

Grundlegende Steuerreformen für die Schweiz: Ein Überblick

Ein Steuersystem muss laufend an die sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Steuerpolitik sollte dabei nicht ausschliesslich vom Verteilungskampf der Interessengruppen bestimmt werden. Vielmehr empfiehlt es sich bei Reformdiskussionen, grundsätzliche Fragen der Steuerhöhe und der effizienten Steuerstruktur systematisch einzubeziehen. Verschiedene Reformoptionen stehen zur Auswahl.

Aus der Geschichte des Steuerwesens

Solange sich Menschen gemeinschaftlich organisieren, stellt sich auch die Frage, welchen Teil der Einzelne zum Gemeinschaftsleben «besteuern» soll. Es ist dokumentiert, dass Steuern schon vor mehr als 5000 Jahren erhoben wurden – damals als Naturalleistungen. Seither hat sich die Steuerpolitik zwar weiterentwickelt; trotzdem erfreute sich das Steuerzahlen nie grosser Beliebtheit. In einer Keilschrift aus dem dritten Jahrtausend vor Christus ist zu lesen: «Du kannst einen Fürsten lieben, du kannst einen König lieben, aber der Mann, den du fürchten musst, ist der Steuereinnehmer.»

Fiskus als Auslöser von Unruhen

Die Erhebung von Steuern löste immer wieder Proteste und gewaltsame Konflikte aus, weil die Betroffenen mit den Abgabeforderungen nicht einverstanden waren. Beispielsweise leitete eine verfehlte Steuerpolitik der britischen Krone in ihren nordamerikanischen Kolonien deren Freiheitskampf ein: 1773 quittierte die Bostoner Bevölkerung die Einführung eines Teezolls mit der Ausschüttung von Schiffsladungen von Tee ins Hafenecken, um damit ihren Unmut zu dokumentieren. In der Schweiz zeugen beispielsweise die Bauernkriege von 1525 von steuerlichem Unmut gegenüber der staatlichen Obrigkeit. In Zürich, Bern, Basel, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen und im Thurgau forderten aufständische Bauern eine Minderung des Zehnten und politische Mitbestimmung.

Listige Steuerstrategien

Die Geschichte der Besteuerung ist reich an Beispielen, die den Einfluss der Steuern auf

Wirtschaft, Politik, Kultur und Gesellschaft dokumentieren. Umgekehrt ist die Entwicklung des Steuerwesens ein Abbild der jeweiligen Zeitumstände. Für viele zeitgenössische Beobachter geht es bei der Steuerpolitik weniger um Fragen der effizienten Finanzierung staatlicher Leistungen als vielmehr um die Entwicklung listiger Steuerstrategien. Geprägt durch gegenseitige Täuschungen und Illusionen versucht einerseits der Staat, sich Einnahmen zu beschaffen, und andererseits der Steuerzahler, sich jeweils dem steuerlichen Zugriff zu entziehen (siehe *Kasten 1*).

Steuerpolitik aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Moderne Steuerpolitik sollte mehr als trickreiches Erschliessen von staatlichen Einnahmequellen sein. Tatsächlich hat die Finanzwissenschaft verschiedene Theorien entwickelt, mit deren Hilfe Steuern begründet und systematisch evaluiert werden können. Der *Äquivalenztheorie* zufolge ist eine private Steuerleistung dann zu rechtfertigen, wenn dafür eine adäquate staatliche Gegenleistung angeboten wird. Ähnlich argumentiert auch die *Assekuranztheorie*, wonach Steuern als Beitrag für den staatlichen Schutz von Person und Eigentum gerechtfertigt sind. Solange zwischen der Höhe der Zwangsabgaben und den staatlichen Leistungen ein direkter Zusammenhang besteht, beruht die Steuerpflicht auf einem genuinen Interesse des Steuerträgers. Steuern sind dann quasi eine Versicherungsprämie für staatlichen Schutz. Eine weitere Begründung findet sich bei *Leistungssteuern*, die bestimmte Formen von Marktversagen korrigieren. Auf einer anderen Ebene liegt das *Leistungsfähigkeitsprinzip*, wonach jeder Bürger im Masse seiner individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben beteiligt werden sollte.

