.4 Änderungen bei einem Übergang vom historisch gewachsenen zu einem rationalen Steuersystem

In einem rationalen Steuersystem ergäben sich gegenüber dem geltenden Recht verschiedene Änderungen. Die nachfolgenden Erläuterungen beschränken sich auf die Änderungen im Bereich der Steurgüter Einkommen, Vermögen, Vermögenstransaktionen und allgemeiner Verbrauch. Als einzige spezielle Verbrauchsteuer wird die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen thematisiert. Im Bereich des Steurgutes Einkommen fokussieren sich die Erörterungen auf die Besteuerung des Einkommens aus Vermögen sowie aus Erbschaften und Schenkungen bei den natürlichen Personen. Einbezogen werden dabei die Unternehmensgewinne der juristischen Personen. Nicht behandelt wird die Besteuerung des übrigen Einkommens – namentlich des Erwerbseinkommens, des Einkommens aus Vorsorge (Säulen 1, 2 und 3a) sowie des Einkommens aus privaten und öffentlichen Unterstützungen.

15.4.1 Ist-Besteuerung des Einkommens aus Vermögen

Tabelle 36 zeigt die Veränderungen auf, die sich in einem rationalen Steuersystem ergeben, wenn das tatsächlich erzielten Einkommen aus Vermögen besteuert werden soll (Ist-Besteuerung).

Tabelle 36: Reform Variante 1: Ist-Besteuerung des Einkommens aus Vermögen

	Natürliche Personen		Juristische Personen
	Privatvermögen	Geschäftsvermögen	
1 Steuern auf Einkommen			
Einkommen aus bewegl. Vermögen			
- Kapitalerträge			
-- Bund	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- realisierte Kapitalgewinne			
-- Bund	Kapitalgewinnsteuer (Objektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer) oder Kapitalgewinnsteuer (Objektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Kapitalgewinnsteuer (Objektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer) oder Kapitalgewinnsteuer (Objektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- nicht realisierte Kapitalgewinne	keine Steuer	keine Steuer (stille Reserven)	keine Steuer (stille Reserven)
Einkommen aus unbew. Vermögen			
- Kapitalerträge			
-- Bund	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- realisierte Kapitalgewinne			
-- Bund	Kapitalgewinnsteuer (Objektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer) oder Kapitalgewinnsteuer (Objektst.)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Kapitalgewinnsteuer (Objektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer) oder Kapitalgewinnsteuer (Objektst.)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- nicht realisierte Kapitalgewinne	keine Steuer	keine Steuer (stille Reserven)	keine Steuer (stille Reserven)
Einkommen aus Erbschaften und Schenkungen			
-- Bund	Erbschafts- und Schenkungssteuer (Objektsteuer)	---	---
-- Kantone und Gemeinden	Erbschafts- und Schenkungssteuer (Objektsteuer)	---	---
Übriges Einkommen			
-- Bund	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
-- Kantone und Gemeinden	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
2 Steuern auf Vermögen			
- Kantone und Gemeinden	<i>Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer)</i>	<i>Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer)</i>	<i>Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer)</i>

Quelle: Eigene Darstellung

In der Einkommensteuer wird das Einkommen aus Lebensversicherungen gemäss den in Abschnitt 12.3.3 ausgeführten Richtlinien in das Steuerobjekt integriert. Die Einkommensteuer ergänzt eine Kapitalgewinnsteuer, die auf Kapitalgewinnen aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen erhoben wird.⁷⁹ Die Besteuerung der Kapitalgewinne erfolgt im Privatvermögen im Rahmen einer separaten Objektsteuer. Es kann an dieser Stelle offen bleiben, ob diese Objektsteuer auch im Geschäftsvermögen zum Zuge käme oder ob dort realisierte Kapitalgewinne von der Einkommensteuer erfasst werden sollten. Wenn an der bestehenden parallelen Steuererhebungscompetenz von Bund und Kantonen in der Einkommenssteuer festgehalten wird, sollte auch die Kapitalgewinnsteuer auf beiden staatlichen Ebenen erhoben werden.

Die ebenfalls als Objektsteuer ausgestaltete Erbschafts- und Schenkungssteuer schliesst gemäss den in Abschnitt 12.2.5 dargestellten Leitlinien auch eine (moderate) Besteuerung der Erbanteile der Nachkommen ein. Zumindest im Ansatz 2 eines rationalen Steuersystems kann Umverteilung ein explizites Ziel darstellen. Die Erbschafts- und Schenkungssteuer eignet sich dafür gut. Wenn ein Umverteilungsziel verfolgt werden soll, spricht dies dafür, den Steuerwettbewerb im Bereich dieser Steuer auszuschalten. Dies geschieht am einfachsten, wenn sie als Bundessteuer ausgestaltet wird. Der Vollzug kann weiterhin durch die Kantone erfolgen, und die Kantone erhalten einen (grossen) Kantonsanteil.

Im Prinzip ist eine Besteuerung des Vermögenseinkommens nach dem Wohnsitzprinzip auf Stufe der Haushalte hinreichend. Anhang 2 enthält jedoch Argumente für eine ergänzende Gewinnsteuer auf Ebene der juristischen Personen nach dem Quellenprinzip. Die Existenz der Gewinnsteuer wirft sowohl aus Effizienz- als auch aus Gerechtigkeitsgründen die Frage nach der Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf, welche durch die Kumulation der Belastung des Einkommens aus Eigenkapital durch die Gewinnsteuer auf Unternehmensebene sowie die Einkommens- bzw. die Kapitalgewinnsteuer auf Haushaltsebene entsteht. Zur Korrektur oder vollständigen Elimination dieser Doppelbelastung existieren verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten mit jeweiligen Vor- und Nachteilen.

Im Rahmen des Ansatzes 2 eines rationalen Steuersystems spricht die inverse Elastizitätenregel aus Effizienz- und aus Standortgründen für eine höhere Belastung des Einkommens aus unbeweglichem Vermögen oder des unbeweglichen Vermögens selbst. Dies kann am einfachsten verwirklicht werden, indem die kantonalen Liegenschafts-/Grundsteuern beibehalten und erhöht werden.

Diese Steuern (Einkommensteuer, Gewinnsteuer, Kapitalgewinnsteuer, Erbschafts- und schenkungssteuer und Liegenschafts-/Grundsteuer) regeln die Besteuerung des Vermögenseinkommens vollständig. Somit besteht in diesem System kein Platz mehr für die kantonalen Vermögens- und Kapitalsteuern und alle bisherigen Steuern auf Vermögenstransaktion (Emissionsabgabe, Umsatzabgabe, Abgabe auf Lebensversicherungsprämien und Handänderungssteuer). Ebenfalls abgeschafft ist die Grundstückgewinnsteuer, welche von der allgemeinen Kapitalgewinnsteuer verdrängt wird.

15.4.2 Soll-Besteuerung des Einkommens aus Vermögen

Alternativ kann die Besteuerung des Einkommens aus Privatvermögen statt nach der durch das Realisationsprinzip eingeschränkten Ist-Besteuerung durch eine Soll-Ertrag-Besteuerung ersetzt werden. Tabelle 37 stellt diese Variante dar. Im Privatvermögen entfällt die Besteuerung der Kapitalerträge durch die Einkommensteuer und der Kapitalgewinne durch die separate Objektsteuer; dafür wird auf dem Privatvermögen auf Stufe Bund sowie auf Stufe Kantone und Gemeinden eine Nettovermögensteuer erhoben, welche den Soll-Ertrag auf dem Privatvermögen belasten soll.

⁷⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 12.3.4.

Tabelle 37: Reform Variante 2: Soll-Ertragsbesteuerung des Einkommens aus Vermögen

	Natürliche Personen		Juristische Personen
	Privatvermögen	Geschäftsvermögen	
1 Steuern auf Einkommen			
Einkommen aus beweglichem Vermögen			
- Kapitalerträge			
– Bund	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
– Kantone und Gemeinden	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- realisierte Kapitalgewinne			
– Bund	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
– Kantone und Gemeinden	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- nicht realisierte Kapitalgewinne	keine Steuer	keine Steuer (stille Reserven)	keine Steuer (stille Reserven)
Einkommen aus unbeweglichem Vermögen			
- Kapitalerträge			
– Bund	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
– Kantone und Gemeinden	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- realisierte Kapitalgewinne			
– Bund	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
– Kantone und Gemeinden	keine Steuer	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
- nicht realisierte Kapitalgewinne	keine Steuer	keine Steuer (stille Reserven)	keine Steuer (stille Reserven)
Einkommen aus Erbschaften und Schenkungen			
– Bund	Erbschafts- und Schenkungssteuer (Objektsteuer)	---	---
– Kantone und Gemeinden	Erbschafts- und Schenkungssteuer (Objektsteuer)	---	---
Übriges Einkommen			
– Bund	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
– Kantone und Gemeinden	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Einkommensteuer (Subjektsteuer)	Gewinnsteuer (Subjektsteuer)
2 Steuern auf Vermögen			
Nettovermögen			
– Bund	Vermögensteuer (Subjektsteuer)	keine Steuer	keine Steuer
– Kantone und Gemeinden	Vermögensteuer (Subjektsteuer)	keine Steuer	keine Steuer
– Kantone und Gemeinden	<i>Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer)</i>	<i>Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer)</i>	<i>Liegenschafts-/Grundsteuer (Objektsteuer)</i>

Quelle: Eigene Darstellung

15.4.3 Besteuerung des allgemeinen Verbrauchs

Änderungen ergeben sich auch bei der MWST als allgemeiner Verbrauchsteuer. Hier werden die Sach- und Vermögensversicherungsleistungen gemäss dem in Abschnitt 12.3.1.1 skizzierten Verfahren neu steuerbar. Im Gegenzug wird die Stempelabgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen abgeschafft. Die objektive MWST-Pflicht wird ausserdem, wie in Abschnitt 12.3.2 dargestellt, auf alle durch Kommissionen und dergleichen abgegoltenen Finanzdienstleistungen ausgedehnt.

ANHANG 1: Ist die Umsatzabgabe eine Tobin-Steuer?

International wird diskutiert, ob eine Finanztransaktionssteuer auf Devisen und / oder Wertschriftentransaktionen dazu beitragen kann, die Stabilität des globalen Finanzsystems zu verbessern.⁸⁰ Die schweizerische Umsatzabgabe stellt eine Steuer auf Wertschriftentransaktionen dar, auch wenn sie in ihrer praktischen Ausgestaltung vom Idealbild abweicht, welches die Promotoren einer Wertschriftentransaktionssteuer von dieser haben.

Der Grund dafür sind die zahlreichen in Abschnitt 7.1 beschriebenen Ausnahmen der schweizerischen Umsatzabgabe, welche dazu führen, dass ein Grossteil der Börsenumsätze von der Abgabe gar nicht erfasst wird (vgl. Abschnitt 4.3). Die ausgenommenen Transaktionen gehören dabei zum volatileren Segment des Handelsvolumens. Die Schweizer Umsatzabgabe beruht auf einem fiskalischen Zweck: Sie soll Steuereinnahmen generieren, ohne die mobileren Handelssegmente zu vertreiben. Die Finanztransaktionssteuer beruht demgegenüber auf dem Lenkungsziel: Sie soll in erster Linie negative externe Effekte des Wertschriftenhandels internalisieren und erst in zweiter Linie Steuereinnahmen aufbringen. Ob solche negativen externen Effekte im Zusammenhang mit dem Wertschriftenhandel tatsächlich existieren, ist freilich umstritten. Auch wenn die Schweizer Umsatzabgabe nicht dem Lenkungsziel verpflichtet ist, erscheint es vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion lohnend, sich mit der These der negativen externen Effekte des Wertschriftenhandels eingehender zu befassen.⁸¹

Die These negativer externer Effekte des Wertschriftenhandels

Die Umsatzabgabe greift nicht auf einen Einkommens- oder einen Konsumbestandteil, sondern auf eine Transaktion zu. An sich hat eine solche Steuer in einem System der zweitbesten Besteuerung nichts zu suchen, sofern keine negativen externen Effekte vorliegen. Gerade dies wird jedoch von Befürwortern von Wertschriftentransaktionssteuern, wie sie die Umsatzabgabe darstellt, unterstellt. TOBIN (1984) schlug eine solche Besteuerungsart vor, um „Sand in das Getriebe“ der Märkte zu streuen, in denen Wertschriften gehandelt werden. Die Grundlage für diesen Vorschlag bildet die Behauptung, dass von spekulativen Handelsaktivitäten auf den Wertschriftenhandelsplätzen – bzw. gewissen Formen davon – negative Externalitäten auf das Finanzsystem ausgehen. Eine Wertschriftentransaktionssteuer kann nach dieser Auffassung als eine korrigierende Pigou-Steuer angesehen werden. HABERMEIER und KIRILENKO (2001) fassen die Argumente der Befürworter⁸² solcher Steuern wie folgt zusammen:

- Der Wohlfahrtsbeitrag der Finanzdienstleistungen rechtfertigt die Ressourcen, welche sie beanspruchen, nicht.
- Viele Finanzdienstleistungen weisen einen hoch spekulativen Charakter auf und tragen zur finanziellen und wirtschaftlichen Instabilität bei.
- Marktinstabilitäten einschliesslich Finanzmarktcrashes bereichern Insider und Spekulanten, während die Kosten von der Allgemeinheit getragen werden.
- Die Finanzmarktaktivitäten vergrössern die Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen.

