



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Abteilung Grundlagen

Alwin Moes, 02.02.2011

Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?

Eine Studie der Eidg. Steuerverwaltung

Abstract

This study compiles a list of tax expenditures at the federal level and estimates their cost by the method of revenue foregone. In order to classify an exception as a tax expenditure, it is compared to a tax norm. The direct federal tax (personal income and corporate income tax) constitutes a special case, as it displays elements of two different tax norms: a comprehensive income tax and a consumption tax. As a consequence, exceptions to the direct federal tax are evaluated relative to both norms. For VAT, only the consumption tax norm is used. For other taxes, there is no place under either tax norm. Instead, specific tax norms are formulated, which are based on the guiding principle underlying each tax. Although estimates are incomplete and aggregation is not straightforward, the sum of revenue foregone amounts to CHF 17-21 bn, depending on which norm is used for the direct federal tax. This corresponds to up to 3.9 % of GDP. The list of tax expenditures is to be published on the FTA web site and periodically updated. It is also hoped that the cost estimates can be expanded over time to make the usage and cost of tax expenditures more transparent.

Dieser Bericht widerspiegelt nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats.

Autor:

Alowin Moes, Abteilung Grundlagen, Eidg. Steuerverwaltung, Eigerstrasse 65, 3003 Bern
Tel. +41 (0)31 325 4335

E-Mail: alowin.moes@estv.admin.ch

Der Autor bedankt sich bei Samuel Trauffer für seinen grossen Beitrag in der ersten Phase des Projekts sowie bei Rudi Peters, Beat Spicher, Philippe Perler und Brigitte van Baalen für Einnahmefallschätzungen. Weiterer Dank gebührt Martin Baur, Martin Daepf, Kurt Dutschler und Bruno Jeitziner für ihre wertvollen Vorschläge und Korrekturen.

Zusammenfassung

Bedeutung der Steuervergünstigungen

Die primäre Funktion von Steuern besteht darin, Mittel zu generieren, um die Aufgaben des Staates zu finanzieren. Weniger offensichtlich ist, dass über das Steuersystem jährlich auch Milliarden von Franken ausgegeben werden. Indem nämlich gewisse Bevölkerungsgruppen steuerlich bevorzugt behandelt werden, entgehen dem Fiskus Einnahmen.

Was macht eine steuerliche Ausnahmeregelung zur Steuervergünstigung? Die Definition einer Steuervergünstigung hängt direkt mit der Wahl der Steuernorm zusammen. Eine Ausnahmeregelung wird zwangsläufig relativ zu einer Referenznorm bestimmt und stellt grundsätzlich dann eine Steuervergünstigung dar, wenn die Ausnahme nicht steuersystematisch begründet (Teil der Steuernorm) ist. Eine Steuervergünstigung ist nicht per se schlecht. Die Beurteilung einer Steuervergünstigung hängt von der Zielsetzung sowie von der Effektivität und Effizienz der alternativen Massnahmen ab. Die Beurteilung, ob eine Steuervergünstigung sachlich gerechtfertigt ist, fällt ausserhalb des Rahmens dieser Studie.

Ob die Förderung bestimmter Verhaltensweisen über Ausgaben oder Steuervergünstigungen erfolgt, hat auf den Staatshaushalt grundsätzlich die gleiche Wirkung. Im Gegensatz zu Ausgaben werden Steuervergünstigungen jedoch nicht im Budget ausgewiesen. Dies mindert das Bewusstsein für die Kosten dieser Staatstätigkeit. Die vorliegende Studie hat deshalb auch zum Ziel, dieses Bewusstsein zu schärfen und Informationen über das Ausmass der gewährten Steuervergünstigungen zu liefern. Sie stellt eine Ergänzung zum Subventionsbericht 2008 des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) dar, welches 2008 zum zweiten Mal eine Auflistung der Steuervergünstigungen publiziert hat. Weil in der vorliegenden Studie ein rigoroserer Ansatz verfolgt wird, übersteigt die Zahl der Steuervergünstigungen insgesamt diejenige im Subventionsbericht.

Im Gegensatz zur OECD und zur Eidgenössischen Finanzkontrolle definiert die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) im Subventionsbericht 2008 eine Steuervergünstigung nicht auf Grund einer Abweichung von einer Steuernorm, sondern sie verwendet eine Definition nach folgenden Kriterien:

- a. Die Steuervergünstigung stellt einen geldwerten Vorteil ohne marktübliche Gegenleistung dar.
- b. Sie unterstützt eine freiwillige Tätigkeit.
- c. Die Steuervergünstigung ist an die Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe geknüpft (Verhaltensbindung); d.h. fiskalisch motivierte Abzüge bei den direkten Steuern, wie beispielsweise der Zweiverdienerabzug bei der direkten Bundessteuer, sind keine Steuervergünstigungen, da diese nicht einen mit einer bestimmten Aufgabe in Zusammenhang stehenden Förderungs- und Erhaltungszweck gemäss Subventionsgesetz (SuG) verfolgen. Gleiches gilt für steuerliche Sonderregelungen, die primär aus erhebungswirtschaftlichen Überlegungen heraus getroffen wurden.
- d. Die Begünstigten stehen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung.
- e. Die Anzahl der Steuersubjekte, die in den Genuss von steuerlichen Sonderregelungen kommen können, hat keinen Einfluss auf die Beurteilung, ob eine Steuervergünstigung vorliegt oder nicht. Wenn aber die Allgemeinheit profitiert, liegt keine Steuervergünstigung vor, weil nicht mehr von einer steuerlichen Sonderregelung gesprochen werden kann.
- f. Steuerliche Sonderregelungen als Folge internationaler Verpflichtungen werden nicht als Steuervergünstigung betrachtet. (In der Botschaft zum SuG wurde festgelegt, dass für Subventionen an Völkerrechtssubjekte und im ausländischen

Recht begründete Institutionen die allgemeinen Bestimmungen für Finanzhilfen keine Anwendung finden.)

Die Kriterien (a) bis (d) werden aufgrund des substitutiven Verhältnisses zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen aus der Definition der Finanzhilfen gemäss Artikel 3 Subventionsgesetz abgeleitet. Sie werden kumulativ angewandt. Die beiden letzten Kriterien sind Präzisierungen, um den Ermessensspielraum bei der Identifikation einzuengen.

Die EFV räumt ein, dass eine eindeutige Klassifizierung nicht immer möglich ist. Sie hält dennoch fest, dass ihrer Ansicht nach eine zweckmässige Definition anhand des Kriterienkatalogs möglich ist. Die auf dieser Klassifizierung beruhende Liste der Steuervergünstigungen bleibt eher kurz.

Im Lichte der beschriebenen Ausgangslage beschloss die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), eine vertiefte Untersuchung der Steuervergünstigungen vorzunehmen. Dabei wollte sie sich von der ökonomischen Theorie sowie von den Erfahrungen anderer Länder und der OECD leiten lassen.

Das Subventionsgesetz (SuG) legt in Artikel 7 Buchstabe g fest, dass auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet werden sollte. Bereits in der Botschaft zum SuG hat der Bundesrat auf gewichtige Nachteile solcher steuerlicher Vergünstigungen hingewiesen:

- Sie gefährden den verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit die Steuergerechtigkeit, wenn sie zur Erreichung ausserfiskalischer Zielsetzungen eingesetzt werden.
- Die Einflussnahme auf die geförderte Tätigkeit ist erschwert, da die Steuervergünstigungen nicht „mit Auflagen und Bedingungen versehen werden“ können.
- Die finanziellen Auswirkungen von Steuervergünstigungen sind oft kaum zu ermitteln. So werden sie von Überprüfungen und somit von Änderungen und Aufhebungen verschont und können sich mit den Jahren unbemerkt zu unerwünschten Giesskannensubventionen entwickeln. Die fehlende Abbildung der Subventionen mittels Steuervergünstigungen in der Rechnung des Bundes widerspricht den Grundsätzen der Transparenz und der Vollständigkeit, und verstösst damit gegen das im Finanzhaushaltsgesetz verankerte Bruttoprinzip. Jede Abweichung vom Bruttoprinzip führt zu einer Unterschätzung der Staatsquote. Steuervergünstigungen sind in diesem Sinne versteckte Subventionen, die der Budgetkontrolle des Parlaments weitgehend entzogen sind.

In Ausnahmefällen kann es allerdings gerechtfertigt sein, bestimmte Aufgaben oder Verhaltensweisen über die Einnahmenseite der Finanzrechnung zu beeinflussen. Dies gilt namentlich für steuerliche Sonderregelungen, die bezüglich Erreichung bestimmter Ziele besser abschneiden als ausgabenseitige Massnahmen.

Trotz der möglichen Berechtigung einzelner Steuervergünstigungen muss angesichts ihrer grossen Anzahl (siehe Tabelle 1) festgestellt werden, dass dem im SuG festgelegten Grundsatz, wonach in der Regel auf steuerliche Vergünstigungen zu verzichten ist, nicht genügend nachgelebt wird. Mit einer Reduktion der Anzahl von Steuervergünstigungen könnte die Komplexität des Steuersystems abgebaut werden. Eine einfache und gerechte Besteuerung kann nur verwirklicht werden, wenn das Steuersystem möglichst wenig in den Dienst von ausserfiskalischen Zielen gestellt wird. Die gleichmässige und gerechte Besteuerung wird somit durch eine steigende Anzahl von Steuervergünstigungen erschwert. Jede Steuervergünstigung führt zudem indirekt zu einer entsprechend höheren Belastung des verbleibenden Steuersubstrats.

Diese Studie versucht auf folgende Fragen eine Antwort zu liefern:

- Was sind Steuervergünstigungen?

- Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?
- Welche quantitative Bedeutung haben Steuervergünstigungen beim Bund?

Steuervergünstigungen werden in der Politik verwendet, um bestimmte Ziele zu verfolgen. Eine Beurteilung der Steuervergünstigungen muss die Auswirkungen auf die verfolgten Ziele und die Nebenwirkungen (Verteilung, Effizienz, Mitnahmeeffekte) im Vergleich zu alternativen Massnahmen in Betracht ziehen und abwägen. Abgesehen von den geschätzten Mindereinnahmen wird in dieser Studie jedoch auf jegliche Analyse volkswirtschaftlicher Auswirkungen von Steuervergünstigungen verzichtet. Infolgedessen bildet die Beurteilung einzelner Steuervergünstigungen ganz bewusst nicht den Gegenstand der vorliegenden Studie. Eine Aussage darüber, ob eine steuerliche Ausnahmeregelung gut oder schlecht ist, kann dieser Studie somit nicht entnommen werden. Bei der Diskussion über Steuervergünstigungen ist es wichtig, die beiden Fragen, ob eine Steuervergünstigung vorliegt und wie diese zu beurteilen ist, sauber voneinander zu trennen.

Internationale Erfahrungen

Steuervergünstigungen sind nicht per se verwerflich. Als wichtigste Gründe, die für Steuervergünstigungen als Alternative zu ausgabenseitigen Subventionen oder Transfers sowie Regulierungslösungen sprechen können, nennt die OECD insbesondere:

- Verringerung von administrativen Kosten, da weniger Mittelflüsse stattfinden müssen.
- Verringerung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung.

Dennoch hält die OECD fest, dass es sowohl theoretische als auch praktische Einwände gegen Steuervergünstigungen gibt. Hinzu kommen politökonomische Überlegungen sowie die Frage der Transparenz.

Die *theoretischen* Einwände können in den Zielsetzungen der Steuerpolitik gefunden werden:

- Gerechtigkeit: Steuervergünstigungen haben Verteilungsfolgen, weil letztlich jene Gruppen – typischerweise die reichsten – am meisten profitieren, für welche die Massnahmen gar nicht gedacht waren. Dieser Effekt wird von der Progression des Steuertarifs verstärkt („upside-down subsidy“).
- Vollzugsproblematik: Die Steuerbehörde ist oft nicht in der Lage, die Berechtigung eines Abzugs in jedem Fall abzuklären, weil ihr die Ressourcen und die bereichsspezifische Erfahrung fehlen.
- Einfachheit: Steuersysteme sind schon an und für sich oft komplex. Diese Komplexität wird durch Steuervergünstigungen überproportional erhöht. Die Menge von Klauseln, Bestimmungen, Anweisungen und Formularen wächst, und dem Laien fehlt folglich die erforderliche Steuerkenntnis um alle Regelungen korrekt anzuwenden (mangelnde Transparenz). Dies kann sich besonders ungünstig auf die Steuermoral auswirken.
- Budgetverantwortung: Die Kosten von Steuervergünstigungen sind weniger augenfällig und schwieriger zu schätzen. Fehleinschätzungen können dabei zu unerwarteten, grossen Einnahmehausfällen führen.

Praktische Einwände gegen den Einsatz von Steuervergünstigungen sind unter anderem:

- Die Zahl der Steuervergünstigungen verzeichnet eine steigende Tendenz. Steuervergünstigungen werden oft von anderen parlamentarischen Kommissionen vorbereitet als fachliche Ausgabenprojekte. Dementsprechend fehlt oft der Vergleich mit anderen Ausgabenprojekten, die demselben Zweck dienen.
- Die Steuervergünstigungen wachsen auch betragsmässig. Steuervergünstigungen werden nämlich historisch keiner systematischen oder kritischen Überprüfung unterworfen. Folglich können sie über die Zeit unkontrolliert wachsen. Im Gegensatz

zu Ausgaben, welche immer wieder gerechtfertigt werden müssen, wird ihre Notwendigkeit nicht regelmässig evaluiert. Politisch beliebt ist auch, dass Steuervergünstigungen tendenziell weniger sichtbar sind.

Politökonomische Überlegungen: Steuervergünstigungen erlauben es, die Fiskalquote (wie sie heute definiert wird) zu senken. Es wäre unter diesem Gesichtspunkt angebracht, die Fiskalquote neu zu definieren, indem die Steuervergünstigungen als Ausgaben berücksichtigt werden. Unter den heutigen Definitionen misst das Budget weder Steuervergünstigungen noch Regulierung. Daher ist die Grösse des Budgets nur bedingt aussagekräftig bezüglich der tatsächlichen Staatstätigkeit in der Volkswirtschaft, finanziell oder insgesamt.

Transparenz: Die OECD empfiehlt, die Steuervergünstigungen in das Budget einzubeziehen und zwar nicht als Mindereinnahmen, sondern als Ausgaben. In diesem Fall müssten aber die Steuererträge brutto (vor Steuervergünstigungen) ausgewiesen werden. Die Ausgaben für Steuervergünstigungen müssen jedoch nicht zwingend ins Budget integriert werden, sie können auch gesondert ausgewiesen werden. Eine bessere Kontrolle wäre damit sicher gewährleistet. Eine solche Massnahme ist für die Schweiz jedoch zurzeit nicht umsetzbar. Es fehlt in erster Linie eine Datenbasis, um die Einnahmefälle verlässlich schätzen zu können.

Historische Entwicklung: Die Berichterstattung über Steuervergünstigungen hat in gewissen Ländern der OECD eine jahrzehntelange Tradition. Als erste Länder erstellten Deutschland 1967 und die USA 1969 Berichte über das Ausmass der gewährten Steuervergünstigungen. Bis Mitte der Neunzigerjahre erstattete die Hälfte aller OECD-Länder Bericht. Die OECD nahm das Thema Steuervergünstigungen 2008 in ihre Agenda auf. Zurzeit läuft in der Working Party 2 on Tax Policy and Tax Statistics ein Projekt mit dem Namen „The choice between base broadening and tax incentives: tax expenditures in OECD countries.“ Im Rahmen dieses Projekts haben verschiedene OECD-Länder auch Berichte zu ihren Methoden, Schätzungen und Erfahrungen in der Berichterstattung über und im Umgang mit Steuervergünstigungen vorgelegt.

Die Berichterstattung der einzelnen Länder erfuhr aufgrund der gemachten Erfahrungen eine ständige Weiterentwicklung. So wurde das Augenmerk nach einer anfänglichen Konzentration auf direkte Steuern (darunter vor allem Einkommensteuern) auf weitere Steuerarten ausgedehnt. Bis auf wenige Ausnahmen konzentrierte sich die Berichterstattung dabei jeweils auf die zentralstaatliche Ebene. Zudem veränderte sich auch die in der Berichterstattung verwendete Steuernorm. Während sich diese früher noch stark am geltenden Recht orientierte, wurde sie im Lauf der Zeit vermehrt an theoretischen Steuersystemen ausgerichtet. Die Berichterstattung in den einzelnen Ländern differiert jedoch nach wie vor stark. Während zum Beispiel in Deutschland und Österreich die Berichterstattung über Steuervergünstigungen bis heute in einen alle Finanzhilfen umfassenden Subventionsbericht eingebettet ist, entwickelten die anderen Länder separate Berichte. In diesen wird dem Thema Steuervergünstigungen deutlich mehr Platz eingeräumt. Auch die Zielsetzung der Berichterstattung ist unterschiedlich: in einigen Ländern besteht der Zweck in der Information von Parlament und Öffentlichkeit. In anderen Ländern gehen die Ziele darüber hinaus, indem Möglichkeiten des Abbaus von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen und somit einer Reduktion des Haushaltsdefizits aufgezeigt werden sollen oder gar die Basis für Steuerreformen geschaffen wird. Das Publikationsintervall beträgt in den meisten Ländern ein Jahr.

Deutschland: In Deutschland legt das Gesetz keine Definition einer Steuervergünstigung fest. Das implizite Referenzsystem wird faktisch nach jeder Gesetzesänderung neu evaluiert. Die Einnahmefälle betragen für den Bund trotz der sehr weiten Definition der Steuernorm 15,8 Mrd. €, was 0,54 % des BIP darstellt.

Kanada: In Kontrast zum deutschen Vorgehen wird im kanadischen Bericht ein Ansatz verfolgt, der nur die fundamentalsten Elemente des Steuersystems zur Steuernorm zählt, also eine strikte Definition der Steuernorm verwendet. Aufgrund der Wahl dieses Ansatzes ist das Ausmass der Einnahmehausfälle durch Steuervergünstigungen sehr gross: für das Jahr 2001 beträgt das Total der entgangenen Einnahmen rund 74 Mrd. \$. Das Verhältnis der Steuervergünstigungen zum BIP beläuft sich auf 6,8% und ist damit wesentlich grösser als in Deutschland. Dieser Unterschied dürfte zum grossen Teil auf die unterschiedliche Definition von Steuervergünstigungen zurückzuführen sein.

USA: Der Bericht des US-Finanzministeriums (OECD 2008b) vergleicht die Steuervergünstigungen unter einer umfassenden Einkommensteuer mit jenen unter einer spezifischen Konsumsteuervariante (der so genannten X-Tax), welche das gleiche Steueraufkommen generiert. Auch die Idee der Auflistung negativer Steuervergünstigungen, also Massnahmen, die zu einer Überbesteuerung führen, stammt aus den USA.

Schweiz: Die Behandlung des Themas Steuervergünstigungen in der Schweiz weicht bisher in mehrfacher Beziehung von jener in anderen Ländern ab: der erste Subventionsbericht mit Ausführungen über Steuervergünstigungen erschien erst 1997. Dies zeigt, dass das Thema von der Politik lange Zeit als nicht besonders relevant eingestuft wurde. Zudem ist das im Subventionsgesetz (SuG) von 1990 festgehaltene Publikationsintervall von bis zu sechs Jahren im internationalen Vergleich sehr gross: international ist eine jährliche Überarbeitung üblich.

Die von der OECD im Jahre 2004 herausgegebenen „Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures“ haben das Ziel, dass Steuervergünstigungen im Budget angemessen berücksichtigt werden. Dies geschah mit Blick auf das Ziel der OECD, Massnahmen zu fördern, welche die finanzielle Stabilität der Mitgliedländer erhöhen. Die wichtigsten Empfehlungen lauten:

- *Identifikation von Steuervergünstigungen:* Die Steuernorm sollte „umfassend und einzigartig“ sein. Die Steuernorm wird deshalb in der Regel nicht der positivrechtlichen Ausgestaltung des Steuersystems entsprechen. Vielmehr wird vorgeschlagen, zwischen der Steuernorm und der normativen Steuerbasis klar zu unterscheiden. Deshalb wird empfohlen, die Steuernorm stark an einem theoretischen Konzept zu orientieren.
- *Budgetkontrolle:* Steuervergünstigungen müssen wie direkte Finanzhilfen unter Budgetkontrolle stehen. Sonst entstehen Anreize, Finanzhilfen vermehrt über Steuererleichterungen zu gewähren und die Funktionen des Budgets damit zu unterlaufen. Deshalb empfiehlt die OECD, Steuervergünstigungen für alle wichtigen Steuerarten in gleicher Weise wie die direkten Finanzhilfen im Subventionsbericht auszuweisen.
- *Schätzung von Steuervergünstigungen:* Die OECD empfiehlt, die Höhe von Steuervergünstigungen über die entgangenen Einnahmen (revenue foregone) zu schätzen. Sie rät zudem, die Verantwortung für die Schätzung von Steuervergünstigungen beim Finanzministerium anzusiedeln.

Die Steuernorm

Definition:

Ganz allgemein gilt als Steuervergünstigung jede Ausnahmeregelung, welche nicht der Steuernorm entspricht, wie auch immer diese definiert ist.

Die Wahl der Steuernorm bestimmt somit weitgehend, ob eine steuerliche Regelung als Steuervergünstigung gilt oder nicht.

Nach der Reinvermögenszugangstheorie entspricht Einkommen dem *realisierbaren* Konsum, ohne dass sich dabei der Vermögensbestand verändert, oder anders ausgedrückt:

$$\text{Einkommen} = \text{Konsum} + \text{Nettovermögensveränderung} \quad (1)$$

Die Gleichung zeigt, dass für die Einkommensteuer (direkte Bundessteuer) zwei Steuernormen in Frage kommen: *das Einkommen oder der Konsum*.

Die Wahl zwischen der Steuernorm Einkommen und der Steuernorm Konsum ist nur für die direkte Bundessteuer von Bedeutung. Denn die direkte Bundessteuer weist sowohl Elemente eines einkommens- als auch eines konsumorientierten Systems auf. Mit der Beschränkung auf lediglich ein Steuersystem würde dem Wesen der direkten Bundessteuer nicht gebührend Rechnung getragen. Deshalb werden nachfolgend kurz die beiden Steuernormen eines einkommens- und konsumorientierten Steuersystems beschrieben.

Für die Mehrwertsteuer als konsumorientierte Steuer macht nur die Steuernorm Konsum Sinn.

Für die übrigen Steuern gibt es weder unter einer Einkommensteuer noch unter einer Konsumsteuer einen Platz. Für die Klassierung von Ausnahmeregelungen bei diesen Steuern wird deshalb jeweils eine spezifische Steuernorm definiert, die sich an den Grundsatz dieser Steuer orientiert.

Einkommen als Steuernorm

Die synthetische Einkommensteuer ist weltweit die dominierende Philosophie der Steuererhebung, obwohl die Umsetzung meist nicht konsequent erfolgt.

Die Steuernorm einer Einkommensteuer fusst auf der Definition des Einkommens nach der Reinvermögenszugangstheorie. Einkommen wird dabei über die Verwendungsseite definiert: Einkommen als Mass für die Leistungsfähigkeit in Form von Konsummöglichkeiten ergibt sich als Summe des persönlichen Konsums und der Nettovermögensveränderung in einer Periode. Leistungsfähigkeit wird mit dieser Definition des Einkommens daran gemessen, wie sich die Konsummöglichkeiten eines Individuums in einer Periode verändern. Die Definition von Konsum ist zentral, denn Ausgaben, die keinen Konsum darstellen, müssen als so genannte Gewinnungskosten vom Einkommen abgezogen werden. Diese Ausführungen weisen schon darauf hin, dass die Schwierigkeiten bei der Identifikation der Bemessungsgrundlage im Detail stecken.

Konsum als Steuernorm

Die Besteuerung des Konsums ist eine häufig vorgeschlagene Alternative zur Einkommensteuer. Indirekte Formen der Konsumbesteuerung wie die Mehrwertsteuer sind weltweit sehr verbreitet. Direkte Konsumsteuern hingegen geniessen in der wissenschaftlichen Literatur seit Jahrzehnten einige Prominenz, haben sich politisch aber kaum durchsetzen können.

Der Konsum als Bemessungsgrundlage kann aus der obigen Definition des Einkommens abgeleitet werden. Weil es schwierig wäre, die Konsumausgaben jedes Individuums zu verfolgen, behilft man sich mit dem aus Gleichung (1) stammenden Verhältnis zwischen Einkommen und Konsum. Aus dieser Gleichung ergibt sich:

$$\text{Konsum} = \text{Einkommen} - \text{Nettovermögensveränderung} \quad (2)$$

Weil eine Konsumsteuer also nichts anderes als eine um die Ersparnisse und den darauf anfallenden Erträgen bereinigte Einkommensteuer ist, spricht man auch von sparbereinigter Einkommensteuer. Erst wenn diese Ersparnisse zu Konsumzwecken aufgelöst werden, sind sie steuerbar. Der Unterschied zwischen einer Einkommen- und einer Konsumsteuer liegt letztlich einzig im Zeitpunkt der Steuererhebung: während die Erhebung bei einer Einkommensteuer zum Zeitpunkt der Einkommensentstehung erfolgt (vorgelagerte Besteuerung), ist das Einkommen bei einer Konsumsteuer erst zum Zeitpunkt seiner konsumtiven Verwendung steuerbar (nachgelagerte Besteuerung).

Exkurs: Zinsbereinigte Einkommensteuer

Als Alternative zur sparbereinigten Einkommensteuer wird häufig die zinsbereinigte Einkommensteuer aufgeführt. Demnach ist das ganze Einkommen inklusive der Ersparnisse steuerbar, Kapitaleinkommen sind jedoch von der Bemessungsgrundlage abziehbar. Unter idealisierten Bedingungen (unter Ausblendung von Schenkungen und Erbschaften, bei Gleichheit von Ertragsrate und Diskontsatz sowie konstanten Steuersätzen) sind Spar- und Zinsbereinigung über das gesamte Leben betrachtet identisch. Dies darum, weil unter beiden Steuersystemen die Steuerschuld denselben Gegenwartswert hat.

Klassierung, Schätzungen und Würdigung

Bei der Interpretation der Schätzergebnisse ist aus zwei Gründen Vorsicht geboten:

- Erstens wurden die Schätzungen der Einnahmefälle der einzelnen Steuervergünstigungen separat durchgeführt unter der Annahme, dass alle anderen Steuervergünstigungen unverändert in Kraft bleiben. Deshalb sollten die einzelnen Schätzungen eigentlich nicht zu einem Total aggregiert werden. Einerseits ist dies auf die vielfach progressive Struktur der Steuertarife zurückzuführen. Andererseits interagieren die einzelnen Steuervergünstigungen miteinander.
- Zweitens wurden die Schätzungen unter der Annahme durchgeführt, dass alle anderen Faktoren, wie das Verhalten der Steuerzahler, konstant bleiben. Insbesondere das Verhalten der Steuerzahler würde sich als Reaktion auf die Abschaffung von Steuervergünstigungen jedoch ändern.

Die Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen bei den von der ESTV verwalteten Steuern des Bundes verteilen sich folgendermassen:

Tabelle 1: Übersicht über die Steuervergünstigungen bei den ESTV-Steuern

Steuerart	Anzahl Steuer- vergünstigungen	Einnahmefall (Mio.)		
		Einkommensteuer	Konsumsteuer	Spezielle Steuernorm
Direkte Bundessteuer	40 (34)*	8'500	4'500	-
Mehrwertsteuer	27	-	8'100	-
Stempelabgaben	24	-	-	4'400
Verrechnungssteuer	2	-	-	≈ 0
Spielbankenabgabe	4	-	-	-
Wehrpflichtersatzabgabe	2	-	-	-
Total	99	8'500	12'600	4'400

* Die Zahl in Klammern entspricht der Anzahl unter einer konsumorientierten Steuernorm.

Bei der Berechnung der Gesamteinnahmehausfälle wurden positive und negative Steuervergünstigungen zusammengerechnet, so dass sie sich teilweise kompensieren. Eine grosse Anzahl Steuervergünstigungen konnte nicht quantifiziert werden und fliesst somit nicht ins Total der geschätzten Einnahmehausfälle. Deshalb ist dieses Total nur bedingt aussagekräftig.

Gesamthaft betragen die geschätzten Einnahmehausfälle infolge Steuervergünstigungen bei den von der ESTV verwalteten Steuern des Bundes unter einer einkommensorientierten Steuernorm für die direkte Bundessteuer 21 Mrd. Franken. Bei einem Bruttoinlandprodukt im Jahr 2009 von 535,6 Mrd. Franken resultiert damit eine Quote der Steuervergünstigungen zum Bruttoinlandprodukt von 3,9%. Unter Verwendung einer konsumorientierten Steuernorm für die direkte Bundessteuer beträgt dieses Total 17 Mrd. Franken. Es ergibt sich eine Steuervergünstigungsquote von 3,2%. Angesichts der vielen übrigen nicht quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen von Steuervergünstigungen wird mit diesen Quoten das Ausmass der Steuervergünstigungen unterschätzt.

Um die Bedeutung der geschätzten Einnahmehausfälle bei der direkten Bundessteuer von je nach Steuernorm mindestens 4,5 bzw. 8,5 Mrd. zu ermessen, können diese mit den Einnahmen derselben Steuer von 17,9 Mrd. Franken (2009) verglichen werden. Bei der Mehrwertsteuer sind die geschätzten Einnahmehausfälle durch Steuervergünstigungen von mindestens 8,1 Mrd. Franken relativ zu den Einnahmen von 20,3 Mrd. Franken (2009) zu betrachten.

Die im Vergleich zum Subventionsbericht deutlich höhere Anzahl der Steuervergünstigungen lässt sich zumindest teilweise mit der aus der Theorie abgeleiteten, strikter definierten Steuernorm in der vorliegenden Studie erklären.

Wie die vorliegende Studie zeigt, kennt das Schweizer Steuersystem auf Bundesebene viele verschiedene Arten von Steuervergünstigungen. Insgesamt kann je nach verwendetem Referenzsystem von gegen 100 Steuervergünstigungen gesprochen werden, die zu Steuerausfällen von mindestens CHF 17-21 Mrd. (je nach Steuernorm für die direkte Bundessteuer) führen.

Eine allgemeine abschliessende Würdigung von Steuervergünstigungen ist nicht möglich, da diese zu unterschiedlich sind. Auch existieren bisher nur sehr wenige Evaluationen von konkreten Steuervergünstigungen in der Schweiz.

Die wenigen vorhandenen Evaluationsergebnisse zeigen, dass Steuervergünstigungen, die ein bestimmtes Verhalten der Steuerpflichtigen fördern sollen, erhebliche Mitnahmeeffekte aufweisen, d.h., dass Tatbestände gefördert werden, die auch ohne steuerliche Förderung unternommen würden. Darüber hinaus begünstigen Steuervergünstigungen aufgrund des progressiven Steuersystems in der Regel Personen mit höheren Einkommen stärker als Personen mit tieferen Einkommen. Die verteilungspolitische Treffsicherheit von Steuervergünstigungen ist also bei der progressiven Einkommensteuer in der Regel schwach ausgeprägt. Verschiedene Studien zeigen, dass Steuervergünstigungen auch bei den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer) ein sehr ineffizientes Instrument sind, um sozialpolitische Ziele zu erreichen.

Mit einer Reduktion der Anzahl von Steuervergünstigungen könnte die Komplexität des Steuersystems reduziert werden. Ausserdem führt jede Steuervergünstigung zu einer entsprechend höheren Belastung des verbleibenden Steuersubstrats. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch eine Abschaffung von Steuervergünstigungen würde es erlauben, die Steuersätze zu senken. Diese Strategie hätte eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz zur Folge und hätte positive Wachstumswirkungen. Aus diesem Grund wird diese Strategie von der OECD und in unzähligen Forschungsstudien als wachstumsorientierte Steuerreform empfohlen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Bedeutung der Steuervergünstigungen	1
1.2	Warum eine Analyse der Steuervergünstigungen?.....	1
1.3	Ausgangslage in der Schweiz.....	2
1.4	Gegenstand dieser Studie	3
1.5	Aufbau der Studie	4
2	Internationale Erfahrungen	5
2.1	Erkenntnisse der OECD	5
2.2	Berichterstattung einzelner Länder.....	6
2.2.1	Historische Entwicklung	6
2.2.2	Berichterstattung in Deutschland.....	7
2.2.3	Berichterstattung in Kanada.....	9
2.2.4	Berichterstattung in den USA	10
2.2.5	Internationaler Vergleich	12
2.2.6	Verwendete Schätzmethode	13
2.2.7	Berichterstattung in der Schweiz.....	14
2.3	Empfehlungen der OECD.....	14
2.3.1	Identifikation von Steuervergünstigungen.....	14
2.3.2	Budgetkontrolle	15
2.3.3	Methoden zur Schätzung von Steuervergünstigungen	15
3	Wahl der Steuernorm – Einkommen- versus konsumorientierte Besteuerung als Referenzsystem.....	16
3.1	Die Steuernorm.....	16
3.2	Die Wahl des Referenzsystems.....	17
3.3	Einkommensbesteuerung.....	18
3.3.1	Einkommen als Steuernorm	18
3.3.2	Gerechtigkeitsaspekte einer umfassenden Einkommensteuer	18
3.3.3	Probleme bei der Umsetzung einer umfassenden Einkommensteuer.....	19
3.3.4	Die Unternehmenssteuer im einkommensorientierten Steuersystem.....	22
3.4	Konsumbesteuerung.....	22
3.4.1	Konsum als Steuernorm.....	23
3.4.2	Gerechtigkeitsaspekte einer Konsumsteuer	24
3.4.3	Probleme bei der Umsetzung einer sparbereinigten Einkommensteuer	24
3.4.4	Die Unternehmensteuer in einem konsumorientierten Steuersystem	27

4	Steuerausnahmen beim Bund: Klassierung.....	29
4.1	Direkte Bundessteuer	29
4.1.1	Vorsorge	29
4.1.2	Berufskosten unselbständig Erwerbender	38
4.1.3	Berufskosten selbständig Erwerbender	41
4.1.4	Allgemeine Abzüge	43
4.1.5	Steuerbefreite Einkünfte.....	46
4.1.6	Sozialabzüge	49
4.1.7	Abzüge bei Liegenschaften im Privatvermögen.....	50
4.1.8	Juristische Personen.....	51
4.2	Mehrwertsteuer.....	54
4.2.1	Vorbemerkungen	54
4.2.2	Steuerbefreiungen.....	55
4.2.3	Steuerausnahmen.....	56
4.2.4	Reduzierter Satz von 2,5%.....	60
4.2.5	Sondersatz von 3,8% für Beherbergungsleistungen.....	61
4.2.6	Steuerentlastungen für diplomatische Missionen und intern. Organisationen	61
4.3	Die Stempelabgaben	62
4.3.1	Die Emissionsabgabe	62
4.3.2	Umsatzabgabe.....	64
4.3.3	Abgabe auf Versicherungsprämien	67
4.4	Verrechnungssteuer	69
4.5	Spielbankenabgabe.....	72
4.6	Wehrpflichtersatzabgabe	74
4.7	Tabaksteuer.....	76
4.8	Getränkesteuern.....	77
4.8.1	Biersteuer	77
4.8.2	Besteuerung gebrannter Wasser.....	77
4.9	Automobilsteuer.....	78
4.10	Mineralölsteuer	79
4.11	CO2-Abgabe.....	80
4.12	Schwerverkehrsabgabe (LSVA).....	81
4.13	Nationalstrassenabgabe	84
4.14	Einfuhrzölle	86
5	Steuervergünstigungen beim Bund: Schätzungen.....	87
5.1	Übersicht über die untersuchten steuerlichen Ausnahmeregelungen.....	88

5.2	Kritische Anmerkungen zu den Schätzungen.....	99
5.3	Methodische Erläuterungen zu den Schätzungen	100
5.3.1	Direkte Bundessteuer.....	100
5.3.2	Mehrwertsteuer.....	103
5.3.3	Stempelabgaben.....	104
6	Zusammenfassung, Beurteilung und Würdigung	106
6.1	Zusammenfassung der Schätzergebnisse.....	106
6.1.1	Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer	106
6.1.2	Steuerausfälle bei der Mehrwertsteuer.....	107
6.1.3	Steuerausfälle bei den Stempelabgaben.....	107
6.1.4	Steuerausfälle bei den übrigen von der ESTV verwalteten Steuerarten und Abgaben	107
6.1.5	Total der Steuervergünstigungen bei den von der ESTV verwalteten Steuerarten und Abgaben.....	107
6.2	Beurteilung von Steuervergünstigungen – Beispiel Ökologische Auswirkungen.....	108
6.2.1	Direkte Bundessteuer für natürliche Personen:	108
6.2.2	Mehrwertsteuer.....	108
6.2.3	Mineralölsteuer	109
6.2.4	LSVA.....	109
6.2.5	Automobilsteuer.....	109
6.3	Würdigung von Steuervergünstigungen: ein Ausblick.....	111
	Literaturverzeichnis	113

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Das Verhältnis der Steuervergünstigungen zum BIP in Deutschland.....	8
Abbildung 2:	Das Verhältnis der Steuervergünstigungen zum BIP in den USA	11
Tabelle 1:	Klassierung im Bereich der direkten Bundessteuer.....	88
Tabelle 2:	Klassierung im Bereich der Mehrwertsteuer.....	92
Tabelle 3:	Klassierung im Bereich der übrigen Steuern	94
Tabelle 4:	Übersicht über die Steuervergünstigungen bei den ESTV-Steuern.....	106

1 Einleitung

1.1 Bedeutung der Steuervergünstigungen

Die primäre Funktion von Steuern besteht darin, Mittel zu generieren, um die Aufgaben des Staates zu finanzieren. Weniger offensichtlich ist, dass über das Steuersystem jährlich auch Milliarden von Franken ausgegeben werden. Indem nämlich gewisse Bevölkerungsgruppen steuerlich bevorzugt behandelt werden, entgehen dem Fiskus Einnahmen.¹

Was macht eine steuerliche Ausnahmeregelung zur Steuervergünstigung? Die Definition einer Steuervergünstigung hängt direkt mit der Wahl der Steuernorm zusammen. Eine Ausnahmeregelung wird zwangsläufig relativ zu einer Referenznorm bestimmt und stellt grundsätzlich dann eine Steuervergünstigung dar, wenn die Ausnahme nicht steuersystematisch begründet (Teil der Steuernorm) ist. Eine Steuervergünstigung ist nicht per se schlecht. Die Beurteilung einer Steuervergünstigung hängt von der Zielsetzung sowie von der Effektivität und Effizienz der alternativen Massnahmen ab. Die Beurteilung, ob eine Steuervergünstigung sachlich gerechtfertigt ist, fällt ausserhalb des Rahmens dieser Studie.

Die Bedeutung der gewählten Steuernorm und die Kontroverse über die fehlende Einigkeit bei der Definition der Steuervergünstigungen und somit bei der Schätzung der Einnahmehäufungen wurden bereits von Surrey erkannt, als er 1967 in den USA erstmals das Konzept der Steuervergünstigung in den Vordergrund stellte.² Das Thema Steuervergünstigungen wurde neulich auch von der Working Party 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics der OECD aufgegriffen. Dieser Bereich steht also zurzeit wieder im Zentrum des Interesses. Und dies nicht ohne Grund: es geht, wie im Folgenden klar wird, insgesamt um Beträge in Milliardenhöhe. Darüber hinaus gibt es bedeutende ökonomische und sozialpolitische Auswirkungen durch Verzerrung der ökonomischen Anreize, was in der politischen Diskussion oft unterschätzt wird.

Ob die Förderung bestimmter Verhaltensweisen über Ausgaben oder Steuervergünstigungen erfolgt, hat auf den Staatshaushalt grundsätzlich die gleiche Wirkung. Im Gegensatz zu Ausgaben werden Steuervergünstigungen jedoch nicht im Budget ausgewiesen. Dies mindert das Bewusstsein für die Kosten dieser Staatstätigkeit. Die vorliegende Studie hat deshalb auch zum Ziel, dieses Bewusstsein zu schärfen und Informationen über das Ausmass der gewährten Steuervergünstigungen zu liefern. Er stellt eine Ergänzung zum Subventionsbericht 2008 des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) dar, welches 2008 zum zweiten Mal eine Auflistung der Steuervergünstigungen publiziert hat. Weil in der vorliegenden Studie ein rigoroserer Ansatz verfolgt wird, übersteigt die Höhe der geschätzten Einnahmehäufungen insgesamt diejenigen im Subventionsbericht.

1.2 Warum eine Analyse der Steuervergünstigungen?

Im Rahmen des Subventionsberichts 2008 wurden auch die Steuervergünstigungen neu durchleuchtet. Im Gegensatz zu OECD (2004) und zur Eidgenössischer Finanzkontrolle (2004) definiert die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) im Subventionsbericht 2008 eine Steuervergünstigung nicht auf Grund einer Abweichung von einer Steuernorm, sondern sie verwendet eine Definition nach folgenden Kriterien:

- g. Die Steuervergünstigung stellt einen geldwerten Vorteil ohne marktübliche Gegenleistung dar.
- h. Sie unterstützt eine freiwillige Tätigkeit.
- i. Die Steuervergünstigung ist an die Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe geknüpft (Verhaltensbindung); d.h. fiskalisch motivierte Abzüge bei den direkten

¹ Der englische Begriff "tax expenditures" trägt dieser Tatsache Rechnung.

² Surrey, Stanley S. The U.S. Income Tax System – the Need for a Full Accounting. Speech before the Money Marketers, November 15, 1967.

Steuern, wie beispielsweise der Zweiverdienerabzug bei der direkten Bundessteuer, sind keine Steuervergünstigungen, da diese nicht einen mit einer bestimmten Aufgabe in Zusammenhang stehenden Förderungs- und Erhaltungszweck gemäss Subventionsgesetz (SuG) verfolgen. Gleiches gilt für steuerliche Sonderregelungen, die primär aus erhebungswirtschaftlichen Überlegungen heraus getroffen wurden.

- j. Die Begünstigten stehen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung.
- k. Die Anzahl der Steuersubjekte, die in den Genuss von steuerlichen Sonderregelungen kommen können, hat keinen Einfluss auf die Beurteilung, ob eine Steuervergünstigung vorliegt oder nicht. Wenn aber die Allgemeinheit profitiert, liegt keine Steuervergünstigung vor, weil nicht mehr von einer steuerlichen Sonderregelung gesprochen werden kann.
- l. Steuerliche Sonderregelungen als Folge internationaler Verpflichtungen werden nicht als Steuervergünstigung betrachtet. (In der Botschaft zum SuG wurde festgelegt, dass für Subventionen an Völkerrechtssubjekte und im ausländischen Recht begründete Institutionen die allgemeinen Bestimmungen für Finanzhilfen keine Anwendung finden.)

Die Kriterien (a) bis (d) werden aufgrund des substitutiven Verhältnisses zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen aus der Definition der Finanzhilfen gemäss Artikel 3 Subventionsgesetz abgeleitet. Sie werden kumulativ angewandt. Das Kriterium (c) wurde dabei zusätzlich ergänzt. Die beiden letzten Kriterien sind Präzisierungen, um den Ermessensspielraum bei der Identifikation einzuengen.

Die EFV räumt ein, dass eine eindeutige Klassifizierung nicht immer möglich ist. Sie hält dennoch fest, dass ihrer Ansicht nach eine zweckmässige Definition anhand des Kriterienkatalogs möglich ist. Die auf dieser Klassifizierung beruhende Liste der Steuervergünstigungen bleibt eher kurz.

Im Lichte der beschriebenen Ausgangslage beschloss die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), eine vertiefte Untersuchung der Steuervergünstigungen vorzunehmen. Dabei wollte sie sich von der ökonomischen Theorie sowie von den Erfahrungen anderer Länder und der OECD leiten lassen. Die vorliegende Studie ist das Resultat dieser Untersuchung. Sie umfasst auch Ausnahmeregelungen, bei denen nicht eindeutig von Steuervergünstigungen gesprochen werden kann. Bei diesen Ausnahmeregelungen wird ausführlich begründet, weshalb auf eine eindeutige Klassifikation verzichtet wird.

1.3 Ausgangslage in der Schweiz

Das Subventionsgesetz (SuG) legt in Artikel 7 Buchstabe g fest, dass auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet werden sollte. Bereits in der Botschaft zum SuG³ hat der Bundesrat auf gewichtige Nachteile solcher steuerlicher Vergünstigungen hingewiesen:

- Sie gefährden den verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit die Steuergerechtigkeit, wenn sie zur Erreichung ausserfiskalischer Zielsetzungen⁴ eingesetzt werden.
- Die Einflussnahme auf die geförderte Tätigkeit ist erschwert, da die Steuervergünstigungen nicht „mit Auflagen und Bedingungen versehen werden“ können.
- Die finanziellen Auswirkungen von Steuervergünstigungen sind oft kaum zu ermitteln. So werden sie von Überprüfungen und somit von Änderungen und Aufhebungen verschont und können sich mit den Jahren unbemerkt zu unerwünschten

³ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (1986), vom 15. Dezember 1986, BBl 1987 I S.369-462, insbesondere S. 392-393.

⁴ Ausserfiskalische Zielsetzungen umfassen alle Ziele ausser Einnahmenbeschaffung nach dem wirtschaftlichen Leistungsfähigkeitsprinzip (Art. 127 BV).

Giesskannensubventionen entwickeln. Die fehlende Abbildung der Subventionen mittels Steuervergünstigungen in der Rechnung des Bundes widerspricht den Grundsätzen der Transparenz und der Vollständigkeit, und verstösst damit gegen das im Finanzhaushaltsgesetz verankerte Bruttoprinzip. Jede Abweichung vom Bruttoprinzip führt zu einer Unterschätzung der Staatsquote. Steuervergünstigungen sind in diesem Sinne versteckte Subventionen, die der Budgetkontrolle des Parlaments weitgehend entzogen sind.

In Ausnahmefällen kann es allerdings gerechtfertigt sein, bestimmte Aufgaben oder Verhaltensweisen über die Einnahmenseite der Finanzrechnung zu beeinflussen. Dies gilt namentlich für steuerliche Sonderregelungen, die bezüglich Erreichung bestimmter Ziele besser abschneiden als ausgabenseitige Massnahmen. Die Förderung von Forschung und Entwicklung über Steuervergünstigungen funktioniert beispielsweise relativ gut, weil im Gegensatz zur ausgabenseitigen Förderung keine staatliche Beurteilung von Projekten erfolgen muss. Allerdings dürfte diese Form der Förderung in der Regel auch mehr kosten als die direkte Unterstützung ausgewählter Projekte.

Trotz der möglichen Berechtigung einzelner Steuervergünstigungen muss angesichts ihrer grossen Anzahl (siehe Liste der steuerlichen Abzugsregelungen in Kapitel 5.1) festgestellt werden, dass dem im SuG festgelegten Grundsatz, wonach in der Regel auf steuerliche Vergünstigungen zu verzichten ist, nicht genügend nachgelebt wird. Mit einer Reduktion der Anzahl von Steuervergünstigungen könnte die Komplexität des Steuersystems abgebaut werden. Eine einfache und gerechte Besteuerung kann nur verwirklicht werden, wenn das Steuersystem möglichst wenig in den Dienst von ausserfiskalischen Zielen gestellt wird. Die gleichmässige und gerechte Besteuerung wird somit durch eine steigende Anzahl von Steuervergünstigungen erschwert. Jede Steuervergünstigung führt zudem indirekt zu einer entsprechend höheren Belastung des verbleibenden Steuersubstrats.

1.4 Gegenstand dieser Studie

Diese Studie versucht auf folgende Fragen eine Antwort zu liefern:

- Was sind Steuervergünstigungen?
- Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?
- Welche quantitative Bedeutung haben Steuervergünstigungen beim Bund?

Die Studie beschränkt sich also auf eine systematische Erfassung und Klassierung der existierenden steuerlichen Ausnahmeregelungen sowie – soweit überhaupt möglich – eine Schätzung der Grössenordnung der damit verbundenen Einnahmenausfälle.

Abgesehen von den geschätzten Mindereinnahmen wird in dieser Studie auf jegliche Analyse volkswirtschaftlicher Auswirkungen von Steuervergünstigungen verzichtet. Infolgedessen bildet die Beurteilung einzelner Steuervergünstigungen ganz bewusst nicht den Gegenstand der vorliegenden Studie. Eine Aussage darüber, ob eine steuerliche Ausnahmeregelung gut oder schlecht ist, kann dieser Studie somit nicht entnommen werden. Bei der Diskussion über Steuervergünstigungen ist es wichtig, die beiden Fragen, ob eine Steuervergünstigung vorliegt und wie diese zu beurteilen ist, sauber voneinander zu trennen.