Allen Rechtfertigungstheorien ist gemeinsam, dass sie folgende Kernfrage zu beantworten versuchen: Was für Steuern sollen in welcher Höhe erhoben werden?

Wie hoch sollen Steuern sein?

Steuern sind der Preis für den Staat. Wie die Geschichte der Steuerrevolten zeigt, tendieren Staaten gelegentlich dazu, einen Steuerappetit



Dr. Christoph A. Schaltegger
Wirtschaftspolitischer Berater, Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), Bern, Lehrbeauftragter Universität St. Gallen



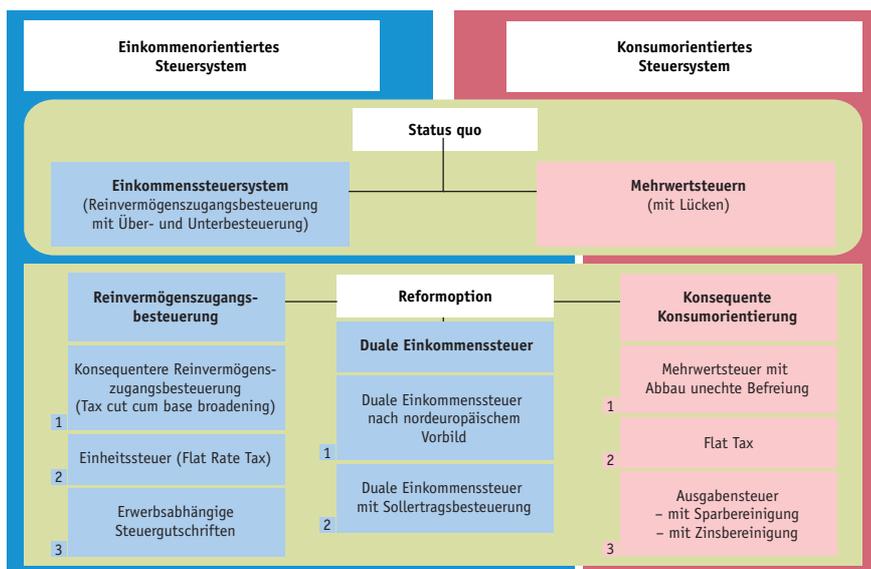
Martin Daepf
Wirtschaftspolitischer Berater, Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), Bern



Prof. Dr. Bruno Jeitziner
Chefökonom Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), Bern, Professor für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Universität Freiburg

Grafik 1

Stossrichtung möglicher Reformen



Quelle: ESTV/Die Volkswirtschaft

jene Steuerstruktur zu wählen, welche die Finanzierung der Staatsaufgaben und die Verfolgung allfälliger nicht fiskalischer Zielsetzungen mit minimalen Kosten für Bürger und Volkswirtschaft leistet. Es versteht sich, dass Staatsversagen in der Praxis nicht nur zur Überschreitung der optimalen Steuerhöhe führen kann, sondern auch zu unerwünschten Abweichungen von der effizienten Steuerstruktur.

Reformoptionen im Überblick

Grundsätzlich stützt sich ein effizientes Steuersystem entweder auf das Einkommen oder den Konsum als mögliche Steuerbasis. Bei einem einkommensorientierten Steuersystem folgt die Steuerschuld zeitlich der Einkommensentstehung, bei der Konsumorientierung der Einkommensverwendung.

Mögliche Reformoptionen für die Schweizer Steuerpolitik werden in der Grafik 1 aufgezeigt. Ausgehend vom Status quo, der eine Mischung aus einkommens- und konsumorientierten Steuern darstellt, bieten sich grundsätzlich drei Stossrichtungen an:

- die konsequentere Umsetzung der Reinvermögenszugangsbesteuerung; alle Einkommensarten werden gleich besteuert;
- die Einführung einer dualen Einkommenssteuer; die einheitliche Besteuerung des Einkommens wird aufgegeben;
- diverse Optionen im Rahmen eines konsumorientierten Steuersystems; Kapitaleinkommen sind grundsätzlich steuerbefreit.

Der Entscheid für ein Einkommen- oder ein Konsumsteuersystem hängt also davon ab, ob Kapitaleinkommen besteuert werden soll. Im Unterschied zum Einkommenssteuersystem ist für eine Konsumsteuer systembedingt, dass die Kapitaleinkommen freigestellt sind.