⁸⁰ Bei der in jüngster Zeit international wieder aufgekommenen politischen Diskussion der Finanztransaktionssteuer scheint jedoch der Lenkungssteuercharakter zugunsten des Fiskalzwecks in den Hintergrund zu treten. Die politischen Promotoren sehen in der Finanztransaktionssteuer in erster Linie ein Instrument, das bei hinreichender internationaler Koordination der Besteuerung ergebnisreich genug ist, um einen Beitrag zur Finanzierung des Abbaus der Staatsverschuldung zu leisten, welche nicht zuletzt im Zuge der Finanzkrise entstanden ist. Dabei erscheint es politisch von Vorteil, dass die Zahllast der Steuer in irgendeiner Weise beim Finanzsektor zu liegen kommt. Eine differenziertere Argumentation, welche die Erhebung von Abgaben mit einer verursachergerechten Kostenanlastung, der Besteuerung wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder der Lenkung negativer externer Effekte verbindet, bleibt hier häufig auf der Strecke.

⁸¹ Die nachfolgende Darstellung folgt (DAEPP, 2003b).

⁸² Siehe z.B. TOBIN (1984), SUMMERS und SUMMERS (1989), STIGLITZ (1989) und EICHENGREEN et al. (1995).

- Das grosse Volumen der Finanztransaktionen in entwickelten modernen Märkten erzeugt ein hohes Steueraufkommen auf der Basis sehr niedriger Steuersätze auf einem weit gefassten Bereich von Finanzmarkttransaktionen.

Aus dieser Sicht wären Transaktionssteuern sehr vorteilhaft und würden drei Dividenden abwerfen:

- (1) Die Handelsaktivitäten auf den Finanzmärkten, insbesondere die kurzfristig orientierten, würden eingeschränkt. Dadurch würden Ressourcen aus diesen als unproduktiv angesehenen Tätigkeiten frei gesetzt und stünden anschliessend für produktivere Zwecke zur Verfügung.
- (2) Durch die Einschränkung des Handels würde die zumindest zum Teil als destabilisierend wahrgenommene Spekulation eingeschränkt. In der Folge nähme die Volatilität auf den Finanzmärkten ab und würde weniger stark auf die Realwirtschaft zurückwirken, so dass es schliesslich auch zu weniger Wirtschaftskrisen käme.
- (3) Dem Staat flössen Einnahmen zu, so dass auf andere Steuern, die mit Verzerrungen verbunden wären, verzichtet werden könnte.

Argumente gegen eine Wertschriftentransaktionssteuer

Die Gegner der Wertschriftentransaktionssteuer haben mehr Vertrauen in die Fähigkeit der Finanzmärkte, Ressourcen ohne direkte Intervention der Politik effizient zu allozieren. Ihrer Ansicht nach reduziert eine Wertschriftentransaktionssteuer den Informationsgehalt des Marktergebnisses, behindert die intertemporale Glättung des Konsums der Individuen und vermindert dadurch deren Fähigkeiten, makroökonomische Risiken zu tragen, verteuert die Realkapitalinvestitionen, verzerrt die Wahl der Anlageinstrumente und diskriminiert zwischen verschiedenen Investorengruppen. Alle diese Effekte würden sich negativ auf die Wohlfahrt niederschlagen. Ausserdem weisen die Opponenten auf die Abwanderungsgefahr der Steuerbasis ins Ausland hin, wenn Wertschriftentransaktionssteuern nicht international koordiniert, sondern im Alleingang erhoben werden.

Grundlegend für die abweichende Beurteilung der Wertschriftentransaktionssteuer sind v.a. unterschiedliche Vorstellungen über die Informationsverarbeitung an den Finanzmärkten sowie die Frage, ob die Steuer die Volatilität der Märkte erhöht oder vermindert.⁸³

Die Informationsverarbeitungsfunktion der Finanzmärkte

HUBBARD (1993) betont, dass effiziente, liquide Finanzmärkte ein wichtiges Instrument für die Risikoverteilung und die Informationsverarbeitung für Spar-, Investitions- und Portfolioallokationsentscheidungen darstellen. Nach einer solchen Auffassung beurteilen liquide Finanzmärkte Firmen auf Basis ihrer Fundamentaldaten – wie z.B. ihrer potenziellen Profitabilität – korrekt und erbringen einen wichtigen Beitrag zur Informationsverarbeitung und zur Preisfindung mit dem Ergebnis, dass das Gewinnpotenzial der Firmen weitgehend aufgedeckt wird. Die Effizienz der Finanzmärkte widerspiegelt sich im Ausmass, in dem die Marktpreise die verfügbare Information enthalten.⁸⁴

Der Umstand, dass die Informationen über die Fundamentaldaten transparent gemacht werden, zwingt die Unternehmen sich effizienter zu verhalten (z.B. POLLIN et al., 2002). Es wird für sie schwieriger, ihre Unzulänglichkeiten zu verbergen, und sie werden für aufgedeckte Un-

⁸³ Übersichten zum Thema finden sich bei HABERMEIER und KIRILENKO (2001) und bei POLLIN et al. (2002), wobei erstere einer Wertschriftentransaktionssteuer ablehnend gegenüberstehen, während letztere sie befürworten.

⁸⁴ Kritiker bemängeln jedoch, dass sehr viele Ressourcen aufgewendet werden, um im Rahmen von Nullsummenspielen kurzfristige Gewinnmöglichkeiten wahrzunehmen. So argumentiert z.B. SUBRAHAMANYAM (1998): „Excessive rent seeking occurs in financial markets. That is, agents spend too many resources trying to acquire information just hours or days before other agents: this expenditure is a deadweight loss to society since it is unlikely that managers can benefit from information being incorporated into prices earlier by a matter of hours or a few days. A reasonable policy goal can thus be to reduce the efforts invested by agents in acquiring information just hours or days before others.“

zulänglichkeiten von den Marktteilnehmern bestraft. Dementsprechend werden die Marktteilnehmer in den Finanzmärkten belohnt, wenn sie den fundamentalen Wert einer Wertschrift richtig einschätzen, während eine Fehleinschätzung einen Verlust nach sich zieht. Aufgrund dieser Anreizsituation verdrängen im Lauf der Zeit fähige Händler die weniger fähigen.

Liquide Märkte charakterisieren sich durch niedrige Transaktionskosten. Wertschriftentransaktionssteuern erhöhen die Transaktionskosten direkt durch den Steuerbetrag und verringern das Handelsvolumen sowie die Marktliquidität.⁸⁵ Die Steuer führt auch zu einer grösseren Spanne zwischen Brief- (bid) und Geldkursen (ask), wodurch die Transaktionskosten weiter zunehmen. Die Arbitrage, der eine wichtige Rolle in der Eliminierung von falschen Preisen zukommt, wird dadurch teurer. Die Wertschriftentransaktionssteuer vermindert die Effizienz, indem sie einen „Lock-in-Effekt“ erzeugt, der die Investoren auf neue Information schwächer und weniger rasch reagieren lässt. Wird beispielsweise eine schlechte Nachricht bekannt, so erhöht die Steuer die Transaktionskosten, Aktien zu verkaufen. Die Verminderung der Aktienverkäufe dämpft dann den Einfluss der schlechten Nachricht auf den Aktienpreis. In der Konsequenz reflektieren die Preise der Vermögenswerte, welche der Steuer unterliegen, die neue Information nur unvollständig. Da der Gewinnanreiz der Arbitrage bei höheren Transaktionskosten abnimmt, ist das Phänomen falscher Preise in Gegenwart einer Wertschriftentransaktionssteuer stärker verbreitet und persistenter. Diese Verringerung der Markteffizienz stellt eine Zusatzlast der Steuer dar.

Leistungen des Handels

Die Literatur über die Mikrostruktur der Finanzmärkte hat in jüngerer Zeit herausgearbeitet, dass der Handel für die Preisfindung, die Bereitstellung von Liquidität und die Preisstabilisierung eine wichtige Funktion erfüllt.⁸⁶

Händler bieten verschiedene, wichtige Dienstleistungen an. Sie offerieren Liquidität und gehen auf ihren Eigenbeständen substantielle Risiken ein. Diese Leistungen müssen abgegolten werden. Das Entgelt ist dabei bei illiquiden Finanzaktiva höher.

Händler, die bei einer bestimmten Wertschrift als Market Maker tätig sind, stellen darüber hinaus Brief- und Geldkurse und müssen willig und fähig sein, Transaktionen in bestimmten Quantitäten zu den gestellten Kursen abzuwickeln. Im Unterschied zu Auktionsmärkten kann ein Käufer in solchen kontinuierlichen Märkten sich jederzeit beim Market Maker eindecken, der ihn aus seinem Eigenbestand bedient. Er muss daher keinen Verkäufer suchen und unterliegt keinem Ausführungsrisiko, also dem Risiko, keine Gegenpartei für den Handel zu finden (PAGANO und ROELL, 1990). Das Entgelt des Market Makers ist für Finanzaktiva mit einem grösseren Ausführungsrisiko höher. Dies unterstreicht eine andere wichtige Funktion, nämlich die Bereitstellung von Preisstabilität, die der Händler wahrnimmt.

Nach STOLL (2002) wird die Spanne zwischen Brief- und Geldkurs durch verschiedene Faktoren bestimmt:

- (1) Abwicklungskosten (order handling costs): Den Händlern, die Marktliquidität anbieten und so die Kontinuität der Märkte gewährleisten, entstehen Kosten bei der Abwicklung der Kaufs- und Verkaufsaufträge (order handling), für die sie abgegolten werden müssen. Die Kosten beinhalten den Aufwand für die Arbeit und das Kapital, welche benötigt werden, um Information über die Notierungen zu liefern (information), die Aufträge zu übermitteln (routing), auszuführen (execution) und abzurechnen (clearing and settlement). In einem Markt ohne Händler, wo die Spanne durch limitierte Aufträge gebildet wird, sind die Kosten für die Abwicklung der Aufträge niedriger als in Märkten, in denen professionelle Händler ihr Auskommen finden.

⁸⁵ Die Frage, ob Wertschriftentransaktionssteuern das Handelsvolumen beeinflussen, ist empirisch untersucht worden. UMLAUF (1993) berichtet, dass 60% des Volumens der 11 meist gehandelten schwedischen Titel nach London abwanderte, nachdem Schweden 1986 die Transaktionssteuer von 1% auf 2% erhöht hatte. Das migrierte Volumen belief sich auf 30% des Handelsvolumens in schwedischen Titeln. Bis 1990 erhöhte sich dieser Anteil auf 50%. HU (1998) untersucht 14 Steueränderungen in vier asiatischen Märkten und findet, dass die Unterschiede im Umsatz vor und nach den Veränderungen im Steuerniveau statistisch nicht signifikant sind.

⁸⁶ Übersichtsartikel über die Mikrostruktur der Finanzmärkte sind MADHAVAN (2000) und STOLL (2002).

- (2) Nicht kompetitive Preissetzung: Die Spanne kann auch eine nicht kompetitive Preissetzung reflektieren. Die Market Makers können sich z.B. untereinander absprechen oder sich Regulierungen bedienen, also z.B. die minimal mögliche Preisänderung (tick) erhöhen, um so die Spannen zu vergrössern.
- (3) Risiko auf den Eigenbeständen (inventory risk): Die Händler als Anbieter sofortiger Auftragsausführung (immediacy), die zu Briefkursen kaufen und zu Geldkursen verkaufen, unterliegen einem Risiko auf den Eigenbeständen, für das sie kompensiert werden müssen.
- (4) Option, frei zu handeln (free trading option): Das Stellen eines Geld- oder Briefkurses gewährt den übrigen Marktteilnehmern die Option, auf der Basis neuer Information zu handeln, bevor die Kurse geändert werden können, so dass sie die neue Information widerspiegeln. Die gestellten Kurse müssen deshalb vom Konsensuspreis abweichen, da nur so die Kosten der Option berücksichtigt sind.
- (5) Asymmetrische Information: Wenn einige Investoren besser informiert sind als andere, verliert der Marktteilnehmer, welcher einen festen Kurs stellt, zugunsten der Investoren mit superiorer Information. Es handelt sich um ein Phänomen adverser Selektion.

Die Faktoren schliessen sich nicht aus und können gleichzeitig präsent sein. Die drei Faktoren, welche auf Unsicherheit gründen, nämlich (3) das Risiko auf den Eigenbeständen, (4) der Optionseffekt und (5) die asymmetrische Information, können folgendermassen auseinander gehalten werden: Das Risiko auf den Eigenbeständen rührt vom möglichen Eintreffen adverser öffentlicher Information nach dem Aufbau der Eigenbestände her. Der Erwartungswert solcher Information ist zwar null, doch erzeugt die Unsicherheit ein Risiko, für das die Anbieter sofortiger Auftragsausführung abgegolten werden wollen. Der Optionseffekt tritt auf, weil adverse Information vor dem Handel eintrifft und die Notierungen nicht mehr schnell genug angepasst werden können. Der adverse Selektionseffekt kommt in Gegenwart privater Information vor dem Handel zu Stande, wird aber erst nach dem Handel aufgedeckt.