Die in dieser Studie präsentierten Schätzungen zur Höhe der Steuervergünstigungen müssen jedoch mit Vorsicht interpretiert werden; sie sollen vor allem Anhaltspunkte für die Grössenordnung von einzelnen Steuervergünstigungen liefern. Die verfolgte Strategie bei der Kostenschätzung der identifizierten Steuervergünstigungen beruht auf der allgemein akzeptierten Methode der „revenue foregone“ (Mindereinnahmen), welche keine Rücksicht auf eventuelle Verhaltensänderungen nimmt.⁵ Die Interaktion zwischen verschiedenen Steuervergünstigungen untereinander sowie zwischen den einzelnen Steuervergünstigungen

⁵ OECD (2004), Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures, 2004, von Dirk-Jan Kraan, S. 16.

und dem progressiven Tarif kann aus praktischen Gründen nicht gebührend berücksichtigt werden.

Steuervergünstigungen werden in der Politik verwendet, um bestimmte Ziele zu verfolgen. Eine Beurteilung der Steuervergünstigungen muss die Auswirkungen auf die verfolgten Ziele und die Nebenwirkungen (Verteilung, Effizienz, Mitnahmeeffekte) im Vergleich zu alternativen Massnahmen in Betracht ziehen und abwägen. Abgesehen von den geschätzten Mindereinnahmen wird in diesem Bericht jedoch auf jegliche Analyse volkswirtschaftlicher Auswirkungen von Steuervergünstigungen verzichtet. Infolgedessen bildet die Beurteilung einzelner Steuervergünstigungen ganz bewusst nicht den Gegenstand des vorliegenden Berichts. Eine Aussage darüber, ob eine steuerliche Ausnahmeregelung gut oder schlecht ist, kann diesem Bericht somit nicht entnommen werden. Bei der Diskussion über Steuervergünstigungen ist es wichtig, die beiden Fragen, ob eine Steuervergünstigung vorliegt und wie diese zu beurteilen ist, sauber voneinander zu trennen.

Am Schluss der Studie wird dennoch mit einem Beispiel gezeigt, wie bei einer Beurteilung von Steuervergünstigungen vorgegangen werden kann. Für weitere Beispiele kann auf den Bericht zur Vereinfachung der Einkommensteuer von Martin Daepf (ESTV (2010)) hingewiesen werden.

1.5 Aufbau der Studie

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel werden die Erfahrungen anderer Länder bei der Berichterstattung über Steuervergünstigungen kurz zusammengefasst. Wir konzentrieren uns dabei auf die Berichterstattung Deutschlands, Kanadas und der USA. Zudem werden die Empfehlungen der OECD über den Umgang mit Steuervergünstigungen vorgestellt. Im dritten Kapitel erfolgt eine Einführung in die Theorie der einkommens- und konsumorientierten Steuersysteme. Damit wird die Basis für die systematische Klassierung der steuerlichen Ausnahmeregelungen bei der direkten Bundessteuer gelegt. Nach Vorbemerkungen über die Wahl der Bemessungsgrundlage werden die für die direkte Bundessteuer als Referenzsysteme verwendeten zwei Steuersysteme näher vorgestellt. Das erste ist die einkommensorientierte Besteuerung in Form einer synthetischen Einkommensteuer. Das zweite ist die konsumorientierte Besteuerung in Form der sparbereinigten Einkommensteuer bzw. der zinsbereinigten Gewinnsteuer. Im vierten Kapitel folgt der eigentliche Kern der Studie. Dort werden nämlich die steuerlichen Ausnahmen auf Bundesebene klassiert, wobei eine detaillierte Begründung anhand der beiden definierten Referenzsysteme bzw. anhand einer steuerartspezifischen Norm geliefert wird. Im fünften Kapitel folgen Schätzung der Einnahmehausfälle auf Bundesebene sowie einige Erläuterungen zu den Schätzungen. Kapitel 6 schliesst mit einer Zusammenfassung und Würdigung der Ergebnisse sowie einem Beispiel für die Beurteilung von Steuervergünstigungen.

2 Internationale Erfahrungen

2.1 Erkenntnisse der OECD

Steuervergünstigungen sind nicht per se verwerflich. Als wichtigste Gründe, die für Steuervergünstigungen als Alternative zu ausgabenseitigen Subventionen oder Transfers sowie Regulierungslösungen sprechen können, nennt die OECD insbesondere:⁶

- Verringerung von administrativen Kosten, da weniger Mittelflüsse stattfinden müssen.
- Verringerung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung.
- Die Steuerverwaltungen besitzen einzigartige Informationen betreffend Verwaltung und Vollzug von Transfers und indirekten Subventionen, so z.B. Angaben über Einkommenshöhe, Anzahl Kinder von Haushalten, etc.
- Grössenvorteile bei der Konzentration der Administration von Subventions- und Transferansprüchen in den Steuerverwaltungen.

Dennoch hält die OECD fest, dass es sowohl theoretische als auch praktische Einwände gegen Steuervergünstigungen gibt. Hinzu kommen politökonomische Überlegungen sowie die Frage der Transparenz.⁷

Die *theoretischen* Gründe können in den Zielsetzungen der Steuerpolitik gefunden werden:⁸

- Gerechtigkeit: Steuervergünstigungen haben Verteilungsfolgen, weil letztlich jene Gruppen – typischerweise die reichsten – am meisten profitieren, für welche die Massnahmen gar nicht gedacht waren. Dieser Effekt wird von der Progression des Steuertarifs verstärkt („upside-down subsidy“).
- Vollzugsproblematik: Die Steuerbehörde ist oft nicht in der Lage, die Berechtigung eines Abzugs in jedem Fall abzuklären, weil ihr die Ressourcen und die bereichsspezifische Erfahrung fehlen.
- Einfachheit: Steuersysteme sind schon an und für sich oft komplex. Diese Komplexität wird durch Steuervergünstigungen überproportional erhöht. Die Menge von Klauseln, Bestimmungen, Anweisungen und Formularen wächst, und dem Laien fehlt folglich die erforderliche Steuerkenntnis um alle Regelungen korrekt anzuwenden (mangelnde Transparenz). Dies kann sich besonders ungünstig auf die Steuermoral auswirken.
- Budgetverantwortung: Die Kosten von Steuervergünstigungen sind weniger augenfällig und schwieriger zu schätzen. Fehleinschätzungen können dabei zu unerwarteten, grossen Einnahmehausfällen führen.

Praktische Einwände gegen den Einsatz von Steuervergünstigungen sind unter anderem:

- Die Zahl der Steuervergünstigungen verzeichnet eine steigende Tendenz. Steuervergünstigungen werden oft von anderen parlamentarischen Kommissionen vorbereitet als fachliche Ausgabenprojekte. Dementsprechend fehlt oft der Vergleich mit anderen Ausgabenprojekten, die demselben Zweck dienen.
- Die Steuervergünstigungen wachsen auch betragsmässig. Steuervergünstigungen werden nämlich historisch keiner systematischen oder kritischen Überprüfung unterworfen. Folglich können sie über die Zeit unkontrolliert wachsen. Im Gegensatz zu Ausgaben, welche immer wieder gerechtfertigt werden müssen, wird ihre Notwendigkeit nicht regelmässig evaluiert. Politisch beliebt ist auch, dass Steuervergünstigungen tendenziell weniger sichtbar sind.

⁶ OECD (2004), S. 12.

⁷ OECD (2008), The Choice Between Base Broadening And Tax Incentives: Tax Expenditures In OECD Countries, Note by Joseph J. Minarik, S. 5-10.

⁸ Im Lichte der Erfahrung müsste noch ein weiterer Grund hinzugefügt werden: Steuervergünstigungen sind oft nicht das effizienteste Mittel, um ein politisches Ziel zu erreichen. (Beispiel: Förderung der Weiterbildung.)

Politökonomische Überlegungen: Steuervergünstigungen erlauben es, die Fiskalquote (wie sie heute definiert wird) zu senken. Es wäre unter diesem Gesichtspunkt angebracht, die Fiskalquote neu zu definieren, indem die Steuervergünstigungen als Ausgaben berücksichtigt werden. Unter den heutigen Definitionen misst das Budget weder Steuervergünstigungen noch Regulierung. Daher ist die Grösse des Budgets nur bedingt aussagekräftig bezüglich der tatsächlichen Staatstätigkeit in der Volkswirtschaft, finanziell oder insgesamt.

Transparenz: Die OECD empfiehlt, die Steuervergünstigungen in das Budget einzubeziehen und zwar nicht als Mindereinnahmen, sondern als Ausgaben. In diesem Fall müssten aber die Steuererträge brutto (vor Steuervergünstigungen) ausgewiesen werden. Die Ausgaben für Steuervergünstigungen müssen jedoch nicht zwingend ins Budget integriert werden, sie können auch gesondert, d.h. unter dem Strich, ausgewiesen werden. Eine bessere Kontrolle wäre damit sicher gewährleistet. Eine solche Massnahme ist für die Schweiz jedoch zurzeit nicht umsetzbar. Es fehlt in erster Linie eine Datenbasis, um die Einnahmehäufungen verlässlich schätzen zu können. Das Problem der fehlenden Datenverfügbarkeit begründet sich unter anderem im föderalen Steuersystem. Im Folgenden wird dennoch ein Versuch unternommen, den Umfang der Steuervergünstigungen wenigstens grob zu schätzen.

2.2 Berichterstattung einzelner Länder

2.2.1 Historische Entwicklung

Die Berichterstattung über Steuervergünstigungen hat in gewissen Ländern der OECD eine jahrzehntelange Tradition. Als erste Länder erstellten Deutschland 1967 (BMF 2007, S. 4) und die USA 1969 (Brix 2004, S. 155) Berichte über das Ausmass der gewährten Steuervergünstigungen. In den Siebzigerjahren wurde das Thema Steuervergünstigungen auf akademischer Ebene immer stärker diskutiert, so z.B. auf der „International Fiscal Association Conference on Tax Expenditures“ im Jahr 1976 (Brix 2004, S. 131). Dies führte einerseits zum Bewusstsein, dass über Steuervergünstigungen kaum Informationen verfügbar waren. Verglichen mit der genauen Überprüfung von Massnahmen auf der Ausgabenseite offenbarte sich ein Nachholbedarf. Andererseits waren nun auch bereits erste Erfahrungen aus anderen Ländern verfügbar, was verbunden mit dem vermehrten Gedankenaustausch auf internationaler Ebene das Thema Steuervergünstigungen weiter oben auf der politischen Agenda erscheinen liess. Ende der Siebzigerjahre und im Verlauf der Achtzigerjahre folgten sodann zahlreiche weitere Länder mit Berichten zu Steuervergünstigungen. Dies hatte zur Folge, dass bis Mitte der Neunzigerjahre die Hälfte aller OECD-Länder Bericht über das Ausmass der gewährten Steuervergünstigungen erstattete (Brix 2004, S. 212). Die OECD nahm das Thema Steuervergünstigungen 2008 in ihre Agenda auf. Zurzeit läuft in der Working Party 2 on Tax Policy and Tax Statistics ein Projekt mit dem Namen „The choice between base broadening and tax incentives: tax expenditures in OECD countries.“ Im Rahmen dieses Projekts haben verschiedene OECD-Länder auch Berichte zu ihren Methoden, Schätzungen und Erfahrungen in der Berichterstattung über und im Umgang mit Steuervergünstigungen vorgelegt.

Die Berichterstattung der einzelnen Länder erfuhr aufgrund der gemachten Erfahrungen eine ständige Weiterentwicklung. So wurde das Augenmerk nach einer anfänglichen Konzentration auf direkte Steuern (darunter vor allem Einkommensteuern) auf weitere Steuerarten ausgedehnt. Bis auf wenige Ausnahmen konzentrierte sich die Berichterstattung dabei jeweils auf die zentralstaatliche Ebene. Zudem veränderte sich auch die in der Berichterstattung verwendete Steuernorm. Während sich diese früher noch stark am geltenden Recht orientierte, wurde sie im Lauf der Zeit vermehrt an theoretischen

Steuersystemen⁹ ausgerichtet. Die Berichterstattung in den einzelnen Ländern differiert jedoch nach wie vor stark. Während zum Beispiel in Deutschland und Österreich die Berichterstattung über Steuervergünstigungen bis heute in einen alle Finanzhilfen umfassenden Subventionsbericht eingebettet ist, entwickelten die anderen Länder separate Berichte. In diesen wird dem Thema Steuervergünstigungen deutlich mehr Platz eingeräumt. Auch die Zielsetzung der Berichterstattung ist unterschiedlich: in einigen Ländern besteht der Zweck in der Information von Parlament und Öffentlichkeit. In anderen Ländern gehen die Ziele darüber hinaus, indem Möglichkeiten des Abbaus von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen und somit einer Reduktion des Haushaltsdefizits aufgezeigt werden sollen oder gar die Basis für Steuerreformen geschaffen wird. Auch in Bezug auf die gesetzliche Verpflichtung zur Berichterstattung und die Verbindung zum Budgetprozess existieren grosse Unterschiede. Das Publikationsintervall beträgt jedoch in den meisten Ländern ein Jahr (Brix 2004, Seite 10f).

Im Folgenden sollen zur Illustration des Standes der internationalen Berichterstattung Berichte ausgewählter Länder näher vorgestellt werden. Um einen Eindruck über die Unterschiede in der Berichterstattung zu geben, wird das Vorgehen in Deutschland, Kanada und den USA vorgestellt. Diese Länder verfolgen insbesondere bei der Definition einer Steuernorm, anhand derer Steuervergünstigungen identifiziert werden, sehr unterschiedliche Ansätze.

2.2.2 Berichterstattung in Deutschland

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist bereits seit 1967 gesetzlich verpflichtet, alle zwei Jahre über die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes Bericht zu erstatten. 2007 wurde darum schon der 21. Subventionsbericht (BMF 2007) veröffentlicht, auf den im Folgenden Bezug genommen wird. Die Berichterstattung verfolgt das Ziel, die Steuervergünstigungen systematisch unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Aspekten zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen oder abzubauen. Der Subventionsabbau der vergangenen Jahre wird weiter vorangetrieben (BMF 2007, S. 7). Der Bericht zu den Steuervergünstigungen wird zwar dem Budget beigelegt, die Schätzungen der Einnahmehausfälle werden aber nicht in den entsprechenden Ausgabenprogrammen aufgeführt.

In Deutschland legt das Gesetz keine Definition einer Steuervergünstigung fest. Es nimmt Bezug auf Unterstützungen für Unternehmen und den Unternehmenssektor. Bestimmungen, welche die Haushalte begünstigen, werden nur dann erwähnt, sofern sie indirekte Subventionen an private Unternehmen oder an den Unternehmenssektor darstellen. Damit unterscheidet sich die deutsche Analyse etwas von derjenigen anderer Länder. Das implizite Referenzsystem wird faktisch nach jeder Gesetzesänderung neu evaluiert.

Um die Relevanz der Steuervergünstigungen aufzuzeigen, genügt ein Blick auf die geschätzten Einnahmehausfälle für das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 1). Diese betragen für den Bund trotz der sehr weiten Definition¹⁰ der Steuernorm 15,8 Mrd. €, was 0,54 % des BIP darstellt¹¹. Für Bund und Länder insgesamt belaufen sie sich auf 26,7 Mrd. €. Betrachtet man alternative Schätzungen, wie sie z.B. das Institut für Weltwirtschaft in Kiel durchführt (Boss

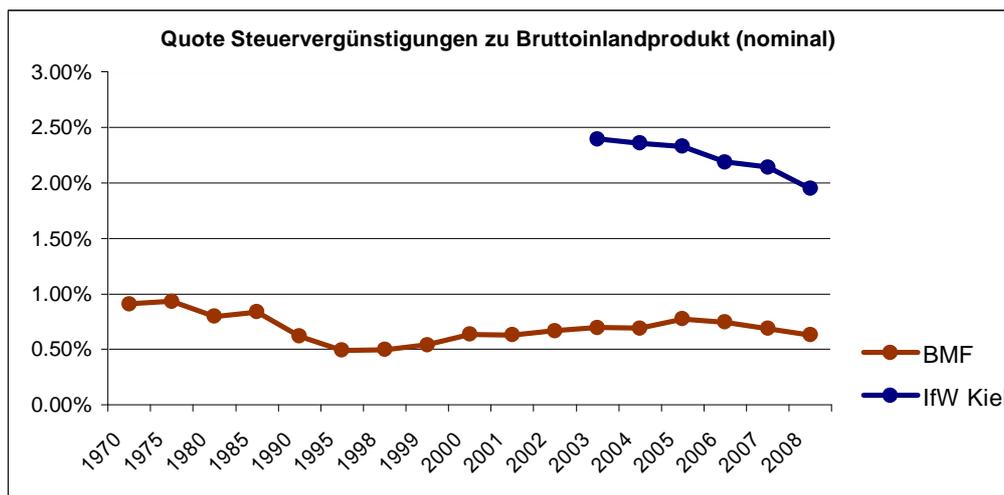
⁹ Unter theoretischen Steuersystemen werden hier Systeme verstanden, die sich konsequent an der Besteuerung einer klar definierten Bemessungsgrundlage orientieren. Bemessungsgrundlage kann entweder das Einkommen oder der Konsum sein.

¹⁰ Die Bezeichnung „weite Definition der Steuernorm“ weist darauf hin, dass viele steuerliche Regelungen zur Steuernorm gezählt werden. M.a.W., nur ganz eindeutige Steuervergünstigungen werden als solche bezeichnet. Umgekehrt weist die Bezeichnung „enge Definition der Steuernorm“ darauf hin, dass nur die grundlegendsten Regelungen zur Steuernorm gezählt werden und viele Regelungen als Steuervergünstigung gelten.

¹¹ Bei der Aggregation der einzelnen Steuerausfälle zu einem Total ergeben sich jedoch Probleme, weil einzelne Steuervergünstigungen miteinander interagieren. Diese Probleme werden weiter unten besprochen.

und Rosenschon 2008, S. 19), so resultieren geschätzte Einnahmehausfälle für den Staat von insgesamt knapp 49 Mrd. €, was einem Anteil am BIP von 1,7 % entspricht. Obwohl der Anteil der Steuervergünstigungen am BIP zwischendurch von 0,5% im Jahr 1998 auf 0,7% in 2004 anstieg, ist er in den letzten Jahren also wieder auf 0,54 % zurückgegangen. Das Bundesfinanzministerium wertet dies als Erfolg, will aber weiter in diese Richtung arbeiten. Im Zeitraum von 1970 bis 1995 war die Quote dagegen um beinahe die Hälfte gefallen, was durch das starke Wachstum des BIP begünstigt zu sein schien.

Abbildung 1: Das Verhältnis der Steuervergünstigungen zum BIP in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von BMF 2003-2007 und Boss 2008

Dem 21. Subventionsbericht ist zu entnehmen: „Die Bundesregierung folgt bei ihrer Subventionspolitik Leitlinien, die der Erhöhung der Transparenz, des Rechtfertigungsdrucks und der Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen dienen. Mit dem Beschluss dieser Leitlinien im März 2006 hat die Bundesregierung auch die Bedeutung der Erfolgskontrolle von Subventionen hervorgehoben. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den Steuervergünstigungen. Das Bundesfinanzministerium hat deshalb ein internationales Konsortium unabhängiger Wirtschaftsforschungsinstitute mit der externen Evaluierung der finanziell bedeutsamsten Steuervergünstigungen beauftragt.“¹²

Deutschland hat somit offiziell eine systematische Überprüfung von Steuervergünstigungen in Angriff genommen, wobei die Ansichten verschiedener angesehener Wirtschaftsinstitute einbezogen werden. Mit dieser Vorgehensweise soll die Glaubwürdigkeit von Analyse und Schätzungen erhöht werden. Das BMF kommentiert die externen Überprüfungen und präsentiert dem Parlament die Resultate.

Das BMF hatte wie erwähnt in der Vergangenheit eine weite Definition der Steuernorm verwendet. Im 19. Subventionsbericht wurde festgehalten, dass jede einzelne Steuervergünstigung nur im Rahmen der Gesamtförderung eines Bereichs durch den Staat bewertet werden könne und Sinn und Notwendigkeit bestimmter steuerlicher Ausnahmetatbestände jeweils im Rahmen des gesamten Steuersystems angesehen werden müssten (BMF 2003, S. 137f). Die Steuernorm bei der Einkommensteuer orientiert sich am Konzept der synthetischen Einkommensteuer sowie dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Abzüge von der Bemessungsgrundlage zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit werden dementsprechend nicht als Steuervergünstigungen angesehen. Zudem wurden bis im 19. Subventionsbericht Abzüge umso weniger als Steuervergünstigungen betrachtet, je grösser

¹² Siehe Bundesministerium der Finanzen (2007).

der Kreis der Begünstigten ist¹³ (Boss 2004, S. 2). Daraus resultiert eine grössere Anzahl Steuererleichterungen, die nicht Subventionscharakter haben und deshalb nicht als Steuervergünstigungen betrachtet werden. Auch wenn eine Steuererleichterung ein klares Förderungsziel hat und gemäss Reinvermögenszugangstheorie steuerbar wäre, wurde sie im Falle einer grossen Anzahl Begünstigter früher nicht als Steuervergünstigung angesehen. Als Beispiel sei hier der Steuerfreibetrag auf Kapitalerträgen erwähnt (BMF 2003, S. 138). Dies hat sich aber seit dem 20. Subventionsbericht (BMF 2006, S. 17) geändert.¹⁴ Der Steuerfreibetrag auf Kapital bei Einkünften aus Kapitalvermögen gilt nun als eine der 20 bedeutendsten Steuervergünstigungen.

Die Berichterstattung anderer Institutionen (Boss 2004, S. 6f) ist wohl darauf zurückzuführen, dass die vom BMF angewandte Definition der Steuernorm als zu weit erachtet wurde. Die vom BMF geförderte öffentliche Diskussion hat somit einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Berichterstattung über Steuervergünstigungen in Deutschland geleistet.

2.2.3 Berichterstattung in Kanada

Das kanadische "Department of Finance" publiziert seit 1979 jährlich ohne gesetzliche Verpflichtung einen Bericht (DoF 2004a), um Parlament und Regierung über das Ausmass der gewährten Steuervergünstigungen zu informieren. Zusätzlich erscheint sporadisch ein Dokument mit Hintergrundinformationen zum methodischen Vorgehen (DoF 2004b), was hilft, die Resultate des Hauptberichtes nachzuvollziehen. Es werden die Einkommensteuer, die Gewinnsteuer sowie die Mehrwertsteuer (Goods and Services Tax GST) unter die Lupe genommen.

In Kontrast zum deutschen Vorgehen wird im kanadischen Bericht ein Ansatz verfolgt, der nur die fundamentalsten Elemente des Steuersystems zur Steuernorm zählt, also eine strikte Definition der Steuernorm verwendet. Massnahmen, die nicht eindeutig als Steuervergünstigung klassiert werden können, werden unter dem Titel „Memorandum Items“ separat ausgewiesen. Damit soll so viel Information wie möglich zur Verfügung gestellt werden. Dies ermöglicht es dem Leser, im Zweifelsfall selber zu entscheiden, ob er eine Massnahme als Steuervergünstigung betrachtet oder nicht (DoF 2004b, S. 7). Aufgrund der Wahl dieses Ansatzes ist das Ausmass der Einnahmehausfälle durch Steuervergünstigungen sehr gross: für das Jahr 2001 beträgt das Total der entgangenen Einnahmen rund 74 Mrd. \$¹⁵. Das Verhältnis der Steuervergünstigungen zum BIP beläuft sich auf 6,8% und ist damit wesentlich grösser als in Deutschland. Dieser Unterschied dürfte zum grossen Teil auf die unterschiedliche Definition von Steuervergünstigungen zurückzuführen sein.

Zur Steuernorm bei den Einkommensteuern für Personen und Unternehmen gehören folgende Elemente: die existierenden Tarife, die Steuereinheit (Individuum bzw. Unternehmen), die Steuerperiode (Kalenderjahr bzw. Fiskaljahr), die Behandlung der Inflation (Nominaleinkommen als Basis), Gewinnungskosten, Massnahmen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Dividenden durch „gross-up and credit“ sowie steuerbefreite zwischengesellschaftliche Dividenden. Einige Bestimmungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung werden dennoch als „Memorandum Items“ in der Berichterstattung aufgeführt und geschätzt. Bei der Mehrwertsteuer (Goods and Services Tax GST) werden Massnahmen, die dem Allphasen- und dem Bestimmungslandprinzip gerecht werden, als

¹³ Dieses Vorgehen ist aber inkonsequent. Nur Abzüge, die alle Steuerpflichtigen gleichermassen begünstigen, sollten nicht als Steuervergünstigung betrachtet werden. Sonst könnte man versucht sein, z.B. einen Steuerabzug für Rechtshänder nicht als Steuervergünstigung zu betrachten.

¹⁴ Siehe Bundesministerium der Finanzen (2007) S. 284, wo die Änderung dieser Ansicht dokumentiert wird.

¹⁵ Eigene Berechnung auf Basis DoF 2004a.

Teil der Steuernorm betrachtet. Weiter zum Benchmark¹⁶ gehören der Einheitssatz, das Kalenderjahr als Steuerperiode und die Steuerbefreiung staatlicher Stellen (DoF 2004b, S. 8f).

Wegen der eng definierten Steuernorm ist die Zahl der identifizierten Abweichungen relativ gross. Wenn diese nicht eindeutig als Steuervergünstigungen klassiert werden können, werden sie wie erwähnt als „Memorandum Items“ separat aufgeführt. Darunter fallen einerseits Massnahmen, bei denen unterschiedliche Ansichten bestehen, ob sie Steuervergünstigungen darstellen. Andererseits werden auch Massnahmen aufgeführt, welche Bestandteile enthalten, die zum Benchmark gehören und solche, die als Steuervergünstigungen angesehen werden können. Oft sind dann keine Daten vorhanden, die es erlauben würden, diese beiden Komponenten zu trennen (Brix 2004, S. 99). Ein Beispiel dafür ist die auswärtige Verpflegung von Angestellten: zu welchem Teil diese Ausgaben tatsächlich berufsbedingt sind, lässt sich nicht feststellen. Die Auflistung von „Memorandum Items“ erhöht zweifelsohne die Transparenz, beinhaltet aber gleichzeitig das Risiko, dass sie vom Leser unbedacht zu den Steuervergünstigungen gezählt werden. Der Unterschied zum deutschen Bericht besteht im Grunde darin, dass dort Massnahmen im Zweifelsfall nicht als Steuervergünstigungen klassiert werden, während es sich im kanadischen Bericht gerade umgekehrt verhält.

Im Gegensatz zum deutschen Subventionsbericht wird im kanadischen Bericht ausführlich auf die Gefahren bei der Interpretation der Ergebnisse hingewiesen (DoF 2004a, S. 10). Schätzungen der Einnahmehausfälle werden üblicherweise unter der Annahme durchgeführt, dass sich das Verhalten der Steuersubjekte nach einer Abschaffung der Steuervergünstigung nicht ändert. Zudem werden die einzelnen Steuerausnahmen jeweils isoliert betrachtet (obwohl sie in Wirklichkeit zum Teil miteinander interagieren). Diese und weitere Einwände bedingen wie besprochen eine vorsichtige Interpretation der Schätzungen, insbesondere wenn die einzelnen Mindereinnahmen zu einem Total aggregiert werden. Nähere Informationen zu Problemen bei der Interpretation der Schätzergebnisse folgen weiter unten.

2.2.4 Berichterstattung in den USA

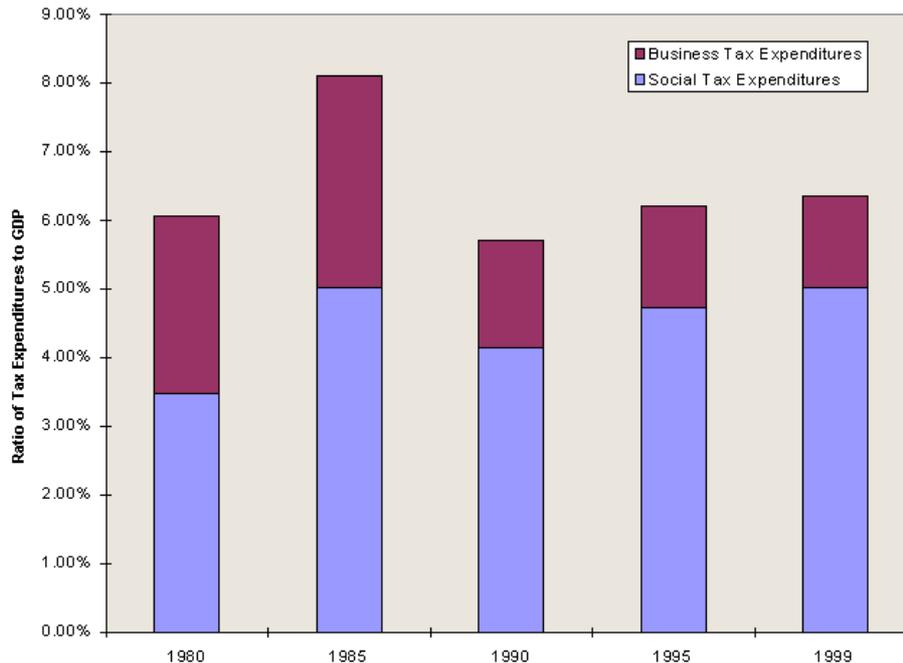
Stanley S. Surrey vom amerikanischen Finanzministerium lancierte die Debatte über Steuervergünstigungen 1967. Zwei Jahre später publizierte das Finanzministerium dann erstmals einen Bericht zuhanden der Regierung. Seit 1974 werden von zwei unterschiedlichen Institutionen Berichte über Steuervergünstigungen erstellt: vom Finanzministerium für die Regierung (OMB 2005) und vom „Joint Committee on Taxation“ (JCT) für den Kongress (JCT 2005). Beide sind von Gesetzes wegen zu jährlicher und separater Berichterstattung verpflichtet, arbeiten aber eng zusammen (Brix 2004, S. 156).

Wie in Kanada ist der Anteil der geschätzten Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen am BIP auch in den USA gross. Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, dass er 1999 rund 6,3% betrug. In den Neunzigerjahren stiegen die Steuervergünstigungen im sozialen Bereich um knapp einen Prozentpunkt an, was mehrere Gründe hat: Einerseits wurden neue Steuervergünstigungen eingeführt und existierende durch den demographischen Wandel stärker genutzt. Andererseits wurden die Grenzsteuersätze für Gutverdienende erhöht, was den Wert der gewährten Steuervergünstigungen erhöhte. Die Steuervergünstigungen für Unternehmen nahmen in der gleichen Zeit leicht ab (Toder 1999,

¹⁶ Unter Benchmark wird in diesem Papier der durch die Steuernorm definierte Massstab zur Identifikation von steuerlichen Abweichungen verstanden. Die Begriffe Steuernorm, Referenzsystem und Benchmark sind in diesem Sinne äquivalent.

S. 3). In der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts scheinen sowohl die Steuervergünstigungen im sozialen Bereich wie auch jene für Unternehmen wieder leicht abgenommen zu haben¹⁷.

Abbildung 2: Das Verhältnis der Steuervergünstigungen zum BIP in den USA



Quelle: Toder 1999

Nichtsdestotrotz differieren die Ansätze des Finanzministeriums und des JCT in einigen wichtigen Punkten. Beide Institutionen konzentrieren sich zwar ausschliesslich auf Einkommensteuern, im Gegensatz zum JCT schätzt das Finanzministerium aber neben den entgangenen Einnahmen auch die Höhe einer äquivalenten Ausgabe¹⁸ sowie Gegenwartswerte für Steueraufschübe. Auch die verwendeten Steuernormen unterscheiden sich: während das JCT nur eine „normal baseline“ verwendet, definiert das Finanzministerium eine zweite Steuernorm mit der Bezeichnung „reference law baseline“. Die „normal baseline“ orientiert sich am Grundsatz einer umfassenden Einkommensteuer. Die „normal baseline“ des Finanzministeriums ist etwas breiter als jene des JCT, die Unterschiede sind jedoch gering (Brix 2004, S. 158f).¹⁹

Die „reference law baseline“ des Finanzministeriums orientiert sich ebenfalls am Konzept einer umfassenden Einkommensteuer, ist jedoch näher am geltenden Recht und somit weiter gefasst als die „normal baseline“. Als Steuervergünstigungen unter der „reference law baseline“ werden nur Massnahmen betrachtet, die eine eindeutige programmatische Funktion haben (z.B. Verteidigung, Bildung etc.). Diese müssen klare Ausnahmen sein, welche nur für einen engen Kreis von Begünstigten gelten (Brix 2004, S. 160). Zu den wichtigsten Massnahmen, die zur „reference baseline“, nicht aber zur „normal baseline“

¹⁷ Die in Anhang 1 von Toder 1999 aufgelisteten Steuervergünstigungen betragen aufgrund Berechnungen der ESTV für das Jahr 2005 600,4 Mrd. \$. Bei einem BIP von geschätzten 12,3 Billionen \$ resultiert eine Quote von 4,9%.

¹⁸ Dieses auch „outlay equivalent“ genannte Mass berechnet die Höhe einer direkten Finanzhilfe, die nötig wäre, um die Steuersubjekte in gleichem Mass zu unterstützen wie mit der betreffenden Steuervergünstigung. Weil eine direkte Finanzhilfe versteuert werden muss, entspricht das „outlay equivalent“ den um den anwendbaren Steuersatz erhöhten entgangenen Einnahmen.

¹⁹ Für einen Vergleich der verwendeten Steuernormen siehe auch Government Accountability Office (2005), „Government Performance and Accountability, Tax Expenditures represent a substantial federal commitment and need to be re-examined.“ Vergleich der Definitionen z.B. auf S. 120.

gezählt werden, gehören: reduzierte Steuersätze für kleinere Unternehmen, reduzierte Sätze auf Kapitalgewinnen, beschleunigte Abschreibungen und die Abzugsfähigkeit von Transfereinkommen. Beide Steuernormen weichen in einigen wichtigen Punkten von einer umfassenden Einkommensteuer ab: Kapitalgewinne sind erst steuerbar, wenn sie realisiert werden, und Naturaleinkommen²⁰ ist nicht steuerbar. Weiter wird die Doppelbesteuerung von Unternehmensgewinnen zugelassen und Vermögenswerte werden nicht inflationsbereinigt.

Im Anhang des Berichtes des Finanzministeriums wurde ab dem Jahr 2004 eine bedeutende Erweiterung der Berichterstattung in Betracht gezogen: statt wie bisher beide Steuernormen an einer umfassenden Einkommensteuer zu orientieren, wird in Zukunft eine Steuernorm auf der Basis eines konsumorientierten Steuersystems angewendet (OMB 2005, S. 346). Die Bedeutung der Referenzsteuernorm, die Einkommens- und Konsumsteuergrundlagen und ihre Folgen für die Liste der Steuervergünstigungen werden in einem neuen Bericht an die OECD durch Vertreter der USA (OECD 2008b) nochmals auf den Punkt gebracht.²¹ Auf diesen Vorschlag zweier Referenzsysteme (umfassende Einkommensteuer und Konsumsteuer) geht auch die Ausrichtung der vorliegenden Studie zurück, in dem beide genannten Steuersysteme als Referenzsystem gelten. Ebenfalls vorgeschlagen wird im Bericht des US-Finanzministeriums die Auflistung negativer Steuervergünstigungen, also Massnahmen, die zu einer Überbesteuerung führen²².

Der Bericht des US-Finanzministeriums (OECD 2008b) vergleicht – anders als im US Budget – die Steuervergünstigungen unter einer umfassenden Einkommensteuer mit jenen unter einer spezifischen Konsumsteuervariante (der so genannten X-Tax), welche das gleiche Steueraufkommen generiert. Die X-Tax hat den Vorteil, dass sie ähnlich strukturiert ist wie eine Einkommensteuer. Eine X-Tax ist der Mehrwertsteuer ähnlich, indem bei Unternehmen die Differenz zwischen Erlös und Einkäufen besteuert wird. Die X-Tax besteht aus einer Steuer auf Unternehmensstufe wie auch auf der Haushaltsstufe. Der Hauptunterschied zwischen einer Mehrwertsteuer und der X-Tax liegt in der Besteuerung von Arbeitseinkommen. Beim üblichen System einer Mehrwertsteuer in Kombination mit einer Einkommensteuer können die Unternehmen die Arbeitskosten nicht abziehen. Zusätzlich werden auf der Haushaltstufe Löhne und Pensionen separat als Einkommen besteuert. Bei der X-Tax hingegen können die Firmen die Löhne abziehen, und die Arbeitnehmer werden separat auf der individuellen Stufe (eventuell progressiv) besteuert.

2.2.5 Internationaler Vergleich

OECD 2008a beleuchtet ausser den besprochenen noch weitere Länder, die eine Berichterstattung über die Steuervergünstigungen kennen. Dies sind Frankreich, Japan, Korea, die Niederlande, Schweden und Grossbritannien. Gemeinsam für alle Länder ist, dass sie Steuervergünstigungen als Ausnahmen relativ zu einer Steuernorm (baseline) definieren. Die genauen Kriterien variieren aber von Land zu Land: Ziel der Steuermassnahme, Grösse der Zielgruppe, Ähnlichkeit zu einem hypothetischen Ausgabenprogramm sind alles Kriterien, welche die Abgrenzungen beeinflussen.

Viele Länder erweitern ihre Analyse der Steuervergünstigungen neben der Einkommensteuer auf andere Steuerarten. Einige betrachten auch Steuervergünstigungen auf tieferen Staatsebenen, was zu längeren Listen führt.

²⁰ Unter Naturaleinkommen (imputed income) wird Einkommen verstanden, das nicht über eine Markttransaktion zufließt. Es besteht aus dem Zufluss der Vorteile oder Genußnahmen, die durch die Nutzung und den Genuß des im Besitz des Steuerpflichtigen befindlichen Vermögens resultieren, oder durch von ihm erzeugte und verbrauchte oder gebrauchte Waren, oder durch von ihm oder anderen erbrachte Dienstleistungen (Thiele 1997, S. 7). Auf die Schweiz bezogen ist das geläufigste Beispiel der Eigenmietwert aus selbst genutztem Wohneigentum.

²¹ OECD (2008b) The Choice Between Base Broadening and Tax Incentives: Income versus Consumption Tax Baselines for Tax Expenditures, Note by the United States.

²² Im Folgenden wird dafür immer der Begriff „negative Steuervergünstigung“ verwendet.

Die meisten Länder verwenden eine Form der Einkommensteuer als Referenz. Der Detaillierungsgrad der Vergleichsbasis variiert allerdings beträchtlich. In dieser Hinsicht stehen Japan und die Niederlande an entgegengesetzten Enden des Spektrums. Japan drückt seine Vergleichsbasis nur in leitenden Prinzipien aus: Gerechtigkeit, Neutralität und Einfachheit. Bestimmungen, welche diesen Prinzipien nicht entsprechen, werden als Special Tax Measures (Japan's Bezeichnung für Steuervergünstigungen) gekennzeichnet. In den Niederlanden hingegen ist das Steuersystem bewusst dual, was einen anderen Benchmark erfordert. Das Grundsystem des aktuellen Steuersystems wird deshalb als Vergleichsbasis genommen. Folglich darf man davon ausgehen, dass in den Niederlanden deutlich weniger Steuervergünstigungen identifiziert werden als in Japan.

Frankreich hat eine wandelbare Steuernorm. Deshalb liegt die Vermutung nahe, dass Steuerbestimmungen, welche schon lange gelten, nicht mehr als Steuervergünstigungen angesehen werden, sondern eher als „Norm“ gelten werden.

Kanada und das Vereinigte Königreich benutzen eine eher restriktive Vergleichsbasis, was die Identifizierung einer grösseren Anzahl Steuervergünstigungen fördert. Kanada liefert zusätzlich, wie oben erwähnt, eine Liste mit Bestimmungen, welche als strukturell angesehen werden und daher nicht als Steuervergünstigungen gelten. Obwohl Kanada also ähnlich wie Japan viele Bestimmungen auflisten und schätzen dürfte, wird die Liste zweigeteilt (in Steuervergünstigungen und Memorandum Items). Das Vereinigte Königreich geht noch einen Schritt weiter und unterscheidet eine dritte Klasse von Bestimmungen, welche als Grenzfälle gewertet werden.

Alle genannten Länder verwenden die „revenue foregone“-Methode für die Schätzung der Einnahmeherausfälle. Die Methode hat bekannte Mängel: sie berücksichtigt weder Interaktionen zwischen Steuervergünstigungen noch Verhaltensänderungen von Seiten der Steuerzahler; auch fehlt eine Berücksichtigung der Reaktion des Staates durch Ausgabenprogramme oder ersetzende Steuermassnahmen. Die Alternativen zur Methode des „revenue foregone“ sind eben höchst schwierig umsetzbar. Obwohl strikt genommen Schätzungen einzelner Steuervergünstigungen nicht zusammengezählt werden können, wird dies mangels Alternativen meist trotzdem gemacht. Ob das Resultat dieser Addition nun zu hoch oder zu tief ausfällt, hängt sowohl von Verhaltensänderungen der Steuerzahlenden (und des Staates) als auch von der Progression der Tarife ab.²³

2.2.6 Verwendete Schätzmethode²⁴

Zur Schätzmethode kann festgehalten werden, dass, wo solche Informationen beim Steuerbezug generiert werden, diese auch für die Schätzung der Einnahmeherausfälle herangezogen werden (meist durch Stichproben der Steuererklärungen). Steuervergünstigungen, welche aus administrativen Gründen nicht im Steuerformular erfasst werden, müssen mit anderen Mitteln geschätzt werden. Diese können aus Befragungen, Statistiken oder auch anderen administrativen Quellen gewonnen werden.

Zumeist wird die „revenue foregone“-Methode für die Schätzung der Einnahmeherausfälle verwendet. Die Methode hat bekannte Mängel: sie berücksichtigt weder Interaktionen zwischen Steuervergünstigungen noch Verhaltensänderungen von Seiten der Steuerzahler; auch fehlt eine Berücksichtigung der Reaktion des Staates durch Ausgabenprogramme oder Steuermassnahmen. Die Alternativen zur Methode des „revenue foregone“ sind eben höchst schwierig umsetzbar. Obwohl strikt genommen Schätzungen einzelner Steuervergünstigungen nicht zusammengezählt werden können, wird dies mangels Alternativen meist trotzdem gemacht.

²³ Siehe zu dieser Thematik bspw. OECD 2008a, S. 59.

²⁴ Siehe Abschnitt 2.3.3 für eine umfassende Diskussion.

Obwohl grundsätzlich Einigkeit herrscht, dass die Steuervergünstigungen am besten im Budget neben Ausgabenprogrammen aufgeführt werden sollten, ist dies nirgendwo der Fall. Nicht mal die Berichterstattung über Steuervergünstigungen ist in allen Ländern Pflicht, und wo sie Pflicht ist, muss dies nicht unbedingt jährlich sein.

2.2.7 Berichterstattung in der Schweiz

Die Behandlung des Themas Steuervergünstigungen in der Schweiz weicht bisher in mehrfacher Beziehung von jener in anderen Ländern ab: der erste Subventionsbericht mit Ausführungen über Steuervergünstigungen erschien erst 1997²⁵. Dies zeigt, dass das Thema von der Politik lange Zeit als nicht besonders relevant eingestuft wurde. Zudem ist das im Subventionsgesetz (SuG) von 1990 festgehaltene Publikationsintervall von bis zu sechs Jahren im internationalen Vergleich sehr gross: international ist eine jährliche Überarbeitung üblich.

2.3 Empfehlungen der OECD

Wie oben ausgeführt ist die Berichterstattung über Steuervergünstigungen unter den OECD Mitgliedsländern mittlerweile weit verbreitet. Um Differenzen und Gemeinsamkeiten der nationalen Berichterstattung aufzuzeigen, erstellte die OECD 1984 und 1996 Studien (OECD 1996) über einzelne Berichte ihrer Mitgliederländer. Darin wurden bereits Überlegungen zu wichtigen Elementen einer guten Berichterstattung über Steuervergünstigungen angestellt. Die Praktiken der einzelnen Länder wurden jedoch ohne Wertung miteinander verglichen und auf Empfehlungen wurde damals verzichtet. Die von der OECD im Jahre 2004 herausgegebenen „Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures“ haben das Ziel, dass Steuervergünstigungen im Budget angemessen berücksichtigt werden. Dies geschah mit Blick auf das Ziel der OECD, Massnahmen zu fördern, welche die finanzielle Stabilität der Mitgliedländer erhöhen. Die wichtigsten Empfehlungen werden in den folgenden Abschnitten präsentiert.

2.3.1 Identifikation von Steuervergünstigungen

Zur Identifikation von Steuervergünstigungen ist es nötig, eine Steuernorm zu definieren. Die erste Empfehlung zur Berichterstattung über Steuervergünstigungen hält fest, welche Merkmale eine Steuernorm aufweisen sollte (OECD 2004, S. 10). *Die Steuernorm sollte „umfassend und einzigartig“ sein.* Die Steuernorm wird deshalb in der Regel nicht der positivrechtlichen Ausgestaltung des Steuersystems entsprechen. Vielmehr wird vorgeschlagen, zwischen der Steuernorm und der normativen Steuerbasis klar zu unterscheiden. Die Ansichten, welche Elemente zur normativen Steuerbasis gezählt werden können, gehen nämlich oft weit auseinander und sind stark politisch motiviert. Wenn nun die Steuernorm mit dem positivrechtlichen Steuersystem gleichgesetzt würde, gingen auch die Ansichten über die Steuernorm und somit über die Steuervergünstigungen weit auseinander. Deshalb wird empfohlen, die Steuernorm stark an einem theoretischen Konzept zu orientieren.

Obwohl bezüglich der Wahl der passenden Steuernorm unterschiedliche Meinungen vorherrschen, schlägt die OECD einige Elemente vor, welche in die Steuernorm aufgenommen werden sollten. Dazu gehören die Struktur der Steuertarife, Übereinkommen zur Buchführung, die Abzugsfähigkeit von Zwangsabgaben, erhebungswirtschaftlich

²⁵ Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht) vom 25. Juni 1997: <http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/subven/bericht1.htm>.

begründete Ausnahmen sowie Ausnahmen als Folge internationaler Verpflichtungen (OECD 2004, S. 10).

2.3.2 Budgetkontrolle

Steuervergünstigungen müssen wie direkte Finanzhilfen unter Budgetkontrolle²⁶ stehen. Sonst entstehen Anreize, Finanzhilfen vermehrt über Steuererleichterungen zu gewähren und die Funktionen des Budgets damit zu unterlaufen. Deshalb empfiehlt die OECD, Steuervergünstigungen für alle wichtigen Steuerarten in gleicher Weise wie die direkten Finanzhilfen im Subventionsbericht auszuweisen. Steuervergünstigungen sollten zudem so gegliedert sein, dass sie einzelnen Ministerien zugeschrieben werden können. Dies erlaubt es, Verantwortlichkeiten sichtbar zu machen. Weiter wird vorgeschlagen, Steuervergünstigungen im Budget nicht als Mindereinnahmen, sondern als Ausgaben zu erfassen. Dies deshalb, weil bei einer angespannten Finanzlage das Augenmerk stärker auf Ausgabenreduktionen als auf Einnahmeerhöhungen gelegt wird. Länder, welche die Maximalhöhe der Ausgaben für eine Periode im Budget festschreiben (sogenannte „expenditure caps“), können somit Steuervergünstigungen besser abbauen, weil für diese dann ebenfalls eine Obergrenzen gilt (OECD 2004, S. 13f).

2.3.3 Methoden zur Schätzung von Steuervergünstigungen

Zur Schätzung von Steuervergünstigungen bestehen drei Methoden: Schätzung der entgangenen Einnahmen („*revenue foregone*“), Schätzung der erwarteten Einnahmensteigerung bei Aufhebung der Vergünstigung („*revenue gain*“) und die Schätzung einer äquivalenten Ausgabe („*outlay equivalent*“) (OECD 2004, S. 16f). Zur Schätzung der erwarteten Einnahmensteigerung müssten Verhaltensänderungen der Steuersubjekte durch die Abschaffung der Vergünstigung berücksichtigt werden, was *ex ante* nicht möglich ist²⁷. Eine äquivalente Ausgabe kann auch nicht so einfach für jede Steuervergünstigung bestimmt werden. Deshalb *empfiehlt die OECD, die Höhe von Steuervergünstigungen über die entgangenen Einnahmen (revenue foregone) zu schätzen.*

Outlay equivalence: Für den Vergleich mit direkten Finanzhilfen sollten die geschätzten Einnahmehausfälle der Steuervergünstigungen eigentlich zusätzlich um den geltenden Steuersatz erhöht werden (gross-up), falls die direkten Finanzhilfen (äquivalente Ausgaben oder outlay equivalence) als Einkommen besteuert werden. Das sei deshalb nötig, weil Steuervergünstigungen per Definition „nach Steuern“ sind. Nach der Korrektur wären dann beide Beträge „vor Steuern“ und somit direkt vergleichbar. Da wir keinen Vergleich mit direkten Finanzhilfen bezwecken, sondern die Schätzung der Kosten von Steuervergünstigungen im Vordergrund steht, ist die Korrektur um den geltenden Steuersatz jedoch nicht erforderlich.