Reformvorschläge im Bereich der Einkommensbesteuerung

Eine erste mögliche Reformstrategie setzt bei der Einkommensbesteuerung an. Der Grundgedanke ist, dass bei gegebenem Steueraufkommen ein Steuersystem mit einer breiten Bemessungsgrundlage und tieferen Steuersätzen effizienter und gerechter ist als ein alternatives Steuersystem mit einer engeren Bemessungsgrundlage und höheren Steuersätzen. Daraus folgt die Forderung nach *Verbreiterung der Bemessungsgrundlage* bei gleichzeitiger Steuersatzsenkung (Tax cut cum base broadening). Konkret auf die Schweiz bezogen, würde die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage insbesondere eine Kapitalgewinnbesteuerung, die Begrenzung des steuerlich privilegierten Vorsorgesparens und die bessere Erfassung der

zu entwickeln, der den Steuerzahlern nicht mehr angemessen erscheint. Dass es bei der Besteuerung darum geht, Mass zu halten, hat schon der deutsche Reichsfinanzminister der Weimarer Republik, Matthias Erzberger, mit dem geläufigen Spruch gemahnt: «Man soll die Henne nicht schlachten, die die goldenen Eier legt.» Die moderne Finanzwissenschaft liefert unter dem Begriff «Staatsversagen» Erklärungen für staatlichen Steuerappetit. Eine zu hohe steuerliche Belastung hemmt die Innovationskraft der Volkswirtschaft. Die produktiven Kräfte erlahmen, wandern ab oder flüchten in die Schattenwirtschaft.

Zur Begrenzung der Steuerhöhe werden deshalb verfassungsmässige Beschränkungen der staatlichen Besteuerungsmacht vorgeschlagen. Regeln sollen den Staat davor bewahren, die Steuerschraube zu überdrehen. Diese Sicht der Steuerpolitik in der Tradition der amerikanischen Gründungsväter wird mit der Forderung nach «no taxation without representation» deutlich. In der Schweiz wirken gleich mehrere Steuerbremsen: Die Höchstsätze werden in der Verfassung verankert. Änderungsanträge müssen die Hürde der direkten Volksrechte überwinden. Und der Steuerwettbewerb zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften bietet einen gewissen Schutz vor einer «Tyrannei der Mehrheit».

Welche Steuern sollen erhoben werden?

Die Beschränkung der Steuerbelastung alleine begründet noch keine rationale Steuerpolitik. Denn die verschiedenen Steuern verzerren das Verhalten der Bürger in unterschiedlichem Ausmass, bewirken also unterschiedliche Schäden. Es gilt deshalb, gute von schlechten Steuern zu trennen. Ziel der Steuerpolitik ist somit,

Kasten 1

Kuriose Steuerkreationen

Noch Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelte der italienische Finanzschriftsteller Amilcare Puviani eine Theorie, wie der Staat durch gezielte Erzeugung von Fiskalillusion die Steuerzahler so täuschen kann, dass sein Steuerertrag maximiert wird. Dies erklärt den schier unendlichen Erfindungsreichtum staatlicher Obrigkeiten bei der Entwicklung kurioser Steuerkreationen:

- Der preussische Soldatenkönig Friedrich Wilhelm I. liess zur Finanzierung seiner Truppen eine Bettensteuer entrichten mit dem Argument, ihm sei das Geld für die Unterbringung der Soldaten ausgegangen.
- Manche architektonischen Begebenheiten sind nur mit Kenntnis des jeweiligen Steuerwesens verständlich: Frankreich kannte von 1798 bis zur Zeit zwischen den beiden Weltkriegen so genannte Tür- und Fenstersteuern, die entsprechende architektonische «Steuervermeidungsstrategien» auslösten. Ähnliches bewirkte die Luftsäulensteuer, mit der Erker und Balkone mancherorts noch bis ins letzte Jahrhundert der Besteuerung unterworfen waren. Die Luftsäule unter dem Balkon nehme städtisches Grundeigentum in Anspruch, wurde als Begründung angeführt.
- Die von Zar Peter dem Grossen 1699 eingeführte Bartsteuer für alle Männer, die sich den Bart nicht schneiden lassen wollten, war eine frühe Lenkungssteuer, um eine Annäherung russischer Gebräuche an die westliche Mode zu forcieren.

