



Vereinfachung der Einkommensbesteuerung*

Martin Daepf

Tel. +41 (0)31 322 73 88

Fax +41 (0)31 324 92 50

martin.daepf@estv.admin.ch

28. Oktober 2010

* Der Autor bedankt sich bei Rudi Peters für die Berechnungen zur aufkommensneutralen Ausgestaltung einzelner Reformmodule. Weiterer Dank gebührt Martin Baur, Kurt Dütschler, Bruno Jeitziner, Alwin Moes und Mario Morger für ihre Korrekturen und ihre Vorschläge zur Überarbeitung der Studie.

Zusammenfassung

Diese Studie bezweckt, Vereinfachungsmöglichkeiten in der Einkommensbesteuerung aufzuzeigen. Ansatzpunkte für eine mögliche Reform finden sich dabei bei der Bemessungsgrundlage, d.h. bei den Einkünften und Abzügen, beim Tarif und bei der Erhebungsmethode (Quellenbesteuerungsmethode versus Veranlagungsmethode).

Grösster Wert wird darauf gelegt, die vorgeschlagenen Vereinfachungen steuersystematisch korrekt einzubetten und allfällige Konflikte zwischen dem Vereinfachungsziel, dem Gerechtigkeits- oder Verteilungsziel sowie dem Effizienz- oder Wachstumsziel aufzuzeigen.

Konkret werden verschiedene Vereinfachungsoptionen definiert. Diese sind als Module aufgebaut und können grösstenteils frei miteinander kombiniert werden. Die einzelnen Module sind im Bereich des Einkommens aus Erwerbstätigkeit eine engere Fassung der Berufskosten (1.1), eine vermehrte Pauschalierung der Berufskosten (1.2) und ein Übergang zur Quellenbesteuerung (1.3). Im Bereich des beweglichen Privatvermögens (2) steht eine Soll-Ertrag-Besteuerung auf Veranlagungsbasis nebst verschiedenen Varianten einer Abgeltungssteuer mit oder ohne Veranlagungsoption zur Diskussion. Diese Reformoption kann auch das Einkommen aus unbeweglichem Privatvermögen einschliessen (3.1). In diesem Bereich wird aber auch ein zweiter Vereinfachungsansatz evaluiert, der sich auf den Systemwechsel beim selbstgenutzten Wohneigentum beschränkt (3.2). Weitere Module befassen sich mit den Abzügen zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips (4), den Abzügen aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen (5), den Vereinfachungen bei den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten durch den Übergang zum objektiven Nettoprinzip (6) sowie der Streichung der ausserfiskalischen Abzüge (7). Ein letztes Modul beinhaltet die Vereinfachung des Tarifs durch Übergang zur Einheitssteuer (Flat Rate Tax) (8).

Die steuerliche Behandlung der Einkünfte sowie der Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips müssen aufeinander abgestimmt werden. Demgegenüber kann die Vereinfachung bei den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten und den ausserfiskalischen Abzügen unabhängig von den Einkünften erfolgen. Die Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen hängen von der Form der Ehegattenbesteuerung ab.

Zum Schluss erfolgt eine Bewertung der einzelnen Reformmodule bzw. der auf ihnen beruhenden Untervarianten aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Vereinfachungs-, Gerechtigkeits- und Effizienzziel. Die auf diesen drei Kriterien beruhende Gesamtbeurteilung zeigt, dass sich in den meisten Modulen Ansätze finden, die sich lohnen, weiterverfolgt zu werden. Lediglich bei den Abzügen zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips ist kein Reformbedarf ersichtlich, und auch der Übergang zur Einheitssteuer erscheint nicht empfehlenswert.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Zwei grundlegende Ansätze der Besteuerung	3
2.1	Erster Ansatz: Ableitung des Steuersystems aus Gerechtigkeitsprinzipien	3
2.2	Zweiter Ansatz: Wahl des Steuersystems aufgrund der Auswirkungen alternativer Steuerregime	4
2.3	Kriterien für die Evaluation	5
3	Zur Systematik der Einkommensteuer im geltenden Recht	6
3.1	Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leitungsfähigkeit	6
3.1.1	Das subjektive Element des Steuerrechtsverhältnisses	6
3.1.2	Das objektive Element des Steuerrechtsverhältnisses	7
3.1.2.1	Objektives Nettoprinzip	7
3.1.2.2	Subjektives Nettoprinzip	8
3.1.3	Das quantitative Element des Steuerrechtsverhältnisses	9
3.2	Ausserfiskalische Ziele	9
3.3	Vereinfachungszwecknormen	10
4	Die finanzwissenschaftliche Reinvermögenszugangbesteuerung	12
4.1	Das Konzept der Reinvermögenszugangbesteuerung	12
4.2	Einkünfte im Rahmen der Reinvermögenszugangbesteuerung	14
4.2.1	Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit	17
4.2.2	Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit	18
4.2.3	Einkünfte aus Kapitalvermögen	18
4.2.4	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	19
4.2.5	Realisierte Kapitalgewinne	19
4.2.6	Einkünfte aus Altersvorsorge	20
4.2.7	Unterstützungen und unentgeltliche Übertragungen	20
4.2.8	Zugerechnetes Einkommen	21
4.2.8.1	Nicht realisierte Wertsteigerungen	21
4.2.8.2	Eigenmieten	22
4.2.8.3	Haushaltsproduktion und Freizeitnutzen	23
4.3	Beurteilung der Reinvermögenszugangbesteuerung	24
5	Der rechtswissenschaftliche Einkommensbegriff	26
5.1	Bedeutung des Einkommensbegriffs bei der Rechtssetzung	26
5.2	Auslegung des gesetzlichen Begriffs des Einkommens	26
5.3	Rechtswissenschaftliche Einkommenstheorien	27
5.3.1	Markteinkommenstheorie	28
5.3.1.1	Reine Form	28
5.3.1.2	Erweiterte Form	28
5.3.2	Zuflusstheorie	29
5.3.3	Unterschiede zwischen der Markteinkommenstheorie und der Zuflusstheorie	30
5.4	Unterschiede zwischen den theoretischen Einkommensbegriffen und dem geltenden Recht	31
6	Abzüge	32
6.1	Harmonisierungsrechtliche Klassifikation der Abzüge	32
6.1.1	Gewinnungskostenabzüge (organische Abzüge)	32
6.1.1.1	Begriff der Gewinnungskosten	32
6.1.1.2	Gewinnungskostenabzug nur für steuerbares Einkommen	34
6.1.1.3	Gewinnungskostenüberschüsse	34

6.1.1.4	Abgrenzung zu den Lebenshaltungskosten	34
6.1.1.5	Abgrenzung zu den Anlagekosten	35
6.1.1.6	Gewinnungskosten für die einzelnen Einkunftsarten	35
6.1.1.7	Pauschalierung von Abzügen	36
6.1.1.7.1	<i>Pauschalierung der Gewinnungskostenabzüge (organischen Abzüge)</i>	36
6.1.1.7.2	<i>Pauschalierung der übrigen Abzüge (anorganische Abzüge)</i>	37
6.1.2	Allgemeine Abzüge	37
6.1.3	Sozialabzüge	40
6.1.3.1	Allgemeines	40
6.1.3.2	Sozialabzüge bei der direkten Bundessteuer	40
6.1.3.3	Sozialabzüge im kantonalen Recht	41
6.2	Alternative Typologie der Abzüge	41
6.2.1	Gewinnungskosten zur Verwirklichung des objektiven Nettoprinzips	43
6.2.1.1	Bisherige Gewinnungskostenabzüge	43
6.2.1.2	Schuldzinsenabzug	43
6.2.1.3	Identifizierte Abzüge für Gewinnungskosten	44
6.2.2	Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips	45
6.2.2.1	Das intrapersonale Korrespondenzprinzip	45
6.2.2.2	Geltende Regelung in der Schweiz	47
6.2.2.3	Das interpersonale Korrespondenzprinzip	48
6.2.3	Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen	50
6.2.4	Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten	51
6.2.5	Ausserfiskalische Steuerbefreiungen und Abzüge	52
6.2.6	Steuerbefreiungen ohne explizites Förderziel	53
7	Wirkungen der Besteuerung von Einkommen	55
7.1	Lähmungseffekte der Besteuerung	55
7.2	Einkommen im Wirtschaftskreislauf	57
7.3	Der Unterschied zwischen Einkommen- und Konsumbesteuerung	58
7.4	Besteuerung einzelner Komponenten des Einkommens	59
7.4.1	Besteuerung des Arbeitseinkommens	59
7.4.2	Besteuerung des Kapitaleinkommens und der ökonomischen Renten	60
7.4.2.1	Besteuerung der Ersparnis versus Besteuerung der Investitionen	60
7.4.2.2	Steuern auf dem Kapitaleinkommen versus Steuern auf ökonomischen Renten	60
7.4.2.3	Kapitaleinkommensbesteuerung in der offenen Volkswirtschaft	61
7.4.2.4	Bedeutung für die Schweiz	61
7.4.2.5	Argumente für eine (ergänzende) Besteuerung nach dem Quellenprinzip	62
7.4.2.6	Einheitliche versus differenzierte Besteuerung des Kapitaleinkommens	63
7.4.2.7	Geringer Beitrag zum Steueraufkommen bei grossen Verzerrungen zwischen den Anlageformen	64
7.5	Besteuerung und Humankapitalbildung	64
7.5.1	Bildung als eine Investition in das Humankapital	64
7.5.2	Wirkungskanäle der Besteuerung auf die Bildung von Humankapital	65
8	Alternativen zur Reinvermögenszugangsbesteuerung	68
8.1	Die Ausgabensteuer als konsumorientierte Alternative	68
8.2	Varianten der Konsumbesteuerung	68
8.3	Duale Einkommensteuer	70
8.4	Einkommen- versus Konsumbesteuerung	70
8.4.1	Einkommen- versus Konsumbesteuerung als eine Frage des angemessenen Leistungsfähigkeitskonzeptes	71
8.4.2	Einkommen- versus Konsumbesteuerung als Ausfluss der Auswirkungen der Besteuerung	72
9	Vereinfachungsoptionen: Übersicht	73
10	Modul 1.1: Engere Fassung der Berufskosten	75

10.1	Stossrichtung des Reformmoduls	75
10.1.1	Problemstellung	75
10.1.2	Reformvorschlag Berufskosten	76
10.1.3	Erwartete Auswirkungen	76
10.2	Streichung des Abzugs für die Kosten der Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte	76
10.2.1	Regelung im geltenden Recht	76
10.2.2	Regelungen in anderen Ländern	77
10.2.3	Veranlassung und Verfassungskonformität des Werktorprinzips	77
10.2.4	Effizienzaspekte der steuerlichen Behandlung von Pendlerkosten	79
10.2.5	Umzugskosten und Mehrkosten des auswärtigen Wochenaufenthaltes	81
10.2.6	Reformvorschlag Fahrtkosten	82
10.3	Streichung des Abzugs für Weiterbildungs- und Umschulungskosten	83
10.3.1	Regelung im geltenden Recht	83
	10.3.1.1 Ausbildungskosten	83
	10.3.1.2 Weiterbildungs-, Umschulungs- und Wiedereinstiegskosten	84
	10.3.1.3 Abgrenzungsprobleme zwischen Ausbildungs- und Weiterbildungskosten	85
	10.3.1.4 Grenzen der Analogie zwischen unbeweglichem Vermögen und Humankapital	85
10.3.2	Vom Parlament beschlossene Ausweitung der Abzugsmöglichkeiten	86
	10.3.2.1 Neu vorgeschlagene Regelung	86
	10.3.2.2 Finanzielle Auswirkungen	87
10.3.3	Argumente für eine staatliche Finanzierung bzw. Subventionierung von Bildung	88
	10.3.3.1 Effizienzargumente	88
	10.3.3.2 Gerechtigkeits- und Verteilungsargumente	88
10.3.4	Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten	89
	10.3.4.1 Effizienzaspekte	89
	10.3.4.2 Verteilungswirkungen	91
	10.3.4.3 Anreizwirkung auf Weiterbildungsaktivitäten	92
10.3.5	Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten im Vergleich zu alternativen Finanzierungsinstrumenten	93
10.3.6	Reformvorschlag	94
10.4	Streichung der übrigen Berufskostenabzüge	95
10.4.1	Mehrkosten für Verpflegung	95
	10.4.1.1 Geltendes Recht	95
	10.4.1.2 Reformvorschlag	95
10.4.2	Auswärtiger Wochenaufenthalt	96
	10.4.2.1 Geltendes Recht	96
	10.4.2.2 Reformvorschlag	96
10.4.3	Besondere Berufskosten der Expatriates	96
	10.4.3.1 Geltendes Recht	96
	10.4.3.2 Reformvorschlag	97
10.4.4	Weitere Berufskosten	97
	10.4.4.1 Geltendes Recht	97
	10.4.4.2 Beurteilung	98
	10.4.4.3 Reformvorschlag	99
10.5	Konnex zu den Gewinnungskosten bei selbständiger Erwerbstätigkeit	99
10.6	Zusammenfassende Darstellung der Reformvorschläge	99
11	Modul 1.2: Pauschalierung der Berufskosten	101
11.1	Pauschalierungsfähige versus nicht pauschalierungsfähige Berufskosten	101
11.2	Pauschalierung mit oder ohne Veranlagungsoption	104
11.3	Auswirkungen einer Pauschalierung von Berufskosten	106
	11.3.1 Vereinfachungsziel	106
	11.3.2 Gerechtigkeitsziel	106
	11.3.3 Effizienzziel	106
11.4	Reformvorschlag	107

12	Modul 1.3: Übergang zur Quellenbesteuerung	108
12.1	Motivation des Moduls	108
12.2	Rahmenbedingungen	108
12.3	Auswirkungen	109
12.3.1	Vereinfachungsziel	109
12.3.2	Gerechtigkeitsziel	110
12.3.3	Effizienzziel	110
12.4	Reformvorschlag	110
13	Modul 2: Einkommen aus beweglichem Privatvermögen	112
13.1	Veranlagungsmodell mit Sicherungssteuer versus Abgeltungsmodell	112
13.2	Schuldner- versus Zahlstellenprinzip	113
13.2.1	Funktionsweise	113
13.2.2	Vor- und Nachteile der beiden Systeme	114
	13.2.2.1 Standortziel	114
	13.2.2.2 Administrative Komplexität	115
	13.2.2.3 Föderalismuskompatibilität	115
13.2.3	Sicherungsfunktion und Steuerhinterziehung	116
13.3	Argumente für eine duale Einkommensteuer	117
13.3.1	Theoretische Argumente für eine duale Einkommensteuer	117
	13.3.1.1 Geschlossene Volkswirtschaft	117
	13.3.1.2 Offene Volkswirtschaft	119
13.3.2	Pragmatische Argumente für eine duale Einkommensteuer	120
13.4	Zum Steuerobjekt einer Abgeltungssteuer	122
13.4.1	Besteuerung des tatsächlichen Vermögenseinkommens versus Sollertrag-Besteuerung des Vermögens	122
	13.4.1.1 Unterschiede zwischen der Soll- und der Ist-Besteuerung	122
	13.4.1.2 Vor- und Nachteile der Soll- gegenüber der Ist-Besteuerung	124
13.5	Zur Höhe des Abgeltungssteuersatzes	127
13.5.1	Steuerarbitrage bei Kapitalgesellschaften mit engem Aktionärskreis	127
13.5.2	Fiskalische Erwägungen	127
	13.5.2.1 Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip	128
	13.5.2.2 Zahlstellensteuer mit Abgeltungswirkung	129
	13.5.2.3 Abgeltungssteuer auf dem Kapitalertrag aus beweglichem Vermögen	130
	13.5.2.4 Abgeltungssteuer auf dem beweglichen Vermögen bzw. dem Sollertrag	131
13.6	Verfassungsrechtliche Aspekte einer Abgeltungssteuer	133
13.7	Aspekte der Steuergerechtigkeit	133
13.7.1	Dualer Charakter der Abgeltungssteuer	133
13.7.2	Besteuerung des Soll-Einkommens	136
14	Modul 3: Einkommen aus unbeweglichem Privatvermögen	138
14.1	Zwei alternative Reformansätze	138
14.2	Generelle Reform der Besteuerung des unbeweglichen Privatvermögens	138
14.2.1	Besteuerung auf Soll-Ertragbasis gemeinsam mit dem übrigen Einkommen	138
	14.2.1.1 Konzept	138
	14.2.1.2 Beurteilung	139
14.2.2	Separate Besteuerung im Rahmen einer dualen Einkommensteuer	139
14.3	Auf selbstgenutztes Wohneigentum begrenzte Reform der Besteuerung	139
14.3.1	Ideal unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und der Effizienz	139
14.3.2	Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern	140
	14.3.2.1 Das Modell Plus-Minus-Minus	140
	14.3.2.2 Modell Null-Null-Null	141
	14.3.2.3 Die beiden Besteuerungsmodelle im Vergleich	143

14.3.3	Geltendes Recht	144
14.3.4	Beurteilung des geltenden Rechts unter dem Gleichheitsgebot	144
14.3.5	Reformoption reiner Systemwechsel	145
	14.3.5.1 Massnahme	145
	14.3.5.2 Auswirkungen	146
	14.3.5.2.1 Vereinfachungsziel	146
	14.3.5.2.2 Gerechtigkeitsziel	146
	14.3.5.2.3 Effizienzziel	147
	14.3.5.3 Finanzielle Auswirkungen	147
14.3.6	Reformoption modifizierter Systemwechsel	148
	14.3.6.1 Massnahme	148
	14.3.6.2 Finanzielle Auswirkungen	149
15	Modul 4: Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips	150
15.1	Abzüge zur Verwirklichung des intrapersonalen Korrespondenzprinzips	150
15.2	Abzüge zur Verwirklichung des interpersonalen Korrespondenzprinzips	150
16	Modul 5: Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen	151
16.1	Der Optimierungsentscheid eines Haushaltes	152
16.1.1	Der Haushaltswahlentscheid	152
16.1.2	Der Zeitallokationsentscheid	153
16.1.3	Effizienzvorteile im Mehrpersonenhaushalt	153
	16.1.3.1 Haushaltsersparnis durch lokal öffentliche Güter	153
	16.1.3.2 Erweiterte Möglichkeiten der Arbeitsteilung	154
16.1.4	Die ökonomische Bedeutung von Kindern	154
	16.1.4.1 Der Konsumgutcharakter von Kindern	154
	16.1.4.2 Der Investitionsgutcharakter von Kindern	155
16.2	Besteuerung der Ehegatten	156
16.2.1	Formen der Ehegattenbesteuerung	156
16.2.2	Besteuerung der Ehegatten und horizontale Steuergerechtigkeit	157
	16.2.2.1 Splitting versus Individualbesteuerung	157
	16.2.2.2 Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Haushaltsformen	158
	16.2.2.3 Erfüllungsgrad der Gleichbehandlungspostulate bei unterschiedlichen Formen der Ehegattenbesteuerung	161
	16.2.2.4 Erforderliche Abzüge zur Gleichbehandlung der Haushaltsformen	171
16.2.3	Besteuerung der Ehegatten und volkswirtschaftliche Effizienz	173
	16.2.3.1 Grundsätzliche Auswirkungen einer Individualbesteuerung und eines Vollsplittings	173
	16.2.3.1.1 Effizienz der Ressourcenallokation	173
	16.2.3.1.2 Auswirkungen auf Arbeitsmarktbeteiligung, BIP und Wohlfahrt	174
16.2.4	Besteuerung der Ehegatten unter dem Vereinfachungsaspekt	175
16.3	Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten	176
16.4	Mögliche Reformen	178
17	Modul 6: Übergang zum objektiven Nettoprinzip	181
17.1	Subjektives versus objektives Nettoprinzip	181
17.2	Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten der Kinder	182
17.2.1	Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit	182
17.2.2	Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit	184
17.2.3	Vor- und Nachteile der beiden Leistungsfähigkeitskonzeptionen	184
17.3	Reformvorschlag	185
17.4	Auswirkungen	187
17.4.1	Vereinfachungsziel	187
17.4.2	Gerechtigkeitsziel	187
17.4.3	Effizienzziel	188
17.5	Steuersenkungspotenzial beim Übergang zum objektiven Nettoprinzip	189

18	Modul 7: Streichen der ausserfiskalischen Abzüge	190
18.1	Massnahme	190
18.2	Auswirkungen	190
18.2.1	Vereinfachungsziel	190
18.2.2	Gerechtigkeitsziel	190
18.2.3	Effizienzziel	190
18.3	Steuersenkungspotenzial	192
19	Modul 8: Übergang zur Einheitssteuer (Flat Rate Tax)	193
19.1	Rechtslage	193
19.1.1	Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	193
19.1.2	Harmonisierungskompetenz des Bundes	193
19.2	Auswirkungen	193
20	Bewertung der Vereinfachungsoptionen	195

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zwei grundlegende Ansätze der Besteuerung	3
Abbildung 2:	Leistungsfähigkeitsprinzip und Steuerrechtsverhältnis	6
Abbildung 3:	Reinvermögenszugangstheorie	13
Abbildung 4:	Der Gewinnungskostenbegriff	34
Abbildung 5:	Abzugstypen im geltenden Recht	42
Abbildung 6:	Typologie der Abzüge für die Vereinfachungsdiskussion	43
Abbildung 7:	Zusammenhang zwischen dem Steuersystem und dem Wirtschaftswachstum	56
Abbildung 8:	Entstehung, Verteilung und Verwendung des Markteinkommens	57
Abbildung 9:	Verzerrungswirkungen einzelner Komponenten des Markteinkommens	59
Abbildung 10:	Gewinnungskostenabzug	75
Abbildung 11:	Pauschalierungsfähige und nicht pauschalierungsfähige Berufskostenabzüge	101
Abbildung 12:	Tatsächliche versus pauschalierte Gewinnungskosten	105
Abbildung 13:	Steuerfolgen Verrechnungssteuer (VSt) versus Zahlstellensteuer (ZSt)	128
Abbildung 14:	Haushaltsformen und ihre Häufigkeit im Jahr 2000	151
Abbildung 15:	Der Optimierungsentscheid eines Haushaltes	152
Abbildung 16:	Belastungsrelationen zwischen verschiedenen Haushaltsformen mit gleichem Globaleinkommen	159
Abbildung 17:	Wahl des Ehegatten-Besteuerungsmodells	178

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einkommensarten	16
Tabelle 2:	Bruttolöhne und -gehälter	17

Tabelle 3:	Übersicht über die steuerlichen Konsequenzen alternativer rechtswissenschaftlicher Einkommensbegriffe	30
Tabelle 4:	Unterschiede zwischen der Reinvermögenszugangstheorie, dem rechtswissenschaftlichen Einkommensbegriff und dem geltenden Recht	31
Tabelle 5:	Gewinnungskostenabzüge (organische Abzüge)	36
Tabelle 6:	Allgemeine Abzüge	39
Tabelle 7:	Sozialabzüge im DBG	41
Tabelle 8:	Gewinnungskostenabzüge zur Verwirklichung des objektiven Nettoprinzips	45
Tabelle 9:	Steuerliche Behandlung der Einkünfte aus Altersvorsorge	46
Tabelle 10:	Abzüge zur Verwirklichung des intrapersonalen Korrespondenzprinzips	48
Tabelle 11:	Abzüge zur Verwirklichung des eingeschränkten interpersonalen Korrespondenzprinzips	49
Tabelle 12:	Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen	51
Tabelle 13:	Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten	52
Tabelle 14:	Ausserfiskalisch motivierte Steuerbefreiungen	53
Tabelle 15:	Ausserfiskalisch motivierte Abzüge	53
Tabelle 16:	Steuerbefreiungen ohne explizites Förderziel	54
Tabelle 17:	Wirkungen der Besteuerung auf die Humankapitalbildung	66
Tabelle 18:	Konsumbesteuerung	69
Tabelle 19:	Vereinfachungsoptionen: Übersicht	73
Tabelle 20:	Ansatzpunkte der Vereinfachung	74
Tabelle 21:	Vergleich unbewegliches Vermögen und Humankapital	83
Tabelle 22:	Abzüge für Ausbildungs- und Weiterbildungskosten im geltenden Recht und gemäss Mo. 08.3450	87
Tabelle 23:	Relativer Wirkungsvergleich alternativer Weiterbildungsinstrumente	94
Tabelle 24:	Weitere Berufskostenabzüge	98
Tabelle 25:	Zusammenfassung der Reformvorschläge im Modul Streichung der Berufskostenabzüge	100
Tabelle 26:	Häufigkeit und Höhe der Berufskostenabzüge	103
Tabelle 27:	Variabilität der Berufskostenabzüge	103
Tabelle 28:	Veranlagungsmodell versus Abgeltungsmodell	113
Tabelle 29:	Vor- und Nachteile verschiedener Varianten der Abgeltungssteuer	125
Tabelle 30:	Erforderliches Steueraufkommen einer aufkommensneutralen Abgeltungssteuer	130
Tabelle 31:	Aufkommensneutraler Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem Kapitalertrag aus beweglichem Vermögen	130
Tabelle 32:	Bemessungsgrundlage einer Abgeltungssteuer auf beweglichem Vermögen	131
Tabelle 33:	Aufkommensneutraler Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem beweglichem Vermögen	132
Tabelle 34:	Erzielbare Netto-Renditen auf dem beweglichen Vermögen	132
Tabelle 35:	Aufkommensneutraler Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem beweglichem Vermögen	133
Tabelle 36:	Steuerbasis bei Besteuerung des Eigenmietwertes und Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, ohne Fremdkapital	140
Tabelle 37:	Steuerbasis bei Besteuerung des Eigenmietwertes und Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, mit Fremdkapital	141
Tabelle 38:	Steuerbasis bei steuerfreiem Eigenmietwert ohne Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, ohne Fremdkapital	142
Tabelle 39:	Steuerbasis bei steuerfreiem Eigenmietwert ohne Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, mit Fremdkapital	143

Tabelle 40:	Varianten der Ehegattenbesteuerung im Vergleich	157
Tabelle 41:	Erfüllungsgrad der Gleichbehandlungspostulate bei unterschiedlichen Formen der Ehegattenbesteuerung	161
Tabelle 42:	Modifizierte Individualbesteuerung: Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit	163
Tabelle 43:	Modifizierte Individualbesteuerung: Zusammenfassung	165
Tabelle 44:	Modifiziertes Vollsplitting: Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit	166
Tabelle 45:	Modifiziertes Vollsplitting: Zusammenfassung	167
Tabelle 46:	Modifizierter Doppeltarif: Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit	168
Tabelle 47:	Modifizierter Doppeltarif: Zusammenfassung	169
Tabelle 48:	Modifizierte Einheitssteuer (Flat Rate Tax): Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit	170
Tabelle 49:	Modifizierte Einheitssteuer (Flat Rate Tax): Zusammenfassung	171
Tabelle 50:	Erforderliche Abzüge zur Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit	172
Tabelle 51:	Begünstigende Faktoren für Effizienzvorteile der Individualbesteuerung bzw. des Splittings	175
Tabelle 52:	Gleichbehandlung der Eltern mit Eigen- und Fremdbetreuung der Kinder	177
Tabelle 53:	Vor- und Nachteile der beiden Leistungsfähigkeitskonzeptionen in Bezug auf die Berücksichtigung der Kinderlasten	185
Tabelle 54:	Häufigkeit und Höhe der Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten	186
Tabelle 55:	Variabilität der Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten	186
Tabelle 56:	Vereinfachungsoptionen: Bewertung	195

1 Einleitung

Ziel dieser Studie ist es, die Vereinfachungsmöglichkeiten der Einkommensbesteuerung aufzuzeigen. Ansatzpunkte für eine mögliche Reform finden sich dabei bei den Einkünften, bei den Abzügen von der Bemessungsgrundlage und bei der Erhebungsmethode (Quellenbesteuerungsmethode versus Veranlagungsmethode).

Das Vereinfachungsthema birgt die Gefahr, dass einzelne Reformvorschläge gemacht werden, die isoliert bei als besonders kompliziert erkannten Teilaspekten der Einkommensbesteuerung ansetzen. Bei einem solchen Vorgehen kann zwar punktuell tatsächlich eine Vereinfachung erreicht werden; als Folge eines solchen Ad-hoc-Ansatzes können jedoch nur allzu leicht Komplikationen an einer anderen Stelle des Steuersystems, drastische Einbrüche in die Steuergerechtigkeit oder zusätzliche Verzerrungen, welche das Wachstum beeinträchtigen, entstehen. Um dies zu vermeiden, legt die Studie grössten Wert darauf, dass die vorgeschlagenen Vereinfachungen steuersystematisch korrekt eingebettet sind und dass allfällige Zielkonflikte zwischen dem Vereinfachungsziel, dem Gerechtigkeits- oder Verteilungsziel sowie dem Effizienz- oder Wachstumsziel aufgezeigt werden.

Abschnitt 2 stellt die beiden grundlegenden Ansätze der Steuerpolitik vor. Der erste Ansatz definiert eine Gerechtigkeitsnorm, auf deren Basis die Steuerlasten auf die einzelnen steuerpflichtigen Personen verteilt werden sollen. Der zweite Ansatz nimmt die Wirkungen alternativer Besteuerungsformen auf Allokation und Distribution zum Ausgangspunkt, beurteilt diese Auswirkungen, wägt bei Zielkonflikten die Vor- und Nachteile alternativer Steuersysteme ab und entscheidet sich dann für jenes, das in dieser Evaluation am besten abgeschnitten hat.

Das geltende Steuerrecht folgt dem ersten dieser beiden Ansätze. Die nächsten Abschnitte befassen sich daher damit, die dem geltenden System zugrunde liegende Systematik herauszuarbeiten. Abschnitt 3 befasst sich mit der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip im Rahmen eines Einkommensteuersystems auf Grundlage des objektiven und des subjektiven Nettoprinzips und stellt die Frage, inwieweit ausserfiskalische Ziele und Vereinfachungszwecknormen eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu relativieren vermögen. Abschnitt 4 stellt die Reinvermögenszugangsbesteuerung vor, welche als klassische finanzwissenschaftliche Theorie die Einkommensbesteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit massgeblich geprägt hat. Abschnitt 5 wendet sich dann dem rechtswissenschaftlichen Einkommensbegriff zu, der im Wesentlichen auf der Reinvermögenszugangsbesteuerung basiert, in verschiedener Hinsicht – und nicht zuletzt aus Gründen der Praktikabilität – aber von diesem Konzept abweicht. Abschnitt 6 thematisiert die Abzüge von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Er stellt zunächst die auf dem Harmonisierungsrecht beruhende rechtswissenschaftliche Systematik dar und stellt dann eine alternative Abzugsklassifikation vor, die für die Fragestellung der Vereinfachung der Einkommensbesteuerung besser geeignet ist.

Damit ist das steuersystematische Gerüst des ersten Ansatzes der Besteuerung errichtet. Abschnitt 7 orientiert sich dann am zweiten Ansatz und befasst sich mit den Auswirkungen der Besteuerung des Einkommens bzw. verschiedener Einkommenskomponenten. Auf Grundlage dieser Wirkungen hat die moderne Finanzwissenschaft Alternativen zur auf der Reinvermögenszugangsbesteuerung basierenden synthetischen Einkommenssteuer entwickelt. Abschnitt 8 stellt diese vor.

Nach diesen Vorarbeiten behandelt der zweite Teil die Reformoptionen zur Vereinfachung der Einkommensbesteuerung. Abschnitt 9 liefert eine Übersicht über die verschiedenen untersuchten, miteinander kombinierbaren Reformmodule.

Den Anfang machen die Reformoptionen im Bereich des Einkommens aus Erwerbstätigkeit (Modul 1). Hier werden mit der engeren Fassung der Berufskosten (Modul 1.1, Abschnitt 10), der Pauschalierung der Berufskosten (Modul 1.2, Abschnitt 11) und dem Übergang zur Quellenbesteuerung (Modul 1.3, Abschnitt 12) drei Vereinfachungsoptionen evaluiert.

Die nächsten Module befassen sich mit der Vereinfachung im Bereich der beweglichen (Modul 2, Abschnitt 13) und der unbeweglichen (Modul 3, Abschnitt 14) Vermögenseinkünfte. Im Bereich des beweglichen Privatvermögens steht eine Soll-Ertrag-Besteuerung auf Veranlagungsbasis nebst verschiedenen Varianten einer Abgeltungssteuer mit oder ohne Veranlagungsoption zur Diskussion. Diese Reformoption kann auch das Einkommen aus unbeweglichem Privatvermögen einschliessen (Modul 3.1). In diesem Bereich wird aber auch ein zweiter Vereinfachungsansatz evaluiert, der sich auf den Systemwechsel beim selbstgenutzten Wohneigentum beschränkt (Modul 3.2).

Die anschliessenden Abschnitte thematisieren die Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips (Modul 4, Abschnitt 15), die Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen (Modul 5, Abschnitt 16), die Vereinfachung bei den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten durch den Übergang zum objektiven Nettoprinzip (Modul 6, Abschnitt 17) und die Streichung der ausserfiskalischen Abzüge (Modul 7, Abschnitt 18).