Die Spanne zwischen Brief- und Geldkurs kann auch im Licht der erbrachten Dienstleistung und der genutzten Ressourcen betrachtet werden. Die Spanne ist dann als Entgelt für die Kosten der Liquiditätsanbieter zu sehen. Diese führen Aufträge aus, tragen das Risiko auf den Eigenbeständen und nutzen reale Ressourcen. Eine andere Sicht interpretiert die Spanne als Kompensation für die Verluste im Handel mit besser informierten Marktteilnehmern. Diese informationstheoretische Auffassung impliziert, dass informierte Investoren Gewinne zulasten nicht informierter Investoren machen. Für die Existenz einer Spanne wäre dies hinreichend, selbst wenn keine Dienste angeboten werden und keine realen Ressourcen eingesetzt werden.

Das Anbieten von Liquidität, Kursstellung und Preisstabilisierung erfordert ein Management der Eigenbestände. HASBROUCK und SOFIANOS (1993) untersuchen Notierungen, Handels- und Eigenbestanddaten für Market Maker an der New York Stock Exchange. Nach diesen Daten machen die Kaufs- und Verkaufsaktivitäten der Market Maker im Schnitt 26% aller Transaktionen aus. Für die am häufigsten gehandelten Titel beträgt der Wert 20% und für die seltensten gehandelten Wertpapiere 38%. Die Händler werden also als Liquiditätsanbieter umso wichtiger, je seltener die Titel gehandelt werden. Das Management der Eigenbestände kann sowohl im Handel mit Kunden als auch mit anderen Händlern erfolgen. Wenn ein kompetitiver Interdealer-Markt existiert, können die Händler ihre Eigenbestände anpassen, ohne auf das Eintreffen eines Kundenauftrages warten zu müssen. Empirisch zeigt sich, dass Händler im Interdealer-Markt handeln, wenn sie grosse Eigenbestandspositionen handhaben. LYONS (2001) veranschlagt den Interdealer-Anteil in den Devisenmärkten auf etwa zwei Drittel des gesamten Handelsvolumens. HANSCH et al. (1998) zeigen, dass das durchschnittliche Volumen des Interdealer-Handels an der London Stock Exchange sehr viel grösser ist als im Kundenhandel. Die Eigenbestandspositionen im Interdealer-Handel sind dabei etwa doppelt so gross wie diejenigen im Kundenhandel, und 38% der Variation im Interdealer-Handel wird durch die Variation der Eigenbestände erklärt. Die Autoren folgern, dass der Interdealer-Handel ein wichtiger Mechanismus für das Management der Eigenbestandsrisiken ist.

Aufgrund solcher Überlegungen kommen HABERMEYER und KIRILENKO (2001) zum Schluss, dass der Handel wichtige Funktionen erfüllt. Er hilft beim Management von Risiken. Die Händler müssen für die angebotenen Dienste und die übernommenen Risiken kompensiert werden. Wenn sich der Handel aufgrund von Transaktionssteuern verteuert, verringert sich die Effektivität des Risikomanagements.

Interessanterweise hat Lawrence SUMMERS (2000) inzwischen seine Sicht, wie sie in SUMMERS und SUMMERS (1989)⁸⁷ zum Ausdruck kam, revidiert. Er beurteilt das Finanzmarktsystem nun weniger düster. Zwar hält er die früheren Argumente hinsichtlich der Rent-Seeking-Elemente immer noch für gültig, gesteht jedoch zu, dass dem Nutzen liquider Märkte im Artikel von 1989 zu wenig Rechnung getragen wurde. In SUMMERS (2000, S. 2f) schreibt er weiter: „In the United States economy today, 7 percent of GNP is devoted to financial intermediation, more than double the share 40 years ago. And this takes no account of the large effort within nonfinancial corporations that is devoted to raising and allocating capital. It is tempting but, I have become convinced, wrong to think of all this intermediation activity as deadweight loss efforts to win zero-sum games. While there may be some elements of this kind of thing, the larger point is this: even small increases in the efficiency with which capital is allocated have enormous social benefits. If a typical economy has a capital output ratio of 3:1 it follows that an increase in the efficiency with which capital is allocated of 2 percent [...] has a social benefit equivalent to that of 6 percent of GNP in forgone consumption.”

Intertemporale Konsumglättung und Risikoprämie

Gemäss HUBBARD (1993) gibt es Grund zur Annahme, dass die Zusatzlast der Wertschriften-transaktionssteuer über den adversen Effekt auf den Informationsgehalt der Marktpreise hinausgeht. Das Vorsichtsmotiv des Sparens spielt als Antwort auf mögliche unvorhergesehene Einkommensfluktuationen eine wichtige Rolle und schafft eine Nachfrage für liquide Vermögensaktiva. Eine Erhöhung der Transaktionskosten schreckt vor dem Gebrauch der Finanzmärkte zum Glätten des Konsums als Reaktion auf spezifische Einkommensfluktuationen ab. Dadurch erhöht sich die intertemporale Variabilität des Konsums und die individuelle Wohlfahrt nimmt ab.⁸⁸ Gemäss HEATON und LUCAS (1996) wirkt diese grössere spezifische Volatilität im Konsum der Individuen auf die Volkswirtschaft zurück, weil sich dadurch die Bereitschaft der Individuen verringert, aggregierte Ungewissheit zu tragen. Dieser Umstand erhöht die erforderliche Rendite auf dem Eigenkapital relativ zu risikofreien Anlagen zusätzlich.

Kapitalkosten

Die empirische Forschung über die Effekte von Änderungen in der Steuerpolitik auf die Realkapitalbildung erfolgt im Allgemeinen im Rahmen von Modellen, in denen die Investitionsnachfrage unter anderem durch die Kapitalkosten oder vom Verhältnis des Marktwertes der Firma zu den Wiederbeschaffungskosten ihres Realkapitals (Tobin q) bestimmt ist.

Eine Wertschriftentransaktionssteuer kapitalisiert sich im Wert der Aktien und erhöht die Rendite, die erforderlich ist, damit die Anleger den Titel halten. Der Grund für den Rückgang des Aktienwertes liegt darin, dass der Wert einer Aktie von den gegenwärtigen und künftigen Einkommensströmen abhängt. Wenn ein Investor eine Wertschrift in der Zukunft verkaufen will, muss er die Steuer berücksichtigen, die auf dem Verkauf anfällt. Darüber hinaus vermindert sich der Preis, zu dem er verkaufen kann, weil der Käufer ebenfalls die Steuer in Rechnung stellen muss, die er zu bezahlen hat, wenn er seinerseits die Wertschrift wieder verkaufen will. Somit muss jeder Investor die Steuer auf allen künftigen Käufen und Verkäufen in sein Investitionskalkül mit einbeziehen.

⁸⁷ Vgl. Fussnote 82.

⁸⁸ Vgl. AIYAGARI und GERTLER (1991) und HEATON und LUCAS (1992, 1996).

Die Verteuerung des Kapitals, welche von der schweizerischen Umsatzabgabe ausgeht, lässt sich näherungsweise berechnen. Dabei müssen allerdings einige Annahmen getroffen werden:

- (1) Alle Investoren unterstehen der Umsatzabgabe. Dies ist in der Praxis nicht der Fall. Wenn bestimmte Investorengruppen der Steuer nicht unterstehen, sind die nachfolgenden Berechnungen nach oben verzerrt.
- (2) Die Umsatzabgabe verändert die Volatilität der Aktienkurse nicht und hat daher keinen Einfluss auf die Eigenkapitalprämie. Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass diese Annahme vertretbar ist, so dass die Berechnungen durch diese Annahme nicht wesentlich beeinträchtigt werden.
- (3) Die Umsatzabgabe beeinträchtigt das Marktvolumen nicht. Diese Annahme ist unrealistisch; durch die Umsatzabgabe sinkt das Marktvolumen. Mit einem geringeren Marktvolumen verteuern sich jedoch selbst bei unveränderten Fixkosten die Stückkosten des Wertschriftenhandels, so dass die Transaktionskosten im Wertschriftenhandel auch vor Steuern höher liegen als bei Steuerfreiheit. Die effektiven Kosten der Umsatzabgabe liegen also aufgrund dieses Effektes höher als nachfolgend berechnet.

Ferner sei angenommen, dass die Aktienrendite, welche die Investoren verlangen, um die Aktien zu halten, in einer Welt ohne Transaktionssteuern 8% beträgt. Dann lässt sich berechnen, wie stark die Vorsteuerrendite in Abhängigkeit von der unterstellten Haltedauer ansteigen muss, damit die Investoren die Titel auch unter der Umsatzabgabe noch halten. Die durchschnittliche Halteperiode an der Schweizer Börse betrug zwischen 1996 und 2002 im Durchschnitt 0.95 Jahre. Dies würde darauf hindeuten, dass die Steuer also etwas mehr als einmal pro Jahr anfällt. Allerdings ist dabei nicht berücksichtigt, dass der Umsatz an der Schweizer Börse wesentlich von den Investoren bestimmt wird, die der Steuer nicht unterstehen. Von daher ist die durchschnittliche Haltedauer für die steuerpflichtigen Investoren wohl unterschätzt. Der Satz der Umsatzabgabe für inländische Wertpapiere beträgt 0.15% und fällt sowohl beim Kauf als auch beim Verkauf der Titel an. Unterstellt man eine Haltefrist von einem Jahr und keine Dividendenausschüttung, so wird zu Beginn der Einjahresperiode der Kaufpreis P_0 sowie die darauf erhobene Steuer mit dem Satz t , $t \cdot P_0$, fällig. Am Ende der Einjahresperiode wird die Wertschrift zum Preis P_1 veräußert, auf dem wiederum die Steuer in Höhe von $t \cdot P_1$ anfällt. Die Gleichgewichtsbedingung lautet dann

$$(1) \quad -P_0(1+t) + \frac{P_1(1-t)}{1+r} = 0.$$

Dabei sei r die erforderliche Aktienrendite in einer Welt ohne Umsatzabgabe. Löst man die Gleichung nach dem Verhältnis P_1/P_0 auf, so ergibt sich

$$(2) \quad \frac{P_1}{P_0} = \frac{(1+t)(1+r)}{1-t}.$$

Setzt man für r 8% und für t 0.15% ein, so ergibt sich eine erforderliche Vorsteuerrendite $P_1/P_0 - 1$ in Höhe von 8.32%. Unter diesen Annahmen würde die Umsatzabgabe die Eigenkapitalkosten also um 32 Basispunkte erhöhen. Unterstellt man stattdessen höhere durchschnittliche Halteperioden von 2 bzw. 3 Jahren, würde die Verteuerung des Eigenkapitals noch 16 bzw. 11 Basispunkte ausmachen. Berechnet man in analoger Art und Weise die Erhöhung der Vorsteuerrendite für Obligationen und unterstellt man eine erforderliche Rendite nach Steuern von 4%, so beträgt die umsatzabgabeinduzierte Verteuerung der Fremdfinanzierung mit Obligationen bei einer durchschnittlichen Haltedauer von 3 bzw. 5 Jahren 10 bzw. 6 Basispunkte.

Die als Folge der Besteuerung erforderliche höhere Vorsteuerrendite vermindert, weil nun die Kapitalkosten gestiegen sind, das gewünschte Investitionsniveau und damit den Kapitalstock bzw. dessen Wachstum. CUMMINS et al. (1993) schätzen in einer Studie über den Einfluss von Steuerreformen auf die Investitionen auf Firmenniveau, dass ein Anstieg der Kapitalkosten um einen Prozentpunkt die Ausrüstungsinvestitionen im Verhältnis zum Kapitalstock der Firmen um 0.7 Prozentpunkte sinken lässt. Der Anstieg der Kapitalkosten als Reaktion auf einen transaktionssteuerinduzierten Rückgang des Aktienkurses um beispielsweise 5% würde das Verhältnis der Ausrüstungsinvestitionen zum Kapital kurzfristig um ungefähr 0.3 Prozentpunkte oder die Bruttoausrustungsinvestitionen um etwa 1.7% verringern. Kurzfristig reduziert die Wertschriftentransaktionssteuer die Investitionen der Unternehmen. Mit fortschreitender Zeit fällt der steuerinduzierte Rückgang des Kapitalstocks zunehmend stärker ins Gewicht, so dass langfristig zumindest ein Teil der Steuerlast vom Faktor Arbeit getragen wird.

Die Volatilität der Wertschriftennotierungen

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit Wertschriftentransaktionssteuern ist ihre Auswirkung auf die Volatilität. Im Zentrum steht dabei die Behauptung der Befürworter, dass durch die Steuer die Volatilität reduziert werden könnte. Dies hätte positive volkswirtschaftliche Auswirkungen, da insgesamt weniger Risiken aufträten. Dies hätte z.B. zur Folge, dass die Eigenkapitalprämie und die Finanzierungskosten der Unternehmen sinken würden. Ausserdem käme es zu weniger Wirtschaftskrisen.

Fundamentale Volatilität versus Überschussvolatilität

Wertschriftenkurse sind volatil. Wenn sich die Erwartungen über die zukünftigen Ertragsströme verändern, die auf einer Wertschrift anfallen, dann ändert sich auch der fundamentale Wert dieser Wertschrift, und der Preis der Wertschrift muss sich entsprechend anpassen. Diese Variation stellt die fundamentale Volatilität dar. Sie reflektiert die Informationsverarbeitung und ist nicht negativ zu bewerten.