Lohnnebenleistungen (Fringe Benefits) beinhalten. Gleichzeitig wäre die Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne zu mildern oder ganz zu beseitigen.

Eine *Einheitssteuer (Flat Rate Tax)* geht noch einen Schritt weiter: Auf eine möglichst umfassend definierte Steuerbasis wird mit einem einheitlichen Steuersatz zugegriffen. Verteilungspolitischen Anliegen kann mit einem Steuerfreibetrag Rechnung getragen werden. Der Tarif entfaltet dann eine indirekte Progression.¹

Erste Schätzungen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zeigen, dass ein Steuersatz von ca. 24% erforderlich wäre, um das heute vorhandene Einkommenssteuervolumen von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz über einen Einheitssteuersatz aufbringen zu können. Dabei sind Freibeträge von 20 000 Franken für Alleinstehende und 40 000 Franken für Verheiratete sowie Kinderabzüge von 10 000 Franken pro Kind inbegriffen, die das Existenzminimum freistellen. Ansonsten umfasst die Steuerbasis den Bruttolohn abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge AHV, IV, EO und der 2. Säule (entspricht in etwa Nettolohn II). Wollte man die Einheitssteuer mit diesen Abzügen nur auf Bundesebene einführen, so würde sich bei isolierter Betrachtung der direkten Bundessteuer ein Steuersatz von 3,5% ergeben. Einschränkend ist festzuhalten, dass diese Schätzungen den Einfluss einer solchen Reform auf die Volkswirtschaft ausblenden, also rein statischer Natur sind.

Bei den *erwerbsabhängigen Steuergutschriften* geht es um die Verbindung des Steuersystems mit den Zielen der sozialen Wohlfahrt. Wie der Beitrag von Leu und Gerfin in

diesem Heft zeigt, besteht heute eine so genannte Armutsfalle im Tieflohnsegment: Ein Teil der Transferzahlungen im Bereich der Sozialpolitik (z.B. Sozialhilfe, andere einkommensabhängige Unterstützungsleistungen) ist so ausgestaltet, dass bei einem Zusatzverdienst die staatliche Unterstützung um denselben Betrag gekürzt wird oder sogar ganz dahinfällt. Zu beachten ist auch die Interaktion mit dem Steuersystem: Bedarfsleistungen sind häufig von der Steuerpflicht ausgenommen, was bei steigendem Erwerbseinkommen zu einem Grenzsteuersatz von über 100% führen kann. Damit sind die Anreize für Transferempfänger gering, teilweise sogar negativ, sich von der staatlichen Abhängigkeit zu lösen und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder den Erwerbsumfang zu erhöhen. Ein möglicher Lösungsansatz zur Milderung der Armutsfalle ist die Gewährung eines Lohnzuschusses durch erwerbsabhängige Steuergutschriften anstatt des heute üblichen Lohnersatzes.

Duale Einkommenssteuer: Der Mittelweg

Eine Alternative zur Reinvermögenszu-gangsbesteuerung stellt die *duale Einkommenssteuer* dar. Sie basiert auf folgendem Prinzip: Das Einkommen wird in die zwei Komponenten Kapital- und Arbeitseinkommen aufgespalten. Das Kapitaleinkommen wird proportional und mit einem tieferen Satz besteuert, während das Arbeitseinkommen progressiven und höheren Einkommenssteuersätzen unterliegt. Begründet wird die duale Einkommenssteuer einerseits mit der international hohen Mobilität des Kapitals, was die Anwendung niedriger und proportionaler

- 1 Mit den Auswirkungen einer solchen Reform befasst sich der Beitrag von Clemens Fuest in dieser Ausgabe.
- 2 Wie eine duale Einkommenssteuer in der Schweiz aussehen könnte, zeigt eine Studie von Prof. Dr. Christian Keuschnigg, Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz, Avenir Suisse, 2004.
- 3 Konkrete Reformoptionen im Rahmen der Konsumbesteuerung bzw. mit Komponenten der Konsumbesteuerung stellen Manfred Rose und Gebhard Kirchgässner in ihren Beiträgen dar.