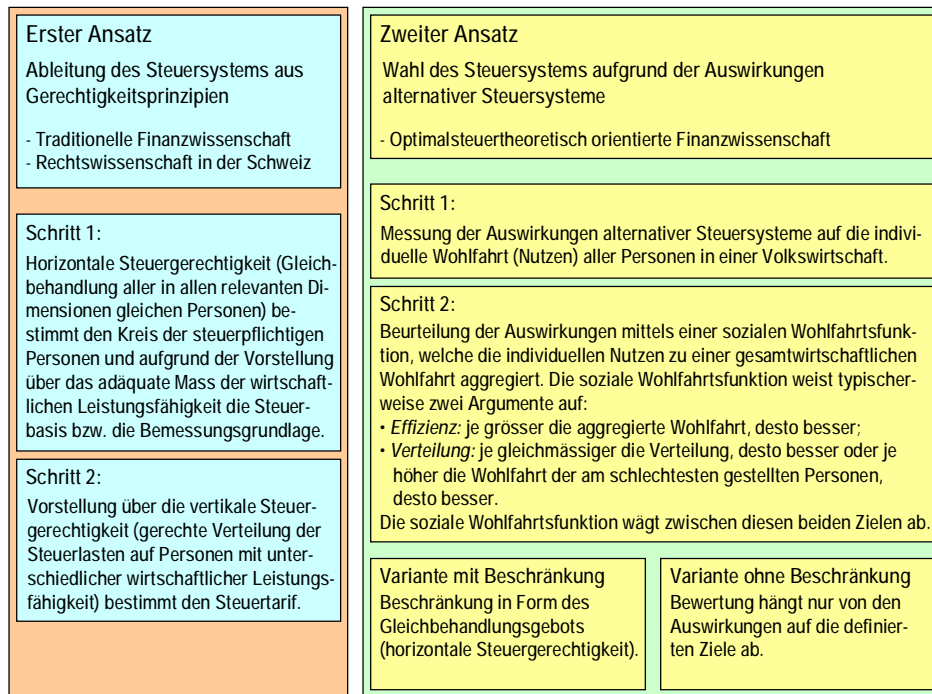
Das letzte Modul beinhaltet die Vereinfachung des Tarifs durch den Übergang zur Einheitssteuer (Flat Rate Tax) (Modul 8, Abschnitt 19).

Abschliessend erfolgt in Abschnitt 20 eine Bewertung der verschiedenen Vereinfachungsoptionen.

2 Zwei grundlegende Ansätze der Besteuerung

Die Frage, was besteuert werden soll, ist für die Steuerpolitik grundlegend. Nach BANKS und DIAMOND (2010) existieren zwei grundlegende Ansätze zur Bestimmung der adäquaten Steuerbasis. Diese sind in Abbildung 1 dargestellt und werden nachfolgend erklärt.

Abbildung 1: Zwei grundlegende Ansätze der Besteuerung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BANKS und DIAMOND (2010)

2.1 Erster Ansatz: Ableitung des Steuersystems aus Gerechtigkeitsprinzipien

Der erste Ansatz versucht aufgrund von Gerechtigkeitsüberlegungen eine ideale Steuerbasis, d.h. eine Bemessungsgrundlage, zu bestimmen. Massgabe ist dabei die horizontale Steuergerechtigkeit, nach der Personen, die über die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügen, die gleiche Steuerlast tragen sollen. Aus diesem Prinzip der horizontalen Gleichbehandlung kann die ideale Steuerbasis auf direktem Wege abgeleitet werden. Dies setzt jedoch voraus, dass wohl definiert ist, wie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu messen sei.

Über das geeignete Mass der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Rahmen der jährlichen Besteuerung gibt es historisch eine lange Debatte zwischen den Vertretern der Einkommens- und der Konsumbesteuerung. Nach dem Einkommenskonzept ist der Reinvermögenszugang das beste Mass für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die horizontale Steuergerechtigkeit erfordert daher den Reinvermögenszugang als Steuerbasis. Nach der anderen Auffassung stellt der jährliche Konsum das beste Mass der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dar. Die horizontale Steuergerechtigkeit verlangt daher eine Steuerbasis, die sich am Konsum ausrichtet. Nach dieser Auffassung sollen Personen aufgrund dessen besteuert werden, was sie dem Wirtschaftskreislauf auf-

grund ihres Konsums an Ressourcen entziehen, und nicht aufgrund dessen, was sie in den Wirtschaftskreislauf in Form von Wertschöpfung, d.h. Einkommen, einbringen.

Die Vorstellungen über die horizontale Steuergerechtigkeit verwirklichen sich in der Gleichbehandlung der in allen relevanten Dimensionen Gleichen in der Definition der Steuerbasis bzw. der Bemessungsgrundlage. Die Vorstellung des Gesetzgebers über die vertikale Steuergerechtigkeit, d.h. die angemessene Ungleichbehandlung Ungleicher, schlägt sich im Steuertarif nieder. Dieser ordnet den einzelnen steuerpflichtigen Personen jeweils eine individuelle Steuer zu und verteilt auf diesem Wege die Steuerlasten auf Personen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

2.2 Zweiter Ansatz: Wahl des Steuersystems aufgrund der Auswirkungen alternativer Steuerregime

Die zweite Stossrichtung untersucht zuerst die wirtschaftlichen Gleichgewichte, welche durch verschiedene, alternative Formen der Besteuerung erzeugt werden. Für jedes Steuersystem, das genügend Einnahmen generiert, um die Staatsausgaben zu decken, resultiert ein wirtschaftliches Gleichgewicht, das für alle Personen der Ökonomie mit einem bestimmten Niveau des Wohlergehens (Nutzen) verbunden ist. Die individuellen lebenszeitlichen Nutzen gehen als Argumente in eine so genannte soziale Wohlfahrtsfunktion ein. Mit dieser wird eine Aussage über die aggregierte Wohlfahrt einer Volkswirtschaft gemacht. Die soziale Wohlfahrtsfunktion kann dabei neben dem Niveau der aggregierten Wohlfahrt auch deren Verteilung unter den einzelnen Personen berücksichtigen. Somit widerspiegelt die soziale Wohlfahrtsfunktion die Relation zwischen dem aggregierten Nutzen und der Verteilung der individuellen, lebenszeitlichen Nutzen. Sie bildet dann die Grundlage der Evaluation der normativen Eigenschaften verschiedener alternativer Gleichgewichte, welche durch unterschiedliche Steuerpolitiken generiert werden. Das ist der Ausgangspunkt des Optimalsteuer-Ansatzes der Steuerpolitik. Für jedes Steuersystem beschreibt sie, welche Nutzenniveaus die einzelnen Akteure der Ökonomie im Gleichgewicht erreichen. Dann fragt sie, welches dieser Gleichgewichte in Bezug auf eine bestimmte soziale Wohlfahrtsfunktion als Bestes beurteilt wird. Die soziale Wohlfahrtsfunktion ist eine steigende Funktion der individuellen Nutzen, wobei sie der Verteilung dieser Nutzen (und nicht der Einkommen) Beachtung schenkt. Die Optimalsteuertheorie geht also von Vorstellungen über Ergebnisgerechtigkeit aus und versucht dann unter Berücksichtigung der Wirkungen der Besteuerung und den damit verbundenen Informationsproblemen die optimale, d.h. bestmögliche, Form der Besteuerung zu identifizieren.

ATKINSON und STIGLITZ (1980) sowie BANKS und DIAMOND (2010) argumentieren, dass auch mit einem Optimalsteuer-Ansatz Aspekten der horizontalen Gerechtigkeit Rechnung getragen werden kann, indem die horizontale Steuergerechtigkeit als eine Beschränkung aufgefasst wird, welche eine potenzielle Steuerpolitik zwingend einhalten muss, um zulässig zu sein. Unter dieser Beschränkung werden die Instrumente der Besteuerung auf jene begrenzt, die in Bezug auf die festgelegte Steuerbasis gleichmässig sind. Zulässig sind dann nur jene Steuersysteme, in denen diejenigen Personen, welche sich in allen relevanten Dimensionen in gleichen Umständen befinden, steuerlich gleich behandelt werden.

Die Instrumente der Besteuerung sollten auch der administrativen und der politischen Umsetzbarkeit Rechnung tragen. Man bräuchte schon sehr viel Vertrauen in den politischen Prozess, um auf den Schutz vor willkürlicher Besteuerung unter dem Deckmantel der „besseren Besteuerung“ zu verzichten. Der Schutz vor willkürlicher Besteuerung erfordert jedoch eine Definition der Willkür. Dabei stellt sich beispielsweise die Frage, ob eine Differenzierung zwischen zwei Personen mit unter Umständen gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit willkürlich ist, wenn sich durch diese

Differenzierung die soziale Wohlfahrt steigern lässt. Da Beschränkungen der Steuerpolitik den Spielraum der Politik, zwischen verschiedenen Personen zu differenzieren, einschränken, sollten sie gemäss BANKS und DIAMOND (2010) dem Schutz der Personen vor Diskriminierung durch die Steuerpolitik dienen. Zu diesem Zweck dürfte sich das Konzept der horizontalen Gerechtigkeit als sehr hilfreich erweisen, ohne damit notwendigerweise Ausgangspunkt der steuerpolitischen Analyse zu sein.

2.3 Kriterien für die Evaluation

Dem schweizerischen Steuerrecht liegt der erste der beiden oben geschilderten Ansätze zugrunde. Aus diesem Grund orientieren sich die nachfolgenden Ausführungen zur Vereinfachung der bestehenden Einkommensbesteuerung grundsätzlich ebenfalls an diesem Ansatz. Das Feld wird dem optimalsteuertheoretischen Ansatz insofern geöffnet, als dass die evaluierten Vorschläge zur Vereinfachung nicht nur unter dem Vereinfachungsziel und der horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit, sondern auch im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Effizienz und die Verteilungseffekte analysiert und beurteilt werden.

Für die Beurteilung der einzelnen Vorschläge sind daher die folgenden Kriterien relevant:

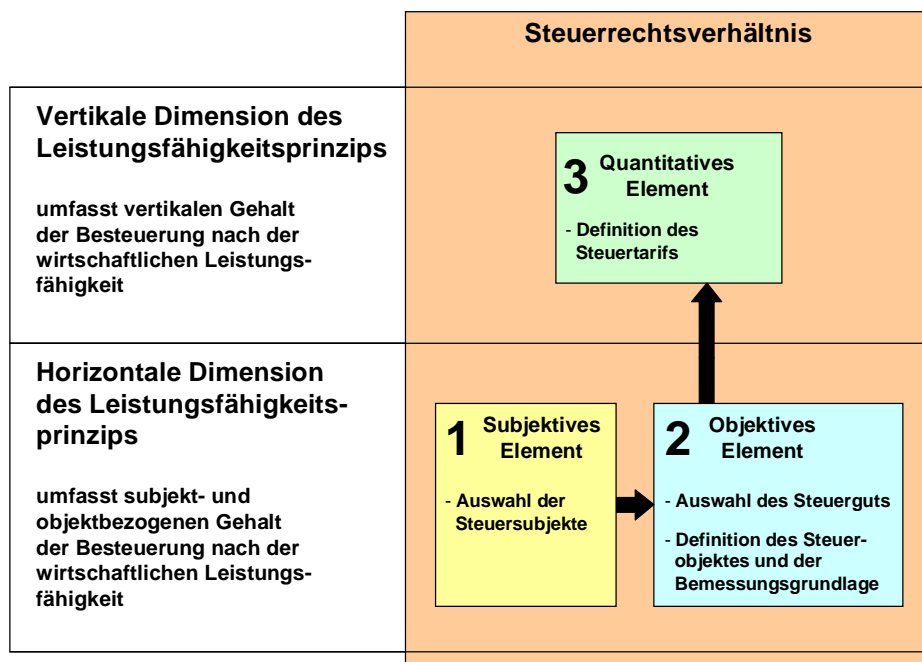
- (1) Vereinfachungsziel
 - Sinken durch den Vorschlag die Erhebungs- und/oder die Entrichtungskosten der Besteuerung?
- (2) Gerechtigkeitsziel
 - Beeinträchtigt der Vorschlag die horizontale Steuergerechtigkeit, d.h. die Gleichbehandlung, der als Gleiche angesehenen Personen? Oder bringt der Vorschlag diesbezüglich sogar eine Verbesserung?
 - Falls der Vorschlag Abstriche bei der Gleichbehandlung nach sich zieht, wiegen dann die Vorteile in Bezug auf das Vereinfachungsziel oder die Nachteile hinsichtlich des Gerechtigkeitsziels schwerer? Bewegt sich der Vereinfachungsvorschlag noch im Rahmen einer verfassungskonformen Besteuerung oder nicht?
 - Wie wirkt sich der Vorschlag auf die Verteilung bzw. die vertikale Steuergerechtigkeit aus?
- (3) Effizienzziel / Wachstumsziel
 - Wie wirkt sich der Vereinfachungsvorschlag auf die Anreizeffekte und via die Verzerrungswirkungen auf die Zusatzlast der Besteuerung aus?
 - Inwieweit ist die Besteuerung auf die unterschiedliche Mobilität der einzelnen Steuerbasen abgestimmt und trägt auf diesem Weg der Standortattraktivität Rechnung?
 - Sind damit Wachstumsgewinne oder Wachstumseinbussen zu erwarten?
- (4) Gesamtbeurteilung
 - Ist der Vorschlag aufgrund dieser drei Ziele insgesamt positiv oder negativ zu beurteilen?

3 Zur Systematik der Einkommensteuer im geltenden Recht

3.1 Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Die Bundesverfassung bestimmt, dass die Einkommensteuer nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden soll.¹ Dieser verlangt, dass die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gleichmässig belastet werden; die Steuerbelastung muss sich nach den dem Steuerpflichtigen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen richten. Abbildung 2 zeigt, wie sich das Leistungsfähigkeitsprinzip im Steuerrechtsverhältnis konkret niederschlägt. Die drei Elemente des Steuerrechtsverhältnisses werden nachfolgend beschrieben.

Abbildung 2: Leistungsfähigkeitsprinzip und Steuerrechtsverhältnis



Quelle: Eigene Darstellung

3.1.1 Das subjektive Element des Steuerrechtsverhältnisses

Der subjektbezogene Gehalt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besagt, dass sämtliche Personen, die wirtschaftlich leistungsfähig sind, zur Besteuerung herangezogen werden müssen (HUBER und KLAUS, 2007, S. 65). Das subjektive Element des Steuerrechtsverhältnisses wird durch die Steuerhoheit und das Steuersubjekt festgelegt (HÖHN und WALD-

¹ Im Bereich der Steuern wird das in Art. 8 BV verankerte Rechtsgleichheitsgebot insbesondere durch die in Art. 127 Abs. 2 BV genannten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konkretisiert. Diese Grundsätze, welche Rechtswissenschaft und Rechtsprechung bereits früher aus dem Rechtsgleichheitsgebot der alten Verfassung (Art. 4 aBV) abgeleitet und anerkannt hatten, wurden im Rahmen des Nachführauftrages explizit in der neuen Bundesverfassung verankert.

BURGER, 2001, §2 N21). Bei gegebener Steuerhoheit geht es bei der Auswahl der Steuersubjekte um die Selektion des Personenkreises, der zur Finanzierung der Staatsausgaben herangezogen wird. Nach dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung sind grundsätzlich alle Personen ohne Rücksicht auf persönliche Merkmale wie Stand, Religion, Abstammung oder Rasse zur Einkommensbesteuerung heranzuziehen (VALLENDER und WIEDERKEHR, 2002, Art. 127 BV N8). Der Finanzaufwand des Gemeinwesens soll grundsätzlich von allen Personen getragen werden, so wie auch alle von den staatlichen Leistungen profitieren (REICH, 2006, S. 699).

3.1.2 Das objektive Element des Steuerrechtsverhältnisses

Der objektbezogene Gehalt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit² bezieht sich auf das objektive Element des Steuerrechtsverhältnisses. Dieses wird durch das Steuerobjekt und die Steuerbemessungsgrundlage³ festgelegt (HÖHN und WALDBURGER, 2001, §2 N22ff.). Zunächst geht es hier um die Auswahl des Steuergutes, d.h. des wirtschaftlichen Sachverhaltes – also die Erzielung von Einkommen oder das Tätigen von Konsumausgaben, der von der Besteuerung erfasst werden soll. Bei den direkten Steuern ist das Steuergut mit dem Steuerobjekt identisch (REICH, 2009, §2, N42).⁴ Die zahlenmässige Basis des Steuerobjektes, das quantifizierte Steuerobjekt, bildet sodann die Steuerbemessungsgrundlage (REICH, 2009, §5 N53). Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer bestimmt sich im geltenden Recht nach dem objektiven und dem subjektiven Nettoprinzip.

3.1.2.1 Objektives Nettoprinzip

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu ermitteln, werden bei der Einkommensteuer zunächst sämtliche Roheinkünfte, d.h. das Bruttoeinkommen, erfasst. Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, werden dabei alle geldwerten Vorteile, die dem Steuerpflichtigen während eines Jahres zufließen, zusammengezählt. Von den Roheinkünften werden dann die Gewinnungskosten (organische Abzüge) abgezogen. Dabei handelt es sich um die Kosten, die unmittelbar aufgewendet werden müssen, um die steuerbaren Einkünfte zu erzielen. Damit wird dem sich aus dem Grundsatz der Reineinkommenssteuer ergebenden Nettoprinzip Rechnung getragen. Der Überschuss der Einkünfte über die Gewinnungskosten gibt die einer beliebigen steuerpflichtigen Person zur persönlichen Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehenden Mittel an. Es handelt sich mithin um einen objektiven Vergleichsmassstab der Leistungsfähigkeit, d.h. um eine von den persönlichen Verhältnissen noch abstrahierende Grösse.

Die Umsetzung des Nettoprinzips erfordert eine sorgfältige Evaluation, welche Aufwendungen tatsächlich Gewinnungskosten darstellen und welche nicht. Diese Abgrenzung ist nicht immer einfach.

Das objektive Nettoprinzip lässt sich unter dem Gerechtigkeits- und – wenn auch nur in eingeschränkter Form – unter dem Effizienzgesichtspunkt rechtfertigen:

² HUBER und KLAUS (2007, S. 65) sprechen in diesem Zusammenhang vom horizontalen Gehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Nach der hier vertretenen Auffassung bestimmt sich der horizontale Gehalt jedoch gemeinsam durch den subjekt- und den objektbezogenen Gehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

³ Für den Ausdruck „Steuerbemessungsgrundlage“ ist auch der Terminus „Steuerberechnungsgrundlage“ gebräuchlich.

⁴ Demgegenüber bildet bei der Mehrwertsteuer als einer indirekten Steuer der Konsum das Steuergut, während das Steuerobjekt der Umsatz ist. Die Konstruktion der Mehrwertsteuer als Allphasen-Nettoumsatzsteuer sichert dann, dass letztlich doch der Konsum belastet wird, soweit das Mehrwertsteuer-System nicht durch unechte Befreiungen auf vorgelagerter Stufe, welche eine *taxe occulte* bewirken, durchbrochen ist.

- Im Sinne der Steuergerechtigkeit ist der Abzug der Gewinnungskosten geboten, weil nur eine Nettogrösse für die persönliche Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehen kann (BOHLEY, 2003, S. 194; REICH, 2000, Art. 16 DBG N22).
- Unter dem Effizienzaspekt sichert das Nettoprinzip Produktionseffizienz (HOMBURG, 2007, S. 166). Voraussetzung dafür ist aber, dass alle entscheidungsrelevanten Erträge und Kosten steuerlich erfasst werden. Dies kann im Sektor der Kapitalgesellschaften typischerweise unterstellt werden. Nach dem Produktionseffizienztheorem von DIAMOND und MIRRLEES (1971) soll ein Steuersystem dann Zwischenprodukte nicht besteuern.⁵
- Bei Einkünften aus selbständiger und unselbständiger Arbeit – und damit bei der Einkommensteuer – werden hingegen auf Seiten der steuerpflichtigen Personen nicht alle entscheidungsrelevanten Nutzen und Kosten ausgabewirksam. Arbeit verlangt schliesslich den Verzicht auf Freizeit, und diese Opportunitätskosten schlagen sich in keiner Ausgabe nieder. Insofern kann die Besteuerung von Arbeitseinkommen niemals neutral wirken. Besteuert wird eine Grösse, die nicht mit der Zielgrösse des Steuerzahlers übereinstimmt. Leistungshemmnisse sind die Folge, und die steuerpolitische Leitnorm kann allenfalls lauten, die resultierenden allokativen Verzerrungen aus der Besteuerung von (Arbeits-)Einkommen auf das Unvermeidbare zu beschränken (RICHTER und SÖHN, 2008, S. 127).

3.1.2.2 Subjektives Nettoprinzip

In einem zweiten Schritt wird mittels der Abzüge für besondere Aufwendungen (anorganische Abzüge, allgemeine Abzüge) und der Abzüge für bestimmte Verhältnisse (Sozialabzüge) das steuerbare Einkommen ermittelt, um so der persönlich-wirtschaftlichen Situation der steuerpflichtigen Person, d.h. der subjektiven Leistungsfähigkeit, Rechnung zu tragen.

- Allgemeine Abzüge werden für Aufwendungen zugelassen, die an sich Einkommensverwendung darstellen, aber gleichwohl – in einem bestimmten Umfang – steuerlich berücksichtigt werden. Massgebend sind die tatsächlichen Aufwendungen in der jeweiligen Bemessungsperiode, die der Gesetzgeber als – teilweise – abzugsberechtigt erklärt. Mit diesen Abzügen wird der persönlichen Belastung einer steuerpflichtigen Person Rechnung getragen, weil diese Belastung nicht bei allen steuerpflichtigen Personen anfällt.
- Sozialabzüge tragen demgegenüber der persönlich-wirtschaftlichen Situation der steuerpflichtigen Person schematisch Rechnung, wobei die persönlichen Verhältnisse an einem bestimmten Stichtag massgebend sind. Die tatsächlichen Aufwendungen interessieren in der Regel nicht. Sozialabzüge dienen dazu, die Steuerlasten verschiedener Gruppen von steuerpflichtigen Personen, welche sich aufgrund ihrer jeweiligen Gruppenzugehörigkeit in unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden, gerecht auszubalancieren. Der persönlich-wirtschaftlichen Situation steuerpflichtiger Personen kann anstelle eines Sozialabzuges auch durch tarifliche Massnahmen Rechnung getragen werden. Mit den Sozialabzügen bzw. der tariflichen Nullzone wird sichergestellt, dass ein bestimmtes Einkommen steuerfrei bleibt.

Mit dieser Verfahrensweise sollen steuerpflichtige Personen mit gleicher subjektiver Leistungsfähigkeit steuerlich gleich belastet werden. Damit wird das Postulat der horizontalen Steuergerechtigkeit eingelöst.

Das subjektive Nettoprinzip zielt darauf ab, die Einkommensbestandteile, welche der Finanzierung des existenzminimalen Lebensbedarfs dienen, von der Steuer freizustellen. Dabei wird etwa durch

⁵ Dies erfordert bei der Mehrwertsteuer den Vorsteuerabzug sowie bei der Gewinnsteuer den Abzug aller Kosten.

den Abzug für Krankheitskosten oder den Kinderabzug den individuellen Lebensumständen Rechnung getragen.⁶

3.1.3 Das quantitative Element des Steuerrechtsverhältnisses

Schliesslich bestimmt der Steuertarif zusammen mit der Steuerbemessungsgrundlage das quantitative Element des Steuerrechtsverhältnisses (HÖHN und WALDBURGER, 2001, §2 N27) und regelt, wie die Steuerlast auf die einzelnen steuerpflichtigen Personen mit unterschiedlicher subjektiver Leistungsfähigkeit verteilt wird. Umgesetzt wird dadurch die Vorstellung des Gesetzgebers über den vertikalen Gehalt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, also über die vertikale Steuergerechtigkeit (HUBER und KLAUS, 2007, S.65f.).

3.2 Ausserfiskalische Ziele

Die Belastung der Steuerpflichtigen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht dem Fiskalzweck der Besteuerung.⁷ Die Einkommensteuer verfolgt die Beschaffung der für die Finanzierung der Staatsaufgaben benötigten Mittel, indem sie die steuerpflichtigen Personen gleichmässig belastet. Dennoch können ausserfiskalisch motivierte Lenkungsnormen nicht von vornherein aus dem Einkommensteuerrecht verbannt werden. Es ist dem Gesetzgeber grundsätzlich unbenommen, sich zur Verwirklichung von wirtschafts- oder sozialpolitischen Zielen der Einkommenssteuer zu bedienen. Allerdings sind dabei eng umgrenzte Voraussetzungen zu beachten (REICH, 2006, S. 703). Die Rechtswissenschaft hat dazu die folgenden drei Bedingungen aufgestellt (BEHNISCH und OPEL, 2007, N30ff.; SIMONEK, 2008, S. 18):

- (1) Das ausserfiskalische Förderziel muss mit dem Rechtsgleichheitsgebot und den verfassungsmässigen Besteuerungsgrundsätzen gleichrangig, d.h. in der Bundesverfassung verankert sein.⁸

Nach der restriktiven Auffassung müssen das Gestaltungsziel und seine Verfolgung mit fiskalischen Mitteln ausdrücklich in der Bundesverfassung genannt sein (YERSIN, 1990, S. 59). Demgegenüber erachten es SIMONEK (2008, S. 18) sowie BEHNISCH und OPEL (2007, N30 mit Hinweis auf den überwiegenden Teil der Rechtswissenschaft) als ausreichend, wenn die ausserfiskalische Zielsetzung in der Verfassung implizit zum Ausdruck kommt. Das Förderziel muss somit nicht ausdrücklich genannt sein, sondern kann auch auf dem Auslegungsweg ermittelt werden. BEHNISCH und OPEL (2007, N30) weisen darauf hin, dass diese weniger restriktive Auffassung der Rechtssprechung des Bundesgerichts zur

⁶ In der praktischen Umsetzung umfassen die allgemeinen Abzüge aber auch Tarifkorrekturlemente wie den Zweiverdienerabzug oder aber auch ausserfiskalische Abzüge. Ausserfiskalische Abzüge dienen einem Förderziel und stehen in Widerspruch zu einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, weil sie nicht Leistungsfähigkeit messen und sich unterschiedlich auswirken, je nach der Höhe des Grenzsteuersatzes, dem eine steuerpflichtige Person unterliegt.

⁷ In der schweizerischen rechtswissenschaftlichen Literatur dient der Fiskalzweck dem Ziel, Steuereinnahmen für die öffentliche Hand nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu generieren. In der finanzwissenschaftlichen Terminologie beschränkt sich der Fiskalzweck typischerweise auf die Einnahmenbeschaffung. Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stellt dann ein Gebot dar, das jenseits des eng definierten Begriffs des Fiskalzwecks ein separates Gerechtigkeitsziel zu verwirklichen sucht.

⁸ BEHNISCH und OPEL (2007, N30); GRÜNBLATT (1994, S. 194, 205); HÖHN (1989, S. 131); LOCHER (2006, S. 126); REICH (1984/85, S. 23); RICHNER (2006, S. 240); YERSIN (1990, S. 59). Ebenso Botschaft über die Steuerharmonisierung (BBl 1983, S. 1ff.). Nach HINNY (2006, S. 64f., 73) kann auch die Abstützung des Förderziels in der Kantonsverfassung genügen. CAGIANUT und CAVELTY (2006, S. 154) verlangen eine verfassungsmässige Grundlage unter der Einschränkung, dass die Regelung eine Vielzahl von Steuerpflichtigen trifft.

Eigenmietwertbesteuerung entspricht, da der dort herangezogene Art. 108 BV nur dem Bund, nicht aber den Kantonen eine Kompetenz zur Wohneigentumsförderung verleiht und zudem in Art. 108 BV von einer Förderung mit steuerlichen Massnahmen nicht explizit die Rede ist.

- (2) Die Massnahme muss notwendig und geeignet sein, um das ausserfiskalische Förderungsziel zu erreichen.⁹
- (3) Das öffentliche Interesse am Erreichen des Förderziels muss höher bewertet werden können als das Interesse der betroffenen steuerpflichtigen Personen an einer Einhaltung der gerechten Belastungsrelationen (REICH, 1984/85, S. 23; REICH, 2006, S. 703).

Im Zusammenhang mit dem Fall des partiell degressiven Steuertarifs des Kantons Obwalden folgt das Bundesgericht den in der Rechtswissenschaft aufgestellten Anforderungen und äussert sich dazu wie folgt (BGE 133 I 206 E. 11.1. S. 230f.):

„Dem Gesetzgeber ist es nicht grundsätzlich verwehrt, sich der Einkommens- und Vermögenssteuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, zur Förderung sozialpolitischer Zwecke u. dgl. zu bedienen. (...) Die steuerliche Förderung solcher Anliegen wird zwar in der Steuerrechtsdoktrin kritisiert, weil sie das Leistungsfähigkeitsprinzip verfälscht und damit der Steuergerechtigkeit zuwiderläuft. Soll das Einkommen als Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit dienen, ist es nach dem Totalitätsprinzip lückenlos zu erfassen (...). Zudem gibt es häufig andere und bessere Möglichkeiten, Anliegen dieser Art zu verwirklichen (...). Deshalb werden enge Schranken postuliert, innerhalb welcher der Steuergesetzgeber solche Ziele berücksichtigen darf. Verlangt wird eine klare gesetzliche oder sogar verfassungsmässige Grundlage (...). Auch muss die Steuergesetzgebung zur Erreichung des mit der Massnahme anvisierten Zwecks geeignet sein (...). Das öffentliche Interesse scheint umso legitimer, je mehr Bestimmtheit der Auftrag an den Gesetzgeber aufweist (...).“

3.3 Vereinfachungszwecknormen

Zur Erleichterung des Vollzugs sieht das Steuerrecht Vereinfachungszwecknormen vor. Sie zielen darauf ab, die Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung zu senken. Mögliche Instrumente sind Typisierungen, Pauschalierungen, Freibeträge und Freigrenzen (TIPKE und LANG, 1996, S. 69).

Vereinfachungszwecknormen können im Konflikt zur Steuergerechtigkeit stehen, aber ihr auch dienen. TIPKE und LANG (1996, S. 99) weisen darauf hin, dass Gesetze, die nicht praktikabel sind, nicht gleichmässig vollzogen werden können, weswegen Vereinfachungszweckvorschriften letztlich auch dem Gleichbehandlungsgebot dienen. Allerdings darf der Gewinn an Praktikabilität nicht durch einen beträchtlichen Verlust an Einzelfallgerechtigkeit erkaufte werden.

Das Bundesgericht hat den Vereinfachungszweck im Steuerrecht anerkannt und hält fest (BGE 124 I 193 E. 3e S. 197):¹⁰

„Eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung des Abgaberechts ist unausweichlich und deshalb auch zulässig (...). Das führt zwangsläufig dazu, dass bei jeder Regelung gewisse Einzelfälle aufgrund individueller Besonderheiten mehr oder weniger belastet werden, als einer strikten Gleichbehandlung entspräche. (...) Eine generelle Regelung kann deshalb nicht allein schon deswegen verfassungswidrig sein, weil sie dazu führt, dass in bestimmten Einzelfällen jemand anders

⁹ So v.a. HÖHN (1989, S. 132).

¹⁰ Vgl. auch BGE 125 I 65 E. 3c S. 68; BGE 112 Ia 240 E. 4b S. 244; BGE 110 Ia 7 E. 2b S. 14.

belastet wird als andere Steuerpflichtige in vergleichbaren Verhältnissen, wäre doch sonst praktisch überhaupt kein verfassungskonformes Steuergesetz denkbar. Eine Verfassungswidrigkeit kann nur darin liegen, dass die Anwendung eines Erlasses zwangsläufig in einer erheblichen Zahl von Fällen zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung bestimmter Steuerpflichtiger führt oder systematisch bestimmte Gruppen in verfassungswidriger Weise benachteiligt (...).“

4 Die finanzwissenschaftliche Reinvermögenszugangsbesteuerung

4.1 Das Konzept der Reinvermögenszugangsbesteuerung

Wenn sich die Besteuerung am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren soll, so muss das Einkommen den einzelnen steuerpflichtigen Personen zugeordnet werden können, um die Lastzuteilung an die einzelnen Steuerzahler im Rahmen des Gesamtsystems zu gewährleisten. Ein solcher mikroökonomisch angelegter Einkommensbegriff unterscheidet sich somit von den makroökonomischen Einkommenskonzepten, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Zuge kommen. Zudem muss der der Besteuerung zugrunde liegende Einkommensbegriff umfassend und damit abweichend vom umgangssprachlichen Sprachgebrauch definiert werden.

Einkommen wird demnach definiert als „Zufluss an ökonomischen Mitteln, die für die persönliche Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehen und in der Summe das für die persönliche Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehende Dispositionspotenzial bilden“ (BOHLEY, 2003, S. 192). Bei einer solchen Definition kommt es nicht darauf an, ob die Mittel der Bedürfnisbefriedigung in Geld-, Natural- oder Realform zufließen, ob sie regelmässig, unregelmässig oder vielleicht nur einmalig zufließen, aus welcher Quelle sie stammen oder welcher Verwendung sie zugeführt werden.