Abschliessend rät die OECD, die Verantwortung für die Schätzung von Steuervergünstigungen beim Finanzministerium anzusiedeln (OECD 2004, S. 16).

Nachdem nun die Ansätze anderer Länder und die Empfehlungen der OECD bekannt sind werden im nächsten Kapitel die zwei alternativen Steuernormen für die spätere Klassierung der steuerlichen Ausnahmeregelungen bei der direkten Bundessteuer dargelegt.

²⁶ Das bedeutet, dass die Höhe der Steuervergünstigungen im Budget ausgewiesen sein muss wie jede andere Ausgabe.

²⁷ Dazu müssten die jeweiligen Preiselastizitäten bekannt sein. Das Verhalten der Steuersubjekte vorherzusagen hiesse nämlich, durch Kenntnis der jeweiligen Elastizität den Nachfragerückgang nach einem plötzlich nicht mehr steuerbefreiten Gut zu berechnen. Es existieren zwar Schätzungen von Preiselastizitäten für gewisse Güter (v.a. Nahrungsmittel), die Bandbreite der von Steuervergünstigungen betroffenen Güter vermögen diese aber nicht abzudecken. (vgl. z.B. für die Elastizitäten verschiedener Energieformen: <http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oekonomie/klima/fakten/28.pdf>)

3 Wahl der Steuernorm – Einkommen- versus konsumorientierte Besteuerung als Referenzsystem

3.1 Die Steuernorm

Definition:

Ganz allgemein gilt als Steuervergünstigung jede Ausnahmeregelung, welche nicht der Steuernorm entspricht, wie auch immer diese definiert ist.

Die Wahl der Steuernorm bestimmt somit weitgehend, ob eine steuerliche Regelung als Steuervergünstigung gilt oder nicht.

Nach der Reinvermögenszugangstheorie entspricht Einkommen dem *realisierbaren* Konsum, ohne dass sich dabei der Vermögensbestand verändert, oder anders ausgedrückt:

$$\text{Einkommen} = \text{Konsum} + \text{Nettovermögensveränderung} \quad (1)$$

Die Gleichung zeigt, dass für die Einkommensteuer (direkte Bundessteuer) zwei Steuernormen in Frage kommen: *das Einkommen oder der Konsum*.

Die Wahl zwischen der Steuernorm Einkommen und der Steuernorm Konsum ist nur für die direkte Bundessteuer von Bedeutung. Denn die direkte Bundessteuer weist sowohl Elemente eines Einkommens- als auch eines Konsumorientiertes Systems auf. Mit der Beschränkung auf lediglich ein Steuersystem würde dem Wesen der direkten Bundessteuer nicht gebührend Rechnung getragen. Deshalb werden nachfolgend kurz die beiden Steuernormen eines einkommens- und konsumorientierten Steuersystems beschrieben.

Für die Mehrwertsteuer als konsumorientierte Steuer macht nur die Steuernorm Konsum Sinn.

Für die übrigen Steuern gibt es weder unter einer Einkommensteuer noch unter einer Konsumsteuer einen Platz. Für die Klassierung von Ausnahmeregelungen bei diesen Steuern wird deshalb jeweils eine spezifische Steuernorm definiert, die sich an den Grundsatz dieser Steuer orientiert.

Die Wahl zwischen diesen beiden Referenzsystemen ist ausschlaggebend. Denn unter einer umfassenden Einkommensteuer wäre jede Ausnahme für Einkommen aus Kapital eine Steuervergünstigung. Unter einer Konsumsteuernorm hingegen wäre jede Form der Besteuerung von Einkommen aus Kapital eine negative Steuervergünstigung oder „Steuerstrafe“. Aber welches Referenzsystem soll als Steuernorm gewählt werden?

Neben dem Referenzsystem muss aber auch noch entschieden werden, wie eng oder weit die Steuernorm auf theoretischer Ebene gefasst sein soll. Wenn viele steuerliche Regelungen zur Steuernorm gezählt werden, spricht man von einer weiten Definition der Steuernorm. In diesem Falle werden nur ganz eindeutige Steuervergünstigungen als solche bezeichnet. Bei einer engen Definition der Steuernorm werden hingegen nur die grundlegendsten Regelungen zur Steuernorm gezählt und somit gelten viele Regelungen als Steuervergünstigung.

Die Länge der Liste der Steuervergünstigungen wird somit entscheidend beeinflusst durch einerseits die Wahl des Referenzsystems und andererseits die Enge bzw. Weite der Steuernorm. In dieser Studie beschränken wir uns auf die zwei Referenzsysteme der umfassenden Einkommensteuer und der Konsumsteuer sowie eine möglichst strikte Definition der Steuernorm, wodurch eine lange Liste von Steuervergünstigungen resultiert.

3.2 Die Wahl des Referenzsystems

Schon Adam Smith hielt 1776 fest: „Die Bürger eines jeden Landes sollten eigentlich zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben soweit als möglich im Verhältnis zu ihren Fähigkeiten beisteuern, was bedeutet, dass sich ihr Beitrag nach dem Einkommen richten sollte, das sie unter dem Schutz des Staates erwirtschaften“ (A. Smith zitiert in Homburg 2005, S. 44). Das Einkommen als Indikator für die Leistungsfähigkeit wurde von etlichen Ökonomen des 19. Jahrhunderts akzeptiert. Auch Goode hält fest, dass es intuitiv überzeugender sei, die Leistungsfähigkeit über die Gesamtheit der Konsummöglichkeiten, also das Einkommen, zu messen, als nur über jenen Teil, der auch tatsächlich benutzt wird, den Konsum²⁸ (Goode, in Pechman 1977, S. 10). Fraglich blieb jedoch lange, wie das Einkommen genau definiert werden sollte. Dies änderte sich mit den Beiträgen von Schanz (1896), Haig (1921) und Simons (1938), die unabhängig voneinander definierten, was man heute unter Reinvermögenszugang oder eben Einkommen versteht. Demnach entspricht das Einkommen dem realisierbaren Konsum, ohne dass sich dabei der Vermögensbestand verändert, wie oben in Gleichung (1) dargestellt. Der Reinvermögenszugang ist somit unabhängig von der Regelmässigkeit, der Realisierung oder der Quelle (Musgrave in Rose 1991, S. 38f). Diese relativ offene Definition des Reinvermögenszuges führt bei der praktischen Anwendung jedoch häufig zu Problemen, wie weiter unten noch ersichtlich wird.

Auch die Ansicht, den Konsum als Bemessungsgrundlage heranzuziehen, ist alles andere als neu. Bereits Hobbes plädierte in seinem Leviathan (1654) dafür, dass es gerecht sei, jemanden danach zu besteuern, was er aus der gemeinsamen Kasse (common pool) entnimmt, und nicht danach, was er dazu beisteuert (Pechman 1980, S. 52). John Stuart Mill und weitere bedeutende Ökonomen sprachen sich ebenfalls für den Konsum als Bemessungsgrundlage aus, wobei sie verstärkt auch die Verzerrung des Sparenscheides als Begründung lieferten. Denn wie aus Formel (1) ersichtlich wird, besteht der Unterschied zwischen Einkommen und Konsum als Bemessungsgrundlage in der Behandlung der Vermögensveränderung bzw. der Ersparnisse. Die Behandlung der Ersparnisbildung bzw. des zukünftigen Konsums unter einer Einkommensteuer führt demnach zu einer Doppelbesteuerung, die nicht nur ungerecht, sondern in erster Linie ineffizient ist (Rose 1991, S. 40f). Eine konsumorientierte Besteuerung muss nicht indirekt erfolgen, wie dies im Rahmen der Mehrwertsteuer (MWST) geschieht. Vielmehr ergibt sich durch Umformen von Formel (1), dass Konsum = Einkommen – Vermögensveränderung ist. Unter dieser subtraktiven Betrachtungsweise ist eine Konsumsteuer²⁹ also nichts anderes als eine Einkommensteuer, bei der zusätzliche Ersparnisse von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden und Entsparen die Bemessungsgrundlage erhöht. Oder noch einmal anders ausgedrückt: das Einkommen wird nicht wie unter einer Einkommensteuer zum Zeitpunkt seiner Entstehung, sondern zum Zeitpunkt seiner konsumtiven Verwendung der Besteuerung unterworfen (Kirchgässner 1999, S. 69). Wie weiter unten gezeigt wird, entspricht eine Konsumsteuer einer Einkommensteuer mit steuerbefreitem Kapitaleinkommen. Musgrave vermutet, dass die etwas komplizierte Argumentation über den Konsum dazu dient, die politisch unattraktive Befreiung der Kapitaleinkommen nicht explizit zu machen (Rose 1991, S. 43). Dennoch: die Sparbereinigung (die Steuerbefreiung der Ersparnisse) führt zu einer unverzerrten Sparenscheidung und einer einmaligen Besteuerung der Erträge aus Investitionen/Anlagen (im Gegensatz zur umfassenden Einkommensteuer). Im Vergleich zum heutigen Mischsystem führt sie auch zu einer unverzerrten Sparenscheidung.

Weil es a priori keine „richtige“ Steuernorm gibt, analysieren wir Steuervergünstigungen aus der Optik zweier Steuernormen, nämlich jener der Einkommensteuer und der Konsumsteuer.

²⁸ Er begründet dies damit, dass Kapitalakkumulation nicht nur die Konsummöglichkeiten erhöhe, sondern auch zu höherem sozialen Status und Macht führe. Konsum stellt somit nicht den einzigen aus Einkommen resultierenden Nutzen dar (Pechman 1977, S. 10).

²⁹ Anstelle des Begriffs Konsumsteuer wird häufig von Ausgabensteuer gesprochen; Konsumsteuer stellt den Oberbegriff dar, der in indirekte Formen (MWST) und direkte Formen (Ausgabensteuer) unterteilt werden kann.

Der Unterschied zwischen Einkommen- und Konsumsteuer – die Besteuerung von Einkommen aus Kapital – ist, wie schon oben geschildert, eine der Ursachen für die Ineffizienz der Einkommensteuer. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dabei, wie weit oder wie eng die Definition der Einkommensteuer bzw. der Konsumsteuer gefasst ist. Im Folgenden wird auf die Definition der beiden Steuernormen in der für diese Studie erforderlichen Tiefe eingegangen.

3.3 Einkommensbesteuerung

Die synthetische Einkommensteuer ist weltweit die dominierende Philosophie der Steuererhebung, obwohl die Umsetzung meist nicht konsequent erfolgt (OECD 1996, S. 10). In diesem Abschnitt sollen die Grundzüge einer umfassenden Einkommensteuer behandelt werden. Zunächst erfordert dies die Festlegung der Bemessungsgrundlage. Dann erfolgt eine Beurteilung der Verteilungswirkungen, was schliesslich zu einer Darstellung der Vor- und Nachteile dieser Form der Besteuerung führt.

3.3.1 Einkommen als Steuernorm

Wie erwähnt fusst die Steuernorm einer Einkommensteuer auf der Definition des Einkommens nach Schanz-Haig-Simons (SHS). Einkommen wird dabei nicht über die Entstehungsseite definiert, indem die verschiedenen Einkommensarten Arbeits-, Kapital- und Bodeneinkommen sowie die verbleibenden Reingewinne zu einem Total addiert werden. Vielmehr wird Einkommen über die Verwendungsseite definiert: Einkommen als Mass für die Leistungsfähigkeit in Form von Konsummöglichkeiten ergibt sich als Summe des persönlichen Konsums und der Nettovermögensveränderung in einer Periode wie in Gleichung (1) dargestellt (welche hier wiederholt wird):

$$\text{Einkommen} = \text{Konsum} + \text{Nettovermögensveränderung} \quad (1)$$

Leistungsfähigkeit wird mit dieser Definition des Einkommens daran gemessen, wie sich die Konsummöglichkeiten eines Individuums in einer Periode verändern. Dabei ist es irrelevant, ob das Einkommen einmalig oder wiederkehrend ist, aus welcher Quelle es stammt und ob die Vermögensveränderung realisiert wurde oder nicht (Office of Management and Budget 2005, S. 347). Um die obige Gleichung im Gleichgewicht zu halten, müssen die Bestandteile Konsum und Nettovermögensveränderung operationalisiert werden. Die Definition von Konsum ist zentral, denn Ausgaben, die keinen Konsum darstellen, müssen als so genannte Gewinnungskosten vom Einkommen abgezogen werden (Pechman 1980, S. 79). Diese Ausführungen weisen schon darauf hin, dass die Schwierigkeiten bei der Identifikation der Bemessungsgrundlage im Detail stecken. Deshalb werden im folgenden Abschnitt die Prinzipien der Einkommensteuer näher erläutert, bevor dann eine Präsentation der grössten Probleme bei der Umsetzung folgt.

3.3.2 Gerechtigkeitsaspekte einer umfassenden Einkommensteuer

Die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip verlangt nach horizontaler und vertikaler Steuergerechtigkeit. Horizontale Gerechtigkeit bedeutet, dass gleichartige Sachverhalte gleich besteuert werden³⁰. Auf die Einkommensteuer angewandt verlangt horizontale Gerechtigkeit die Verwirklichung dreier steuersystematischer Prinzipien:³¹

³⁰ Das Prinzip horizontaler Gerechtigkeit ist auf einer abstrakten Ebene sehr leicht verständlich, offenbart Probleme in der Handhabung jedoch bei der Anwendung auf den konkreten Einzelfall. Dies darum, weil die Entscheidung, ob gleiche Sachverhalte bzw. gleiche Leistungsfähigkeit vorliegen, ausschliesslich von der Definition der Bemessungsgrundlage abhängt.

³¹ Siehe Homburg 2005, S. 217f.)

1. Das erste ist das *Nettoprinzip*, welches den Abzug erwerbsnotwendiger Kosten (sog. Gewinnungskosten) erlaubt. Demnach werden Kosten, die zur Einkommenserzielung zwingend notwendig sind, von der Bemessungsgrundlage abgezogen. Der Grund liegt darin, dass diese weder Konsum noch eine Vermögensveränderung darstellen und somit nicht in Gleichung (2) einfließen.
2. Das *Prinzip der synthetischen Einkommensteuer* fordert, dass verschiedene Einkommensarten unterschiedslos belastet werden. Da alle Einkommen unabhängig von ihrer Quelle die Konsummöglichkeiten gleichermaßen steigern, würde eine unterschiedliche Besteuerung das Prinzip horizontaler Steuergerechtigkeit verletzen.
3. Die *Reinvermögenszugangstheorie*, also die Anwendung des bereits erläuterten SHS-Kriteriums, schliesslich verlangt eine Besteuerung aller realisierten Vermögenszunahmen, gleichgültig ob sie regelmässig oder unregelmässig anfallen. Homburg hält aber gleichzeitig auch fest, dass die Forderung horizontaler Gerechtigkeit zwar unbestritten, gleichzeitig aber auch inhaltlich unbestimmt sei: „Denn nur anhand des jeweiligen konkreten Einzelfalls kann entschieden werden, ob gleichartige Sachverhalte [d.h. gleiche Leistungsfähigkeit] vorliegen oder nicht“ (Homburg 2005, S. 216). Während das Prinzip horizontaler Gerechtigkeit leicht verständlich daherkommt, ist dessen Anwendung nicht immer einfach, wie im Lauf dieser Arbeit noch gezeigt wird.

Das Postulat der vertikalen Steuergerechtigkeit verlangt nach ungleicher Behandlung ungleicher Sachverhalte. Ob, und falls ja, wie stark die Steuertarife progressiv ausgestaltet sein sollen, hängt von den gesellschaftlichen Wertvorstellungen ab.

3.3.3 Probleme bei der Umsetzung einer umfassenden Einkommensteuer

Inflation: Bei Inflation treten zwei Probleme auf. Das erste ist jenes der kalten Progression, d.h. die Anwendung eines höheren Steuersatzes durch die inflationsbedingte Erhöhung des Nominaleinkommens bei gleich bleibendem Realeinkommen. Dieses lässt sich durch Indexierung der Steuerparameter jedoch relativ leicht beheben³². Das zweite entsteht, weil nur das reale Einkommen steuerbar sein sollte. Weil unter einer Einkommensteuer Markttransaktionen zu verschiedenen Zeitpunkten in die Berechnung der Bemessungsgrundlage einfließen, sind diese Werte bei Inflation nicht miteinander vergleichbar³³. Goode bestätigt, dass die reale Bewertung von Vermögenswerten teils nicht möglich ist (Goode, in Pechman 1980, S. 64). Besonders evident wird das Problem der Inflation bei der Besteuerung von Zinserträgen. Weil der nominelle Zinssatz aus dem Realzinssatz plus Inflation besteht und die Einkommensteuer den nominellen Zinsertrag besteuert, resultiert vor allem bei hohen Inflationsraten eine erhebliche Verzerrung (Bradford 2000, S. 51) in Form einer Überbesteuerung.

Definition der Steuernorm: Die Berücksichtigung der Inflation durch die Indexierung von Abzügen und Tarifen gehört zur Steuernorm.

Naturaleinkommen: Gemäss SHS-Definition spielt es keine Rolle, aus welcher Quelle Einkommen stammt. Aus dem Gebrauch von Vermögenswerten kann Einkommen entstehen, das nicht auf einer Markttransaktion beruht und somit nicht direkt messbar ist. Als wichtigstes Beispiel sei hier der Eigenmietwert von Wohneigentum erwähnt: es muss ein

³² Bei der direkten Bundessteuer werden die Tarife und Abzüge für die persönliche Einkommensteuer (mit Rundung) indiziert (Art. 39 DBG). Der Ausgleich erfolgt jährlich, solange die Inflation positiv ist. Der nach einer negativen Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf Basis des letzten Ausgleichs.

³³ Um z.B. den Ertrag aus einem Verkauf zu berechnen, müssen die zurückliegenden Kosten vom Verkaufspreis abgezogen werden, was laut Bradford einem Vergleich von Äpfeln und Birnen gleichkommt, da die Differenz unbestimmt wird (Bradford (1980) in: Pechman, S. 78).

Eigenmietwert berechnet werden, der als Einkommen gilt (die Schweiz praktiziert dies als eines von wenigen Ländern). Ein allfälliger Einschlag beim Eigenmietwert muss als Steuervergünstigung gewertet werden. Gleichzeitig müssen die dazu nötigen Gewinnungskosten wie z.B. Hypothekarzinsen, Unterhaltskosten usw. von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein (Pechman 1977, S. 169). Während beim selbst genutzten Wohneigentum keine grossen Probleme auftreten, ist eine Bestimmung des Naturaleinkommens aus dem Gebrauch langlebiger Güter (wie z.B. Autos und Schmuck) nur sehr schwer zu erreichen (Pechman 1980, S. 85).

Definition der Steuernorm: Soweit das Naturaleinkommen überhaupt bestimmbar ist (z.B. bei Liegenschaften), gehört es zum steuerbaren Einkommen, bei gleichzeitiger Abzugsfähigkeit der Gewinnungskosten.

Doppelbesteuerung von Ersparnissen: Der Einkommensteuer wird vorgeworfen, durch die Besteuerung von Zinserträgen aus bereits versteuertem Einkommen dieses doppelt zu belasten. Goode vertritt allerdings den Standpunkt, dass Zinserträge zusätzliches Einkommen darstellen, weil sie die Konsummöglichkeiten eindeutig erhöhen. Es erfolgt aber keine Steuererhebung auf Sparen als solches, sondern nur auf gewinnbringendes Sparen (Pechman 1980, S. 54). Hingegen wird auch die Inflationskompensationskomponente des Zinses besteuert, was eine Verzerrung zulasten des Sparens darstellt. Dass durch die Besteuerung der Erträge auf Ersparnissen die Entscheidung zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Konsum verzerrt wird, ist unumstritten.

Definition der Steuernorm: Jegliche Zinserträge gelten als steuerbares Einkommen.

Nicht-realisierte Kapitalgewinne: Unter einer umfassenden Einkommensteuer müssten Kapitalgewinne bereits im Zeitpunkt ihrer Entstehung besteuert werden und nicht erst bei ihrer Realisation. Dies birgt aber erhebliche praktische Probleme: während es in aktiven Märkten wie z.B. bei Wertschriften noch relativ einfach sein mag, die Höhe des Gewinns zu bestimmen, ist dies in Märkten mit grösseren Informationsproblemen, wie z.B. bei Immobilien oder Kunstgegenständen, nicht möglich (Pechman 1980, S. 83). Als praktikabler Ausweg bietet sich eine Abweichung von einer umfassenden Einkommensteuer an, indem Kapitalgewinne erst bei ihrer Realisation besteuert werden. Dadurch entsteht jedoch ein Anreiz, die Kapitalgewinne möglichst spät zu realisieren und somit von einem Steueraufschubeffekt zu profitieren. Dies kann zu suboptimalen Zusammenstellungen von Portfolios zum Zweck der Steuerminimierung führen³⁴ (Kirchgässner 1999, S. 71). Auch die Behandlung von Verlusten, die von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein müssen, ist nicht unproblematisch.

Definition der Steuernorm: Kapitalgewinne gelten bereits zum Zeitpunkt, in dem sie anfallen als steuerbares Einkommen und nicht erst bei Realisation. Verluste müssen vollständig abziehbar sein.

Abschreibungen: Eng verbunden mit der Problematik der Besteuerung nicht-realisierten Kapitalgewinne sind die gewährten Abschreibungen. Genau wie Kapitalgewinne muss auch die Abnutzung des Kapitals laufend steuerlich erfasst werden. Dazu müsste die

³⁴ Einen Ausweg bietet die retrospektive Besteuerung. Mittels einer zusätzlichen Steuer auf realisierten Kapitalgewinnen (sog. deferral charge) könnten die durch das Aufschieben der Besteuerung erzielten Zinserträge nachträglich besteuert werden. Ausgehend von einem durchschnittlichen Zinssatz könnte je nach Anlagedauer eine angemessene Steuer festgesetzt werden. Weil aber die zeitlichen Unterschiede im Anfallen der Kapitalgewinne und –verluste dabei nicht berücksichtigt werden, stimmt das Resultat höchstens zufällig mit jenem durch eine sofortige Besteuerung unrealisierter Kapitalgewinne überein (Pechman 1977, S. 121ff).

ökonomische Abschreibung, also der wahre Wertverlust einer Anlage, bekannt sein (Pechman 1980, S. 82). Dies ist jedoch mit erheblichen Problemen verbunden (siehe Klassierung der Steuerausnahmen).

Definition der Steuernorm: Grundlage ist die ökonomische Abschreibungsrate.

Abgrenzung von Konsum und Gewinnungskosten: Wie eingangs erwähnt, stellt die Definition von Konsum ein zentrales Element zur Identifikation der Bemessungsgrundlage dar, weil Gleichung (2) im Gleichgewicht gehalten werden muss. Dabei sind zwei Aspekte relevant: Einerseits ist zwischen Konsum und Gewinnungskosten zu unterscheiden. Die Ansichten, ob z.B. Pendlerkosten Konsum oder zur Einkommenserzielung notwendige Kosten darstellen, gehen weit auseinander (vgl. Klassierung der Steuerausnahmen). Andererseits geht es bei der Definition von Konsum auch um den nichtmarktmässigen Konsum von selbst hergestellten Gütern und Dienstleistungen, auch Haushaltsproduktion genannt. Wer beispielsweise seine Kinder selber betreut, hat gemäss SHS-Definition das gleiche Einkommen wie jemand, der einer Erwerbstätigkeit nachgeht und mit dem Lohn die Kinderbetreuung bezahlt. Oder: wer seinen Garten selber pflegt, hat gemäss SHS-Definition das gleiche Einkommen wie jemand, der einer Erwerbsarbeit nachgeht und mit dem Lohn einen Gärtner bezahlt. Die Steuerfreiheit der Haushaltsproduktion widerspricht also einer umfassenden Einkommensteuer und verletzt das Prinzip horizontaler Gerechtigkeit (Pechman 1977, S. 15f). Die Haushaltsproduktion ist aber mit einem grossen Messproblem behaftet. Folglich bleibt sie praktisch immer unberücksichtigt.

Definition der Steuernorm: Die Abzugsfähigkeit von Gewinnungskosten gehört zur Steuernorm. Dies gilt allerdings nur, wenn das dadurch erzielte Einkommen steuerbar ist.

Sozialversicherungen/Pensionen/Transfers: Die Zahlung von Sozialversicherungsprämien führt zu einem Recht auf Leistungsempfang bei Eintritt des versicherten Ereignisses. Es stellt sich nun die Frage, welcher Vorgang Einkommen darstellt: bereits der Erwerb des Rechts auf Leistung oder erst die empfangenen Leistungen selbst? Die Antwort darauf entscheidet, ob die Steuer sofort anfällt oder erst in der Zukunft, mit entsprechendem Steueraufschubeffekt. Sunley kommt zum Schluss, dass bei Transferprogrammen erst die Leistungen, bei den meisten Versicherungen und bei Pensionen allerdings schon das Recht auf Leistung Einkommen darstellen und somit besteuert werden sollten (Pechman 1977, S. 76ff). Dies ergibt sich auch unmittelbar aus Gleichung (2).

Definition der Steuernorm: Bei Pensionen und Versicherungen wird bereits das Recht auf Leistung als steuerbares Einkommen erachtet, bei Transferprogrammen erst die empfangene Leistung.

Erbschaften und Schenkungen: Bei der synthetischen Einkommensteuer stellt eine Schenkung oder Erbschaft grundsätzlich Einkommen des Empfängers dar. Wenn es stattdessen eine separate Erbschaftsteuer gibt, muss je nach Ausgestaltung beurteilt werden, ob eine Steuervergünstigung vorliegt oder nicht.

Definition der Steuernorm: Erbschaften und Schenkungen stellen für den Empfänger steuerbares Einkommen dar (und für den Schenker bzw. Erblasser Konsum).

3.3.4 Die Unternehmenssteuer im einkommensorientierten Steuersystem

Ein Grundsatz der Einkommensbesteuerung besagt, dass alle Einkommensquellen einmal belastet werden. Eine umfassende Einkommensteuer würde also das Einkommen aus Unternehmen beim Aktionär belasten; eine zusätzliche Unternehmenssteuer bestünde nicht. Durch die Koexistenz von persönlicher Einkommensteuer beim Aktionär und der Unternehmenssteuer werden die Unternehmensgewinne somit wirtschaftlich zwei Mal besteuert. (OMB 2005, S. 347). Dies ist zunächst kein grundsätzlicher Einwand gegen eine Einkommensteuer, sondern vielmehr gegen das geltende Steuerrecht. Wünschenswert wäre eine Besteuerung der Unternehmensgewinne auf der Ebene des Individuums, weil so dessen persönlichen Umständen Rechnung getragen werden könnte. Bei der Zurechnung der Unternehmensgewinne auf den einzelnen Aktionär treten aber schwerwiegende praktische Probleme auf, wie Bradford feststellt (Bradford in Pechman 1980, S. 84). Neben dieser unter der Bezeichnung Teilhabersteuer bekannten Variante der vollen Integration bestehen andere Ansätze zur Vermeidung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung. Für eine weitergehende Behandlung der einzelnen Konzepte sei auf den Bericht der Expertenkommission rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU 2001) verwiesen. Wieder andere Ansätze zielen einzig darauf ab, die wirtschaftliche Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne zu vermeiden. Dabei kann sowohl auf der Ebene der Kapitalgesellschaft wie auch auf der Ebene des Anteilseigners eingegriffen werden. Eine Möglichkeit ist das Teileinkünfteverfahren, bei dem die empfangenen Dividenden beim Anteilseigner nur teilweise in die Bemessungsgrundlage einfließen. Diese Modelle der Teilbesteuerung von Dividenden erfreuen sich gerade im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform II einer gewissen Beliebtheit, doch entweder vermögen sie die Doppelbelastung nur zu mindern (im Falle der Unternehmenssteuerreform II ist die Verminderung der Doppelbelastung zudem nur für eine kleine Gruppe von Steuerzahlern gegeben, siehe IST 2004b, S. 15) oder bei zu tiefem Steuersatz bzw. ohne Vorbelastung der ausgeschütteten Gewinne führen solche Modelle zu einer Überkompensation. Eine andere Möglichkeit bestünde im Anrechnungsverfahren wie dies einige Länder kennen; die Umsetzung eines solchen Systems wäre in der Schweiz jedoch mit erheblichen Problemen verbunden. Unabhängig von der jeweiligen Beurteilung dieser Alternativen wird in dieser Arbeit die bestehende Unternehmensbesteuerung als gegeben betrachtet. Die wirtschaftliche Doppelbelastung durch die Besteuerung der Dividenden wird aber als Überbesteuerung angesehen.

Definition der Steuernorm: Massnahmen zur Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung gehören zur Steuernorm. Wo diese fehlen oder nur eine teilweise Beseitigung herbeiführen, handelt es sich um eine negative Steuervergünstigung. Eine Überkompensation (mehr als Beseitigung) ist eine positive Steuervergünstigung.

Nachdem nun die Merkmale einer Einkommensteuer erläutert wurden, widmet sich der nächste Abschnitt der Konsumbesteuerung als konkurrierendes Steuersystem.

3.4 Konsumbesteuerung

Die Besteuerung des Konsums ist eine häufig vorgeschlagene Alternative zur Einkommensteuer. Indirekte Formen der Konsumbesteuerung wie die Mehrwertsteuer sind weltweit sehr verbreitet. Direkte Konsumsteuern hingegen geniessen in der wissenschaftlichen Literatur seit Jahrzehnten einige Prominenz, haben sich politisch aber kaum durchsetzen können. Ausgabensteuern waren bisher erst in Indien (1958-1962 und 1964-1966), Sri Lanka (1959-1962) und Kroatien (1994-2000) in Kraft (Niyomthai 2004, S. 109). Analog zum Vorgehen bei der Einkommensteuer wird im ersten Abschnitt die Bemessungsgrundlage der Konsumsteuer definiert, wobei diese für die verschiedenen Varianten der Konsumbesteuerung differiert.

3.4.1 Konsum als Steuernorm

Der Konsum als Bemessungsgrundlage kann aus der obigen SHS-Definition des Einkommens abgeleitet werden (Abschnitt 3.1). Weil es schwierig wäre, die Konsumausgaben jedes Individuums zu verfolgen, behilft man sich mit dem aus Gleichung (1) stammenden Verhältnis zwischen Einkommen und Konsum. Aus Gleichung (1) ergibt sich die subtraktive Definition des Konsums als

$$\text{Konsum} = \text{Einkommen} - \text{Nettovermögensveränderung}. \quad (2)$$

Weil eine Konsumsteuer also nichts anderes als eine um die Ersparnisse und den darauf anfallenden Erträgen bereinigte Einkommensteuer ist, spricht man auch von sparbereinigter Einkommensteuer (Rose 1991, S. 10). Erst wenn diese Ersparnisse zu Konsumzwecken aufgelöst werden, sind sie steuerbar. Der Unterschied zwischen einer Einkommen- und einer Konsumsteuer liegt letztlich einzig im Zeitpunkt der Steuererhebung: während die Erhebung bei einer Einkommensteuer zum Zeitpunkt der Einkommensentstehung erfolgt (vorgelagerte Besteuerung), ist das Einkommen bei einer Konsumsteuer erst zum Zeitpunkt seiner konsumtiven Verwendung steuerbar (nachgelagerte Besteuerung, siehe Homburg 2005, S. 135).

Exkurs: Zinsbereinigte Einkommensteuer

Als Alternative zur sparbereinigten Einkommensteuer wird häufig die zinsbereinigte Einkommensteuer aufgeführt. Demnach ist das ganze Einkommen inklusive der Ersparnisse steuerbar, Kapitaleinkommen sind jedoch von der Bemessungsgrundlage abziehbar. Unter idealisierten Bedingungen (unter Ausblendung von Schenkungen und Erbschaften, bei Gleichheit von Ertragsrate und Diskontsatz sowie konstanten Steuersätzen) sind Spar- und Zinsbereinigung über das gesamte Leben betrachtet identisch. Dies darum, weil unter beiden Steuersystemen die Steuerschuld denselben Gegenwartswert hat (Rose 1991, S.160). Da die zinsbereinigte Einkommensteuer, treffend auch Steuervorauszahlungsansatz genannt, administrativ einfacher zu handhaben ist, wird sie von etlichen Autoren bevorzugt. Wenn die oben genannten idealisierten Bedingungen aber nicht gelten, ist die Zinsbereinigung unter Gerechtigkeitsaspekten fragwürdig. Als gleichermassen leistungsfähig gelten unter der Zinsbereinigung Personen, deren *Gegenwartswert* der Bemessungsgrundlage gleich ist. Diese ex-ante Messung der Leistungsfähigkeit führt zu inakzeptablen Ergebnissen, wenn die effektiv erzielte Rendite nicht mit der erwarteten (und somit mit dem Diskontsatz) übereinstimmt. Bei Unsicherheit resultiert also unterschiedliche Leistungsfähigkeit ex-post³⁵. Graetz hält darum fest, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht auf Erwartungen, sondern auf Ergebnissen angewandt werden sollte (Pechman 1980, S. 171). Selbst unter Ausblendung dieser Probleme wäre eine zinsbereinigte Einkommensteuer unter Gerechtigkeitsaspekten problematisch, weil Personen, die nur aus Kapitalerträgen Einkommen bezögen, keine Steuern bezahlen müssten. Kirchgässner schliesst, dass sie deshalb „auch bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in einer Abstimmung nicht die geringste Chance haben [dürfte]“ (Kirchgässner 1999, S. 70). Aus diesen Gründen wird im Folgenden nur noch die SpARBereinigung als mögliche Alternative zu einer persönlichen Einkommensteuer in Betracht gezogen.

³⁵ In Blueprints hält das US Finanzministerium deshalb fest: “[L]ucky investors might become very rich and owe no additional [expenditure] tax liability on future consumption of their wealth.... Conversely, unlucky investors will have prepaid a tax on expected returns and will then obtain no deduction for the losses they incur,” (Zitat nach Pechman 1980, S. 170).

3.4.2 Gerechtigkeitsaspekte einer Konsumsteuer

Um horizontale Gerechtigkeit zu erreichen, müssen die wirtschaftlichen Situationen mehrerer Individuen verglichen werden. Bradford hält fest, dass kurze Zeitperioden schlechter geeignet seien, die Leistungsfähigkeit zweier Personen abzubilden als längere Perioden (Pechman 1980, S. 107). Zudem seien Steuerzahlungen einer kurzen Zeitspanne nicht für einen Vergleich der getragenen Steuerlasten geeignet. Er schliesst, dass unabhängig vom zeitlichen Konsummuster Individuen mit gleichem Gegenwartswert des Lebenskonsums auch einen gleichen Gegenwartswert an Steuern entrichten sollten. Dies lässt sich nur durch eine Konsumsteuer erreichen, weil diese die Individuen unabhängig von ihrer zeitlichen Verwendung des Einkommens gleich behandelt. Der Gegenwartswert der gezahlten Steuern ist unabhängig von der Entscheidung, wie viel und wann gespart wird. Mit Blick auf den ganzen Lebenskonsum verwirklicht eine Konsumsteuer das Prinzip horizontaler Gerechtigkeit also in dem Sinn, als sie bei zwei Individuen mit gleicher Anfangsausstattung, aber unterschiedlicher Sparentscheidung, den Sparer nicht diskriminiert (Bradford 2000, S. 47). Auch diese Betrachtungsweise gilt allerdings nur unter der Bedingung, dass die Diskontrate dem Zinssatz entspricht, also bei perfektem Kapitalmarkt und rationalen Individuen (Pechman 1980, S. 54f).

3.4.3 Probleme bei der Umsetzung einer sparbereinigten Einkommensteuer

Zunächst soll das oben bereits vorgestellte System der sparbereinigten Einkommensteuer näher erläutert werden. Wie schon erwähnt sind darunter Ersparnisse von der Bemessungsgrundlage abziehbar und erst bei ihrer Auflösung zu konsumtiven Zwecken steuerbar. Ihre Bemessungsgrundlage bestimmt sich also allein durch Zahlungsvorgänge, weshalb zum Teil auch von persönlicher Cash-flow-Konsumsteuer gesprochen wird (Rose 1991, S. 10). Um die Ersparnisse zu erfassen, können so genannte qualifizierte Konten eingerichtet werden. Einzahlungen auf diese verringern die Bemessungsgrundlage, während Entnahmen sie erhöhen (Niyomthay 2004, S. 76). Das Einrichten solcher qualifizierter Konten ist jedoch nicht zwingend notwendig: Waldburger erwähnt, dass „[d]er grösste Teil der abzugsfähigen Sparanlagen, namentlich Bankguthaben, Obligationen, Aktien börsenkotierter Unternehmungen, marktgängige Rohstoffe, marktgängige Edelmetalle etc. ... durch Banken oder bankähnliche Institute verwaltet [werden]“. Zur Belegung der geltend gemachten Abzüge von der Bemessungsgrundlage könnten darum die nötigen Bescheinigungen vom verwaltenden Institut ausgestellt werden (Waldburger 2004, S. 209). Bei privat aufbewahrten Vermögensanlagen bieten sich allerdings grössere Praktikabilitätsprobleme, deren Lösung unklar ist (ebd., S. 209). Deshalb wird oft ein zumindest teilweises Ausweichen auf die administrativ wesentlich einfachere Zinsbereinigung vorgeschlagen (vgl. z.B. Bradford 2000, S. 55), was aufgrund der obigen Gerechtigkeitsüberlegungen jedoch nicht vollständig überzeugt. Analog zur Behandlung der Einkommensteuer wird im Folgenden näher auf die grössten Probleme bei der Umsetzung einer sparbereinigten Einkommensteuer eingegangen.

Ersparnisauflösung: Es liegt beispielsweise beim Bezug einer Kapitalauszahlung aus der beruflichen Vorsorge auf der Hand, dass ein Teil dieses Bezugs wieder auf irgendwelchen Bankkonten o.ä. landet. Dies kann aber bei der Beurteilung von Ausnahmeregelungen schon aus praktischen Gründen nicht berücksichtigt werden. Deshalb gilt der ganze Kapitalbezug in dieser Studie als Ersparnisauflösung.

<p><i>Definition der Steuernorm: Jede Ersparnisauflösung (beispielsweise wenn eine Kapitalauszahlung aus der beruflichen Vorsorge bezogen wird) wird als steuerbarer Konsum angesehen.</i></p>
--

Inflation: Inflation stellt bei der konsequenten Umsetzung der Reinvermögenszugangstheorie eines der Hauptprobleme dar, weil Transaktionen zu verschiedenen Zeitpunkten berücksichtigt werden müssen. Bei einer sparbereinigten Einkommensteuer tauchen diese Probleme nicht auf, weil zur Berechnung der Bemessungsgrundlage nur Transaktionen aus dem laufenden Jahr benötigt werden (Bradford 2000, S. 52). Zur Berücksichtigung der allfälligen kalten Progression (je nach Ausgestaltung der Konsumsteuer) kann dennoch eine Indexierung angebracht sein.

Definition der Steuernorm: Massnahmen zur Berücksichtigung der Inflation wie die Indexierung von Abzügen und Tarifen gehören zur Steuernorm.

Naturaleinkommen: Unter einer synthetischen Einkommensteuer stellt Naturaleinkommen steuerbares Einkommen dar, währenddem die Gewinnungskosten abziehbar sein sollten (vgl. 3.2.2.). Unter einer sparbereinigten Einkommensteuer existiert dieses Problem unverändert, weil auch hier der Konsumnutzen besteuert wird und die Investitionskosten abziehbar sein sollten (Pechman 1980, S. 85).

Definition der Steuernorm: Soweit das Naturaleinkommen überhaupt bestimmbar ist, gehört es zur Steuernorm, bei gleichzeitiger Abzugsfähigkeit der Gewinnungskosten.

Doppelbesteuerung von Ersparnissen: Der eigentliche Unterschied zwischen Einkommen- und Konsumsteuern liegt, wie aus der Definition der Bemessungsgrundlagen ersichtlich wird, in der Behandlung von Ersparnissen. Im Gegensatz zu einer synthetischen Einkommensteuer sind diese unter einer sparbereinigten Einkommensteuer nicht steuerbar. Es treten also keine Probleme in Bezug auf die Besteuerung von Ersparnissen auf.

Definition der Steuernorm: Die Steuerfreiheit der Ersparnisse ist Teil der Steuernorm.

Nicht-realisierte Kapitalgewinne: Auch dieses Problem stellt sich bei einer sparbereinigten Einkommensteuer nicht, da Kapitalgewinne erst bei ihrer konsumtiven Verwendung, sprich nach ihrer Realisation, in die Bemessungsgrundlage einfließen.

Definition der Steuernorm: Die Steuerfreiheit der nicht-realisierten Kapitalgewinne ist Teil der Steuernorm.

Abschreibungen: Das Problem des angemessenen Abschreibungstempos stellt sich unter einer sparbereinigten Einkommensteuer ebenfalls nicht. Als Referenzsystem für die Gewinnsteuer wird die Zinsbereinigung verwendet (vgl. 3.4.1. unten). Darunter hat das Abschreibungstempo keinen Einfluss auf die Besteuerung, da bspw. eine Sofortabschreibung das Eigenkapital schmälert und somit einen geringeren Eigenkapitalverzinsungsabzug verursacht. Über die Lebensdauer des Aktivums gleicht sich so die Besteuerung aus.³⁶

Definition der Steuernorm: Weil für die Unternehmenssteuer und damit auch für die Besteuerung selbständig Erwerbender die zinsbereinigte Gewinnsteuer als Referenznorm dient, hat das Abschreibungstempo keinen Einfluss auf die effektive Steuerlast.

³⁶ Siehe Clossen (2000) S. 166-167. Unter der zinsbereinigten Gewinnsteuer sind zwar Sofortabschreibungen nicht zulässig. Die Wahl des Abschreibungstempos hat aber darunter einen geringeren Einfluss auf die effektive Steuerlast. Bei rascher Abschreibung sinkt der Buchwert des Realkapitals und somit der abziehbare Schutzzins. Der Anreiz zu rascheren Abschreibungen wird damit beseitigt (Schips 1999, S. 4).

Abgrenzung zwischen Konsum und Gewinnungskosten: Die Abgrenzung zwischen Konsum und Gewinnungskosten und die Behandlung der Haushaltsproduktion ist unter einer Sparbereinigung genauso problematisch wie unter einer synthetischen Einkommensteuer. Analog zur Beurteilung unter einer synthetischen Einkommensteuer müsste die Haushaltsproduktion unter einer Sparbereinigung als Konsum erfasst werden, womit die gleichen Informationsprobleme auftreten (Pechman 1980, S. 214). Auch bezüglich der Unterscheidung zwischen Konsumausgaben und Gewinnungskosten (bzw. Investitionen) stellen sich grundsätzlich dieselben Schwierigkeiten wie unter einer Einkommensteuer.

Definition der Steuernorm: Die Abzugsfähigkeit von Gewinnungskosten gehört zur Steuernorm. Dies gilt allerdings nur, wenn das dadurch erzielte Einkommen messbar und steuerbar ist.

Sozialversicherungen/Pensionen/Transfers: Während sich unter einer synthetischen Einkommensteuer die Frage stellt, ob bereits das Recht auf eine Leistung oder erst die Leistung selbst Einkommen darstellt, ist diese Unterscheidung unter einer Sparbereinigung irrelevant. Steuerbar sind erst die empfangenen Leistungen, womit die Besteuerung der Beiträge und der Zinserträge auf dem Vorsorgekapital entfällt (Pechman 1980, S. 85).

Definition der Steuernorm: Sowohl bei Versicherungen und Pensionen wie auch bei Transferprogrammen ist erst die empfangene Leistung steuerbar.

Erbschaften und Schenkungen: Der Einwand, dass Erbschaften und Schenkungen unter einer Sparbereinigung zwingend anders behandelt werden als unter einer synthetischen Einkommensteuer, ist nicht richtig. Bei geleisteten Erbschaften oder Schenkungen ist der entscheidende Punkt, ob sie als Konsum des Erblassers bzw. Schenkers oder des Empfängers betrachtet werden (d.h. der Todesfall bzw. die Schenkung bedeutet die Auflösung von Ersparnissen). Diese Entscheidung hätte unter beiden Steuersystemen dieselben Folgen (Bradford 2000, S. 44f). Auch Goode als Befürworter der einkommensorientierten Besteuerung stellt fest, dass unter beiden Steuersystemen ähnliche Probleme bei der Behandlung von Erbschaften und Schenkungen auftreten. Er schlägt deshalb eine separate Erbschafts- und Schenkungssteuer vor (Pechman 1980, S. 63). Eine Schenkung oder Erbschaft könnte theoretisch auch beim Empfänger zum Zeitpunkt deren Konsums besteuert werden. Wir bevorzugen in diesem Kontext jedoch die Besteuerung beim Empfänger im Zeitpunkt des Erbanfalls, da der Konsum (des Erblassers) hier eindeutig und gut beobachtbar ist.

Definition der Steuernorm: Erbschaften und Schenkungen werden beim Empfänger als Konsum besteuert.

Wie aus vorstehenden Ausführungen ersichtlich wird, fallen unter einer Sparbereinigung viele Probleme der synthetischen Einkommensteuer weg. Es entstehen aber auch neue. Während Kontrollprobleme direkt mit der Sparbereinigung zusammenhängen, entstehen Probleme im internationalen Zusammenhang sowie Übergangsprobleme erst durch den Wechsel von einer Einkommensteuer zu einer Sparbereinigung bzw. die weltweite Verbreitung von Einkommensteuern.

Kontrollprobleme: Käufe und Verkäufe von Wertpapieren müssen unter einer sparbereinigten Einkommensteuer alle erfasst werden, um die Vermögensveränderung zu bestimmen.

Solange das Vermögen durch Dritte verwaltet wird, ist die Erfassung unproblematisch. Sobald das Vermögen aber selbst oder im Ausland verwaltet wird, ergibt sich ein „nicht-triviales Kontrollproblem“ (Kirchgässner 1999, S. 72). Eine Lösung sieht Kirchgässner darin, die Sparbereinigung auf gewisse Anlageformen wie die Säule 3a zu beschränken. Da im Rahmen dieser Arbeit aber von einer umfassenden Sparbereinigung ausgegangen wird, entfällt diese Möglichkeit.

Definition der Steuernorm: Die Sparbereinigung soll umfassend angewandt werden, weshalb teilweise Abweichungen von einer Sparbereinigung nicht zur Steuernorm gehören.

Internationale Aspekte: Bei Emigration wird das ganze Vermögen als Konsum besteuert.

Definition der Steuernorm: Emigration führt zur Besteuerung des ganzen Vermögens als Konsum.

Übergangsprobleme: Das wohl schwerwiegendste Problem stellt sich beim Übergang von einer Einkommensteuer zu einer Konsumsteuer. Für ältere Leute, die unter einer Einkommensteuer gespart haben, würde eine plötzliche Besteuerung ihrer Ersparnisauflösung eine erhebliche Mehrbelastung bedeuten. Es könnten zwar Steuerbefreiungen erlaubt werden, für welchen Personenkreis und in welchem Ausmass diese erfolgen sollten, ist aber schwer bestimmbar. Zudem würden zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Systemwechsels grosse Anreize entstehen, die Steuer zu umgehen (Pechman 1980, S. 67).

Definition der Steuernorm: Übergangsregelungen sind nicht Teil der Steuernorm.

Die beschriebenen Probleme sollen einen kurzen Überblick darüber geben, was die Haupteinwände gegen bzw. die Hauptargumente für eine Konsumbesteuerung sind. Aufgrund der gebotenen Kürze der Ausführungen sind sie weder sonderlich detailliert noch abschliessend. Einige der genannten Probleme werden jedoch bei der Beurteilung einzelner Steuernormen noch tiefer behandelt werden.

3.4.4 Die Unternehmensteuer in einem konsumorientierten Steuersystem

Wie unter einer Einkommensteuer wäre es auch unter einer Konsumsteuer möglich, auf eine Unternehmenssteuer zu verzichten, weil letztlich nur private Haushalte konsumieren (Rose 1991, S. 147). Dennoch sollen in diesem Abschnitt die Möglichkeiten einer konsumorientierten Unternehmensbesteuerung erörtert werden. Dazu gehören die verschiedenen Varianten einer Cash-Flow-Steuer sowie die zinsbereinigte Gewinnsteuer (Niyomthai 2005, S. 80).