Moderne Steuerpolitik sollte mehr als trickreiches Erschliessen von staatlichen Einnahmequellen sein. Die Finanzwissenschaft hat verschiedene Theorien zur Begründung und Evaluation von Steuern entwickelt. All diesen Theorien ist gemeinsam, dass sie folgende Kernfrage zu beantworten versuchen: Was für Steuern sollen in welcher Höhe erhoben werden?



Bild: Keystone

Reformbedarf der Mehrwertsteuer

Eigenschaften einer «idealen Mehrwertsteuer» (MWST) als Referenzgrösse:

- Netto-Allphasensteuer;
- Konsumtyp (die auf Investitionsgüter und Vorleistungen entfallende Steuer kann als Vorsteuer sofort und vollständig abgezogen werden);
- nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben;
- keine Ausnahmen (SteuerAusnahmen im Sinne «unechter Steuerbefreiungen»);
- Einheitssatz.

Erste Stossrichtung: Beseitigung von «unechten Steuerbefreiungen» (SteuerAusnahmen gemäss Art. 18 MwStG)

Auf «unecht steuerbefreiten» Umsätzen schuldet ein Unternehmen keine MWST. Im Gegenzug darf es in diesen Fällen auch keine Rückerstattung der Vorsteuer geltend machen. Aufgrund dieser SteuerAusnahmen wird der Konsum nur unvollständig erfasst. Gleichzeitig werden nicht alle Vorleistungen von der auf ihnen lastenden Vorsteuer befreit. Daher bleiben viele Investitionsgüter und Vorleistungen mit einer MWST belastet. Diese systemwidrige MWST wird als Schattensteuer («Taxe occulte») bezeichnet. Die innere Logik der MWST als reine Konsumsteuer wird dadurch ausgehöhlt. Ferner ist ein wesentlicher Teil der administrativen Belastungen der Steuerpflichtigen auf die zahlreichen SteuerAusnahmen zurückzuführen. Beispiele für konkrete Reformmassnahmen:

- Verbreiterung der Steuerbasis durch Unterstellung von bisher befreiten Umsätzen in den Bereichen Gesundheit, Sozialfürsorge, Unterricht und Ausbildung sowie Kultur und Sport unter die Mehrwertsteuer;
- Konsequente Unterstellung der öffentlichen Verwaltung unter die MWST;
- Möglichkeit der optionalen Besteuerung auf Transaktionsbasis im Finanzsektor; Prüfung, inwieweit weitere Dienstleistungen, welche über Gebühren oder Kommissionen abgolgten werden, der Steuer unterstellt werden sollen.

Zweite Stossrichtung: Ablösung der bestehenden Steuersatzstruktur durch einen Einheitssatz

Die SatzDifferenzierung mit Normalsatz, reduziertem Satz und Sondersatz ist administrativ aufwändig und anfällig auf politische Partikularinteressen. Zwar sprechen Effizienzüberlegungen theoretisch für differenzierte Sätze, allerdings scheitert ihre konkrete Umsetzung an den zu hohen Anforderungen an die Information und an den zu hohen Erhebungs- und Entrichtungskosten. Die verteilungspolitischen Argumente, die – grob gesagt – eine den Effizienzüberlegungen entgegengesetzte SatzDifferenzierung verlangen, sind einfacher zu realisieren. Sie sind aber schwächer begründet, da der Umverteilungspolitik wirksamere Mittel zur Verfügung stehen. In Abwägung aller Argumente erscheint daher ein Einheitssatz als die pragmatisch beste Lösung. Neben einer radikalen Vereinfachung würde ein Steuersatz resultieren, der unter dem heute geltenden Normalsatz von 7,6% liegt, nämlich schätzungsweise zwischen 5% und 6%.