Dieser Einkommensbegriff stützt sich die Einkommensdefinition der Reinvermögenszugangstheorie wie sie von SCHANZ (1896) aufgestellt wurde. Anscheinend unabhängig davon (MUSGRAVE, 1991, S. 39) wurde dasselbe Konzept später von HAIG (1921) präsentiert und von SIMONS (1938, 1950) systematisiert.¹¹ Es wird deshalb auch als Schanz-Haig-Simons-Konzept bezeichnet. Dem Konzept mit einer breit definierten Bemessungsgrundlage für eine Einkommensteuer liegt die horizontale Steuergerechtigkeit als Teil des Leistungsfähigkeitsprinzips zugrunde. Begründen lässt sich dieser umfassende Einkommensbegriff teilweise aber auch mit Effizienzerwägungen, da Lücken in der Bemessungsgrundlage Verzerrungen erzeugen können, die eine Zusatzlast der Besteuerung nach sich ziehen.¹²

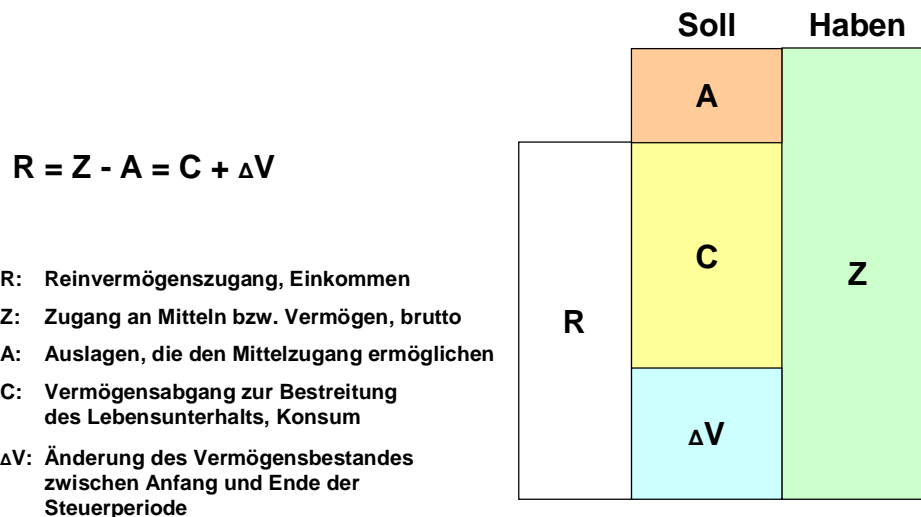
Die Reinvermögenszugangstheorie definiert den Reinvermögenszugang, d.h. das Einkommen, als eine Residualgrösse. Diese verkörpert die Differenz aus dem Bruttozugang an Mitteln bzw. an Vermögen und den Auslagen, die notwendig sind, um diesen Mittelzugang zu generieren. Der nach Abzug dieser Auslagen verbleibende Nettozugang gliedert sich in den Vermögensabgang zur

¹¹ Obwohl Haigs Standpunkt im Allgemeinen mit dem Reinvermögenszugang in Verbindung gebracht wird, legt eine sorgfältige Lektüre seines Papiers die Vermutung nahe, dass er im Grunde dem Konsum als Bemessungsgrundlage den Vorzug gab (MUSGRAVE, 1991, S. 39 Fn 4).

¹² Im Unterschied zum typischerweise bestehenden Zielkonflikt zwischen Effizienz und Fragen der vertikalen Steuergerechtigkeit gehen horizontale Steuergerechtigkeit und Effizienz häufig Hand in Hand. HOMBURG (2007, S. 221) hält dazu fest: „Weitgehende Zielharmonie besteht hingegen zwischen Effizienz und horizontaler Steuergerechtigkeit. Die unterschiedliche Belastung wirtschaftlich gleicher Sachverhalte ist einerseits ungerecht und andererseits fast immer ineffizient. Dieser Umstand verdient besondere Aufmerksamkeit, weil steuerliche Gleichbehandlung sowohl dem Effizienzziel als auch dem Gerechtigkeitsziel dient, zahlreiche Besteuerungsformen somit unter beiden Aspekten verworfen werden können und sich der Spielraum für „politische“ Entscheidungen beträchtlich verengt.“ Allerdings wird diese Harmonie zwischen Gerechtigkeits- und Effizienzzielen durch die Ramsey-Regel eingeschränkt, wonach differenzierte Steuersätze unter Umständen effizienter sind als einheitliche Steuersätze.

Bestreitung des Lebensunterhalts, d.h. den Konsum, und die Änderung des Vermögensbestandes zwischen Anfang und Ende der Steuerperiode.¹³

Abbildung 3: Reinvermögenszugangstheorie



Quelle: Eigene Darstellung

Der Einkommensbegriff der Reinvermögenszugangstheorie zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus:¹⁴

- (1) *Mittelzuflussprinzip:* Das Einkommen ist eine Zuflussgrösse. Der Zufluss von Mitteln verschafft ihrem Empfänger das Potenzial für seine Bedürfnisbefriedigung. Die Quelle, aus der die Mittel stammen, oder ihre Herkunft sind nicht relevant.
- (2) *Realwertprinzip:* Bei der Messung des Mittelzuflusses bzw. des Reinvermögenszugangs sind jeweils reale, also von der Inflation bereinigte Werte anzusetzen.¹⁵
- (3) *Lückenlosigkeit:* Das Einkommen ist eine umfassende Grösse. Es besteht gemäss HAIG (1921, S. 7) aus
 - a. „money itself, or
 - b. anything susceptible of valuation in terms of money“.

¹³ HAIG (1921, S. 7) knüpft bei seiner Definition von Einkommen an den Nettovermögenszugang an. Nach ihm ist Einkommen „the money value of the net accretion to one’s economic power between two points of time.“ Demgegenüber wendet sich SIMONS (1938, S. 49f.) der Verwendung des Einkommens zu und liefert folgende Definition: „Personal income may be defined as the algebraic sum of (1) the market value of rights exercised in consumption and (2) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question.“

¹⁴ Vgl. z.B. BOHLEY (2003, S. 193f.), in dessen Aufzählung allerdings das in Punkt (2) aufgelistete Realwertprinzip fehlt.

¹⁵ Vgl. z.B. TIPKE und LANG (1996, S. 91 §4 N104.); BLANKART (1998, S. 251); REDING und MÜLLER (1999, S. 55).

Das Kriterium „umfassend“ stellt sicher, dass keine Lücken verbleiben, durch welche die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung durchbrochen würden und dass kein Anreiz geboten wird, besteuerte durch nicht besteuerte Mittelzuflüsse zu ersetzen.¹⁶

- (4) *Synthesität*: Das Einkommen ist eine synthetische Grösse; es hat Summencharakter. Die einzelnen Einkommensarten werden in einem einheitlichen Steuerobjekt zusammengefasst und zu einer Gesamtgrösse addiert.
- (5) *Objektives Nettoprinzip*: Das Einkommen ist eine Nettogrösse. Für seine Ermittlung ist das so genannte objektive Nettoprinzip massgebend. Von den auch als Roheinkommen oder Bruttoeinkünften bezeichneten Einnahmen ist durch Abzug der bei ihrer Entstehung anfallenden Kosten bzw. durch Abzug der für ihre Erwerbung, Sicherung und Erhaltung notwendigen Aufwendungen das so genannte Reineinkommen zu bilden. Diese Aufwendungen werden je nachdem, bei welchen Einkommensarten sie anfallen als Gewinnungskosten¹⁷ oder als Berufsauslagen¹⁸ bezeichnet. Ihr Abzug ist erforderlich, weil grundsätzlich nur eine Nettogrösse für die persönliche Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehen kann.
- (6) *Periodizitätsprinzip*: Das Einkommen ist eine Periodengrösse. Das Einkommen einer Periode besteht aus dem Mittelzufluss im Verlauf der Periode.¹⁹

4.2 Einkünfte im Rahmen der Reinvermögenszugangsbesteuerung

Das bisher noch reichlich abstrakte Konzept der Reinvermögenszugangsbesteuerung wird im Folgenden konkretisiert.

Der Einkommensbegriff der Reinvermögenszugangstheorie fasst die verschiedenen einzelnen Reinvermögenszugänge durch Addition synthetisch zu einem einheitlichen Steuerobjekt zusammen.²⁰ Solche Vermögenszugänge lassen sich nach Markteinkommen, Transfereinkommen und zugerechnetem Einkommen unterscheiden.

- Markteinkommen entsteht aus Geld- oder Sachleistungen, die einer Person im Austausch gegen eine Gegenleistung von Dritten zufließen.
- Transfereinkommen ist eine Geld- oder Sachleistung, die eine Person von Dritten erhält, ohne dafür eine direkte Gegenleistung erbringen zu müssen.
- Zugerechnetem Einkommen („imputed income“) liegt ein transaktionslos stattfindender Mittelzufluss zugrunde (BOHLEY, 2003, S. 204). Der Markt spielt bei zugerechnetem Einkommen

¹⁶ In der angelsächsischen Literatur wird eine Steuer auf der Grundlage eines solchen umfassenden Einkommensbegriffs als „comprehensive income tax“ bezeichnet.

¹⁷ In Deutschland als Betriebsausgaben.

¹⁸ In Deutschland als Werbungskosten.

¹⁹ Konsequenterweise müsste die Periodenlänge die gesamte Lebensspanne einer steuerpflichtigen Person umfassen (Lebenseinkommensprinzip). Nur auf diesem Weg können – bei nicht proportionalem und / oder im Zeitablauf variablem Steuertarif – ungleiche Belastungen gleicher Lebenseinkommen vermieden werden. Da jedoch eine Einkommensbesteuerung des Lebenseinkommens aus administrativen Gründen – insbesondere bei mobilen Einkommensbeziehern – kaum zu verwirklichen ist, wird in der Regel der Mittelzufluss während eines Jahres herangezogen. Das Periodizitätsprinzip wird auf diesem Wege zum Jährlichkeitsprinzip.

²⁰ Gebräuchlich ist daher auch der Ausdruck „Synthetische Einkommensteuer“. Eine solche Steuer kennt zwar durchaus unterschiedliche Einkunftsarten. Alle Einkünfte werden jedoch aufsummiert. Hernach werden die Abzüge von dieser Summe abgesetzt. Die Differenz bildet das steuerbare Einkommen, das aufgrund des Steuertarifs einheitlich belastet wird. Im Unterschied dazu unterliegen bei einer Schedulensteuer unterschiedliche Einkunftsarten unterschiedlichen Tarifen. Als moderne Form einer Schedulensteuer unterscheidet eine duale Einkommensbesteuerung zwei Einkommensarten mit jeweils getrennten Steuertarifen.

men nur insofern eine Rolle, als er den Massstab für die Bewertung des zugerechneten Einkommens liefert. Zugerechnetes Einkommen tritt bei nicht realisierten Wertsteigerungen, beim Besitz dauerhafter Konsumgüter einschliesslich der Eigennutzung von Wohneigentum und nicht zuletzt im Falle überdurchschnittlicher Freizeit auf.

Geldeinkünfte sind Zugänge in barem Geld oder in anderen im Geldverkehr üblichen Zahlungsmitteln (Checks, Wechsel etc.). Alle anderen Vermögenszugänge sind Naturaleinkünfte (LOCHER, 2001, Art. 16 DBG N32).

Die Sach- oder Naturaleinkünfte können gewillkürt oder echt sein.²¹ Gewillkürte Naturaleinkünfte liegen dann vor, wenn Leistungen, die normalerweise in barem Geld oder anderen im Geldverkehr üblichen Zahlungsmitteln erbracht werden, im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse ordentlicher- oder ausserordentlicherweise in natura geleistet werden. Beispiele sind freie Kost und Logis bzw. der Erwerb oder die Nutzung von Sachen und Rechten. Gewillkürte Naturaleinkünfte stellen immer Markt- oder Transfereinkommen dar. Demgegenüber sind echte Naturaleinkünfte – wie z.B. der Eigenmietwert – stets zugerechnetes Einkommen.

Tabelle 1 enthält eine Übersicht über die einzelnen Einkommensarten. Die Tabelle ist in der Spaltendimension nach Arbeits-, Vermögens-, Transfer- und zugerechnetem Einkommen gegliedert. Die Zeilen beinhalten die Einträge Einkünfte aus „unselbständiger“ und aus „selbständiger Erwerbstätigkeit“, aus „Kapitalvermögen“, aus „Vermietung und Verpachtung“, aus „Altersvorsorge“, „Unterstützungen und unentgeltliche Übertragungen“ sowie „Haushaltsproduktion und Freizeitnutzen“.

²¹ KÄNZIG und BEHNISCH, 1992, N237 zu Art. 21 Abs. 2 BdBSt; LOCHER, 2001, Art. 16 DBG N33.

Tabelle 1: Einkommensarten

	Exogen zugeflossenen Einkommen (Zuflussprinzip)						Endogen zugeflossenes Einkommen
	Markteinkommen (Markteinkommensprinzip)				Nicht-Markteinkommen		Zugerechnetes Einkommen
	Arbeitseinkommen		Vermögenseinkommen		Transfereinkommen		
	in Geldform	in gewillkürter Naturalform	als Kapitalertrag	als realisierter Kapitalgewinn	von Privaten	vom Staat	
Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit	Löhne und Gehälter	Naturalleistungen als regulärer Lohnbestandteil Geldwerte Vorteile in natürlicher Form					
Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit	Vermögensstandsgewinn (stellt in der Regel teilweise Arbeitseinkommen aus der Arbeitsleistung des Selbständigerwerbenden und teilweise Vermögenseinkommen in Form einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals dar)						Nicht realisierte Wertsteigerungen (stille Reserven) Eigenleistungen (Naturalbezüge in Form von Sachgütern und Dienstleistungen)
Einkünfte aus Kapitalvermögen			Zinsen Dividenden	Veräußerungs- und Liquidationsgewinne			Nicht realisierte Wertsteigerungen
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einschließlich Eigenmieten			Miet- und Pachterträge aus unbeweglichem Vermögen Miet- und Pachterträge aus Sachvermögen Lizenzgebühren und Tantiemen aus Immaterialgüterrechten	Veräußerungs- und Liquidationsgewinne			Nicht realisierte Wertsteigerungen Eigennutzungen (Eigenmieten)
Einkünfte aus Altersvorsorge			Verzinsung des Kapitals (Ertragsanteil der Rente)		Umverteilungsgewinne bzw. -verluste	Staatliche Zuschüsse	
Unterstützungen und unentgeltliche Übertragungen					Alimenten Unterstützungszahlungen von Verwandten Erbschaften u. Schenkungen Wett-, Spiel- und Lotteriegewinne	Staatliche Transfers	
Haushaltsproduktion und Freizeitnutzen							Eigenleistungen privater Haushalte Hausliche Dienste, Haus- und Betreuungsarbeit Ehrenamtliche Tätigkeiten Überdurchschnittliche Freizeit im engeren Sinn

Quelle: Eigene Darstellung

4.2.1 Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit

Das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit umfasst sämtliche Geld- und Sachleistungen, die von einem Arbeitgeber an einen Arbeitnehmer als Entgelt für die von diesem in der Periode geleistete Arbeit erbracht werden. Es untergliedert sich in Bruttolöhne und -gehälter in Form von Geld- und von Sachleistungen sowie in Sozialbeiträge der Arbeitgeber. Wie bei allen anderen Einkunftsarten müssen auch bei den Einkünften aus unselbständiger Erwerbsarbeit Abgrenzungen vorgenommen werden, um Mittelzuflüsse, die Arbeitsentgelte und damit Einkommen sind, von Mittelzuflüssen zu trennen, die keinen Einkommenscharakter haben. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die in Form von Geldleistungen und in Form von Sachleistungen anfallenden Bruttolöhne und Gehälter sowie über Zahlungen der Arbeitgeber, die nicht Bestandteil der Bruttolöhne und -gehälter sind:

Tabelle 2: Bruttolöhne und -gehälter

Bruttolöhne und -gehälter in Form von Geldleistungen sind:	Die gängigsten Arten von Bruttolöhnen und -gehältern in Form von Sachleistungen sind:	Nicht Bestandteil der Bruttolöhne und -gehälter sind:
<ul style="list-style-type: none"> a. Regelmässig gezahlte Grundlöhne und -gehälter b. Zuschläge für Überstunden, Nacht- oder Sonntagsarbeit sowie für unangenehme oder gefährliche Arbeitsbedingungen; c. Teuerungszulagen und Auslandzulagen; d. Ergebnisprämien, Produktivitätszuschläge, Weihnachts- und Neujahrsgratifikationen, zusätzliche Monatsgehälter; e. Fahrtkostenzuschüsse; f. Entgelte für arbeitsfreie Feiertage und bezahlte Urlaubstage; g. Provisionen, Trinkgelder, Anwesenheitsvergütungen und Tantiemen, die an Arbeitnehmer gezahlt werden; h. Prämien oder andere an den Gesamterfolg des Unternehmens geknüpfte Sonderzahlungen auf Leistungsbasis; i. Zahlungen von Arbeitgebern an ihre Arbeitnehmer zum Zwecke der Vermögensbildung; j. Abgangsentschädigungen; k. Wohnungszuschüsse, die Arbeitgeber in bar an ihre Arbeitnehmer zahlen. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Mahlzeiten und Getränke, auch bei Geschäftsreisen, (da sie der Arbeitnehmer ohnehin zu sich genommen hätte), nicht jedoch Mahlzeiten und Getränke, die aufgrund aussergewöhnlicher Arbeitsbedingungen erforderlich werden. b. Preisnachlässe in kostenlosen oder unterstützten Kantinen oder in Form von Essensgutscheinen; c. auf Rechnung des Arbeitgebers erbrachte oder gekaufte Wohnungs- oder Unterbringungsdienstleistungen, die von allen Mitgliedern des Haushaltes des Arbeitnehmers in Anspruch genommen werden können; d. Uniformen und andere spezielle Bekleidung, die von den Arbeitnehmern nicht nur am Arbeitsplatz, sondern auch ausserhalb des Arbeitsplatzes häufig getragen werden; e. Fahrzeuge und andere dauerhafte Güter, die den Arbeitnehmern zur persönlichen Benutzung zur Verfügung gestellt werden; f. Im Rahmen des Produktionsprozesses des Arbeitgebers produzierte Waren und Dienstleistungen, wie etwa Freifahrten und -flüge für die Arbeitnehmer von Eisenbahn- oder Fluggesellschaften; g. Sport-, Freizeit- und Ferieneinrichtungen für Arbeitnehmer und ihre Familien; h. Beförderung zum und vom Arbeitsplatz, sofern sie nicht während der Arbeitszeit stattfindet; Parkiermöglichkeiten; i. Wert der an Arbeitnehmer ausgegebenen Gratisaktien; j. Zinseinsparungen aus zinsverbilligten oder zinsfreien Darlehen der Arbeitgeber. 	<p>Ausgaben der Arbeitgeber, die diesen ebenso zugute kommen wie ihren Arbeitnehmern, da sie für den Produktionsprozess der Arbeitgeber erforderlich sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Entschädigungen oder Erstattungen für Reise-, Trennungs-, Umzugskosten und Repräsentationsausgaben von Arbeitnehmern bei der Ausübung ihrer Berufstätigkeit; (2) Ausgaben für die Ausstattung der Arbeitsräume, für ärztliche Untersuchungen, die aufgrund der Arbeit erforderlich sind, und für Arbeitskleider, die ausschliesslich oder überwiegend am Arbeitsplatz getragen wird; (3) Unterbringungsdienstleistungen am Arbeitsplatz, die nicht von den Mitgliedern des Haushaltes des Arbeitnehmers in Anspruch genommen werden können (Bauunterkünfte, Schlafräume usw.); (4) Mahlzeiten und Getränke, die aufgrund von ausserordentlichen Arbeitsbedingungen erforderlich werden; (5) Vergütungen, die an Arbeitnehmer zum Kauf von Werkzeugen, Material oder besonderer Arbeitskleidung gezahlt werden, die ausschliesslich oder überwiegend für die Arbeit benötigt werden, bzw. der Teil der Lohn- und Gehaltszahlung, den die Arbeitnehmer aufgrund vertraglicher Verpflichtungen für derartige Käufe aufwenden müssen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von EUROSTAT (1996, S. 71ff.).

Den Löhnen und Gehältern von Arbeitnehmern liegen in der Regel die in der Buchhaltung der Arbeitgeber exakt dokumentierten Arbeitsleistungen zugrunde. Die Erfassung von Löhnen und Gehältern bereitet administrativ die geringsten Schwierigkeiten, da sie sich auf leicht nachkontrollierbare Belege der Arbeitgeber stützen kann (BOHLEY, 2003, S. 195). Man hat diese Einkunftsart

daher in vielen Ländern – nicht jedoch in der Schweiz (ausser für bestimmte Kategorien von Ausländern) – zu einem eigenen Steuerobjekt gemacht, bei dem die Anknüpfung der Besteuerung an der Einkommensquelle, d.h. beim Arbeitgeber vorgesehen ist. Für viele Steuerpflichtige erübrigt sich dadurch die Abgabe einer Steuererklärung. Auch kann das Verhältnis von Verwaltungsaufwand zu Steuerertrag relativ niedrig gehalten werden. Gleichwohl bleibt das Steuerobjekt „Löhne und Gehälter von unselbständig Erwerbenden“ in das weiter gefasste Steuerobjekt „Einkommen“ integriert; es werden, wenn gleichzeitig noch andere Einkünfte vorliegen, diese und die Einkünfte aus unselbständiger Tätigkeit zusammengefasst.

4.2.2 Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit

Die selbständige Erwerbstätigkeit charakterisiert sich durch den kombinierten Einsatz von Arbeit und Kapital. Dabei arbeitet der Selbständigerwerbende auf eigene Rechnung und trägt dementsprechend auch das Risiko seiner Geschäftstätigkeit. Die Arbeitsleistung muss nicht zwingend vom Selbständigerwerbenden persönlich, sondern kann auch auf vertraglicher Basis von Dritten erbracht werden. Denkbar sind auch Konstellationen, in denen der Kapitaleinsatz vollständig in den Hintergrund tritt, so dass an sich kein Unternehmen, aber immer noch eine selbständige Erwerbstätigkeit vorliegt.

Massgeblich für die Bemessung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit ist der so genannte Vermögenstandsgewinn (HÖHN und WALDBURGER, 2001, §14 N47). Dieser wird ermittelt, indem das Vermögen am Ende der Steuerperiode dem Vermögen zu Beginn der Periode gegenüber gestellt wird. Privateinlagen werden von diesem Ergebnis in Abzug gebracht, Privatentnahmen hinzugerechnet. Aus dem Wesen der doppelten Buchhaltung ergibt sich, dass dann, wenn die Privateinlagen und -entnahmen korrekt, d.h. erfolgsneutral (Privatentnahmen über das Privat- und nicht über ein Aufwandkonto, Privateinlagen über das Kapital- und nicht über ein Ertragskonto), verbucht worden sind, das Resultat der Vermögenstandsgewinnrechnung mit dem Saldo der Erfolgsrechnung übereinstimmt.

Der Vermögensstandsgewinn soll dem Selbständigerwerbenden eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermöglichen und ihn zugleich für seine Arbeitsleistung entgelten. Somit stellt in der Regel ein Teil des Vermögensstandsgewinns Arbeitseinkommen und ein Teil Vermögenseinkommen dar. Entnimmt der Inhaber dem Geschäftsvermögen Gegenstände und überträgt diese – beispielsweise zu Konsumzwecken – in das Privatvermögen, stellt diese Privatentnahme Arbeitseinkommen in gewillkürter Naturalform dar.

Notwendig ist eine Abgrenzung der selbständigen Tätigkeit von jener der Liebhaberei. Liebhaberei stellt für die Einkommensermittlung bei selbständiger Erwerbstätigkeit insofern ein spezielles Problem dar, als sich in diesem Fall leichter als sonst Möglichkeiten eröffnen, privaten Konsum, also Einkommensverwendung, als Betriebsausgaben auszuweisen. Solche Liebhabereien sind z.B. das Halten eines privaten Rennstalls unter dem Deckmantel eines Pferdezuchtbetriebes oder der Aufbau einer privaten Sammlung im Rahmen eines Antiquitäten- oder Briefmarkenhandels. Auf Liebhaberei zurückführbare Ausgaben dürfen, da sie Konsum darstellen, nicht als Aufwand zum Abzug zugelassen werden.

4.2.3 Einkünfte aus Kapitalvermögen

Einkünfte aus Kapitalvermögen sind ein Entgelt für die Überlassung von Geldkapital an Dritte (BOHLEY, 2003, S. 197). Eine solche liegt vor, wenn der Eigentümer sein Kapital nicht im Rahmen einer selbständigen unternehmerischen Tätigkeit einsetzt, sondern es einer anderen natürli-

chen oder juristischen Person als Fremd- oder Eigenkapital zur Verfügung stellt. Zu den Einkünften aus Kapitalvermögen gehören in erster Linie Wertpapierzinsen und Dividenden, aber auch Zinsen aus Sparguthaben, Zinsen für Hypothekendarlehen wie überhaupt Erträge aufgrund von Kapitalforderungen jeglicher Art sowie offene und verdeckte Gewinnausschüttungen von Kapitalunternehmen. Werden festverzinsliche Obligationen vor dem Zinszahlungstermin weiterverkauft, dann sind auch die rechnerisch bis zum Verkaufstermin aufgelaufenen Zinsen, die so genannten Marchzinsen, als Einkünfte aus Kapitalvermögen des Verkäufers anzusehen. Die dem Besitzer am Zinstermin zufließenden Zinsen müssen dementsprechend um die von ihm an den Verkäufer bezahlten Marchzinsen gekürzt werden.

Angesichts der Vielfalt an Finanzprodukten ist es nicht immer einfach, Einkünfte aus Kapitalvermögen als solche zu identifizieren oder zu erfassen. Oft müssen solche Einkünfte von Kapitalgewinnen (Wertsteigerungen des Vermögens) oder Kapitalrückflüssen abgegrenzt werden. Wechselt beispielsweise ein Zerobond, bei dem Zins und Zinseszins vom Anleihenschuldner erst am Ende der Laufzeit zusammen mit der Kapitalrückzahlung ausgerichtet werden, während seiner Laufzeit den Besitzer, erfordert eine exakte Ermittlung des Zinsanteils des Kaufpreises wegen der Schwankungen des Marktpreises (und dadurch ausgelöster Wertänderungen der Anleihe) eine unter Umständen komplizierte Rechnung.

4.2.4 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sind ein Entgelt für die Überlassung bzw. die Erlaubnis zur Nutzung von:

- Unbeweglichem Vermögen (Grundstücke und Gebäude sowie einzelne Wohnungen);
- Sachvermögen (Wirtschaftsgüter, wie Maschinen, Fahrzeuge, EDV-Anlagen oder Gesamtheiten solcher Einzelgüter wie z.B. eine Wohnungseinrichtung);
- Immaterialgüterrechten (Urheberrechte an künstlerischen Werken, das Recht auf geistiges Eigentum in Form von technischem oder organisatorischem Erfahrungswissen und nicht zuletzt Patentrechte) (BOHLEY, 2003, S. 198).

Auf unbeweglichem Vermögen, das Dritten zur entgeltlichen Nutzung überlassen wird, fallen Miet- und Pächterträge an, die Vermögenseinkommen darstellen. Demgegenüber bezieht der Selbstnutzer von Wohneigentum eine echte Naturaleinkunft in Form der Eigenmiete, die als endogener Vermögenszufluss dem zugerechneten Einkommen zuzuordnen ist. Auch die Nutzung von Sachvermögen wirft Einkünfte ab: Bei der Vermietung an Dritte resultiert ein Geldzufluss in Form von Mieterträgen.²² Die Einkünfte aus der Nutzungsüberlassung von Immaterialgüterrechten fallen typischerweise als Lizenzgebühren oder auch als Tantiemen an.

4.2.5 Realisierte Kapitalgewinne

Die Differenz zwischen Verkaufserlös eines Vermögensgegenstandes und seinem Anschaffungspreis bezeichnet man als einen Kapitalgewinn oder auch als realisierte Wertsteigerung (BOHLEY, 2003; S. 202). Diese bilden im Verhältnis zu den nicht realisierten oder buchmässigen Wertsteigerungen insofern eine besondere Einkommensart, als sie statt in Buchform in Geldform auftreten.

Die Rede ist hier nur von realisierten Wertsteigerungen im Privatvermögen. Treten sie im Rahmen selbständiger oder unternehmerischer Tätigkeit auf, dann bilden sie grundsätzlich Einkünfte aus

²² Bei Selbstnutzung, d.h. der Eigenmiete, entsteht eine echte Naturaleinkunft und damit ein endogener Vermögenszugang. Vgl. zu den Eigenmieten Abschnitt 4.2.8.2.

selbständiger Tätigkeit (z.B. Liquidationsgewinne bei Veräußerung von Beteiligungen oder bei Geschäftsaufgabe).

Werden Wertsteigerungen erst bei Realisierung als Einkommen erfasst, nicht aber auch buchmäßige, d.h. nicht realisierte Wertsteigerungen, dann kann das einen so genannten Einschliessungseffekt („lock-in-Effekt“) zur Folge haben. Da die Steuerschuld erst beim Verkauf entsteht, unterbleibt dieser unter Umständen aus rein steuerlichen Gründen. Der Kapitaleinsatz in einzel- oder gesamtwirtschaftlich rentablere Objekte wird dadurch behindert.

Der Einschliessungseffekt kann allerdings nicht einen Verzicht auf die Erfassung realisierter Wertsteigerungen rechtfertigen. Nicht nur bedeutete ein solcher Verzicht einen Verstoss gegen eine gleichmässige Besteuerung, vielmehr würde auch in diesem Fall gegen Effizienzgesichtspunkte verstossen: Kapital würde umgelenkt in Anlageformen, die anstelle eines periodisierten Vermögensertrages einen Kapitalgewinn im Zuge der Realisierung ermöglichen. Viele der modernen Finanzprodukte zielen darauf ab, einen Vermögensertrag nicht in Form periodischer Erträge, sondern als Kapitalgewinn anfallen zu lassen. Steuerlich gesehen sollte es im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie keinen Unterschied ausmachen, ob Einkommen in Form von Kapitalerträgen oder in Form von Kapitalgewinnen anfällt.

4.2.6 Einkünfte aus Altersvorsorge

Einkünfte aus Altersvorsorge treten nach Beendigung der Erwerbstätigkeit infolge Pensionierung an die Stelle von vorher bezogenem Arbeitseinkommen. Zu den Einkünften aus Altersvorsorge zählen die Renten der öffentlichen Sozialversicherung, Betriebsrenten sowie durch freiwillige Leistungen erworbene Renten oder Kapitalauszahlungen. Alterseinkünfte beruhen auf vorangegangenen Beitragsleistungen oder Kapitaleinzahlungen an eine öffentliche oder private Versicherung. Oft kommen Staatszuschüsse an die Sozialversicherung hinzu, um die Alterseinkünfte anzuheben (BOHLEY, 2003, S. 199f.).

Bei Einkünften aus Altersvorsorge ist zu beachten, dass sie ihre Entstehung Beitrags- oder Kapitalleistungen aus versteuertem oder unversteuertem Einkommen verdanken können. Leistungen aus unversteuertem Einkommen erfolgen in der Realität zumeist aufgrund gesetzlicher Vorschriften teils in Form von Beitragsleistungen des Arbeitgebers (Arbeitgeberanteil zur öffentlichen Sozial- und / oder betrieblichen Alterssicherung) oder in Form gesetzlich vorgeschriebener Beitragszahlungen seitens des späteren Rentenempfängers (Arbeitnehmeranteil).

Die Implikationen, die sich daraus im Hinblick auf die steuerliche Behandlung der Einkünfte aus Altersvorsorge ergeben, werden in Abschnitt 6.2.2.1 erörtert.

4.2.7 Unterstützungen und unentgeltliche Übertragungen

Die wichtigsten Beispiele für Lohnersatzleistungen und Unterstützungen, bei denen es sich um Transfereinkommen handelt, sind Arbeitslosenunterstützung sowie empfangene Unterhaltszahlungen. Sie stellen wie andere Einkunftsarten einen zur Bedürfnisbefriedigung verfügbaren Mittelzufluss dar. Selbst wenn Lohnersatzleistungen und Unterstützungsleistungen nur eine geringe Höhe haben und sich unterhalb des steuerfreien Existenzminimums bewegen, können solche Transfereinkommen zu anderweitigen Einkünften hinzukommen und sind daher grundsätzlich steuerbares Einkommen.

Auch bei diesen Einkünften stellt sich die Frage einer allfälligen steuerlichen Zweifachbelastung. Sofern der Anspruch auf Lohnersatzleistung durch ursprünglich steuerlich von der Bemessungs-

grundlage abzugsfähige Beiträge wie z.B. an die Arbeitslosenversicherung erworben wurde, bilden die empfangenen Transfereinkommen einen Bestandteil des steuerbaren Einkommens. Werden Lohnersatzleistungen hingegen aufgrund einer Versicherung erbracht, die durch Beiträge aus versteuertem Einkommen erworben wurde, dann gehören sie nicht oder höchstens teilweise zum steuerbaren Einkommen. Analog verhält es sich bei den Unterhaltsleistungen z.B. an den geschiedenen Ehepartner. Als Bestandteil des steuerbaren Einkommens des Empfängers müssen sie bei dem zum Unterhalt Verpflichteten von dessen steuerbaren Einkommen abgezogen werden.

Sozialtransfers der öffentlichen Hand stellen ebenfalls einen Reinvermögenszugang dar. Oft werden solche Transfers aus sozialen – und zum Teil auch aus verwaltungsökonomischen – Gründen von der Steuer freigestellt. Diese Verfahrensweise ist nicht zweckmässig: Es wird eine bestimmte Einkommensform aus der Bemessungsgrundlage herausgenommen, um ein Problem der vertikalen Steuergerechtigkeit zu lösen; verletzt wird auf diesem Wege jedoch die horizontale Steuergerechtigkeit. Sachgerecht wäre es, stattdessen alle Reinvermögenszugänge in der Bemessungsgrundlage zu vereinen, so dass die horizontale Steuergerechtigkeit gewahrt bliebe.²³ Das Problem der vertikalen Steuergerechtigkeit wäre dann mittels eines angemessenen Freibetrags bzw. einer tariflichen Nullzone zu lösen. Die Freistellung der Sozialtransfers ist nicht nur unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten, sondern auch unter Effizienzaspekten fragwürdig. Infolge der Kürzung steuerfreier Sozialtransfers als Folge einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit, welche zusätzliches, steuerbares Arbeitseinkommen generiert, kann eine Armutsfalle entstehen, weil sich die Ausweitung der Erwerbstätigkeit aus steuerlichen Gründen gar nicht lohnt. Der Bericht der EXPERTENGRUPPE ERWERBSABHÄNGIGE STEUERGUTSCHRIFTEN (2007) belegt, dass in der Schweiz solche Abhalteeffekte tatsächlich auftreten.