Finanzmärkte erzeugen darüber hinaus eine Überschussvolatilität, wie die Anhänger der Wertschriftentransaktionssteuer betonen.⁸⁹ Hinter dieser stehen Bewegungen der Wertpapierpreise, für die kein fundamentaler Grund besteht. Zur Begründung werden stilisierte Fakten wie z.B. der Börsencrash vom Oktober 1987 oder die im Jahr 2000 platzende so genannte New-Economy-Blase herangezogen; in der Tat ist es schwierig, den damaligen Rückgang der Börsenkurse auf eine Änderung in den Fundamentaldaten zurückzuführen. Ausserdem wird auf eine Studie von SHILLER (1981) verwiesen, der herausfand, dass die Aktienpreise sich volatiler gebärden als mit Blick auf die tatsächliche Volatilität der Dividenden anzunehmen wäre.

Überschussvolatilität wird in der Regel auf irrationales Investorenverhalten zurückgeführt. Irrationales Investitionsverhalten widerspiegelt Wellen des Optimismus und des Pessimismus oder die „animal spirits“ der Händler gemäss einer Terminologie von Keynes. In jüngerer Zeit wurde der Begriff „noise trader“ gebräuchlich, um Investoren zu beschreiben, die solchen Wellenbewegungen unterliegen. Charakteristisch für „noise traders“ ist, dass ihren Kauf- und Verkaufsentscheidungen andere Motivationen als eine Analyse der fundamentalen Werte zugrunde liegen. Da diese „animal spirits“ zufällig kommen und gehen, verhalten sich die Aktiennotierungen volatiler, als wenn ihren Bewegungen lediglich auf Veränderungen in den Fundamentaldaten zurückzuführen wären.

SHILLER (2000) behandelt die sozialen und psychologischen Wurzeln, welche die Wertschriftenpreise in einer anderen Art und Weise bestimmt, als durch fundamentale Einflussfaktoren erklärt werden kann, im Detail. Weil diese Wurzeln naturgemäss fragil sind, gehen von ihnen unerwartete und bisweilen sehr rasche Gegenbewegungen aus. Nach Ansicht von Shiller er-

⁸⁹ HAKKIO (1994) diskutiert die beiden Volatilitätskonzepte und die Implikationen, die sich daraus in Bezug auf eine Wertschriftentransaktionssteuer ergeben.

klärt dies den Umstand, dass die Aktienmärkte starker fluktuieren, als dies durch fundamentale Faktoren begründet ist.

Verwandt mit dieser Auffassung sind Argumente über die Bedeutung asymmetrischer Information in den Finanzmärkten und insbesondere über den Einfluss, der von uninformierten „noise traders“ ausgeht. In der Darstellung der Behavioral-Finance-Perspektive von SHLEIFER (2000) sind mit den fundamental orientierten Händlern und den „noise traders“ zwei Händlertypen in den Finanzmärkten tätig. Weil die Arbitrage risikoreich und kostspielig ist, ist sie begrenzt. Aus diesem Grund werden die „noise traders“ im Wettbewerb mit den fundamental orientierten Händlern nicht einfach aus dem Markt verdrängt. Wenn beispielsweise die Aktienkurse, gemessen an den Fundamentaldaten, überhöht sind, sehen sich Arbitrageure, welche Short-Positionen eingehen, potenziellen Verlusten gegenüber, wenn die Kurse unter dem Einfluss der „noise traders“ allenfalls weiter steigen sollten. Wenn die „noise traders“ im Markt hinreichend stark repräsentiert sind, verpufft das short-selling der Arbitrageure und die Preise der Wertpapiere fallen nicht notwendigerweise auf ihren Fundamentalwert zurück. Die Handlungen der „noise traders“ sind daher kein Phänomen, das sich innerlich kürze auskorrigiert, sondern üben einen nachhaltigen Einfluss auf die Preisbildung aus. Wenn die Märkte beharrlich und in nicht vorhersehbarer Weise durch die „noise traders“ von ihrer fundamental gerechtfertigten Bewertung weg bewegt werden, macht es auch für informierte Händler keinen Sinn mehr, auf Basis fundamentaler Information zu handeln. Die adäquate Strategie ist dann, wie KEYNES (1936) argumentiert hat, zu versuchen, die Markteinschätzung zu prognostizieren und dabei der Herde voranzuschreiten durch „anticipating what average opinion thinks average opinion to be“.

Die Befürworter von Wertschriftentransaktionssteuern gehen davon aus, dass diese Steuer die Überschussvolatilität vermindert, indem sie die kurzfristig orientierten Handelsaktivitäten einschränkt. Nach dieser Ansicht sind „noise trader“ v.a. kurzfristig orientiert. Durch den Abbau der kurzfristig orientierten Handelsaktivitäten würde die Steuer das „noise trading“ als Hauptursache der Überschussvolatilität verringern.

Die Reduktion der Überschussvolatilität wäre mit zweierlei Nutzen verbunden:

- (1) Weniger Überschussvolatilität könnte die Investitionen der Unternehmen in Realkapital beflügeln. Mit einer geringeren Volatilität und damit einem tieferen Risiko fallen die Kapitalkosten niedriger aus, weil die Risikoprämie sinkt. Mit den niedrigeren Kapitalkosten werden mehr Investitionsprojekte profitabel, so dass entsprechend mehr investiert wird.
- (2) Die verminderte Volatilität könnte auch zu einer effizienteren Allokation der Investitionsausgaben führen, da sich die Preise mit dem Eindämmen des „noise trading“ weniger von ihren Fundamentalwerten entfernen würden, womit weniger Projekte, die sich ex post als unprofitabel erweisen, realisiert würden.

Die Begründung für eine Wertschriftentransaktionssteuer beruht auf der Annahme, dass die Wertschriftennotierungen exzessiv volatil sind. Die Gegner einer solchen Steuer sind nicht davon überzeugt, dass dies der Fall ist. Und selbst wenn es so wäre, stellt sich die Frage, ob die Wertschriftentransaktionssteuer die Überschussvolatilität effektiv reduzieren würde.

Laut HAKKIO (1994) ist theoretisch unklar, ob eine Wertschriftentransaktionssteuer die Überschussvolatilität vergrößert oder vermindert. Sind im Markt sowohl informierte Händler als auch „noise traders“ tätig, so reduziert die Steuer das Handelsvolumen beider Gruppen. Der Effekt auf die Überschussvolatilität hängt dann davon ab, welche Händlergruppe von der Steuer stärker getroffen wird. Wenn die Steuer das Handelsvolumen der „noise traders“ mehr einschränkt als dasjenige der informierten Händler, sinkt die Überschussvolatilität, andernfalls steigt sie.

Im Unterschied zu den meisten anderen Kritikern einer Wertschriftentransaktionssteuer argumentiert DAVIDSON (1998) in einem postkeynesianischen Rahmen und betont dabei die Bedeutung der Ungewissheit in den Finanzmärkten. Er wirft den Befürwortern vor, den – unbestrittenen – steuerinduzierten Fall des Handelsvolumens mit einem Rückgang der Volatilität zu verwechseln. Seiner Meinung nach erweisen sich liquide Märkte als stabiler, sofern die Markt-

teilnehmer unterschiedliche Markteinschätzungen haben und sich Pessimisten und Optimisten die Waage halten. Wenn ein solcher Markt durch die Steuer ausgedünnt wird, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Bären und die Bullen nicht gegenseitig neutralisieren. Dadurch steigt die Volatilität. Im Ansatz von Davidson ist eine Diversität der Markteinschätzungen eine notwendige Bedingung dafür, dass die Volatilität mit steigender Marktliquidität sinkt. In einer postkeynesianischen Welt beruht die instabile Natur der Finanzmärkte jedoch vielmehr auf einem Herdenverhalten der Investoren, also gleichgerichteten Markteinschätzungen. Davidson spricht in diesem Zusammenhang von einem „bandwagon consensus“.⁹⁰

Quellen der Volatilität

Mittels empirischen Methoden ist versucht worden, die Quellen der Volatilität zu ergründen. FRENCH und ROLL (1986) untersuchen die Variabilität der Aktienkurse in Handels- und Nicht-Handels-Perioden. Sie verwenden Daten für alle an der NYSE und an der AMEX kotierten Titel für die Periode 1963 bis 1982 und finden, dass auf Stundenbasis die Varianz der Aktienkurse zwischen 13 und 100 mal höher ist, wenn die Märkte geöffnet sind, als wenn sie geschlossen sind.⁹¹ Die Autoren führen drei mögliche Gründe für die höhere Volatilität während den Handelszeiten an.

- (1) Die höhere Volatilität kann ihre Ursache im vermehrten Eintreffen öffentlicher Information während den Handelsstunden haben.
- (2) Die höhere Volatilität kann von informierten Investoren herrühren, deren private Information in die Preise eingeht.
- (3) Die höhere Volatilität kann auf den Handelsprozess selbst zurückgehen.

Die Autoren kommen zum Schluss, dass höchstens 12% der täglichen Varianz der Aktienerträge auf dem Handelsprozess selbst beruhen. Der Rest der Varianz ist dem Eintreffen privater oder öffentlicher Information während den Handelszeiten zuzuschreiben. Eine direkte Aufschlüsselung nach privater und nach öffentlicher Information ist nicht möglich. Ein indirekter Test legt jedoch den Schluss nahe, dass der grösste Teil der Variabilität auf private Information während den Handelszeiten zurückzuführen ist.

Neuere Studien, die auf verfeinerten Daten beruhen, zerlegen die Transaktionspreisvolatilität weiter. MADHAVAN et al. (1997) entwickeln ein stilisiertes Modell der Preisvolatilität in reduzierter Form und schätzen es mit Daten von 274 an der NYSE kotierten Titeln für das Jahr 1990. Die Autoren argumentieren, dass die Preisvolatilität durch vier Faktoren erklärt werden kann, nämlich öffentliche Information, private Information, Transaktionskosten und andere Marktfriktionen (Preisunstetigkeiten). Sie schätzen, dass der Einfluss der öffentlichen Information 46% der Volatilität zu Beginn und 35% am Ende des Handelstages erklärt. Der Einfluss der privaten Information nimmt von 31% am Morgen auf 26% am Börsenschluss ab. Der Erklärungsbeitrag der Transaktionskosten steigt von 22% bei Eröffnung der Börsensitzung auf 35% am Ende des Handelstages. Die Preisunstetigkeiten sind für die restlichen 1% zu Beginn und 4% am Ende des Handelstages verantwortlich.

Die Transaktionskosten im Modell von MADHAVAN et al. (1997) umfassen die Kosten der Händler für die Bereitstellung der Liquidität auf Verlangen. Sie beinhalten die Kompensation für die Kosten der Eigenbestände, dem Risikokapital und andere Transaktionskosten. Das Modell impliziert, dass – ceteris paribus – höhere Transaktionskosten eine höhere Volatilität erzeugen. HABERMEYER und KIRILENKO (2001) folgern daraus, dass eine Wertschriftentransaktions-

⁹⁰ Im Falle eines „bandwagon consensus“ wäre gemäss DAVIDSON (1998) ein „market maker“, z.B. die Zentralbank, erforderlich, der mit ausreichend finanziellen Ressourcen interveniert, um so die Stabilität zu garantieren. Nach POLLIN et al. (2002) würde die Wertschriftentransaktionssteuer durch ihre marktausdünnende Wirkung die Intervention dieses „market makers“ erleichtern. Allerdings wäre im Rahmen einer solchen Argumentation noch zu erklären, weshalb (fast) alle Investoren dem Herdentrieb zu Opfer fallen, während ausgerechnet der „market maker“ über die superioren Informationen verfügt, so dass er sich diesem Trend entziehen kann.

⁹¹ Massgebend für die Volatilität während der Periode, in der die Märkte geschlossen sind, ist die Differenz zwischen den Eröffnungskursen und den Schlusskursen des vorhergehenden Handelstages.

steuer, die ja die Transaktionskosten erhöht, nicht zu einer tieferen, sondern zu einer höheren Volatilität der Wertschriftennotierungen führt.