Steuersätze verlangt. Andererseits machen es die Immobilität der Arbeit und die ungleiche Verteilung des Humankapitals möglich und wünschbar, höhere und progressive Steuersätze zu erheben. Varianten der dualen Einkommenssteuer wurden in den Neunzigerjahren in Norwegen, Finnland und – etwas weniger konsequent – in Schweden und Dänemark eingeführt.²

Reformen im Bereich der Konsumbesteuerung

Vielfach wird unter einer Konsumsteuer die Mehrwertsteuer (MWST) verstanden (siehe Kasten 2). Die Praktikabilität einer individuellen – progressiv ausgestalteten – Konsumsteuer wird hingegen in Frage gestellt. Schliesslich lässt sich zwar einfach ermitteln, wie viel ein Individuum verdient, nicht aber, wie viel es ausgibt. Tatsächlich gibt es zwei Verfahren, wie man auf Grundlage der Einkommenssteuer zu einer konsumorientierten Besteuerung übergehen kann: die sparbereinigte und die zinsbereinigte Einkommenssteuer. Beides sind Spielarten einer *Ausgabensteuer*, die auf die Besteuerung aller Konsumausgaben abzielt. Das Einkommen wird nicht zum Zeitpunkt seiner Entstehung, sondern zum Zeitpunkt seiner Verwendung der Steuer unterworfen. Da es sich um eine persönliche Steuer handelt, kann sie grundsätzlich auch progressiv ausgestaltet werden. Bei der *sparbereinigten Einkommenssteuer* bleibt der gesparte Teil des Einkommens so lange steuerfrei, bis dieses Einkommen inklusive der Zinsen konsumiert wird. Bei der *zinsbereinigten Einkommenssteuer* wird das gesamte Einkommen besteuert; die Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden usw., in der Höhe der Kapitalmarktrendite) bleiben jedoch steuerfrei.³

Bei der *Flat Tax* handelt es sich um einen Vorschlag für eine Steuerreform, der in den USA viel Beachtung gefunden hat. Der Begriff «Flat Tax» für sich genommen ist etwas irreführend, da man darunter auch ein Einkommenssteuersystem mit einheitlichem Steuersatz (Flat Rate Tax) verstehen könnte. Tatsächlich sieht der Vorschlag eine Abkehr von der Bemessungsgrundlage der herkömmlichen Einkommenssteuer hin zu einer Konsumorientierung vor. Anstelle der Einkommenserzielung wird demnach die Einkommensverwendung steuerlich einmal mit einem konstanten Steuersatz an der Quelle belastet.

Auf Unternehmensebene wird der so genannte R-Cash-Flow – der Saldo aus betrieblichen Einzahlungen und Auszahlungen einer Periode – besteuert. Unberücksichtigt bleiben demgegenüber Erträge und Aufwendungen, die in der Veranlagungsperiode nicht zu Zah-

lungsströmen führen, wie dies z.B. bei Forderungen und Verbindlichkeiten der Fall ist. Wenn die Investitionen sofort abgeschrieben werden können, sollten allerdings – ausser für Finanzinstitutionen – die Fremdkapitalzinsen nicht mehr abzugsfähig sein, weil ansonsten fremdkapitalfinanzierte Investitionen subventioniert würden. Eine Steuer auf dieser Bemessungsgrundlage wird als R-Cash-Flow-Steuer bezeichnet; das R steht für «real items». Auf der Haushaltsseite wird bei der Flat Tax eine Lohnsteuer erhoben. Damit unterliegen Löhne, Gehälter und Pensionen der persönlichen Einkommenssteuer. Die Pensionen werden bei der Flat Tax erst bei der Auszahlung besteuert.

Eine isolierte Einführung der Flat Tax in der Schweiz schafft Probleme im Rahmen der internationalen Besteuerung. Der Grund dafür ist, dass die Cashflow-Steuer in der Regel nicht als anrechnungsfähige Gewinnsteuer anerkannt wird.

Sind grundlegende Reformdiskussionen überflüssig?

Steuerpolitik wird auf dem politischen Parkett entschieden und ist damit Spielball der Interessen. Erfahrungsgemäss werden dabei die abstrakten Effizienzüberlegungen durch die konkreten (Um-)Verteilungsanliegen verdrängt. Ausserdem sind realistischere lediglich kleine Reformschritte möglich. Trotz dieser Ausgangslage ist die Diskussion grundlegender Steuerreformen nicht überflüssig. Zum einen kann die Schaffung von Transparenz über die Eigenschaften und insbesondere die Effizienz- und Verteilungswirkungen alternativer Steuersysteme Bewegung in die politischen Fronten bringen. Zum andern können konzeptionell durchdachte Steuersysteme als Referenzgrösse dienen, an denen sich konkrete steuerpolitische Reformschritte messen lassen.