Cash-Flow-Steuern greifen in jeder Periode allein auf die Zahlungsüberschüsse zu, was als wichtigstes Merkmal eine Sofortabschreibung von Investitionen impliziert (Homburg 2005, S. 343). Es existieren drei Varianten von Cash-Flow-Steuern, die alle kurz erläutert werden. Die Idee geht auf Brown (1948) zurück und wurde vom Meade-Komitee (1978) als Unternehmensbesteuerung für Grossbritannien untersucht. Die R-Cash-Flow-Steuer beinhaltet in ihrer Bemessungsgrundlage nur den realwirtschaftlichen Zahlungsüberschuss³⁷. Ihr Hauptproblem liegt in der steuerlichen Bevorzugung von Finanzintermediären, welche keine Unternehmenssteuern zahlen würden, soweit sie ihren Gewinn aus der Marge

³⁷ Für eine ausführlichere Darstellung dieser und aller weiteren Bemessungsgrundlagen siehe Niyomthai 2004, S. 82, oder Meade 1978, S. 230-245.

zwischen Zinserträgen und Zinszahlungen erwirtschaften. Die Befreiung der Zinserträge wäre dann berechtigt, wenn alle Erträge schon auf Unternehmensstufe besteuert wurden. Dies ist bei Kreditvergabe an private Haushalte oder an ausländische Unternehmen jedoch nicht der Fall. Die R+F-Cash-Flow-Steuer, deren Bemessungsgrundlage zusätzlich die finanziellen Transaktionen enthält, umgeht diese Problematik. Zu den finanziellen Transaktionen gehören z.B. Kreditaufnahmen, Zinszahlungen und Beteiligungen an ausländischen Unternehmen. Beteiligungen an inländischen Unternehmen sind ausgenommen, um Steuervermeidung durch gegenseitige Beteiligungen zu unterbinden, was aber das Kriterium der Entscheidungsneutralität verletzt. Diesem Problem begegnet die dritte Variante, die S-Cash-Flow-Steuer. Diese setzt am Zahlungsverkehr zwischen dem Unternehmen und seinen Anteilseignern sowie inländischen Körperschaften an. Dazu gehören z.B. Dividendenzahlungen und Beteiligungen an inländischen Unternehmen (die Ausnahme für Beteiligungen an inländischen Körperschaften ist hier nicht notwendig). Es kann gezeigt werden, dass diese Variante ansonsten äquivalent ist zur R+F-Cash-Flow-Steuer, jedoch notwendigerweise zu einem höheren Satz. Die S-Cash-Flow-Steuer erfüllt alle Neutralitätskriterien und wurde vom Meade-Komitee bevorzugt. Der Übergang zur S-Cash-Flow-Steuer (wie auch zur R+F-Cash-Flow-Steuer) wäre jedoch mit erheblichen Kosten verbunden und die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung nicht abschätzbar. Allen Cash-Flow-Steuern gemeinsam ist, dass durch die Sofortabschreibung auf Investitionen das Steueraufkommen relativ gering ist (Niyomthai 2004, S. 81ff).

Bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer ist als wichtigstes Element die Normalverzinsung des Eigenkapitals von der Bemessungsgrundlage abziehbar. Somit werden jene Erträge der Kapitalanlage vor einem steuerlichen Zugriff geschützt, die eine Kompensation für den temporären Konsumverzicht darstellen. Der sogenannte Schutzzins entspricht der Durchschnittsverzinsung von Finanzanlagen mit längeren Laufzeiten, also z.B. der Nominalrendite langfristiger Staatsobligationen. Ebenso wie bei den Cash-Flow-Steuern zeichnet sich auch die zinsbereinigte Gewinnsteuer dadurch aus, dass die Bemessungsgrundlage wegen der Abzugsfähigkeit der Normalverzinsung des Eigenkapitals relativ schmal ist. Wenn die Steuersätze moderat gehalten werden, resultiert deshalb unter einer zinsbereinigten Gewinnsteuer ein geringes Steueraufkommen³⁸ (Niyomthai 2004, S. 86ff). Da die Cash-Flow-Steuern jedoch ähnliche Probleme aufweisen und zudem mit grösseren Übergangsproblemen zu rechnen wäre, wird im Folgenden die zinsbereinigte Gewinnsteuer als geeignetste Variante konsumorientierter Unternehmensbesteuerung betrachtet.

Definition der Steuernorm: Gleich wie unter einer einkommensorientierten Unternehmenssteuer gehören Massnahmen zur Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung zur Steuernorm. Zudem gehört die Steuerfreiheit der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals zur Steuernorm.

Nachdem nun die beiden Hauptreferenzsysteme näher vorgestellt wurden, wird im nächsten Kapitel die Klassierung der steuerlichen Ausnahmeregelungen anhand der jeweiligen Referenzsysteme vorgenommen. Für die direkte Bundessteuer kommen beide Hauptreferenzsysteme in Frage, für die Mehrwertsteuer nur die Konsumorientierung. Für die übrigen Steuern ist keine der beiden Hauptreferenzsysteme anwendbar, weshalb jeweils eine eigene Steuernorm definiert wird.

³⁸ Allerdings beinhaltet die zinsbereinigte Gewinnsteuer auch Elemente, die das Steueraufkommen steigern. So besteht u.a. ein geringerer Anreiz, zur Steuerminimierung Rückstellungen zu bilden, weil damit das Eigenkapital geschmälert würde. Die Steuereinnahmen in Kroatien, wo während einer Zeit eine solche Steuer in Kraft war, lagen denn auch 25% höher als erwartet (Niyomthai 2004, S. 93). Auch überzogene Abschreibungen sind aus demselben Grund nicht interessant.

4 Steuerausnahmen beim Bund: Klassierung

Die Steuerausnahmen im Bereich der direkten Bundessteuer werden aufgrund der vorne vorgestellten zwei Referenzsysteme – dem einkommens- und konsumorientierten Steuersystem – klassiert. Für die Mehrwertsteuer als konsumorientierte Steuer wird nur die Steuernorm Konsum verwendet. Für die Klassierung von Ausnahmeregelungen bei den übrigen Steuern wird jeweils eine spezifische Steuernorm definiert, die sich an den Grundsatz der jeweiligen Steuer orientiert.

Die Ausnahmeregelungen werden durchgehend nummeriert. Dieselbe Nummerierung wird zwecks besserer Übersicht auch in den zusammenfassenden Tabellen in Abschnitt 5.1 sowie bei den Erläuterungen zu den Schätzungen in Abschnitt 5.3 herangezogen.

4.1 Direkte Bundessteuer

In diesem Abschnitt wird eine Klassierung der steuerlichen Ausnahmeregelungen bei der direkten Bundessteuer vorgenommen und eine detaillierte Begründung jeder Klassierung abgegeben. Die Ausführlichkeit der jeweiligen Begründung hängt einerseits von der Relevanz und andererseits von der Umstrittenheit der Norm ab. Es wird beurteilt, ob eine Ausnahmeregelung des geltenden Steuerrechts vom normativen Referenzsystem abweicht und – wenn ja – deshalb als Steuervergünstigung klassiert wird.

4.1.1 Vorsorge

In den folgenden Abschnitten wird eine Klassierung der Steuerausnahmen im Bereich der Altersvorsorge vorgenommen. Zu diesem Zweck werden nach einigen Vorbemerkungen die Regelungen und deren Ausgestaltung kurz vorgestellt und jeweils daran anschließend die Konformität der Besteuerung im Vergleich zu den definierten einkommens- und konsumorientierten Steuersystemen beurteilt.

Allgemeine Bemerkungen

Sozialversicherungen können unter zwei verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden: entweder als Pension bzw. Versicherung, oder aber als Transfer. Wenn sie als Pension oder Versicherung betrachtet werden, sollten unter einer synthetischen Einkommensteuer alle Beiträge und anfallenden Kapitalerträge bzw. -gewinne steuerbar, die bezogenen Leistungen jedoch abzugsfähig sein (OMB 2005, S. 348). Der Grund liegt darin, dass bei Pensionen und Versicherungen die erwarteten Leistungen den bezahlten Beiträgen plus deren Zinserträgen entsprechen und die Beiträge somit als Ersparnisse betrachtet werden können. Diese stellen zusammen mit den anfallenden Zinserträgen Reinvermögenszugang dar, währenddem der Rentenbezug einer Ersparnisauflösung gleichkommt und somit keinen Reinvermögenszugang darstellt³⁹. Wenn Sozialversicherungen aber als Transfer betrachtet werden, verhält es sich gerade umgekehrt. Dann sollten die Beiträge als Zwangsabgaben betrachtet werden, weil sie nicht in direktem Zusammenhang mit den zu erwartenden Leistungen stehen. Weil die Beiträge somit nicht zu einem Reinvermögenszugang führen, sollten sie von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein. Empfangene Transferzahlungen stellen hingegen Einkommen dar, weshalb sie besteuert werden sollten.

³⁹ Eine ähnliche Ansicht vertritt auch E. Sunley: Die Frage der Vorsorgebesteuerung entscheide sich dadurch, ob man das Recht auf Rentenbezug bei dessen Entstehung besteuern will oder ob man die bezogene Leistung selbst besteuern will. Er kommt zum Schluss: „For most insurance programs I conclude that it is the value of the right to receive benefits that should be taxed. For tax-transfer programs it is the benefits themselves that should be taxed“ (in: Pechman 1977, S. 76).

Unter einer sparbereinigten Einkommensteuer ist die Unterscheidung zwischen Pension oder Versicherung einerseits und Transfer andererseits irrelevant. In beiden Fällen sollten erst die empfangenen Leistungen steuerbar sein. Die Beiträge und die anfallenden Kapitalerträge bzw. –gewinne sollten dagegen von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein.

4.1.1.1 Die AHV

Die AHV bildet die erste Säule des Vorsorgesystems und soll den Existenzbedarf decken. Sie basiert auf dem Umlageverfahren, d.h. die eingenommenen Beiträge werden innerhalb des selben Zeitraumes für die Bezahlung der Leistungen verwendet. Beitragszahler und Leistungsempfänger sind demzufolge nicht identisch. Indem die Beiträge auf dem effektiven Einkommen ohne Obergrenze entrichtet werden, die Renten jedoch sowohl nach unten (Mindestrente) wie nach oben (Maximalrente) begrenzt sind, enthält die AHV ein starkes umverteilendes Element (EDI 2005, S. 51).

Mit Blick auf die Ausführungen unter 4.1.1. stellt sich nun die Frage, ob die AHV als Pension oder als Transferprogramm betrachtet werden soll. Wegen des starken redistributiven Elementes und dem damit verbundenen geringen Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen wird die AHV in dieser Arbeit als ein Transferprogramm betrachtet⁴⁰. Wie oben erläutert wurde, sollte eine Einkommensteuer in diesem Fall die Leistungen besteuern und die Beiträge nicht erfassen⁴¹. Da die Unterscheidung zwischen Pension/Versicherung und Transferprogramm unter einer Sparbereinigung irrelevant ist, fordert die Sparbereinigung im Fall der AHV die gleiche steuerliche Behandlung wie die synthetische Einkommensteuer.

Nachdem nun die beiden Steuernormen im Bereich der ersten Säule definiert sind, wird diese zur Identifikation von Steuervergünstigungen mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen verglichen. Diese lauten folgendermassen:

Beiträge an die 1. Säule

1a *Zu den geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten selbständig Erwerbender gehören laut Art. 27 Abs. 2 Bst. c DBG: die Zuwendungen an Vorsorgeeinrichtungen zugunsten des eigenen Personals, sofern jede zweckwidrige Verwendung ausgeschlossen ist. Für juristische Personen gehören diese Zuwendungen gemäss Art. 59 Abs. 1 Bst. b zum geschäftsmässig begründeten Aufwand und sind somit ebenfalls nicht steuerbar.*

Klassierung unter einkommensorientierter Gewinnsteuer: Es spielt keine Rolle, ob die Beiträge vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer entrichtet werden⁴². Die Bezahlung des Arbeitgeberbeitrages stellt für den Arbeitgeber zweifelsohne *geschäftsmässig* begründete Kosten dar, weil dieser zum Lohn gezahlt werden muss. Somit ist der Abzug referenzsystemkonform. Die geltende Abzugsfähigkeit stellt somit keine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter zinsbereinigter Gewinnsteuer: *Unter einer Zinsbereinigung ist die Abzugsfähigkeit der Arbeitgeberbeiträge an die 1. Säule systemkonform und stellt keine Steuervergünstigung dar.*

⁴⁰ Die 1. Säule enthält neben der Umverteilung über die einkommensabhängigen Beiträge und die Begrenzung der Leistungen noch weitere redistributive Elemente (EDI 2005, S. 51). Die teilweise Finanzierung der AHV durch Steuern verstärkt deren Umverteilungscharakter weiter.

⁴¹ Kapitalerträge bzw. –gewinne fallen unter dem Umlageverfahren selbstverständlich nicht an, weil die Beitragszahlungen in der gleichen Periode für die Bezahlung der Leistungen verwendet werden.

⁴² Bei der 1. Säule entspricht der Arbeitgeberbeitrag jenem des Arbeitnehmers, bei der 2. Säule kann er darüber hinausgehen.

1b Gemäss DBG Art. 33 Abs. 1 Bst. d sind die gemäss Gesetz, Statut oder Reglement geleisteten Einlagen, Prämien und Beiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge abzugsfähig.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Wie oben dargelegt sollten die Beiträge an die 1. Säule abziehbar sein, da die AHV als Transferprogramm verstanden wird. Die Abzugsfähigkeit der AHV-Beiträge stellt deshalb keine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer Sparbereinigung ist die Abzugsfähigkeit der Beiträge an die 1. Säule systemkonform und stellt keine Steuervergünstigung dar.

Einkünfte aus der 1. Säule

2 Gemäss Art. 22 Abs. 1 DBG sind alle Einkünfte aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung steuerbar.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Wegen dem starken umverteilenden Element der AHV werden die Leistungen als Transfereinkommen betrachtet. Ihre Steuerbarkeit ist somit systemkonform.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer Sparbereinigung ist die Steuerbarkeit der Leistungen aus der 1. Säule auf jeden Fall systemkonform.

4.1.1.2 Die berufliche Vorsorge

Pensionen beinhalten drei Vorgänge, bei denen die Steuererhebung ansetzen könnte: Einzahlung der Beiträge, anfallende Kapitalgewinne und -erträge auf den Beiträgen sowie bezogene Leistungen. Unter einer Einkommensteuer sollten wie erwähnt die ersten beiden Transaktionen besteuert und die Leistungen steuerfrei bezogen werden. Eine sparbereinigte Einkommensteuer würde hingegen die ersten beiden Transaktionen steuerfrei belassen und nur die Leistungen besteuern (De Serres 2004, S. 6). Bei gleichen Steuersätzen besteht der Unterschied zwischen diesen zwei Steuerregimes einzig in der zeitlichen Erhebung der Steuer. Dadurch tritt unter einer Sparbereinigung ein Steueraufschubeffekt auf: Weil die zukünftige Steuerzahlung abdiskontiert wird, reduziert sich der Gegenwartswert der Steuerzahlung, was einer Steuervergünstigung gleich kommt (DoF 2004b, S. 19).

Die berufliche Vorsorge setzt sich zusammen aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge (Säule 2a) und der freiwilligen Zusatzvorsorge (Säule 2b). Gemäss BVG Art. 1 Abs. 2 besteht das Ziel der 2. Säule in der Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise.

Obligatorisch versichert sind alle Arbeitnehmer mit vollendetem 17. Altersjahr und einem Lohn von 20'520 Franken (BVG Art. 7 Abs. 1). Der Lohn zwischen 23'940 und 82'280 Franken gilt als koordinierter Lohn, aufgrund dessen die obligatorischen Beiträge und die entsprechenden Leistungen berechnet werden. (Beträgt der koordinierte Lohn weniger als 3'420 Franken im Jahr, so muss er auf diesen aufgerundet werden.) Zusätzlich können in der freiwilligen beruflichen Vorsorge vor- und überobligatorische Leistungen versichert werden. Der maximal versicherbare Lohn beträgt dabei 820'800 Franken. Vorsorgeeinrichtungen, welche auch vor- oder überobligatorische Leistungen abdecken, müssen sich zudem an gewisse Grundsätze halten (EKStl 1998, S. 80). Die Leistungen aus der 2. Säule werden üblicherweise in der Form von Renten ausbezahlt. Es ist allerdings auch möglich, vor Erreichen der Altergrenze eine Kapitaleistung zu beziehen. Dies dann, wenn die versicherte

Person auswandert, Wohneigentum erwirbt oder eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnimmt (EKStl 1998, S. 87). Zudem kann das Reglement der Pensionskasse einen Kapitalbezug vorsehen, wobei dieser mindestens drei Jahre vor dem Pensionierungsalter beantragt werden muss.

Der wesentliche Unterschied zur 1. Säule besteht darin, dass die berufliche Vorsorge nicht auf dem Umlage-, sondern auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruht. Bei diesem fliessen die bezahlten Beiträge auf ein individuelles Konto, welches von einer Vorsorgeeinrichtung verwaltet wird. Das angesparte Kapital und die darauf anfallenden Zinserträge stellen später die Basis für die eigene Rente dar (EDI 2005, S. 7f). Umverteilung spielt also in der beruflichen Vorsorge keine zentrale Rolle⁴³ und der Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen ist in der zweiten Säule wesentlich direkter als bei der AHV. Letztgesagtes ist für die Beurteilung der steuerlichen Behandlung der beruflichen Vorsorge zentral. Wie oben dargelegt, hängt die Beurteilung davon ab, ob das Vorsorgesystem als Transferprogramm oder als Pension aufgefasst wird. Weil bei der 2. Säule die Versicherten für sich selber sparen und die Leistung wesentlich von der Höhe der einbezahlten Beiträge abhängt, handelt es sich hierbei unumstritten um eine Pension. Eine umfassende Einkommensteuer sollte darum die Beiträge und anfallenden Zinsen besteuern, die Leistungen jedoch von der Bemessungsgrundlage abziehen. Unter einer Sparvereinbarung ergibt sich eine vollkommen andere Behandlung. Die Beiträge und anfallenden Zinsen sollten steuerfrei sein. Demgegenüber sollten die Leistungen als Ersparnisauflösung voll steuerbar sein.

Beiträge an die 2. Säule

3 *Zu den geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten selbständig Erwerbender gehören laut Art. 27 Abs. 2 Bst. c DBG: die Zuwendungen an Vorsorgeeinrichtungen zugunsten des eigenen Personals, sofern jede zweckwidrige Verwendung ausgeschlossen ist. Für juristische Personen gehören diese Zuwendungen gemäss Art. 59 Abs. 1 Bst. b zum geschäftsmässig begründeten Aufwand und sind somit ebenfalls nicht steuerbar.*

Klassierung unter einkommensorientierter Gewinnsteuer: Die Arbeitgeberbeiträge an die berufliche Vorsorge können als Bestandteil des Lohnes betrachtet werden⁴⁴. Die Bezahlung des Arbeitgeberbeitrages stellt für den Arbeitgeber daher geschäftsmässig begründete Kosten dar. Somit ist der Abzug referenzsystemkonform⁴⁵. Die geltende Abzugsfähigkeit stellt somit keine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter zinsbereinigter Gewinnsteuer: Auch unter einer Sparvereinbarung zählen die Arbeitgeberbeiträge an die berufliche Vorsorge zu dessen Lohnkosten. Deren Abzugsfähigkeit ist systemkonform und stellt keine Steuervergünstigung dar.

4 *Gemäss DBG Art. 33 Abs. 1 Bst. d sind die gemäss Gesetz, Statut oder Reglement geleisteten Einlagen, Prämien und Beiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge abzugsfähig.*

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Weil die berufliche Vorsorge eine Pension ist, stellen die Beiträge eine Ersparnisbildung dar. Unter einer synthetischen Einkommensteuer besteht deshalb kein Grund für eine Abzugsfähigkeit dieser Beiträge.

⁴³ Dennoch treten auch bei der 2. Säule Umverteilungswirkungen auf, wie (EDI 2005, S. 51) festhält.

⁴⁴ Die Arbeitgeberbeiträge können dem Lohn der Arbeitnehmer zugerechnet werden, weil sie langfristig betrachtet die ausbezahlten Löhne entsprechend reduzieren. Laut Kirchgässner ist der Sinn der geteilten Beitragspflicht von Arbeitnehmer und Arbeitgeber politischer Natur. (Kirchgässner 1999, S. 87).

⁴⁵ Allerdings müssten die Beiträge des Arbeitgebers an die 2. Säule zum Einkommen des Arbeitnehmers gezählt werden und von diesem versteuert werden.

Zudem müssten vom Arbeitnehmer auch die Arbeitgeberbeiträge versteuert werden. Es handelt sich bei dieser Regelung daher um eine Steuervergünstigung.

Klassierung unter Sparvereinigung: Unter einer Sparvereinigung sollten die Beiträge an die berufliche Vorsorge als Ersparnisbildung abziehbar sein. Die geltende Abzugsfähigkeit stellt damit keine Steuervergünstigung dar.

5 Art. 24 Bst. c DBG besagt, dass die Kapitalzahlungen, die bei Stellenwechsel vom Arbeitgeber oder von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge ausgerichtet werden steuerfrei sind, wenn sie der Empfänger innert Jahresfrist zum Einkauf in eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge oder zum Erwerb einer Freizügigkeitspolice verwendet.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Wenn Kapital von einer Vorsorgeeinrichtung für den Einkauf in eine andere Vorsorgeeinrichtung verwendet wird, handelt es sich um eine Vermögensumschichtung, die steuerlich nicht relevant ist und deshalb keine Steuervergünstigung darstellt. Kapitalzahlungen vom Arbeitgeber können aus verschiedenen Gründen erfolgen (ESTV 2002, S. 1), stellen aber in jedem Fall einen Reinvermögenszugang dar⁴⁶. Darum stellt die Steuerfreiheit der Kapitalzahlungen vom Arbeitgeber eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparvereinigung: Da unter einer Sparvereinigung nur die zu konsumtiven Zwecken verwendeten Leistungen steuerbar sind, stellt die Steuerfreiheit in beiden Fällen keine Steuervergünstigung dar.

Erträge auf dem Kapital der 2. Säule

6 Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG hält fest: Zinsen aus Guthaben, einschliesslich ausbezahlter Erträge aus rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen mit Einmalprämie im Erlebensfall oder bei Rückkauf, sind steuerfrei, wenn sie der Vorsorge dienen.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Die Zinserträge stellen einen Reinvermögenszugang dar. Unter einer synthetischen Einkommensteuer sollten sie darum dem Individuum zugerechnet werden und bei diesem steuerbar sein. Die Steuerfreiheit der Zinserträge in der beruflichen Vorsorge stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparvereinigung: Unter einer Sparvereinigung sollten die anfallenden Zinserträge steuerfrei sein. Die geltende Steuerfreiheit stellt damit keine Steuervergünstigung dar.

Leistungen aus der 2. Säule

7 Gemäss Art. 22 Abs. 1 DBG sind alle Einkünfte aus Einrichtungen der beruflichen Vorsorge steuerbar⁴⁷.

⁴⁶ Selbst wenn die Zahlung als „Schmerzensgeld“ für die Entlassung betrachtet wird, stellt sie einen Reinvermögenszugang dar. Durch die Kündigung entsteht nämlich kein eigentlicher Verlust; vielmehr erlischt das Recht auf zukünftigen Lohnerhalt. Die Zahlung kompensiert also keinen Reinvermögensverlust, sondern das Ausbleiben eines Reinvermögenszuganges. Deshalb stellt auch die Zahlung selbst einen Reinvermögenszugang dar.

⁴⁷ Art. 22 Abs. 2 DBG präzisiert: Als Einkünfte aus der beruflichen Vorsorge gelten insbesondere Leistungen aus Vorsorgekassen, aus Spar- und Gruppenversicherungen sowie aus Freizügigkeitspolicen.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Die Leistungen aus der beruflichen Vorsorge stellen entweder eine Umschichtung oder eine Ersparnisauflösung dar. Unter einer Einkommensteuer ist weder eine Umschichtung noch Entsparen ein steuerlich relevanter Vorgang. Darum sollte keine Steuer anfallen. Die Besteuerung der Leistungen aus der beruflichen Vorsorge stellt deshalb eine negative Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer Sparbereinigung fliesst Einkommen erst beim Entsparen in die Bemessungsgrundlage ein.⁴⁸ Deshalb entspricht die Besteuerung der Leistungen in diesem Fall dem Referenzsystem und stellt keine Steuervergünstigung dar.

8 Art. 38 DBG hält fest, dass Kapitalleistungen aus der beruflichen Vorsorge gesondert und zu einem Fünftel des ordentlichen Satzes besteuert werden.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Da unter einer Einkommensteuer keine Leistungen aus der 2. Säule steuerbar sein sollten, stellt auch die tiefere Besteuerung der Kapitalleistungen eine negative Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Der reduzierte Steuersatz auf Kapitalleistungen lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen. Da sich die Leistungsfähigkeit durch den Bezug einer Kapitalleistung in gleichem Mass steigert wie durch ein Entsparen in anderer Form, lässt sich diese Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen⁴⁹. Der reduzierte Steuersatz auf Kapitalleistungen stellt somit unter einer Sparbereinigung eine Steuervergünstigung dar, obwohl im Hinblick auf die progressiven Tarife eine gewisse Reduktion gerechtfertigt ist.

9 Art. 204 Abs. 1 DBG: Renten aus beruflicher Vorsorge, die vor dem 1. Januar 2002 zu laufen beginnen und auf einem Vorsorgeverhältnis beruhen, das am 31. Dezember 1985 bereits bestanden hat, sind steuerbar zu 60%, wenn ausschliesslich aus eigenen Mitteln finanziert bzw. zu 80%, wenn mindestens 20% aus eigenen Mitteln finanziert und zu 100% in den übrigen Fällen.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Mit dieser Übergangsregelung soll für Personen, die unter dem alten Gesetz Beiträge einbezahlen, die entsprechende Behandlung der Leistungen beibehalten werden. Weil die Evaluation einer angemessenen Übergangsregelung nicht Ziel dieser Arbeit ist, erfolgt auch hier eine konsequente Beurteilung im Vergleich mit den genannten Referenzsystemen. Unter der einkommensorientierten Referenznorm stellt die teilweise Besteuerung der Leistungen darum eine negative Steuervergünstigung dar. Soweit die Beiträge nicht abziehbar waren, ist eine gewisse Milderung angebracht; das Ausmass ist jedoch schwer zu beurteilen.

Klassierung unter einer Sparbereinigung: Die Leistungen aus der beruflichen Vorsorge sollten als Entsparen voll steuerbar sein. Die teilweise Besteuerung stellt darum eine Steuervergünstigung dar.

⁴⁸ Eine Umschichtung würde zu einer Steuerbefreiung führen. Wir gehen hier aber davon aus, dass die Leistungen aus der 2. Säule in erster Linie Konsum darstellen. Eine separate Entscheidung, einen Teil davon wiederum zu sparen müsste dementsprechend separat beurteilt werden.

⁴⁹ Der Grund für die verminderte Besteuerung von Kapitalleistungen liegt in der Durchbrechung der starken Progression, die bei Kapitalleistungen zum Tragen kommt. Ohne verminderte Besteuerung würden Kapitalleistungen stärker besteuert als die Auszahlung des gleichen Vermögens in der Form von Renten (EKStI 1998, S. 90). Bei einer strikten Befolgung einer Sparbereinigung sind diese Überlegungen irrelevant.

4.1.1.3 Individuelle gebundene Vorsorge und freie Vorsorge

Gemäss Art. 11 Abs. 4 BV fördert der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik. Die individuelle gebundene Vorsorge bildet die Säule 3a: In dieser sind Beiträge für über die 2. Säule hinausgehende, ausschliesslich und unwiderruflich der beruflichen Vorsorge dienende, anerkannte Vorsorgeformen⁵⁰ von der Bemessungsgrundlage abziehbar. Dementsprechend sind die daraus bezogenen Leistungen steuerbar. Die Unterschiede zwischen der Säule 3a und der 2. Säule sind gering und liegen in erster Linie in unterschiedlichen Grenzbeträgen (EKStI 1998, S. 92). In Anbetracht dieser kleinen Unterschiede zur 2. Säule verlangen die beiden Referenzsysteme die gleiche Behandlung der Säule 3a wie für die berufliche Vorsorge.

Beiträge in die Säule 3a

10 *DBG Art. 33 Abs. 1 Bst. e hält fest, dass Einlagen, Prämien und Beiträge zum Erwerb von vertraglichen Ansprüchen aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge abziehbar sind. Der Bundesrat legt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die anerkannten Vorsorgeformen und die Höhe der abzugsfähigen Beiträge fest.*

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Da die gebundene Selbstvorsorge wie die berufliche Vorsorge eine Pension darstellt, sollte eine synthetische Einkommensteuer die Beiträge besteuern. Die Abzugsfähigkeit der Beiträge an die Säule 3a stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer Sparbereinigung sind Ersparnisse von der Bemessungsgrundlage ausgenommen. Weil die Zahlungen von Vorsorgebeiträgen als Ersparnisbildung gelten, stellt die Abzugsfähigkeit keine Steuervergünstigung dar.

Erträge auf dem Kapital der Säule 3a

11 *Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG: Zinsen aus Guthaben, einschliesslich ausbezahlter Erträge aus rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen mit Einmalprämie im Erlebensfall oder bei Rückkauf, sind steuerfrei, wenn sie der Vorsorge dienen.*

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Wie unter der Beurteilung der 2. Säule sollte eine synthetische Einkommensteuer auch diese Erträge besteuern. Die Steuerfreiheit der Zinserträge in der beruflichen Vorsorge stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer Sparbereinigung sollten die anfallenden Zinserträge steuerfrei sein. Die geltende Steuerfreiheit stellt damit keine Steuervergünstigung dar.

Einkünfte aus der Säule 3a

12 *Nach Art. 22 Abs. 1 DBG sind alle Einkünfte aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge steuerbar. Auch hier gilt für Kapitalleistungen jedoch Art. 38 DBG: Kapitalleis-*

⁵⁰ Gemäss Art. 1 BVV 3 gelten als anerkannte Vorsorgeformen im Sinne von Art. 82 BVG gebundene Vorsorgeversicherungen bei Versicherungseinrichtungen und gebundene Vorsorgevereinbarungen mit Bankstiftungen.

tungen nach Art. 22 DBG werden gesondert und zu einem Fünftel des ordentlichen Satzes besteuert.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Unter einer synthetischen Einkommensteuer ist die Ersparnisauflösung kein steuerrelevanter Vorgang. Die Besteuerung der Leistungen aus der beruflichen Vorsorge stellt deshalb eine negative Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer Sparbereinigung fliesst Einkommen erst beim Entsparen in die Bemessungsgrundlage ein. Die Besteuerung der Einkünfte entspricht folglich dem Referenzsystem. Für den reduzierten Satz auf Kapitalleistungen gelten die Überlegungen wie bei der 2. Säule unverändert. Der reduzierte Steuersatz auf Kapitalleistungen stellt unter einer Sparbereinigung eine Steuervergünstigung dar (ebenfalls unter Progressionsvorbehalt; eine gewisse Reduktion wäre angebracht).

Als freie Vorsorge bezeichnet man die individuelle Selbstvorsorge im Rahmen der Säule 3b. Sie beinhaltet insbesondere Lebensversicherungen, aber auch alle Ersparnisse, Sparkonti, Obligationen, Geldmarktanlagen, Aktien, Anteile an Anlagefonds, Wohneigentum usw.⁵¹. Die Säule 3b hat somit einerseits eine Sparfunktion, im Bereich der Lebensversicherungen aber auch eine Risikodeckungsfunktion (EKStI 1998, S. 95).

Die Abgrenzung zwischen Sparvorgang und Versicherung ist unter einer synthetischen Einkommensteuer aber irrelevant: In beiden Fällen stellen Beiträge und auf dem Kapital anfallende Erträge und Gewinne einen Reinvermögenszugang dar. Leistungen verändern das Reinvermögen jedoch nicht und sollten darum steuerlich nicht erfasst werden. Unter einer sparbereinigten Einkommensteuer verhält es sich gerade umgekehrt. Dort sollten die Beiträge und anfallende Kapitalerträge als Ersparnisbildung abziehbar sein, die Leistungen als Ersparnisauflösung allerdings besteuert werden.⁵²

Versicherungsabzug

13 Gemäss Art. 33 Abs. 1 Bst. g DBG sind die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Buchstabe f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien bis zu einem bestimmten Höchstbetrag abzugsfähig.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer:

a Dieser Abzug wird bereits durch die obligatorischen Krankenkassenprämien voll ausgeschöpft. Die Krankenversicherung wird jedoch als Konsum betrachtet. Unter einer synthetischen Einkommensteuer stellt deren Abzugsfähigkeit deshalb eine Steuervergünstigung dar.

b,c Der Abzug von Lebensversicherungsprämien und Sparzinsen stellt unter einer synthetischen Einkommensteuer grundsätzlich eine Steuervergünstigung dar. Diese ist aber faktisch irrelevant, da die obligatorischen Krankenkassenprämien den Abzug bereits ausschöpfen.

Klassierung unter Sparbereinigung:

⁵¹ Siehe zum Beispiel: <http://www.axa-winterthur.ch/De/privatpersonen/services/vorsorge-infocenter/3-saeule/gebundene-freie-vorsorge/Seiten/gebundene-freie-vorsorge.aspx> oder: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=140>

⁵² Eine Umschichtung aus einem Sparkonto o.ä. ist keine Ersparnisbildung, wie auch eine Umschichtung auf ein Sparkonto eigentlich keine Ersparnisauflösung darstellt. Im vorliegenden Bericht abstrahieren wir aber von diesen Möglichkeiten und betrachten die Situation isoliert (partiell).

a Auch unter einer Sparvereinbarung gelten die obligatorische Krankenkassenprämien als Konsum und sollten nicht abzugsfähig sein. Der Abzug von Krankenkassenprämien stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

b Versicherungsbeiträge können grundsätzlich als Konsum oder als Ersparnisbildung betrachtet werden (OMB 2005, S. 353). In dieser Studie werden Lebensversicherungen als Arrangements zur Erleichterung zukünftigen Konsums, also als Ersparnisse, betrachtet. Deshalb sollten alle genannten Beiträge von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein. Wenn man bedenkt, dass durch den Höchstbetrag faktisch nur die Krankenkassenprämien abziehbar sind (EKStl 1998, S. 107), handelt es sich für die anderen Elemente um eine negative Steuervergünstigung, welche allerdings (wegen der Ausschöpfung des Abzugs durch die Krankenkassenprämien) faktisch irrelevant ist.

c Die Zinsen auf Sparkapitalien sollten unter einer Sparvereinbarung erst bei der Ersparnisauflösung steuerbar sein. Der faktisch nicht gewährte Steueraufschub (da der Abzug bereits durch die Krankenkassenprämien ausgeschöpft wird) stellt deshalb eine negative Steuervergünstigung dar.

Erträge und Gewinne auf dem Kapital der Säule 3b

14 Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG hält fest: Zinsen aus Guthaben, einschliesslich ausbezahlter Erträge aus rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen mit Einmalprämie im Erlebensfall oder bei Rückkauf, sind steuerfrei, wenn sie der Vorsorge dienen.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Weil diese Erträge einen Reinvermögenszugang darstellen, sollten sie steuerbar sein. Ihre Steuerfreiheit stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparvereinbarung: Weil unter einer sparvereinbarten Einkommensteuer wie oben erwähnt erst die Leistungen steuerbar sein sollten, ist die Steuerfreiheit der Erträge systemkonform. Sie stellt darum keine Steuervergünstigung dar.

Leistungen aus der Säule 3b

15 Steuerfrei ist der Vermögensanfall aus rückkaufsfähiger privater Kapitalversicherung, ausgenommen aus Freizügigkeitspolicen, wie Art. 24 Bst. b DBG festhält.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Da die ausbezahlten Leistungen eine Ersparnisauflösung darstellen, sollten sie unter einer synthetischen Einkommensteuer nicht steuerbar sein. Ihre weitgehende Steuerfreiheit ist somit systemkonform. Die Besteuerung des Vermögensanfalles aus Freizügigkeitspolicen stellt eine negative Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparvereinbarung: Unter einer Sparvereinbarung ist erst die Ersparnisauflösung steuerlich relevant. Der Vermögensanfall aus rückkaufsfähiger Kapitalversicherung müsste deshalb steuerbar sein. Dessen Steuerfreiheit stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

16 Laut Art. 22 Abs. 3 DBG sind Leibrenten und Einkünfte aus Verpfändung zu 40% steuerbar.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Leibrenten und Verpfändungen⁵³ bestehen aus einem Teil Kapitalrückzahlung und einem Teil Kapitalertrag. Unter einer synthetischen Einkommensteuer müsste die Rente als blosse Ersparnisauflösung unbesteuert bleiben bei gleichzeitiger Besteuerung der Erträge⁵⁴. *Unter einer umfassenden Einkommensteuer liegt daher keine Steuervergünstigung vor.* Im konkreten Einzelfall könnte die 40 %-Besteuerung systemkonform sein, aber auch eine Über- oder Unterbesteuerung darstellen.

Klassierung unter einer Sparvereinbarung: Als Ersparnisauflösung sollte unter einer Sparvereinbarung, wie in der Referenznorm beschrieben, die ganze Rente steuerbar sein. *Die 40%-Besteuerung stellt daher eine Steuervergünstigung dar.*

4.1.2 Berufskosten unselbständig Erwerbender

Die Verordnung über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer (SR 642.118.1) definiert Berufskosten wie folgt: „Als steuerlich abziehbare Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit gelten Aufwendungen, die für die Erzielung des Einkommens erforderlich sind und in einem direkten ursächlichen Zusammenhang dazu stehen.“

Weil die Unterscheidung zwischen Konsumausgaben und Ausgaben zur Einkommenserzielung wie unter 3.3.2 - 3.3.3. erklärt sowohl unter einem konsum- wie auch unter einem einkommensorientierten Steuersystem relevant ist, gelten die hier gemachten Überlegungen für beide Referenzsysteme. Eine Abzugsmöglichkeit wird als Steuervergünstigung klassiert, wenn sie Konsumausgaben betrifft. Das Nettoprinzip wird nur verwirklicht, wenn die durch den Abzug betroffene Auslage unmittelbar zur Gewinnung von steuerbarem Einkommen dient.

Fahrkosten

17 *Gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG sind als notwendige Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte die Auslagen für den öffentlichen Verkehr von der Bemessungsgrundlage abziehbar. Falls die Benützung des öffentlichen Verkehrs nicht zumutbar ist, können die Kosten des privaten Fahrzeuges geltend gemacht werden.*

Gerade die Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsplatz werden in der Literatur sehr unterschiedlich beurteilt. Für eine ausführliche Diskussion sei an dieser Stelle auf Daepf (2010) hingewiesen. Auch die Regelungen in den einzelnen Ländern variieren stark. Währendem neben der Schweiz z.B. auch Deutschland und die skandinavischen Ländern einen Abzug für Fahrkosten kennen, existiert dieser in England und den USA nicht (Richter 2004, S. 3). Im Folgenden werden deshalb verschiedene Standpunkte dargelegt.

Stefan Homburg (Homburg 2005, S. 195ff) betrachtet die Haushalte als mobil und die Entfernung zum Arbeitsplatz ist somit frei wählbar. Die Fahrten stellen privaten Konsum dar, weil sie bewusst in Kauf genommen werden, um die Vorteile eines weit vom Arbeitsplatz

⁵³ Bei einer Verpfändung verpflichtet sich der Pfänder, dem Pfändgeber ein Vermögen oder einzelne Vermögenswerte zu übertragen, und dieser dem Pfänder Unterhalt und Pflege auf Lebenszeit zu gewähren (Art. 521 Abs. 1 OR). Eine Verpfändung stellt somit eine Art immaterielle Leibrente dar, weshalb beide Formen gleich behandelt werden.

⁵⁴ Mit der 40%-Besteuerung soll nur der Kapitalertrag besteuert werden, was der angemessenen Behandlung unter einer umfassenden Einkommensteuer entspricht. Es handelt sich hierbei um eine Approximation, die keine bewusste Förderung darstellt. Im Einzelfall kann eine Unter- oder eine Überbesteuerung vorliegen (EKStI 1998, S. 108).

entfernten Wohnortes in Anspruch zu nehmen. Darum handelt es sich nicht um Gewinnungskosten. Die Abzugsfähigkeit erscheint deshalb nicht gerechtfertigt.

Matthias Wrede (Wrede 2001) nimmt eine andere Position ein und gelangt zum Ergebnis, dass der Abzug nicht gerechtfertigt ist, wenn die Haushalte vollkommen mobil sind aber den Arbeitsort nicht frei wählen können. Letzteres ist dann der Fall, wenn gewisse Regionen Wohngegenden sind und die Arbeitsplätze in Zentren konzentriert sind. Die Beurteilung des Abzuges für die Fahrkosten hängt also zentral davon ab, wie mobil die Haushalte bezüglich ihrer Wohnortswahl sind.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Im Folgenden wird weitgehend dem Ansatz Homburgs gefolgt und das Pendeln als privater Konsum betrachtet, solange die Haushalte mobil sind. Wie Wrede richtigerweise erwähnt, sind die Haushalte jedoch nicht immer vollkommen mobil und Pendeln ist somit zu einem Teil unausweichlich. Solange Pendeln für die Einkommenserzielung nicht zwingend ist, führt eine Förderung des Pendelns nicht der Verwirklichung des Nettoprinzips. Besteht allerdings keine Möglichkeit, dem Pendeln völlig auszuweichen⁵⁵, so stellen die Fahrkosten berufsbedingte Ausgaben dar. Zur Verwirklichung des Nettoprinzips nach SHS sollte deshalb ab dem Punkt, ab dem der Wohnort nicht mehr näher zum Arbeitsplatz verlegt werden kann, eine Pauschale⁵⁶ abzugsfähig sein. Alle Abzüge, welche diese Pauschale übersteigen, würden deshalb als Steuervergünstigungen betrachtet⁵⁷. Mangels allgemein gültiger Kriterien für die Festlegung einer allgemein gültigen Pauschale verzichten wir auf eine solche. Alle Abzüge für Fahrkosten werden als Steuervergünstigung betrachtet.

Auswärtige Verpflegung

18 Art. 26 Abs. 1 Bst. b DBG: Mehrkosten für Verpflegung können abgezogen werden: a. wenn der Steuerpflichtige wegen grosser Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsstätte oder wegen kurzer Essenspause eine Hauptmahlzeit nicht zu Hause einnehmen kann; oder b. bei durchgehender Schicht- oder Nachtarbeit.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Bezüglich der Verwirklichung des Nettoprinzips gilt Folgendes: Die Kosten für die Zubereitung stellen Kosten dar, die durchaus umgangen werden können. Selbst wenn die Mittagspause zu kurz ist, um sich zu Hause zu verpflegen, bestünde die Möglichkeit, sich Essen vorzubereiten und mitzunehmen. Diese Kosten stellen keine berufsbedingten Mehrkosten dar, weil sie auch anfallen würden, wenn man nicht arbeitete. Darum muss auswärtige Verpflegung als privater Konsum betrachtet werden. Um den Reinvermögenszugang zu identifizieren, ist also kein Abzug für auswärtige Verpflegung nötig⁵⁸. Der Abzug für auswärtige Verpflegung verletzt somit das Nettoprinzip zur Identifikation des Reinvermögenszuganges, weshalb er vollumfänglich als Steuervergünstigung betrachtet wird.

Auswärtiger Wochenaufenthalt

19 Die Verordnung über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit hält in Art. 9 fest: Steuerpflichtige, die an den Arbeitstagen am Arbeitsort bleiben und dort

⁵⁵ Ab einem gewissen Punkt ist es nicht mehr allen Arbeitnehmern möglich, den Arbeitsweg weiter zu verkürzen, weil Wohn- und Arbeitsplatz bei knappen Bodenressourcen zwangsläufig getrennt sind.

⁵⁶ Diese Pauschale könnte z.B. dem Preis eines Abonnements des öffentlichen Nahverkehrs entsprechen.

⁵⁷ Da unter dieser Betrachtungsweise die Verlegung des Wohnorts näher zum Arbeitsplatz einen berufsbedingten Aufwand darstellt, müssten bei der vorgeschlagenen Reduzierung des Pendlerabzuges Umzugskosten abziehbar sein.

⁵⁸ Ein Abzug verletzt vielmehr das Prinzip horizontaler Gerechtigkeit, indem er Arbeitnehmer, die sich zu Hause verpflegen, benachteiligt.

übernachten müssen (sog. Wochenaufenthalt), jedoch regelmässig für die Freitage an den steuerlichen Wohnsitz zurückkehren, können die Mehrkosten für den auswärtigen Aufenthalt abziehen.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Hier gilt eine analoge Argumentation wie bei den Fahrkosten. Solange der Erstwohnsitz näher an den Arbeitsort verlegt werden könnte, fallen die Mehrkosten durch Wochenaufenthalt in die gleiche Kategorie wie die Pendlerkosten und stellen Konsum dar. Wie oben gezeigt wurde, dient ein Abzug dieser Kosten nicht der Verwirklichung des Nettoprinzips. Deshalb wird der Abzug der durch auswärtigen Wochenaufenthalt entstandenen Mehrkosten als Steuervergünstigung klassiert.

Weiterbildungs- und Umschulungskosten

20 Art. 26 Abs. 1 Bst. d DBG: Abziehbar sind die mit der gegenwärtigen Berufsausübung unmittelbar zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten. Nicht abzugsfähig sind eigentliche Ausbildungskosten.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Soweit Weiterbildung der Erzielung des Einkommens (bzw. dem Erhalt des heutigen Einkommens) dient und keinen Konsum darstellt⁵⁹, verwirklicht ein Abzug das Nettoprinzip zur Identifikation des Reinvermögenszuganges. Weil die Weiterbildung erst in späteren Perioden zu einem höheren Einkommen führt, wäre eine gestaffelte Abschreibung der Weiterbildungskosten bei einer umfassenden Einkommensteuer die korrekte Lösung. Dieses Vorgehen scheitert aber zwangsläufig an Informationsproblemen. Der Abzug für Weiterbildungs- und Umschulungskosten stellt darum eine teilweise Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter SpARBereinigung: Bei einer Konsumsteuer ist die Sofortabschreibung der Weiterbildungskosten (bzw. der Steuerabzug) systemkonform und stellt somit keine Steuervergünstigung dar.

Übrige Berufskosten

21 Art. 26 Abs. 1 Bst. c DBG und die Verordnung über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit halten fest: Als übrige Berufskosten können die für die Berufsausübung erforderlichen Auslagen für Berufswerkzeuge (inkl. EDV-Hard- und -Software), Fachliteratur, privates Arbeitszimmer, Berufskleider, besonderen Schuh- und Kleiderverschleiss, Schwerarbeit usw. als Pauschale nach Artikel 3 abgezogen werden (SR 642.118.1 Art. 7 Abs. 1).

21a: Kosten für Berufskleider, Berufswerkzeuge und Fachliteratur

Klassierung unter beiden Steuernormen: Kosten für Berufskleider, Berufswerkzeuge und Fachliteratur sind abzugsfähig, wenn sie für die Berufsausübung erforderlich sind. In den meisten Fällen stellen diese tatsächlich zur Einkommenserzielung notwendige Kosten dar. In streitbareren Fällen wie zum Beispiel Repräsentationskosten (z.B. Anzüge) ist kein Abzug möglich. Diese Regelung setzt somit das Nettoprinzip um, weshalb diese Abzüge nicht als Steuervergünstigung klassiert werden⁶⁰.

21b: Kosten für ein Arbeitszimmer und einen PC

⁵⁹ Das Gesetz erlaubt nur den Abzug selbst getragener Weiterbildungskosten, die wirklich berufsbedingt sind und schliesst z.B. Allgemeinbildung davon aus, weil diese privaten Konsum darstellt.

⁶⁰ Diese Schlussfolgerung gilt nur für selbst getragene Kosten. Zu den Repräsentationskosten gilt es anzumerken, dass deren berufsbedingter Bestandteil mangels Beobachtbarkeit nicht abziehbar sein kann.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Kosten für ein Arbeitszimmer und einen PC, die für die Berufsausübung zwingend sind, können ebenfalls abgezogen werden. Da hier keine Trennung zwischen berufsbedingten Kosten und privatem Konsum möglich ist, jedoch immer ein Teil der Nutzung privat erfolgt, stellt der Abzug teilweise eine Steuervergünstigung dar. Diese ist mangels Beobachtbarkeit allerdings nicht quantifizierbar. Deshalb stellen diese Abzüge eine teilweise Steuervergünstigung dar.

4.1.3 Berufskosten selbständig Erwerbender

Allgemein hält Art. 27 Abs. 1 DBG fest: Bei selbständiger Erwerbstätigkeit werden die geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten abgezogen.

Gleich wie bei der Beurteilung der Berufskosten unselbständig Erwerbender erfolgt die Beurteilung auch mit Blick auf die Verwirklichung des Nettoprinzips. Nur Ausgaben, die zur Einkommens- bzw. Gewinnerzielung zwingend notwendig sind, sollen deshalb abziehbar sein.