Der Einfluss der Wertschriftentransaktionssteuern auf die Volatilität

Der Einfluss der Wertschriftentransaktionssteuern auf die Volatilität wurde verschiedentlich empirisch überprüft. ROLL (1989) untersucht die Volatilität der Aktienerträge in 23 Ländern zwischen 1987 und 1989. Er findet keine Evidenz für eine Beziehung zwischen Volatilität und den Transaktionssteuern. UMLAUF (1993) analysiert die Aktienerträge in Schweden zwischen 1980 und 1987 vor und während der Erhebung einer Transaktionssteuer für die Anbieter von Brokerage-Dienstleistungen. Er kommt zum Schluss, dass die Volatilität nach der Einführung der Steuer nicht gesunken ist. SAPORTA und KAN (1997) untersuchen den Einfluss der Stempelabgabe in Grossbritannien. Auch sie finden keine Evidenz für eine Beziehung zwischen der Stempelabgabe und der Volatilität der Wertschriftennotierungen. JONES und SEGUIN (1997) befassen sich mit der Einführung der ausgehandelten Kommissionen an den US-Börsen im Jahr 1975, welche zu einem permanenten Rückgang der Kommissionen geführt hat. Sie argumentieren, dass dieses Ereignis analog wie eine einmalige Senkung der Transaktionssteuern wirkt. Sie verwerfen die Hypothese, dass die Senkung der Kommissionen die Volatilität erhöht hat. HU (1998) studiert die Auswirkungen von Änderungen bei den Transaktionssteuern auf die Volatilität an Börsen Hongkongs, Japans, Koreas und Taiwans zwischen 1975 und 1994 und findet keinen signifikanten Effekt. HAU und CHEVALIER (2000) untersuchen den Effekt der Minimalpreisregeln an der französischen Aktienbörse auf die Volatilität. Sie argumentieren, dass durch die Anpassung der Minimalpreisregeln sich die Transaktionskosten für Aktien mit einem Wert über einer Schwelle von 500 Francs verdoppelt hätten und dass dies analoge Auswirkungen hätte wie eine Transaktionssteuer auf Aktien über dieser Schwelle. Sie isolieren eine statistisch signifikante, wirtschaftlich aber unbedeutende Reduktion der täglichen, wöchentlichen und monatlichen Aktienerträge.

Insgesamt deutet die empirische Evidenz darauf hin, dass die Behauptung, durch eine Wertschriftentransaktionssteuer könne die Volatilität reduziert werden, nicht gestützt werden kann.

Hat das Transaktionsvolumen einen Wert?

Während umstritten ist, welcher Einfluss von einer Wertschriftentransaktionssteuer auf die Volatilität der Wertschriftenpreise ausgeht, besteht ein Konsens, dass die Steuer das Handelsvolumen reduziert. In Standardmodellen mit rationalen Erwartungen und Angebotsungewissheit wird dieser Umstand als unproblematisch angesehen (HABERMEIER und KIRILENKO, 2001). In solchen Modellen bestehen die Handelsaufträge sowohl aus Informations- oder „signal“-Komponenten als auch aus „noise“-Elementen. Die „signal“-Komponenten der einzelnen Aufträge aggregieren sich zu einem Gesamtbild, so dass im Gleichgewicht die Preise vollständige Information widerspiegeln. Demgegenüber geht die „noise“-Komponente nicht in die Preisbildung ein, sondern führt lediglich zu Handelsvolumen. Das Handelsvolumen ist lediglich das Ergebnis des Handelsprozesses und enthält keinerlei Informationen über Fundamentaldaten oder den Handelsprozess, weshalb ihm keinerlei Wert zukommt.

HABERMEIER und KIRILENKO (2001) weisen darauf hin, dass diese Auffassung jüngst einer Überprüfung unterzogen worden ist. BLUME et al. (1994) untersuchen die informatorische Rolle des Handelsvolumens. In ihrem Modell ist die Quelle des „noise“ nicht Angebotsungewissheit, sondern die Präzision der privaten Information über das Signal. Preise aggregieren Information über das Durchschnittsniveau der privaten Information. Das Handelsvolumen enthält hingegen Informationen über die Präzision individueller privater Signale. Das Handelsvolumen beinhaltet deshalb nicht nur „noise“, sondern spielt auch eine nicht triviale informatorische Rolle. Preis-Volumen-Sequenzen sind informativer als die Preise allein. Dies ist speziell für selten gehandelte Titel von Bedeutung, die von den Finanzanalysten schlecht abgedeckt werden.

EASLEY et al. (1998) untersuchen die informatorische Rolle des Handelsvolumens in Optionsmärkten. Sie entwickeln ein Modell, in dem informierte Händler auf Aktien- und Optionsmärkten handeln können, und testen das Modell empirisch. Die Autoren finden, dass die Daten über das Handelsvolumen Informationen über die künftigen Aktienpreise enthalten, und folgern, dass das Handelsvolumen im Prozess, in dem die Märkte effizient werden, eine Rolle spielt.

Diese alternative Sicht führt zum Schluss, dass das Handelsvolumen einen Wert hat. Ein steuerinduzierter Rückgang des Handelsvolumens resultiert in einer niedrigeren Informationseffizienz der Märkte und einer weniger effizienten Ressourcenallokation.

Verzerrungen zwischen verschiedenen Anlageinstrumenten und Investoren

Vermögenswerte werden von den Investoren nicht um ihrer selbst Willen gehalten, sondern wegen der ihnen im Zeitablauf entspringenden Auszahlungen. In einer Welt mit Ungewissheit sollte daher die Besteuerung möglichst auf diese Ex-post-Auszahlungen statt auf die diesen Zahlungsströmen zugrunde liegenden Vermögenswerte zugreifen. Dies steht nicht nur im Einklang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern auch mit Effizienzüberlegungen. Neutral wirkt eine Wertschriftentransaktionssteuer nämlich nur, wenn sie nicht ein Portfolio von Vermögenswerten gegenüber einem anderen Portfolio mit exakt derselben Ex-post-Auszahlung begünstigt. Da Auszahlungen durch Portfolios, die aus verschiedenen Typen von Vermögenswerten bestehen, repliziert werden können, ist es denkbar, dass eine Wertschriftentransaktionssteuer grössere Verzerrungen schafft, als sie tatsächlich korrigiert. Im Rahmen solcher Replikationsstrategien handeln dann die Individuen statt insgesamt weniger umso intensiver mit Vermögenswerten, die niedriger oder gar nicht besteuert werden. Denkbar ist auch, dass zusätzliche Intermediäre eingeschaltet werden, die der Steuer nicht unterstehen. Letztlich würden dann unter einer Wertschriftentransaktionssteuer nicht weniger, sondern mehr realen Ressourcen in die Finanzmarkttransaktion fließen (HABERMEIER und KIRILENKO, 2001).

Charakteristisch für die Schweizer Umsatzabgabe ist, dass nicht nur zwischen dem Handel mit in- und ausländischen Wertschriften diskriminiert wird, sondern unter dem Druck der drohenden Abwanderung von Finanzgeschäften schrittweise selektive Befreiungen von der Steuerpflicht vorgenommen worden sind.

Diese Strategie mag unter fiskalischen Überlegungen als Reaktion auf unterschiedliche und unterschiedlich zunehmende Elastizitäten bzw. Abwanderungsmöglichkeiten einzelner Marktteilnehmer verständlich sein und unter Umständen sogar eine effiziente Anpassungsreaktion darstellen; sie ist jedoch mit Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Marktteilnehmern verbunden, die problematisch sind, zu aufwändigen Ausweichstrategien ermuntern und den Begünstigten zulasten der nach wie vor steuerpflichtigen Investoren ökonomische Renten verschaffen.

Die Wertschriftentransaktionssteuern im internationalen Steuerwettbewerb

Die Argumentation der Befürworter von Wertschriftentransaktionssteuern basiert explizit oder implizit darauf, dass Wertschriftentransaktionen international koordiniert besteuert werden. Ansonsten stellen sich Probleme, weil die Steuerbasis vergleichsweise elastisch ist. Wenn eine Steuer auf Finanzmarkttransaktionen in einem Markt erhoben wird, aber in andern Märkten nicht, so wandert das Transaktionsvolumen aus dem Markt mit Steuer relativ leicht in einen anderen Markt ab. Für ein Land, das seinen Finanzplatz stärken will, ist es dann möglicherweise interessant, auf eine Besteuerung der Wertschriftentransaktionen zu verzichten. Unter diesen

Umständen verschwinden dann die von den Befürwortern der Wertschriftentransaktionssteuer postulierten Vorteile der Steuer weitgehend.⁹²

Schlussfolgerung

Die Erörterung hat gezeigt, dass die These der negativen externen Effekte des Wertschriftenhandels fragwürdig ist. Einer Tobinsteuer auf Wertschriftentransaktionen (oder Devisentransaktionen) kommt daher, selbst wenn eine solche global koordiniert würde, in einem rationalen Steuersystem keine Funktion zu. Demzufolge ist ein Umbau der fiskalisch orientierten Schweizer Umsatzabgabe in eine – global koordinierte – Lenkungsabgabe auf Wertschriftentransaktionen nicht angezeigt, und einer Abschaffung der Umsatzabgabe steht auch von dieser Seite her nichts im Wege.

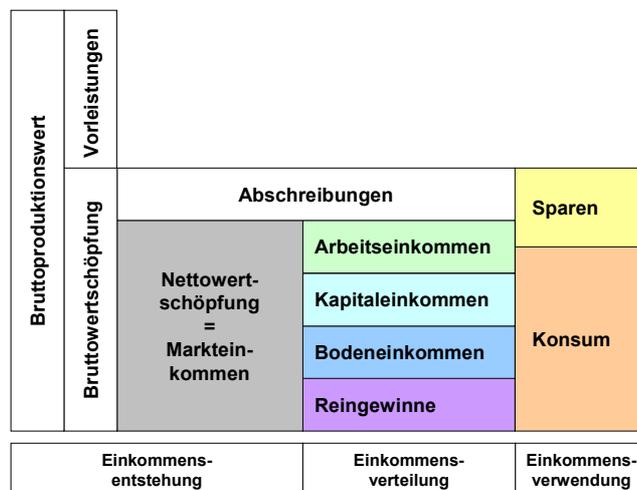
⁹² Eine effektive Durchsetzung der Steuer erfordert daher im Prinzip eine globale Reichweite oder Massnahmen zur Marktabschottung. So müssten beispielsweise die Steuerbehörden eines Landes die Steuer von den Bewohnern nicht nur für Transaktionen im Inland, sondern auch in andern Märkten erzwingen können. Alternativ könnten sie Kapitalverkehrskontrollen einführen. Diese Massnahme steht für die Schweiz selbstverständlich nicht zur Diskussion.

ANHANG 2: Wirkungen der Besteuerung

In diesem Anhang sollen die Wirkungen einer Besteuerung von Einkommen bzw. einzelner Komponenten des Einkommens skizziert werden. Zu diesem Zweck ist es hilfreich, sich dem Markteinkommen, wie es im Wirtschaftskreislauf entsteht, verteilt und verwendet wird, zuzuwenden.

Die Bruttowertschöpfung definiert sich von der Entstehungsseite her als Differenz zwischen dem Wert der Produktion abzüglich den bezogenen Vorleistungen. Sie misst den Wert der produzierten Waren und Dienstleistungen. Zieht man davon die Abschreibungen ab, welche den technischen und wirtschaftlichen Verschleiss ausgleichen, so ergibt sich die Nettowertschöpfung, die man, wie Abbildung 13 zeigt, auch als Markteinkommen bezeichnet.

Abbildung 13: Entstehung, Verteilung und Verwendung des Markteinkommens



Quelle: Eigene Darstellung

Das Markteinkommen wird verteilt, um die Produktionsfaktoren abzugelten. Sieht man von den Steuern ab, welche die öffentliche Hand einnimmt, verteilt sich dieses Markteinkommen auf Arbeitskräfte und Kapitalgeber. Die Arbeitskräfte erhalten Arbeitseinkommen, die Eigen- und Fremdkapitalgeber Kapitaleinkommen, die Grundeigentümer Bodeneinkommen. Ein möglicher Rest bildet den Reingewinn.

Der in der Wirtschaftstheorie verwendete Begriff des Kapitaleinkommens unterscheidet sich von demjenigen wie er etwa in der Betriebswirtschaftslehre, im Steuerrecht oder auch im Alltag gebräuchlich ist. Kapitaleinkommen im hier verstandenen wirtschaftstheoretischen Sinn ist jenes Einkommen, das sich durch zeitliche Umschichtungen ergibt. Die Rendite des Kapitaleinkommens ist der relative Preis von Gegenwarts- und Zukunftskonsum. Ein denkbare Mass für diese Rendite ist z.B. der Zins auf Staatsanleihen. Manche Einkommen, die formal als Kapitaleinkommen gelten, enthalten einen Lohnanteil – wie z.B. bei Eigentümerunternehmen – oder einen Gewinnanteil – wie z.B. bei einer patentierten Erfindung. Andere Einkommen, die formal nicht als Kapitaleinkommen gelten, können Kapitaleinkommen im Sinne der Wirtschaftstheorie sein. Wenn z.B. jemand in seine Fortbildung investiert und hierdurch später ein höheres Arbeitseinkommen erzielt, liegt eine zeitliche Umschichtung vor. Das Arbeitseinkommen ist dann teilweise Kapitaleinkommen im theoretischen Sinn.

Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen sind Entgelte für Faktorleistungen. Faktorleistungen müssen abgegolten werden, damit sie überhaupt erbracht werden. Eine Arbeitskraft benötigt einen hinreichend hohen Lohn nach Steuern, damit sie Arbeit anbietet; ein Sparer bzw. ein Investor verlangt eine hinreichend hohe Rendite nach Steuern, damit er überhaupt spart und das

Kapital für Investitionen bereitstellt. Demgegenüber stellen das Bodeneinkommen⁹³ und die Reingewinne⁹⁴ ökonomische Renten dar. Das sind Zahlungen an einen Produktionsfaktor, die über das hinausgehen, was nötig ist, um die Faktorleistung hervorzubringen.