Wett-, Spiel- und Lotteriegewinne sind ebenso wie Erbschaften und Schenkungen einmalig oder sporadisch auftretende Einkünfte. Es erfolgt, konzentriert auf einen bestimmten Zeitpunkt, ein Mittelzufluss, der zur persönlichen Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung steht. Somit können diese Einkünfte an sich ebenfalls in die Einkommensteuer integriert werden, häufig erfolgt die Besteuerung jedoch auch im Rahmen separater Objektsteuern.

4.2.8 Zugerechnetes Einkommen

Zugerechnetem Einkommen („imputed income“) liegt ein transaktionslos stattfindender Mittelzufluss zugrunde (BOHLEY, 2003, S. 204). Der Markt spielt bei zugerechnetem Einkommen nur insofern eine Rolle, als er den Massstab für die Bewertung des zugerechneten Einkommens liefert. Zugerechnetes Einkommen tritt bei nicht realisierten Wertsteigerungen, beim Besitz dauerhafter Konsumgüter einschliesslich der Eigennutzung von Wohneigentum und nicht zuletzt im Falle überdurchschnittlicher Freizeit, die zur Haushaltsproduktion oder zur Freizeitgestaltung im engeren Sinn genutzt werden kann, auf.

4.2.8.1 Nicht realisierte Wertsteigerungen

Nicht realisierte Wertsteigerungen (Wertverluste) von privatem Vermögen entsprechen dem buchmässig gestiegenen (gesunkenen) Wert an beweglichem oder unbeweglichem Vermögen. Diese Differenz stellt Einkommen dar, das simultan zu Ersparnis wird (BOHLEY, 2003, S. 204). Auch wenn die Wertsteigerung nicht realisiert wird, erfolgt im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie ein Zugang von Mitteln, die für die Bedürfnisbefriedigung des Vermögenseigentümers zur Verfügung stehen. Ein zu Marktpreisen vergleichbarer Objekte ermittelter Buchgewinn kann vom

²³ Handelt es sich um Transfers von sehr geringer Bedeutung könnten allenfalls verwaltungsökonomische Gründe für eine Freistellung sprechen.

Eigentümer in Geldform umgewandelt werden, wenn eine anderweitige Verwendung oder andere Anlageform der Ersparnis gewünscht wird. Nur wenn auch nicht realisierte Wertsteigerungen steuerlich erfasst werden, bleiben die Portfolioentscheidungen der Eigentümer unbeeinflusst, so dass Entscheidungsneutralität der Besteuerung und damit Allokationseffizienz gewährleistet ist. Werden auch nicht realisierte Wertsteigerungen besteuert, bleibt der Einschliessungseffekt (lock-in-Effekt) aus, der auftritt, wenn nur realisierte Wertsteigerungen besteuert werden. Damit wird jeglicher Anreiz vermieden, steuerbare durch steuerfreie Einkommensformen zu substituieren.

Einer Besteuerung nicht realisierter Wertsteigerungen im Rahmen der Einkommensteuer stehen jedoch Hindernisse entgegen:

- Liquiditätsproblem bei Unteilbarkeiten: Die Besitzer von Vermögen, das im Wert gestiegen ist, müssen auf anderweitige, liquide Mittel zurückgreifen können, um Steuern für zugerechnetes Einkommen bezahlen zu können. Andernfalls wären sie gezwungen, Teile des Vermögens zu veräußern. Dies ist vor allem bei unteilbaren Vermögensgegenständen wie Immobilien oder von Eigentümern geführten Unternehmen problematisch.
- Hohe Erhebungskosten: Der Fiskus wäre überfordert, wenn er jährlich eine Neubewertung aller von natürlichen Personen gehaltenen Vermögensbestandteile vornehmen oder zumindest die Angaben der Vermögensbesitzer überprüfen müsste.

Ein Verzicht auf die steuerliche Erfassung von nicht realisierten Wertsteigerungen im Rahmen der Einkommensbesteuerung kann manchmal allerdings durch andere (ergänzende) Steuern zumindest teilweise kompensiert werden. Ein solcher Fall liegt z.B. vor, wenn die gestiegenen Börsenwerte von Teilhaberpapieren auf Unternehmensebene mit einer Gewinnsteuer auf nicht ausgeschüttete (thesaurierte) Gewinne belegt werden.

4.2.8.2 Eigenmieten

Der Wert des Nutzens, den ein Eigentümer von dauerhaften Gütern im Fall der Eigennutzung hat, wird als Eigenmiete bezeichnet. Man kann dauerhafte Güter entweder mieten oder kaufen, um sie zu nutzen. Im Fall des Kaufs mit anschließender Selbstnutzung tritt an die Stelle der Mietzahlung dann die Eigenmiete. Der wichtigste Fall entsteht bei selbstgenutztem Wohneigentum. In analoger Weise fallen Eigenmieten aber auch bei selbstgenutzten langlebigen Konsumgütern – wie beispielsweise Wohnungsmobilien, Sport- und Freizeitinventar (Segelyacht, Wohnmobil) oder bei einer Kunstsammlung – an.

Den prinzipiell gegebenen Charakter von Eigenmietwerten als Einkommen erkennt man beim Vergleich zweier Personen mit gleichem Lohneinkommen und gleichem Vermögen (BOHLEY, 2003, S. 205). Person A hat ihr Vermögen in den Kauf selbstgenutzter Sachgüter gesteckt, also z.B. eine Wohnung gekauft, während Person B ihr Vermögen am Kapitalmarkt angelegt hat. B erhält Einkünfte aus Kapitalvermögen, die sie zu versteuern hat. Aus ihrem versteuerten Einkommen bezahlt sie den Mietzins für die von ihr gemietete Wohnung. A fließen weniger Geldeinkünfte zu, doch hat sie auch keine Mietauslagen. Würde A keine Eigenmiete zugerechnet, hätte sie ein kleineres Einkommen zu versteuern als B. Um beide Personen steuerlich gleich zu behandeln, muss daher A die Eigenmiete als geldwerter Einkommensbestandteil zugerechnet werden.

Hinsichtlich der Zurechnung der Eigenmiete sind allerdings folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen (BOHLEY, 2003, S. 205f.):

- Die Bewertung des Nutzens bei dauerhaften Konsumgütern erfordert neben einem hohen Verwaltungsaufwand ein tiefes Eindringen in die persönlichen Verhältnisse der steuerpflichtigen Personen.

- Da die Ausstattung der Haushalte mit dauerhaften Konsumgütern zwar unterschiedlich ist, aber doch mehr oder weniger von der Höhe des Haushaltseinkommens abhängt, käme es in den meisten Fällen zu einem ungefähr gleichen prozentualen Zuschlag an zugerechnetem Einkommen zum übrigen Einkommen. Eine signifikante Veränderung der Steuerlastverteilung würde durch eine solche Einkommenszurechnung kaum bewirkt. Aus diesem Grund kann auf die Zurechnung von Eigenmiete für die Nutzung dauerhafter Konsumgüter ohne nennenswerte Verletzung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verzichtet werden.
- Der bei langlebigen Konsumgütern als gerechtfertigt erscheinende Verzicht auf Zurechnung kann allerdings nicht ohne weiteres auf den Fall von Wohneigentum übertragen werden. Bei Wohnraum handelt es sich der Sache nach um ein Investitionsgut, das im Übrigen nur ein Teil der Bevölkerung besitzt. Gegenüber dem Mietwert von dauerhaften Konsumgütern fällt obendrein die Wohnungsmiete in der Regel erheblich mehr ins Gewicht. Sie beträgt durchschnittlich 20% bis 25% der Konsumausgaben. Um Mieter und Selbstnutzer von Wohneigentum gleich zu behandeln und um nicht Anlagen am Kapitalmarkt gegenüber selbstgenutzten Immobilien steuerlich zu diskriminieren, muss in diesem Fall die Eigenmiete als Einkommen zugerechnet werden. Ihre Höhe sollte im Prinzip der für ein gleichartiges Mietobjekt verlangten Marktmiete entsprechen. Die Verzinsung für einen eventuell in Anspruch genommenen Hypothekarkredit, die Kosten des Unterhalts und auch Abschreibungen müssen dann als Gewinnungskosten abziehbar sein.

4.2.8.3 Haushaltsproduktion und Freizeitnutzen

Im Rahmen des Zeitallokationsentscheides kann eine Person ihr Zeitbudget auf drei grundlegende Aktivitäten aufteilen: Sie kann

- im Rahmen einer Erwerbstätigkeit ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt anbieten und erhält für diese Beteiligung in der Marktproduktion einen Marktlohn als Entgelt;
- sich in der Haushaltsproduktion einbringen;
- sich der Freizeitgestaltung im engeren Sinn widmen.

Während die Erwerbstätigkeit ein Markteinkommen abwirft, stellen die Haushaltsproduktion und die Freizeit transaktionslos zufließende, knappe und daher auch ökonomisch wertvolle Güter dar. Bis zu einem gewissen Grad werden sie durch Arbeitseinkommen substituiert, weil Geldeinkommen bzw. dessen Verwendung höher geschätzt wird als Freizeit. Entscheidet sich eine Person allerdings freiwillig für Haushaltsproduktion oder Freizeit statt für Erwerbsarbeit, zeigt dies, dass sie das Gut Haushaltsproduktion bzw. Freizeit höher einschätzt. Freizeit bzw. die in der Freizeit ausgeübten Beschäftigungen dienen der Bedürfnisbefriedigung ohne den Umweg über die Erzielung von zu besteuertem Einkommen.

Der Begriff Haushaltsproduktion bezeichnet alle produktiven Tätigkeiten eines Haushaltsmitgliedes für sich oder andere Haushaltsmitglieder, für die kein Entgelt gezahlt wird. Der Wert der Haushaltsproduktion stellt daher ein Schatteneinkommen dar. Dieses erhöht die Leistungsfähigkeit, kann aber mit vertretbarem Aufwand und unter Respektierung der Privatsphäre nicht hinreichend genau beobachtet werden. Die Haushaltsproduktion, d.h. die Nichtmarktproduktion privater Haushalte, umfasst die folgenden Aktivitäten:

- a. Produktion von Waren für den Eigengebrauch (z.B. landwirtschaftliche Erzeugnisse);
- b. Produktion von Dienstleistungen aus selbstgenutzten Wohnungen (Eigenmieten selbstnutzender Wohneigentümer vgl. hierzu Abschnitt 4.2.8.2);
- c. Eigenleistungen privater Haushalte im Wohnungsbau;
- d. Produktion von Dienstleistungen durch bezahlte Hausangestellte;

- e. Haushaltsarbeit, die vom selben privaten Haushalt erbracht und verbraucht wird (Hausarbeit und Betreuungsarbeit);
- f. Ehrenamtliche Tätigkeiten.

Das klassische Beispiel für Haushaltsproduktion sind die im eigenen Haushalt geleisteten häuslichen Dienste. Die (hohe) Belastung des am Arbeitsmarkt erzielten Einkommens durch Steuern und Sozialabgaben schafft darüber hinaus starke Anreize zur Selbstversorgung mit handwerklichen Diensten am Markt vorbei, sei es in Heimarbeit oder in wechselseitiger Nachbarschaftshilfe.

Ausser für Haushaltsproduktion kann die Zeit auch unmittelbar für Freizeitaktivitäten im engeren Sinn genutzt werden. Diese Bedürfnisbefriedigung muss wie auch die Haushaltsproduktion grundsätzlich als ein Mittelzufluss im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie angesehen werden. Allerdings ist es nicht zweckmässig, eine allen Erwerbspersonen in gleichem Umfang zur Verfügung stehende Freizeit ausserhalb der normalen Arbeitszeit zum Einkommen hinzuzurechnen. Geht man von einem durchschnittlichen Arbeitstag von acht Stunden aus und bewertet man die übrigen 16 Stunden eines Wochentags zu dem auf die acht Stunden umgerechneten Lohnsatz, ergäbe sich eine Aufblähung aller Einkommensbemessungsgrundlage auf das Dreifache. Sinnvoll kann es nur sein, die individuell vom Durchschnitt abweichende, übernormale Freizeit und nur die aufgrund freier Entscheidung überdurchschnittlich vorhandene Freizeit als zugerechnetes Einkommen zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigung wäre jedoch grundsätzlich geboten, um die Besteuerungsgrundsätze der Allokationseffizienz und einer gerechten Lastverteilung zu verwirklichen.

Die Zurechnung von Einkommen für überdurchschnittliche Freizeit stösst allerdings auf praktische Schwierigkeiten:

- Erstens lässt sich der tatsächliche Umfang freiwillig vorhandener überdurchschnittlich vorhandener Freizeit nicht ohne nachhaltiges Eindringen in die Privatsphäre feststellen.
- Zweitens ist es schwierig, für den jeweils vorliegenden Fall die Freizeit richtig zu bewerten.

In der Praxis wird daher von der Zurechnung von Einkommen für überdurchschnittliche Freizeit abgesehen.²⁴

4.3 Beurteilung der Reinvermögenszugangbesteuerung

Mit der Implementierung der Reinvermögenszugangstheorie sind verschiedene Schwierigkeiten verbunden, die Abstriche am reinen Konzept unumgänglich machen. Nichtsdestotrotz wird die Reinvermögenszugangstheorie oft als ein Ideal angesehen, das der Gesetzgeber anstreben sollte: Einkommen sollte so breit wie möglich definiert werden, und alle Einkommensarten, die eine bestimmte Person bezieht, sollten mit dem gleichen Steuersatz belastet werden. Nach ROSEN und GAYER (2008, S. 384f.) gibt es zwei Gründe, weshalb die Reinvermögenszugangbesteuerung attraktiv ist:

²⁴ BOHLEY (2003, S. 207) weist jedoch darauf hin, dass unterschiedlich vorhandene Freizeit für die Einkommensbesteuerung dann eine Rolle spielt, wenn ein fester Zusammenhang von über- oder unterdurchschnittlicher Freizeit mit bestimmten Einkunftsarten unterstellt werden kann und damit keine zusätzlichen Ermittlungen erforderlich sind. Als Beispiele nennt er:

- Den Verzicht auf Teile der normalen Freizeit infolge Überstundenarbeit. Der Lohn für diese Überstunden kann zumindest teilweise als Entschädigung für entgangene übernormale Freizeit angesehen werden. Er stellt insofern nur ein partiell zu steuerndes Einkommen dar.
- Kapitaleinkommen wird in der Regel anders als Arbeitseinkommen ohne Preisgabe von Freizeit erzielt. Bei Kapitaleinkommen fällt überdurchschnittliche Freizeit zumindest potenziell als Kuppelertrag an. Das kann eine im Verhältnis zur Arbeit höhere steuerliche Belastung von Kapital bzw. Kapitaleinkommen rechtfertigen.

Gerechtigkeit: Die horizontale Steuergerechtigkeit verlangt, dass Personen mit gleichem Einkommen gleich hohe Steuern zahlen müssen. Damit diese Bedingung erfüllt ist, muss die Steuerbasis alle Einkommensquellen einschliessen. Andernfalls würden zwei Personen mit identischer Leistungsfähigkeit unter Umständen unterschiedlich hoch besteuert.

Dagegen kann eingewendet werden, dass die Reinvermögenszugangstheorie keine gerechten Ergebnisse hervorbringt, wenn Personen unterschiedliche Fähigkeiten haben, Einkommen zu erzielen.²⁵

Effizienz: Die Anhänger der Reinvermögenszugangstheorie argumentieren, dass diese entscheidungsneutral sei. Sie behandelt alle Einkommensarten gleich und verzerrt daher die Entscheidungen zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Aktivitäten nicht. Wenn also z.B. der Eigenmietwert auf selbst genutzten Wohnraum unbesteuert bleibt, führt dies – ceteris paribus – zu übermässigen Wohnbauinvestitionen.

Es trifft zweifellos zu, dass viele Abweichungen von der Reinvermögenszugangstheorie Ineffizienzen erzeugen. Dies heisst jedoch nicht, dass gleiche Steuersätze auf sämtlichem Einkommen, unabhängig von seiner Quelle, am effizientesten sind. Dies sei anhand des Einkommens aus der Verpachtung unbebauten Landes erörtert. Das Angebot dieses Bodens ist vollständig unelastisch, so dass aus einer sehr hohen Besteuerung des Pachteinkommens keinerlei Zusatzlast entsteht.²⁶ Ein effizientes Steuersystem würde daher das Bodeneinkommen höher als andere Einkommensquellen besteuern – und nicht gleich hoch, wie dies die Reinvermögenszugangstheorie fordert.²⁷ Wenn die Erhebung erstbesten Steuern nicht möglich ist, besagt die Theorie der optimalen Besteuerung daher, dass die Effizienz verbessert wird, wenn hohe Steuern auf Aktivitäten mit relativ inelastischem Angebot erhoben werden. „Neutralität“ im Sinne gleicher Steuersätze für alle Einkommensarten minimiert im Allgemeinen die Zusatzlast der Besteuerung nicht. Dieses Ziel wird vielmehr erreicht, wenn die Besteuerung nach Massgabe der jeweiligen Elastizitäten differenziert ausgestaltet wird.

Da die Optimalsteuertheorie als Instrument zur Bestimmung der Steuerbasis nur begrenzt geeignet ist, weil die Regeln der optimalen Besteuerung eine grosse Informationsmenge voraussetzen und von den administrativen Schwierigkeiten ihrer Implementierung abstrahieren, erachten es ROSEN und GAYER (2008, S. 385) daher für unklug, die Reinvermögenszugangstheorie aufzugeben. Auf der anderen Seite sollte diese auch nicht als sakrosankt betrachtet werden. Abweichungen sollten aufgrund ihrer Auswirkungen beurteilt werden und nicht prima facie als ungerecht und ineffizient angesehen werden.

²⁵ ROSEN und GAYER (2008, S. 384) illustrieren den Einwand mit dem folgenden Beispiel: „Suppose that Popeye is endowed with a lot of brains, and Bluto with a lot of brawn. Suppose further that the work done by brawny people is less pleasant than that available to brainy individuals. In that case, if Bluto and Popeye have the same income, then Popeye has more utility. Is it fair to tax them as equals?“

²⁶ GEORGE (2006 [1879]) trat daher im Rahmen einer Einzelsteuer-Doktrin für eine Besteuerung der Bodenrente ein. Später goss LERNER (1944, ch 19) diese Einsicht in das Effizienz-Theorem, wonach die Besteuerung von Bodenrenten (oder anderer ökonomischer Renten) optimal ist, da das entsprechende Angebot unelastisch ist und somit Zusatzlasten vermieden werden.

²⁷ Siehe dazu auch JOHANSSON et al. (2008).

5 Der rechtswissenschaftliche Einkommensbegriff

Der Einkommensbegriff ist im Steuerrecht in Hinsicht auf die Gesetzgebung und in Bezug auf die Gesetzesauslegung von Bedeutung (HÖHN und WALDBURGER, 2001, §14 N6).

5.1 Bedeutung des Einkommensbegriffs bei der Rechtssetzung

Im Rahmen der Gesetzgebung stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber auf einen allfällig von der Verfassung vorgegebenen Einkommensbegriff abstellen muss oder bei der Umschreibung des steuerbaren Einkommens zumindest gewisse verfassungsrechtliche Schranken zu beachten hat.

Der Gesetzgeber kann bei der Rechtssetzung über die Einkommensteuer nicht auf einen restlos festfügten Einkommensbegriff zurückgreifen (HÖHN und WALDBURGER, 2001, §14 N15). Demgemäss kann er auch nicht von Verfassung wegen an einen bestimmten Einkommensbegriff gebunden werden. Vielmehr steht ihm bei der Umschreibung des Einkommens ein weitgehendes Ermessen zu, bei dessen Handhabung er auch die Praktikabilität und historische Gegebenheiten berücksichtigen kann. Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Einkommensteuer vor allem auch den der Einkommensteuer zugrunde liegenden Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten. Unter diesem Gesichtspunkt sollten grundsätzlich alle Vermögenszugänge besteuert werden, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöhen.

5.2 Auslegung des gesetzlichen Begriffs des Einkommens

Bei der Auslegung des gesetzlichen Begriffs des Einkommens stellt sich in erster Linie die Frage, ob auf einen theoretischen Einkommensbegriff zurückgegriffen werden kann.

Das Bundesgericht umschreibt den steuerlichen Begriff des Einkommens als die „Gesamtheit derjenigen Wirtschaftsgüter, welche einem Individuum während eines bestimmten Zeitabschnittes zufließen und die es ohne Schmälerung seines Vermögens zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse und für seine laufende Wirtschaft verwenden kann.“²⁸ Das Bundesgericht verwendet dabei die von BLUMENSTEIN (1945, S. 87) geprägte, auf von SCHANZ (1896) zurückgehende Formulierung.²⁹ Das Bundesgericht steht demnach grundsätzlich auf dem Boden der Reinvermögenszugangstheorie (BGE 125 II 113; BGE 117 1b 1) und erblickt in Art. 16 Abs. 1 DBG eine einkommensteuerliche Generalklausel (BGE 125 II 113).

Diesbezüglich anderer Auffassung sind HÖHN und WALDBURGER (2001, §14 N14). Ihrer Meinung nach besitzt das DBG keine Generalklausel und beschränkt sich auf die abschliessende Enumeration der steuerbaren sowie der steuerfreien Einkünfte. Sie vermissen nämlich im DBG einen Hinweis auf den bloss beispielhaften Charakter der Liste der Einkommensbestandteile in Art. 17 bis Art. 23 und sehen ihre These ferner dadurch bestätigt, dass der Gesetzgeber auf eine allgemeine Gewinnungskostendefinition verzichtet habe. Ihrer Ansicht nach beruht das DBG nicht mehr auf dem Grundsatz der allgemeinen Einkommensbesteuerung. LOCHER (2001, Art. 16 DBG N5) hält dem entgegen, dass eine derart folgenschwere Abkehr von einem bisher hochgehaltenen Prinzip im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Ausdruck hätte kommen müssen. Dies war jedoch nicht der Fall. Schon die Botschaft zur Steuerharmonisierung (1983, S. 90) betont, in Bezug auf das StHG die fortdauernde Geltung des Grundsatzes der Gesamteinkommens-

²⁸ BGE 125 II 113; BGE 117 1b 1; BGE 114 Ia 221; BGE 108 Ib 229; BGE 73 I 135.

²⁹ Unverändert übernommen von BLUMENSTEIN und LOCHER (2002, S. 170).

besteuerung. Für das StHG ist denn auch dieses Prinzip unbestritten (so auch REICH, 2002, Art. 7 StHG N4f.). Was aber für das StHG zutrifft, gilt gleichermassen für das DBG. Ein völlig anderes einkommensteuerliches Konzept für das DBG ist im Hinblick auf die vertikale Harmonisierung undenkbar.

Trotz der Generalklausel folgt die Einkommensteuer keineswegs durchgängig dem theoretischen finanzwissenschaftlichen Konzept der Reinvermögenszugangstheorie. Dies hat das Bundesgericht in verschiedenen Zusammenhängen zum Ausdruck gebracht:

- Das Bundesgericht hat ausgeführt, dass die Arbeiten, welche der den Haushalt führende Ehegatte verrichtet, „steuerlich nicht erfassbare Eigenleistungen des Paares“ darstellen (BGE 117 Ib 3f.; BGE 110 Ia 23). Die laufend in der eigenen Vermögenssphäre des Steuerpflichtigen verbrauchten Eigenleistungen werden somit – entgegen der finanzwissenschaftlichen Reinvermögenszugangstheorie – steuerlich nicht erfasst.³⁰ Anders ist die Rechtslage teilweise nach kantonaler Praxis hingegen dann, wenn Eigenleistungen an einer Liegenschaft erbracht worden sind und zu einer Wertsteigerung geführt haben. In diesem Fall können die Eigenleistungen bei der Veräusserung der Liegenschaft auf Grund der Einkommensgeneralklausel besteuert werden.³¹
- Bei der Eigennutzung von Sachen ist beim selbstgenutzten Wohneigentum der Eigenmietwert steuerbar. Die Eigennutzung anderer Sachen wie Fahrzeuge oder Wohnungseinrichtung bleibt hingegen – entgegen der finanzwissenschaftlichen Reinvermögenszugangstheorie – steuerfrei.³²
- Soweit Wertveränderungen von Vermögensteilen im Rahmen der allgemeinen Einkommenssteuer oder durch die Grundstückgewinnsteuer steuerlich erfasst werden, erfolgt dies nicht im Zeitpunkt der Wertveränderung, sondern erst bei der Veräusserung des entsprechenden Gegenstandes.

5.3 Rechtswissenschaftliche Einkommenstheorien

Der steuerrechtliche Einkommensbegriff orientiert sich in der Schweiz somit massgeblich an der Reinvermögenszugangstheorie, weicht davon aber auch in verschiedener Hinsicht ab. In der Rechtswissenschaft wurden daher verschiedene Ansätze entwickelt, um den steuerrechtlichen Einkommensbegriff in seiner Abweichung zur finanzwissenschaftlichen Reinvermögenszugangstheorie zu fassen. Diese Ansätze haben eine positive und eine normative Stossrichtung. Im Rahmen der positiven Dimension erheben sie den Anspruch, das geltende Recht zu beschreiben. Normativ interpretiert, stellen sie eine Handlungsempfehlung an den Gesetzgeber dar, wie das Steuerrecht zu legiferieren, und an die Gerichtsbarkeit, wie das Steuerrecht auszulegen sei. Zu

³⁰ LOCHER (2001, Art. 16 DBG N51); REICH (2000, Art. 16 N28ff.); RICHNER et al. (1999, Vorbemerkungen zu §§ 16-37 N2-4); WEIDMANN (2003).

³¹ BGE 108 Ib 230f.; RK IV ZH, 23.10.1996, StE 1997 B 26.27 Nr. 4; näher dazu LOCHER (2001, Art. 16 DBG N52f.), der dafür eintritt, dass Eigenleistungen im Privatvermögen generell unbesteuert bleiben.

³² BGE 125 I 68; BGE 124 I 193; BGE 112 Ia 242; BÖCKLI, (1988, S. 17); BOSSHARDT, (1946, S. 305f.); REICH (2002a, Art. 7 StHG N41f.); WEIDMANN (2003). Im Ergebnis der gleichen Meinung sind LOCHER (2001, Art. 16 DBG N55ff.) sowie GURTNER und LOCHER (2001, S. 603 ff.), die zwar von der grundsätzlichen Steuerbarkeit der Eigennutzung von beweglichen Sachen ausgehen, aber geltend machen, bei der Nutzung von Mobilien sei bei der gebotenen Berücksichtigung des Wertverzehr längerfristig nicht mit einem positiven Reinvermögenszugang zu rechnen. Auch sprächen Praktikabilitätsargumente für diese Lösung.

diesen Ansätzen gehören die Markteinkommenstheorie in ihrer reinen und in ihrer erweiterten Form sowie die Zuflusstheorie.³³

5.3.1 Markteinkommenstheorie

5.3.1.1 Reine Form

Die Markteinkommenstheorie³⁴ erklärt den steuerlichen Einkommensbegriff als „Ergebnis einer entgeltlichen Verwertung von Leistungen (Wirtschaftsgütern oder Dienstleistungen) am Markt“ (RUPPE, 1978, S. 16). Gebräuchlich ist auch die Formulierung von der „Teilnahme des Einkommensempfängers an der Bildung des Sozialprodukts“ (RUPPE, 1978); WITTMANN, 1993, S. 35). Einkommen soll nur der im Rahmen einer auf Gewinn gerichteten Erwerbstätigkeit erwirtschaftete Vermögenszuwachs sein (RUPPE, 1990, N17). Im Unterschied zur Reinvermögenszugangstheorie schliesst die Einkommensdefinition der Markteinkommenstheorie in ihrer reinen Form den nicht am Markt erwirtschafteten Vermögenszugang in Form von Transfer- und zugerechneten Einkünften aus (HANDZIK, 2004; §2 N29).

In der deutschen steuerrechtlichen Doktrin dient die Markteinkommenstheorie dem Versuch, einen gemeinsamen Grundgedanken für die im deutschen Recht erfolgte Auswahl der steuerbaren Einkünfte zu finden.³⁵ Die schweizerischen gesetzlichen Grundlagen lassen nicht erkennen, dass der Gesetzgeber auf das Markteinkommen hätte abstellen wollen (REICH, 2000, Art. 16 DBG N12). Im Gegenteil: Viele und gerade bedeutende steuerbare Einkünfte werden nicht am Markt durch Leistungsaustausch erzielt. Es steht ausser Frage, dass beispielsweise die Einkünfte aus der staatlichen Altersversicherung, der beruflichen Vorsorge oder Unterhaltsbeiträge des geschiedenen Ehegatten nicht aus einem Leistungsaustausch „am Markt“ erzielt werden, jedoch sehr wohl steuerbar sind.³⁶ WEIDMANN (2003) stellt auch in Frage, ob angesichts des Umfangs der staatlichen Transferleistungen, namentlich über die Sozialversicherungen, das steuerbare Einkommen quantitativ wirklich „im Grossen und Ganzen“ den am Markt erzielten Einkünften entspricht, wie hin und wieder der Markteinkommenstheorie zugute gehalten wird.³⁷

5.3.1.2 Erweiterte Form

Für HOMBURG (2007, S. 201) ist die Verwirklichung der Markteinkommenstheorie nicht per se erstrebenswert, sondern eine Teilkapitulation vor dem Informationsproblem. Zwar stellen, wie die Geschichte der Besteuerung zeige, Informationsprobleme allerdings kein absolutes Hindernis

³³ Bei der reinen Markttheorie, wie sie in Deutschland vertreten wird, handelt es sich eindeutig um eine Theorie mit normativem Anspruch. Sie erhebt daher die Forderung, das Steuerrecht entlang ihren Vorgaben zu gestalten. Demgegenüber ist bei den in der Schweiz vertretenen rechtswissenschaftlichen Einkommenstheorien, der erweiterten Markteinkommenstheorie und der Zuflusstheorie, nicht restlos klar, ob sie das bestehende Recht beschreiben wollen und daher positive, deskriptive Theorien darstellen oder ob sie als normative Theorien beanspruchen, präskriptive Vorgaben für die Ausgestaltung des schweizerischen Steuerrechts zu machen.

³⁴ Massgeblich an der Entwicklung der Markteinkommenstheorie in Deutschland beteiligt waren RUPPE (1978), KIRCHHOF (1988) und WITTMANN (1993).

³⁵ Insbesondere RUPPE (1978, S. 15f.). Das deutsche Steuerrecht enthält, anders als die Schweizer Gesetze, keine einkommensteuerliche Generalklausel, wonach alle Einkünfte steuerbar sind, sondern vielmehr eine enumerative Aufzählung steuerbarer Einkünfte. Die deutsche Rechtslage ist insofern nicht mit der schweizerischen vergleichbar. Die Markteinkommenstheorie ist im deutschen Steuerrecht keineswegs unbestritten. Ablehnend, insbesondere auch zum verfassungsrechtlichen Ansatz von KIRCHHOF (1988), äussern sich namentlich SÖHN (1995, S. 346ff.) und STEICHEN (1995, S. 370ff.).

³⁶ Art. 22 Abs.1, Art. 23 lit. f DBG.

³⁷ Vgl. HÖHN und WALDBURGER (2001 S. 291f. §14 N8); REICH (2000, Art. 16, S. 132 N12).

dar, sondern unterlägen selbst einer Bewertung und Abwägung: Mehr Gerechtigkeit und Effizienz erforderten ein tieferes Eindringen des Fiskus in die Privatsphäre. Der eigentliche Konflikt bestünde daher folglich nicht zwischen Gerechtigkeit und Effizienz, sondern zwischen Gerechtigkeit und Effizienz auf der einen und dem Schutz der Privatsphäre auf der anderen Seite.

Wird die Markteinkommenstheorie in diesem Sinn als „auf das Praktikable zurückgenommene Reinvermögenszugangstheorie“ (TIPKE, 1993, S. 580) verstanden, so kommt ihr lediglich die Funktion zu „nicht marktoffenbare, d.h. nicht beobachtbare Vermögenswertsteigerungen aus dem Einkommensteuerobjekt auszugrenzen (HEY, 2002, S. 416). Das sind zugerechnete Einkünfte in Form nicht realisierter Wertsteigerungen,³⁸ Eigenleistungen und Eigennutzungen. Zu erfassen wäre hingegen jede Form privater oder staatlicher Unterhalts- und Transferzahlungen, auch wenn sie nicht am Markt erzielt sind (HOMBURG, 2007, S. 200). Auf die Einbeziehung staatlicher Transfers und Unterhaltsleistungen könnte nur dann verzichtet werden, wenn gewährleistet wäre, dass derartige Transfers nur den existenznotwendigen – und damit ohnehin steuerfreien – Lebensbedarf abdecken (KIRCHHOF, 1988, S. 25). Dies aber setzt eine präzise Verzahnung mit dem Sozialrecht voraus, die auch in Zukunft nicht realistisch ist (TIPKE, 1993, S. 586).