Zu den geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten gehören insbesondere:

Abschreibungen

22 Art. 28 DBG konkretisiert, was unter Abschreibungen zu verstehen ist: Geschäftsmässig begründete Abschreibungen von Aktiven sind zulässig, soweit sie buchmässig oder, wenn eine kaufmännische Buchhaltung fehlt, in besonderen Abschreibungstabellen ausgewiesen sind. In der Regel werden die Abschreibungen nach dem tatsächlichen Wert der einzelnen Vermögensteile berechnet oder nach ihrer voraussichtlichen Gebrauchsdauer angemessen verteilt.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Weil Abschreibungen als betriebsnotwendige Kosten von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, reduzieren sie die Steuerpflicht. Beschleunigte Abschreibungsverfahren reduzieren die Steuerschuld in der Gegenwart relativ stark, erhöhen aber jene in der Zukunft. Aufgrund der Abdiskontierung der zukünftigen Steuerzahlungen resultiert durch diesen Steueraufschubeffekt ein geringerer Gegenwartswert der Steuerschulden bei beschleunigter Abschreibung (Bixi 2004, S. 145). Um zu beurteilen, ob die gewährten Abschreibungsmöglichkeiten angemessen sind, müssen diese mit den wahren Kosten der Wertminderung, der ökonomischen Abschreibung, verglichen werden. Diese zu ermitteln ist allerdings sehr schwierig. In Anbetracht dieser Schwierigkeit verfolgen die Länder der OECD unterschiedliche Ansätze zur Klärung der Frage, ob die gesetzlichen Abschreibungsregeln eine Steuervergünstigung darstellen oder nicht. Einige Länder betrachten alle Abschreibungsregeln als Teil der Norm, andere hingegen alle als Steuervergünstigungen. Wieder andere zählen all jene Abschreibungen als Steuervergünstigungen, die vom „Normalsatz“ abweichen. Eine letzte Gruppe verfolgt einen aufwändigeren Ansatz, indem die ökonomische Abschreibung als Vergleichsmassstab ermittelt wird (OECD 1996, S. 13).

In der Schweiz existiert eine Vielzahl von Normalsätzen, wie aus dem betreffenden Merkblatt der ESTV hervorgeht⁶¹. Inwiefern diese Sätze den tatsächlichen Wertverlust der aufgeführten Anlagevermögen widerspiegeln, liesse sich nur durch einen Vergleich mit den ökonomischen Abschreibungssätzen ermitteln. Grundsätzlich gilt aber: Jede Möglichkeit zur Bildung stiller Reserven stellt im Einkommensteuersystem eine Steuervergünstigung dar.

⁶¹ ESTV: Abschreibungen auf dem Anlagevermögen geschäftlicher Betriebe, Merkblatt A 1995 – Geschäftliche Betriebe, verfügbar auf der ESTV Webseite (www.estv.admin.ch) unter Dokumentation, Publikationen, Merkblätter.

Schätzungen solcher ökonomischen Abschreibungsraten existieren zwar (Fraumeni 1997, S. 11f), sind aber nicht auf einem aktuellen Stand. Weil diese Schätzungen wegen veränderter ökonomischer Rahmenbedingungen überholt sein dürften, lässt sich nicht bestimmen, inwiefern die geltenden Abschreibungssätze von den ökonomischen Abschreibungssätzen abweichen.

Die im Merkblatt der ESTV genannten Sonderabschreibungen auf Investitionen für energiesparende Einrichtungen und Umweltschutzanlagen sind allerdings nicht ökonomisch motiviert und widersprechen der Steuernorm auf jeden Fall. Darum werden die Sonderabschreibungen auf Investitionen für energiesparende Einrichtungen und Umweltschutzanlagen als Steuervergünstigungen aufgeführt.

Klassierung unter zinsbereinigter Gewinnsteuer: Im Konsumsteuersystem macht das Abschreibungstempo keinen Unterschied. Somit hat auch die Möglichkeit zur Bildung stiller Reserven unter einer zinsbereinigten Gewinnsteuer keine Bedeutung. Die Sonderabschreibungen für energiesparende Einrichtungen und Umweltschutzanlagen sind unter einer zinsbereinigten Gewinnsteuer somit nicht als Steuervergünstigung zu werten.

Rückstellungen

23 Art. 29 Abs. 1 und 2 DBG halten bezüglich Rückstellungen fest: Rückstellungen zu Lasten der Erfolgsrechnung sind zulässig für: a. im Geschäftsjahr bestehende Verpflichtungen, deren Höhe noch unbestimmt ist; b. Verlustrisiken, die mit Aktiven des Umlaufvermögens, insbesondere mit Waren und Debitoren, verbunden sind; c. andere unmittelbar drohende Verlustrisiken, die im Geschäftsjahr bestehen; d. künftige Forschungs- und Entwicklungsaufträge an Dritte bis zu 10 Prozent des steuerbaren Geschäftsertrages, insgesamt jedoch höchstens bis zu 1 Million Franken. Bisherige Rückstellungen werden dem steuerbaren Geschäftsertrag zugerechnet, soweit sie nicht mehr begründet sind.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Das dem schweizerischen Steuersystem zugrunde liegende Prinzip der kaufmännischen Vorsicht verlangt, dass erkennbare, aber noch nicht eingetretene Verluste, deren Ursache in der Vergangenheit liegen, in der Bilanz erfasst werden sollen (Vorsichtsprinzip). Erträge hingegen sollen erst bei ihrer Realisation verbucht werden (Realisationsprinzip) (FER 2005, S. 31). Insofern ist es richtig, dass Rückstellungen für betriebsnotwendige Kosten, die im laufenden Jahr entstehen, aber erst später realisiert werden (und somit auch erst dann genau quantifizierbar sind), als geschäftsmässig begründete Kosten gelten und von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können. Künftige F&E-Aufträge stellen jedoch kein Verlustrisiko dar, das in diesem Jahr entsteht, sondern sind zukünftige Aufwendungen und wegen dem fehlenden Vergangenheitsbezug nicht als Rückstellungen zu klassieren (FER 2005, S. 173ff). Das Imparitätsprinzip (die Summe von Vorsichts- und Realisationsprinzip) verursacht stille Reserven und stellt somit eine Steuervergünstigung dar. Rückstellungen für künftige Forschungs- und Entwicklungsaufträge stellen ebenfalls eine Steuervergünstigung dar.

Eingetretene und verbuchte Verluste auf Geschäftsvermögen

24 Art. 27 Abs. 2 Bst. b DBG: Zu den geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten zählen die eingetretenen und verbuchten Verluste aus Geschäftsvermögen.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Da Verluste das Nettovermögen schmälern, entspricht ihre Abzugsfähigkeit dem Nettoprinzip zur Identifikation des Reinvermögenszuganges. Der Abzug stellt daher keine Steuervergünstigung dar.

Zuwendungen an Vorsorgeeinrichtungen für das Personal

In den Ausführungen zur Vorsorge bereits behandelt.

Zinsen auf Geschäftsschulden und auf Beteiligungen

25 Art. 27 Abs. 2 Bst. d DBG: *Zu den geschäftsmässig begründeten Kosten zählen auch Zinsen auf Geschäftsschulden sowie Zinsen, die auf Beteiligungen nach Artikel 18 Absatz 2 entfallen⁶².*

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Die Zinsen auf Geschäftsschulden stellen Gewinnungskosten dar und sollen deshalb von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein. Die Zinsen auf Beteiligungen resultieren aus den bereits versteuerten Gewinnen der anderen Gesellschaft. Sie sollen darum abziehbar sein, um eine Mehrfachbelastung zu vermeiden. Deshalb ist die Abzugsfähigkeit der Zinsen nicht als Steuervergünstigung zu betrachten.

4.1.4 Allgemeine Abzüge

Zusätzlich zu den Abzügen für Gewinnungskosten werden zur Identifikation des steuerbaren Einkommens allgemeine Abzüge vom Bruttoeinkommen zugelassen. Diese sind unter DBG Art. 33 aufgeführt.

Abzug für private Schuldzinsen

26 Von den Einkünften werden gemäss Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG die privaten Schuldzinsen im Umfang der nach den Artikeln 20 und 21 steuerbaren Vermögenserträge und weiterer 50'000 Franken abgezogen⁶³.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Bei den privaten Schuldzinsen stellt sich wiederholt die Frage, ob sie Gewinnungskosten darstellen oder nicht. Auch die Expertenkommission Steuerlücken hält fest, dass gemäss Reinvermögenszugangstheorie nur Gewinnungskosten, nicht aber Lebenshaltungskosten abziehbar sein sollten (EKStI 1998, S. 133ff). D.h. Abzüge sollten nur insoweit möglich sein, „als sie mit der Erzielung steuerbaren Einkommens zusammenhängen“ (ebd., Seite 137). Die Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen, welche laut Kommission den grössten Teil der abzugsfähigen Schuldzinsen ausmacht, ist deshalb systemkonform, weil das dadurch erzielte Einkommen (der Eigenmietwert) besteuert wird. Nun beträgt der steuerbare Eigenmietwert i.a. rund 70% des Marktmietwerts. Zudem kann praktisch nur etwa 80% des aktuellen Marktwertes einer Liegenschaft belehnt werden, 100% wäre wegen Volatilität nicht praktikabel. Deshalb sollten die restlichen (20-)30% auch nicht abziehbar sein. In anderen Bereichen (z.B. private Kapitalgewinne und langlebige Konsumgüter) ist ein Abzug nicht angebracht, weil das damit erzielte Einkommen steuerfrei ist. Der Abzug der Schuldzinsen höchstens in Höhe von 70% des aktuellen Marktwertes des Wohneigentums wird als systemkonform angesehen, die dem

⁶² Unter Beteiligungen nach Artikel 18 Absatz 2 sind zu verstehen: Beteiligungen von mindestens 20 Prozent am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, sofern der Eigentümer sie im Zeitpunkt des Erwerbs zum Geschäftsvermögen erklärt.

⁶³ Zusätzlich heisst es: „Nicht abzugsfähig sind Schuldzinsen für Darlehen, die eine Kapitalgesellschaft einer an ihrem Kapital massgeblich beteiligten oder ihr sonst wie nahe stehenden natürlichen Person zu Bedingungen gewährt, die erheblich von den im Geschäftsverkehr unter Dritten üblichen Bedingungen abweichen.“

restlichen Vermögensertrag entsprechenden Schuldzinsen sowie die darüber hinausgehenden 50'000 Franken stellen aber eine Steuervergünstigung dar.

Dauernde Lasten und bezahlte Leibrenten

27 Von den Einkünften werden laut Art. 33 Abs. 1 Bst. b DBG die dauernden Lasten sowie 40 Prozent der bezahlten Leibrenten abgezogen.

a) Bezahlte Leibrenten

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Beim privaten Rentenschuldner stellt die empfangene Kapitalzahlung Einkommen dar und der ausbezahlte Betrag eine zur Einkommenserzielung notwendige Ausgabe. Die empfangene Kapitalzahlung müsste deshalb steuerbar sein und die bezahlten Leibrenten müssten abzugsfähig sein. Der Rentenleister profitiert somit von einem Steueraufschubeffekt, der eine Steuervergünstigung darstellt.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer sparbereinigten Einkommensteuer ergibt sich das gleiche Verfahren: Der Rentenschuldner müsste die empfangene Kapitalzahlung versteuern und könnte die Rentenzahlungen von der Bemessungsgrundlage abziehen. Der Rentenleister profitiert somit von einem Steueraufschubeffekt, der eine Steuervergünstigung darstellt.

b) Dauernde Lasten

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Unter dauernden Lasten sind v.a. Grunddienstbarkeiten und Nutzniessung zu verstehen. Weil davon ausgegangen werden kann, dass diese den Ertrag des betreffenden Vermögens mindern, dient ihre Abzugsfähigkeit nicht der Identifikation des Reinvermögenszugangs. Die Abzugsfähigkeit der dauernden Lasten stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Die gleichen Überlegungen gelten auch unter einer Sparbereinigung. Deshalb stellt der Abzug eine Steuervergünstigung dar.

Unterhaltsbeiträge

28 Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Ehegatten sowie die Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Gewalt stehenden Kinder sind laut Art. 33 Abs. 1 Bst. c DBG abziehbar.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Die Beiträge haben Transfercharakter und müssen vom Empfänger als Einkommen versteuert werden, weshalb die Abzugsfähigkeit auf Entrichterseite systemkonform ist (vgl. Pechman 1977, S. 54).

Klassierung unter Sparbereinigung: Auch unter einer Sparbereinigung ist die Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge systemkonform.

Prämien und Beiträge für die EO, ALV und die obligatorische UV

29 Von den Einkünften abgezogen werden gemäss Art. 33 Abs. 1 Bst. f DBG auch die Prämien und Beiträge für die Erwerbsersatzordnung, die Arbeitslosenversicherung und die obligatorische Unfallversicherung.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Je ausgeprägter das Transferelement eines Programms ist, desto stärker fallen der Wert des Beitrages und jener des erworbenen Rechts auseinander⁶⁴. Vor allem beim Erwerbsersatz (EO) besteht eine Transferkomponente. Die Arbeitslosenversicherung (ALV) muss eher als eine Versicherung angesehen werden, wobei die Auszahlung von der Höhe der Prämienzahlungen abhängt. Bei der obligatorischen Unfallversicherung (UV) ist die Prämienhöhe in einem gewissen Mass von der Eintretenswahrscheinlichkeit des versicherten Ereignisses abhängig, weshalb auch diese eher Merkmale einer Versicherung aufweist. Bei einer Versicherung müssten die Beiträge steuerbar sein und die Leistungen abziehbar, bei einem Transferprogramm verhält es sich gerade umgekehrt. Soweit die EO als Transfer betrachtet wird, ist die Abzugsfähigkeit der Prämien systemkonform. Solange die ALV und UV als Versicherungen gewertet werden, ist ihre Abziehbarkeit eine Steuervergünstigung.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer Sparbereinigung ist die Unterscheidung zwischen Transferprogramm und Versicherung irrelevant, weil in beiden Fällen die Beiträge steuerfrei und die Leistungen steuerbar sind. Deshalb stellt die Abzugsfähigkeit der Prämien und Beiträge keine Steuervergünstigung dar.

Abzug für Krankheits- und Unfallkosten

30 Art. 33. Abs. 1. Bst. h DBG hält fest, dass Krankheits- und Unfallkosten abziehbar sind, wenn sie selbst getragen werden und 5% des steuerbaren Einkommens übersteigen. (Art. 33. Abs. 1. Bst. h^{bis} DBG umschreibt zudem die volle Abzugsfähigkeit behinderungsbedingter Kosten, sofern selbst getragen).

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Die Klassierung gesundheitlich bedingter Ausgaben als Konsum oder Gewinnungskosten ist schwierig vorzunehmen, weil Gesundheitsausgaben meist auch ein freiwilliges Element aufweisen (OMB 2005, S. 350). Eine Unterscheidung kann auch an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Inwieweit es sich bei diesem Abzug um eine Steuervergünstigung oder allenfalls sogar um eine Überbesteuerung handelt, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Deshalb erfolgt die Einteilung in einer Zwischenkategorie.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer sparbereinigten Einkommensteuer stellen sich die gleichen Abgrenzungsprobleme. Auch unter einer Sparbereinigung erfolgt darum die Klassierung in einer Zwischenkategorie.

⁶⁴ Der Wert eines erworbenen Rechts ist der Erwartungswert aus Höhe der erwarteten Leistung und Eintreffenswahrscheinlichkeit des versicherten Ereignisses. Währenddem z.B. bei der ALV die Leistung direkt mit den Beiträgen zusammenhängt, wird der Erwartungswert der Leistung durch die individuell oder zumindest branchenspezifisch unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten, arbeitslos zu werden, stark beeinflusst. Der Zusammenhang zwischen Beitrag und Erwartungswert der Leistung ist deshalb nicht direkt; es liegt also ein Umverteilungselement vor.

Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke

31 Laut Art. 33. Abs. 1. Bst. 1 DBG sind die freiwilligen Geldleistungen an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf öffentliche oder auf ausschliesslich gemeinnützige Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind, bis zu einer Höchstgrenze von 10% des steuerbaren Einkommens abzugsfähig.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Das Spenden stellt eine bewusste Entscheidung dar und hat deshalb Konsumcharakter (Pechman 1977, S. 48). Aus diesem Grund sollten Spenden nicht von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein. Der Abzug stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Weil Spenden Konsumausgaben darstellen, sollten sie auch unter einer sparbereinigten Einkommensteuer steuerbar sein. Der Abzug stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Zweitverdienereinkommen

32 Art. 212. Abs. 2 DBG hält fest: *Leben Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe und erzielen beide ein Erwerbseinkommen, so werden vom niedrigeren Erwerbseinkommen 50 %, jedoch mindestens 7'600 Franken und höchstens 12'500 Franken abgezogen; ein gleicher Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten, jedoch dann von der Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommens.*

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Die schweizerischen Steuergesetze gehen vom Grundsatz aus, dass die Familie bezüglich Einkommen und Vermögen eine wirtschaftliche Einheit bildet. Dies hat zur Folge, dass das Einkommen, welches die Ehefrau erzielt, zum Einkommen des Ehemannes gerechnet wird (IST 2005a, S. 6). Durch die progressiven Steuertarife resultiert daraus für Verheiratete eine höhere Steuerbelastung als für Konkubinatspaare. Dies zieht eine Verletzung des Prinzips horizontaler Gerechtigkeit nach sich. Der Zweitverdienerabzug soll dieses Problem lösen, indem auf die Bemessungsgrundlage des Zweitverdieners ein Abzug gewährt wird⁶⁵. Dies ist eine ad hoc Massnahme, welche im Durchschnitt ziemlich gut funktioniert, nicht aber in jedem Einzelfall (vor allem bei 50-50 Einkommensverteilung). Der Abzug ist somit grundsätzlich steuersystematisch bedingt und stellt keine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Die oben gemachten Ausführungen gelten unverändert. Der Abzug ist steuersystematisch bedingt und stellt keine Steuervergünstigung dar.

4.1.5 Steuerbefreite Einkünfte

Steuerfreiheit für Kapitalgewinne aus Privatvermögen

33 Art. 16 Abs. 3 DBG hält fest, dass Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen steuerfrei sind.

⁶⁵ Über die Angemessenheit der Höhe des Abzugs bestehen unterschiedliche Ansichten. Ebenso bieten sich weitere Lösungsansätze dieses Problems an, so z.B. die Einführung eines Splittingsystems oder der Wechsel zur Individualbesteuerung (Der Bund 22.10.2005, S. 36). Im Rahmen dieser Arbeit soll darauf allerdings nicht näher eingegangen werden.

Klassierung unter synthetischer Einkommensteuer: Während im Geschäftsvermögen sämtliche Zuflüsse steuerbar sind, wird im Privatvermögen zwischen steuerbaren Kapitalerträgen und steuerfreien Kapitalgewinnen unterschieden⁶⁶. Gemäss dem SHS-Kriterium stellen Kapitalgewinne klar eine Erhöhung des Reinvermögens dar und sollten deshalb steuerbar sein. Weil der Reinvermögenszugang bereits zum Zeitpunkt der Entstehung des Kapitalgewinnes erfolgt und nicht erst bei der Realisation, sollte eine umfassende Einkommensteuer in jeder Steuerperiode die Kapitalgewinne auch auf unveräusserten Vermögenswerten besteuern (Rosen 2002, S. 343)⁶⁷. Obwohl die Expertenkommission Steuerlücken in der praktischen Durchführung eines derartigen Steuersystems erhebliche Probleme sieht (EKStI 1998, S. 53), wird im Rahmen dieser Arbeit davon ausgegangen, dass auch unrealisierte Kapitalgewinne steuerbar sein sollen. Analog sollten aber Kapitalverluste auch von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein. Die Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen stellt darum eine Steuervergünstigung dar.

Klassierung unter Sparbereinigung: Unter einer sparbereinigten Einkommensteuer ist Nettoersparnis abzugsfähig⁶⁸. Erst beim Entsparen, also der Realisation des Kapitalgewinnes, fällt die Steuer an auf den ganzen Betrag (Ersparnis plus Gewinn). Die geltende Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen aus privatem Vermögen stellt somit eine Steuervergünstigung dar, aber nur wenn gleichzeitig der Kauf von Finanzanlagen aus laufendem Einkommen abziehbar ist.

Erbschaften und Schenkungen

34 Laut Art. 24 Bst. a DBG ist der Vermögensanfall infolge Erbschaft, Vermächtnis, Schenkung oder güterrechtlicher Auseinandersetzung steuerfrei.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Schon in den Kapiteln 3.3.3. und 3.4.3 wurde erwähnt, dass die Behandlung von Erbschaften und Schenkungen umstritten ist. Auf die Argumente für und wider eine Besteuerung wird an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen, weil die Kompetenz zur Erhebung einer separaten Erbschafts- und Schenkungssteuer bei den Kantonen liegt. Unter einer synthetischen Einkommensteuer stellen Erbschaften und Schenkungen steuerbares Einkommen dar; unter einer Konsumsteuer wird der Erhalt einer Erbschaft oder Schenkung als Konsum angesehen und ist somit ebenfalls steuerbar.⁶⁹ Ein unterschiedlicher Steuersatz könnte dabei zwar verteidigt werden. Die Steuerfreiheit von Erbschaften und Schenkungen auf Bundesebene stellt deshalb unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar.

Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln

35 Gemäss Art. 24 Bst. d DBG sind die Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln steuerfrei.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Transfereinkommen stellen einen Reinvermögenszugang dar (wobei Transferzahlungen als Reinvermögenminderung gelten). Die Steuerfreiheit stellt unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar.

⁶⁶ Diese Unterscheidung ist rein juristischer Natur und lässt sich aus ökonomischer Sicht nicht begründen. Im Weiteren wird unter Kapitalgewinn der Saldo aus der Veräusserung von Kapitalvermögen und den notwendigen Gestehungskosten verstanden. Als Erträge gelten u.a. Zinsen auf Forderungen, Obligationen etc. sowie Dividenden. Als Daumenregel gilt, dass Erträge vom Empfänger des Kapitals stammen, während Gewinne durch Dritte zufließen (EKStI 1998, S. 23).

⁶⁷ Die (nicht auf Bundesebene erhobene) Vermögensteuer überwindet die Realisationsprobleme teilweise.

⁶⁸ Dies gilt allerdings nur für Vermögenswerte, die klar Anlagecharakter haben. Bei Kunstgegenständen z.B. überwiegt der Konsumcharakter, weshalb diese nicht abzugsfähig sind.

⁶⁹ Es sei denn, die Erbschaft würde den Ersparnissen zugefügt, aber das wäre ein separater Vorgang.

Sold für Militär- und Schutzdienst sowie Taschengeld für Zivildienst

36 Steuerfrei sind gemäss Art. 24 Bst. f DBG der Sold für Militär- und Schutzdienst sowie das Taschengeld für Zivildienst.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Die Steuerfreiheit des erwähnten Soldes und Taschengeldes entspricht keiner der beiden Steuernormen. Weil Sold und Taschengeld einen Reinvermögenszugang darstellen, stellt ihre steuerliche Freiheit unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar.

Genugtuungssummen

37 Art. 24 Bst. g DBG: Der Empfang von Genugtuungssummen ist steuerfrei.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Diese Betrachtung fusst darauf, dass Genugtuungssummen lediglich einen immateriellen Verlust kompensieren und sich das Reinvermögen somit nicht ändert. Deshalb wird diese Regelung unter beiden Referenzsystemen nicht als Steuervergünstigung klassiert.

Ergänzungsleistungen

38 Laut Art. 24. Bst. h DBG sind die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV steuerfrei.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Ergänzungsleistungen sind Transferzahlungen und sollten deshalb gemäss beiden Referenzsystemen steuerbar sein. Deshalb liegt hier unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung vor.

Gewinne aus Glücksspielen in Spielbanken

39 Art. 24 Bst. i DBG hält fest, dass die bei Glücksspielen in Spielbanken im Sinne des Spielbankengesetzes erzielten Gewinne steuerfrei sind.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Spielbanken werden gesondert durch die Spielbankenabgabe besteuert. Die Steuerfreiheit der Gewinne in der direkten Bundesteuer lässt sich daher steuersystematisch rechtfertigen. Darum liegt hier unter beiden Referenzsystemen keine Steuervergünstigung vor.

Dividendenbesteuerung

40 Art. 20 Abs. 1 Bst. c und Abs. 1bis DBG: Steuerbar sind Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Beteiligungen aller Art. Diese sind im Umfang von 60 % steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Dividenden, welche bereits auf Unternehmensebene besteuert wurden, sind bereits mit einer Steuer belastet. Wird beim Beteiligungsinhaber die Einkommensteuer auf diesen Zahlungen erhoben, resultiert eine wirtschaftliche Doppelbelastung. Diese wirtschaftliche Doppelbelastung stellt eine negative Steuervergünstigung dar.

Die 60 %-Teilbesteuerung sucht diese Doppelbelastung zu eliminieren. Für die direkte Bundessteuer resultiert mit der 60 %-Teilbesteuerung je nach persönlichem Grenzsteuersatz jedoch entweder eine neutrale Steuerbehandlung oder auch eine negative oder positive Steuervergünstigung (bei hohem Einkommen eher eine positive). Das Qualifikationskriterium bedeutet aber, dass alle anderen Beteiligungsinhaber weiterhin überbesteuert werden.

4.1.6 Sozialabzüge

Kinderabzug

41 Art. 35 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 7 Bst. a VKP: Vom Einkommen werden 6'100 Franken abgezogen für jedes minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt der Steuerpflichtige sorgt.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Beim Kinderabzug geht es um die Frage, ob Kinder zu haben ein Konsumentscheid ist oder eine Investition. Falls Kinder Konsumcharakter haben, sollte kein Abzug zugelassen werden. Hier wird davon ausgegangen, dass aus individueller Sicht nicht von einer Investition die Rede ist, sondern der Konsumcharakter überwiegt.⁷⁰ In diesem Fall stellen alle durch die Kinder verursachten Kosten Konsumausgaben dar, welche nicht abziehbar sein sollten⁷¹. Unter beiden Referenzsystemen wird darum der Kinderabzug als eine Steuervergünstigung betrachtet.

Kinderfremdbetreuungskosten

42 Art. 212 Abs. 2bis DBG: Von den Einkünften werden abgezogen die nachgewiesenen Kosten, jedoch höchstens 10 000 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Beim Abzug für Fremdbetreuungskosten geht es um die Frage, ob im Gegensatz zum Kinderabzug hier von Gewinnungskosten die Rede ist. Die Frage kann bejaht werden, denn der Abzug dürfte vor allem von Familien beansprucht werden, wo beide Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Somit ist der Abzug berechtigt. Unter beiden Referenzsystemen stellt der Abzug für Fremdbetreuungskosten keine Steuervergünstigung dar.

Abzug für unterstützte Personen

43 Gemäss Art. 35 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 7 Bst. b VKP sind 6'100 Franken abziehbar für jede erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige mindestens in der Höhe des Abzuges beiträgt.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Die Zahlung von Unterstützungsbeiträgen stellt beim Entrichter einen Reinvermögensabgang dar. Gleichzeitig erfolgt eine Besteuerung beim Empfänger. Der Abzug erfolgt darum unter beiden Referenzsystemen steuersystematisch und stellt keine Steuervergünstigung dar.

⁷⁰ Siehe auch Daepf 2010, Vereinfachung der Einkommensteuer, Martin Daepf 2010, S. 150.

⁷¹ Von Gewinnungskosten ist eher bei Fremdbetreuungskosten der Kinder die Rede sein. Ein zusätzlicher Abzug für diese Kosten ist ab 1.1 2011 eingeführt worden. Dies deutet darauf hin, dass der geltende Kinderabzug einen anderen Zweck verfolgt. Deshalb ergibt sich eine andere Klassierung.

4.1.7 Abzüge bei Liegenschaften im Privatvermögen

Unterhaltskosten

44 Art. 32 Abs. 2 DBG: Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt, wieweit Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Werterhaltender Unterhalt kann als Gewinnungskosten angesehen werden, weil das damit erzielte Einkommen steuerbar ist (als Mieteinnahmen oder als Eigenmietwert)⁷². Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, sind jedoch zum Grossteil wertvermehrnde Investitionen (EKStI 1998, S. 146). Sie sollten deshalb nicht als Gewinnungskosten abziehbar sein. Der Abzug der Investitionen für das Energiesparen und den Umweltschutz stellt deshalb unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar. Die Abzugsfähigkeit der anderen genannten Kosten ist jedoch systemkonform.

Pauschalabzug der Unterhaltskosten

45 Art. 32 Abs. 4 DBG hält ferner fest, dass der Steuerpflichtige für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Kosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen kann.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Der Abzug der tatsächlichen Kosten bedingt einen erheblichen administrativen Aufwand. Deshalb kann alternativ eine festgesetzte Pauschale in Abzug gebracht werden. Weil in jeder Steuerperiode zwischen diesen zwei Alternativen gewählt werden kann, werden Unterhaltskosten in einer Periode konzentriert und die tatsächlichen Kosten geltend gemacht, während in den anderen Perioden die Pauschale abgezogen wird (EKStI 1998, S. 148). Steuersystematisch ist jedoch nur der Abzug der tatsächlichen Kosten zu rechtfertigen. Da in der Realität der abgezogene Pauschalbetrag meist nicht tatsächliche Kosten widerspiegelt, handelt es sich unter beiden Referenzsystemen um eine teilweise Unterbesteuerung. Die Klassierung erfolgt darum unter beiden Referenzsystemen in einer Zwischenkategorie.

Denkmalpflegerische Arbeiten

46 Nach Art. 32 Abs. 3 DBG sind zudem abziehbar die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten, die der Steuerpflichtige aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen hat, soweit diese Arbeiten nicht subventioniert sind.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Werterhaltende Arbeiten sind ohnehin abzugsfähig. Diese Sonderregelung betrifft somit wertvermehrnde denkmalpflegerische Arbeiten. Falls sich denkmalpflegerische Arbeiten wertvermehrend auswirken, sollten diese

⁷² Davon abgegrenzt werden müssen allerdings wertvermehrnde Investitionen, die erst bei der Veräusserung der Liegenschaft in der Berechnung der (von den Kantonen erhobenen) Grundstücksgewinnsteuer berücksichtigt werden (EKStI 1998, S. 144).

als Investition und nicht als Gewinnungskosten betrachtet werden. Deshalb sollten sie erst zum Zeitpunkt der Veräußerung abziehbar sein. Der Abzug stellt somit unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar.

Unterbewertung des Eigenmietwertes

47 Art. 21 Abs. 2 DBG: Die Festsetzung des Eigenmietwertes erfolgt unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse und der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft.

Klassierung unter beiden Steuernormen: Der Eigenmietwert muss den Einkünften entsprechen, welche durch die Vermietung des Objekts erzielt werden könnten. Er muss also dem Marktmietwert des Objekts entsprechen. Die geschätzten Eigenmietwerte liegen jedoch bis zu 30 Prozent unter dem Marktmietwert, was als Instrument zur Wohneigentumsförderung gerechtfertigt wird (KES 2000, S. 11). Die Unterbewertung des Eigenmietwertes stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

4.1.8 Juristische Personen

Grundsätzlich sollte die Steuerpflicht ausnahmslos gelten. Es existieren aber Steuerbefreiungen.

Gebietskörperschaften und ihre Anstalten

48 Die Gebietskörperschaften und ihre Anstalten sind laut Art. 56 Bst. c DBG von der Steuerpflicht ausgenommen.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Die Ausnahme lässt sich nicht steuersystematisch begründen. Es handelt sich somit sowohl unter einer umfassenden Einkommensteuer als unter einer zinsbereinigten Gewinnsteuer um eine Steuervergünstigung.

Verkehrsunternehmen

49 Konzessionierte Verkehrsunternehmen, die von verkehrspolitischer Bedeutung sind und im Steuerjahr keinen Reingewinn erzielt oder im Steuerjahr und den zwei vorangegangenen Jahren keine Dividenden oder ähnlichen Gewinnanteile ausgerichtet haben, sind laut Art. 56 Bst. d DBG von der Steuerpflicht befreit.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Wenn ein konzessioniertes Unternehmen Gewinn erzielt, aber keine Gewinnanteile ausschüttet, ist es demzufolge von der Steuer befreit. Dies widerspricht sowohl der von einer umfassenden Einkommensteuer wie auch von einer zinsbereinigten Unternehmensteuer geforderten Behandlung. Unter beiden Referenzsystemen handelt es sich darum um eine Steuervergünstigung.

Gemeinnützige Unternehmen

50 Von der Steuerpflicht befreit sind laut Art. 56 Bst. g DBG auch juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn, der ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet ist.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Auch diese Ausnahme dient einzig der Förderung genannter juristischer Personen, lässt sich steuersystematisch aber nicht rechtfertigen. Es handelt sich deshalb unter beiden Referenzsystemen um eine Steuervergünstigung.

Unternehmen, die Kultuszwecke verfolgen

51 Art. 56 Bst. h DBG: Von der Steuerpflicht befreit sind juristische Personen, die gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen, für den Gewinn, der ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet ist.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Auch in diesem Fall lässt sich die Befreiung nicht steuersystematisch rechtfertigen. Es handelt sich darum unter beiden Referenzsystemen um eine Steuervergünstigung.

Freiwillige Geldleistungen

52 Art. 59 Abs. 1 Bst. c DBG hält fest, dass die freiwilligen Geldleistungen bis zu 10% des Reingewinnes an gemeinnützige Organisationen zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Genau wie bei den Gewinnungskosten natürlicher Personen sollten auch zum geschäftsmässig begründeten Aufwand nur Kosten zählen, die zur Einkommenserzielung zwingend notwendig sind. Freiwillige Geldleistungen an gemeinnützige Organisationen gehören nicht dazu. Es handelt sich hier deshalb unter beiden Referenzsystemen um eine Steuervergünstigung.

Forschungs- und Entwicklungsaufträge

53 Rückstellungen zu Lasten der Erfolgsrechnung sind gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. d DBG zulässig für künftige Forschungs- und Entwicklungsaufträge an Dritte bis zu 10 Prozent des steuerbaren Gewinnes, insgesamt jedoch höchstens bis zu 1 Million Franken.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Bei der Beurteilung der Berufskosten selbständig Erwerbender wurde gezeigt, dass künftige Forschungs- und Entwicklungsaufträge nicht als Rückstellungen gelten sollten. Rückstellungen für künftige Forschungs- und Entwicklungsaufträge stellen deshalb unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar.

Reduzierter Satz für Vereine und Stiftungen

54 Im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, bei denen der Gewinnsteuersatz 8,5 Prozent beträgt, kommt laut Art. 71 DBG für Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen ein Satz von 4,25 Prozent des Reingewinnes zur Anwendung. Zudem werden Gewinne unter 5'000 Franken nicht besteuert.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Falls Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen⁷³ nicht bereits gemäss Art. 56 DBG ganz von ihrer Steuerpflicht befreit sind, weil sie gemeinnützige Zwecke verfolgen, kommt für sie generell ein um die Hälfte reduzierter Steuersatz zur Anwendung. Die Besteuerung des Reinvermögenszuganges sollte jedoch unabhängig von der Rechtsform einer juristischen Person erfolgen. Es existiert daher kein steuersystematischer Grund für eine reduzierte Besteuerung dieser Organisationen. Der reduzierte Steuersatz stellt deshalb unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar.

Pflichtlager

55 Das Merkblatt betreffend die steuerliche Behandlung von Pflichtlagern hält fest, dass für Vorräte in obligatorischen Pflichtlagern eine Unterbewertung bis zu 50% des Basispreises und in freiwilligen Pflichtlagern eine Unterbewertung bis zu 80% der Anschaffungs- und Herstellungskosten zugelassen ist.

Klassierung unter beiden Gewinnsteuernormen: Pflichtlager sind Lager, welche der wirtschaftlichen Landesvorsorge für Bevölkerung und Armee dienen. Bei obligatorischen Pflichtlagern besteht ein Zwang zum Vertragsabschluss, wobei der Lagerhalter eine Entschädigung für seine Lagerhaltungskosten erhält. Bei freiwilligen Pflichtlagern besteht kein Vertragszwang, weshalb auch keine Entschädigung erfolgt. Bei beiden Formen sind aber die erwähnten erhöhten Abschreibungen zulässig. Diese können nicht als Entschädigung für Zwangsausgaben betrachtet werden, sondern scheinen einzig der Förderung von Pflichtlagern zu dienen. Die beschleunigte Abschreibung stellt deshalb unter beiden Referenzsystemen eine Steuervergünstigung dar⁷⁴.

⁷³ Zu den übrigen juristischen Personen gehören namentlich die öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten sowie die Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Art. 59 ZGB (IST 2004a, S. 37). Art. 49 Abs. 2 DBG hält fest, dass Anlagefonds diesen gleichgestellt sind.

⁷⁴ Bei einer Zinsbereinigung wird die Steuerersparnis durch beschleunigte Abschreibungen aber klein sein: weil dadurch der Buchwert des Realkapitals sinkt, sinkt auch der abzugsfähige Schutzzins auf diesem Kapital (Schips 1999, S. 4).

4.2 Mehrwertsteuer

4.2.1 Vorbemerkungen

Seit 1995 ist in der Schweiz die Mehrwertsteuer (MWST) in Kraft. Auch eine Mehrwertsteuer kann grundsätzlich vom Einkommenstyp oder vom Konsumtyp sein⁷⁵. Aus erhebungstechnischen Gründen und Effizienzüberlegungen wird aber die Mehrwertsteuer vom Konsumtyp bevorzugt (Homburg 2005, S. 139). Darum erfolgt hier nicht wie bei der Einkommensteuer eine Unterscheidung zwischen einem einkommens- und einem konsumorientierten Ansatz, sondern die Mehrwertsteuer vom Konsumtyp wird als Referenz herangezogen. Für die Mehrwertsteuer ist die Rechtsform – Kapitalgesellschaft, Kollektivgesellschaft oder Einzelfirma – unbeachtlich.

Diese Referenznorm erfüllt zusätzlich folgende Bedingungen: sie ist eine Netto-Allphasensteuer, orientiert sich am Bestimmungslandprinzip, kennt keine Ausnahmen und wendet einen Einheitssatz an (BR 2005, S. 44).

Netto-Allphasensteuer bedeutet, dass alle Lieferungen an Dritte versteuert werden müssen während die Vorsteuer auf empfangenen Lieferungen abziehbar ist.

Das Bestimmungslandprinzip besagt, dass Güter in jenem Land besteuert werden, wohin ihre Lieferung erfolgt. Auf Exportgütern ist die Mehrwertsteuer aus dem Herkunftsland abziehbar, währenddem die Mehrwertsteuer des Bestimmungslandes anfällt. Das Bestimmungslandprinzip bei Dienstleistungen und elektronischen Waren erweist sich jedoch als problematisch, denn das Ausland erfährt bei Dienstleistungen oft nie, dass die Dienstleistung stattgefunden hat. Somit greift das Bestimmungslandprinzip nicht. Hotelübernachtungen werden übrigens nach dem Ursprungslandsprinzip besteuert, Finanzdienstleistungen (wie z.B. Depotgebühren) hingegen nach dem Bestimmungslandsprinzip.

Die grössten Abweichungen von der Referenznorm stellen in der Schweiz die verschiedenen Steuersätze⁷⁶ und die zahlreichen Ausnahmen dar.

Es muss zwischen Steuerbefreiungen und Steuerausnahmen unterschieden werden. Auf beiden Kategorien muss keine Steuer entrichtet werden. Während aber bei Befreiungen ein Vorsteuerabzug vorgenommen werden kann, ist die Vorsteuer bei Steuerausnahmen nicht abziehbar; daher die Bezeichnung unechte Befreiung (IST 2005a, S. 14). Unecht befreite Leistungen bleiben somit über die weitere Wertschöpfungskette mit der Vorsteuer belastet, weshalb von einer Schattensteuer (taxe occulte) die Rede ist.

Durch Steuerausnahmen weicht die Mehrwertsteuer vom Ideal einer Konsumsteuer ab, weil damit auch Investitionsgüter und Zwischenprodukte belastet werden. Weil sich die Beurteilung der einzelnen Gesetzesartikel an einer idealen Mehrwertsteuer orientiert, werden unechte Befreiungen als Steuervergünstigungen klassiert⁷⁷.

Ebenso stellen echte Befreiungen im Inland immer Steuervergünstigungen dar. Weil die Satzendifferenzierung steuersystematisch nicht zu rechtfertigen ist, werden auch der reduzierte

⁷⁵ Analog zu der Behandlung unter der konsumorientierten Einkommensteuer mit Sofortabschreibungen ist unter der Mehrwertsteuer vom Konsumtyp die Vorsteuer sofort abziehbar. Bei einer Mehrwertsteuer vom Einkommenstyp wäre die Vorsteuer hingegen erst infolge der mehrperiodischen Abschreibungen abziehbar (Homburg 2005, S. 139).

⁷⁶ Ab 1.1.2011 existieren neben dem Normalsatz von 8,0% ein Sondersatz von 3,8% für Beherbergungsleistungen und ein reduzierter Satz von 2,5% für Waren des täglichen Bedarfs.

⁷⁷ Unechte Befreiungen können aber auch negative Steuervergünstigungen darstellen, d.h. zu einer Überbesteuerung führen. Dies dann, wenn die Abnehmer mehrheitlich Unternehmen sind und damit die erwähnte taxe occulte auftritt. Eine Unterscheidung, ob eine Unter- oder Überbesteuerung vorliegt, ist nicht immer möglich. Siehe auch Abschnitt 4.2.3.

Satz und der Sondersatz als Steuervergünstigungen klassiert. Im Weiteren werden weder erhebungstechnische (wie bspw. bei den Finanzdienstleistungen) noch erhebungswirtschaftliche Überlegungen in die Klassierung miteinbezogen. Letztere haben erst einen Einfluss auf die Beurteilung einer Steuervergünstigung, nicht aber auf die Klassierung als solche.

4.2.2 Steuerbefreiungen

Steuerbefreiung von Exporten allgemein

56 Art. 23 Abs. 2 MWSTG hält verschiedene Umsätze fest, die von der Steuer befreit sind (wobei die Vorsteuer abgezogen werden kann, sog. echte Befreiung). Diese sind mit Exporten verbunden.

Gemäss dem Bestimmungslandsprinzip fällt die Steuerschuld in jenem Land an, in das die Lieferung erfolgt. Die Steuerbefreiung von Exporten dient der Verwirklichung des Bestimmungslandsprinzips und ist deshalb grundsätzlich steuersystematisch begründet und stellt somit keine Steuervergünstigung dar.

Teilweise im Inland benutzte Schienen- und Luftfahrzeuge

57 Gemäss Art. 23 Abs. 2 Ziff. 2 und 7 MWSTG sind aber auch die Vermietung von Schienen- und Luftfahrzeugen sowie deren Unterhalt von der Steuerpflicht befreit, sofern diese vom Empfänger überwiegend im Ausland genutzt werden.

Hierbei handelt es sich nicht um reine Exportgüter, weil ein Teil der Nutzung im Inland erfolgt; der Unterhalt erfolgt sogar vollständig in der Schweiz. Der inländische Teil ist nun aber auch steuerfrei, was gegen das Bestimmungslandprinzip verstösst. Die völlige Steuerbefreiung von teilweise im Inland genutzten Schienen- und Luftfahrzeugen stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Dienstleistungen von Reisebüros

58 Steuerfrei sind laut Art. 23 Abs. 2 Ziff. 10 MWSTG: die in eigenem Namen erbrachte Dienstleistungen von Reisebüros, soweit sie Lieferungen und Dienstleistungen Dritter in Anspruch nehmen, die von diesen im Ausland bewirkt werden. Werden diese Umsätze sowohl im Inland als auch im Ausland getätigt, so ist nur der Teil der Dienstleistung des Reisebüros steuerfrei, der auf die Umsätze im Ausland entfällt.

Die Dienstleistungen des Reisebüros selbst werden von diesem in der Schweiz erbracht und stellen deshalb keinen Export dar. Ihre Steuerbefreiung wird deshalb als Steuervergünstigung klassiert.

Grenzüberschreitender Luft-, Eisenbahn- und Busverkehr

59 Art. 23 Abs. 4 MWSTG: Der Bundesrat kann zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität Beförderungen im grenzüberschreitenden Luft- und Eisenbahnverkehr von der Steuer befreien.

Es gilt hier die gleiche Argumentation wie bei den teilweise im Inland benutzten Schienen- und Luftfahrzeugen: Die Steuerfreiheit des Inlandanteiles ist steuersystematisch nicht gerechtfertigt und stellt eine Steuervergünstigung dar.

Umsätze mit und Einfuhr von Münz- und Feingold

60 Laut Art. 107 Abs. 2 MWSTG in Verbindung mit Art. 44 und 113 MWSTV sind die Umsätze und Einfuhren von Münz- und Feingold von der Steuer befreit.

Umsätze und Einfuhren von Gold (bares Gold, Münzgold) sollten der Mehrwertsteuer unterworfen sein, soweit sie nicht als offizielles Zahlungsmittel (Währung) anerkannt sind. Die Steuerbefreiung stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar⁷⁸.

Steuerbefreite Einfuhren

61 Art. 53 Abs. 1 Bst. b-c MWSTG: Steuerbefreit ist die Einfuhr von Kunstwerken von Künstlern sowie von menschlichen Organen.

Der Künstler, der seine eigenen Kunstwerke über die Grenze bringt, führt keine Lieferung aus. Demzufolge kann es sich auch nicht um eine Steuervergünstigung handeln, wenn darauf keine Einfuhrsteuer erhoben wird. Bei der Einfuhr von menschlichen Organen handelt es sich aber um steuersystematisch nicht gerechtfertigte echte Befreiungen und somit um Steuervergünstigungen.

4.2.3 Steuerausnahmen

Art. 10 MWSTG enthält Ausführungen über die von der Steuer ausgenommenen Unternehmen. Art. 21 MWSTG listet die von der Steuer ausgenommenen Umsätze auf. Es sei nochmals daran erinnert, dass anders als bei den steuerbefreiten Umsätzen bei ausgenommenen Umsätzen kein Vorsteuerabzug geltend gemacht werden kann (unechte Befreiung). Für viele der ausgenommenen Umsätze kann jedoch für eine herkömmliche Besteuerung optiert werden (Art. 22 MWSTG). In den Bereichen, wo die Abnehmer zu einem wesentlichen Teil steuerpflichtige Unternehmen sind, resultiert u.U. eine Überbesteuerung, weil die Vorsteuer im weiteren Verlauf der Wertschöpfungskette als *taxe occulte* anfällt. Vor allem in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Postverkehr lässt sich nicht bestimmen, ob es sich um eine Über- oder Unterbesteuerung handelt.

Unternehmen mit Jahresumsatz von weniger als 100'000 Franken

62 Art. 10 Abs. 2 Bst. a MWSTG hält fest, dass Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 100'000 Franken von der Steuer befreit sind.

Wenn man von erhebungswirtschaftlichen Überlegungen abstrahiert, widerspricht eine Steuerbefreiung kleiner Unternehmen der oben definierten Steuernorm. Die Befreiung stellt darum eine Steuervergünstigung dar.

⁷⁸ Bei einer Aufhebung dieser Steuerbefreiung käme der Goldhandel weitgehend zum Erliegen.

Landwirte, Forstwirte und Gärtner

63 Gemäss Art. 21 Abs. 2 Ziff. 26 MWSTG sind von der Steuerpflicht ausgenommen: Landwirte, Forstwirte und Gärtner für die Lieferungen der im eigenen Betrieb gewonnenen Erzeugnisse der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Gärtnerei; Viehhändler für die Umsätze von Vieh; Milchsammelstellen für die Umsätze von Milch an Milchverarbeiter.

Für diese Ausnahme existieren ebenfalls keine steuersystematischen Gründe. Sie stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar. Die Ausnahme für Landwirte, Forstwirte, Gärtner, Viehhändler und Milchsammelstellen ist grundsätzlich eine Steuervergünstigung, allerdings nur in den Fällen, in denen diese Urproduzenten Lieferungen an Endverbraucher erbringen. Bei Lieferungen an Steuerpflichtige können diese den pauschalierten resp. fiktiven Vorsteuerabzug vornehmen, womit die *taxe occulte* neutralisiert wird. Die Nahrungsmittel, die dann auf einer der nächsten Stufen an die Endabnehmer gehen, sind auf diese Weise nur einmal mit der Steuer belastet.

Bestimmte Dienstleister mit Sitz im Ausland

64 und 65 Laut Art. 10 Abs. 2 Bst. b MWSTG sind Unternehmen mit Sitz im Ausland, die im Inland ausschliesslich der Bezugsteuer unterliegende Leistungen (Art. 45-49 MWSTG) erbringen, von der Steuerpflicht ausgenommen. Die Ausnahme gilt nicht für Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen an nicht-steuerpflichtige Empfänger.

64 Gemäss Art. 45 Abs. 2 MWSTG hat der Empfänger die Dienstleistung zu versteuern (sofern die empfangenen Dienstleistungen den Wert von 10'000 Franken übersteigt). Somit ist die Ausnahme für Unternehmen mit Sitz im Ausland steuersystematisch bedingt. Sie stellt also keine Steuervergünstigung dar.