Neben der Entstehung und der Verteilung kann der Wirtschaftskreislauf auch von der Verwendungsseite her betrachtet werden. Hier geht es um die Frage, wie die Wirtschaftssubjekte das verteilte Markteinkommen verwenden, d.h. ob sie es konsumieren oder sparen.

Der Unterschied zwischen Einkommen- und Konsumbesteuerung

Einkommen wird typischerweise durch eine persönliche Einkommensteuer besteuert. Diese kann mit einer Unternehmensgewinnsteuer ergänzt werden.⁹⁵ Demgegenüber wird unter einer Konsumsteuer oft eine Steuer auf dem Verkauf oder Kauf von Gütern und Dienstleistungen verstanden. Dazu gehört z.B. die MWST. Diese vordergründige Unterscheidung zwischen Einkommen- und Konsumsteuer verliert jedoch an Trennschärfe, wenn sie aus einer intertemporalen Perspektive betrachtet wird. Der Grund dafür ist, dass im Zeitablauf Konsum notwendigerweise aus Einkommen finanziert werden muss. Mit anderen Worten wird Einkommen, das in einer bestimmten Periode gespart wird, früher oder später dem Konsum zugeführt. Konsumbesteuerung heisst also nicht, Einkommen nicht zu besteuern; die Frage ist vielmehr, welche Einkommensarten von einer Konsumbesteuerung erfasst werden und welche nicht.

Im Rahmen einer intertemporalen Budgetbetrachtung lässt sich zeigen, dass der Gegenwartswert des Konsums über die gesamte Lebenszeit (zuzüglich einer allfälligen Hinterlassenschaft) gleich gross ist wie der Gegenwartswert des Einkommens unter Ausschluss des Kapitaleinkommens über die gesamte Lebenszeit (plus ein allfällig empfangenes Erbe). Die Kapitalmarkrendite, welche das Kapitaleinkommen speist, entspricht gerade dem Diskontierungssatz, der für die Berechnung des Gegenwartswertes verwendet wird, und fällt deshalb aus der Steuerbasis der Konsumsteuer heraus. Demzufolge ist eine Konsumsteuer eine Steuer auf Arbeitseinkommen, Bodeneinkommen, Reingewinnen und Erbschaftssalden,⁹⁶ während Kapitaleinkommen durch sie nicht belastet werden. Bei proportionalem und im Zeitablauf unverändertem Steuertarif garantiert die Konsumbesteuerung, dass zwei Steuerpflichtige, die denselben Lebenskonsum realisieren mit derselben Lebenssteuer belastet werden.

Besteuerung einzelner Komponenten des Einkommens

Der grundlegende Unterschied zwischen einem Einkommen- und einem Konsumsteuersystem besteht also darin, dass in ersterem das Kapitaleinkommen besteuert wird, während dieses in letzterem steuerfrei bleibt. Der Entscheid für eines dieser Systeme oder für eine Zwischenlösung, bei der Kapitaleinkommen – etwa im Rahmen einer dualen Einkommensteuer – tiefer als das übrige Einkommen besteuert wird, wird vernünftigerweise davon abhängen, wie sich die Besteuerung der einzelnen Komponenten des Einkommens auswirkt. Abbildung 14 gibt einen

⁹³ Bei der Berechnung des Bodeneinkommens müssen bebaute Grundstücke gedanklich in Grund und Gebäude aufgespalten werden. Das Einkommen aus den Gebäuden gehört wirtschaftlich zum Kapitaleinkommen. Das Bodeneinkommen stellt eine ökonomische Rente dar.

⁹⁴ Man beachte, dass der volkswirtschaftliche Gewinnbegriff nicht dem handelsrechtlichen Gewinn entspricht. Der Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn ergibt sich erst nach Abzug aller kalkulatorischen Kosten und ist dann jenes Extraeinkommen, das nach Abzug von Unternehmerlohn, Eigenkapitalverzinsung und Risikoprämie verbleibt. Der Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn stellt wie das Bodeneinkommen eine ökonomische Rente dar.

⁹⁵ Daneben gibt es in einem System der Einkommensbesteuerung unter Umständen auch noch Platz für andere Steuerarten. Erbschaften und Schenkungen werden typischerweise nicht im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer, sondern mittels einer gesonderten Erbschafts- und Schenkungssteuer besteuert. Bodeneinkommen lässt sich sehr effizient über eine Bodensteuer oder etwas weniger zielgenau mit einer Liegenschaftssteuer abschöpfen. Vermögenserträge und Kapitalgewinne können alternativ im Sinne einer Sollertragsbesteuerung statt über die Einkommensteuer auch durch eine Vermögensteuer belastet werden.

⁹⁶ Gleichwohl liegt hier keine Erbschaftsbesteuerung im üblichen Wortsinn vor, denn eine Erbschaft, die zum Kapitalmarktzins angelegt wird und an die Nachkommen weitergereicht wird, löst keine Belastung durch die Steuer aus. Belastet werden Personen mit einem positiven Erbschaftssaldo. Das sind Personen, die im Rahmen einer Barwertbetrachtung mehr erben als vererben.

Überblick über die Verzerrungswirkungen einzelner Komponenten des Markteinkommens. Die einzelnen Verzerrungen werden nachfolgend erörtert.

Abbildung 14: Verzerrungswirkungen einzelner Komponenten des Markteinkommens

	Besteuerung von ...	Verzerrungen wirtschaftlicher Entscheidungen, welche unerwünschte Zusatzlasten erzeugen
Faktorleistungen	Arbeits-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeit vs. Freizeit • Markt- vs. Haushaltsproduktion
	Kapital-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Sparen (bzw. Investieren) vs. Konsum
Ökonomische Renten	Boden-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine
	Reingewinne	<ul style="list-style-type: none"> • Im Prinzip keine, Besteuerung kann aber standortrelevant sein

Quelle: Eigene Darstellung

Je geringer die Verzerrungen ausfallen, welche die Besteuerung erzeugt, desto weniger beeinträchtigt sie die Wohlfahrt. Eine höhere Wohlfahrt bedeutet, dass die Einwohner eines Landes bei gleichem Arbeitsvolumen im Schnitt über ein höheres Einkommen verfügen oder bei gleichem Einkommen in den Genuss von mehr Freizeit gelangen.

Besteuerung des Arbeitseinkommens

Die Besteuerung des Arbeitseinkommens verzerrt die Entscheidung zwischen steuerbarem Arbeiten und steuerfreier Freizeit. Ausserdem verzerrt sie die Wahl zwischen Markt- und Haushaltsproduktion: Eine Person kann einer Erwerbsarbeit nachgehen und mit ihrem Lohn den Handwerker bezahlen, der ihr Haus renoviert. Das ist die Marktproduktionslösung. Alternativ kann diese Person aber auch ihr Arbeitspensum reduzieren und in der so gewonnenen freien Zeit ihr Haus selbst renovieren. Das ist die Haushaltsproduktionslösung. Diese ist relativ günstiger, wenn Arbeitseinkommen besteuert wird.

Besteuerung des Kapitaleinkommens und der ökonomischen Renten

Besteuerung der Ersparnis versus Besteuerung der Investitionen

Kapitaleinkommen und ökonomische Renten werden häufig zusammen im Rahmen der Besteuerung des Einkommens aus Vermögen belastet. Das Vermögenseinkommen lässt sich dabei nach dem Quellenprinzip oder nach dem Wohnsitzprinzip besteuern. Unter dem Quellenprinzip wird das Vermögen bzw. das Vermögenseinkommen in der Gebietskörperschaft besteuert, in der das Kapital investiert ist. Unter dem Wohnsitzprinzip wird die Steuer auf dem Vermögen bzw. dem Vermögenseinkommen von jener Gebietskörperschaft erhoben, in welcher der Besitzer des Vermögens ansässig ist. Dies geschieht unabhängig davon, ob das Vermögen in dieser oder einer anderen Gebietskörperschaft investiert ist.

Beim Wohnsitzprinzip erfolgt die Besteuerung bei den einzelnen Haushalten, während beim Quellenprinzip die Steuer im Unternehmenssektor erhoben wird. Auf Stufe Unternehmen sind dies beispielsweise die Gewinnsteuer, die kantonalen Kapitalsteuern oder die Emissionsabgabe; auf Haushaltsebene können beim Anteilseigner z.B. die Einkommensteuer auf Dividenden und Zinsen, eine Steuer auf Kapitalgewinnen sowie eine persönliche Vermögensteuer zum Zuge kommen. Der unterschiedliche Ort der Steuererhebung ändert dabei selbstverständlich nichts an der Tatsache, dass die Steuerlast immer von natürlichen Personen getragen wird.

Dennoch gibt es grundlegende Unterschiede in der Wirkungsweise: Die Steuern auf Unternehmensebene belasten unmittelbar die Investitionen der Inländer sowie die ausländischen Investitionen im Inland. Da das Vermögen akkumulierte Ersparnis darstellt, greift die Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip demgegenüber auf die Ersparnisse der Inländer zu.

Steuern auf dem Kapitaleinkommen versus Steuern auf ökonomischen Renten

Der zweite fundamentale Unterschied bei der Besteuerung des Vermögenseinkommens ist jener zwischen Steuern auf dem Kapitaleinkommen und Steuern auf ökonomischen Renten. Ökonomische Renten sind dabei jene Einkommenskomponente, welche den marktüblichen Kapitalertrag übersteigt. Für Fremdkapital bestimmt sich das Kapitaleinkommen durch die für die relevante Risikoklasse erzielte Kapitalmarktrendite; für Eigenkapital bemisst sich der Normalertrag nach der auf dem Markt erzielbaren Aktienrendite im relevanten Risikosegment. Wenn die Märkte für das Risikopooling unterentwickelt sind, fällt die erforderliche Risikoprämie und mit dieser auch das Kapitaleinkommen höher aus.

In einer geschlossenen Volkswirtschaft reduziert eine Steuer auf dem Kapitaleinkommen das Spar- und Investitionsvolumen, wenn die Nettoertragselastizität des Sparens positiv ist, d.h. das Sparen positiv vom Zinssatz abhängt. Demgegenüber bleibt eine Steuer auf der ökonomischen Rente ohne Verzerrungen. Sie erzeugt somit keine Zusatzlasten, sondern nur Verteilungswirkungen. Eine Besteuerung des Bodeneinkommens mindert den Verkehrswert des Bodens, aber nicht das Bodenangebot. Dies gilt auch für die Besteuerung der Reingewinne: Wenn die Investoren für ein risikobehaftetes Investitionsprojekt, unter Einbezug der Risikoprämie eine Verzinsung des investierten Kapitals von mindestens 10% nach Steuern erwarten, das Projekt aber tatsächlich eine Verzinsung von 15% generiert, so stellt die Differenz in der Verzinsung des Kapitals von 5% einen Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn und damit eine ökonomische Rente dar. Die Besteuerung derselben löst keine Verzerrungen aus, weil die Investoren das Projekt auch getätigt hätten, wenn es – nach Steuern – nur eine Rentabilität von 10% aufgewiesen hätte.

In einer offenen Volkswirtschaft vermindert demgegenüber eine Steuer nach dem Quellenprinzip auf der ökonomischen Rente die heimischen Investitionen, wenn die wirtschaftliche Aktivität, welche die Rente generiert, international mobil ist. Dies ist der Fall, wenn die ökonomische Rente firmenspezifisch oder mobil ist, so dass das Unternehmen auch in anderen Gebietskörperschaften eine ebenso hohe ökonomische Rente auf ihren spezifischen Investitionen erwirtschaften kann. Paradebeispiele für international mobile ökonomische Renten sind transferierbare Unternehmensgewinne oder Lizenzeinkünfte. In einer offenen Volkswirtschaft ist also eine Steuer nach dem Quellenprinzip auf ökonomischen Renten nur dann verzerrungsfrei, wenn diese Renten standortgebunden, d.h. immobil, sind. Standortgebundene ökonomische Renten können durch die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, in Gegenwart einer attraktiven Infrastruktur oder durch positive Agglomerationseffekte⁹⁷ entstehen, während unternehmensspezifische Renten aus spezifischen Technologien, Produktmarken oder Management-Know-how erwachsen.