In der erweiterten Form wird die Markteinkommenstheorie auch in der Schweiz vertreten.³⁹

5.3.2 Zuflusstheorie

Das Konzept der Zuflusstheorie schränkt den Einkommensbegriff der Reinvermögenszugangstheorie durch das Kriterium des Zuflusses ein. Danach sind nur diejenigen Einkünfte im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie steuerbar, die der Steuerpflichtige realisiert oder – in einer anderen Umschreibung – die ihm als so genannt exogene Einkünfte von aussen zufließen.⁴⁰ In der Vermögenssphäre des Steuerpflichtigen entstandene oder von ihm in der eigenen Vermögenssphäre selbst erarbeitete Einkünfte (endogene Einkünfte), die er nicht in Zuflüsse von aussen umwandelt, indem er beispielsweise seine Dienste gegen Entgelt erbringt, die er mithin nicht realisiert, sind steuerlich unbeachtlich. Der so gefasste Einkommensbegriff zeitigt die folgenden Konsequenzen:

- Eigenleistungen werden nicht besteuert, weil sie keinen Zufluss von ökonomischen Werten von aussen darstellen.
- Eigennutzungen werden ebenfalls grundsätzlich nicht erfasst.
- Wertsteigerungen werden, wenn überhaupt, erst bei ihrer Realisation steuerlich erfasst.

Die Beschränkung des steuerbaren Einkommens auf Zuflüsse von aussen beruht auf verschiedenen Gründen.⁴¹

- *Schwierigkeiten der Bewertung:* Aus der Diskussion um die Bemessung des Eigenmietwertes des selbstgenutzten Wohneigentums sind die Schwierigkeiten, endogene Einkünfte zu bewerten, allgemein bekannt. Diese Bewertungsprobleme in einem Massenfallrecht wecken

³⁸ Die Verwirklichung der Reinvermögenszugangstheorie wäre zwar sowohl unter Leistungsfähigkeitsaspekten als auch unter Neutralitätsgesichtspunkten (keine Verzerrung zwischen Halten und Verkauf von Wirtschaftsgütern) vorzuziehen, das Problem permanenter Bewertung ohne Marktbeteiligung ist jedoch nicht lösbar (HEY, 2002; S. 416 Fn 23).

³⁹ So namentlich von BLUMENSTEIN und LOCHER (2002, S. 171f.), GURTNER und LOCHER (2001, S. 601), LOCHER (2001, Art. 16 DBG N11ff.). Bei diesen Autoren findet sich jeweils die Aussage: „Eine Ergänzung des Markteinkommens erfolgt insbesondere durch die so genannten zugerechneten Einkünfte.“

⁴⁰ BÖHI (2001, S. 44f.); REICH (2002a), Art. 7 StHG N16ff., N42ff.); RICHNER et al. (1999, Vorbemerkungen zu §§ 16-37 N2ff.); WEIDMANN (2003); ZWAHLEN (2000, Art. 21 DBG N13).

⁴¹ REICH (2000, Art. 16 DBG N1); WEIDMANN (2003).

Bedenken nicht nur hinsichtlich der Praktikabilität, sondern auch der Gleichmässigkeit und Gesetzmässigkeit der Besteuerung.⁴²

- *Erheblicher Eingriff in die Privatsphäre:* Aus erhebungstechnischer Sicht, und um eine rechtsgleiche Behandlung der Steuerpflichtigen zu erreichen, müsste grundsätzlich ihr gesamtes Leben in den Steuerakten offen gelegt werden, denn endogenes Einkommen kann jederzeit geschaffen werden. Die Erhebung der Steuer hätte deshalb einen schwerwiegenden Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf persönliche Freiheit zur Folge.
- *Liquiditätsprobleme:* Für die Beschränkung der Besteuerung auf die Zuflüsse von aussen spricht weiter der Umstand, dass die Steuer dann anfällt, wenn der Steuerpflichtige über ein disponibles Gut verfügt. Ein oft beanstandeter Mangel der Besteuerung des Eigenmietwerts des Wohneigentums besteht ja gerade darin, dass eine Steuer zahlbar ist, obwohl der betreffende Steuerpflichtige keine Mittelzuflüsse zu verzeichnen hat, woraus er die Steuer entrichten könnte, sondern allenfalls auf sein Vermögen zurückgreifen muss. Die Nichtbesteuerung endogener Einkünfte vermeidet diese Konsequenz.

5.3.3 Unterschiede zwischen der Markteinkommenstheorie und der Zuflusstheorie

Der Einkommensbegriff der reinen Markteinkommenstheorie fällt sehr eng aus: Nur die durch Teilnahme am Markt erzielten Einkünfte bilden steuerbares Einkommen. Andere, nicht am Markt erzielte Einkünfte sind nicht steuerbar, sofern nicht das Gesetz solche Einkünfte ausdrücklich für steuerbar erklärt.

Demgegenüber sind die Unterschiede zwischen der erweiterten Markteinkommenstheorie und der Zuflusstheorie mit einer Ausnahme gering (HIRT, 1998; LOCHER, 2001, Art. 16 DBG N13). Sie zeigen sich bei praktisch unbedeutenden Vermögenszugängen, die nicht am Markt erzielt werden (z.B. Fund, einmaliger Vermögenszugang aufgrund eines Diebstahls) sowie bei gewissen Eigenleistungen. Am stärksten ins Gewicht fällt, dass die Eigennutzung dauerhafter Vermögenswerte im Rahmen der Zuflusstheorie nur besteuert werden kann, wenn sie das Gesetz ausdrücklich für steuerbar erklärt.

Tabelle 3: Übersicht über die steuerlichen Konsequenzen alternativer rechtswissenschaftlicher Einkommensbegriffe

	Reine Markteinkommenstheorie	Erweiterte Markteinkommenstheorie	Zuflusstheorie
Markteinkommen	<i>Steuerbar</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerfrei erklärt.	<i>Steuerbar</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerfrei erklärt.	<i>Steuerbar</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerfrei erklärt.
Transfereinkommen	<i>Steuerfrei</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerbar erklärt.	<i>Steuerbar</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerfrei erklärt. ⁴³	<i>Steuerbar</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerfrei erklärt.
Zugerechnetes Einkommen	<i>Steuerfrei</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerbar erklärt.	<i>Steuerbar</i> , sofern vom Gesetz nicht ausdrücklich als steuerfrei erklärt.	Vermögensveränderungen und Eigenleistungen sind nur dann steuerbar, wenn ihr Wert durch Veräusserungen an Dritte realisiert wird. Die Eigennutzung von Vermögenswerten ist nur steuerbar, wenn dies ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist.

Quelle: Eigene Darstellung

⁴² WEIDMANN (2003).

⁴³ LOCHER (2001) äussert sich nicht explizit zur Steuerbarkeit der Transfereinkünfte. Seine Ausführungen in N13 zu Art. 16 DBG implizieren jedoch, dass er das Transfereinkommen als grundsätzlich steuerbar erachtet.

5.4 Unterschiede zwischen den theoretischen Einkommensbegriffen und dem geltenden Recht

Tabelle 4 stellt das geltende Recht den theoretischen Einkommensbegriffen der Reinvermögenszugangstheorie sowie den verschiedenen Varianten des rechtswissenschaftlichen Einkommensbegriffs gegenüber.

Tabelle 4: Unterschiede zwischen der Reinvermögenszugangstheorie, dem rechtswissenschaftlichen Einkommensbegriff und dem geltenden Recht

Reinvermögenszugangstheorie	Rechtswissenschaftlicher Einkommensbegriff	Geltendes Recht
Mittelzuflussprinzip	Je nach rechtswissenschaftlicher Schule: <ul style="list-style-type: none"> • Reines Markteinkommensprinzip (nur Markteinkommen ist steuerbar); • Erweitertes Markteinkommensprinzip (insbesondere um gewisses zugerechnetes Einkommen); • Zuflussprinzip (Nichtbesteuerung nicht realisierter endogener Vermögenszugänge). 	Folgt im Wesentlichen dem erweiterten Markteinkommensprinzip oder dem Zuflussprinzip; es ist umstritten, welche der beiden rechtswissenschaftlichen Theorien das geltende Recht besser beschreibt.
Realwertprinzip: Das Realwertprinzip verlangt eine Anpassung des Massstabs der Wertbemessung an die inflationsbedingte Veränderung der Kaufkraft. Es setzt damit an der realen Kaufkraft des Einkommens, die allein Nutzen stiftet, an und steht im Einklang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip.	Nominalwertprinzip: Nach dem Nominalwertprinzip liegen der Einkommensbesteuerung die nominellen Einkommen zugrunde. Der Franken dient im Zeitablauf als fixer Wertmesser. Das Nominalwertprinzip blendet inflationsbedingte Kaufkraftverluste (und deflationsbedingte Kaufkraftzuwächse), überschätzt die Leistungsfähigkeit und verletzt dadurch das Leistungsfähigkeitsprinzip. Es führt zu schleichenden Steuererhöhungen. Konkret treten zwei Probleme auf: die kalte Steuerprogression und die Besteuerung von Scheingewinnen.	Nominalwertprinzip; die kalte Progression wird jedoch periodisch ausgeglichen, beim Bund ab 2011 sogar jährlich; hingegen existiert keine Kompensation für die inflationsbedingte Besteuerung der Scheingewinne.
Synthezität: Bei der synthetischen Einkommensteuer wird sämtliches Einkommen, das einer Person zufließt, zusammen gezählt. Von diesem Gesamteinkommen können die zulässigen Abzüge abgesetzt werden. Das so resultierende steuerbare Einkommen bildet die Bemessungsgrundlage, auf die dann der Einkommensteuertarif zugreift.		Grundsätzlich Synthezität; Ausnahmen von dieser Regel stellen die separate Besteuerung der Erbschaften und Schenkungen sowie des Glücksspiels in Spielbanken im Rahmen von Objektsteuern dar; im Gegenzug sind Erbschaften und Schenkungen (Art. 24 Bst. a DBG) und das Glücksspiel in Spielbanken (Art. 24 Bst. i DBG) von der Einkommensteuer befreit.
Lückenlosigkeit	Lückenlosigkeit im Sinne der Einschränkung durch den jeweils vertretenen rechtswissenschaftlichen Einkommensbegriff. In jedem Fall steuerfrei ist die Freizeit in engerem Sinn.	Zusätzlich zu den Einschränkungen im Sinne des rechtswissenschaftlichen Einkommensbegriffs bestehen folgende Abstriche an der Lückenlosigkeit: <ul style="list-style-type: none"> • Ausklammerung der Kapitalgewinne auf Privatvermögen (Art. 16 Abs. 3 DBG); • Erfassung der Wertsteigerungen erst bei Realisierung (Art. 18 Abs. 2 DBG); • Ausklammerung des Wertzuwachsungsgewinnes bei land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken (Art. 20 Abs. 4f DBG); • Nichterfassung des Nutzungswertes beweglichen und immateriellen Vermögens (Umkehrschluss aus Art. 20 Abs. 1 Bst. d und f DBG); • Steuerfreiheit der Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln (Art. 24 Bst. d DBG); • Steuerfreiheit des Soldes für Militär- und Schutzdienst sowie des Taschengeldes für Zivildienst (Art. 24 Bst. f DBG); • Steuerfreiheit der Einkünfte aufgrund der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 24 Bst. h DBG).
Objektives Nettoprinzip zwingend; eine Erweiterung auf das subjektive Nettoprinzip ist möglich.	Subjektives Nettoprinzip	Subjektives Nettoprinzip
Periodizitätsprinzip	Periodizitätsprinzip, konkretisiert durch das Jährlichkeitsprinzip	Periodizitätsprinzip, konkretisiert durch das Jährlichkeitsprinzip

Quelle: Eigene Darstellung

6 Abzüge

6.1 Harmonisierungsrechtliche Klassifikation der Abzüge

Harmonisierungsrechtlich wird zwischen den Gewinnungskostenabzügen (organische Abzüge), den allgemeinen Abzügen (Abzüge für besondere Aufwendungen) sowie den Sozialabzügen (Abzüge für bestimmte Verhältnisse, Freibeträge) unterschieden. Die beiden letzten Kategorien werden auch als anorganische Abzüge bezeichnet.

6.1.1 Gewinnungskostenabzüge (organische Abzüge)

6.1.1.1 Begriff der Gewinnungskosten

LOCHER (2001, Art. 25 DBG N9ff.) unterscheidet zwischen finalem und kausalem Gewinnungskostenbegriff.

Herkömmlicherweise gelten im Sinne des finalen Gewinnungskostenbegriffs die „Aufwendungen zur Erzielung des Einkommens“ bzw. die „Kosten, die unmittelbar aufgewendet werden müssen, um die steuerbaren Einkünfte zu erzielen“ als Gewinnungskosten. In diesem Sinn ist auch Art. 9 Abs. 1 StHG gefasst, wonach von den gesamten Einkünften die zur Erzielung notwendigen Aufwendungen abgerechnet werden können. Dabei werden vielfach nur diejenigen Aufwendungen als Gewinnungskosten anerkannt, die zur Erzielung der fraglichen Einkünfte „notwendig“ bzw. „erforderlich“ waren. Als notwendig sollen diejenigen Gewinnungskosten gelten, deren Vermeidung der steuerpflichtigen Person nicht zugemutet werden kann. Die Praxis ignorierte allerdings dieses Erfordernis entweder ganz oder deutet es einfach in „nützlich“, „förderlich“ bzw. „üblich“ um (BGE 124 II 29 E. 3a S. 32).

Bei diesen Kriterien handelt es sich zwar um interpretationsbedürftige, aber im Prinzip objektive, von aussen feststellbare Merkmale. FUNK (1989b, S. 307) betont demgegenüber das subjektive Element im herkömmlichen Gewinnungskostenbegriff. Massgebend ist die subjektive Absicht der steuerpflichtigen Person, die Ausgaben nur zur Erzielung eines Einkommens zu tätigen. Nicht entscheidend dabei ist, ob dieser Zweck tatsächlich auch erreicht wird. Abziehbar, soweit anderes steuerbares Einkommen vorhanden ist, müssen auch Kosten sein, die sich in nachhinein als Fehldispositionen erweisen, Voraussetzung ist lediglich, dass sie nach ursprünglichem wirtschaftlichen Ermessen als der Gewinnung von Einkommen förderlich erachtet werden können.

Das subjektive Element eignet sich namentlich für Selbständigerwerbende, bei denen der unternehmerische Ermessensspielraum nicht ohne Not durch die anders lautenden Entscheidungen der Veranlagungsbehörde unterlaufen werden sollte, solange nicht Lebenshaltungskosten unter dem Deckmantel der Einkommenserzielung bestritten werden. Bei Unselbständigen übernimmt der Arbeitgeber vielfach Kosten zulasten des Unternehmens, die bei Selbständigen Gewinnungskosten darstellen würden, und der Ermessensspielraum ist bei Unselbständigen geringer. Daher spielt das objektive Element hier eine weit grössere Rolle. Dies kann allerdings bei restriktiver Auslegung des Gewinnungskostenbegriffs für Unselbständigerwerbende durch Gesetzgeber und Gesetzesvollzug unter Umständen zu einer Ungleichbehandlung zwischen Selbständig- und Unselbständigerwerbenden führen.

Die neuere rechtswissenschaftliche Sicht (BOSSHARD und FUNK, 2000, S. 104f.; FUNK, 1989a, S. 226ff.; FUNK, 1989b, S. 321ff.; OBERSON, 1998, S. 321) und die neuere Rechtspre-

chung beruhen auf dem kausalen Gewinnungskostenbegriff, d.h. Gewinnungskosten sind Aufwendungen, die in einem unmittelbaren (kausalen) Zusammenhang zur Einkommenserzielung stehen. Sie müssen nicht zwingend Ursache, sondern können auch Folge der Einkommenserzielung sein. Gewinnungskosten liegen nach dem kausalen Begriffsverständnis dann vor, wenn sie einen inneren, wirtschaftlichen Bezug zur Sphäre der Einkommenserzielung aufweisen (FUNK, 1989a, S. 208; 1989b, S. 326f.). Zentral ist hier die Frage, ob eine Ausgabe ihre Ursache in der Einkommenserzielung oder im privaten Bereich hat. Im ersten Fall hat sie Gewinnungskostencharakter und ist damit abzugsfähig, im zweiten Fall handelt es sich um nicht absetzbare Lebenshaltungskosten. Da es auch gemischt veranlasste Ausgaben gibt, die teils in Verbindung zur Einkommenserzielung stehen und teils privat veranlasst sind, sind Regeln für die Behandlung solcher Mischausgaben erforderlich.

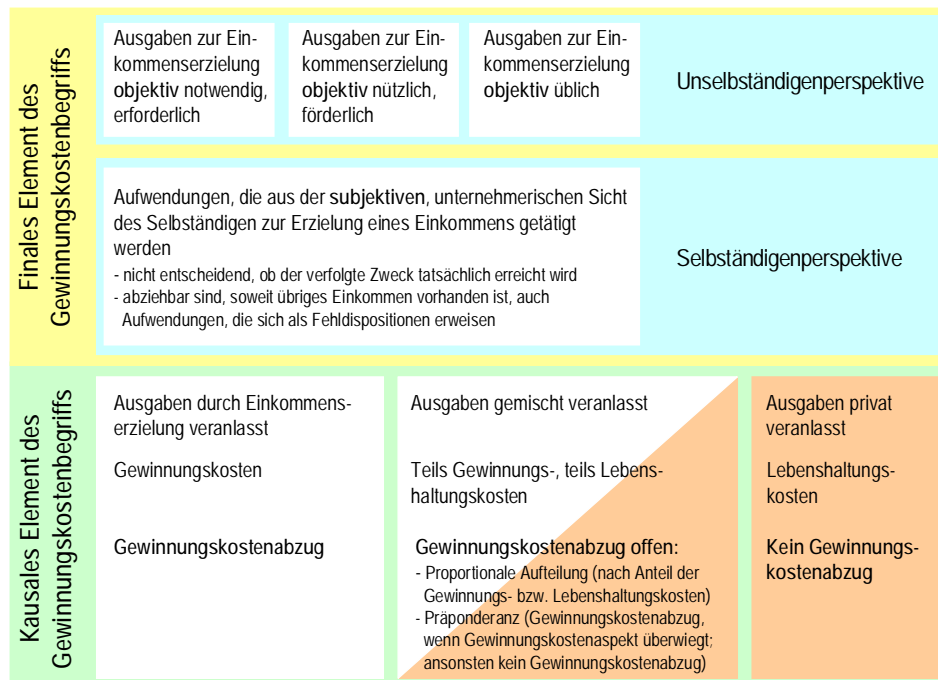
Nach Auffassung von LOCHER (2001, Art. 25 DBG N15) ist der finale zugunsten des kausalen Gewinnungskostenbegriffs aufzugeben. Auf diesem Wege werde erreicht, dass für selbständig und unselbständig Erwerbende dieselbe Betrachtungsweise gelte. Dies bedeute freilich nicht, dass alle Kostenarten bei selbständig und unselbständig Erwerbenden stets gleich zu beurteilen seien, da erstere naturgemäss über einen grösseren Ermessensspielraum verfügten.

Das Bundesgericht (BGE 124 II 29 E. 3a S. 32) definiert in seiner Rechtssprechung Gewinnungskosten als „Aufwendungen, die unmittelbar zur Gewinnung des Einkommens gemacht werden und in einem direkten ursächlichen Zusammenhang dazu stehen.“⁴⁴ Nach REICH (2002, Art. 9 StHG N8) hat der Gewinnungskostenbegriff somit eine finale und eine kausale Komponente. Seiner Meinung nach greift ein Gewinnungskostenbegriff, der lediglich auf die Kausalität abstellt, zu kurz. Jede Aufgabe sei auf ein Verhalten der steuerpflichtigen Person zurückzuführen und lasse sich nicht ohne Einbezug des Beweggrundes umfassend qualifizieren. Auch Fehlinvestitionen, denen der Ursache-Wirkungs-Konnex zur Einkommenserzielung abgehe, seien vom Einkommen abziehbar. Gerade wer für einen einheitlichen Gewinnungskostenbegriff für alle Einkommensarten eintrete, dürfe den finalen Aspekt nicht ausblenden.

Abbildung 4 fasst den Gewinnungskostenbegriff, gegliedert nach dem finalen und dem kausalen Element, zusammen.

⁴⁴Vgl. auch BGE 113 Ib 114 E. 2a S. 117.

Abbildung 4: Der Gewinnungskostenbegriff



Quelle: Eigene Darstellung

6.1.1.2 Gewinnungskostenabzug nur für steuerbares Einkommen

Unabhängig vom Begriffsverständnis setzen Gewinnungskosten notwendig ein steuerbares Einkommen voraus (BOSSHARD und FUNK, 2000, S. 77; LOCHER, 2001, Art. 25 DBG N21). Darüber hinaus muss auch ein zeitlicher Zusammenhang zwischen dem Einkommen und den diesbezüglichen Gewinnungskosten bestehen. Gewinnungskosten bleiben unberücksichtigt, wenn die entsprechenden Einkünfte erst in einer späteren Periode zufließen. Das Periodizitätsprinzip ist also auch bei den Gewinnungskosten zu beachten (LOCHER, 2001, Art. 25 DBG N22).

6.1.1.3 Gewinnungskostenüberschüsse

Nach dem objektiven Nettoprinzip muss die Möglichkeit bestehen, sämtliche Gewinnungskosten steuerwirksam geltend zu machen. Die Bildung von Körben, in denen eine Aufwandverrechnung stattfinden kann, widerspricht dem Nettoprinzip (REICH, 2000, S. 287, Art. 25 DBG N14; REICH, 2002, Art. 7 StHG N25). Übersteigen deshalb die Gewinnungskosten aus einer bestimmten Einkommensart die entsprechenden Einkünfte, sind sie von den anderen Einkünften abziehbar.⁴⁵

6.1.1.4 Abgrenzung zu den Lebenshaltungskosten

Die Kosten der Lebenshaltung sind keine Gewinnungskosten. Es handelt sich dabei um Aufwendungen, die nicht mit der Einkommenserzielung zusammenhängen, sondern der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse dienen und damit Einkommensverwendung darstellen.

⁴⁵ BLUMENSTEIN und LOCHER, 2002, S. 254; LOCHER, 2001, Art. 25 DBG N5; REICH, 2000, Art. 25 DBG N14; REICH, 2002, Art. 7 StHG N25.

Die Abgrenzung der Gewinnungskosten von den Lebenshaltungskosten stellt sich vor allem beim Erwerbseinkommen. Art. 34 Bst. a DBG erklärt als nicht abziehbare Kosten die Aufwendungen für den Unterhalt der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie sowie der durch die berufliche Stellung der steuerpflichtigen Person bedingte Privataufwand.

Die Abgrenzung der Berufskosten von den nicht abziehbaren Lebenshaltungskosten kann letztlich nur durch eine Wertung getroffen werden. Auch wenn sich in den meisten Grenzbereichen zwischen Berufs- und Lebenshaltungskosten gefestigte Auffassungen darüber herausbilden, welche Kosten dem Beruf bzw. der Einkommenserzielung zuzurechnen sind und welche nicht, sind solche Beurteilungen – und mit ihnen der Begriff der Berufskosten – im Lauf der Zeit wandelbar (HÖHN und WALDBURGER, 2002, §44 N57). Dies gilt auch für gemischt veranlasste Aufwendungen.

6.1.1.5 Abgrenzung zu den Anlagekosten

Die Anlagekosten, d.h. die Auslagen, denen ein wirtschaftlicher Wert gegenüber steht, stellen ebenfalls keine Gewinnungskosten dar (BLUMENSTEIN und LOCHER, 2002, S. 250; HÖHN und WALDBURGER, 2001, §14 N116; LOCHER, 2001, Art. 25 DBG N31).

Die Abgrenzung der Gewinnungskosten von den Anlagekosten stellt sich vor allem beim Einkommen aus Vermögen, darin eingeschlossen das Humankapital. Art 34 DBG listet dementsprechend die folgenden nicht abziehbaren Kosten und Aufwendungen auf:

- die Ausbildungskosten (Bst. b), handelt es sich doch dabei wirtschaftlich betrachtet um eine Investition, die zur Bildung von Humankapital führt;^{46.47}
- die Aufwendungen für Schuldentilgung (Bst. c), weil ein erfolgsneutraler Vorgang vorliegt;
- die Aufwendungen für die Anschaffung, Herstellung oder Wertvermehrung von Vermögensgegenständen (Bst. d).

6.1.1.6 Gewinnungskosten für die einzelnen Einkunftsarten

Unter die Gewinnungskosten fallen unter dem derzeitigen Recht die Berufskosten bei unselbständiger Erwerbstätigkeit, die geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten bei selbständiger Erwerbstätigkeit sowie die Gewinnungskosten auf beweglichem und unbeweglichem Privatvermögen. Tabelle 5 zeigt die Gewinnungskostenkostenabzüge im geltenden Recht, die auch als organische Abzüge bezeichnet werden.

⁴⁶ Anders die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- oder Umschulungskosten.

⁴⁷ Man beachte hiezuh jedoch die vom Parlament beschlossene, in Abschnitt 10.3.2 beschriebene Änderung auf Basis der Motion der WAK-S (08.3450)

Tabelle 5: Gewinnungskostenabzüge (organische Abzüge)

		DBG	StHG
Unselbständige Erwerbstätigkeit	Berufskosten Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und Schichtarbeit Übrige für die Berufsausübung erforderliche Kosten Die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten	Art. 26 Abs. 1 Bst. a Art. 26 Abs. 1 Bst. b Art. 26 Abs. 1 Bst. c Art. 26 Abs. 1 Bst. d	In Art. 9 Abs. 1 wird der Abzug der Gewinnungskosten statuiert. Die zur Erzielung der steuerbaren Einkünfte notwendigen Aufwendungen werden dort generell als abziehbar erklärt. Es findet sich weder eine nähere Definition noch eine ausführliche beispielhafte Enumeration verschiedener Gewinnungskosten. Festgehalten wird lediglich, dass auch die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten zu den notwendigen Aufwendungen gehören.
Selbständige Erwerbstätigkeit	Geschäfts- oder berufsmässig begründete Kosten	Art. 27 Abs. 1	
Bewegliches Privatvermögen	Kosten der Vermögensverwaltung, soweit von Dritten in Rechnung gestellt Ausländische Quellensteuern, soweit nicht aufgrund eines DBA rückforderbar oder auf Schweizer Einkommensteuer anrechenbar	Art. 32 Abs. 1 Art. 32 Abs. 1	
Unbewegliches Privatvermögen	Unterhaltskosten, Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte	Art. 32 Abs. 2 (Satz 1)	

Quelle: Eigene Darstellung

6.1.1.7 Pauschalierung von Abzügen

Bei der Steuerveranlagung als Massenverfahren ist praktikabilitäts- und veranlagungsökonomischen Aspekten Rechnung zu tragen. So sind in diesem Rechtsbereich zur Verfahrensvereinfachung regelmässig schematische Lösungen zulässig, welche notgedrungen die Eigenheiten des Einzelfalls bis zu einem gewissen Grad vernachlässigen und dadurch die rechtsgleiche Behandlung nicht restlos in gewünschter Masse gewährleisten (LOCHER, 2001, Vorbemerkungen DBG N63).

Gemäss REICH (2002, Art. 9 StHG N16) vereinfachen Pauschalen die Veranlagungstätigkeit und entlasten auch die steuerpflichtigen Personen von der lästigen Sammlung und Aufbewahrung der Belege. Hinsichtlich der Höhe sind die Pauschalen realitätsbezogen festzulegen, wobei Pauschalen allerdings generell grosszügig zu bemessen sind, weil sie andernfalls ihren veranlagungsökonomischen Zweck verfehlen. Zu hoch angesetzte Pauschalen verletzen jedoch nicht nur Art. 8 Abs. 1 (Rechtsgleichheit) und Art. 9 BV (Schutz vor Willkür), sondern sind aufgrund des abschliessenden Abzugskatalogs von Art. 9 StHG auch harmonisierungsrechtlich unzulässig.

Aus veranlagungsökonomischen Gründen werden die teilweise recht aufwändig zu ermittelnden Abzüge in der Praxis denn auch vielfach pauschaliert. In diesem Bereich liegt das Hauptanwendungsgebiet für schematische Lösungen im Einkommensteuerrecht (LOCHER, 1995, S. 205ff.). Nach Auffassung von LOCHER (2001, Art. 25 DBG N37ff.) ist hier zwischen den organischen Abzügen einerseits und den anorganischen Abzügen andererseits zu differenzieren.

6.1.1.7.1 Pauschalierung der Gewinnungskostenabzüge (organischen Abzüge)

Die organischen Abzüge sind ihrer Natur nach für jede steuerpflichtige Person individuell zu ermitteln und daher nur bedingt typisierungsfähig. Immerhin können einzelne Komponenten beispielsweise beim Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (z.B. Fahrtkosten privater Fahrzeuge, Mehrkosten für Verpflegung, übrige Berufskosten, gelegentlicher Nebenerwerb) pauschaliert werden. Allerdings bleibt in den meisten Fällen der Nachweis höherer effektiver Kosten vorbehalten (Art. 26 Abs. 2 DBG). Dasselbe gilt für das Einkommen aus unbeweglichem Vermögen (Art. 32 Abs. 4 DBG) (LOCHER, 2001, Art. 25 DBG N38).

Der Sinn der Pauschalierung von Abzügen liegt gemäss LOCHER (2001, Art. 26 DBG N70) darin, „Untersuchungen über den Umfang verhältnismässig geringfügiger, im Einzelfall nur schätzungsweise feststellbarer Berufsauslagen im Veranlagungsverfahren zu vereinfachen.“ Pauschalierungen setzen einen „Durchschnittsfall“, d.h. einen typischen Sachverhalt voraus, dessen Merkmale vergrößernd berücksichtigt werden. Wo aber die Verhältnisse allzu unterschiedlich sind, so dass es gar keinen „Normalfall“ gibt, sind auch Pauschalen nicht angebracht (LOCHER, 1995, S. 206; LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N71).

Obwohl bei den organischen Abzügen der Schematisierung gemäss LOCHER (1995, S. 209ff.) engere Grenzen gesetzt sind als bei anderen Abzugsarten, erachtete das Bundesgericht die frühere Luzerner Regelung, welche den Fahrkostenabzug auf 4'000 Franken begrenzte, als verfassungskonform.⁴⁸ Dabei verwarf es den Einwand der Ungleichbehandlung von unselbständig und selbständig erwerbenden Personen. Die Begrenzung des Fahrkostenabzugs gelte auch für Selbständigerwerbende, bei denen Wohn- und Geschäftsort auseinander liegen und deren Inhaber nicht geschäftsbedingt auf ein Auto angewiesen sind. Im Abgaberecht könne der Gesetzgeber bis zu einem gewissen Grad schematische, auf Durchschnittserfahrungen abstellende Normen schaffen, die leicht zu handhaben sind. Auch wenn sie in Grenzfällen zu nicht mehr ganz befriedigenden Resultaten führen mögen, hielten solche Vereinfachungen vor Art. 4 aBV stand, sofern sie nicht bei der konkreten Anwendung völlig unbillige Resultate zeitigen.

6.1.1.7.2 Pauschalierung der übrigen Abzüge (anorganische Abzüge)

Bei den anorganischen Abzügen liegen vereinfachende Lösungen nach Auffassung von LOCHER (1995, S. 209ff.; 2001, Art. 25 DBG N39) schon eher in der Natur der Sache. Am grössten ist das Schematisierungspotenzial bei den Sozialabzügen, wird doch damit den persönlichen Verhältnissen der steuerpflichtigen Person (Zivilstand, Kinderzahl etc.) vergrößernd Rechnung getragen. Dabei erweist es sich als unausweichlich, auf Durchschnittswerte abzustellen, weil diese Abzüge funktionell mit dem Steuertarif zusammenhängen.

6.1.2 Allgemeine Abzüge

Das DBG lässt neben den Gewinnungskosten, die durch die Einkommenserzielung bedingt sind und deren Berücksichtigung sich deshalb folgerichtig aus dem Grundsatz der Reineinkommensbesteuerung ergibt (REICH, 2000, Art. 16 DBG N22; ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N1), weitere Abzüge zu, die mit der Einkommenserzielung nicht in einem direkten Zusammenhang stehen. Sie betreffen in der Regel Lebenshaltungskosten, die nach Art. 34 Bst. a DBG grundsätzlich nicht zum Abzug zugelassen sind. Nach dem gesetzgeberischen Motiv liegt ihre Berechtigung darin, dass die Aufwendungen, denen sie Rechnung tragen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mindern, oder dass mit deren Berücksichtigung ein bestimmtes Verhalten gefördert werden soll (ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N1).

Soweit mit den allgemeinen Abzügen die Kosten des notwendigsten Existenzbedarfs aus der Bemessungsgrundlage ausgeschieden werden, verwirklichen sie das subjektive Nettoprinzip. Insofern ist weder das Leistungsfähigkeitsprinzip noch der Grundsatz der Reineinkommensbesteuerung tangiert. Ein Widerspruch zum Leistungsfähigkeitsprinzip ergibt sich indessen dann, wenn mit sozialpolitisch motivierten Abzügen versucht wird, Anreize zu einem gesellschaftlich erwünschten Verhalten zu vermitteln (REICH, 2002, Art. 9 StHG N22; ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N2).

⁴⁸ BGE vom 22.4.1992 i.S. P., publiziert in AREGGER und STADELMANN (1999), zitiert in LOCHER (2001, Vorbemerkungen DBG N64; Art. 26 DBG N77).