65 Die Freigrenze von 10'000 Franken auf Empfängerseite stellt aber eine Steuervergünstigung dar.

Höhere Jahresumsatzlimite für Sport- und Kulturvereine und gemeinnützige Institutionen

66 Art. 10 Abs. 2 Bst. c MWSTG hält fest: Von der Steuerpflicht ausgenommen sind nichtgewinnstrebige, ehrenamtlich geführte Sportvereine und gemeinnützige Institutionen, beide mit einem Jahresumsatz bis zu 150'000 Franken.

Diese Ausnahme dient einzig der Förderung der genannten Institutionen. Sie stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Beförderung von Briefen und kleinen Paketen

67 Laut Art. 21 Abs. 2 Ziff. 1 MWSTG ist die Beförderung von Gegenständen, die unter die reservierten Dienste im Sinne der Postgesetzgebung fallen, von der Steuer ausgenommen.

Diese Ausnahme ist nicht steuersystematisch zu rechtfertigen und stellt eine Steuervergünstigung dar. Allerdings optiert die Post seit Mitte 2009 für die Versteuerung dieser Leistungen.

Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen

68 Art. 21 Abs. 2 Ziff. 2 – 8 MWSTG hält fest, dass Dienstleistungen und Umsätze in den Bereichen der Heilbehandlung, Pflegeleistungen, Lieferung von Organen und Transport von Patienten sowie im Bereich der Sozialhilfe von der Steuer ausgenommen sind.

Auch diese Ausnahmen sind nicht steuersystematisch bedingt und stellen Steuervergünstigungen dar.

Kinder- bzw. Jugendbetreuung sowie Bildung

69 Gemäss Art. 21 Abs. 2 Ziff. 9 – 11 MWSTG sind Umsätze in den Bereichen der Kinder- und Jugendbetreuung sowie der Bildung und Erziehung von der Steuer ausgenommen.

Auch diese Ausnahmen sind nicht steuersystematisch bedingt und dienen einzig der Förderung dieser Bereiche. Sie stellen deshalb Steuervergünstigungen dar.

Nichtgewinnstrebige Einrichtungen mit bestimmter Zielsetzung

70 Art. 21 Abs. 2 Ziff. 12 – 13 MWSTG hält fest, dass das Zurverfügungstellen von Personal und die Umsätze nichtgewinnstrebiger Einrichtungen mit religiösen, politischen, kulturellen und dergleichen Zielen von der Steuer ausgenommen ist.

Auch in diesem Bereich handelt es sich um Steuervergünstigungen.

Kulturelle Dienstleistungen und Sportanlässe

71 Art. 21 Abs. 2 Ziff. 14 – 17 MWSTG: kulturelle Dienstleistungen und Entgelte für sportliche Anlässe sind von der Steuer ausgenommen. Ebenso ausgenommen sind die Umsätze bei Veranstaltungen (z.B. Flohmärkten) aller in Artikel 21 bisher genannten Organisationen.

Hier handelt es sich ebenfalls einzig um eine Förderung der genannten Bereiche. Die Ausnahmen werden deshalb als Steuervergünstigungen klassiert.

Versicherungs- und Rückversicherungsumsätze

72 Laut Art. 21 Abs. 2 Ziff. 18 MWSTG sind die Versicherungs- und Rückversicherungsumsätze einschliesslich der Umsätze aus der Tätigkeit als Versicherungsvertreter oder Versicherungsmakler von der Steuer ausgenommen.

Bei Versicherungsumsätzen stellt sich das Problem, dass die Transaktion aus vier Elementen besteht: den Kapitalbeträgen, dem Zeitwert des Geldes, der Risikoprämie sowie einer Abgeltung für die Finanzintermediation (BR 2005, S. 50). Nur das letzte Element sollte steuerbar sein. Weil es aber schwierig zu ermitteln ist, stellt die unechte Befreiung auch international die gebräuchlichste Besteuerungsform dar. Weil in dieser Studie keine erhebungstechnischen Überlegungen in die Klassierung einfließen, soll hier die Feststellung genügen, dass die unechte Befreiung auch in diesem Fall dem Referenzsystem widerspricht. Die unechte Befreiung der Abgeltungen für die Finanzintermediation stellt darum eine Steuervergünstigung dar.

Bestimmte Umsätze im Geld- und Kapitalverkehr

73 Art. 21 Abs. 2 Ziff. 19 MWSTG: Von der Steuer ausgenommen sind die folgenden Umsätze im Geld- und Kapitalverkehr: Vermittlung und Verwaltung von Krediten, Vermittlung und Verwaltung von Verbindlichkeiten, Bürgschaften etc., Umsätze im Zahlungsverkehr, Umsätze gesetzlicher Zahlungsmittel, Umsätze von Wertpapieren, Verwaltung von Anlagefonds sowie die Verwahrung von Lombardkrediten durch die Nationalbank.

Hier gelten die gleichen Überlegungen wie unter den vorangehenden Versicherungs- und Rückversicherungsumsätzen. Die Abgeltungen für die Finanzintermediation sollten steuerbar sein. Die unechte Steuerbefreiung stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Verkauf und Vermietung von Immobilien und Wohnraum

74 Art. 21 Abs. 2 Ziff. 20 und 21 MWSTG hält fest, dass die Übertragung und Bestellung von dinglichen Rechten an Grundstücken und die Leistungen von Stockwerkeigentümergeinschaften an die Stockwerkeigentümer sowie die Überlassung von Grundstücken und Grundstücksteilen zum Gebrauch oder zur Nutzung mit gewissen Ausnahmen von der Steuer ausgenommen sind.

Eigentlich sollten der Eigenmietwert und die Wohnungsmieten mit der Mehrwertsteuer belastet werden, weil beide Konsum darstellen. Der Grund für deren Ausnahme ist politischer und administrativer Natur, wie der Bericht des Bundesrates über Verbesserungen der Mehrwertsteuer festhält (BR 2005, S. 49). Als Annäherung werden stattdessen die Wohnbauinvestitionen besteuert, also neu erstellte Gebäude, Umbauten und Gebäudeunterhalt. Steuersystematisch korrekt wäre aber die Besteuerung der Wohnungsmieten und des Eigenmietwertes bei gleichzeitigem Vorsteuerabzug für Bauinvestitionen (Vorleistungen). Die Ausnahme der Wohnungsmieten und des Eigenmietwertes stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar. Gleichzeitig ist der fehlende Vorsteuerabzug bei Wohnbauinvestitionen eine negative Steuervergünstigung.

Lieferung von Postwertzeichen

75 Gemäss Art. 21 Abs. 2 Ziff. 22 MWSTG sind die Lieferungen von im Inland gültigen Postwertzeichen und sonstigen amtlichen Wertzeichen höchstens zum aufgedruckten Wert von der Steuer ausgenommen.

Der Kauf von Postwertzeichen entspricht dem Kauf von Postdienstleistungen. Die Ausnahme lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen. Die Ausnahme stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Umsätze bei Wetten, Lotterien und sonstigen Glücksspielen

76 Art. 21 Abs. 2 Ziff. 23 MWSTG: Von der Steuer ausgenommen sind die Umsätze bei Wetten, Lotterien und sonstigen Glücksspielen mit Geldeinsatz, soweit sie einer Sondersteuer oder sonstigen Abgaben unterliegen.

Die unechte Steuerbefreiung von Glücksspielen und dergleichen lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen. Der Verweis auf Sondersteuern deutet darauf hin, dass eine übermässige Belastung vermieden werden soll. Wenn schon, sollte dann

steuersystematisch aber diese Sondersteuer reduziert werden. Die Ausnahme wird somit als Steuervergünstigung klassiert.

Lieferung gebrauchter Gegenstände, die mit Vorsteuer belastet sind

77 Von der Steuer ausgenommen sind laut Art. 21 Abs. 2 Ziff. 24 MWSTG die Lieferungen gebrauchter Gegenstände, die ausschliesslich für eine nach diesem Artikel von der Steuer ausgenommene Tätigkeit verwendet wurden.

Da diese Gegenstände mit einer nicht abgezogenen Vorsteuer belastet sind, ist die Ausnahme dieser Güter steuersystematisch zu rechtfertigen. Die Ausnahme stellt daher keine Steuervergünstigung dar.

Umsätze von Ausgleichskassen

78 Von der Steuer ausgenommen sind laut Art. 21 Abs. 2 Ziff. 25 MWSTG die Umsätze von Ausgleichskassen untereinander sowie die Umsätze aus Aufgaben, die den Ausgleichskassen gesetzlich übertragen werden und die zur Sozialversicherung gehören oder der beruflichen und sozialen Vorsorge sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung dienen.

Die Umsätze von Ausgleichskassen untereinander und aus gesetzlich übertragenen Aufgaben sollten normal steuerbar sein. Die Ausnahme dient der Förderung der Ausgleichskassen und stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

Übrige Leistungen

79 Von der Steuer ausgenommen sind laut Art. 21 Abs. 2 Ziff. 27-29 MWSTG Bekanntmachungsleistungen gemeinnütziger Organisationen zugunsten Dritter (und vice versa), Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens, sowie die Ausübung von Funktionen der Schiedsgerichtsbarkeit.

Die Umsätze sollten normal steuerbar sein. Die Ausnahme ist nicht steuersystematisch begründet und stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

4.2.4 Reduzierter Satz von 2,5%

Grundnahrungsmittel, Pflanzen, Druckerzeugnisse etc.

80 Gemäss Art. 25 Abs. 2 Bst. a MWSTG gilt ein reduzierter Satz von 2,5% auf den Lieferungen und dem Eigengebrauch folgender Gegenstände: Wasser in Leitungen, Ess- und Trinkwaren, ausgenommen alkoholische Getränke, Vieh, Geflügel, Fische, Getreide, Sämereien, Setzknollen und -zwiebeln, lebende Pflanzen usw., Futtermittel und dergleichen, Pflanzenschutzstoffe, Medikamente sowie Zeitungen, Zeitschriften, Bücher und andere Druckerzeugnisse.

Der reduzierte Steuersatz auf den genannten Gütern stellt eine Steuervergünstigung dar⁷⁹.

⁷⁹ Bei Gütern des Grundbedarfs (wie Wasser, Ess- und Trinkwaren) könnte eingewendet werden, diese würden von der Allgemeinheit konsumiert und stellten deshalb keine Steuervergünstigung dar. Da aber auch diese

Nichtgewerbliche Dienstleistungen von Radio- und Fernsehgesellschaften

81 Laut Art. 25 Abs. 2 Bst. b MWSTG gilt der reduzierte Satz von 2,5% auch für Dienstleistungen der Radio- und Fernsehgesellschaften, mit Ausnahme der Dienstleistungen mit gewerblichem Charakter.

Dies betrifft die Förderung bestimmter Gesellschaften. Der reduzierte Satz stellt eine Steuervergünstigung dar.

Umsätze aus Kultur- und Sportveranstaltungen

82 Art. 25 Abs. 2 Bst. c MWSTG: Der reduzierte Satz von 2,5% gilt auch für Umsätze nach Artikel 21 Abs. 2 Ziffern 14–16, also für kulturelle und sportliche Anlässe. Dies gilt, sofern für die Versteuerung dieser Umsätze optiert wurde.

Diese Regelung ist steuersystematisch ebenfalls nicht zu rechtfertigen und stellt eine Steuervergünstigung dar.

Gewisse Leistungen im Bereiche der Landwirtschaft

83 Schliesslich gilt der reduzierte Satz gemäss Art. 25 Abs. 2 Bst. d MWSTG auch für Leistungen im Bereiche der Landwirtschaft, die in einer mit der Urproduktion in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Bearbeitung des Bodens oder von mit dem Boden verbundenen Erzeugnissen der Urproduktion bestehen.

Auch hier stellt der reduzierte Steuersatz eine Steuervergünstigung dar.

4.2.5 Sondersatz von 3,8% für Beherbergungsleistungen

84 Art. 25 Abs. 4 MWSTG: Die Steuer beträgt 3,8 Prozent auf Beherbergungsleistungen mit Geltung bis zum 31. Dezember 2013. Als Beherbergungsleistung gilt die Gewährung von Unterkunft einschliesslich der Abgabe eines Frühstücks, selbst wenn dieses separat berechnet wird.

Der Sondersatz stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.2.6 Steuerentlastungen für diplomatische Missionen und intern. Organisationen

85 Für diplomatische Missionen und internationale Organisationen und deren Vertreter bzw. Beamte besteht gemäss Art. 107 Abs. 1 Bst. a MWSTG in Verbindung mit Art. 143 Abs. 3 Bst. a-c MWSTGV ein Anspruch auf Steuerentlastung an der Quelle.

Die Steuerentlastung für diplomatische Missionen und internationale Organisationen stellt eine Steuervergünstigung dar.

Grundnahrungsmittel in sehr unterschiedlichem Mass konsumiert werden (vgl. BR 2005, S. 54), gilt auch der reduzierte Satz auf ihnen als Steuervergünstigung.

4.3 Die Stempelabgaben

Die eidgenössischen Stempelabgaben werden auf bestimmten Vorgängen des Rechtsverkehrs erhoben. Sie untergliedern sich in die drei Arten Emissionsabgabe, Umsatzabgabe und Abgabe auf den Prämien bestimmter Versicherungen. Die Emissionsabgabe wird erhoben auf der Ausgabe und Nennwerterhöhung inländischer Beteiligungsrechte, inländischer Anleiheobligationen, inländischer Kassenobligationen und inländischer Geldmarktpapiere. Die Umsatzabgabe wird erhoben auf dem Kaufpreis von Wertpapieren, sofern eine der Vertragsparteien Effekthändler ist. Die Abgabe auf Versicherungsprämien schliesslich wird auf der Prämienzahlung für gewisse Versicherungen erhoben.

Eine schlüssige Steuernorm lässt sich für die Stempelabgabe nicht definieren, weil sich die Erhebung einer solchen Rechtsverkehrssteuer aus keinem Steuersystem ergibt. *Aus der Optik einer umfassenden Einkommensteuer sowie einer Konsumsteuer stellen die Stempelabgaben grundsätzlich eine Überbesteuerung, d.h. eine negative Steuervergünstigung dar.* Sie haben weder einen Platz in einem einheitlichen Einkommen- noch in einem Konsumsteuersystem. Folglich wären allfällige Ausnahmen der Abgaben als systemkonform anzusehen und würden somit relativ zu einem solchen Benchmark keine Einnahmefälle verursachen.

Einzelne Bestandteile können indessen auch als Ersatz für die Unterbesteuerung bei der Einkommensteuer oder der Mehrwertsteuer betrachtet werden. Beispiele sind die Abgabe auf die Lebensversicherung bei der Einkommensteuer, sowie die Abgabe auf Versicherungsprämien und die Umsatzabgabe auf Finanzdienstleistungen bei der Mehrwertsteuer. In einer solchen Optik handelt es sich bei diesen Abgaben nicht um eine Überbesteuerung.

Mangels allgemein schlüssiger Steuernorm wird in der Folge für jede einzelne Abgabenart die Steuernorm in der allgemeinsten Form dieser Abgabe definiert.

4.3.1 Die Emissionsabgabe

Steuernorm:

Art. 5 StG regelt den Gegenstand der Emissionsabgabe: die entgeltliche oder unentgeltliche Begründung oder Erhöhung des Nennwertes von Beteiligungsrechten und konkretisiert gleichzeitig die Begriffe Beteiligungsrechte, Obligationen und Geldmarktpapiere. Dieser Artikel wird nachfolgend als Referenznorm herangezogen. Die folgenden Ausnahmen werden somit im Lichte dieser Referenznorm evaluiert.

In Art. 6 StG werden die nachfolgenden Steuerausnahmen aufgeführt:

Kapitalgesellschaften mit gemeinnützigem Zweck

86 Art. 6 Abs. 1 Bst. a StG: *Von der Abgabe ausgenommen sind unter bestimmten Umständen die Beteiligungsrechte an Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften, die sich, ohne einen Erwerbzweck zu befolgen, bestimmten gemeinnützigen oder sozialen Zwecken widmen.*

Da diese Beteiligungsrechte zur Referenznorm gemäss Art. 5 StG zählen, stellt deren explizite Ausnahme eine Steuervergünstigung dar.

Fusionen und Umstrukturierungen

87 Laut Art. 6 Abs. 1 Bst. a^{bis} StG sind Beteiligungsrechte an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die bei Fusionen oder Umstrukturierungen begründet oder erhöht werden, von der Abgabe ausgenommen.

Diese Ausnahme widerspricht ebenfalls Art. 5 StG und lässt sich steuersystematisch nicht begründen. Sie stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Freibetrag für Genossenschaften

88 Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b StG sind von der Abgabe auch die Beteiligungsrechte an Genossenschaften, solange die Leistungen der Genossenschafter im Sinne von Artikel 5 gesamthaft 50'000 Franken nicht erreichen, ausgenommen.

Diese Ausnahme lässt sich steuersystematisch nicht begründen und stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

Konzessionierte Transportunternehmen

89 Art. 6 Abs. 1 Bst. c StG: Von der Abgabe ausgenommen sind die Beteiligungsrechte an Transportunternehmungen, die im Zusammenhang mit Massnahmen nach den Artikeln 56 und 57 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 oder nach Artikel 20 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen begründet oder erhöht werden.

Weil sich auch diese Ausnahme steuersystematisch nicht rechtfertigen lässt, stellt sie eine Steuervergünstigung dar.

Bereits mit der Abgabe belastete Zuschüsse

90 Weiter sind laut Art. 6 Abs. 1 Bst. d StG von der Abgabe ausgenommen die Beteiligungsrechte, die unter Verwendung früherer Aufgelder und Zuschüsse der Gesellschafter oder Genossenschafter begründet oder erhöht werden, sofern die Gesellschaft oder Genossenschaft nachweist, dass sie auf diesen Leistungen die Abgabe entrichtet hat.

Wenn auf diesen Leistungen bereits früher eine Abgabe entrichtet wurde, entspräche die erneute Abgabenerhebung einer Doppelbesteuerung der Leistungen. Die Ausnahme ist daher steuersystematisch gerechtfertigt und stellt keine Steuervergünstigung dar.

Bereits mit der Abgabe belastetes Partizipationskapital

91 Art. 6 Abs. 1 Bst. g StG: Ausgenommen sind auch die Beteiligungsrechte, die unter Verwendung eines Partizipationskapitals begründet oder erhöht werden, sofern die Gesellschaft oder Genossenschaft nachweist, dass sie auf diesem Partizipationskapital die Abgabe entrichtet hat.

Eine erneute Erhebung der Abgabe würde dieses Kapital doppelt belasten. Die Ausnahme lässt sich darum steuersystematisch rechtfertigen und stellt keine Steuervergünstigung dar.

Freibetrag für Kapitalgesellschaften

92 Art. 6 Abs. 1 Bst. h StG: Ausgenommen sind die bei der Gründung oder Kapitalerhöhung einer Aktiengesellschaft, einer Kommanditaktiengesellschaft oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung entgeltlich ausgegebenen Beteiligungsrechte, soweit die Leistungen der Gesellschafter gesamthaft eine Million Franken nicht übersteigen⁸⁰.

Diese Ausnahme lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen und stellt eine Steuervergünstigung dar.

Ausgabe ausländischer Urkunden

93 Die Ausgabe von Obligationen ausländischer Schuldner, die auf eine fremde Währung lauten (*Euroobligationen*), sowie von Beteiligungsrechten an ausländischen Gesellschaften unterstehen nicht der Emissionsabgabe. Diese Ausnahme stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.3.2 Umsatzabgabe

Steuernorm:

Art. 13 StG regelt den Gegenstand der Umsatzabgabe, welcher nachfolgend als Referenznorm betrachtet wird: die entgeltliche Übertragung von Eigentum an den in Absatz 2 bezeichneten Urkunden, sofern eine der Vertragsparteien oder einer der Vermittler Effektenhändler nach Absatz 3 ist. Es geht also um die Abgabenerhebung auf der entgeltlichen Übertragung von Eigentum auf Urkunden wie Obligationen, Aktien und Anteile an Anlagefonds. Artikel 13 StG wird nachfolgend als Referenznorm herangezogen. Bedingung ist jedoch, dass mindestens eine der Vertragsparteien Effektenhändler ist. Die folgenden Ausnahmen in Art. 14 StG werden somit im Lichte dieser Referenznorm evaluiert.⁸¹

Ausgabe inländischer Urkunden

94 Ausgenommen von der Abgabe sind laut Art. 14 Abs. 1 Bst. a StG die Ausgabe inländischer Aktien, Obligationen, Anteilscheine und dergleichen.

Auf die Ausgabe dieser Urkunden wird die Emissionsabgabe erhoben. Um bei der Ausgabe eine Kumulation von Emissions- und Umsatzabgabe zu verhindern, wird letztere richtigerweise nicht erhoben (IST 2002, S. 9). Die Ausnahme ist deshalb keine Steuervergünstigung.

Sacheinlage von Urkunden zur Liberierung

95 Ausgenommen ist gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. b auch die Sacheinlage von Urkunden zur Liberierung in- oder ausländischer Aktien und dergleichen.

⁸⁰ Dieser Freibetrag gilt generell für die erste Million, d.h. bei einer Kapitalerhöhung von 700'000 Franken auf 1'500'000 Franken muss die Kapitalgesellschaft nur auf 500'000 Franken eine Emissionsabgabe entrichten (IST 2002, S. 5).

⁸¹ Es könnte hier natürlich auch hinterfragt werden, ob nicht bereits eine Steuervergünstigung für Transaktionen ohne Effektenhändler vorliegt.

Unter Liberierung versteht man die Bezahlung der aus einer Emission zugeteilten Wertschriften. Auch in diesem Fall ist die Erhebung einer Umsatzabgabe nicht angebracht, weil die Übertragung von Eigentum an diesen Urkunden im Zusammenhang der mit der Emissionsabgabe belasteten Emission von Wertschriften erfolgt. Die Ausnahme stellt deshalb keine Steuervergünstigung dar.

Handel mit Bezugsrechten

96 Art. 14 Abs. 1 Bst. d StG: Von der Abgabe ausgenommen ist auch der Handel mit Bezugsrechten.

Bezugsrechte erlauben es den Aktionären bei Kapitalerhöhungen, die neu ausgegebenen Beteiligungspapiere vor anderen Interessenten zu erwerben. Wollen sie dies nicht, können sie ihr Bezugsrecht an einen Interessenten verkaufen. Der Handel mit Bezugsrechten kann als Handel nach Art. 13 StG angesehen werden. Die Ausnahme stellt folglich eine Steuervergünstigung dar.

Rückgabe von Urkunden zur Tilgung

97 Art. 14 Abs. 1 Bst. e StG: Ausgenommen ist auch die Rückgabe von Urkunden zur Tilgung.

Die Tilgung einer Obligation stellt keinen Handel dar und sollte darum nicht mit der Abgabe belastet werden. Die Ausnahme stellt darum keine Steuervergünstigung dar.

Ausgabe ausländischer Urkunden

98 Ausgenommen ist laut Art. 14 Abs. 1 Bst. f StG die Ausgabe von Obligationen ausländischer Schuldner, die auf eine fremde Währung lauten (Euroobligationen), sowie von Beteiligungsrechten an ausländischen Gesellschaften.

Die Ausgabe ist kein Sekundärhandel und sollte somit nicht der Umsatzabgabe unterstellt sein. Die Ausnahme stellt deshalb keine Steuervergünstigung dar.

Handel mit Geldmarktpapieren

99 Art. 14 Abs. 1 Bst. g StG: Ausgenommen ist ferner der Handel mit in- und ausländischen Geldmarktpapieren.

Diese Ausnahme lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen und stellt eine Steuervergünstigung dar.

Ausländische Vertragspartei bei ausländischen Obligationen

100 Art. 14 Abs. 1 Bst. h StG: Ausgenommen ist die Vermittlung oder der Kauf und Verkauf von ausländischen Obligationen, soweit der Käufer oder der Verkäufer eine ausländische Vertragspartei ist.

Diese Ausnahme von der subjektiven Steuerpflicht lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen. Sie stellt eine Steuervergünstigung dar.

Übertragung bei Umstrukturierung

101 Art. 14 Abs. 1 Bst. i StG: Ausgenommen ist 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.

Die Übertragung steuerbarer Urkunden sollte gemäss Referenznorm auch im Falle einer Umstrukturierung mit einer Abgabe belastet werden. Die Ausnahme ist eine Steuervergünstigung.

Übertragung qualifizierter Beteiligungen

102 Art. 14 Abs. 1 Bst. j StG: Ausgenommen ist der Erwerb oder die Veräusserung von steuerbaren Urkunden im Rahmen von Umstrukturierungen sowie bei der Übertragung von Beteiligungen von mindestens 20 Prozent am Grund- oder Stammkapital anderer Gesellschaften auf eine in- oder ausländische Konzerngesellschaft.

Beim ersten Teil stellt sich die gleiche Frage wie im Falle der Übertragung bei Umstrukturierung. Der zweite Teil der Ausnahme widerspricht dem Grundsatz einer Rechtsverkehrssteuer. Beides stellt somit eine Steuervergünstigung dar.

Gewerbsmässiger Effekthändler

103 Laut Art. 14 Abs. 3 StG ist der gewerbsmässige Effekthändler gemäss Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe a und b Ziffer 1 von dem auf ihn selbst entfallenden Teil der Abgaben befreit, soweit er Titel aus seinem Handelsbestand veräussert oder zur Äufnung dieses Bestandes erwirbt.

Diese Ausnahme stellt ebenfalls eine Steuervergünstigung dar.

Ausländische Anleger und inländische Anlagefonds

104 Art. 17a Abs. 1 StG führt verschiedene ausländische Anleger sowie inländische Anlagefonds als von der Abgabe befreit auf.

Diese Ausnahmen lassen sich steuersystematisch nicht rechtfertigen und stellen eine Steuervergünstigung dar.

Ausländische Vertragspartei

105 Art. 19 Abs. 1 StG: Ist beim Abschluss eines Geschäftes eine ausländische Bank oder ein ausländischer Börsenagent Vertragspartei, so entfällt die diese Partei betreffende halbe Abgabe.

Diese Ausnahme lässt sich steuersystematisch nicht rechtfertigen. Sie stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Ausländisches Mitglied einer inländischen Börse

106 Art. 19 Abs. 2 StG: Die halbe Abgabe entfällt auch für das ausländische Mitglied einer inländischen Börse, soweit dieses Mitglied inländische Titel für eigene Rechnung handelt.

Diese Ausnahme widerspricht Art. 13 Abs. 3 Bst. e StG und damit der Steuernorm. Es handelt sich deshalb um eine Steuervergünstigung.

Differenzierte Abgabesätze

107 Art. 16 Abs. 1 StG: Die Abgabe wird auf dem Entgelt berechnet und beträgt 1,5 Promille für von einem Inländer ausgegebene Urkunden und 3 Promille für von einem Ausländer ausgegebene Urkunden.

Die Anwendung unterschiedlicher Abgabesätze lässt sich nicht rechtfertigen. Der reduzierte Satz für von einem Inländer ausgegebene Urkunden stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.3.3 Abgabe auf Versicherungsprämien

Steuernorm:

Art. 21 StG regelt den 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 oder die ein inländischer Versicherungsnehmer mit einem nicht der Bundesaufsicht unterstellten ausländischen Versicherer abgeschlossen hat. Diese Bestimmung wird nachfolgend als Referenznorm herangezogen.

Die Abgabe auf Versicherungsprämien funktioniert als Ersatz für die Mehrwertsteuer, unter welcher die Versicherungsprämien nicht besteuert werden.

Ausgehend von der vorher gegebenen Steuernorm lassen sich gemäss Art. 22 StG folgende Ausnahmen unterscheiden:

Lebensversicherungen

108 Laut Art. 22 Bst. a sind die Prämienzahlungen für nichtrückkaufsfähige Lebensversicherungen sowie rückkaufsfähige Lebensversicherungen mit periodischer Prämienzahlung von der Abgabe ausgenommen. Ausgenommen sind gemäss Bst. a^{bis} und a^{ter} auch Lebensversicherungen, soweit diese der beruflichen Vorsorge dienen oder von einem Versicherungsnehmer mit Wohnsitz im Ausland abgeschlossen werden.

Diese Ausnahme stellt eine Steuervergünstigung dar.

Kranken-, Invaliden- und Unfallversicherung

109 Ausgenommen sind gemäss Art. 22 Bst. b und c StG auch die Prämienzahlungen für die Kranken- und Invaliditätsversicherung sowie für die Unfallversicherung.

Auch diese Ausnahme lässt sich steuersystematisch nicht begründen und stellt eine Steuervergünstigung dar.

Diverse Versicherungen

110 Art. 22 Bst. e, g und h StG halten fest, dass Prämien für die Versicherung für Elementarschäden an Kulturland und Kulturen sowie für die Hagel- und Viehversicherung von der Abgabe ausgenommen sind.

Auch bei diesen Ausnahmen handelt es sich um Steuervergünstigungen.

Arbeitslosenversicherung

111 Art. 22 Bst. f StG: Ausgenommen sind auch die Prämienzahlungen für die Arbeitslosenversicherung.

Diese Ausnahme stellt ebenfalls eine Steuervergünstigung dar.

Rückversicherungen

112 Art. 22 Bst. i StG: Ausgenommen sind die Prämienzahlungen für Rückversicherungen.

Auch hier handelt es sich um eine Steuervergünstigung.

Luftfahrzeuge und Schiffe sowie Transportversicherung

113 Art. 22 Bst. k StG: Ausgenommen sind Prämienzahlungen für Kaskoversicherungen für gewisse Luftfahrzeuge und Schiffe, die im Wesentlichen im Ausland der gewerbsmässigen Beförderung von Personen und Gütern dienen. Zudem ist laut Art. 22 Bst. d StG die Transportversicherung für Güter von der Abgabe ausgenommen.

Nicht zum inländischen Bestand und damit nicht zum Gegenstand der Abgabe nach Art. 21 StG gehören nur Versicherungen, deren Versicherungsnehmer seinen Wohnsitz im Ausland hat und deren Versicherungsleistung im Ausland erbracht werden muss. Diese Ausnahme widerspricht somit der Steuernorm. Sie stellt eine Steuervergünstigung dar.

Versicherungen für Sachen im Ausland

114 Art. 22 Bst. l StG: Ausgenommen sind schliesslich die Feuer-, Diebstahl-, Glas-, Wasserschaden-, Kredit-, Maschinen- und Schmuckversicherung, sofern der Abgabepflichtige nachweist, dass sich die versicherte Sache im Ausland befindet.

Es gelten die gleichen Überlegungen wie oben. Die Ausnahme stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Reduzierter Satz für Lebensversicherungen

115 Art. 24 Abs. 1 StG: Die Abgabe beträgt 5 Prozent der Barprämie; für die Lebensversicherung beträgt sie 2,5 Prozent der Barprämie.

Der reduzierte Abgabesatz für Lebensversicherungen stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.4 Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer wird an der Quelle auf gewissen Kapitalerträgen und Leistungen erhoben. Der Schuldner dieses Betrags zieht die Verrechnungssteuer von seiner Zahlung ab und entrichtet sie an die Eidgenössische Steuerverwaltung. Wenn der Empfänger den Betrag in seiner Steuererklärung ordnungsgemäss als Einkommen und das zugrunde liegende Kapital als Vermögen ausweist, kann er einen Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer geltend machen. Die Verrechnungssteuer ist also eine Sicherungssteuer. Der Steuersatz beträgt 35% auf Kapitalerträgen und Lotteriegewinnen, 15% auf Leibrenten und Pensionen sowie 8% auf sonstigen Versicherungsleistungen (IST 2005b, S. 6ff).

Steuernorm

Die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer soll im Folgenden zur Klassierung der Steuerausnahmen herangezogen werden. Als Steuernorm dient die Behandlung der betroffenen Erträge und Leistungen bei den Steuern von Bund, bzw. Kantonen und Gemeinden. Für jene Erträge und Leistungen, welche nicht mit der direkten Bundessteuer (bzw. mit der kantonalen Einkommensteuer oder Vermögenssteuer) belastet werden, ist auch keine Sicherungssteuer nötig, weshalb Ausnahmen von der Verrechnungssteuer für solche Erträge und Leistungen als steuersystematisch angesehen werden.

Art. 4 Abs. 1 VStG umschreibt die besteuerten Kapitalerträge: Gegenstand der Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens sind die Zinsen, Renten, Gewinnanteile und sonstigen Erträge der von einem Inländer ausgegebenen Obligationen, Aktien, Anteile an einem Anlagefonds und Kundenguthaben bei inländischen Banken. Ausländische Erträge werden also nicht durch die Verrechnungssteuer gesichert, was eigentlich eine Steuervergünstigung bedeutet.

In Abweichung zum im Art. 4 Abs. 1 VStG genannten Grundsatz gelten jedoch die folgenden Ausnahmen:

Reserven und Gewinne bei Umstrukturierungen

116 Art. 5 Abs. 1 Bst. a VStG: *Von der Steuer ausgenommen sind die Reserven und Gewinne einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, die bei einer Umstrukturierung nach Art. 61 DBG in die Reserven einer aufnehmenden oder umgewandelten inländischen Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft übergehen.*

Weil in diesem Fall die Steuerpflicht in der Schweiz fortbesteht und die bisher für die Gewinnsteuer massgeblichen Werte übernommen werden, besteht keine steuerrechtliche Realisation der Reserven. Die Ausnahme korrespondiert mit Art. 19 DBG und stellt deshalb keine Steuervergünstigung dar.

Anlagefonds

117 Art. 5 Abs. 1 Bst. b VStG hält fest, dass die in einem Anlagefonds erzielten Kapitalgewinne und Erträge aus direktem Grundbesitz sowie die durch die Anleger geleisteten Kapitaleinzahlungen, sofern sie über einen gesonderten Coupon ausgerichtet werden, von der Steuer ausgenommen sind.

Anlagefonds sind gemäss Art. 66 Abs. 3 DBG für Erträge aus direktem Grundbesitz gewinnsteuerpflichtig. Die Ausnahme dieser Erträge beim Anleger ist deshalb steuersystematisch gerechtfertigt. Ebenso sind die ausgerichteten Kapitaleinzahlungen als

Vermögensumschichtung steuerbefreit. (Die Sicherungsfunktion ist eventuell bei der Vermögensteuer nicht gewährt.) Die Ausnahme der Kapitalgewinne schliesslich korrespondiert mit deren Steuerfreiheit unter der direkten Bundessteuer. Darum handelt es sich hier um keine Steuervergünstigung.

Zinsen unter 200 Franken

118 Nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c VStG sind von der Steuer ausgenommen: die Zinsen von auf den Namen lautenden Spar-, Einlage- oder Depositenheften und Spareinlagen, wenn der Zinsbetrag für ein Kalenderjahr 200 Franken nicht übersteigt.

Diese Ausnahme stellt eine Steuervergünstigung dar.⁸²

Zinsen auf dem Kapital von Lebensversicherungen

119 Art. 5 Abs. 1 Bst. d VStG: die Zinsen der Einlagen zur Bildung und Äufnung von auf den Erlebens- oder Todesfall gestellten Guthaben bei Anstalten, Kassen und sonstigen Einrichtungen, die der Alters-, Invaliditäts- oder Hinterlassenenversicherung oder -fürsorge dienen, sind von der Steuer ausgenommen.

Diese Zinsen sind gemäss Art. 20 Abs. 1 Bst. a DBG von der direkten Bundessteuer ausgenommen. Aus diesem Grund ist darauf keine Sicherungssteuer anzuwenden. Die Ausnahme stellt keine Steuervergünstigung dar.

Übertragung von Arbeitsbeschaffungsreserven

120 Art. 5 Abs. 1 Bst. e VStG: Von der Steuer ausgenommen sind die Reservevermögen eines Unternehmens, die bei der Übertragung von Arbeitsbeschaffungsreserven auf eine andere, mit ihm unter einheitlicher Leitung stehende inländische Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Genossenschaft übergehen.

Die Übertragung auch von steuerlich begünstigten Reserven stellt in der direkten Bundessteuer keine steuerrechtliche Realisation dieser Reserven dar. Die Ausnahme lässt sich damit steuersystematisch rechtfertigen.

Freiwillige Leistungen

121 Von der Steuer ausgenommen sind nach Art. 5 Abs. 1 Bst. f auch die freiwilligen Leistungen einer Aktiengesellschaft, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Genossenschaft, sofern diese Leistungen gestützt auf Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe c des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer geschäftsmässig begründet sind.

Weil diese Leistungen in der direkten Bundessteuer nicht steuerbar sind, besteht kein Grund für die Erhebung einer Sicherungssteuer. Die Ausnahme stellt darum keine Steuervergünstigung dar.

⁸² Diese Zinsen sind gemäss Art. 33 Abs. 1 Bst. g DBG nur formell von der Steuer ausgenommen. Da dieser Ertrag jedoch im Normalfall auf der Steuererklärung gemeldet werden muss, bleibt von der Steuervergünstigung nicht viel übrig. Nur wer keine Steuererklärung in der Schweiz einreicht (oder wer Steuern hinterzieht) profitiert von dieser Regelung.

Lotteriegewinne unter 50 Franken

122 Art. 6 Abs. 1 VStG: Gegenstand der Verrechnungssteuer auf Lotteriegewinnen sind ausgerichtete Geldtreffer von über 50 Franken aus Lotterien, die im Inland zur Durchführung gelangen.

Einkünfte aus Lotterien sind bei der direkten Bundessteuer steuerbar. Unter Ausblendung erhebungswirtschaftlicher Überlegungen lässt sich die Ausnahme nicht rechtfertigen und stellt eine Steuervergünstigung dar.

Vorsorgeleistungen

123 Laut Art. 8 Abs. 1 VStG sind von der Steuer ausgenommen: a. Kapitaleistungen, wenn der gesamte Leistungsbetrag aus derselben Versicherung 5'000 Franken nicht übersteigt; b. Renten und Pensionen, wenn ihr Betrag einschliesslich Zulagen im Jahr 500 Franken nicht übersteigt; c. Leistungen auf Grund der Bundesgesetze über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung.

123a Buchstaben a und b sind erhebungswirtschaftlich begründet⁸³. Dies ist in dieser Studie aber kein Kriterium zur Klassierung. Somit handelt es sich bei Art. 8 Abs. 1 a und b VStG um Steuervergünstigungen.

123b Bezüglich den Leistungen aus Buchstabe c sind die Ausgleichskassen auf Anfrage der Steuerbehörde zur Auskunft verpflichtet (Art. 50a Abs. 1 Bst. e Ziff. 1 AHVG). Deshalb handelt es sich hier um keine Steuervergünstigung, weil die Bestimmung faktisch überflüssig ist.

Differenzierte Steuersätze

124 Art. 13 VStG: Die Steuer beträgt: a. auf Kapitalerträgen und Lotteriegewinnen: 35 Prozent der steuerbaren Leistung; b. auf Leibrenten und Pensionen: 15 Prozent der steuerbaren Leistung; c. auf sonstigen Versicherungsleistungen: 8 Prozent der steuerbaren Leistung.

Diese Leistungen werden in der direkten Bundessteuer differenziert besteuert. Die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer bleibt mit entsprechend differenzierten Steuersätzen bestehen. Bei den unterschiedlichen Steuersätzen handelt es sich folglich um keine Steuervergünstigung.

⁸³ Allerdings erfolgt im Normalfall eine Meldung des Versicherers an die ESTV, womit die Besteuerung im Rahmen der direkten Bundessteuer sichergestellt werden soll (IST 2005b, S. 14).

4.5 Spielbankenabgabe

Steuernorm:

Der Bund erhebt eine Abgabe auf den Bruttospielerträgen (Differenz zwischen Spieleinsätzen und ausbezahlten Spielgewinnen) der Spielbanken. *Diese ist progressiv ausgestaltet mit einem Mindestsatz von 40 Prozent und einem Höchstsatz von 80 Prozent (IST 2005a, S. 11). Dies ist die Referenznorm.* Gerechtfertigt sind reduzierte Sätze nur, wenn sie für die Erhebung einer Spielbankenabgabe durch den Kanton kompensieren oder die progressive Tarifstruktur widerspiegeln⁸⁴. In allen anderen Fällen liegt eine Steuervergünstigung vor.

In Art. 41 und 42 SBG sind folgende Abgabermässigungen festgehalten:

Reduktion während den ersten vier Betriebsjahren

125 Art. 41 Abs. 4 SBG: *Der Abgabesatz kann während den ersten vier Betriebsjahren einer Spielbank bis auf 20 Prozent reduziert werden. Bei der Festlegung berücksichtigt der Bundesrat die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Spielbank. Eine Reduktion muss jährlich in Würdigung aller Umstände für die einzelnen oder für mehrere Spielbanken zusammen neu festgelegt werden.*

Die Reduktion stellt eine Steuervergünstigung dar.

Für öffentliche Interessen verwendete Erträge

126 Art. 42 Abs. 1 SBG: *Der Bundesrat kann für Kursäle den nach Artikel 41 festgelegten Abgabesatz um höchstens ein Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region, namentlich zur Förderung kultureller Tätigkeiten, oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.*

Hier ist die Förderungsabsicht explizit. Die Reduktion stellt also eine Steuervergünstigung dar.

Vom Tourismus abhängige Standortregion

127 Art. 42 Abs. 2 SBG: *Ist die Standortregion des Kursaales wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig, so kann der Bundesrat den Abgabesatz höchstens um ein Drittel reduzieren.*

Auch hier handelt es sich um eine Steuervergünstigung.

Kumulation der Gründe

128 Art. 42 Abs. 3 SBG: *Bei Kumulation der beiden Reduktionsgründe kann er den Abgabesatz höchstens um die Hälfte reduzieren.*

⁸⁴ Eine Begründung für die progressive Tarifstruktur könnte darin liegen, dass die Abgabe auf den Bruttospielerträgen und damit vor Kosten erhoben wird. Falls steigende Skalenerträge auftreten, ermöglicht eine progressive Tarifstruktur eine gleichmässige Besteuerung des Gewinns.

Diese Regelung ergibt sich aus den beiden oben genannten. Es handelt sich auch hierbei um eine Steuervergünstigung.

Kompensation

129 Art. 43 Abs. 1 SBG: Der Bundesrat reduziert die Abgabe für Kursäle, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt.

Diese Regelung kompensiert für die Abgabenerhebung durch den Kanton und hat keinen Förderungscharakter. Sie stellt deshalb keine Steuervergünstigung dar.

4.6 Wehrpflichtersatzabgabe

Die Militärdienst- bzw. zivile Ersatzdienstpflicht für jeden Schweizer ist in der Bundesverfassung verankert (Art. 59 BV). Art. 59 Abs. 2 BV sieht vor, dass der Militärdienst für Frauen freiwillig ist. Die Wehrpflichtersatzabgabe tritt an die Stelle einer nicht erbrachten Militär- oder Zivildienstleistung. Dienstpflichtige, die als untauglich eingestuft wurden oder ihre Dienstpflicht aufgrund anderer persönlicher Verhältnisse nicht erfüllen können, müssen die Abgabe entrichten⁸⁵. Damit soll ein Opferausgleich erreicht werden. Zudem dient die Abgabe aber auch der Eindämmung missbräuchlicher Ausmusterungs-, Befreiungs- und Dispensationsbegehren (IST 2004c, S. 1). Im Folgenden wird der Opferausgleich zur Klassierung der Ausnahmen herangezogen. Gemäss Opferausgleich muss jede Person, die ihre Dienstpflicht nicht erfüllt, eine Ersatzabgabe entrichten. Dabei ist es irrelevant, aus welchem Grund der Dienst nicht geleistet wird. Die Erfüllung militärnaher Aufgaben wird jedoch als Substitut zum Militärdienst betrachtet.

Referenznorm ist die Opfersymmetrie für die Wehrpflichtigen (Opfergleichheit). Weil die Wehrpflicht nur für Männer gilt, stellt die Tatsache, dass Frauen keine Wehrpflichtersatzabgabe leisten müssen, keine Steuervergünstigung dar.

Art. 4 WPEG hält folgende Abgabebefreiungen fest:

Behinderte

130 Art. 4 Abs. 1 Bst. a WPEG: Von der Ersatzpflicht ist befreit, wer im Ersatzjahr wegen erheblicher körperlicher, geistiger oder psychischer Behinderung ein taxpflichtiges Einkommen erzielt, das nach nochmaligem Abzug von Versicherungsleistungen gemäss Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c sowie von behinderungsbedingten Lebenshaltungskosten sein betriebsrechtliches Existenzminimum um nicht mehr als 100 Prozent übersteigt⁸⁶.

Gemeinsam ist Art. 4 Abs. 1 Bst a bis a^{ter} WPEG das Vorhandensein einer erheblichen Behinderung als Grund für die Dienstuntauglichkeit. Aus welchem Grund die Dienstpflicht nicht erfüllt werden kann ist gemäss Opferausgleich irrelevant. Die Befreiung stellt deshalb eine Steuervergünstigung dar.

Gesundheitsschädigung durch Dienstleistung

131 Art. 4 Abs. 1 Bst. b WPEG: Von der Ersatzpflicht ist befreit, wer im Ersatzjahr dienstuntauglich erklärt oder vom Dienst dispensiert worden ist, weil seine Gesundheit durch den Militär- oder Zivildienst geschädigt wurde.

Wodurch eine Dienstuntauglichkeit verursacht wurde ist in diesem Zusammenhang irrelevant. Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

Mitglieder der Bundesversammlung und militärisches Personal

132 Art. 4 Abs. 1 Bst. c WPEG: Von der Ersatzpflicht ist befreit, wer im Ersatzjahr als Mitglied der Bundesversammlung wegen Teilnahme an deren Sitzungen seinen Militär- oder

⁸⁵ Wer die Dienstpflicht zu einem späteren Zeitpunkt nachholt hat Anspruch auf Rückerstattung der Abgabe. Es wird jedoch kein Zins vergütet (IST 2004c, S. 11).

⁸⁶ Art. 4 Abs. 1 Bst. a^{bis} und a^{ter} halten fest, dass auch Personen, die wegen einer erheblichen Behinderung als dienstuntauglich gelten und Unterstützung der IV/UV beziehen bzw. eine der zu deren Bezug notwendigen Bedingungen erfüllen, von der Abgabe befreit sind.

Zivildienst nicht leisten konnte, zum militärischen Personal gehört oder nach der Militär- oder Zivildienstgesetzgebung von der persönlichen Dienstleistung befreit ist.

In diesen Fällen handelt es sich um Personen, die entweder in ihrem Beruf Aufgaben der Armee erfüllen oder Mitglieder der Bundesversammlung sind. Diese Gruppen sind von der Dienstpflicht befreit, weil ihre Aufgaben im Beruf als Substitut zum Militärdienst oder als dem Landesinteresse dienend betrachtet werden (IST 2004c, S. 4). Dagegen ist einzuwenden, dass jeder etwas Nützliches für das Land leistet (z.B. Landwirtschaft). Somit gehört die Ausnahme in die Zwischenkategorie.

Kriegsbetrieb

133 *Art. 4 Abs. 2 WPEG: Von der Ersatzpflicht befreit ist ferner, unter Vorbehalt von Artikel 21 Absatz 2, wer im Ersatzjahr als Angehöriger eines im Kriegsbetrieb stehenden Betriebes während mindestens 30 Tagen dem Militärstrafrecht unterstellt ist.*

In diesem Fall kann die Berufsausübung als Substitut zum Militärdienst betrachtet werden. Deshalb stellt die Befreiung keine Steuervergünstigung dar.

4.7 Tabaksteuer

Steuernorm:

Die Tabaksteuer ist eine Lenkungssteuer. Ziel und somit auch Steuernorm ist die Reduktion des Tabakkonsums über eine höhere Besteuerung des Verbrauchs. Wenn Besteuerung des Tabakkonsums als Norm betrachtet wird, resultieren folgende Klassierungen der Ausnahmen.

134 TStG Art. 5 Bst. a. und b. sowie TStV Art. 5: Tabakfabrikate, die gemäss der Zollgesetzgebung zollfrei sind, sind von der Tabaksteuer befreit.

Diese rein erhebungswirtschaftlich begründeten Ausnahmen stellen eine Steuervergünstigung dar.

135 TStG Art. 5 Bst. c: Tabakfabrikate, die nicht für den Verbrauch bestimmt sind, sind von der Tabaksteuer befreit.

Die Ausnahme ist steuersystematisch begründet und stellt somit keine Steuervergünstigung dar.

136 TStG Art. 5 Bst. d: Tabakfabrikate, die als Heilmittel registriert sind, sind von der Tabaksteuer befreit.

Diese Ausnahme ist steuersystematisch begründet und stellt einen bewussten Verzicht auf die Lenkungssteuer dar. Die Ausnahme ist somit keine Steuervergünstigung.

4.8 Getränkesteuern

Als Lenkungssteuer wäre die Referenznorm der Getränkesteuern einfach Franken pro Gramm Alkohol. Doch der Gesetzgeber ist von diesem Prinzip abgewichen. Deshalb ist die Frage der Referenznorm nicht einfach zu beantworten. Die gesundheitsschädliche Wirkung der höherprozentigen Getränke muss dem Gesetzgeber als relativ grösser erschienen sein.