Kapitaleinkommensbesteuerung in der offenen Volkswirtschaft

Ein aus der modelltheoretischen Analyse gewonnenes Theorem, das ursprünglich von GORDON (1986) abgeleitet und von RAZIN und SADKA (1991) neu formuliert wurde, besagt, dass in Abwesenheit standortgebundener Renten, eine kleine offene Volkswirtschaft keine Steuer auf Kapital oder Kapitaleinkommen nach dem Quellenprinzip erheben sollte. Unter vollständiger Kapitalmobilität sieht sich eine kleine offene Volkswirtschaft einem vollständig elastischen Kapi-

⁹⁷ Positive Agglomerationseffekte sind Kostenersparnisse, die sich aus der räumlichen Ballung ergeben. Interne Effekte resultieren dabei aus der innerbetrieblichen Konzentration an einem Standort und den damit möglichen Kostenvorteilen durch Skalenerträge, innerbetrieblichem Verbund und Optimierung der Organisation. Externe Effekte stellen ein Konglomerat verschiedener kostensenkender Faktoren dar, die sich aus der räumlichen Nähe zu anderen Betrieben, zu Infrastruktureinrichtungen (Infrastruktur), Informationsquellen und zum Arbeits- und Absatzmarkt ergeben; bei den externen Ersparnissen wird unterschieden nach: (1) Lokalisationsvorteile: Ersparnisse aufgrund der räumlichen Konzentration von branchengleichen Betrieben und die gemeinsame Nutzung spezifischer Arbeitsmärkte, Zulieferbetriebe oder Forschungseinrichtungen; (2) Urbanisationsvorteile: Verstärkungsvorteile aufgrund der Marktgröße und Infrastrukturausstattung.

talangebot aus dem Ausland gegenüber, so dass die Last einer nach dem Quellenprinzip erhobenen Steuer auf dem Auslandskapital durch einen Kapitalabfluss, welcher die von den Investoren geforderte Vorsteuerrendite erhöht, vollständig auf den Produktionsfaktor Arbeit oder andere inländische Faktoren überwältigt wird. In diesem Prozess sinkt die Produktivität der heimischen immobilien Faktoren aufgrund der niedrigeren Kapitalintensität der Produktion. Um diesen Produktivitätsrückgang zu vermeiden, ist es effizienter, die immobilien Faktoren direkt statt indirekt via die Besteuerung des Kapitals zu belasten.

Bedeutung für die Schweiz

In einer offenen Volkswirtschaft mit hoher Kapitalmobilität wie der Schweiz ist diese Unterscheidung wesentlich. Der Grund dafür ist, dass inländische Ersparnis nicht automatisch auch inländische Investitionen bedeutet, da sie auch im Ausland angelegt werden kann. Sie trägt dann zwar zur Wohlfahrt der im Ausland investierenden Haushalte bei, eine positive Rückkopplung auf die inländische Volkswirtschaft in Form eines höheren inländischen Kapitalstocks, welcher die Arbeitsproduktivität anhebt und damit neben dem Faktor Kapital auch den Faktor Arbeit an der Wohlfahrtssteigerung teilhaben lässt, bleibt jedoch aus. Demgegenüber zieht eine tiefe Steuerbelastung auf Investitionen im Inland ausländische Investoren an und stärkt damit den Standort Schweiz. Weil eine steuerliche Entlastung, die im Unternehmenssektor ansetzt, unmittelbar die Steuerbelastung auf den Investitionen reduziert, wirkt sie pro aufgegebenen Steuerfranken besser als eine Steuerentlastung im Haushaltssektor bei den Ersparnissen, welche die Investitionen nur indirekt beeinflusst, wobei ein Teil des Impulses ins Ausland verpufft.

Diese Argumentationslinie würde also nahe legen, auf eine Besteuerung von Kapitaleinkommen nach dem Quellenprinzip zu verzichten und unmittelbar bei den natürlichen Personen anzusetzen. Neben dem Effizienz- und dem Standortaspekt sprechen dafür auch Gerechtigkeitsargumente, da das Leistungsfähigkeitsprinzip auf diesem Wege einfacher und konsequenter umgesetzt werden kann.⁹⁸

Argumente für eine (ergänzende) Besteuerung nach dem Quellenprinzip

Trotzdem gibt es einige Argumente für eine (ergänzende) Besteuerung nach dem Quellenprinzip.⁹⁹

- Begrenzung der Steuervermeidung und -hinterziehung: Dieses Argument sticht ganz allgemein dann, wenn es leichter ist, Kapitaleinkommen bei der Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip zu verbergen als bei einer Besteuerung an der Quelle. Es gilt aber auch dann, wenn Einkommen aus ausländischen Quellen nicht besteuert wird. Um zu verhindern, dass Kapitaleinkommen, welches im Inland anfällt, über Rechtskonstruktionen scheinbar im Ausland entstanden ist und damit der Steuerpflicht entzogen wird, kann es Sinn machen, dieses Einkommen direkt an der Quelle zu besteuern. Gelegenheiten zur Steuervermeidung ergeben sich insbesondere für multinationale Unternehmen, da sie die Möglichkeit haben, z.B. durch die Ausgestaltung von Transferpreisen Gewinne formal dort anfallen zu lassen, wo die Steuern am niedrigsten sind. Ob vor dem Hintergrund der Existenz solcher Unternehmen die Einführung einer Quellensteuer auf Kapitaleinkommen (im Sinne der ökonomischen Effizienz) optimal ist, hängt vom Steuersystem ab. Eine solche Steuer macht – für eine kleine offene Volkswirtschaft – dann Sinn, wenn das Ausland die im Inland entrichtete Quellensteuer ganz oder teilweise auf die Steuerschuld im Ausland anrechnet. Der Grund dafür ist, dass damit die Steuerlast exportiert werden kann. Die Last, welche den im Inland

⁹⁸ Werden die verschiedenen Steuerarten nach dem Grad ihrer Verzerrungen, welche sich langfristig negativ auf BIP-Wachstum pro Kopf auswirken, rangiert, so schneidet die Gewinnsteuer nach verbreiteter Auffassung in der Tat ungünstig ab. Die Rangliste mit zunehmendem Grad der Verzerrung lautet (vgl. hierzu auch JOHANSSON et al., 2008):

- (1) Bodensteuer;
- (2) Vermögensteuer auf immobilem Vermögen;
- (3) Mehrwertsteuer als Annäherung an die allgemeine Konsumsteuer;
- (4) Einkommensteuer;
- (5) Gewinnsteuer.

⁹⁹ Siehe z.B. KIRCHGÄSSNER (2003) und DEVEREUX und SØRENSEN (2006) für eine Diskussion dieser Argumente und einschränkender Bedingungen, welche ihre Stichhaltigkeit begrenzen.

angesiedelten Töchtern oder Betriebsstätten ausländischer Unternehmen aufgebürdet wird, wird von Ausländern getragen, ohne dass damit deren steuerliche Gesamtbelastung steigt.

- Besteuerung ökonomischer Renten: Mit einer Besteuerung nach dem Quellenprinzip können unter Umständen ökonomische Renten, also Überschüsse der Erlöse über die gesamten Opportunitätskosten ihrer Erwirtschaftung, erfasst werden. Mit ihr lassen sich nicht nur Windfall-Profits, sondern auch Marktlagengewinne belasten, die sich z.B. bei unvollständigem Wettbewerb auf Güter- oder Faktormärkten ergeben. Die meisten ökonomischen Renten fallen im Unternehmenssektor an, wo sie einfach identifiziert und besteuert werden können. Sieht man einmal davon ab, dass solche Gewinne Anreize zur unternehmerischen Aktivität bieten können, ist ihre Besteuerung nicht mit allokativen Verzerrungen verbunden, wenn sie so ausgestaltet ist, dass die unternehmerischen Entscheidungen nicht verzerrt werden. Allerdings sind ökonomische Renten zum Teil international mobil (z.B. Unternehmensgewinne, Einkommen aus Lizenzen). Von daher ist ihre Besteuerung standortrelevant.
- Abgeltung für Leistungen der öffentlichen Hand: Zahlungen für solche Leistungen sind schon deshalb erforderlich, damit eine kostengerechte Kalkulation der Preise für die von diesen Unternehmen produzierten Güter erfolgen kann. Sonst ist es kaum möglich, den eigentlichen Verursachern, den Konsumenten, die Kosten wirtschaftlicher Aktivitäten korrekt anzulasten. Auch hier würde eine indirekte Besteuerung Zusatzlasten erzeugen und somit Ineffizienzen produzieren. So weit als möglich sollte man solche Leistungen durch diesen äquivalente Gebühren und Beiträge abdecken. Dort, wo dies nicht möglich ist, muss man freilich wieder zu Steuern nach dem Quellenprinzip greifen.
- Widerstand gegen die Ansiedlung von Betrieben mit negativen externen Effekten: Betriebe, deren Produktion die Umwelt erheblich belastet und die nur wenige Arbeitskräfte beschäftigen, finden nur unter grossen politischen Problemen einen Standort, wenn sie keine Steuer nach dem Quellenprinzip entrichten müssen.

Insgesamt gibt es gute Argumente für eine ergänzende Besteuerung nach dem Quellenprinzip. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der internationale Steuerwettbewerb (und in der Schweiz auch der interkantonale Steuerwettbewerb) die Möglichkeiten für die Erhebung solcher Steuern eingeschränkt hat.

Einheitliche versus differenzierte Besteuerung des Kapitaleinkommens

In einer geschlossenen Volkswirtschaft sollte eine Steuer auf Kapitaleinkommen neutral sein, so dass alle Formen des Kapitaleinkommens einheitlich mit dem gleichen effektiven Grenzsteuersatz belastet werden. Die Kapitaleinkommensbesteuerung sollte also nicht nach Sektoren oder wirtschaftlichen Aktivitäten differenziert werden. Dieses Postulat kann als eine Anwendung des Produktionseffizienztheorems von DIAMOND und MIRRLEES (1971) angesehen werden. Das Theorem besagt, dass in einem optimalen zweitbesten Steuersystem Produktionsentscheidungen nicht verzerrt werden, sofern sämtliche ökonomischen Renten steuerlich abgeschöpft und alle Transaktionen zwischen den Unternehmen und den Haushalten besteuert werden können.

In einer offenen Volkswirtschaft hängt hingegen die Antwort auf die Frage, ob die optimale Besteuerung des Kapitaleinkommens zwischen der Art der Kapitalanlage differenzieren soll oder nicht, davon ab, ob die Besteuerung dem Wohnsitz- oder dem Quellenprinzip folgt (vgl. SØRENSEN, 2009, S. 28ff.).

In einer offenen Volkswirtschaft erfordert Produktionseffizienz, dass sämtliches Kapitaleinkommen, das Inländer aus in- und ausländischen Quellen beziehen, besteuert werden kann. Wenn ein wirksamer internationaler Informationsaustausch die Durchsetzung einer Kapitaleinkommensbesteuerung nach dem Wohnsitzprinzip ermöglicht, sollte daher Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzprinzip und einheitlich besteuert werden.

In Abwesenheit eines solchen wirksamen Systems ist die Besteuerung auf das Quellenprinzip zurückgeworfen, was die inländischen Investitionen zugunsten der ausländischen beeinträchtigt.

tigt. In diesem Fall strebt das optimale, wohlfahrtsmaximierende System der Besteuerung des Kapitaleinkommens eine gleiche proportionale Reduktion der Investitionen in den verschiedenen inländischen Produktionssektoren an. Dieser Grundsatz erfordert eine differenzierte Besteuerung im Einklang mit der Ramsey-Regel. Nach der Ramsey-Regel sind die effektiven Grenzsteuersätze auf dem Kapitaleinkommen aus einem bestimmten Sektor umgekehrt proportional zur Elastizität der Kapitalnachfrage hinsichtlich der Kapitalkosten festzulegen. Die Elastizität der Kapitalnachfrage widerspiegelt auch den Grad, indem die inländische Besteuerung einen Kapitalexport induziert. Vor diesem Hintergrund liefert die Ramsey-Regel für die optimale Besteuerung des Kapitaleinkommens auch eine Begründung für vergleichsweise niedrige Steuersätze auf Aktivitäten mit hoher grenzüberschreitender Mobilität.

Literaturverzeichnis

- ABEL, Andrew B. (1985): „Precautionary Saving and Accidental Bequests“, *American Economic Review*, 75, S. 777-791.
- ANDREONI, James (1990): „Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving“, *Economic Journal*, 100, S. 464-477.
- ATKINSON, Anthony B. und SANDMO, Agnar (1980): „Welfare Implications of the Taxation of Savings“, *Economic Journal*, 90, S. 529-549.
- AIYAGARI, S. Rao und GERTLER, Mark (1991): „Asset Returns With Transactions Costs and Uninsured Individual Risk“, *Journal of Monetary Economics*, 27, S. 311-331.
- BAK BASEL (2009): *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der Stempelabgaben: Eine makroökonomische Simulationsanalyse*. Basel.
- BANKS, James und DIAMOND, Peter (2008): „The Base for Direct Taxation“, Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrlees.
- BARRO, Robert (1974): „Are Government Bonds Net Wealth?“ *Journal of Political Economy*, 82, S. 1095-1117.
- BECKER, Gary S. and TOMES, Nigel (1979): „An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility“, *Journal of Political Economy*, 87, S. 1152-1189.
- BERNHEIM, B. Douglas; SHLEIFER, Andrei und SUMMERS, Lawrence H. (1985): „The Strategic Bequest Motive“, *Journal of Political Economy*, 93, S. 1045-1076.
- BEVAN, David L. und STIGLITZ, Joseph E. (1979): „Intergenerational Transfers and Inequality“, *Greek Economic Review*, 1, S. 8-26.
- BLUME, Lawrence; EASLEY, David und O'HARA, Maureen (1994): „Market Statistics and Technical Analysis: The Role of Volume“, *Journal of Finance*, 69, S. 153-181.
- BROWNING, Martin und LUSARDI, Annamaria (1996): „Household Saving: Micro Theories and Micro Facts“, *Journal of Economic Literature*, 34, S. 1797-1855.
- BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2007a): *Die Energieperspektiven 2035 – Band 1*, Synthese, Bern.
- BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2007b): *Inputpapier Energielenkungsabgabe. Stellenwert und Ausgestaltung von Lenkungsabgaben im Rahmen der Neuausrichtung der Energiepolitik durch den Bundesrat*, Bern.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2007): *Statistik Alterssicherung: Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005*, Neuchâtel.
- BUNDESRAT (2009): „Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz“ Bericht vom 16. Dezember.
- CARRARO, Carlo; GERLAGH, Reyer; VAN DER ZWAAN, Bob. (2003): „Endogenous Technological Change and the Environment“, *Resource and Energy Economics*, 25, S. 1-10.
- CHAMLEY, Christophe (1986): „Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives“, *Econometrica*, 54, S. 607-622.
- CREMER, Helmuth (2008): „Commentary on: Taxation and Wealth and Wealth Transfers“, prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrlees, February.
- CREMER, Helmuth; KESSLER, Denis und PESTIEAU, Pierre (1993): „Education for Attention: a Nash Bargaining Solution to the Bequest-as-Exchange Model“, *Public Finance*, 48 (supplement), S. 85-97.
- CREMER, Helmuth und PESTIEAU, Pierre (1991): „Bequest, Filial Attention and Fertility“, *Economica*, 58 S. 359-375.
- CREMER, Helmuth und PESTIEAU, Pierre (1996): „Bequest as a Heir Discipline Device“, *Journal of Population Economics*, 9, S. 405-414.