Mit den allgemeinen Abzügen wird immer tatsächlichen Aufwendungen, welche die steuerpflichtige Person erbracht hat, Rechnung getragen. Darin unterscheiden sie sich in ihrer Ausgestaltung von den Sozialabzügen, die nicht unmittelbar tatsächlich getätigte Ausgaben voraussetzen, sondern das Vorliegen bestimmter persönlicher Verhältnisse, aufgrund derer eine unwiderlegbare gesetzliche Vermutung gegeben ist, dass ein gewisses Mass an Aufwendungen angefallen ist (ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N3).

Die abschliessende Aufzählung der allgemeinen Abzüge ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 33 DBG und aus der systematischen Stellung dieser Bestimmung – insbesondere im Verhältnis zu Art. 34 DBG, der die nicht abziehbaren Kosten und Aufwendungen regelt (ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N4). Dieser Katalog entspricht der Aufzählung der allgemeinen Abzüge in Art. 9 Abs. 2 StHG, die einerseits den Kantonen zwingend vorgegeben ist, auf die sie andererseits aber nach Art. 9 Abs. 4 StHG auch beschränkt sind (REICH, 2002, Art. 9 StHG N24ff.). Was die Arten der allgemeinen Abzüge betrifft, ist damit die vertikale Harmonisierung verwirklicht. In der Ausgestaltung, namentlich in der betragsmässigen Begrenzung, steht den Kantonen indessen ein gewisser Spielraum zu (REICH, 2002, Art. 9 StHG N28ff.).

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die allgemeinen Abzüge von Bund und Kantonen. DBG und StHG folgen hier im Wesentlichen der gleichen Systematik. Lediglich bei den Abzügen für Energiesparen und Umweltschutz sowie für Denkmalpflege bestehen Unterschiede. Während das StHG diese beiden Abzüge in Art. 9 Abs. 2 als allgemeine Abzüge behandelt, sind sie im DBG in Art. 32 den Gewinnungskostenabzügen für unbewegliches Vermögen zugeordnet. Da es sich um Abzüge mit ausserfiskalischer Zielsetzung handelt, ist die Systematik des StHG vorzuziehen. Daher werden die beiden Abzüge in Tabelle 6 denn auch den allgemeinen Abzügen zugewiesen.

Tabelle 6: Allgemeine Abzüge

(Höhe der Abzüge gemäss Verordnung über die kalte Progression (VKP) vom 4. März 1996 (Stand 16. Mai 2006) für die einjährige Veranlagung)

Gegenstand des Abzugs		Gesetzliche Regelung
Schuldzinsen	Private Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge und weiterer 50'000 Franken. Zusatz DBG: 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.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. a StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. a
Dauernde Lasten; Leibrenten	Dauernde Lasten sowie 40 Prozent der bezahlten Leibrenten.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. b StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. b
Unterhaltsbeiträge	Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Ehegatten sowie die Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Gewalt stehenden Kinder, nicht jedoch Leistungen in Erfüllung anderer familienrechtlicher Unterhalts- oder Unterstützungspflichten.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. c StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. c
Beiträge für Altersvorsorge und für die IV	Gemäss Gesetz, Statut oder Reglement geleistete Einlagen, Prämien und Beiträge an die AHV, IV und an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. d StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. d
	Einlagen, Prämien und Beiträge zum Erwerb von vertraglichen Ansprüchen aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge. Die Abzüge sind im DBG und im StHG betragsmässig begrenzt. Im DBG ist festgehalten, dass der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen die anerkannten Vorsorgeformen und die Höhe der abzugsfähigen Beiträge festlegt.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. e StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. e
Sozialversicherungsbeiträge	Prämien und Beiträge für die Erwerbsersatzordnung, die Arbeitslosenversicherung und die obligatorische Unfallversicherung.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. f StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. f
Versicherungen und Sparzinsen	Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Buchstabe f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, <ul style="list-style-type: none"> • bis zum Gesamtbetrag von (Bund): <ul style="list-style-type: none"> o 3'300 Franken für verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben; o 1'700 Franken für die übrigen Steuerpflichtigen; o für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss den Buchstaben d und e erhöhen sich diese Ansätze um die Hälfte. o Diese Abzüge erhöhen sich um 700 Franken für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b geltend machen kann. • bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag, der pauschaliert werden kann (Kantone). 	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. g; Art. 212 Abs. 1 StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. g
Krankheits- und Unfallkosten	Die Krankheits- und Unfallkosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt und <ul style="list-style-type: none"> • diese 5 Prozent der um die Aufwendungen (Art. 26–33) verminderten steuerbaren Einkünfte übersteigen (Bund); bzw. • diese einen vom kantonalen Recht bestimmten Selbstbehalt übersteigen (Kantone). 	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. h StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. h
Invaliditätskosten	Behinderungsbedingte Kosten des Steuerpflichtigen oder der von ihm unterhaltenen Personen mit Behinderungen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. h ^{bis} StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. h ^{bis}
Zweiverdiener	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. Als Erwerbseinkommen gelten die steuerbaren Einkünfte aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit abzüglich der Aufwendungen nach den Artikeln 26–31 und der allgemeinen Abzüge nach Absatz 1 Buchstaben d–f. Bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten oder bei gemeinsamer selbständiger Erwerbstätigkeit wird jedem Ehegatten die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommens zugewiesen. Eine abweichende Aufteilung ist vom Ehepaar nachzuweisen.	DBG: Art. 33 Abs. 2; Art. 212 Abs. 2
	Abzug vom Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten erzielt, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag; ein gleichartiger Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten.	StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. k
Zuwendungen für gemeinnützige und öffentliche Zwecke	Freiwillige Leistungen von Geld und übrigen Vermögenswerten an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf ihre öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind, sowie an Bund, Kantone, Gemeinden und deren Anstalten, <ul style="list-style-type: none"> • wenn diese Leistungen im Steuerjahr 100 Franken erreichen und insgesamt 20 Prozent der um die Aufwendungen (Art. 26–33) verminderten Einkünfte nicht übersteigen (Bund); bzw. • bis zu dem nach kantonalem Recht bestimmten Ausmass (Kantone). 	DBG: Art. 33a StHG Art. 9 Abs. 2 Bst. i
Energiesparen und Umweltschutz	Bei Grundstücken im Privatvermögen können beim Bund Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen, soweit sie vom EFD den Unterhaltskosten gleichgestellt worden sind, abgezogen werden. Die Kantone können nach derselben Regelung ebenfalls einen Abzug vorsehen.	DBG: Art. 32 Abs. 2 (Satz 2) StHG: Art. 9 Abs. 3 (Bst. a)
Denkmalpflege	Bei Grundstücken im Privatvermögen können beim Bund Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten abgezogen werden, die der Steuerpflichtige aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen hat, soweit diese Arbeiten nicht subventioniert sind. Die Kantone können nach derselben Regelung ebenfalls einen Abzug vorsehen.	DBG: Art. 32 Abs. 3 StHG: Art. 9 Abs. 3 (Bst. b)

Quelle: Eigene Darstellung

6.1.3 Sozialabzüge

6.1.3.1 Allgemeines

Wie die allgemeinen Abzüge dienen auch die Sozialabzüge der Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips. Der Gesetzgeber hält die entsprechenden Teile der Bemessungsgrundlage nicht für besteuernswürdig und scheidet sie mit Blick auf die konkrete wirtschaftliche Situation einer steuerpflichtigen Person aus deren Bemessungsgrundlage aus (REICH, 2002, Art. 9 StHG N60).

Die Sozialabzüge sind betragsmässig fixiert. Die steuerpflichtige Person muss nicht die Aufwendungen selbst, sondern nur das Vorliegen bestimmter persönlicher Verhältnisse nachweisen.

Sozialabzüge dienen der gerechten Ausbalancierung der Steuerlasten von verschiedenen Gruppen von steuerpflichtigen Personen, welche sich in unterschiedlichen ökonomischen Verhältnissen befinden (BOSSHARD, 2001; S. 760). Sozialabzüge sind nicht unmittelbar auf die Berücksichtigung von effektiven Aufwendungen der steuerpflichtigen Personen, sondern auf Gruppendifferenzierung gerichtet. Sie sind deshalb ein Element der Tarifgestaltung (CAGIANUT, 1994, S. 11), Tarifvariationen (ZUPPINGER et al., 1984, S. 76) oder Tarifverfeinerungen (BLUMENSTEIN und LOCHER, 2002, S. 265; YERSIN, 1995, S. 114). Als solche tragen Sozialabzüge den konkret verausgabten Mitteln bloss typisiert Rechnung. Im Unterschied zu den allgemeinen Abzügen ist der Nachweis der entsprechenden Aufwendungen nicht erforderlich; es genügt, wenn die Gruppenzugehörigkeit nachgewiesen wird (REICH (2002, Art. 9 StHG N67). Aufgrund dieser Verhältnisse wird ein gewisses Mass an Aufwendungen vermutet (HÖHN und WALDBURGER, 2001, §14 N139). Die Sozialabzüge sind daher betragsmässig fixiert.

Die Höhe des Sozialabzugs orientiert sich nicht etwa an den Durchschnittskosten, sondern am Existenzminimum der entsprechenden Gruppenzugehörigkeit. Die KOMMISSION FAMILIENBESTEUERUNG (1998, S.20) hat sich z.B. bei durchschnittlichen direkten Kinderkosten von 13'200 Franken je Kind über alle Alterstufen und Einkommensbereiche für einen Kinderabzug von 7'200 Franken ausgesprochen, um so dem Existenzminimum des Kindes steuerlich Rechnung zu tragen. Nach REICH (2002, Art. 9 StHG N63) trägt das Steuermassregulativ des Sozialabzugs pauschal dem Mehrbedarf an existenznotwendigen Mitteln einer bestimmten Gruppe von steuerpflichtigen Personen Rechnung.

Ausser durch Sozialabzüge kann der Gesetzgeber diesem Mehrbedarf auch im Rahmen des Steuertarifs Rechnung tragen.⁴⁹ Da es jedoch administrativ kaum zu bewältigen wäre, allen diesen Gruppendifferenzen durch Sondertarife Rechnung zu tragen, wird der Tarif eben durch die steuerfreien Sozialabzüge verfeinert.⁵⁰

6.1.3.2 Sozialabzüge bei der direkten Bundessteuer

Das DBG kennt mit dem Kinderabzug, dem Unterstützungsabzug und dem Verheiratetenabzug drei Sozialabzüge (vgl. Tabelle 7).

⁴⁹ BOSSHARD, 2001, S. 759; HÖHN und WALDBURGER, 2001, §14 N139; LOCHER, 2001, Art. 35 DBG N1.

⁵⁰ ZUPPINGER et al. (1984, S.77) mit Hinweis auf NÄGELI (1949) und KAUFMANN (1952).

Tabelle 7: Sozialabzüge im DBG

(Höhe der Abzüge gemäss Verordnung über die kalte Progression (VKP) vom 4. März 1996 (Stand 16. Mai 2006) für die einjährige Veranlagung)

Gegenstand des Abzugs		Gesetzliche Regelung
Kinderabzug	6'100 Franken für jedes minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt der Steuerpflichtige sorgt.	Art. 35 Abs. 1 Bst. A; Art. 213 Abs. 1 Bst. a
Unterstützungsabzug	6'100 Franken für jede erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige mindestens in der Höhe des Abzuges beiträgt; der Abzug kann nicht beansprucht werden für den Ehegatten und für Kinder, für die ein Abzug nach Buchstabe a gewährt wird.	Art. 35 Abs. 1 Bst. b; Art. 213 Abs. 1 Bst. b
Verheiratetenabzug	2'500 Franken für Ehepaare, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben.	Art. 35 Abs. 1 Bst. c; Art. 213 Abs. 1 Bst. c

Quelle: Eigene Darstellung

6.1.3.3 Sozialabzüge im kantonalen Recht

Art. 129 Abs. 1 und 2 BV klammert die Festsetzung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge ausdrücklich aus dem Harmonisierungsbereich aus. Das in Art. 9 Abs. 4 StHG statuierte Verbot aller Abzüge, die im StHG nicht enumeriert sind, unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Sozialabzüge des kantonalen Rechts, vollzieht demnach die verfassungsrechtliche Vorgabe.

Weil sowohl die Sozialabzüge als auch die allgemeinen Abzüge der Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips dienen, ist die Abgrenzung der im bundesrechtlichen Harmonisierungsbereich liegenden allgemeinen Abzüge von den sich im originären Zuständigkeitsbereich der Kantone befindlichen Sozialabzügen schwierig, aber wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten dennoch zentral (REICH, 2002, Art. 9 StHG N64). REICH (2002, Art. 9 StHG N67) schlägt vor, die Tarifnähe der Sozialabzüge ins Zentrum des Abgrenzungsdiskurses zu rücken (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.3.1).

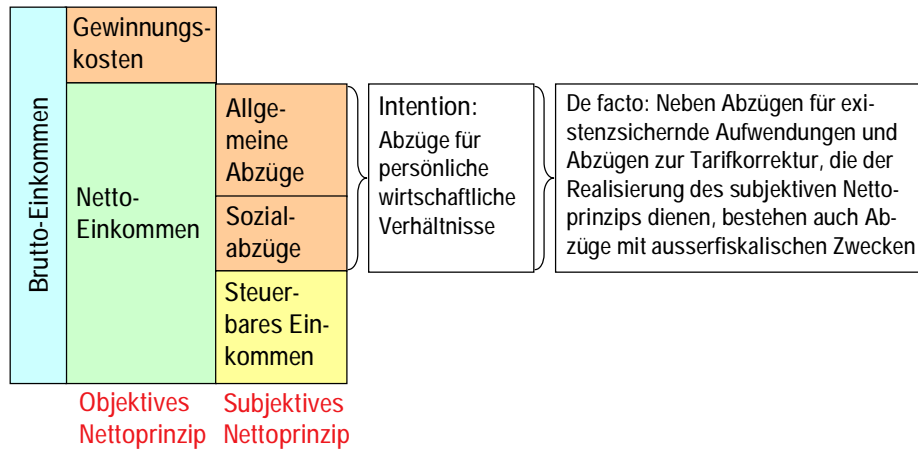
Darüber hinaus will REICH (2002, Art. 9 StHG N68) das in den Kantonen historisch gewachsene Recht mitberücksichtigen. Was die Kantone vor Inkrafttreten der Steuerharmonisierung allgemein als Sozialabzug betrachtet haben, soll weiterhin als Sozialabzug gelten. Hingegen ist die Umklassierung altrechtlicher allgemeiner Abzüge in Sozialabzüge unzulässig.

6.2 Alternative Typologie der Abzüge

Die geltende Klassifikation der Abzüge ist einerseits durch das Leistungsfähigkeitsprinzip und andererseits durch das Steuerharmonisierungsrecht bestimmt. Durch Abzug der Gewinnungskosten von den Einkünften, dem Brutto-Einkommen, ergibt sich das Netto-Einkommen. Es verkörpert das objektive Nettoprinzip und gewährleistet eine Besteuerung nach der objektiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Um den besonderen Verhältnissen verschiedener steuerpflichtiger Personen Rechnung zu tragen, die zwar über das gleiche Netto-Einkommen verfügen, sich aber in Bezug auf andere Merkmale unterscheiden, welche die Leistungsfähigkeit beeinflussen, wird eine Besteuerung nach dem subjektiven Nettoprinzip angestrebt. Diese bezweckt die Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit. Intention ist hier, dieses Ziel mittels der allgemeinen Abzüge und der Sozialabzüge, welche die persönlichen wirtschaftlichen Verhältnisse abbilden, zu realisieren.

Abbildung 5: Abzugstypen im geltenden Recht



Quelle: Eigene Darstellung

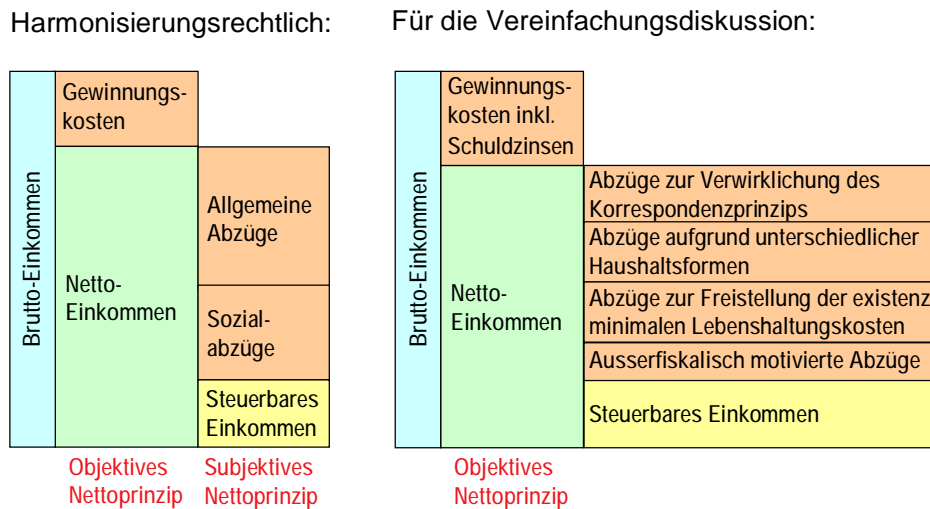
Bei der praktischen Verwirklichung dieses Vorhabens sind aber neben Abzügen für existenzsichernde Aufwendungen und Abzügen zur Tarifkorrektur, die der Verwirklichung des subjektiven Nettoprinzips dienen, weitere Abzüge mit ausserfiskalischen Zielsetzungen geschaffen worden, welche in Widerspruch zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen. Insbesondere die allgemeinen Abzüge sind zu einem Sammelposten geworden, dem Steuervergünstigungen zugeordnet werden, die nicht als Gewinnungskosten durchgehen und sich mangels Typisierungsfähigkeit auf der Grundlage einfach festzustellender Gruppenzugehörigkeiten auch nicht als Sozialabzüge ausgestalten lassen.

Für die Vereinfachungsdiskussion ist die harmonisierungsrechtliche Kategorisierung der Abzüge ungeeignet. Deshalb wird in Abbildung 6 eine alternative Abzugstypologie vorgeschlagen. Dabei sind nicht nur die Abzüge, sondern auch die steuerfreien Einkünfte in die Betrachtung einzubeziehen. Unterschieden werden:

- Gewinnungskostenabzüge zur Verwirklichung des objektiven Nettoprinzips;
- Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips;
- Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen;
- Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten;
- Ausserfiskalische Abzüge (und Steuerbefreiungen).

Daneben existieren auch Steuerbefreiungen, bei denen ein explizites Förderziel nicht erkennbar ist.

Abbildung 6: Typologie der Abzüge für die Vereinfachungsdiskussion



Quelle: Eigene Darstellung

6.2.1 Gewinnungskosten zur Verwirklichung des objektiven Nettoprinzips

Das objektive Nettoprinzip ist sowohl unter dem Gerechtigkeits- als auch unter dem Effizienzgesichtspunkt gut abgestützt (vgl. Abschnitt 3.1.2.1). Aus diesem Grund wird hier am Konzept der Gewinnungskostenabzüge grundsätzlich festgehalten.

Als Gewinnungskosten gelten Aufwendungen, die aus der subjektiven unternehmerischen Sicht eines Selbständigerwerbenden unmittelbar zur Gewinnung des Einkommens getätigt werden oder objektiv durch die Einkommenserzielung veranlasst sind.

Wesentlich für das Nettoprinzip ist, dass Gewinnungskosten nur abgezogen werden können, wenn sie der Gewinnung eines steuerbaren Einkommens dienen. Ist das Einkommen steuerfrei, so können auch keine Gewinnungskosten geltend gemacht werden.

6.2.1.1 Bisherige Gewinnungskostenabzüge

Ob alle der bisherigen Gewinnungskostenabzüge tatsächlich als Gewinnungskosten absetzbar sein sollten oder ob gegebenenfalls das Gewinnungskostenkonzept enger gefasst werden soll, wird später zu diskutieren sein. Vorderhand verbleiben alle bisherigen, in Tabelle 5 aufgeführten Gewinnungskostenabzüge in dieser Kategorie.

6.2.1.2 Schuldzinsenabzug

Nach der hier vertretenen Auffassung kommt auch dem Schuldzinsenabzug Gewinnungskostencharakter zu, sofern die Verschuldung dazu dient, ein steuerbares Einkommen zu erzielen.

Im geltenden schweizerischen Steuerrecht ist der Schuldzinsenabzug als allgemeiner Abzug ohne Differenzierung nach der einkommensrechtlichen Bedeutung der einzelnen Zinsleistungen ausges-

taltet. Daher sind Schuldzinsen unabhängig davon, ob ihnen Gewinnungskostencharakter zukommt (z.B. Zinsen für Geschäftsschulden, Hypothekarzinsen) oder ob sie Lebenshaltungskosten darstellen (z.B. Konsumkreditzinsen), von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abziehbar. Dies ist problematisch, weil damit neben Gewinnungskosten auch Lebenshaltungskosten aus der Steuerbemessungsgrundlage ausgeklammert werden.⁵¹

Die geltende Regelung hat ihren Hintergrund einerseits in Vollzugsüberlegungen, da die schwierige Qualifikation der einzelnen Zinsleistungen vermieden sowie Missbrauchs- und Umgehungsmöglichkeiten eingeschränkt werden können; andererseits fusst sie in einer lange eingelebten steuerpolitischen Tradition (ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N5).

Der undifferenzierte Schuldzinsenabzug trägt allerdings einiges zur Problematik der Steuerfreiheit der Gewinne aus beweglichem Privatvermögen sowie der Auszahlung aus Lebensversicherungen bei. Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 vom 19. März 1999 wurde deshalb der Abzug privater Schuldzinsen auf die um 50'000 Franken erweiterten Bruttovermögenserträge begrenzt (ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N7f.). Es ist den Kantonen untersagt, eine abweichende Regelung vorzusehen (REICH, 2002, Art. 9 StHG N32).

Mit dieser Lösung mag die steuerrechtliche Problematik der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne auf dem beweglichen Privatvermögen (Art. 16 Abs. 3 DBG) sowie der Zahlungen aus rückkauffähigen privaten Kapitalversicherungen (Art. 24 lit. b DBG) bei gleichzeitiger Möglichkeit des Abzugs der Schuldzinsen im Falle einer Fremdfinanzierung allenfalls etwas entschärft worden sein; die steuerrechtliche Grundproblematik bleibt damit aber nach wie vor ungelöst (ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N8).

Ein im Sinne des objektiven Nettoprinzips korrektes Resultat würde sich ergeben, wenn die Schulden bzw. die Schuldzinsen objektmässig zugeordnet werden könnten. Dabei würde der Schuldzinsenabzug nur gewährt, wenn die Fremdfinanzierung der Erzielung von Einkommen dient und nicht Lebenshaltungskosten finanziert. Ausserdem könnten die Schuldzinsen nur dann als Gewinnungskosten abgezogen werden, wenn das fremdfinanzierte Einkommen steuerbar ist.

Eine objektmässige Zuteilung der Schulden bzw. der Schuldzinsen stellt den Fiskus jedoch vor Informationsprobleme, die nur mit erheblichem Aufwand und einem starken Eindringen in die Privatsphäre der steuerpflichtigen Person überwunden werden können. Es ist daher statt auf die objektmässige Zuteilung auf eine alternative Regelung zu setzen, die dann zwar im Sinne der horizontalen Gleichbehandlung weniger perfekt, dafür aber einfach zu vollziehen ist. Gleichzeitig sollte sich diese alternative Regelung trotz der Abstriche näher am Gewinnungskostenkonzept orientieren als das geltende Recht. Die sinnvolle konkrete Ausgestaltung hängt entscheidend davon ab, welche Einkommensbestandteile steuerbar sind – also namentlich, ob im unbeweglichen Privatvermögen der Eigenmietwert auf dem selbstgenutzten Wohneigentum weiterhin steuerbar sein soll und ob im beweglichen Privatvermögen die Kapitalgewinne weiterhin steuerfrei bleiben sollen.

6.2.1.3 Identifizierte Abzüge für Gewinnungskosten

Tabelle 8 fasst die als Gewinnungskostenabzüge zur Verwirklichung des objektiven Nettoprinzips zu klassierenden Abzüge zusammen.

⁵¹ KÄNZIG, 1982, Art. 22 N140; REICH, 2002, Art. 9 N32; ZIGERLIG und JUD, 2000, S. 399 N5.

Tabelle 8: Gewinnungskostenabzüge zur Verwirklichung des objektiven Nettoprinzips

		DBG	StHG
Unselbständige Erwerbstätigkeit	Berufskosten Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und Schichtarbeit Übrige für die Berufsausübung erforderliche Kosten Die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten	Art. 26 Abs. 1 Bst. a Art. 26 Abs. 1 Bst. b Art. 26 Abs. 1 Bst. c Art. 26 Abs. 1 Bst. d	In Art. 9 Abs. 1 wird der Abzug der Gewinnungskosten statuiert. Die zur Erzielung der steuerbaren Einkünfte notwendigen Aufwendungen werden dort generell als abziehbar erklärt. Es findet sich weder eine nähere Definition noch eine ausführliche beispielhafte Enumeration verschiedener Gewinnungskosten. Festgehalten wird lediglich, dass auch die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten zu den notwendigen Aufwendungen gehören.
Selbständige Erwerbstätigkeit	Geschäfts- oder berufsmässig begründete Kosten	Art. 27 Abs. 1	
Bewegliches Privatvermögen	Kosten der Vermögensverwaltung, soweit von Dritten in Rechnung gestellt Ausländische Quellensteuern, soweit nicht aufgrund eines DBA rückforderbar oder auf Schweizer Einkommensteuer anrechenbar	Art. 32 Abs. 1 Art. 32 Abs. 1	
Unbewegliches Privatvermögen	Unterhaltskosten, Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte	Art. 32 Abs. 2 (Satz 1)	
Schuldzinsen	Schuldzinsen; die Abzugsregelung soll sich jedoch stärker als das geltende Recht am Gewinnungskostenkonzept orientieren, wobei die konkrete Ausgestaltung davon abhängt, welche Einkommensbestandteile des Privatvermögens einkommensteuerpflichtig sind und welche nicht.	Art. 33 Abs. 1 Bst. a	Art. 9 Abs. 2 Bst. a

Quelle: Eigene Darstellung

6.2.2 Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips

Bei Übertragungen kann individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unter Umständen zweimal steuerlich belastet werden. Um dies zu vermeiden, sieht das Korrespondenzprinzip Abzüge von der Bemessungsgrundlage vor. Übertragungen können intrapersonal und interpersonal, freiwillig und unfreiwillig vorgenommen werden. Handelt es sich beim Übertragenden einer Periode und dem Empfänger einer Übertragung in einer späteren Periode um dieselbe Person, liegt eine intertemporale, intrapersonale Übertragung vor. Hierbei wird die Verwendungsmöglichkeit von Mitteln für den Konsum zeitlich verlagert (BRÜMMERHOFF, 2001, S. 466). Demgegenüber sind bei einer interpersonalen Übertragung Geber und Empfänger zwei verschiedene Personen.

6.2.2.1 Das intrapersonale Korrespondenzprinzip

Im Zusammenhang mit dem intrapersonalen Korrespondenzprinzip steht die steuerliche Behandlung der Altersvorsorge sowie von Einkünften aus Sozialversicherung wie der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung im Vordergrund. Nachfolgend wird das intrapersonale Korrespondenzprinzip am Beispiel der Altersvorsorge erläutert.

Einkünfte aus Altersvorsorge setzen sich aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- (1) Tilgungsanteil der Rente: Rückfluss von früher hingegebenem Kapital bzw. von früher gezahlten (rentenbildenden) Beiträgen;
- (2) Ertragsanteil der Rente: Verzinsung dieser Beiträge bzw. des Kapitals;
- (3) Versicherungsanteil der Rente: Umverteilungsgewinne (Umverteilungsverluste) als Folge einer überdurchschnittlichen (unterdurchschnittlichen) Lebens- und daher Rentenbezugsdauer;
- (4) Staatszuschussanteil der Rente: Zuschüsse zur Rentenversicherung aus allgemeinen Steuermitteln, darin eingeschlossen nicht rentenbildende Beiträge anderer Beitragszahler;

- (5) Abzüglich nicht rentenbildender Anteil der Beitragszahlungen: Beiträge der Beitragszahlenden, die bei ihnen nicht rentenbildend sind und daher eine Steuer darstellen.

Für die steuerliche Behandlung der Altersvorsorge bestehen, wie Tabelle 9 zeigt, verschiedene Möglichkeiten.

Tabelle 9: Steuerliche Behandlung der Einkünfte aus Altersvorsorge

Zeitpunkt	Bestandteil der Altersvorsorge	Steuer-Transfer-Modell	Vorsorgemodell (Korrespondenzprinzip)		
			Vorgelagerte Besteuerung		Nachgelagerte Besteuerung
			Reines Modell	Praktikables Modell	
Einzahlung für die spätere Altersvorsorge	Einzahlungen	nicht abziehbar	nicht abziehbar	nicht abziehbar	abziehbar
	Rentenbildende Beiträge bzw. Kapitaleinlagen	nicht abziehbar	systemfremd	systemfremd	systemfremd
Auszahlung der Altersvorsorge	Nicht rentenbildende Beiträge	nicht abziehbar	systemfremd	systemfremd	systemfremd
	Auszahlungen	steuerbar	nicht steuerbar	nicht steuerbar	steuerbar
	Rentenbildende Beiträge bzw. Kapitaleinlagen	steuerbar	steuerbar	nicht steuerbar	steuerbar
	Ertragsanteil (Verzinsung der Beiträge bzw. des Kapitals)	steuerbar / abziehbar	steuerbar / steuermindernd	nicht steuerbar / nicht steuermindernd	steuerbar / steuermindernd
	Versicherungsanteil (lebenserwartungsbedingte Umverteilungsgewinne / -verluste)	steuerbar	steuerbar	nicht steuerbar	steuerbar
	Staatszuschussanteil	steuerbar	steuerbar	nicht steuerbar	steuerbar

Quelle: Eigene Darstellung

Im Steuer-Transfer-Modell werden die für die Altersvorsorge geleisteten Beiträge als Steuern und die im Rentenalter bezogenen Altersrenten als steuerbare Transfers betrachtet. Kennzeichnend für diesen Ansatz ist eine wirtschaftliche Doppelbelastung der Beiträge für die Altersvorsorge, da diese bei Einzahlung nicht von der Einkommensteuer abgezogen werden können und bei der späteren Auszahlung der Altersvorsorge zusammen mit den übrigen Bestandteilen der Altersvorsorge im Rahmen der Einkommensteuer steuerbar sind. Das Steuer-Transfer-Modell ist in sich schlüssig, enthält keinerlei Anreize zur freiwilligen Altersvorsorge und ist daher nur im Rahmen eines obligatorischen Systems der Altersvorsorge denkbar. Ausserdem entsteht bei Einführung des Systems bzw. bei einer beitragszahlungsfinanzierten Erhöhung der Renten eine ausgeprägte intergenerationale Umverteilung zugunsten der älteren und zulasten der jüngeren Generation.

Als Alternative zum Steuer-Transfer-Modell existieren die nach dem Korrespondenzprinzip aufgebauten Vorsorgemodelle. Dabei wird zwischen dem Modell der vorgelagerten und dem Modell der nachgelagerten Besteuerung unterschieden:

Vorgelagerte Besteuerung: Einer ursprünglichen Besteuerung der Einzahlungen in die Altersvorsorge soll eine nachträgliche Steuerfreiheit der ausbezahlten rentenbildenden Beiträge bzw. Kapitaleinlagen entsprechen.

Nachgelagerte Besteuerung: Der ursprünglichen Steuerfreiheit in Form abziehbarer Beiträge bzw. Kapitaleinlagen muss eine nachgelagerte Besteuerung der bezogenen Altersvorsorgeleistungen gegenüberstehen.

Im reinen Modell der vorgelagerten Besteuerung wird der Rückfluss der rentenbildenden Beiträge bzw. der Kapitaleinlage bei der Auszahlung der Rente nicht zum steuerbaren Einkommen der Rentenperiode gerechnet, da er ursprünglich besteuert wurde. Die auf dem Stammkapital angefallenen Zinsen, d.h. der Ertragsanteil der Rentenauszahlung, bilden jedoch ebenso wie eventuelle Staatszuschüsse und der Umverteilungsgewinn bzw. -verlust an sich steuerbare Einkünfte aus Altersvorsorge. Im Wesentlichen entspricht dieses reine Modell der Philosophie der jährlichen Einkommensbesteuerung; es weicht davon etwas ab, weil der Ertragsanteil erst bei Auszahlung und nicht jährlich versteuert wird. Allerdings verlangt das reine Modell bei der Rentenauszahlung eine

Aufteilung der Rente in steuerbare und nicht steuerbare Bestandteile, wodurch sich der Vollzug aufwändig gestaltet.

Dieses Problem wird mit dem praktikablen Modell der vorgelagerten Besteuerung vermieden, bei dem die Einzahlungen in das Vorsorgesystem grundsätzlich nicht von der Einkommensteuer abgesetzt werden können und die gesamte Rentenauszahlung steuerfrei bleibt – unabhängig davon, aus welchen Bestandteilen sich diese zusammensetzt. Der Nachteil des praktikablen Modells ist, dass die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Rentenbezüger weniger genau erfasst wird, weil die drei Bestandteile der Rentenauszahlung Ertragsanteil, Versicherungsanteil und Staatszuschussanteil steuerlich unberücksichtigt bleiben.