Bei einer Referenznorm in Franken pro Gramm Alkohol könnten wir von einer Steuervergünstigung bei der Biersteuer sprechen. Die Absenz einer Weinsteuer würde ebenfalls eine Steuervergünstigung bedeuten (und dies auch unter alternativen Steuernormen, da es sich hier um eine Lenkungssteuer handelt).

Im Lichte der obigen Überlegungen werden die jeweiligen Getränkesteuern nachfolgend separat mit jeweils eigener Referenznorm behandelt.

4.8.1 Biersteuer⁸⁷

Steuernorm:

Als Steuernorm gilt die Besteuerung des Bierkonsums.

137 BRBGeSt Art. 2 Abs. 3 Bst. b. und c: *Bier, das durch den Hersteller im eigenen Haushalt oder durch Personen, die mit der Bierherstellung beschäftigt sind, in den Herstellungsräumen konsumiert wird (sog. Haustrunk), ist von der Biersteuer befreit.*

Diese erhebungswirtschaftlich begründete Ausnahme stellt eine Steuervergünstigung dar.

138 Verwaltungspraxis: *Bier, das gemäss der Zollgesetzgebung zollfrei ist, ist von der Biersteuer befreit.*

Diese erhebungswirtschaftlich begründete Ausnahme stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.8.2 Besteuerung gebrannter Wasser

Steuernorm:

Als Steuernorm gilt die Besteuerung des Konsums gebrannter Wasser.

139 Alkoholgesetz Art.22 Abs. 2: *Die Produktion gebrannter Wasser für Eigengebrauch (Hausbrennerei oder Brennauftrag), sind von der Besteuerung gebrannter Wasser befreit.*

Die erhebungswirtschaftlich begründete Steuerbefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

140 Alkoholgesetz Art.20 Abs. 1: *Verminderter Steuersatz für Kleinproduzenten*

Der reduzierte Steuersatz fördert Kleinbetriebe und kann steuersystematisch nicht begründet werden. Der reduzierte Satz ist somit eine Steuervergünstigung.

⁸⁷ Die Eidg. Getränkesteuer wird seit 1937 nur noch auf Bier erhoben.

4.9 Automobilsteuer

Die Automobilsteuer wäre als Lenkungssteuer zu grob. Zur Lenkung wäre eine Brennstoffsteuer effektiver. Die Automobilsteuer kann als eine Sonderkonsumsteuer interpretiert werden und entspricht etwa einem Luxussatz der Mehrwertsteuer für Automobile. Somit könnte die Automobilsteuer an sich als negative Steuervergünstigung angesehen werden.

Steuernorm:

Als Referenznorm wird hier aber die Besteuerung des Wertes (also im Prinzip die Steuer selbst) genommen.

141 AstV Art. 1 Abs. 1 Bst. A Ziff. 2: *Steuerbefreiung von Automobilen für Invalide, die wegen ihrer Behinderung darauf angewiesen sind.*

Die Steuerbefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

142 AstV Art. 1 Abs. 1 Bst. d: *Steuerbefreiung von Elektromobilen*

Die Steuerbefreiung von Elektromobilen stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.10 Mineralölsteuer

Steuernorm:

Historisch betrachtet stand der Lenkungscharakter nicht im Vordergrund.⁸⁸ Heute hat die Steuer Lenkungscharakter, indem die Reduktion der Schadstoffemission angestrebt wird. Steuernorm ist die Reduktion des Ölverbrauchs.

143 *MinöStG Art. 17 Abs. 1: Von der Steuer befreit sind: Waren, die als Proben zu Untersuchungszwecken verwendet werden; Waren, die vor Entstehung der Steuerforderung nachweislich durch höhere Gewalt, durch einen Unfall oder durch Fehlmanipulation untergegangen sind; die in Erdölraffinerien verbrauchte Prozessenergie; die in Erdölraffinerien entstandenen, nachgewiesenen Fabrikationsverluste und die in der Fackel verbrannten Gase; die in Steuerfreilagern durch Verdunstung entstandenen, nachgewiesenen Lagerverluste, sofern sie das übliche Mass nicht übersteigen.*

Die Steuerbefreiungen stellen eine Steuervergünstigung dar.

144 *MinöStG Art. 17 Abs. 2: Der Bundesrat kann Treibstoffe ganz oder teilweise von der Steuer befreien, wenn sie: der Versorgung von Luftfahrzeugen im Linienverkehr dienen; der Versorgung von Luftfahrzeugen vor dem direkten Abflug ins Ausland dienen; als Betriebsmittel im Fahrzeugtank oder in einem Reservekanister eingeführt werden; in Pilot- und Demonstrationsanlagen aus erneuerbaren Rohstoffen gewonnen werden.*

Die Steuerbefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

145 *MinöStG Art. 17 Abs. 3: Treibstoffe, die durch die vom Bund konzessionierten Transportunternehmungen verwendet werden, sind ganz oder teilweise von der Steuer befreit.*

Die Steuerbefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

146 *MinöStG Art. 18 Abs. 2: Der Mineralölsteuerzuschlag (plus ein Teil der Mineralölsteuer) wird rückerstattet, wenn der Treibstoff für die Land- und Forstwirtschaft oder für die Berufsfischerei verwendet worden ist.*

Die Steuerbefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

147 *MinöStG Art. 18 Abs. 3: Das Eidg. Finanzdepartement kann die Rückerstattung der Steuer zulassen, wenn dafür eine wirtschaftliche Notwendigkeit nachgewiesen wird und die Ware zu einem im allgemeinen Interesse liegenden Zweck verwendet worden ist.*

Die Rückerstattung stellt eine Steuervergünstigung dar.

⁸⁸ Die Mineralölsteuer wurde einmal zur Förderung des Kohlegebrauchs verwendet.

4.11 CO2-Abgabe

Steuernorm:

Die CO2-Abgabe ist eine Lenkungssteuer. Steuernorm ist die Reduktion der CO2-Emissionen.

148 CO2-Gesetz Art. 9 Abs. 1: *Wer grosse Mengen von fossilem Brenn- oder Treibstoff verbraucht oder wer durch die Einführung der CO2-Abgabe in seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt würde, wird von der Abgabe befreit, wenn er sich dem Bund gegenüber verpflichtet, die CO2-Emissionen zu begrenzen.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.12 Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Steuernorm:

Ziel der Schwerverkehrsabgabe soll die Lenkung auf die Bahn oder Umfahrung der Schweiz durch den internationalen Transport sein. Ein Teil der Einnahmen aus der Abgabe wird denn auch zur Unterstützung des Bahntransports eingesetzt (sowie zum Ausgleich der ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs). Doch das übergeordnete Ziel erscheint die Reduktion des CO₂-Ausstosses in der Schweiz zu sein. Letzteres wird denn auch als Steuernorm genommen.

Abgabebefreiung

149 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. a: *Abgabebefreiung für Fahrzeuge mit Militärkontrollschildern.*

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

150 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. b: *Fahrzeuge der Polizei, der Feuer-, Öl- und Chemiewehr sowie Ambulanzen sind von der Abgabe befreit.*

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

151 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. c: *Abgabebefreiung für Fahrzeuge von konzessionierten Transportunternehmen.*

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

152 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. d: *Keine SVA für landwirtschaftliche Fahrzeuge.*

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

153 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. e: *Keine SVA für Fahrzeuge mit schweizerischen Tagesschildern.*

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

154 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. f: *Keine SVA für nicht ordentlich immatrikulierte Fahrzeuge mit schweizerischen Händlerschildern.*

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

155 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. g: *Keine SVA für schweizerische Ersatzfahrzeuge, die der pauschalen Abgabebefreiung (Art. 4) unterliegen, wenn das zu ersetzende Fahrzeug der gleichen Art angehört.*

Die Abgabebefreiung ist steuersystematisch begründet und stellt keine Steuervergünstigung dar.

156 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. h: *Keine SVA für Fahrschulfahrzeuge, soweit sie ausschliesslich für Fahrschulzwecke eingesetzt und von einer registrierten Fahrschule immatrikuliert werden.*

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

157 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. i: Keine SVA für Veteranenfahrzeuge, die im Fahrzeugausweis als solche bezeichnet sind.

Die Abgabebefreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

158 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. j: Keine SVA für Motorwagen mit elektrischem Antrieb.

Wenn Verlagerung des Transports auf die Schiene die Referenznorm gewesen wäre, würde diese Ausnahme eine Steuervergünstigung darstellen. Wenn Reduktion des CO₂-Ausstosses als Referenznorm gilt, stellt die Ausnahme keine Steuervergünstigung dar. Über das Verursacherprinzip ist die Ausnahme nämlich steuersystematisch begründet: der CO₂-Ausstoss wird ja schon reduziert (aber nur wenn die elektrische Energie nicht aus Kohlekraftwerken stammt).

159 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. k: Keine SVA für Wohnanhänger für Schausteller und Zirkusse sowie Sachtransportanhänger für Schausteller und Zirkusse, die ausschliesslich Schausteller- und Zirkusmaterial transportieren.

Diese Regelung betrifft eine Förderung von Kultur und stellt eine Steuervergünstigung dar.

160 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. l: Keine SVA für Raupenfahrzeuge.

Die Abgabebefreiung ist eine Steuervergünstigung.

161 SVAV Art. 3 Abs. 1 Bst. m: Keine SVA für Transportachsen.

Diese Ausnahme ist steuersystematisch begründet und stellt somit keine Steuervergünstigung dar.

162 SVAV Art. 3 Abs. 2: Die Zollverwaltung kann in begründeten Fällen, insbesondere mit Rücksicht auf staatsvertragliche Regelungen, aus humanitären Gründen oder für gemeinnützige nicht kommerzielle Fahrten, weitere Ausnahmen bewilligen.

Diese Ausnahme stellt eine Steuervergünstigung dar.

Reduktion der Abgabe

163 SVAV Art. 4, Abs. 1, Bst. a: Günstigere pauschale Abgabebefreiung für schwere Motorwagen für den Personentransport und Wohnanhänger sowie schwere Personenwagen.

Die Reduktion der Abgabe stellt eine Steuervergünstigung dar.

164 SVAV Art. 4, Abs. 1, Bst. b-d: Günstigere pauschale Abgabebefreiung für Gesellschaftswagen und Gelenkbusse.

Die Reduktion der Abgabe stellt eine Steuervergünstigung dar.

165 SVAV Art. 4, Abs. 1, Bst. e: Günstigere pauschale Abgabebefreiung für Motorkarren, Traktoren, Motorfahrzeuge für den Sachtransport mit einer Höchstgeschwindigkeit bis 45 km/h sowie Motorfahrzeuge des Schausteller- und Zirkusgewerbes, die ausschliesslich

Schausteller- oder Zirkusmaterial transportieren oder der Abgabe nicht unterliegende Anhänger ziehen.

Die Reduktion der Abgabe stellt eine Steuervergünstigung dar.

Sonderregelungen

166 SVAV Art. 7: Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs.

Die Sonderregelung stellt eine Steuervergünstigung dar.

167 SVAV Art. 8-10: Rückerstattungen UKV (Unbegleiteter Kombierter Verkehr)

Die Rückerstattung für den UKV stellt eine Steuervergünstigung dar.

168 SVAV Art. 11: Rückerstattungen Holz

Die Sonderregelung stellt eine Steuervergünstigung dar.

169 SVAV Art. 12: Der Transport von offener Milch und landwirtschaftlichen Nutztieren

Die Sonderregelung stellt eine Steuervergünstigung dar.

Rückerstattungen

170 SVAV Art. 32: Rückerstattung bei Ausserverkehrsetzungen.

Die Rückerstattung ist steuersystematisch begründet und somit liegt keine Steuervergünstigung vor.

171 SVAV Art. 33: Rückerstattung bei Auslandsfahrten.

Die Rückerstattung ist steuersystematisch begründet und stellt keine Steuervergünstigung dar.

4.13 Nationalstrassenabgabe

Steuernorm:

Für die **Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette)** finden sich rechtliche Grundlagen unter Ziffer 741.72 und 741.724 der Systematischen Sammlung des Bundesrechts. Als Steuernorm gilt, dass alle Autobahnbenutzer diese Abgabe bezahlen müssen.

Befreiung von der Abgabepflicht

172 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. a: *Befreiung für Fahrzeuge mit Militärkontrollschildern.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

173 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. b: *Fahrzeuge der Feuerwehr, der Polizei, und der Nationalstrassen-Unterhaltsdienste, Ambulanzen sowie Fahrzeuge des Zivilschutzes.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

174 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. c: *Fahrzeuge von zwischenstaatlichen Organisationen mit Sitzabkommen.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

175 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. d: *Fahrzeuge mit schweizerischen Händlerschildern auf Fahrten an Werktagen.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

176 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. e: *Fahrzeuge ohne Kontrollschilder auf der Fahrt zu amtlichen Fahrzeugprüfungen.*

Die Befreiung ist wohl steuersystematisch begründet und stellt somit keine Steuervergünstigung dar.

177 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. f: *Fahrzeuge im Hilfseinsatz bei Bränden, Unfällen, Pannen usw.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

178 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. g: *Starre Anhänger.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

179 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. h: *Leichte Sattelmotorfahrzeuge und leichte Sattelschlepper, auf denen die Schwerverkehrsabgabe erhoben wird.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

180 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. i: *Fahrzeuge auf Fahrten bei amtlichen Führerprüfungen.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

181 NSAV Art. 3 Abs. 1 Bst. k: *Ausländische Regierungsfahrzeuge in offizieller Mission.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

182 NSAV Art. 3 Abs. 2: *Durch die OZD befristete Sistierung der Abgabepflicht auf Teilstrecken infolge von Katastrophen oder ausserordentlichen Verkehrssituationen.*

Die Befreiung stellt eine Steuervergünstigung dar.

4.14 Einfuhrzölle

Einfuhrzölle bedeuten grundsätzlich eine Überbesteuerung (will heissen: negative Steuervergünstigung) und entsprechen keiner eigentlichen Steuernorm. Es wäre auch nicht im Sinne der WTO, Zölle als Norm zu handhaben. Die Einfuhrzölle werden somit nicht als Norm genommen – in diesem Sinne weichen wir hier ab von der allgemeinen Systematik der Studie. Ausnahmen sind folglich keine Steuervergünstigungen. Die Liste der Zollbefreiungen sei noch der Vollständigkeit wegen aufgeführt.

183 ZG Art. 14 Ziff. 11: Zollbefreit sind Waren, die vom Ausland her Bedürftigen oder durch aussergewöhnliche Ereignisse Geschädigten oder Hilfswerken für solche Personen gespendet werden; Motorfahrzeuge für Invalide, die wegen ihrer Behinderung darauf angewiesen sind.

Die Befreiung stellt keine Steuervergünstigung dar.

184 ZG Art. 14 Ziff. 14: Zollfreiheit für Kunstgegenstände für Unterricht und Sammlungsstücke zur öffentlichen Besichtigung.

Die Befreiung stellt keine Steuervergünstigung dar.

185 ZG Art. 14 Ziff. 14: Zollfreiheit für Gegenstände für Unterricht und Forschung für öffentliche oder gemeinnützige Unterrichtsanstalten.

Die Befreiung stellt keine Steuervergünstigung dar.

186 ZG Art. 14 Ziff. 14: Zollfreiheit für Instrumente/Apparate zur Untersuchung von Patienten in öffentlichen oder gemeinnützigen Spitälern oder Pflegeanstalten.

Die Befreiung stellt keine Steuervergünstigung dar.

187 ZG Art. 14 Ziff. 15: Zollfreiheit für Studien und Werke von Künstlern.

Die Befreiung stellt keine Steuervergünstigung dar.

5 Steuervergünstigungen beim Bund: Schätzungen

In diesem Kapitel werden die Schätzungen für die Höhe der vom Bund gewährten Steuervergünstigungen präsentiert. Untersucht wurden die im Tätigkeitsfeld der ESTV liegenden Steuern. Weil der Fokus dieser Studie auf der direkten Bundessteuer liegt, werden die Schätzergebnisse für diese Steuer zuerst präsentiert. Danach folgen die Mehrwertsteuer, die Stempelabgaben, die Verrechnungssteuer, die Spielbankenabgabe, die Wehrpflichtersatzabgabe und schliesslich die übrigen Steuern ausserhalb der ESTV. Innerhalb einer Steuerart werden die steuerlichen Ausnahmen weiter nach ihrer Art unterteilt. Die Steuerausnahmen im Bereich der direkten Bundessteuer wurden aufgrund der vorne vorgestellten zwei Referenzsysteme – dem einkommens- und konsumorientierten Steuersystem – klassiert. Für die übrigen Steuerarten wurde jeweils eine Referenznorm definiert.

Die Nummerierung der Ausnahmeregelungen vom vorangehenden Kapitel wird hier übernommen, damit sich die Begründung der in den Tabellen aufgelisteten Klassierung leichter auffinden lässt. In den zwei Spalten unter den jeweiligen Referenzsystemen befinden sich die Klassierung sowie die Schätzergebnisse für die jeweilige steuerliche Ausnahmeregelung. Sofern ein Schätzwert vorhanden ist, wird in einer weiteren Spalte zusätzlich das Referenzjahr für diese Schätzung angegeben.

Ein „+“ oder „-“ bezeichnet die Klassierung einer Ausnahmeregelung als positive bzw. negative Steuervergünstigung. Eine „0“ bedeutet, dass die Ausnahme systemkonform ist und somit keine Steuervergünstigung darstellt. In die Zwischenkategorie „Z“ gehören solche Ausnahmeregelungen, welche weder ganz als (positive oder negative) Steuervergünstigung noch als systemkonform angesehen werden können.

Ein Fragezeichen in der Spalte für den Schätzwert gibt an, dass die betreffende Regelung eine Steuervergünstigung darstellt, aber keine Schätzung des Einnahmenausfalls vorliegt. Der Schätzwert einer Steuervergünstigung (Unterbesterung) wird ohne Vorzeichen dargestellt. Der Schätzwert für eine negative Steuervergünstigung (Überbesteuerung) bekommt ein Minuszeichen. Schätzergebnisse in Klammern bedeuten, dass die betreffenden Regelungen in der Zwischenkategorie klassiert wurden.

Zeichenerklärung:

- 0 = keine Steuervergünstigung
- Z = Zwischenkategorie
- + = Steuervergünstigung (mit oder ohne Schätzwert)
- = negative Steuervergünstigung (mit oder ohne Schätzwert)
- () = Schätzwert einer Zwischenkategorie
- ? = kein Schätzwert vorhanden

Die mangelnde Verfügbarkeit von Daten führte zu einer Vielzahl nicht schätzbarer Einnahmenausfälle. Zudem basieren die vorgenommenen Schätzungen auf Daten aus unterschiedlichsten Quellen und verschiedenen Basisjahren. Bei den Schätzungen wurden Rundungen vorgenommen, um eine Pseudogenauigkeit zu vermeiden. Bei kleineren Beträgen wurde entsprechend weniger grob gerundet. Ausnahme: Wo genaue Zahlen bekannt waren, werden diese aufgeführt.

5.1 Übersicht über die untersuchten steuerlichen Ausnahmeregelungen

Tabelle 1: Klassierung im Bereich der direkten Bundessteuer

<i>Referenzsystem:</i>		Einkommensteuer		Konsumsteuer		
Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelungen	Klassierung	Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.	Klassierung	Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.	Jahr
Direkte Bundessteuer						
<i>Natürliche Personen</i>						
<i>Altersvorsorge</i>						
1a	Abzug Beiträge Arbeitgeber an die 1. Säule	0		0		
1b	Abzug Beiträge Arbeitnehmer an die 1. Säule	0		0		
2	Besteuerung Einkünfte aus der 1. Säule	0		0		
3	Abzug Beiträge an die 2. Säule (beim Arbeitgeber)	0		0		
4	Abzug Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge an die 2. Säule (beim Arbeitnehmer)	+	3'500	0		2007
5	Steuerfreiheit Arbeitgeber-Kapitalzahlungen für Einkauf	+	165	0		2007
6	Steuerfreiheit der Erträge auf Kapital der 2. Säule	+	1'450	0		2007
7	Besteuerung Renten aus der 2. Säule	-	-1'500	0		2007
8	Besteuerung der Einkünfte aus der 2. Säule (red. Satz auf Kapitalleistungen)	-	-160	+	635	2006
9	Übergangsregelung (reduzierte Besteuerung der Renten aus der 2. Säule)	-	≈ 0 ⁸⁹	+	150	2007
10	Abzug Beiträge in die Säule 3a	+	830	0		2009
11	Steuerfreiheit der Erträge auf Kapital der Säule 3a	+	50	0		2007
12	Besteuerung der Einkünfte aus der Säule 3a (red. Satz auf Kapitalleistungen)	-	-? ⁹⁰	+	0 ⁹¹	
13a	Abzug Beiträge für Krankenversicherung	+	600	+	600	2006
13b	Abzug für Lebensversicherungsprämien	0		0		
13c	Abzug für Sparzinsen	0		-	-690	2006
14	Steuerfreiheit der Erträge und Gewinne auf Kapital der Säule 3b	+	75	0		2004

⁸⁹ Die reduzierte Besteuerung ist bereits unter Nr. 7 berücksichtigt.

⁹⁰ Die Leistungen der Säule 3a erfolgen fast ausschliesslich in Kapitalform. Nur 2% werden in Rentenform ausbezahlt. Die Einnahmen durch die Besteuerung der Rentenleistungen aus der Säule 3a dürften darum gering sein.

⁹¹ Dieser Einnahmenausfall ist bereits in der Schätzung unter Nr. 8 enthalten.

<i>Referenzsystem:</i>		Einkommensteuer		Konsumsteuer		
Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelungen	Klassierung	Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.	Klassierung	Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.	Jahr
			-		-?	
15	Weitgehende Steuerfreiheit der Leistungen aus rückkaufsfähiger privater Kapitalversicherung	-	-?	+	360	2007
16	Teilbesteuerung von Leibrenten und Einkünften aus Verpfändung	0		+	?	
<i>Berufskosten unselbständig Erwerbender</i>						
17	Abzug der Fahrkosten	+	600	+	600	2009
18	Abzug für auswärtige Verpflegung	+	400	+	400	2009
19	Abzug für auswärtigen Wochenaufenthalt	+	35	+	35	2009
20	Abzug der Weiterbildungs- und Umschulungskosten	+	?	0		
21a	Abzug übrige Berufskosten: Berufskleider, Berufswerkzeuge und Fachliteratur	0		0		
21b	Abzug übrige Berufskosten: Kosten für Arbeitszimmer und PC	+	?	+	?	2009
<i>„Berufskosten“ selbständig Erwerbender</i>						
22	Sonderabschreibungen auf Investitionen betreffend Umweltschutz	+	?	0		
23	Abzug der Rückstellungen für Forschungs- und Entwicklungsaufträge	+	?	+	?	
24	Abzug der eingetretenen und verbuchten Verluste	0		0		
25	Abzug der Zinsen auf Geschäftsschulden und der Zinsen auf Beteiligungen	0		0		
<i>Allgemeine Abzüge</i>						
26	Abzug für private Schuldzinsen (Überhang)	+	25	+	25	2004
27	Abzug der dauernden Lasten sowie 40 Prozent der bezahlten Leibrenten	+	?	+	?	
28	Abzug der Unterhaltsbeiträge	0		0		
29	Abzug der Prämien für EO, ALV und obligatorische UV	Z	(?)	0		
30	Abzug für Krankheits- und Unfallkosten	Z	(80)	Z	(80)	2009
31	Abzug der Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke	+	180	+	180	2009
32	Abzug vom Zweitverdiener Einkommen	0		0		
<i>Steuerbefreite Einkünfte</i>						

<i>Referenzsystem:</i>		Einkommensteuer		Konsumsteuer		
Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelungen	Klassierung	Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.	Klassierung	Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.	Jahr
33	Steuerfreiheit der Kapitalgewinne aus Privatvermögen ⁹²	+	670	+	670	2009
34	Steuerfreiheit von Erbschaften und Schenkungen (zu 1/5 des Satzes)	+	600	+	600	2003
35	Steuerfreiheit der Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln	+	?	+	?	
36	Steuerfreiheit des Soldes für Militär- und Schutzdienst sowie des Taschengeldes für Zivildienst	+	4	+	4	2008
37	Steuerfreiheit empfangener Genugtuungszahlungen	0		0		
38	Steuerfreiheit der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	+	0	+	0	
39	Steuerfreiheit der Gewinne aus Glücksspielen in Spielbanken	0		0		
40	Teilweise Steuerfreiheit für Dividenden aus Beteiligungen	-	-85	-	-85	2009
<i>Weitere Abzüge und Unterbewertungen</i>						
41	Kinderabzug	+	710 ⁹³	+	710	2009
42	Kinderfremdbetreuungsabzug	0		0		
43	Abzug für Zahlungen von Unterstützungsbeiträgen	0		0		
44	Abzüge für Umweltschutzinvestitionen in Liegenschaften im Privatvermögen	+	60	+	60	2009
45	Pauschalabzug für Unterhaltskosten von Liegenschaften im Privatvermögen	Z	(380)	Z	(380)	2009
46	Abzug der Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten	+	?	+	?	
47	Unterbewertung des Eigenmietwertes	+	235	+	235	2009
<i>Juristische Personen</i>						
48	Steuerbefreiung Gebietskörperschaften und ihre Anstalten	+	?	+	?	
49	Steuerbefreiung konzessionierter Verkehrsunternehmen	+	?	+	?	
50	Steuerbefreiung juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen	+	?	+	?	
51	Steuerbefreiung juristische Personen, die gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen	+	?	+	?	

⁹² Bei der Konsumsteuer mit Berücksichtigung des Abzugs für Erwerb der Finanzanlagen. Die Absenz eines solchen Abzugs im aktuellen Steuersystem sollte separat als negative Steuervergünstigung bewertet werden.

⁹³ Darin enthalten sind jedoch auch die Abzüge für unterstützte Personen.

<i>Referenzsystem:</i>		Einkommensteuer		Konsumsteuer	
Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelungen		Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.		Einnahmenausfall (Bund) in Mio. Fr.
		Klassierung		Klassierung	Jahr
52	Abzug freiwilliger Geldleistungen an gemeinnützige Organisationen bis zu 10 Prozent des Reingewinnes	+	?	+	?
53	Abzug der Rückstellungen für Forschungs- und Entwicklungsaufträge (mit Obergrenze)	+	?	+	?
54	Reduzierter Steuersatz für Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen	+	?	+	?
55	Beschleunigte Abschreibung bei Pflichtlagern	+	?	+	?
<i>Sonstige Ausnahmeregelungen</i>					
A1	Aufwandbesteuerung	+	?	+	?

Tabelle 2: Klassierung im Bereich der Mehrwertsteuer

		Referenzsystem:		Konsumsteuer	
Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelung	Klassierung	Einnahmenausfall in Mio. Fr. (Bund)	Jahr	
Mehrwertsteuer⁹⁴					
<i>Steuerbefreiungen</i>					
56	Exporte allgemein	0			
57	Teilweise im Inland genutzte Schienen- und Luftfahrzeuge	+	10	2004	
58	Dienstleistungen von Reisebüros	+	60 ⁹⁵	2008	
59	Grenzüberschreitender Luft-, Eisenbahn- und Busverkehr	+	40	2010	
60	Umsätze mit und Einfuhr von Münz- und Feingold	+	Ca. 0		
61	Steuerbefreite Einfuhren von menschlichen Organen	+	Ca. 0		
<i>Steuerausnahmen (ohne Vorsteuerabzug; unechte Befreiung⁹⁶)</i>					
62	Unternehmen mit Jahresumsatz von weniger als 100'000 Franken ⁹⁷	+	40	2010	
63	Landwirte, Forstwirte und Gärtner	+	0 ⁹⁸	2010	
64	Bestimmte Dienstleister mit Sitz im Ausland	0			
65	Freigrenze von 10'000 Franken beim Empfänger obiger Dienstleistungen	+	5 ⁹⁹	2010	
66	Höhere Jahresumsatzlimite für Sport- und Kulturvereine und gemeinnützige Institutionen	+	5 ¹⁰⁰	2010	
67	Beförderung von Briefen und kleinen Paketen	+	0 ¹⁰¹	2010	
68	Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen	+	1'930	2005	
69	Kinder- bzw. Jugendbetreuung sowie Bildung	+	400	2012 ¹⁰²	

⁹⁴ Alle Berechnungen zu den Einnahmenausfällen basieren auf den Steuersätzen, wie sie ab dem 1.1.2011 gelten.

⁹⁵ Grobe Schätzung.

⁹⁶ Nicht berücksichtigt ist bei allen Schätzungen zu Steuerausnahmen die Einlageentsteuerung, d.h. der nachträgliche **einmalige** Vorsteuerabzug, der vorgenommen werden kann, wenn eine bisher von der Steuer ausgenommene Leistung neu der Steuer unterstellt wird.

⁹⁷ Im Jahr 2007 waren 55'000 Unternehmen mit weniger als 100'000 Franken steuerbarem Jahresumsatz als Steuerpflichtige eingetragen. Solche freiwilligen Eintragungen erfolgen insbesondere weil die Kunden dies verlangen oder weil Vorsteuerüberschüsse vorliegen. Dementsprechend gibt es nur noch relativ wenige Unternehmen mit steuerbaren Jahresumsätzen unter 100'000 Franken, die nicht eingetragen sind. Es handelt sich um eine sehr grobe Schätzung.

⁹⁸ Der reduzierte Steuersatz entspricht ziemlich genau der Vorsteuerbelastung der Landwirte, Forstwirte und Gärtner. Deshalb und weil die steuerpflichtigen Abnehmer einen pauschalierten bzw. fiktiven Vorsteuerabzug von 2,5 % vornehmen können, ergibt sich kein Einnahmenausfall für den Bund.

⁹⁹ Sehr grobe Schätzung.

¹⁰⁰ Es wären maximal 1'000 Vereine und gemeinnützige Institutionen zusätzlich steuerpflichtig, wenn die Jahresumsatzlimite 100'000 Franken betragen würde.

¹⁰¹ Da die Schweizerische Post seit Mitte 2009 für die Versteuerung dieser Leistungen optiert, ergibt sich kein Einnahmenausfall.

¹⁰² Hochrechnung auf das Jahr 2012 von Daten, die vorwiegend das Jahr 2008 betreffen.

		Referenzsystem:		Konsumsteuer	
Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelung	Klassierung	Einnahmenausfall in Mio. Fr. (Bund)	Jahr	
70	Nichtgewinnstrebige Einrichtungen mit bestimmter Zielsetzung	+	Ca. 0		
71	Kulturelle Dienstleistungen und Sportanlässe	+	110	2006-2008	
72	Versicherungs- und Rückversicherungsumsätze	+	450	2005	
73	Bestimmte Umsätze im Geld- und Kapitalverkehr	+	380	2005	
74	Verkauf und Vermietung von Immobilien und Wohnraum	+	2'000 ¹⁰³	2005	
75	Lieferungen von Postwertzeichen	+	20	2008-2010	
76	Umsätze bei Wetten, Lotterien und sonstigen Glücksspielen	+	95 ¹⁰⁴	2004	
77	Lieferung gebrauchter Gegenstände, die mit Vorsteuer belastet sind	0			
78	Umsätze von Ausgleichskassen	+	1,5	2000	
79	Übrige Leistungen (z.B. Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens)	+	2 ¹⁰⁵	2010	
<i>Reduzierte Steuersätze / Sondersatz</i>					
80	Reduzierter Satz von 2,5 Prozent auf Nahrungsmitteln, Pflanzen und Druckerzeugnissen	+	2'200	2007	
81	Reduzierter Satz von 2,5 Prozent auf nichtgewerblichen Dienstleistungen von Radio- und Fernsehgesellschaften	+	70	2007	
82	Reduzierter Satz von 2,5 Prozent auf Umsätzen aus Kultur- und Sportveranstaltungen (falls optiert)	+	0 ¹⁰⁶		
83	Reduzierter Satz von 2,5 Prozent für gewisse Leistungen im Bereiche der Landwirtschaft	+	5	2004	
84	Sondersatz von 3,8 Prozent für Beherbergungsleistungen	+	170	2009	
85	Steuerentlastung für diplomatische Missionen und internationale Organisationen	+	70	2008	

¹⁰³ Bei dieser Schätzung ist der Eigenmietwert inbegriffen, die Einlagenentsteuerung jedoch unberücksichtigt gelassen.

¹⁰⁴ Davon entfallen 55 Mio. Franken auf Spielbanken und 40 Mio. Franken auf Lotterien/Tombolas/Wetten.

¹⁰⁵ Bekanntmachungsleistungen und Schiedsgerichte. Die Steuerausnahme von Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens wird nicht als Steuervergünstigung betrachtet.

Sie ist notwendig, weil als Steuersubjekt nicht das ganze Gemeinwesen, sondern die autonomen Dienststellen der Gemeinwesen herangezogen wird.

¹⁰⁶ In Ziffer 71 enthalten.

Tabelle 3: Klassierung im Bereich der übrigen Steuern

Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelung	Klassierung	Einnahmenausfall in Mio. Fr. (Bund)	Jahr
Stempelabgaben*				
<i>Emissionsabgabe</i>				
86	Kapitalgesellschaften mit gemeinnützigem Zweck	+	2.5	2004
87	Fusionen und Umstrukturierungen	+	100	2004
88	Freigrenze für Genossenschaften	+	0.15	2004
89	Konzessionierte Transportunternehmen	+	?	
90	Bereits mit der Abgabe belastete Zuschüsse	0		
91	Bereits mit der Abgabe belastetes Partizipationskapital	0		
92	Freigrenze für Kapitalgesellschaften	+	60	2004
93	Ausgabe ausländischer Urkunden	+	?	
<i>Umsatzabgabe</i>				
94	Ausgabe inländischer Urkunden	0		
95	Sacheinlage von Urkunden zur Liberierung	0		
96	Handel mit Bezugsrechten	+	?	
97	Rückgabe von Urkunden zur Tilgung	0		
98	Ausgabe ausländischer Urkunden	0		
99	Handel mit Geldmarktpapieren	+	80	2004
100	Ausländische Vertragspartei bei ausländischen Obligationen	+	220	2004
101	Übertragung bei Umstrukturierung	+	?	
102	Übertragung qualifizierter Beteiligungen	+	?	
103	Gewerbsmässiger Effektenhändler	+	240	2004
104	Ausländische Anleger und inländische Anlagefonds	+	210	2004
105	Ausländische Vertragspartei	+	260	2004
106	Ausländisches Mitglied einer inländischen Börse	+	20	2004
107	Differenzierte Abgabesätze	+	?	
<i>Abgabe auf Versicherungsprämien</i>				
108	Lebensversicherungen	+	1'500	2004
109	Kranken-, Invaliden- und Unfallversicherung	+	1'250	2004

Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelung	Klassierung	Einnahmenausfall in Mio. Fr. (Bund)	Jahr
110	Diverse Versicherungen	+	3.5	2004
111	Arbeitslosenversicherung	+	330	2004
112	Rückversicherungen	+	?	
113	Kaskoversicherungen für Luftfahrzeuge und Schiffe sowie Transportversicherung	+	20	2004
114	Versicherungen für Sachen im Ausland	+	?	
115	Reduzierter Satz für Lebensversicherungen	+	100	2004
Verrechnungssteuer**				
116	Reserven und Gewinne bei Umstrukturierungen	0		
117	Anlagefonds	0		
118	Zinsen unter 50 Franken	+	?	
119	Zinsen auf dem Kapital von Lebensversicherungen	0		
120	Übertragung von Arbeitsbeschaffungsreserven	0		
121	Freiwillige Leistungen	0		
122	Lotteriegewinne unter 50 Franken	+	?	
123a	Vorsorgeleistungen: Kapitaleistungen unter 5000	0		
123b	Vorsorgeleistungen: AHV-/IV-Leistungen	0		
124	Differenzierte Steuersätze	0		
Spielbankenabgabe***				
125	Reduktion während den ersten vier Betriebsjahren	+	?	
126	Für öffentliche Interessen verwendete Erträge	+	?	
127	Vom Tourismus abhängige Standortregionen	+	?	
128	Kumulation der Gründe	+	?	
129	Kompensation für Abgabenerhebung durch Kanton	0		
Wehrpflichtersatzabgabe***				
130	Behinderte	+	?	
131	Gesundheitsschädigung durch Dienstleistung	+	?	
132	Mitglieder der Bundesversammlung und militärisches Personal	Z		
133	Kriegsbetrieb	0		

Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelung	Klassierung	Einnahmenausfall in Mio. Fr. (Bund)	Jahr
Tabaksteuer***				
134	Zollfreie Tabakfabrikate	+	?	
135	Tabakfabrikate nicht für den Gebrauch bestimmt	0		
136	Tabakfabrikate als Heilmittel	0		
Getränkesteuern***				
<i>Biersteuer</i>				
137	Haustrunk	+	?	
138	Zollfreies Bier	+	?	
<i>Gebrannte Wasser</i>				
139	Für Eigengebrauch	+	?	
140	Reduzierter Satz für Kleinproduzenten	+	?	
Automobilsteuer***				
141	Invalide	+	?	
142	Elektromobile	+	?	
Mineralölsteuer***				
143	Prozessenergie, Proben, Verluste	+	?	
144	Treibstoffe von Luftfahrzeugen	+	?	
145	Treibstoffe von konzessionierten Transportunternehmen	+	55	2004
146	Rückerstattung für Land- und Forstwirtschaft sowie Berufsfischerei	+	70	2004
147	Rückerstattung in Einzelfällen bei wirtschaftlicher Notwendigkeit oder allgemeinem Interesse	+	5	2004
CO2-Abgabe***				
148	Grossverbraucher im internationalen Wettbewerb	+	?	
Schwerverkehrsabgabe***				
<i>Abgabebefreiung</i>				
149	Militärkontrollschilder	+	?	

Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelung	Klassierung	Einnahmenausfall in Mio. Fr. (Bund)	Jahr
150	Polizeifahrzeuge, Feuerwehr, Öl- und Chemiewehr sowie Ambulanzen	+	?	
151	Konzessionierte Transportunternehmen	+	?	
152	Landwirtschaftliche Fahrzeuge	+	?	
153	Schweizerische Tagesschilder	+	?	
154	Schweizerische Händlerschilder	+	?	
155	Schweizerische Ersatzfahrzeuge	0		
156	Fahrschulfahrzeuge für Fahrschulzwecke	+	?	
157	Veteranenfahrzeuge mit Fahrzeugausweis	+	?	
158	Motorwagen mit elektrischem Antrieb	0		
159	Wohnanhänger und Sachtransportanhänger für Schausteller und Zirkusse	+	?	
160	Raupenfahrzeuge	+	?	
161	Transportachsen	0		
162	Humanitäre oder gemeinnützige Gründe	+	?	
<i>Reduktion der Abgabe</i>				
163	Schwere Motorwagen für den Personentransport und Wohnanhänger sowie schwere Personewagen	+	?	
164	Gesellschaftswagen und Gelenkbusse	+	?	
165	Motorkarren, Traktoren, Motorfahrzeuge für den Sachtransport bis 45 kmh sowie Motorfahrzeuge des Schausteller- und Zirkusgewerbes	+	?	
<i>Sonderregelungen</i>				
166	Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs	+	?	
167	Rückerstattungen UKV	+	?	
168	Rückerstattungen Holz	+	8	2004
169	Transport von offener Milch und landwirtschaftlichen Nutztieren	+	?	
<i>Rückerstattungen</i>				
170	Ausserverkehrsetzungen	0		
171	Auslandfahrten	0		
Nationalstrassenabgabe***				
172	Militärkontrollschilder	+	?	

Nr.	Beschreibung der untersuchten steuerrechtlichen Regelung	Klassierung	Einnahmenausfall in Mio. Fr. (Bund)	Jahr
173	Fahrzeuge der Feuerwehr, Polizei und der Nationalstrassen-Unterhaltsdienste, Ambulanzen sowie Fahrzeuge des Zivilschutzes	+	?	
174	Fahrzeuge von zwischenstaatlichen Organisationen mit Sitzabkommen	+	?	
175	Fahrzeuge mit schweizerischen Händlerschildern	+	?	
176	Fahrzeuge ohne Kontrollschilder auf der Fahrt zu amtlichen Fahrzeugprüfungen	0		
177	Fahrzeuge im Hilfseinsatz bei Bränden, Unfällen, Pannen, usw.	+	?	
178	Starre Anhänger	+	?	
179	Leichte Sattelmotorfahrzeuge und leichte Sattelschlepper, auf denen die Schwerverkehrsabgabe erhoben wird	+	?	
180	Fahrzeuge auf Fahrten bei amtlichen Führerprüfungen	+	?	
181	Ausländische Regierungsfahrzeuge in offizieller Mission	+	?	
182	Durch die OZD befristete Sistierung der Abgabepflicht auf Teilstrecken infolge von Katastrophen oder ausserordentlichen Verkehrssituationen	+	?	
Einfuhrzölle***				
183	Gespendete Waren, Motorfahrzeuge für Invalide	0		
184	Kunstgegenstände für Unterricht, Sammlungsstücke zur öffentlichen Besichtigung	0		
185	Gegenstände für Unterricht und Forschung für öffentliche oder gemeinnützige Unterrichtsanstalten	0		
186	Instrumente/Apparate zur Untersuchung von Patienten in öffentlichen oder gemeinnützigen Spitälern oder Pflegeanstalten	0		
187	Studien und Werke von Künstlern	0		

* Sowohl unter einer Einkommensteuer als auch unter einer Konsumsteuer wären die Stempelabgaben in ihrer Gesamtheit eine Überbesteuerung (negative Steuervergünstigung) im Wert von 2,6 Mrd. (2008). Die hier aufgelisteten Ausnahmen wären dementsprechend weder unter einer Einkommensteuer noch unter einer Konsumsteuer eigentliche Steuervergünstigungen. Die Beurteilung dieser Steuervergünstigungen richtet sich hier nach dem besonderen Steuernorm der Stempelabgaben.

** Die Verrechnungssteuer ist eine Sicherungssteuer. Für die Analyse der hier aufgelisteten Ausnahmen wird hier als Steuernorm die Behandlung der betroffenen Erträge und Leistungen bei der direkten Bundessteuer herangezogen.

*** Für die übrigen Steuern gibt es weder unter einer Einkommensteuer noch unter einer Konsumsteuer einen Platz. Sie würden somit alle als Überbesteuerung (negative Steuervergünstigung) gewertet und Steuervergünstigungen gäbe es keine. In dieser Tabelle wird stattdessen die jeweilige Steuernorm als Referenz verwendet.

5.2 Kritische Anmerkungen zu den Schätzungen

Bei der Interpretation der Schätzergebnisse ist aus zwei Gründen Vorsicht geboten:

- Erstens wurden die Schätzungen der Einnahmefälle der einzelnen Steuervergünstigungen separat durchgeführt. Sie gelten somit nur unter der Annahme, dass alle anderen Steuervergünstigungen unverändert in Kraft bleiben. Deshalb sollten die einzelnen Schätzungen eigentlich nicht zu einem Total aggregiert werden. Einerseits ist dies auf die vielfach progressive Struktur der Steuertarife zurückzuführen. Wenn nämlich auch andere Steuervergünstigungen abgeschafft würden, käme u.U. ein höherer Steuersatz zur Anwendung. Dann würde der Einnahmefall durch die betrachtete Steuervergünstigung höher ausfallen als geschätzt. Andererseits interagieren die einzelnen Steuervergünstigungen miteinander. Weil viele Steuervergünstigungen einkommensabhängig zur Anwendung kommen, hätte die Abschaffung einer Steuervergünstigung nicht nur einen direkten Effekt in Form höherer Einnahmen. Zusätzlich würde dadurch das steuerbare Einkommen erhöht und damit auch ein indirekter Einfluss auf andere Steuervergünstigungen auftreten (DoF 2004b, S. 15f).
- Zweitens wurden die Schätzungen unter der Annahme durchgeführt, dass alle anderen Faktoren, wie das Verhalten der Steuerzahler¹⁰⁷, konstant bleiben. Insbesondere das Verhalten der Steuerzahler würde sich als Reaktion auf die Abschaffung von Steuervergünstigungen jedoch ändern. Zudem bleibt der Einfluss einer Steuervergünstigung auf den volkswirtschaftlichen Output unberücksichtigt. Wenn durch das Wegfallen einer Steuervergünstigung das Bruttoinlandsprodukt fallen sollte, resultieren weniger hohe Steuereinnahmen. Daher wird der Einnahmefall tendenziell überschätzt (DoF 2004b, S. 18). Alles in allem ist die Richtung der Fehlschätzung nicht eindeutig bestimmbar.

¹⁰⁷ Eine Ausnahme stellen die Schätzungen dar, welche im Zug des Entlastungsprogramms 04 durchgeführt wurden. Bei diesen und bei der Schätzung der erwarteten Einnahmen durch eine Kapitalgewinnsteuer wird die Verhaltensänderung der Besteueren antizipiert. Es handelt sich darum um die Methode des „revenue gain“.

5.3 Methodische Erläuterungen zu den Schätzungen

5.3.1 Direkte Bundessteuer

Vorbemerkung: Die Berechnung der einzelnen Steuerausfälle aufgrund der Rohdaten aus den Steuererklärungen ist nicht möglich. Deshalb beruhen die Schätzungen auf unterschiedlichen Quellen. Eine wichtige Quelle bildet der Bericht „Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification – Une analyse des données fiscales du canton de Berne, année 2005“ von Rudi Peters der ESTV (Peters 2009). Darin sind die durch diverse Abzüge verursachten Steuerausfälle in der direkten Bundessteuer geschätzt¹⁰⁸. Die Schätzungen basieren dabei auf den Steuerdaten des Kantons Bern, die auf die Schweiz hochgerechnet werden. Wo immer möglich sind die Schätzungen in die Gegenwart hochgerechnet worden.

In einigen Bereichen sind die gesamtschweizerisch geltend gemachten Abzüge des Jahres 2006 verfügbar¹⁰⁹. Um daraus einen Steuerausfall zu berechnen, muss der durchschnittliche Grenzsteuersatz der Abzugsberechtigten bekannt sein. Dieser wird mit Hilfe der Daten aus einem Bericht von Rudi Peters der ESTV berechnet (Peters, R. 2005, Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques). Durch den Vergleich der damals geltend gemachten Abzüge und den daraus resultierenden Steuerausfällen ergibt sich der durchschnittliche Grenzsteuersatz, der für den jeweiligen Abzug zur Anwendung kommt.

Bei der Schätzung der Einnahmen durch die Besteuerung von Kapitalerträgen und ausbezahlten Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen muss auf externe Daten abgestellt werden. Diese sind wiederum aggregiert und müssen unter Verwendung der passenden durchschnittlichen Grenzsteuersätze aus Peters 2005 in Steuererträge umgerechnet werden.

Nr.	Methodik und Datenherkunft
4	Gemäss Schweizerischer Sozialversicherungsstatistik 2009 (BSV 2009) betragen im Jahr 2007 die Arbeitgeberbeiträge gesamthaft 22'684 Mio. Fr. und die Arbeitnehmerbeiträge 14'172 Mio. Fr., was ein Total von 36'856 Mio. Fr. ergibt (BSV 2009, S. 135). Aus Peters 2005 lässt sich der durchschnittliche Grenzsteuersatz derjenigen Steuerpflichtigen berechnen, die Abzüge für Beiträge an die zweite Säule geltend machen. Die geltend gemachten Abzüge betragen 6'797'724'731 Fr. und der resultierende Steuerausfall 639'413'823 Fr. Es ergibt sich ein Grenzsteuersatz von 9,41%. Dieser Satz angewandt auf die 36'856 Mio. führt zu einem geschätzten Steuerausfall von gerundet 3'500 Mio. Fr.
5	Die Eintrittseinlagen der Arbeitgeber betragen im Jahr 2007 1'748 Mio. Franken (BSV 2009, S. 135). Auch hier kommt der durchschnittliche Grenzsteuersatz für Beiträge in die zweite Säule von 9,41% zur Anwendung. Es resultiert ein Steuerausfall von 165 Mio. Franken.
6	Der Brutto-Kapitalertrag in der beruflichen Vorsorge betrug im Jahr 2007 15'467 Mio. Franken (BSV 2009, S. 135). Es gelangt ebenfalls der durchschnittliche Grenzsteuersatz von 9,41% zur Anwendung. Der Steuerausfall beträgt somit rund 1'450 Mio. Franken.
7	Im Rahmen der beruflichen Vorsorge wurden 2007 Renten im Wert von 21'948 Mio. Franken ausbezahlt (BSV 2009, S. 141). Der durchschnittliche Grenzsteuersatz für Rentenbezüger lässt sich wiederum aus Peters 2005 schätzen. Durch den steuerfreien Teil der Renten werden 1'319'675'199 Franken Abzüge geltend gemacht, was zu einem Steuerausfall von 100'778'410 Franken führt. Es ergibt sich ein durchschnittlicher Grenzsteuersatz für Rentenbezüger von 7,64%. Dieser Satz angewandt auf die 21'948 Mio. Franken führt zu Steuereinnahmen von 1'677

¹⁰⁸ Dabei wird angenommen, dass sich weder der marginale Steuersatz noch das Verhalten des Besteuereten ändert. Die Schätzergebnisse sind also statisch und entsprechen dem international üblichen „revenue forgone“.