- CREMER, Helmuth und PESTIEAU, Pierre (1998): „Delaying Inter Vivos Transmission under Asymmetric Information“, *Southern Economic Journal*, 65, S. 322-331.
- CREMER, Helmuth und PESTIEAU, Pierre (2003): „Wealth Transfer Taxation: A Survey“, CESifo Working Paper No. 1061, October.
- CUMMINS, Jason G.; HASSETT, Kevin A. und HUBBARD, R. Glenn (1993): „A Reconsideration of Investment Behavior Using Tax Reforms as Natural Experiments“, Mimeo., Columbia University.
- DAEPP, Martin (2003a): „Zum Einnahmepotenzial einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer“.
- DAEPP, Martin (2003b): „Abschnitt 12.2.2 Die Umsatzabgabe“, in: Zwischenbericht Projektphase I: Ökonomische Grundlagen, Projekt Zuwachs, 1. Dezember
- DAVIDSON, PAUL (1998): „Volatile Financial Markets and the Speculator“, *Economic Issues*, 3, S. 1-18.
- DAVIES, James B. (1981): „Uncertain Lifetime, Consumption, and Dissaving in Retirement“, *Journal of Political Economy*, 89, S. 561-577.
- DEVEREUX, Michael P. and SØRENSEN, Peter B. (2006): „The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reform“, Paper prepared for the Working Party No. 2 of the Committee on Fiscal Affairs of the OECD.
- DIAMOND, Peter A. und MIRRLEES, James A. (1971): „Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency, II: Tax Rules“, *American Economic Review*, 61, S. 8-27 und 261-278.
- EASLEY, David; O'HARA, Maureen und SRINIVAS, P. S. (1998): „Option Volume and Stock Prices: Evidence on where Informed Traders Trade“, *Journal of Finance*, 53, S. 431-465.
- ECONCEPT (2008): Reduktion Treibhausgasemissionen: Gutachten Sekundärnutzen. Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Zürich.
- EICHENGREEN, Barry; TOBIN, James und WYPLOSZ, Charles (1995): „Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance“, *Economic Journal*, 105, S. 1565-1593.
- EXPERTENKOMMISSION STEUERLÜCKEN (1998): Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken), erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern.
- FRENCH, Kenneth und ROLL, Richard (1986): „Stock Return Variances: The Arrival of Information and the Reaction of Traders“, *Journal of Financial Economics*, 17, S. 5-26.
- FRISCHKOPF, Alex (1997): „Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien“, *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*, 66, S. 755-773.
- FUCHS, Victor R; KRUEGER, Alan B. und POTERBA, James M. (1998): „Economists' Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics“, *Journal of Economic Literature*, 36, S. 1387-1425.
- GALEOTTI, Marzio; BUONANNO, Paolo; CARRARO, Carlo (2001): „Endogenous Induced Technical Change and the Costs of Kyoto“, FEEM Working Paper No. 64.
- GLOMM, Gerhard und RAVIKUMAR, B. (1992): „Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality“, *Journal of Political Economy*, 100, S. 818-834.
- GORDON, Roger H. (1986): „Taxation of Investments and Savings in a World Economy“, *American Economic Review*, 76, S. 1086-1102.
- GRAVELLE, Jane G. (1995): „Capital Gains Tax Issues and Proposals: An Overview“, Report 95-64S, Washington DC, Congressional Research Service.
- HABERMEIER, Karl und KIRILENKO, Andrei (2001): „Securities Transaction Taxes and Financial Markets“, IMF Working Paper, WP/01/51, May.
- HAKKIO, Craig S. (1994): „Should We Throw Sand in the Gears of Financial Markets“, *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, Second Quarter, S. 17-30.
- HANSCH, Oliver; NAIK, Narayan Y. und VISWANATHAN, S. (1998), „Do Inventories Matter in Dealership Markets? Evidence from the London Stock Exchange“, *Journal of Finance*, 53, S. 1623-1656.
- HASBROUCK, Joel und SOFIANOS, George (1993): „The Trades of Market Makers: An Empirical Analysis of NYSE Specialists“, *Journal of Finance*, 48, S. 1565-1593.

- HAU, Harald und CHEVALLIER, Anne (2000): „Evidence On the Volatility Effect of a Security Transaction Tax“, Mimeo., INSEAD.
- HEATON, John und LUCAS, Deborah (1992): „The Effects of Incomplete Insurance Markets and Trading Costs in a Consumption-Based Asset Pricing Model“, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 16, S. 601-620.
- HEATON, John und LUCAS, Deborah (1996): „Evaluating the Effects of Incomplete Markets on Risk Sharing and Asset Pricing“, *Journal of Political Economy*, 104, S. 443-488.
- HOMBURG, Stefan (2007): *Allgemeine Steuerlehre*, 5. Auflage. München: Vahlen.
- HU, Shing-Yang (1998): „The Effects of the Stock Transaction Tax on the Stock Market – Experiences from Asian Markets“, *Pacific-Basin Finance Journal*, 6, S. 347-364.
- HUBBARD, R. Glenn (1993): „Securities Transactions Taxes: Tax Design, Revenue, and Policy Considerations“, *Tax Notes*, November 22, S. 985-1000.
- IMF (2010): „A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector“, *Interim Report for the G-20*, 16. April.
- INFRAS und ECOLOGIC (2007): *Erfahrungen mit Energiesteuern in Europa: Lehren für die Schweiz*, im Auftrag des Bundesamtes für Energie, Zürich und Berlin.
- JAFFE, Adam B.; NEWELL, Richard G. und STAVINS, Rober N. (2002): „Environmental Policy and Technological Change“, *Environmental and Resource Economics*, 22, S. 41-70.
- JOHANSSON, Åsa; HEADY, Christopher; ARNOLD, Jens; BRYNS, Bert und VARTIA, Laura (2008): „Tax and Economic Growth“, *OECD Economics Department Working Paper No. 620*, July 11.
- JONES, Charles M. und SEGUIN, Paul J. (1997): „Transaction Costs and Price Volatility: Evidence from Commission Deregulation“, *American Economic Review*, 87, S. 728-737.
- JUDD, Kenneth L. (1985): „Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model“, *Journal of Public Economics*, 28, S. 59-83.
- KELLER, Helen und HAUSER, Matthias (2008): *Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes*. Zürich 6. Juni.
- KEUSCHNIGG, Christian und DIETZ, Martin D. (2003): *Unternehmenssteuerreform II. Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung*. Bern: Haupt.
- KEYNES, J. Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: MacMillan.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard (2003): „Die Bedeutung der Unternehmensgewinnsteuer: Theoretische Überlegungen, die internationale Entwicklung und die Situation der Schweiz“, *Gutachten für die Kommission für Konjunkturfragen*. Vorläufige schriftliche Fassung, August.
- KOPCZUK, Wojciech (2010): „Economics of Estate Taxation: A Brief Review of Theory and Evidence“, *NBER Working Paper No. 15741*, February.
- KOTLIKOFF, Lawrence J. und SPIVAK Avia (1981): „The Family as an Incomplete Annuities Market“, *Journal of Political Economy*, *iValue-Added Taxation: A Tax Whose Time Has Come?*, *Journal of Economic Perspectives*, 9, S. 121-140.
- LOCHER, Peter (2001): *Kommentar zum DBG, I. Teil*. Therwil und Basel: Verlag für Recht und Gesellschaft.
- LYONS, Richard K. (2001): *The Microstructure Approach to Exchange Rates*. Cambridge: MIT Press.
- MADHAVAN, Ananth (2000): „Market Microstructure: A Survey“, *Journal of Financial Markets*, 3, S. 205-258.
- MADHAVAN, Ananth, RICHARDSON, Matthew und ROOMANS, Mark (1997): „Why Do Securities Prices Change? A Transaction-Level Analysis of NYSE Stocks“, *Review of Financial Studies*, 10, S. 1035-1064.
- MCLURE, Charles E. (1990): „Income Distribution and Tax Incidence under the VAT“, in: Malcolm Gillis; Carl S. Shoup und Gerardo P. Sicat (Hrsg.), *Value Added Taxation in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

- METCALF, Gilbert E. (1995) „Value-Added Taxation: A Tax Whose Time Has Come?“, *Journal of Economic Perspectives*, 9, S. 121-140.
- MOTTU, Eric (1997), „Progressivité de l'Impôt Fédéral Direct et de la TVA en Suisse“, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 133, S. 709-740.
- OECD (1998): *Value-Added Taxes in Central and Eastern European Countries. A Comparative Survey and Evaluation*. Paris.
- OECD (2006): *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, Paris.
- OECD (2007): *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*. OECD Tax Policy Studies No. 16.
- PAGANO, Marco und ROELL Alisa (1990): „Auction Markets, Dealership Markets and Execution Risk“, CEPR Financial Market Paper Series.
- POLLIN, Robert; BAKER, Dean und SCHABERG, Marc (2002): „Securities Transaction Taxes for U.S. Financial Markets“, University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 20, October 2000.
- RAMSEY, Frank. P. (1927): „A Contribution to the Theory of Taxation“, *Economic Journal*, 37, S. 47-61.
- RAZIN, Assaf und SADKA, Efraim (1991): „International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization“, *Economic Letters*, 37, S. 69-76.
- REICH, Markus (2009): *Steuerrecht*. Zürich: Schulthess.
- ROLL, Richard (1989): „Price Volatility, International Market Links, and their Implications for Regulatory Policies“, *Journal of Financial Services Research*, 3, S. 211-246.
- ROMER, Paul M. (1990): „Endogenous Technological Change“, *Journal of Political Economy*, 98, S. 71-102.
- SAEZ, Emmanuel. (2002): „Optimal Progressive Capital Income Taxes in the Infinite Horizon Model“, NBER Working Paper No. 9046.
- SAPORTA, Victoria und KAN, Kamhon (1997): „The Effects of Stamp Duty on the Level and Volatility of UK Equity Prices“, Working Paper, Bank of England.
- SCHENK, ALAN und ZEE, HOWELL H. (2001): „Treating Financial Services Under a Value Added Tax: Conceptual Issues and Country Practices“, *Tax Notes International*, 25 June, S. 3309-3316.
- SCHMALENSEE, Richard L. (1994): *The Costs of Environmental Protection*, In: *Balancing Economic Growth and Environmental Goals*, American Council for Capital Formation Centre for Policy Research, Washington, S. 55-80.
- SHILLER, Robert J. (1981): „Do Stock Prices Move Too Much To Be Justified by Subsequent Changes in Dividends?“, *American Economic Review*, 71, S. 421-436.
- SHILLER, Robert J. (2000): *Irrational Exuberance*. Princeton: Princeton University Press.
- SHLEIFER Andrei (2000): *Inefficient Markets: An Introduction to Behavioral Finance*. New York: Oxford University Press.
- SØRENSEN, Peter B. (2009): „The Theory of Optimal Taxation: New Developments and Policy Relevance“, April.
- STIGLITZ, Joseph E. (1989): „Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading“, *Journal of Financial Services Research*, 3, S. 101-115.
- STOLL, Hans R. (2002): „Market Microstructure“, Owen Graduate School of Management, Vanderbilt University, Nashville, Financial Markets Research Center, Working Paper No. 01-16, May 6, 2002.
- SUBRAHMANYAM, Avaniidhar (1998): „Transaction Taxes and Financial Market Equilibrium“, *Journal of Business*, 71, S. 81-118.
- SUMMERS, Lawrence H. (2000): „International Financial Crises: Causes, Prevention, and Cures“, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 90, S. 1-16.
- SUMMERS, Lawrence H. und SUMMERS, Victoria P. (1989): „When Financial Markets Work Too Well: A Cautious Case for a Securities Transaction Tax“, *Journal of Financial Services Research*, 3, S. 261-286.

TOBIN, James (1984): „On the Efficiency of the Financial System“, Lloyd's Bank Bank Review, 153, S. 1-15.

UMLAUF, Steven R. (1993): „Transaction Taxes and the Behavior of the Swedish Stock Market“, Journal of Financial Economics, 33, S. 227-240.