Das intrapersonale Korrespondenzprinzip garantiert, dass das Einkommen innerhalb der Lebensphase einer Person nur einmal besteuert wird. Bei der vorgelagerten Besteuerung geschieht dies, wenn das Einkommen erzielt wird: Beitragszahlungen für die Vorsorge sind nicht abziehbar, dafür bleibt das spätere Vorsorgeeinkommen steuerfrei. Bei der nachgelagerten Besteuerung sind die Beitragszahlungen abzugsfähig und die Vorsorgeeinkünfte sind dafür im Zeitpunkt ihrer Auszahlung steuerbar. Eine Doppelbesteuerung wird somit bei beiden Verfahren vermieden.

6.2.2.2 Geltende Regelung in der Schweiz

Die steuerliche Behandlung der Einkünfte aus Altersvorsorge beruht in der Schweiz grundsätzlich auf der nachgelagerten Besteuerung, bei der einbezahlte Beiträge in das Vorsorgesystem beim Beitragszahler von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer absetzbar sind, während die ausbezahlten Einkünfte aus Altersvorsorge als Einkommen steuerbar sind. Somit enthält die Schweizer Einkommensbesteuerung ein auf die Säulen 1, 2 und 3a begrenztes Konsumsteuerelement. In der AHV ist dieses Konzept allerdings durchbrochen, weil ab einem bestimmten Einkommen die AHV-Beiträge nicht rentenbildend sind. Das Vorsorgemodell wird hier durch ein Element des Steuer-Transfer-Modells ergänzt. Dies geschieht allerdings in abgeschwächter Form, da die nicht rentenbildenden Beiträge bei der Einzahlung von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden. Beim Rentenbezug aus den nach dem Kapitaldeckungsprinzip ausgestalteten Säulen wird die Sparbereinigung im schweizerischen System konsequent umgesetzt. Die geltende Regelung beim Kapitalbezug ist jedoch zugunsten der steuerpflichtigen Personen zu grosszügig ausgestaltet, so dass sie gemessen am Konzept der Sparbereinigung eine Unterbesteuerung beinhaltet.⁵²

Die volle Abzugsfähigkeit der bezahlten Beiträge ist jedenfalls dann zu gewähren, wenn diese zwangsweise, d.h. unfreiwillig, erfolgen. Das Kriterium der Angemessenheit der Altersvorsorge impliziert dabei, dass die Abzüge für freiwillige Beiträge – in einem Einkommensteuersystem – betragsmässig begrenzt werden sollten. Im Unterschied dazu stellt ein Konsumsteuersystem, das z.B. durch eine sparbereinigte Einkommensteuer verwirklicht werden kann, gespartes Einkommen generell von der Steuer frei. In einem solchen System können demzufolge auch Beiträge für die Altersvorsorge uneingeschränkt abgesetzt werden.

Die begrenzte Abzugsfähigkeit freiwilliger Beiträge für die Altersvorsorge lässt sich als ein auf den Bereich der Altersvorsorgeeinkünfte beschränktes Konsumsteuerelement in einem ansonsten am Einkommenskonzept orientierten Steuersystem interpretieren. Die hier vorgeschlagene Systematik folgt diesem Weg. Alternativ wäre es auch möglich, die begrenzte Abzugsfähigkeit der

⁵² Art. 38 DBG sieht eine gesonderte Besteuerung für Kapitaleistungen aus Vorsorge zu einem Fünftel des ordentlichen Tarifs nach Art. 36 DBG vor. Im Sinne der Sparbereinigung korrekt wäre stattdessen eine Besteuerung der Kapitaleistungen aus Vorsorge zum Rentensatz. Art. 11 Abs. 3 StHG schreibt den Kantonen ebenfalls eine gesonderte Besteuerung für Kapitaleistungen aus Vorsorge vor, regelt das Steuermass jedoch nicht, da dieses in die Kompetenz der Kantone fällt.

freiwilligen Beiträge für die Altersvorsorge als ausserfiskalisch motivierten Anreiz zur Förderung einer angemessenen Altersvorsorge im Rahmen des Kapitaldeckungsverfahrens zu interpretieren. Die Abzüge für freiwillige Einzahlungen in die Vorsorgeeinrichtungen wären dann als ausserfiskalische Abzüge zu klassieren.

Tabelle 10 enthält die Abzüge des geltenden Rechts, die der Verwirklichung des intrapersonalen Korrespondenzprinzips dienen.

Tabelle 10: Abzüge zur Verwirklichung des intrapersonalen Korrespondenzprinzips

Gegenstand des Abzugs		Gesetzliche Regelung
Leibrenten	40 Prozent der bezahlten Leibrenten. Intrapersonalität liegt nur vor, wenn der Rentengläubiger die Rente selbst aus versteuertem Einkommen finanziert hat.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. b (2. Halbsatz) StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. b (2. Halbsatz)
Beiträge für Altersvorsorge und für die IV	Gemäss Gesetz, Statut oder Reglement geleistete Einlagen, Prämien und Beiträge an die AHV, IV und an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. d StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. d
	Einlagen, Prämien und Beiträge zum Erwerb von vertraglichen Ansprüchen aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsorge. Die Abzüge sind im DBG und im StHG betragsmässig begrenzt. Im DBG ist festgehalten, dass der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen die anerkannten Vorsorgeformen und die Höhe der abzugsfähigen Beiträge festlegt.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. e StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. e
Sozialversicherungsbeiträge	Prämien und Beiträge für die Erwerbsersatzordnung, die Arbeitslosenversicherung und die obligatorische Unfallversicherung.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. f StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. f

Quelle: Eigene Darstellung

6.2.2.3 Das interpersonale Korrespondenzprinzip

Die Frage der Doppelbesteuerung stellt sich auch bei Übertragungen zwischen zwei unterschiedlichen Personen, so dass das Korrespondenzprinzip auch interpersonal interpretiert werden kann. Hier sind mit dem Geber und dem Empfänger der Mittel zwei verschiedene Personen im Spiel; Vergabe und Empfang findet bei einer interpersonalen Übertragung im selben Zeitpunkt statt, so dass das intertemporale Element fehlt. Die interpersonale Korrespondenz verlangt nun, dass die Übertragung beim Geber abzugsfähig ist, wenn sie beim Empfänger steuerbar ist, oder, dass sie beim Empfänger steuerfrei bleibt, wenn sie beim Geber nicht abzugsfähig ist.

In dieser allgemeinen Form verwirklicht das interpersonale Korrespondenzprinzip zwar die Markteinkommenstheorie in ihrer reinen Form, widerspricht hingegen dem Reinvermögenszugangs- und damit dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Ist eine freiwillige Übertragung beim Empfänger steuerfrei, bleibt dort ein Vermögenszugang, welcher die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht, unbesteuert. Ist die freiwillige Übertragung hingegen beim Empfänger steuerbar und beim Geber abzugsfähig, so wird ein Tatbestand, der Einkommensverwendung darstellt, in sachfremder Weise steuerwirksam.

BRÜMMERHOFF (2001, S. 466f.) schränkt daher das interpersonale Korrespondenzprinzip durch die vier folgenden Grundsätze ein:

- *Nicht-Abzugsfähigkeit freiwilliger interpersonalen Übertragungen beim Geber:* Freiwillig geleistete interpersonale Übertragungen sind nach dem Grundsatz, dass die Einkommensverwendung keine Rolle spielt, aus versteuertem Einkommen des Gebers zu erbringen. Wenn Übertragungen nämlich das steuerbare Einkommen mindern können, wird es steuerplanerisch weitgehend gestaltbar.
- *Abzugsfähigkeit unfreiwilliger interpersonalen Übertragungen beim Geber:* Beruhen die Übertragungen hingegen auf rechtlichem oder sozialem Zwang, so mag beim Übertragenden eine Minderung seiner steuerlichen Leistungsfähigkeit angenommen werden, der dann mittels

eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage Rechnung zu tragen ist. Demgegenüber vermindert sich die Leistungsfähigkeit bei einer freiwilligen Übertragung nicht; es liegt dann eine einkommensteuerlich unbeachtliche Einkommensverwendung vor, welche zu keinem Abzug berechtigt.

- *Steuerbarkeit interpersonaler Übertragungen beim Empfänger:* Zu fragen ist weiter, ob Übertragungen beim Empfänger zum Einkommen hinzugerechnet werden sollen. Dafür spricht, dass die Leistungsfähigkeit des Empfängers (in der Regel unabhängig von der steuerlichen Behandlung beim Übertragenden) zunimmt. Geleistete freiwillige Übertragungen (z.B. Schenkungen) wären daher an zwei Stellen (beim Geber und beim Nehmer) steuerlich zu belasten.
- *Separate Besteuerung unregelmässig fliessender Einkommensteile bei direkt progressiver Einkommensteuer:* Problematisch kann der zeitliche Anfall der empfangenen Übertragungen sein, wenn diese das Einkommen der Periode erheblich über das normale Periodeneinkommen hinaus vergrössern. Bei direkt progressiven Tarifen nimmt die Belastung derjenigen Einkommensbezieher zu, die unregelmässig fliessende Einkommensteile aufweisen. Dies kann dafür sprechen, dass empfangene Übertragungen nicht durch die Einkommensteuer, sondern mittels einer separaten Erbschaft- und Schenkungssteuer belastet werden.

Tabelle 11 enthält die Abzüge des geltenden Rechts, die der Verwirklichung des im Sinne der obigen vier Grundsätze eingeschränkten interpersonalen Korrespondenzprinzips dienen.

Tabelle 11: Abzüge zur Verwirklichung des eingeschränkten interpersonalen Korrespondenzprinzips

(Höhe der Abzüge gemäss Verordnung über die kalte Progression (VKP) vom 4. März 1996 (Stand 16. Mai 2006) für die einjährige Veranlagung)

Gegenstand des Abzugs		Gesetzliche Regelung
Unterhaltsbeiträge	Unterhaltsbeiträge an den geschiedenen, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebenden Ehegatten sowie die Unterhaltsbeiträge an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Gewalt stehenden Kinder, nicht jedoch Leistungen in Erfüllung anderer familienrechtlicher Unterhalts- oder Unterstützungspflichten.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. c StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. c
Unterstützungsabzug ⁵³	6'100 Franken für jede erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person, an deren Unterhalt der Steuerpflichtige mindestens in der Höhe des Abzuges beiträgt; der Abzug kann nicht beansprucht werden für den Ehegatten und für Kinder, für die ein Abzug nach Buchstabe a gewährt wird.	Art. 35 Abs. 1 Bst. b; Art. 213 Abs. 1 Bst. b
Dauernde Lasten ⁵⁴	Dauernde Lasten.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. b (1. Halbsatz) StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. b (1. Halbsatz)

Quelle: Eigene Darstellung

⁵³ Im geltenden Recht wird hier das Korrespondenzprinzip durchbrochen, weil zwar die Person, welche die Unterstützung leistet, den Abzug geltend machen kann, die Unterstützung beim Empfänger jedoch gemäss Art. 24 Bst. b DBG bzw. Art. 7 Abs. 4 Bst. f StHG steuerbefreit ist.

⁵⁴ Als dauernde Lasten gelten alle Verpflichtungen zu wiederkehrenden Leistungen, die weder Renten noch Schuldzinsen sind und auch nicht in Erfüllung familienrechtlicher Unterhalts- und Unterstützungspflichten erbracht werden (ZIGERLIG und JUD, 2000, Art. 33 DBG N17). Im Regelfall betreffen sie das Grundeigentum oder den Grundbesitz einer steuerpflichtigen Person. Die Verpflichtung kann auf öffentlichem Recht (öffentlich-rechtliche Grundlasten, Art 784 ZGB), auf Vertrag (Grunddienstbarkeiten, Art. 730-744 ZGB; Nutzniessung und die anderen Dienstbarkeiten, Art. 745-781 ZGB); Grundlasten (Art. 782-792 ZGB), letztwilliger Verfügung (z.B. Verpflichtung, einem Dritten ein Wohnrecht unter Marktwert einzuräumen) oder Richterspruch beruhen und entgeltlicher oder unentgeltlicher Natur sein. Im Regelfall betreffen die dauernden Lasten das Grundeigentum oder den Grundbesitz einer steuerpflichtigen Person. Entsprechende Grundlasten können im geltenden Recht in Abzug gebracht werden, wenn sie das reine Vermögen bzw. den Wert der belasteten Vermögensgegenstände der steuerpflichtigen Person schmälern und sich nicht schon in einer Verminderung des Ertrags des belasteten Vermögensgegenstandes auswirken oder lediglich in persönlichen Dienstleistungen bestehen.

6.2.3 Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen

In diesem Abschnitt wird erläutert, welche Abzüge erforderlich sind, um in Abhängigkeit alternativer Formen der Ehegattenbesteuerung (Individualbesteuerung, Splitting, Doppeltarif oder Einheitssteuer) eine Gleichbehandlung der verschiedenen Haushaltsformen zu erreichen.

Im geltenden Recht mit dem Doppeltarif existieren im Zusammenhang mit der Besteuerung der Ehegatten der Zweiverdienerabzug und der Verheiratetenabzug und in Bezug auf die Kinderlasten der Kinderabzug. Im Rahmen der 2009 beschlossenen und 2011 inkrafttretenden Familiensteuerreform wird der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage um einen Abzug vom Steuerbetrag ergänzt, wobei dieser die Steuer maximal auf null reduzieren kann, also keinesfalls zu einem Guthaben zugunsten der steuerpflichtigen Person führt. Zudem kommt auf Stufe Bund neu ein Abzug für die tatsächlichen Kosten der Kinderbetreuung hinzu, und die Kantone, welche diesen noch nicht kennen, werden zu dessen Einführung verpflichtet.

Zur Realisierung der Gleichbehandlung sind der Zweiverdienerabzug und der Kinderfremdbetreuungsabzug erforderlich. Den Lebenshaltungskosten der Kinder kann im Rahmen der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit durch einen Abzug von der Bemessungsgrundlage oder nach Massgabe der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit durch eine Transferzahlung in Form eines steuerfreien Kindergeldes oder eines Abzugs vom Steuerbetrag Rechnung getragen werden. Die in der Familienbesteuerung gewählte Lösung stellt eine Mischung zwischen dem subjektiven und dem objektiven Konzept dar. Da der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage dazu dient, die zusätzlich anfallenden direkten Kinderkosten eines Haushaltes, d.h. das Existenzminimum des Kindes freizustellen, wird dieser Abzug nicht hier in der Kategorie der Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen eingeordnet, sondern als Abzug zur Freistellung des Existenzminimums in Abschnitt 6.2.4 klassiert.

Der bestehende Verheiratetenabzug befreit von „Lasten“, die gar nicht existieren: Ehepaare werden im Unterschied zu Konkubinatspaaren gemeinsam besteuert. Bei den Zweiverdiener-Paaren entsteht bei direkt progressiver Besteuerung daraus eine Mehrbelastung der Ehe gegenüber dem Konkubinat. Diese Mehrbelastung wird durch den milderen Tarif für Verheiratete korrigiert. Der Zweiverdiener-Abzug trägt hiezu ebenfalls bei; er dient jedoch primär der Gleichbehandlung zwischen Zweiverdiener- und Einverdiener-Ehepaaren, indem er für das niedrigere Schatteneinkommen des Zweiverdiener-Paares korrigiert. Im Ergebnis ist in bestimmten Zweiverdiener-Konstellationen die Ehe, in anderen das Konkubinat bevorteilt. Bei den Einverdiener-Paaren ist demgegenüber die Ehe gegenüber dem Konkubinat stets bevorzugt, weil sie vom milderen Tarif für Verheiratete profitiert. Der Verheiratetenabzug verstärkt die Ungleichbehandlung noch zusätzlich. Dementsprechend kommt dem Verheiratetenabzug unter dem Titel der Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen keine Funktion zu; er wird daher der Kategorie der ausserfiskalischen Abzüge in Abschnitt 6.2.5 zugewiesen.

Somit verbleiben unter der Rubrik Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen in Tabelle 12 der Zweiverdiener- und der Kinderfremdbetreuungsabzug.

Tabelle 12: Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen

(Höhe der Abzüge gemäss Verordnung über die kalte Progression (VKP) vom 4. März 1996 (Stand 16. Mai 2006) für die einjährige Veranlagung)

Gegenstand des Abzugs		Gesetzliche Regelung
Zweiverdiener	Leben Ehegatten in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe und erzielen beide ein Erwerbseinkommen, so werden vom niedrigeren Erwerbseinkommen 50 Prozent, jedoch mindestens 7'600 Franken und höchstens 12'500 Franken abgezogen. Als Erwerbseinkommen gelten die steuerbaren Einkünfte aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit abzüglich der Aufwendungen nach den Artikeln 26–31 und der allgemeinen Abzüge nach Absatz 1 Buchstaben d–f. Bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten oder bei gemeinsamer selbständiger Erwerbstätigkeit wird jedem Ehegatten die Hälfte des gemeinsamen Erwerbseinkommens zugewiesen. Eine abweichende Aufteilung ist vom Ehepaar nachzuweisen.	DBG: Art. 33 Abs. 2; Art. 212 Abs. 2
	Abzug vom Erwerbseinkommen, das ein Ehegatte unabhängig vom Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten erzielt, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag; ein gleichartiger Abzug ist zulässig bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des anderen Ehegatten.	StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. k
Kinderfremdbetreuung	Von den Einkünften werden abgezogen die nachgewiesenen Kosten, bis zu 10'000 Franken (Bund) bzw. einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag (Kantone), für die Drittbetreuung jedes Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen.	DBG: Art. 33 Abs. 3 (neu); Art. 212 Abs. 2 ^{bis} (neu) StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. l (neu)

Quelle: Eigene Darstellung

6.2.4 Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten

Die Abzüge in dieser Kategorie dienen dazu, Lebenshaltungskosten steuerlich freizustellen, deren Vermeidung einer steuerpflichtigen Person nicht zugemutet werden kann. Damit wird gewährleistet, dass Einkommensbestandteile, die verwendet werden müssen, um den minimalen Existenzbedarf zu sichern, nicht besteuert werden.

Im Konzept der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zählen dazu neben dem allgemeinen Grundbedarf die Kosten für Kinder, obligatorische Krankenversicherung und davon nicht abgedeckte Kosten für Krankheit, Unfall und Invalidität. Die dafür im jetzigen Recht geltenden Abzüge sind in Tabelle 13 aufgeführt. Bei einer Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit wären lediglich die Kosten für den allgemeinen Grundbedarf abzugsfähig. Die übrigen existenzminimalen Kosten würden ausserhalb des Steuersystems durch Transfers oder die Sozialversicherung abgedeckt.

Tabelle 13: Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten

(Höhe der Abzüge gemäss Verordnung über die kalte Progression (VKP) vom 4. März 1996 (Stand 16. Mai 2006) für die einjährige Veranlagung)

	Gegenstand der Steuerbefreiung	Freistellung des Existenzminimums	Geltende gesetzliche Regelung
Allgemeiner Grundbedarf	Sozialabzug bzw. Freizone im Steuertarif	Freistellung des allgemeinen Grundbedarfs für Verheiratete bzw. Allein-stehende	DBG: Art. 36; Art. 214 StHG: Art. 9 Abs. 4
Direkte Kinderkosten	6'100 Franken für jedes minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt der Steuerpflichtige sorgt.	Freistellung der zusätzlich anfallenden direkten Kinderkosten (Existenzminimum des Kindes) für Haushalte mit Kind(ern)	DBG: Art. 35 Abs. 1 Bst. A; Art. 213 Abs. 1 Bst. a StHG: Art. 9 Abs. 4
Krankheits- und Unfallkosten	Die Krankheits- und Unfallkosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt und <ul style="list-style-type: none"> diese 5 Prozent der um die Aufwendungen (Art. 26–33) verminderten steuerbaren Einkünfte übersteigen (Bund); bzw. diese einen vom kantonalen Recht bestimmten Selbstbehalt übersteigen (Kantone). 	Freistellung allfälliger zusätzlicher nicht versicherungsgedeckter krankheits- oder unfallbedingter Lebenshaltungskosten	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. h StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. h
Invaliditätskosten	Behinderungsbedingte Kosten des Steuerpflichtigen oder der von ihm unterhaltenen Personen mit Behinderungen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt.	Freistellung allfälliger zusätzlicher nicht versicherungsgedeckter invaliditätsbedingter Lebenshaltungskosten	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. h ^{bis} StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. h ^{bis}
Versicherungen und Sparszinsen	Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Buchstabe f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, <ul style="list-style-type: none"> bis zum Gesamtbetrag von (Bund): <ul style="list-style-type: none"> 3'300 Franken für verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben; 1'700 Franken für die übrigen Steuerpflichtigen; für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss den Buchstaben d und e erhöhen sich diese Ansätze um die Hälfte. Diese Abzüge erhöhen sich um 700 Franken für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b geltend machen kann. bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag, der pauschaliert werden kann (Kantone). 	Da der Abzug in der Regel allein schon durch die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung ausgeschöpft wird, handelt es sich de facto um einen Abzug für die Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten der obligatorischen Krankenversicherung.	DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. g StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. g

Quelle: Eigene Darstellung

6.2.5 Ausserfiskalische Steuerbefreiungen und Abzüge

In dieser Kategorie sind Steuervergünstigungen in Form von vollständigen oder teilweisen Steuerbefreiungen oder von Abzügen aufgeführt, die sich im Rahmen einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht rechtfertigen lassen, sondern ein explizites Förderziel verfolgen. Tabelle 14 umfasst die ausserfiskalisch motivierten Steuerbefreiungen und Tabelle 15 die ausserfiskalisch motivierten Abzüge von der Bemessungsgrundlage.

Tabelle 14: Ausserfiskalisch motivierte Steuerbefreiungen

	Gegenstand der Steuerbefreiung	Ausserfiskalisches Förderziel	Geltende gesetzliche Regelung
Eigenmietwerte	Die Festsetzung des Eigenmietwertes erfolgt unter der Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse und der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft.	Wohneigentumsförderung	DBG: Art. 21 Abs. 2 StHG: keine explizite Regelung zur Festsetzung der Eigenmietwerte
Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln	Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln	Sozialpolitisch motiviert; evtl. auch Vereinfachungsmotiv, da Steuerertrag bescheiden	DBG: Art. 24 Bst. b StHG: Art. 7 Abs. 4 Bst. f
Ergänzungsleistungen	Einkünfte aufgrund der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.	Sozialpolitisch motiviert; evtl. auch Vereinfachungsmotiv, da Steuerertrag bescheiden	DBG: Art. 24 Bst. h StHG: Art. 7 Abs. 4 Bst. k
Sold für Militärdienst; Taschengeld für Zivildienst	Sold für Militär- und Schutzdienst sowie das Taschengeld für Zivildienst	Förderung der Wehrbereitschaft; evtl. auch Vereinfachungsmotiv, da Steuerertrag bescheiden	DBG: Art. 24 Bst. f StHG: Art. 7 Abs. 4 Bst. h

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 15: Ausserfiskalisch motivierte Abzüge

(Höhe der Abzüge gemäss Verordnung über die kalte Progression (VKP) vom 4. März 1996 (Stand 16. Mai 2006) für die einjährige Veranlagung)

	Gegenstand des Abzugs	Ausserfiskalisches Förderziel	Geltende gesetzliche Regelung
Zuwendungen für gemeinnützige und öffentliche Zwecke	Freiwillige Leistungen von Geld und übrigen Vermögenswerten an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf ihre öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind, sowie an Bund, Kantone, Gemeinden und deren Anstalten. <ul style="list-style-type: none"> wenn diese Leistungen im Steuerjahr 100 Franken erreichen und insgesamt 20 Prozent der um die Aufwendungen (Art. 26–33) verminderten Einkünfte nicht übersteigen (Bund); bzw. bis zu dem nach kantonalem Recht bestimmten Ausmass (Kantone). 	Förderung von gemeinnützigen und öffentlichen Institutionen	DBG: Art. 33a StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. i
Parteispenden	Mitgliederbeiträge, Zuwendungen sowie Mandatssteuern (Beiträge von Inhabern politischer Ämter an ihre Partei) von Privatpersonen	Förderung der politischen Parteien	ab 1.1.2011: DBG: Art. 33 Abs. 1 Bst. i StHG: Art. 9 Abs. 2 Bst. l
Energiesparen und Umweltschutz	Bei Grundstücken im Privatvermögen können beim Bund Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen, soweit sie vom EFD den Unterhaltskosten gleichgestellt worden sind, abgezogen werden. Die Kantone können nach derselben Regelung ebenfalls einen Abzug vorsehen.	Förderung des Energiesparens und des Umweltschutzes im Zusammenhang mit Immobilien	DBG: Art. 32 Abs. 2 (Satz 2) StHG: Art. 9 Abs. 3 (Bst. a)
Denkmalpflege	Bei Grundstücken im Privatvermögen können beim Bund Kosten für denkmalpflegerische Arbeiten abgezogen werden, die der Steuerpflichtige aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen hat, soweit diese Arbeiten nicht subventioniert sind. Die Kantone können nach derselben Regelung ebenfalls einen Abzug vorsehen.	Förderung der Denkmalpflege	DBG: Art. 32 Abs. 3 StHG: Art. 9 Abs. 3 (Bst. b)
Verheiratetenabzug	2'500 Franken für Ehepaare, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben.	Förderung der Ehe?	Art. 35 Abs. 1 Bst. c; Art. 213 Abs. 1 Bst. c

Quelle: Eigene Darstellung

6.2.6 Steuerbefreiungen ohne explizites Förderziel

In dieser Restkategorie in Tabelle 16 sind vollständige oder partielle Steuerbefreiungen klassiert, für die sich weder ein steuersystematischer Grund noch ein explizites Förderziel anführen lassen.

Tabelle 16: Steuerbefreiungen ohne explizites Förderziel

	Gegenstand der Steuerbefreiung	Grund	Geltende gesetzliche Regelung
Kapitalgewinne	DBG: Kapitalgewinne aus der Veräußerung von Privatvermögen sind steuerfrei. StHG: Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen sind steuerfrei	?	DBG: Art. 16 Abs. 3 StHG: Art. 7 Abs. 4 Bst. b
Kapitalleistungen aus Vorsorge	Kapitalleistungen aus Vorsorgeeinrichtungen werden für sich allein besteuert. Sie unterliegen stets einer vollen Jahressteuer. Zusatz DBG: Die Steuer wird zu einem Fünftel der Tarife nach Art. 36 berechnet. Die Sozialabzüge nach Art. 35 werden nicht gewährt.	?	DBG: Art. 38 StHG: Art. 11 Abs. 3

Quelle: Eigene Darstellung

7 Wirkungen der Besteuerung von Einkommen

Die Reinvermögenszugangstheorie in Verbindung mit dem objektiven und gegebenenfalls dem subjektiven Nettoprinzip liefert ein gut begründetes Mass für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Individuums oder eines Haushaltes. In Verbindung mit der steuerrechtlichen Konkretisierung und Einschränkung des Konzepts entsteht daraus eine mögliche Bemessungsgrundlage für die Besteuerung auf Basis eines Gerechtigkeitskonzepts. Die klassische Finanzwissenschaft und das schweizerische Steuerrecht folgen diesem Ansatz.

Seit den frühen siebziger Jahren ist mit der Optimalsteuertheorie in der Finanzwissenschaft ein alternativer Ansatz entstanden, welcher die Besteuerungsformen aufgrund ihrer Effizienz- und Verteilungseigenschaften beurteilt. Die Optimalsteuertheorie hat als Forschungsparadigma den klassischen, auf Gerechtigkeitsprinzipien basierenden Ansatz weitgehend abgelöst, ohne ihn jedoch als steuerpolitisches Paradigma in der Finanzwissenschaft vollständig zu verdrängen.

Die Rechtswissenschaft ist in der Schweiz dem klassischen Ansatz bisher weitgehend verhaftet geblieben. Für eine Öffnung setzt sich hier namentlich REICH (2006, S. 724; 2009, S. 88 §4 N147) ein. Er postuliert: „Eine rationale Steuerlastverteilung hat (...) in erster Linie wirkungsorientiert und nicht wertungsorientiert zu erfolgen.“⁵⁵ Rational sind deshalb nur jene Steuererhebungsprinzipien, welche die empirisch grundsätzlich allokativen und distributiven überprüfbaren Auswirkungen der Steuernormen und ihren Zielerreichungsgrad in wesentlichem Ausmass in die Überlegungen einbeziehen (REICH, 2006, S. 725).

Die Begriffe „wertungsorientiert“ und „wirkungsorientiert“ sind eingängig. Dennoch sollte stets beachtet werden, dass auch eine wirkungsorientierte Steuerpolitik, die sich auf die allokativen und distributiven Auswirkungen stützt, stets auf Wertungen basiert, weil aus einem „Sein“ noch kein „Sollen“ folgt. Deshalb sind Werturteile erforderlich, um eine Wahl zwischen verschiedenen möglichen Steuersystemen mit unterschiedlichen allokativen und distributiven Wirkungen – und gegebenenfalls weiteren unterschiedlichen Merkmalen – treffen zu können.

7.1 Lähmungseffekte der Besteuerung

Eine Steuer wirkt sich auf die Allokation aus, indem sie die Leistungsanreize beeinträchtigt. Solche negativen individuellen Anreize, die Lähmungseffekte der Besteuerung, pflanzen sich über verschiedene Wirkungskanäle – direkt oder indirekt – auf die gesamte Volkswirtschaft aus, indem

⁵⁵ REICH (2006, S. 725) exemplifiziert seine Unterscheidung zwischen wertungs- und wirkungsorientierter Steuerpolitik anhand der vertikalen Dimension des Leistungsfähigkeitsprinzips:

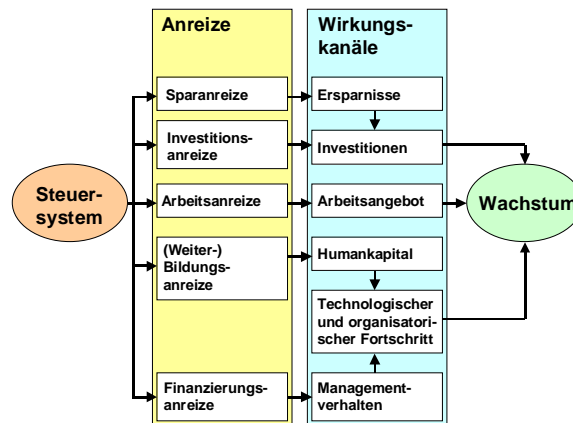
„Wird der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als zentrales Lastenverteilungsprinzip wirkungsorientiert entfaltet, so erhält er ein recht anderes Gepräge, als wenn er aus wertungsorientierter Optik betrachtet wird.

Wertungsorientiert sind die offer- und grenznutzentheoretischen Überlegungen zum Leistungsfähigkeitsprinzip. Hier steht nicht das Individuum als Ganzes im Visier, sondern lediglich seine wirtschaftliche Potenz. Es wird danach gefragt, wie viel die Steuerpflichtigen von ihrem Einkommen als Steuern abzugeben in der Lage sind. Der steuerliche Eingriff soll bei allen gleich spürbar sein, alle sollen in gleichem Ausmass in ihrer ökonomischen Potenz beeinträchtigt werden.

In der wirkungsorientierten Denkweise basiert die leistungsfähigkeitskonforme Steuerlastverteilung demgegenüber wesentlich auf dem Leistungswillen und der Leistungsbereitschaft der Steuerpflichtigen. Bei den im freiheitlichen Rechtsstaat zur Verfügung stehenden Erhebungsmitteln und der zunehmenden Mobilität der Steuerpflichtigen bleiben die Staatskassen leer, wenn es am Leistungswillen und an der Leistungsbereitschaft der Steuerpflichtigen mangelt.“

sie in allokativer Hinsicht das Wirtschaftswachstum hemmen. Abbildung 7 bildet diese negativen Anreize und die Wirkungskanäle, über die sich die negativen Anreize entfalten, ab.

Abbildung 7: Zusammenhang zwischen dem Steuersystem und dem Wirtschaftswachstum



Quelle: Eigene Darstellung

Im Hinblick auf das Wachstum sind Spar-, Investitions-, Arbeits- und Weiterbildungsanreize relevant. Ferner sollte das Steuersystem im Unternehmenssektor Anreize zur effizienten Mittelverwendung setzen. Angesprochen sind hier Erfordernisse wie Investitions-, Finanzierungs- wie auch Rechtsformneutralität.

Das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft wird durch das Arbeitsangebot, den Realkapitalbestand und den Stand der Produktivkräfte, also den Stand des technologischen und organisatorischen Fortschrittes bzw. die Totalfaktorproduktivität bestimmt. Diese drei Grössen werden durch die vom Steuersystem beeinflussten Anreize über verschiedene Wirkungskanäle mitbestimmt.