¹⁰⁹ Quelle: Tabelle II Stufen des Einkommens in der Publikation „Direkte Bundessteuer – Natürliche Personen – Kantone – Steuerjahr 2006“, verfügbar auf der ESTV Webseite.

	<p>Mio. Franken, wenn alle Renten voll besteuert würden. Davon müssen aber noch die Mindereinnahmen durch die Teilbesteuerung der Renten abgezogen werden. Diese betragen 1995/1996 100'778'410 Franken (Peters 2005, S. 50). Die Sollerträge für Steuerperiode 2007 und Steuerperioden 1995/96 sind 9,566 Mrd. resp. 6'330 Mio. Der Umrechnungsfaktor beträgt somit $9'566 / 6'330 = 1,51$. Umgerechnet auf 2007 ergeben sich somit Mindereinnahmen von 152 Mio. Gesamthaft führt die Besteuerung der Renten also zu Einnahmen von 1'677 Mio. – 152 Mio. = 1'525 Mio. Franken, was auf 1,5 Mrd. gerundet wird.</p>
8	<p>Die Einnahmen aus der Besteuerung der Kapitalleistungen aus der beruflichen Vorsorge betragen 2006 158.6 Mio. Franken¹¹⁰.</p> <p>Unter einer konsumorientierten Besteuerung müssten die Kapitalleistungen voll statt nur zu einem Fünftel besteuert werden. Der Steuerausfall beträgt demnach das Vierfache der Steuereinnahmen, was 634.4 Mio. Franken entspricht. Dass die Besteuerung der Kapitalleistungen gesondert vom übrigen Einkommen erfolgt, ist dabei jedoch nicht berücksichtigt.</p>
9	<p>Der Steuerausfall durch die Übergangsregelung in der Besteuerung der Renten stammt aus Peters 2005. Die dort ausgewiesenen 100,8 Mio. Franken ergeben hochgerechnet auf 2007 150 Mio. Franken (siehe Nr. 7 oben).</p>
10	<p>Der Steuerausfall durch die Abzüge der Beiträge an die Säule 3a betrug auf Basis von Daten aus dem Kanton Bern 8.59% (Peters 2009, Annexe F, S. 61), was hochgerechnet für die Schweiz bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. für 2009 einen Einnahmenausfall von 830 Mio. bedeutet.</p>
11	<p>Die Vorsorgegelder 3a bei Banken hatten 2007 einen Wert von 21'950 Mio. Franken (BSV 2009, S. 141). In einem Vergleich der Anlageprodukte der Säule 3a listet Watson Wyatt periodisch die erzielten Erträge der bestehenden Produkte. Aus einer eigenen Berechnung folgt, dass die Erträge im gewichteten Durchschnitt über fünf Jahre gegen 2,5% und über 10 Jahre etwa 1,2% betragen haben (wo die Fonds so lange existiert haben). Zudem kann festgestellt werden, dass die Konten 3a aktuell im Schnitt einen Ertrag um 2% abwerfen. Daraus ergibt sich eine langfristige durchschnittliche Rendite auf den Vorsorgegeldern 3a von etwa 2% oder 439 Mio. Auf diese wird der durchschnittliche Grenzsteuersatz für Beiträge in die Säule 3a aus Peters 2005 angewandt (berechnet als Einnahmenausfall/Bruttoeinkommen – S. 44 und 50), der zwischen 10,3% und 12,1% (Durchschnitt der extremen Werte 11,2%) liegt. Es resultiert eine Steuervergünstigung von 49,2 oder gerundet 50 Mio. Franken.</p>
13	<p>Die Abzüge für Versicherungsbeiträge und Sparzinsen betragen 2006 8'610 Mio. Franken¹¹¹. Der durchschnittliche Grenzsteuersatz der Abzugsberechtigten beträgt zwischen 6,62% und 7,22% (Peters 2005, Methode wie Nr. 11 oben), 6,92% im Schnitt. Daraus resultiert ein Steuerausfall von knapp 600 Mio. Franken.</p> <p>Unter einer sparbereinigten Einkommensteuer stellt die faktische Nichtabzugsfähigkeit der Prämien für die Lebens- und die freiwillige Unfallversicherung sowie der Sparzinsen eine negative Steuervergünstigung dar. Die Prämien für die Lebensversicherungen (ohne kollektive) betragen 2007 8'790 Mio. Franken (SVV 2009, S. 10). Die Prämien für die nicht-obligatorischen Unfallversicherungen beliefen sich auf 1'170 Mio. Franken (SVV 2009, S. 16). Aus dem Total von 9'960 Mio. Franken resultiert unter Anwendung des durchschnittlichen Grenzsteuersatzes von 6,92% eine Überbesteuerung von 690 Mio. Franken.</p>
14	<p>Die Zahl in der Tabelle 1 basiert auf einer ersten Schätzung der ESTV¹¹². Basisjahr ist 2004.</p>
15	<p>Die Leistungen aus privaten Kapitalversicherungen betragen 2007 7'575 Mio. Franken (SSV 2009, S. 12). Der Bestand der privaten Kapitalversicherungen weist einen Anteil von 69,4% rückkaufsfähiger Kapitalversicherungen¹¹³ auf. Es ergeben sich daher geschätzte</p>

¹¹⁰ Quelle: Tabelle I Gesamtergebnisse in der Publikation „Direkte Bundessteuer – Natürliche Personen – Kantone – Steuerjahr 2006“, verfügbar auf der ESTV Webseite.

¹¹¹ Quelle: Tabelle II Stufen des Einkommens in der Publikation „Direkte Bundessteuer – Natürliche Personen – Kantone – Steuerjahr 2006“, verfügbar auf der ESTV Webseite.

¹¹² Quelle: Neuschätzung für den Subventionsbericht 2008

¹¹³ „Gemischte und ähnliche Versicherungen“ werden mit rückkaufsfähigen Versicherungen gleichgesetzt.

	Kapitalleistungen aus rückkaufsfähigen Lebensversicherungen von 5'257 Mio. Franken. Bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz für den Abzug der Versicherungsprämien von 6,92% resultiert ein Einnahmenschwund von gut 360 Mio. Franken ¹¹⁴ .
17	Auf Basis von Daten aus dem Kanton Bern führt die Streichung des Abzugs für Fahrkosten zu Mehreinnahmen von 6,11%, was bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. geschätzten Mindereinnahmen durch den Abzug für Fahrkosten von insgesamt 600 Mio. entspricht.
18	Die Streichung des Abzugs für auswärtige Verpflegung führt gemäss Peters 2009 zu Mehreinnahmen von 4,12%, was bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. (2009) zu geschätzten Einnahmenschwüngen von 400 Mio. führt.
19	Die Streichung des Abzugs für auswärtigen Wochenaufenthalt führt gemäss Peters 2009 zu Mehreinnahmen von 0,35%, was bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. (2009) zu geschätzten Einnahmenschwüngen durch den Abzug für auswärtigen Wochenaufenthalt von 35 Mio. führt.
21	Die Streichung des Abzugs für übrige Berufskosten führt gemäss Peters 2009 zu Mehreinnahmen von 6,28%. Bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. (2009) betragen die geschätzten Einnahmenschwüngen durch den Abzug für übrige Berufskosten rund 610 Mio. Welcher Teil davon auf Arbeitszimmer und PC entfällt und welcher Teil auf Berufskleider, Berufswerkzeuge und Fachliteratur ist aber nicht eruierbar.
26	Wäre der Schuldzinsenabzug auf die Höhe der steuerbaren Erträge beschränkt, resultierte gemäss einer Schätzung der ESTV zum Entlastungsprogramm 04 ein zusätzlicher Steuerertrag von 20 bis 30 Mio. Franken. Dies ist aber nur der Minderertrag durch die Abzugsfähigkeit der zusätzlichen 50'000 Franken.
30	Die Streichung des Abzugs für Krankheits- und Unfallkosten führt gemäss Peters 2009 zu Mehreinnahmen von 0,85%. Bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. betragen die geschätzten Einnahmenschwüngen durch den Abzug für Krankheits- und Unfallkosten gut 80 Mio.
31	Die Streichung des Abzugs für Spenden würde gemäss Peters 2009 zu Mehreinnahmen von 1,84% führen. Bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. (2009) betragen die geschätzten Einnahmenschwüngen durch den Abzug für Spenden knapp 180 Mio.
33	Die Schätzung des Einnahmepotenzials einer Kapitalgewinnsteuer basiert auf dem Gutachten Kugler/Lenz ¹¹⁵ aus dem Jahr 1998. Sie gilt unter der Annahme, dass realisierte Kapitalgewinne nach dem Gestehungsprinzip besteuert werden. Obwohl die Schätzung somit keiner der beiden Steuernormen exakt entspricht, stellt sie eine gute Approximation dar. Zudem ist die Verhaltensreaktion der Steuerpflichtigen berücksichtigt, weshalb es sich im Gegensatz zu anderen Schätzungen um den „revenue gain“ handelt. ¹¹⁶ Bei der Schätzung von 700 Mio. (und dem damaligen Vorschlag) wird jedoch von einem Steuersatz von 20% ausgegangen. Kapitalgewinne sollten aber als Einkommen versteuert werden, wobei die deutlich tieferen Tarife der direkten Bundessteuer (zuzüglich kantonaler und Gemeindesteuersätze) zur Anwendung kommen würden. Somit dürfte der Einnahmenschwund beim Bund für 1998 näher bei 350-400 Mio. liegen. Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer betragen 2009 9,7 Mrd. gegenüber 5,81 Mrd. in 1998. Dies ergibt einen Aufrechnungsfaktor von 1,67 und eine Schätzung der Einnahmenschwüngen für das Steuerjahr 2007 von 670 Mio.
34	Daepf 2003 schätzt die Höhe der Erbanfälle auf 18 bis 22 Mrd. und die Höhe der Schenkungen auf 6 bis 7.3 Mrd. Erbanfälle und Schenkungen könnten vertretbarerweise ähnlich wie Kapitalauszahlungen zu einem Fünftel des Tarifs für Einkommen besteuert werden. Dies würde einen Steuersatz von um die 2% bedeuten. Somit resultiert bei gegen 30 Mrd. an Erbanfällen und Schenkungen ein geschätzter Steuerschwund von 600 Mio.

¹¹⁴ Freizügigkeitsleistungen sind darin enthalten, obwohl diese besteuert werden. Aus Seite 11 SVV 2005 wird aber ersichtlich, dass diese einen relativ kleinen Anteil ausmachen dürften.

¹¹⁵ Quelle: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/1998/07/kugler.pdf>.

¹¹⁶ Siehe S. 21.

36	Die Ausgaben der Armee für den Sold betragen 2008 56,5 Mio. Franken ¹¹⁷ . Als durchschnittlicher Grenzsteuersatz der Soldempfänger wird jener herangezogen, der beim Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen zur Anwendung kommt, weil in beiden Fällen ähnlich breite Bevölkerungsschichten betroffen sind. Mit einem Satz von 6,92% resultiert ein Steuerausfall von knapp 4 Mio. Franken.
38	Ergänzungsleistungen werden an Personen mit einem Einkommen unter einer festgelegten Grenze ausgerichtet. Deren steuerbares Einkommen liegt nach Vornahme der gesetzlichen Abzüge wohl in der Regel unter dem steuerbaren Mindestbetrag. Der Steuerausfall beträgt deshalb 0 Franken.
40	Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II wurde mit Einnahmehausfällen von 56 Mio. Franken bei Dividenden bzw. 27 Mio. Franken bei Liquidationsgewinnen gerechnet. ¹¹⁸
41	Der Steuerausfall durch die Abzüge für Kinder und unterstützte Personen betrug auf Basis von Daten aus dem Kanton Bern 7.32% (Peters 2009, Annexe F, S. 61), was hochgerechnet für die Schweiz bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. für 2009 einen geschätzten Einnahmehausfall von 710 Mio. bedeutet.
43	1995 beliefen sich die Mindereinnahmen aufgrund der Abzüge von Umweltschutzinvestitionen auf 16 bis 39 Mio. Franken ¹¹⁹ . Hochgerechnet auf das Jahr 2009 mit dem Umrechnungsfaktor 1,51 von Punkt 7 oben ergibt sich ein Steuerausfall von 24 bis 59 Mio. Franken. (Diese Schätzungen unterstellten bereits eine Verhaltensänderung seitens der Steuerzahler.) Wir gehen deshalb von Einnahmehausfällen von gerundet 60 Mio. aus.
44	Der Steuerausfall durch den Pauschalabzug für Unterhaltskosten für Liegenschaften betrug auf Basis von Daten aus dem Kanton Bern 3,94% (Studie von Rudi Peters: Übersicht über die Abzüge bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen, eine Auswertung von Daten aus dem Kanton Bern für das Steuerjahr 2005, Peters 2008, S. 3), was hochgerechnet für die Schweiz bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. für 2009 einen geschätzten Einnahmehausfall von 380 Mio. bedeutet.
46	Die Steuereinnahmen durch Besteuerung des Eigenmietwerts betragen nach Berechnungen von Rudi Peters auf Basis von Daten aus dem Kanton Bern für 2005 16,947%, was hochgerechnet für die Schweiz bei einem Sollertrag von 9,7 Mrd. für 2009 geschätzte Einnahmen von 1'644 Mio. bedeutet. Würde der Schwellenwert für die Festlegung des Eigenmietwerts von derzeit 70% auf 80% des Marktmietwertes erhöht, wären somit Mehreinnahmen von 235 Mio. Franken zu erwarten.

5.3.2 Mehrwertsteuer

Die Einnahmehausfallschätzungen im Bereich der Mehrwertsteuer basieren zum grössten Teil auf Abschätzungen der ESTV, welche teils im Rahmen der Vorschläge für die Mehrwertreform erstellt wurden.¹²⁰ Gewisse Schätzungen wurden auch im Rahmen des Entlastungsprogramms 04 durchgeführt.

¹¹⁷ Quelle: Medienmitteilung vom 15.1.2009 „2008; Schweizer Armee leistete rund 6,4 Millionen Diensttage,“ S. 2. Verfügbar auf der VBS-Webseite www.lba.vbs.admin.ch unter Themen, Truppenrechnungswesen, Allgemeine Informationen – Zahlen zu Dienstleistungen und Kosten.

¹¹⁸ Siehe Informationsbroschüre „Unternehmenssteuerreform II“, verfügbar auf der Webseite des EFD (Zugriff unter Dokumentation, Zahlen und Fakten, Faktenblätter, Steuern, aufgelistet unter Steuern national - juristische Personen).

¹¹⁹ „Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen“, econcept 1997, im Auftrag des Bundesamts für Energie.

¹²⁰ Speziellen Dank an Beat Spicher und Martin Daepf für die Erstellung dieser Schätzungen.

5.3.3 Stempelabgaben

Die Schätzung der Mindereinnahmen im Bereich der Stempelabgaben beruht zum grossen Teil auf Schätzungen der ESTV für den ersten Subventionsbericht. Falls nicht anders erwähnt reichen die Basisjahre dabei von 1990 bis 1994. Für einige Steuervergünstigungen konnten jedoch aktuellere Zahlen beigezogen werden. Einerseits wurden im Laufe der Einführung der dringlichen Massnahmen bei den Stempelabgaben in den letzten Jahre weitere Einnahmehausfälle geschätzt. Andererseits waren im Bereich der Versicherungen Zahlen verfügbar, die eine aktualisierte Schätzung erlaubten.

Nr.	Methode und Datenherkunft
93	Eine Schätzung der ESTV auf Basis des Jahres 1994 ermittelte einen Steuerausfall von 30 Mio. Franken. Im Rahmen der dringlichen Massnahmen bei den Stempelabgaben wurde die Freigrenze von 250'000 Franken auf eine Million Franken erhöht. Daraus resultiert ein Einnahmehausfall von weiteren 30 Mio. Franken ¹²¹ . Im Total ergibt sich ein Steuerausfall von 60 Mio. Franken.
100	Eine Schätzung der ESTV, welche auf dem Jahr 1991 basiert, errechnet einen Einnahmehausfall von 210 Mio. Franken. Im Zuge der dringlichen Massnahmen bei den Stempelabgaben wurde die Ausnahme ausgeweitet, was zu zusätzlichen Mindereinnahmen von 10 Mio. Franken führte ¹²² . Im Total resultiert ein Einnahmehausfall von 220 Mio. Franken.
104	Die Mindereinnahmen in Folge der dringlichen Massnahmen vom 15.12.2000 betragen gemäss einer Schätzung der ESTV auf Basis des Jahres 2001 165 Mio. Franken für in- und ausländische Anlagefonds. Hinzu kommen 7 Mio. Franken für ausländische Lebensversicherer und 8 Mio. Franken für ausländische Sozialeinrichtungen. Die Befreiung ausländischer „Corporates“ vom 20.6.2003 führt zu weiteren Einnahmehausfällen von 30 Mio. Franken. Das Total beträgt damit 210 Mio. Franken.
105	Auf der Basis des Jahres 1994 schätzte die ESTV die Mindereinnahmen auf 250 Mio. Franken. Durch die Ausdehnung des Artikels im Rahmen der dringlichen Massnahmen kamen 10 Mio. Franken Mindereinnahmen hinzu. Das Total beträgt somit 260 Mio. Franken.
106	Eine Schätzung der ESTV zu den dringlichen Massnahmen vom 19.3.1999 beziffert die Mindereinnahmen mit 20 Mio. Franken auf Basis des Jahres 1999.
108	Die Prämien für Lebensversicherungen für die berufliche Vorsorge betragen 2001 22'286 Mio. Franken. Von den übrigen Lebensversicherungen (ohne anteilgebundene) sind schätzungsweise 32,6% nichtrückkaufsfähig. Damit resultiert ein Prämienaufkommen für nichtrückkaufsfähige Lebensversicherungen und rückkaufsfähige Lebensversicherungen mit periodischer Prämie von Total 7'037 Mio. Franken. Gesamthaft handelt es sich um 29'323 Mio. Franken Prämienzahlungen, auf die ein Satz von 5% angewendet werden sollte. Der Steuerausfall beträgt somit 1'466 Mio. Franken.
109	Die Prämien für Krankenversicherungen (obligatorische Krankenversicherung plus Zusatzversicherung plus Taggeldversicherung) beliefen sich 2001 auf total 16'729 Mio. Franken (BSV 2005, S. 161). Die Beiträge an die Invalidenversicherung betragen im gleichen Jahr 3'624 Mio. Franken (BSV 2005, S. 109). Für die Unfallversicherung wurden 2001 4'880 Mio. Franken an Prämien bezahlt (BSV 2005, S. 186). Es ergibt sich ein Total an eingezahlten Prämien von 25'233 Mio. Franken. Bei einem Abgabesatz von 5% resultiert ein Einnahmehausfall von 1'262 Mio. Franken.

¹²¹ Quelle: ESTV-webseite, Aktuell – Steuerthemen – Aktuelle Vorstösse im Steuerbereich auf Bundesebene, (Eidgenössische Stempelabgaben) 3.8 Revision 1998, S. 3.

¹²² Quelle: ESTV-webseite, Aktuell – Steuerthemen – Aktuelle Vorstösse im Steuerbereich auf Bundesebene, (Eidgenössische Stempelabgaben) 3.6 Revision 1998, S. 2.

111	Die Sozialversicherungsstatistik 2005 weist für das Jahr 2001 die Beiträge an die Arbeitslosenversicherung mit 6'548 Mio. Franken aus (BSV 2005, S. 217). Bei einem Abgabesatz von 5% resultiert ein Einnahmefall von 327 Mio. Franken.
113	Im Jahr 2001 betragen die Prämien für die See- und Luftfahrt- sowie die Transportversicherung 413 Mio. Franken (SVV 2004, S. 17). Bei einem Abgabesatz von 5% ergibt sich ein Einnahmefall von 20,7 Mio. Franken.
115	Eine Schätzung der ESTV im Rahmen des Entlastungsprogramms 04 schätzt die Mehreinnahmen durch die Erhöhung des Satzes für Lebensversicherungen mit Einmalprämie von 2,5% auf 5% der Barprämie auf 80 – 120 Mio. Franken.

6 Zusammenfassung, Beurteilung und Würdigung

6.1 Zusammenfassung der Schätzergebnisse

Die Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen bei den von der ESTV verwalteten Steuern des Bundes verteilen sich folgendermassen:

Tabelle 4: Übersicht über die Steuervergünstigungen bei den ESTV-Steuern¹²³

Steuerart	Anzahl Steuer- vergünstigungen	Einnahmenausfall (Mio.)		
		Einkommensteuer	Konsumsteuer	Spezielle Steuernorm
Direkte Bundessteuer	40 (34)*	8'500	4'500	-
Mehrwertsteuer	27	-	8'100	-
Stempelabgaben	24	-	-	4'400
Verrechnungssteuer	2	-	-	≈ 0
Spielbankenabgabe	4	-	-	-
Wehrpflichtersatzabgabe	2	-	-	-
Total	99	8'500	12'600	4'400

* Die Zahl in Klammern entspricht der Anzahl unter einer konsumorientierten Steuernorm.

Bei der Berechnung der Gesamteinnahmenausfälle wurden positive und negative Steuervergünstigungen zusammengerechnet, so dass sie sich teilweise kompensieren. Eine grosse Anzahl Steuervergünstigungen konnte nicht quantifiziert werden und fliesst somit nicht ins Total der geschätzten Einnahmenausfälle. Deshalb ist dieses Total nur bedingt aussagekräftig.

6.1.1 Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer

Unter Verwendung einer einkommensorientierten Steuernorm betragen die Einnahmenausfälle 8'500 Mio. Franken. Davon entfallen um die 5 Mrd. Franken auf den Bereich der Altersvorsorge. Die Schätzung der Einnahmenausfälle beruht dabei auf einer Cash-Flow-Rechnung, d.h. die Steuervergünstigungen auf den heutigen Einzahlungen und Erträge werden mit der Überbesteuerung auf den heute bezogenen Leistungen verglichen. Im Bereich der Altersvorsorge übersteigen die Einzahlungen im Moment noch die Auszahlungen (vgl. BSV 2005, S. 138). Deshalb ist die Höhe der Steuervergünstigungen in diesem Bereich zum Teil darauf zurückzuführen, dass die gewährten Steuervergünstigungen auf einem höheren Zahlungsvolumen zur Anwendung kommen als die negativen Steuervergünstigungen. Diese Schätzungen geben somit einen guten Eindruck von den aktuell entstehenden Steuervergünstigungen. Auf die lange Frist könnten sich die Einnahmenausfälle aber wesentlich reduzieren¹²⁴.

Unter einer konsumorientierten Steuernorm fallen die Mindereinnahmen geringer aus, was einzig auf den Bereich der Altersvorsorge zurückzuführen ist. Dort betragen die

¹²³ Obwohl beim Zusammenzählen der einzelnen Einnahmenausfälle die genannten Probleme auftreten, werden an dieser Stelle die Gesamtausfälle betrachtet, um einen groben Überblick zu erlangen. Bei der Anzahl nicht aufgeführt sind die negativen Steuervergünstigungen. Sechs davon treten in der direkten Bundessteuer unter einer einkommensorientierten Steuernorm auf, zwei unter einer konsumorientierten.

¹²⁴ Um einen Eindruck von den langfristigen Kosten zu erhalten, müsste der Gegenwartswert der Steuervergünstigungen berechnet werden. Dies war im Rahmen dieses Berichts nicht möglich.

Einnahmehausfälle lediglich 450 Mio. Franken, weil sich die Besteuerung der Altersvorsorge bereits an einer Sparbereinigung orientiert und somit weniger Steuervergünstigungen auftreten. In den restlichen Bereichen der direkten Bundessteuer führt die Verwendung einer konsumorientierten Steuernorm zu den gleichen Ergebnissen wie die Verwendung einer einkommensorientierten Steuernorm. Die gesamten Mindereinnahmen betragen unter einer konsumorientierten Steuernorm 4'500 Mio. Franken. Die grössten Einnahmehausfälle ausserhalb der Altersvorsorge resultieren durch die Steuerfreiheit der Kapitalgewinne aus Privatvermögen, die Abzüge für Berufskosten sowie durch den Kinderabzug.

6.1.2 Steuerausfälle bei der Mehrwertsteuer

Im Bereich der Mehrwertsteuer konnte nur für wenige Steuervergünstigungen der Steuerausfall geschätzt werden. Der gesamte Einnahmehausfall der Schätzungen beläuft sich auf 8,1 Mrd. Franken. Dieser fällt zum überwiegenden Teil durch den reduzierten Satz für bestimmte Güter und den Sondersatz für Beherbergungsleistungen an. Zudem entstehen durch so genannte unechte Befreiungen Einnahmehausfälle.¹²⁵

6.1.3 Steuerausfälle bei den Stempelabgaben

Die Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen bei den Stempelabgaben betragen 4'400 Mio. Franken. Der grösste Teil dieser Mindereinnahmen entfällt auf Steuervergünstigungen bei der Abgabe auf Versicherungsprämien.

6.1.4 Steuerausfälle bei den übrigen von der ESTV verwalteten Steuerarten und Abgaben

Im Bereich der Verrechnungssteuer existieren keine wesentlichen Steuervergünstigungen¹²⁶. Zu den insgesamt sechs Steuervergünstigungen im Bereich der Spielbankenabgabe und der Wehrpflichtersatzabgabe konnten aufgrund der Datenlage keine Schätzungen des Einnahmehausfalls durchgeführt werden.

6.1.5 Total der Steuervergünstigungen bei den von der ESTV verwalteten Steuerarten und Abgaben

Gesamthaft betragen die geschätzten Einnahmehausfälle infolge Steuervergünstigungen bei den von der ESTV verwalteten Steuern des Bundes unter einer einkommensorientierten Steuernorm für die direkte Bundessteuer gut 21 Mrd. Franken. Bei einem Bruttoinlandprodukt im Jahr 2009 von 535,6 Mrd. Franken resultiert damit eine Quote der Steuervergünstigungen zum Bruttoinlandprodukt von 3,9%. Unter Verwendung einer konsumorientierten Steuernorm für die direkte Bundessteuer beträgt dieses Total 17 Mrd. Franken. Es ergibt sich eine Steuervergünstigungsquote von 3,2%. Angesichts der vielen übrigen nicht quantifizierbaren Auswirkungen von Steuervergünstigungen wird mit diesen Quoten das Ausmass der Einnahmehausfälle infolge Steuervergünstigungen unterschätzt.

Um die Bedeutung der geschätzten Einnahmehausfälle bei der direkten Bundessteuer von je nach Steuernorm mindestens 4,5 bzw. 8,5 Mrd. zu ermessen, können diese mit den Einnahmen derselben Steuer von 17,9 Mrd. Franken (2009) verglichen werden. Bei der Mehrwertsteuer sind die geschätzten Einnahmehausfälle durch Steuervergünstigungen von

¹²⁵ Diese unechten Befreiungen werden bei der Analyse der Regelungen im Mehrwertsteuerbereich näher besprochen. Allerdings können diese unter Umständen auch zu Mehreinnahmen führen.

¹²⁶ Die zwei bestehenden Ausnahmen von der Steuernorm lassen sich eindeutig erhebungswirtschaftlich rechtfertigen.

mindestens 8,1 Mrd. Franken relativ zu den Einnahmen von 20,3 Mrd. Franken (2009) zu betrachten.

Die im Vergleich zum Subventionsbericht deutlich höhere Anzahl der Steuervergünstigungen lässt sich zumindest teilweise mit der aus der Theorie abgeleiteten, strikter definierten Steuernorm in der vorliegenden Studie erklären.

6.2 Beurteilung von Steuervergünstigungen – Beispiel Ökologische Auswirkungen

Bis jetzt haben wir uns mit der Klassierung von Ausnahmeregelungen als Steuervergünstigung beschäftigt. Dabei haben wir jedoch die Beurteilung dieser potentiellen Steuervergünstigungen bewusst unterlassen. Bei der Beurteilung von Steuervergünstigungen kommt es auf die Zielsetzungen sowie auf die Effizienz bei der Zielerreichung an, ob eine Steuervergünstigung als wünschenswert angesehen werden kann oder nicht. Zur Illustration einer solchen Beurteilung sei folgendes Beispiel der ökologischen Auswirkungen von Steuervergünstigungen aufgeführt:

Das Rahmenabkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen verlangt von den Vertragsparteien, in regelmässigen Abständen zu evaluieren, ob ihre Politiken Anreize für einen verstärkten Ausstoss von Treibhausgasen haben. Art. 4 Abs. 2, Ziff. ii) der UNO-Klimakonvention lautet: „(...) jede dieser Vertragsparteien bestimmt und überprüft in regelmässigen Abständen ihre eigenen Politiken und Praktiken, die zu Tätigkeiten ermutigen, die zu einem höheren Niveau der anthropogenen Emissionen von (...) Treibhausgasen führen, als sonst entstünde.“¹²⁷

Davon ausgehend werden in diesem Abschnitt die in dieser Studie identifizierten Steuervergünstigungen auf ihre negativen ökologischen Anreize hin untersucht. Diese rein beispielhafte kurze Analyse ist bewusst einseitig und vernachlässigt insbesondere eventuelle Auswirkungen auf andere Ziele.

6.2.1 Direkte Bundessteuer für natürliche Personen:

Bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen haben die beiden folgenden Abzüge ökologisch negative Auswirkungen:

- Abzüge für Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort
- Steuerliche Wohneigentumsförderung durch zu tiefe Festlegung des Eigenmietwerts (oftmals 1/3 unter dem Marktwert)

Diese beiden Abzüge führen zu ökologisch falschen Verhaltenssignalen durch eine Senkung der Mobilitätskosten im ersten und eine Senkung der Wohnkosten im zweiten Falle. Dies führt zu einer Zersiedelung des Landes und steht einer haushälterischen Bodennutzung entgegen.

6.2.2 Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer hat durch verschiedene Steuerbefreiungen negative ökologische Auswirkungen.

Die Steuerbefreiung von Dienstleistungen im Bereich von Verkauf und Vermietung von Immobilien und Wohnraum (Steuerfreiheit von Mieten und Eigenmietwert) führt dazu, dass Wohnen gegenüber den durch die Mehrwertsteuer belasteten Gütern fiskalisch bevorzugt wird. Dadurch werden zu viele natürliche Ressourcen für den Wohnungsbau eingesetzt, zu viel Energie für die Wohnungsnutzung benötigt und die Zersiedelung gefördert.

¹²⁷ Rahmenabkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen 1994, S. 9.

Bestimmte Lieferungen und Dienstleistungen an Unternehmen, die gewerbsmässige Luftfahrt betreiben und deren Umsätze aus steuerbefreiten internationalen Flügen gegenüber denjenigen aus dem zum Normalsatz steuerbaren Binnenluftverkehr überwiegen, sind von der Steuer befreit. Dies gilt für Lieferungen an Luftverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland sowie an solche mit Sitz im Inland, die in einem Verzeichnis aufgeführt sind. Steuerfrei sind die Lieferungen, Umbauten, Instandsetzungen, Wartungen, Vercharterungen und Vermietungen von Luftfahrzeugen sowie von den in diese Luftfahrzeuge eingebauten Gegenständen oder von Gegenständen für ihren Betrieb. Dies gilt auch für Lieferungen von Gegenständen zur Versorgung dieser Luftfahrzeuge sowie für Dienstleistungen, die für den unmittelbaren Bedarf dieser Luftfahrzeuge und ihrer Ladungen bestimmt sind. Die Ausnahmen dürften ihren Ursprung in der Anwendung des Bestimmungslandprinzips sowie in Praktikabilitätsüberlegungen haben. Diese Steuerbefreiungen führen zu einer Reduktion der Mobilitätskosten des Flugverkehrs im Gegensatz zu anderen Verkehrsmitteln mit voller Steuerpflicht (wie Bahnen etc.). Nicht nur steigt dadurch tendenziell die Mobilität insgesamt, sondern das Gewicht des Luftverkehrs innerhalb des Verkehrsmix nimmt zu.

6.2.3 Mineralölsteuer

Die Steuervergünstigungen der Mineralölsteuergesetzgebung haben negative ökologische Auswirkungen.

Die Steuerfreiheit für die Land-/Forstwirtschaft/Berufsfischer, konzessionierte Transportunternehmen und den internationalen Luftverkehr führt zu ökologischen Verzerrungen gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern sowie einer Senkung der Mobilitätskosten dieser Bereiche und dadurch zu einer Ausweitung der Mobilität in den begünstigten Bereichen.¹²⁸

6.2.4 LSVA

Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe muss für in- und ausländische Motorfahrzeuge entrichtet werden, die schwerer als 3,5 Tonnen sind und dem Gütertransport dienen. Das wichtigste Ziel der LSVA besteht darin, durch die Anlastung externer Kosten Gütertransporte auf der Strasse zu verteuern und auf die Bahn umzulagern. Im Endeffekt wird damit eine Reduktion des CO₂-Ausstosses bezweckt. Eine Reihe von Fahrzeugtypen ist von der Abgabe ausgenommen, dazu zählen unter anderem Fahrzeuge von Militär, Polizei und Feuerwehr, landwirtschaftliche Fahrzeuge und Fahrzeuge des konzessionierten Personentransportes. Durch diese Ausnahmen entstehen nur relativ geringe ökologische Verzerrungen, da es sich bei den ausgenommenen Fahrzeugen in der Regel nicht um Gütertransporte handelt und diese Bereiche eher nicht für eine Umlagerung auf die Schiene in Frage kommen. Falls das Ziel jedoch darüber hinaus in einer allgemein stärkeren Anlastung der externen Kosten an den Strassenverkehr liegen soll, müssten diese Ausnahmen abgeschafft werden.

6.2.5 Automobilsteuer

Die Automobilsteuer orientiert sich am Wert von Automobilen bei deren Einfuhr und bei deren Herstellung im Inland. Der Wert des Automobils ist kein brauchbarer Indikator für die ökologische Qualität eines Automobils. Aus diesem Grund wäre eine Abstufung der Automobilsteuer nach Verbrauch oder Emissionsausstoss eines Automobils angezeigt. In Erfüllung der Standesinitiative des Kantons Bern 05.309 arbeitet die UREK-S derzeit eine Gesetzesvorlage zur Importsteuer auf Motorfahrzeugen aus. Die Kommission ist für eine

¹²⁸ Nebenbei führt die Teilzweckbindung der Mineralölsteuer für den Strassenbau zu einer automatisierten Angebotsausweitung im Bereich Strassenverkehr und unterliegt nicht wie andere Ausgaben des Bundes einer regelmässigen Überprüfung.

Besteuerung von Motorfahrzeugen nach ökologischen Kriterien und für eine steuerliche Begünstigung von umweltfreundlichen Fahrzeugen. Sie beantragt eine Erhöhung der Importsteuer von 4 auf 8 Prozent. Mit den Zusatzeinnahmen soll ein Spezialfonds geüfnet werden, der dazu dient, den Käufern umweltfreundlicher Kategorie-A-Fahrzeuge einen Bonus auszurichten.

6.3 Würdigung von Steuervergünstigungen: ein Ausblick

Wie die vorliegende Studie zeigt, kennt das Schweizer Steuersystem auf Bundesebene viele verschiedene Arten von Steuervergünstigungen. Insgesamt kann je nach verwendetem Referenzsystem von gegen 100 Steuervergünstigungen gesprochen werden, die zu Steuerausfällen von mindestens CHF 17-21 Mrd. (je nach Steuernorm für die direkte Bundessteuer) führen.

Mit dieser Studie legt die ESTV eine Grundlage, um die Berichterstattung des Bundes zum Thema Steuervergünstigungen gezielt weiter zu entwickeln. Die ESTV wird deshalb die in dieser Studie enthaltene Liste mit den einzelnen Steuervergünstigungen im Web veröffentlichen und dort laufend aktualisieren. Dieses Vorgehen wird der ESTV die Möglichkeit eröffnen,

1. die Entwicklung zu mehr oder weniger Steuervergünstigungen beim Bund aufzuzeigen,
2. die bestehenden Lücken bei den Schätzungen der Einnahmeherausfälle allmählich zu schliessen, und
3. allen Interessierten regelmässig eine à jour geführte Liste mit den Steuervergünstigungen beim Bund zur Verfügung zu halten.

Eine allgemeine abschliessende Würdigung von Steuervergünstigungen ist nicht möglich, da diese unterschiedlich sind. Auch existieren bisher nur sehr wenige Evaluationen von konkreten Steuervergünstigungen in der Schweiz.

Der Subventionsbericht 2008 des Bundesrates kommt zum Schluss, dass ausgabenseitige Subventionen den Steuervergünstigungen vorzuziehen seien, da Steuervergünstigungen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzen, intransparent und kaum steuerbar sind und die damit verbundenen Einnahmeherausfälle nur schwer quantifiziert werden können. Die wenigen vorhandenen Evaluationsergebnisse zeigen, dass Steuervergünstigungen, die ein bestimmtes Verhalten der Steuerpflichtigen fördern sollen, erhebliche Mitnahmeeffekte aufweisen, d.h., dass Tatbestände gefördert werden, die auch ohne steuerliche Förderung unternommen würden.¹²⁹ Darüber hinaus begünstigen Steuervergünstigungen aufgrund des progressiven Steuersystems in der Regel Personen mit höheren Einkommen stärker als Personen mit tieferen Einkommen. Die verteilungspolitische Treffsicherheit von Steuervergünstigungen ist also bei der progressiven Einkommensteuer in der Regel schwach ausgeprägt. Verschiedene Studien zeigen, dass Steuervergünstigungen auch bei den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer) ein sehr ineffizientes Instrument sind, um sozialpolitische Ziele zu erreichen.¹³⁰

Mit einer Reduktion der Anzahl von Steuervergünstigungen könnte die Komplexität des Steuersystems reduziert werden.¹³¹ Ausserdem führt jede Steuervergünstigung zu einer entsprechend höheren Belastung des verbleibenden Steuersubstrats. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch eine Abschaffung von Steuervergünstigungen würde es erlauben, die Steuersätze zu senken. Diese Strategie hätte eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz zur Folge und hätte positive Wachstumswirkungen. Aus

¹²⁹ Econcept: Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, Zürich 1997; Stefan Wolter: „Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung – Analyse der Anreiz- und Verteilungswirkungen sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz“, Kurzgutachten für die ESTV, 2008.

¹³⁰ Frank Bodmer: Die wirtschaftlichen Auswirkungen der MWST und einiger Reformszenarien, Gutachten im Auftrag der ESTV, 2007; Ecoplan: „Zukunfts- und Wachstumsorientiertes Steuersystem“, 2006; Copenhagen Economics: „Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, 2007.

¹³¹ In einer ausführlichen Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung (Martin Daepf, „Vereinfachung der Einkommensbesteuerung“, 2010) wird z.B. für die Einkommensteuer detailliert aufgezeigt, wie die Komplexität dieser Steuer reduziert werden könnte.

diesem Grund wird diese Strategie von der OECD und in unzähligen Forschungsstudien als wachstumsorientierte Steuerreform empfohlen.¹³²

¹³² Siehe OECD (2004) S. 4 sowie OECD (2008a) S.3 und S.5.

Literaturverzeichnis

Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht) vom 25. Juni 1997: <http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/subven/bericht1.htm>

Bodmer, F. (2007), Die wirtschaftlichen Auswirkungen der MWST und einiger Reformszenarien, Gutachten im Auftrag der Eidg. Steuerverwaltung, 2007, verfügbar auf der ESTV-Webseite unter Dokumentation, Gutachten.

Boss, A. und A. Rosenschon (2008), Steuervergünstigungen in Deutschland, Eine Aktualisierung, Online im Internet: URL: <http://www.ifw-kiel.de/pub/kd/2008/kd452-453.pdf>.

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (1986), vom 15. Dezember 1986, BBI 1987 I S. 369-462. URL: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.jsp?ID=10050274>.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2005), Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005, Online im Internet: URL: http://www.bsv.admin.ch/publikat/svs/d/svs_2005_d.pdf [Stand 15.12.2005].

Bundesrat (BR) (2005), Bericht des Bundesrates über Verbesserungen der Mehrwertsteuer, 10 Jahre Mehrwertsteuer, Online im Internet: URL: http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/mwst_bericht_d.pdf [Stand 29.11.2005].

Bradford, D. F. (2000), Taxation, Wealth, and Saving, Cambridge.

Brixi, H. P. et al. (2004), Tax Expenditures, Shedding Light on Government Spending through the Tax System, Washington.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2007), 21. Subventionsbericht, Online im Internet: URL: <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

Crossen, S. (2000), editor, Taxing Capital in the European Union, Issues and Options for Reform, Oxford University Press.

Copenhagen Economics (2007), Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, Copenhagen.

Daepf, M. (2003), Zum Einnahmepotenzial einer Bundes-Erbschafts- und Schenkungssteuer, Eidg. Steuerverwaltung.

Daepf, M. (2010), Vereinfachung der Einkommenbesteuerung, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.

Department of Finance (DoF) (2004a), Tax Expenditures and Evaluations 2004, Online im Internet: URL: http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2004/TaxExp04_e.pdf [Stand 4.11.2010].

Department of Finance (DoF) (2004b), Tax Expenditures, Notes to the Estimates/Projections 2004, Online im Internet: URL: http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2004/taxexpnot04_e.pdf [Stand 4.11.2010].

De Serres, A. und K. Yoo (2004), Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost Per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes, Online im Internet: URL: <http://www.sourceoecd.org/10.1787/387535760801> [Stand 24.10.2005].

- econcept (1997), Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, i.A. BEW, Zürich (Verfügbar auf der Webseite des Bundesamts für Energie: www.bfe.admin.ch).
- Ecoplan (2006), Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen einer Reform der indirekten Steuern in der Schweiz mit dem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell SWISSOLG, im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch .
- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) (2005), Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht, Online im Internet: URL: http://www.bsv.admin.ch/blind/forschung/publikationen/5_05d_eBericht.pdf [Stand 18.10.2005].
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (2004), Berufliche Vorsorge, Evaluation der Besteuerung und Vorsorgewirkung von Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a, Online im Internet: URL: http://www.efk.admin.ch/pdf/2218BE_09_September_2004.pdf [Stand 10.1.2006].
- Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) (2002), Kreisschreiben Nr. 1, Die Abgangsentschädigung resp. Kapitalabfindung des Arbeitgebers, Online im Internet: URL: <http://www.estv.admin.ch/data/dvs/druck/kreis/d/w03-001d.pdf> [Stand 15.12.2005].
- Expertenkommission rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU) (2001), Bericht der Expertenkommission rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung, Online im Internet: URL: <http://www.estv.admin.ch/data/dvs/index/archiv/eru/BerichtERU.pdf> [Stand 20.12.2005].
- Expertenkommission Steuerlücken (EKStl) (1998), Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken, verfügbar auf der Webseite des EFD www.efd.admin.ch unter Dokumentation, Zahlen und Fakten, Berichte.
- Fraumeni, B. M. (1997), The Measurement of Depreciation in the U.S. National Income and Product Accounts, Online im Internet: URL: <http://www.bea.gov/bea/articles/NATIONAL/NIPAREL/1997/0797fr.pdf> [Stand 7.10.2005].
- Government Accountability Office (2005), "Government Performance and Accountability, Tax Expenditures represent a substantial federal commitment and need to be re-examined."
- Homburg, S. (2005), Allgemeine Steuerlehre, 4. Auflage, München.
- Informationsstelle für Steuerfragen (IST) (2002), Die eidgenössischen Stempelabgaben, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.
- Informationsstelle für Steuerfragen (IST) (2004a), Daten aus der Geschichte der Bundessteuern, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.
- Informationsstelle für Steuerfragen (IST) (2004b), Die Besteuerung der juristischen Personen, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.
- Informationsstelle für Steuerfragen (IST) (2004c), Wehrpflichtersatzabgabe, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.
- Informationsstelle für Steuerfragen (IST) (2005a), Die geltenden Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.

- Informationsstelle für Steuerfragen (IST) (2005b), Die eidgenössische Verrechnungssteuer, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.
- INFRAS (2004), Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht im Auftrag des seco, 2004. URL: http://www.infras.ch/downloadpdf.php?filename=1463-SB_Evaluation.pdf
- Joint Committee on Taxation (JCT) (2005), Estimates for Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2005-2009, Online im Internet: URL: <http://www.house.gov/jct/s-1-05.pdf> [Stand 4.8.2005].
- Kirchgässner, G. (1999), Eine moderne Steuer- und Abgabeordnung für die Schweiz, Vorüberlegungen und Grundzüge, Chur/Zürich.
- Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel (KES) (2000), Bericht, Online im Internet: URL: <http://www.estv.admin.ch/data/dvs/index/archiv/kes/berichtd.pdf> [Stand 7.12.2005].
- Niyomthai, P. (2004), Bewertung konsumorientierter Steuerreformen in Entwicklungsländern, Eine numerische allgemeine Gleichgewichtsanalyse für Thailand, Online im Internet: URL: <http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/volltexte/2005/5227/pdf/diss.pdf> [Stand 25.10.2005].
- OECD (1996), Tax Expenditures, Recent Experiences, Paris.
- OECD (2004), Best Practice Guidelines, Off Budget and Tax Expenditures, Online im Internet: URL: [http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-pgc-sbo\(2004\)6](http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-pgc-sbo(2004)6) [Stand 3.8.2005].
- OECD (2008a), The Choice Between Base Broadening and Tax Incentives: Tax Expenditures in OECD Countries, Note by Joseph J. Minarik.
- OECD (2008b), The Choice Between Base Broadening and Tax Incentives: Income versus Consumption Tax Baselines for Tax Expenditures, Note by the United States.
- Office of Management and Budget (OMB) (2005), Analytical Perspectives, Fiscal Year 2006, Online im Internet: URL: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/pdf/spec.pdf> [Stand 18.10.2005].
- Pechman, J. A. (Hrsg.) (1977), Comprehensive Income Taxation, Washington.
- Pechman, J. A. (Hrsg.) (1980), What Should Be Taxed: Income or Expenditure?, Washington.
- Peters, R. (2005), Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques, Eidg. Steuerverwaltung, verfügbar auf der Webseite der ESTV.
- Peters, R. (2008), Übersicht über die Abzüge bei der direkten Bundessteuer für natürliche Personen, Auswertung der Daten aus dem Kanton Bern, Steuerjahr 2005, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.
- Peters, R. (2009), Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification – Une analyse des données fiscales du canton de Berne, année 2005, verfügbar auf der Webseite der ESTV www.estv.admin.ch.
- Richter, W. F. (2004), Efficiency Effects of Tax Deductions for Work-Related Expenses, Online im Internet: URL: <http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/1311.html> [Stand 4.10.2005].

- Rose, M. (Hrsg.) (1991), Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Heidelberg.
- Rosen, H.S. (2002), Public Finance, 6th Edition, Boston.
- Schips, B. (1999), Die Reform des Steuersystems als Faktor der Standortpolitik, Die Vorteile einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung, Online im Internet: URL: http://e-magination.ch/NSH/VWL/Rueggerverlag/K11_05.pdf [Stand 14.11.2005].
- Schweizerischer Versicherungsverband (SVV) (2004), Die private Versicherungswirtschaft, Zahlen und Fakten 2004, Online im Internet: URL: <http://www.svv.ch/index.cfm?id=6078> [Stand 12.1.2006].
- Stiftung für Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER) (2005), Swiss GAAP FER, Fachempfehlungen zur Rechnungslegung 2005/06, Zürich.
- Surrey, Stanley S. (1967), The U.S. Income Tax System – the Need for a Full Accounting. Speech before the Money Marketers, November 15, 1967.
- Thiele, C. (1997), Der Einkommensbegriff im US-amerikanischen Steuerrecht, Online im Internet: URL: http://www.eurolawyer.at/pdf/einkommensbegriff_us_steuerrecht.pdf [Stand 16.11.2005].
- Toder, E. (1999), The Changing Composition of Tax Incentives, 1980-99, Online im Internet: URL: <http://www.urban.org/publications/410329.html> [Stand 20.10.2005].
- Turner, J. A. (1999), Pensions, Tax Treatment, Online im Internet: URL: <http://www.urban.org/UploadedPDF/1000541.pdf> [Stand 21.10.2005].
- Waldburger, P. (2004), Sparbereinigung der Einkommensteuer, Eine verfassungsrechtliche Beurteilung, Online im Internet: URL: [http://www.biblio.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/2966/\\$FILE/dis2966.pdf](http://www.biblio.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/2966/$FILE/dis2966.pdf) [Stand 25.10.2005].
- Wolter, S. (2008), „Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung“ Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkungen sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz, Kurzgutachten für die Eidg. Steuerverwaltung, verfügbar auf der Webseite der ESTV unter Dokumentation, Zahlen und Fakten, Gutachten.
- Wrede, M. (2001), Should Commuting Expenses Be Tax Deductible?, A Welfare Analysis, in: *Journal of Urban Economics*, Volume 49, Issue 1, 2001, S. 80 – 99.