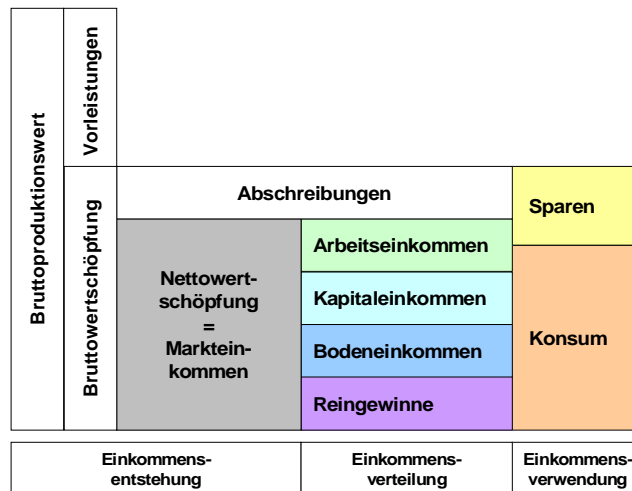
- Die Arbeitsanreize bestimmen Erwerbstätigkeit sowie Beschäftigungsgrad einer Person und damit das Arbeitsvolumen bzw. Arbeitsangebot.
- Die Investitionsanreize beeinflussen das Investitionsvolumen und den Realkapitalbestand. In einer geschlossenen Volkswirtschaft decken sich Ersparnisbildung und Investitionen. In einer offenen Volkswirtschaft ist dieser Zusammenhang aufgehoben, da die Ersparnisse auch im Ausland investiert werden können. Die Sparanreize schlagen sich deshalb nur dann auf die Investitionen nieder, wenn die Kapitalmobilität unvollständig ist. Empirisch ist der so genannte Home-Market-Bias, d.h. die Präferenz der Investoren, im eigenen Land zu investieren, breit dokumentiert. Es ist daher von unvollständiger Kapitalmobilität auszugehen, selbst wenn es keine rechtlichen Hemmnisse für Kapitalexporte gibt. Allerdings ist in einem vergleichsweise offenen Land wie der Schweiz der Zusammenhang zwischen Investitionen und Sparanreizen sicherlich schwächer als zwischen Investitionen und Investitionsanreizen.
- Die Anreize zur Weiterbildung beeinflussen den Bildungsstand und somit das Humankapitalniveau. Dies wirkt sich über die Totalfaktorproduktivität auf das Wachstum aus.
- Die Finanzierungsanreize beeinflussen via das Verhalten des Managements die Totalfaktorproduktivität und damit das Wirtschaftswachstum ebenfalls.

Im restlichen Teil dieses Abschnitts sollen nun die Wirkungen einer Besteuerung von Einkommen bzw. einzelner Komponenten des Einkommens skizziert werden. Zu diesem Zweck ist es hilfreich, sich dem Markteinkommen, wie es im Wirtschaftskreislauf entsteht, verteilt und verwendet wird, zuzuwenden.

7.2 Einkommen im Wirtschaftskreislauf

Die Bruttowertschöpfung definiert sich von der Entstehungsseite her als Differenz zwischen dem Wert der Produktion abzüglich den bezogenen Vorleistungen. Sie misst den Wert der produzierten Waren und Dienstleistungen. Zieht man davon die Abschreibungen ab, welche den technischen und wirtschaftlichen Verschleiss ausgleichen, so ergibt sich die Nettowertschöpfung, die man, wie Abbildung 8 zeigt, auch als Markteinkommen bezeichnet.

Abbildung 8: Entstehung, Verteilung und Verwendung des Markteinkommens



Quelle: Eigene Darstellung

Das Markteinkommen wird verteilt, um die Produktionsfaktoren abzugelten. Sieht man von den Steuern ab, welche die öffentliche Hand einnimmt, verteilt sich dieses Markteinkommen auf Arbeitskräfte und Kapitalgeber. Die Arbeitskräfte erhalten Arbeitseinkommen, die Eigen- und Fremdkapitalgeber Kapitaleinkommen, die Grundeigentümer Bodeneinkommen. Ein möglicher Rest bildet den Reingewinn.

Der in der Wirtschaftstheorie verwendete Begriff des Kapitaleinkommens unterscheidet sich von demjenigen wie er etwa in der Betriebswirtschaftslehre, im Steuerrecht oder auch im Alltag gebräuchlich ist. Kapitaleinkommen im hier verstandenen wirtschaftstheoretischen Sinn ist jenes Einkommen, das sich durch zeitliche Umschichtungen ergibt. Die Rendite des Kapitaleinkommens ist der relative Preis von Gegenwarts- und Zukunftskonsum. Ein denkbare Mass für diese Rendite ist z.B. der Zins auf Staatsanleihen. Manche Einkommen, die formal als Kapitaleinkommen gelten, enthalten einen Lohnanteil – wie z.B. bei Eigentümerunternehmen – oder einen Gewinnanteil – wie z.B. bei einer patentierten Erfindung. Andere Einkommen, die formal nicht als Kapitaleinkommen gelten, können Kapitaleinkommen im Sinne der Wirtschaftstheorie sein. Wenn z.B. jemand in seine Fortbildung investiert und hierdurch später ein höheres Arbeitseinkommen erzielt, liegt eine zeitliche Umschichtung vor. Das Arbeitseinkommen ist dann teilweise Kapitaleinkommen im theoretischen Sinn.

Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen sind Entgelte für Faktorleistungen. Faktorleistungen müssen abgegolten werden, damit sie überhaupt erbracht werden. Eine Arbeitskraft benötigt einen hinreichend hohen Lohn nach Steuern, damit sie Arbeit anbietet; ein Sparer bzw. ein Investor verlangt eine hinreichend hohe Rendite nach Steuern, damit er überhaupt spart und das Kapital für

Investitionen bereitstellt. Demgegenüber stellen das Bodeneinkommen⁵⁶ und die Reingewinne⁵⁷ ökonomische Renten dar. Das sind Zahlungen an einen Produktionsfaktor, die über das hinausgehen, was nötig ist, um die Faktorleistung hervorzubringen.

Neben der Entstehung und der Verteilung kann der Wirtschaftskreislauf auch von der Verwendungsseite her betrachtet werden. Hier geht es um die Frage, wie die Wirtschaftssubjekte das verteilte Markteinkommen verwenden, d.h. ob sie es konsumieren oder sparen.

7.3 Der Unterschied zwischen Einkommen- und Konsumbesteuerung

Einkommen wird typischerweise durch eine persönliche Einkommensteuer besteuert. Diese kann mit einer Unternehmensgewinnsteuer ergänzt werden.⁵⁸ Demgegenüber wird unter einer Konsumsteuer oft eine Steuer auf dem Verkauf oder Kauf von Gütern und Dienstleistungen verstanden. Dazu gehört z.B. die Mehrwertsteuer. Diese vordergründige Unterscheidung zwischen Einkommen- und Konsumsteuer verliert jedoch an Trennschärfe, wenn sie aus einer intertemporalen Perspektive betrachtet wird. Der Grund dafür ist, dass im Zeitablauf Konsum notwendigerweise aus Einkommen finanziert werden muss. Mit anderen Worten wird Einkommen, das in einer bestimmten Periode gespart wird, früher oder später dem Konsum zugeführt. Konsumbesteuerung heisst also nicht, Einkommen nicht zu besteuern; die Frage ist vielmehr, welche Einkommensarten von einer Konsumbesteuerung erfasst werden und welche nicht.

Im Rahmen einer intertemporalen Budgetbetrachtung lässt sich zeigen, dass der Gegenwartswert des Konsums über die gesamte Lebenszeit (zuzüglich einer allfälligen Hinterlassenschaft) gleich gross ist wie der Gegenwartswert des Einkommens unter Ausschluss des Kapitaleinkommens über die gesamte Lebenszeit (plus ein allfällig empfangenes Erbe). Die Kapitalmarktrendite, welche das Kapitaleinkommen speist, entspricht gerade dem Diskontierungssatz, der für die Berechnung des Gegenwartswertes verwendet wird, und fällt deshalb aus der Steuerbasis der Konsumsteuer heraus. Demzufolge ist eine Konsumsteuer eine Steuer auf Arbeitseinkommen, Bodeneinkommen, Reingewinnen und Erbschaftssalden,⁵⁹ während Kapitaleinkommen durch sie nicht belastet werden. Bei proportionalem und im Zeitablauf unverändertem Steuertarif garantiert die Konsumbesteuerung, dass zwei Steuerpflichtige, die denselben Lebenskonsum realisieren mit derselben Lebenssteuer belastet werden.

⁵⁶ Bei der Berechnung des Bodeneinkommens müssen bebaute Grundstücke gedanklich in Grund und Gebäude aufgespalten werden. Das Einkommen aus den Gebäuden gehört wirtschaftlich zum Kapitaleinkommen. Das Bodeneinkommen stellt eine ökonomische Rente dar.

⁵⁷ Man beachte, dass der volkswirtschaftliche Gewinnbegriff nicht dem handelsrechtlichen Gewinn entspricht. Der Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn ergibt sich erst nach Abzug aller kalkulatorischen Kosten und ist dann jenes Extraeinkommen, das nach Abzug von Unternehmerlohn, Eigenkapitalverzinsung und Risikoprämie verbleibt. Der Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn stellt wie das Bodeneinkommen eine ökonomische Rente dar.

⁵⁸ Daneben gibt es in einem System der Einkommensbesteuerung unter Umständen auch noch Platz für andere Steuerarten. Erbschaften und Schenkungen werden typischerweise nicht im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer, sondern mittels einer gesonderten Erbschafts- und Schenkungssteuer besteuert. Bodeneinkommen lässt sich sehr effizient über eine Bodensteuer oder etwas weniger zielgenau mit einer Liegenschaftssteuer abschöpfen. Vermögenserträge und Kapitalgewinne können alternativ im Sinne einer Sollertragsbesteuerung statt über die Einkommensteuer auch durch eine Vermögensteuer belastet werden.

⁵⁹ Gleichwohl liegt hier keine Erbschaftsbesteuerung im üblichen Wortsinn vor, denn eine Erbschaft, die zum Kapitalmarktzins angelegt wird und an die Nachkommen weitergereicht wird, löst keine Belastung durch die Steuer aus. Belastet werden Personen mit einem positiven Erbschaftssaldo. Das sind Personen, die im Rahmen einer Barwertbetrachtung mehr erben als vererben.

7.4 Besteuerung einzelner Komponenten des Einkommens

Der grundlegende Unterschied zwischen einem Einkommen- und einem Konsumsteuersystem besteht also darin, dass in ersterem das Kapitaleinkommen besteuert wird, während dieses in letzterem steuerfrei bleibt. Der Entscheid für eines dieser Systeme oder für eine Zwischenlösung, bei der Kapitaleinkommen – etwa im Rahmen einer dualen Einkommensteuer – tiefer als das übrige Einkommen besteuert wird, wird vernünftigerweise davon abhängen, wie sich die Besteuerung der einzelnen Komponenten des Einkommens auswirkt. Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Verzerrungswirkungen einzelner Komponenten des Markteinkommens. Die einzelnen Verzerrungen werden nachfolgend erörtert.

Abbildung 9: Verzerrungswirkungen einzelner Komponenten des Markteinkommens

	Besteuerung von ...	Verzerrungen wirtschaftlicher Entscheidungen, welche unerwünschte Zusatzlasten erzeugen
Faktorleistungen	Arbeits-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeit vs. Freizeit • Markt- vs. Haushaltsproduktion
	Kapital-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Sparen (bzw. Investieren) vs. Konsum
Ökonomische Renten	Boden-einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine
	Reingewinne	<ul style="list-style-type: none"> • Im Prinzip keine, Besteuerung kann aber standortrelevant sein

Quelle: Eigene Darstellung

Je geringere Verzerrungen die Besteuerung erzeugt, desto weniger beeinträchtigt sie die Wohlfahrt. Eine höhere Wohlfahrt bedeutet, dass die Einwohner eines Landes bei gleichem Arbeitsvolumen im Schnitt über ein höheres Einkommen verfügen oder bei gleichem Einkommen in den Genuss von mehr Freizeit gelangen.

7.4.1 Besteuerung des Arbeitseinkommens

Die Besteuerung des Arbeitseinkommens verzerrt die Entscheidung zwischen steuerbarem Arbeiten und steuerfreier Freizeit. Ausserdem verzerrt sie die Wahl zwischen Markt- und Haushaltsproduktion: Eine Person kann einer Erwerbsarbeit nachgehen und mit ihrem Lohn den Handwerker bezahlen, der ihr Haus renoviert. Das ist die Marktproduktionslösung. Alternativ kann diese Person aber auch ihr Arbeitspensum reduzieren und in der so gewonnenen freien Zeit ihr Haus selbst renovieren. Das ist die Haushaltsproduktionslösung. Diese ist relativ günstiger, wenn Arbeitseinkommen besteuert wird.

7.4.2 Besteuerung des Kapitaleinkommens und der ökonomischen Renten

7.4.2.1 Besteuerung der Ersparnis versus Besteuerung der Investitionen

Kapitaleinkommen und ökonomische Renten werden häufig zusammen im Rahmen der Besteuerung des Einkommens aus Vermögen belastet. Das Vermögenseinkommen lässt sich dabei nach dem Quellenprinzip oder nach dem Wohnsitzprinzip besteuern. Unter dem Quellenprinzip wird das Vermögen bzw. das Vermögenseinkommen in der Gebietskörperschaft besteuert, in der das Kapital investiert ist. Unter dem Wohnsitzprinzip wird die Steuer auf dem Vermögen bzw. dem Vermögenseinkommen von jener Gebietskörperschaft erhoben, in welcher der Besitzer des Vermögens ansässig ist. Dies geschieht unabhängig davon, ob das Vermögen in dieser oder einer anderen Gebietskörperschaft investiert ist.

Beim Wohnsitzprinzip erfolgt die Besteuerung bei den einzelnen Haushalten, während beim Quellenprinzip die Steuer im Unternehmenssektor erhoben wird. Auf Stufe Unternehmen sind dies beispielsweise die Gewinnsteuer, die kantonalen Kapitalsteuern oder die Emissionsabgabe; auf Haushaltsebene können beim Anteilseigner z.B. die Einkommensteuer auf Dividenden und Zinsen, eine Steuer auf Kapitalgewinnen sowie eine persönliche Vermögensteuer zum Zuge kommen. Der unterschiedliche Ort der Steuererhebung ändert dabei selbstverständlich nichts an der Tatsache, dass die Steuerlast immer von natürlichen Personen getragen wird. Dennoch gibt es grundlegende Unterschiede in der Wirkungsweise: Die Steuern auf Unternehmensebene belasten unmittelbar die Investitionen der Inländer sowie die ausländischen Investitionen im Inland. Da das Vermögen akkumulierte Ersparnis darstellt, greift die Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip demgegenüber auf die Ersparnisse der Inländer zu.

7.4.2.2 Steuern auf dem Kapitaleinkommen versus Steuern auf ökonomischen Renten

Der zweite fundamentale Unterschied bei der Besteuerung des Vermögenseinkommens ist jener zwischen Steuern auf dem Kapitaleinkommen und Steuern auf ökonomischen Renten. Ökonomische Renten sind dabei jene Einkommenskomponente, welche den marktüblichen Kapitalertrag übersteigt. Für Fremdkapital bestimmt sich das Kapitaleinkommen durch die für die relevante Risikoklasse erzielte Kapitalmarktrendite; für Eigenkapital bemisst sich der Normalertrag nach der auf dem Markt erzielbaren Aktienrendite im relevanten Risikosegment. Wenn die Märkte für das Risikopooling unterentwickelt sind, fällt die erforderliche Risikoprämie und mit dieser auch das Kapitaleinkommen höher aus.

In einer geschlossenen Volkswirtschaft reduziert eine Steuer auf dem Kapitaleinkommen das Spar- und Investitionsvolumen, wenn die Nettoertragselastizität des Sparens positiv ist. Demgegenüber bleibt eine Steuer auf der ökonomischen Rente ohne Verzerrungen. Sie erzeugt somit keine Zusatzlasten, sondern nur Verteilungswirkungen. Eine Besteuerung des Bodeneinkommens mindert den Verkehrswert des Bodens, aber nicht das Bodenangebot. Dies gilt auch für die Besteuerung der Reingewinne: Wenn die Investoren für ein risikobehaftetes Investitionsprojekt, unter Einbezug der Risikoprämie eine Verzinsung des investierten Kapitals von mindestens 10% nach Steuern erwarteten, das Projekt aber tatsächlich eine Verzinsung von 15% generiert, so stellt die Differenz in der Verzinsung des Kapitals von 5% einen Reingewinn im volkswirtschaftlichen Sinn und damit eine ökonomische Rente dar. Die Besteuerung derselben löst keine Verzerrungen aus, weil die Investoren das Projekt auch getätigt hätten, wenn es – nach Steuern – nur eine Rentabilität von 10% aufgewiesen hätte.

In einer offenen Volkswirtschaft vermindert demgegenüber eine Steuer nach dem Quellenprinzip auf der ökonomischen Rente die heimischen Investitionen, wenn die wirtschaftliche Aktivität,

welche die Rente generiert, international mobil ist. Dies ist der Fall, wenn die ökonomische Rente firmenspezifisch oder mobil ist, so dass das Unternehmen auch in anderen Gebietskörperschaften eine ebenso hohe ökonomische Rente auf ihren spezifischen Investitionen erwirtschaften kann. Paradebeispiele für international mobile ökonomische Renten sind transferierbare Unternehmensgewinne oder Lizenzeinkünfte. In einer offenen Volkswirtschaft ist also eine Steuer nach dem Quellenprinzip auf ökonomischen Renten nur dann verzerrungsfrei, wenn diese Renten standortgebunden, d.h. immobil, sind. Standortgebundene ökonomische Renten können durch die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, in Gegenwart einer attraktiven Infrastruktur oder durch positive Agglomerationseffekte⁶⁰ entstehen, während unternehmensspezifische Renten aus spezifischen Technologien, Produktmarken oder Management-Know-how erwachsen.

7.4.2.3 Kapitaleinkommensbesteuerung in der offenen Volkswirtschaft

Ein aus der modelltheoretischen Analyse gewonnenes Theorem, das ursprünglich von GORDON (1986) abgeleitet und von RAZIN und SADKA (1991) neu formuliert wurde, besagt, dass in Abwesenheit standortgebundener Renten, eine kleine offene Volkswirtschaft keine Steuer auf Kapital oder Kapitaleinkommen nach dem Quellenprinzip erheben sollte. Unter vollständiger Kapitalmobilität sieht sich eine kleine offene Volkswirtschaft einem vollständig elastischen Kapitalangebot aus dem Ausland gegenüber, so dass die Last einer nach dem Quellenprinzip erhobenen Steuer auf dem Auslandskapital durch einen Kapitalabfluss, welcher die von den Investoren geforderte Vorsteuerrendite erhöht, vollständig auf den Produktionsfaktor Arbeit oder andere inländische Faktoren überwältzt wird. In diesem Prozess sinkt die Produktivität der heimischen immobilen Faktoren aufgrund der niedrigeren Kapitalintensität der Produktion. Um diesen Produktivitätsrückgang zu vermeiden, ist es effizienter, die immobilen Faktoren direkt statt indirekt via die Besteuerung des Kapitals zu belasten.

7.4.2.4 Bedeutung für die Schweiz

In einer offenen Volkswirtschaft mit hoher Kapitalmobilität wie der Schweiz ist diese Unterscheidung wesentlich. Der Grund dafür ist, dass inländische Ersparnis nicht automatisch auch inländische Investitionen bedeutet, da sie auch im Ausland angelegt werden kann. Sie trägt dann zwar zur Wohlfahrt der im Ausland investierenden Haushalte bei, eine positive Rückkoppelung auf die inländische Volkswirtschaft in Form eines höheren inländischen Kapitalstocks, welcher die Arbeitsproduktivität anhebt und damit neben dem Faktor Kapital auch den Faktor Arbeit an der Wohlfahrtssteigerung teilhaben lässt, bleibt jedoch aus. Demgegenüber zieht eine tiefe Steuerbelastung auf Investitionen im Inland ausländische Investoren an und stärkt damit den Standort Schweiz. Weil eine steuerliche Entlastung, die im Unternehmenssektor ansetzt, unmittelbar die Steuerbelastung auf den Investitionen reduziert, wirkt sie pro aufgegebenen Steuerfranken besser als eine Steuerentlastung im Haushaltssektor bei den Ersparnissen, welche die Investitionen nur indirekt beeinflusst, wobei ein Teil des Impulses ins Ausland verpufft.

⁶⁰ Positive Agglomerationseffekte sind Kostenersparnisse, die sich aus der räumlichen Ballung ergeben. Interne Effekte resultieren dabei aus der innerbetrieblichen Konzentration an einem Standort und den damit möglichen Kostenvorteilen durch economies of scale, innerbetrieblichem Verbund und Optimierung der Organisation. Externe Effekte stellen ein Konglomerat verschiedener kostensenkender Faktoren dar, die sich aus der räumlichen Nähe zu anderen Betrieben, zu Infrastruktureinrichtungen (Infrastruktur), Informationsquellen und zum Arbeits- und Absatzmarkt ergeben; bei den externen Ersparnissen wird unterschieden nach: (1) Lokalisationsvorteile: Ersparnisse aufgrund der räumlichen Konzentration von branchengleichen Betrieben und die gemeinsame Nutzung spezifischer Arbeitsmärkte, Zulieferbetriebe oder Forschungseinrichtungen; (2) Urbanisationsvorteile: Verstärkungsvorteile aufgrund der Marktgrösse und Infrastrukturausstattung.

Diese Argumentationslinie würde also nahe legen, auf eine Besteuerung von Kapitaleinkommen nach dem Quellenprinzip zu verzichten und unmittelbar bei den natürlichen Personen anzusetzen. Neben dem Effizienz- und dem Standortaspekt sprechen dafür auch Gerechtigkeitsargumente, da das Leistungsfähigkeitsprinzip auf diesem Wege einfacher und konsequenter umgesetzt werden kann.⁶¹

7.4.2.5 Argumente für eine (ergänzende) Besteuerung nach dem Quellenprinzip

Trotzdem gibt es einige Argumente für eine (ergänzende) Besteuerung nach dem Quellenprinzip.⁶²

- Begrenzung der Steuervermeidung und -hinterziehung: Dieses Argument sticht ganz allgemein dann, wenn es leichter ist, Kapitaleinkommen bei der Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip zu verbergen als bei einer Besteuerung an der Quelle. Es gilt aber auch dann, wenn Einkommen aus ausländischen Quellen nicht besteuert wird. Um zu verhindern, dass Kapitaleinkommen, welches im Inland anfällt, über Rechtskonstruktionen scheinbar im Ausland entstanden ist und damit der Steuerpflicht entzogen wird, kann es Sinn machen, dieses Einkommen direkt an der Quelle zu besteuern. Gelegenheiten zur Steuervermeidung ergeben sich insbesondere für multinationale Unternehmen, da sie die Möglichkeit haben, z.B. durch die Ausgestaltung von Transferpreisen Gewinne formal dort anfallen zu lassen, wo die Steuern am niedrigsten sind. Ob vor dem Hintergrund der Existenz solcher Unternehmen die Einführung einer Quellensteuer auf Kapitaleinkommen (im Sinne der ökonomischen Effizienz) optimal ist, hängt vom Steuersystem ab. Eine solche Steuer macht – für eine kleine offene Volkswirtschaft – dann Sinn, wenn das Ausland die im Inland entrichtete Quellensteuer ganz oder teilweise auf die Steuerschuld im Ausland anrechnet. Der Grund dafür ist, dass damit die Steuerlast exportiert werden kann. Die Last, welche den im Inland angesiedelten Töchtern oder Betriebsstätten ausländischer Unternehmen aufgebürdet wird, wird von Ausländern getragen, ohne dass damit deren steuerliche Gesamtbelastung steigt.
- Besteuerung ökonomischer Renten: Mit einer Besteuerung nach dem Quellenprinzip können unter Umständen ökonomische Renten, also Überschüsse der Erlöse über die gesamten Opportunitätskosten ihrer Erwirtschaftung, erfasst werden. Mit ihr lassen sich nicht nur Windfall-Profits, sondern auch Marktlagengewinne belasten, die sich z.B. bei unvollständigem Wettbewerb auf Güter- oder Faktormärkten ergeben. Die meisten ökonomischen Renten fallen im Unternehmenssektor an, wo sie einfach identifiziert und besteuert werden können. Sieht man einmal davon ab, dass solche Gewinne Anreize zur unternehmerischen Aktivität bieten können, ist ihre Besteuerung nicht mit allokativen Verzerrungen verbunden, wenn sie so ausgestaltet ist, dass die unternehmerischen Entscheidungen nicht verzerrt werden. Allerdings sind ökonomische Renten zum Teil international mobil (z.B. Unternehmensgewinne, Einkommen aus Lizenzen). Von daher ist ihre Besteuerung standortrelevant.

⁶¹ Werden die verschiedenen Steuerarten nach dem Grad ihrer Verzerrungen, welche sich langfristig negativ auf BIP-Wachstum pro Kopf auswirken, rangiert, so schneidet die Gewinnsteuer nach verbreiteter Auffassung in der Tat ungünstig ab. Die Rangliste mit zunehmendem Grad der Verzerrung lautet (vgl. hierzu auch JOHANSSON et al., 2008):

- (1) Bodensteuer;
- (2) Vermögensteuer auf immobilem Vermögen;
- (3) Mehrwertsteuer als Annäherung an die allgemeine Konsumsteuer;
- (4) Einkommensteuer;
- (5) Gewinnsteuer.

⁶² Siehe z.B. KIRCHGÄSSNER (2003) und DEVEREUX und SØRENSEN (2006) für eine Diskussion dieser Argumente und einschränkender Bedingungen, welche ihre Stichhaltigkeit begrenzen.

- Abgeltung für Leistungen der öffentlichen Hand: Zahlungen für solche Leistungen sind schon deshalb erforderlich, damit eine kostengerechte Kalkulation der Preise für die von diesen Unternehmen produzierten Güter erfolgen kann. Sonst ist es kaum möglich, den eigentlichen Verursachern, den Konsumenten, die Kosten wirtschaftlicher Aktivitäten korrekt anzulasten. Auch hier würde eine indirekte Besteuerung Zusatzlasten erzeugen und somit Ineffizienzen produzieren. So weit als möglich sollte man solche Leistungen durch diesen äquivalente Gebühren und Beiträge abdecken. Dort, wo dies nicht möglich ist, muss man freilich wieder zu Steuern nach dem Quellenprinzip greifen.
- Widerstand gegen die Ansiedlung von Betrieben mit negativen externen Effekten: Betriebe, deren Produktion die Umwelt erheblich belastet und die nur wenige Arbeitskräfte beschäftigen, finden nur unter grossen politischen Problemen einen Standort, wenn sie keine Steuer nach dem Quellenprinzip entrichten müssen.

Insgesamt gibt es gute Argumente für eine ergänzende Besteuerung nach dem Quellenprinzip. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der internationale Steuerwettbewerb (und in der Schweiz auch der interkantonale Steuerwettbewerb) die Möglichkeiten für die Erhebung solcher Steuern eingeschränkt hat.

7.4.2.6 Einheitliche versus differenzierte Besteuerung des Kapitaleinkommens

In einer geschlossenen Volkswirtschaft sollte eine Steuer auf Kapitaleinkommen neutral sein, so dass alle Formen des Kapitaleinkommens einheitlich mit dem gleichen effektiven Grenzsteuersatz belastet werden. Die Kapitaleinkommensbesteuerung sollte also nicht nach Sektoren oder wirtschaftlichen Aktivitäten differenziert werden. Dieses Postulat kann als eine Anwendung des Produktionseffizienztheorems von DIAMOND und MIRRLEES (1971) angesehen werden. Das Theorem besagt, dass in einem optimalen zweitbesten Steuersystem Produktionsentscheidungen nicht verzerrt werden, sofern sämtliche ökonomischen Renten steuerlich abgeschöpft und alle Transaktionen zwischen den Unternehmen und den Haushalten besteuert werden können.

In einer offenen Volkswirtschaft hängt hingegen die Antwort auf die Frage, ob die optimale Besteuerung des Kapitaleinkommens zwischen der Art der Kapitalanlage differenzieren soll oder nicht, davon ab, ob die Besteuerung dem Wohnsitz- oder dem Quellenprinzip folgt (vgl. SØRENSEN, 2009b, S. 28ff.).

In einer offenen Volkswirtschaft erfordert Produktionseffizienz, dass sämtliches Kapitaleinkommen, das Inländer aus in- und ausländischen Quellen beziehen, besteuert werden kann. Wenn ein wirksamer internationaler Informationsaustausch die Durchsetzung einer Kapitaleinkommensbesteuerung nach dem Wohnsitzprinzip ermöglicht, sollte daher Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzprinzip und einheitlich besteuert werden.

In Abwesenheit eines solchen wirksamen Systems ist die Besteuerung auf das Quellenprinzip zurückgeworfen, was die inländischen Investitionen zugunsten der ausländischen beeinträchtigt. In diesem Fall strebt das optimale, wohlfahrtsmaximierende System der Besteuerung des Kapitaleinkommens eine gleiche proportionale Reduktion der Investitionen in den verschiedenen inländischen Produktionssektoren an. Dieser Grundsatz erfordert eine differenzierte Besteuerung im Einklang mit der Ramsey-Regel. Nach der Ramsey-Regel sind die effektiven Grenzsteuersätze auf dem Kapitaleinkommen aus einem bestimmten Sektor umgekehrt proportional zur Elastizität der Kapitalnachfrage hinsichtlich der Kapitalkosten festzulegen. Die Elastizität der Kapitalnachfrage widerspiegelt auch den Grad, indem die inländische Besteuerung einen Kapitalexport induziert. Vor diesem Hintergrund liefert die Ramsey-Regel für die optimale Besteuerung des Kapitalein-

kommens auch eine Begründung für vergleichsweise niedrige Steuersätze auf Aktivitäten mit hoher grenzüberschreitender Mobilität.

7.4.2.7 Geringer Beitrag zum Steueraufkommen bei grossen Verzerrungen zwischen den Anlageformen

SØRENSEN (2006, S. 23f.) weist auf den interessanten Umstand hin, dass die Steuerpolitik in den meisten OECD-Ländern trotz dem Bekenntnis zur Einkommensbesteuerung die wichtigsten Formen des Kapitaleinkommens anscheinend gar nicht besteuern will. Sie erzeugt auf diesem Wege zusätzliche Verzerrungen bei einem vergleichsweise geringen zusätzlichen Steueraufkommen.

In den meisten OECD-Ländern stellen (1) das Vorsorgesparen, (2) die im selbstgenutzten Wohneigentum gebundenen Ersparnisse und (3) die einbehaltenen Unternehmensgewinne die drei wichtigsten Formen des privaten Sparens dar. Die Erträge aus dem Vorsorgesparen sind typischerweise steuerbefreit. Eigenmietwerte werden in kaum einem Land zu einem realistischen Wert besteuert, und viele Länder besteuern ihn gar nicht. Die einbehaltenen Unternehmensgewinne sind zwar der Gewinnsteuer unterworfen, der Gewinnsteuersatz liegt jedoch häufig deutlich unterhalb des Spitzensatzes der Einkommensteuer und Kapitalgewinne auf der Veräusserung von Unternehmensanteilen sind oft steuerfrei oder werden zu günstigeren Sätzen besteuert.⁶³

Die Tatsache, dass die Besteuerung von Kapitaleinkommen wenig Steueraufkommen generiert, bedeutet nicht, dass die Besteuerung nur geringfügige Verzerrungen erzeugt. Weil die Steuerbasis der Kapitaleinkommensbesteuerung nicht inflationsbereinigt ist, können im Gegenteil die effektiven Grenzsteuersätze auf bestimmten Formen des Sparens oder der Investitionen sehr hoch sein, während andere Formen steuerlich hochgradig subventioniert werden. Wenn z.B. der gesamte nominale Zinsertrag steuerbar ist, kann der effektive Steuersatz auf dem realen Zinseinkommen – selbst bei moderaten Inflationsraten – sehr hoch ausfallen. Auf der anderen Seite wird das selbstgenutzte Wohneigentum in jenen Ländern, welche den Eigenmietwert nicht besteuern, den Abzug der Schuldzinsen jedoch gleichwohl zulassen, steuerlich stark subventioniert. Obwohl im Durchschnitt der Steuerkeil zwischen der marginalen Vorsteuerrendite auf den Investitionen und der marginalen Nachsteuerrendite auf dem Sparen recht gering ausfällt, erzeugen die gegenwärtigen Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung unter Umständen grosse Verzerrungen zwischen verschiedenen Formen des Sparens und Investierens.

7.5 Besteuerung und Humankapitalbildung

7.5.1 Bildung als eine Investition in das Humankapital

In wirtschaftlicher Betrachtung stellen Ausbildung und Weiterbildung Investitionen in das Humankapital dar, sofern sie nicht ausschliesslich dem privaten Vergnügen dienen, sondern im Hin-

⁶³ Dies gilt auch für die Schweiz. Als Folge der nachgelagerten Besteuerung des Vorsorgesparens bleiben die Sparerträge während der Ansparphase unbesteuert. Die niedrig festgesetzten steuerbaren Eigenmietwerte, der Schuldzinsabzug und die grosszügige Wechselpauschale für den Abzug der Unterhaltskosten bewirkt, dass die Wohneigentumsbesteuerung weniger Steueraufkommen generiert, als wenn der Eigenmietwert nicht steuerbar wäre und dafür Unterhaltskosten und Schuldzinsen nicht als Gewinnungskosten abgezogen werden könnten. Die Gewinnsteuersätze liegen beim Bund und in allen Kantonen – zum Teil sehr deutlich – unter den Spitzensätzen der Einkommensteuer. Ausserdem sind Kapitalgewinne im Privatvermögen steuerfrei. Gegenläufig wirken hier allerdings die nicht beseitigte wirtschaftliche Doppelbelastung auf ausgeschütteten Gewinnen für nicht qualifizierende Anteilsinhaber und die Vermögensteuer.

blick auf eine Berufstätigkeit erfolgen. Das Humankapital besteht in den auf Erziehung, Ausbildung und Erfahrung beruhenden personengebundenen Eigenschaften und Fähigkeiten, die ökonomisch verwertbar sind (BRÜMMERHOFF, 2007, S. 155). Ein höheres Humankapital steigert die Arbeitsproduktivität einer Person und verspricht ihr künftig ein höheres Einkommen aus Erwerbsarbeit oder unternehmerischer Tätigkeit.

Gesamtwirtschaftlich bewirkt eine gestiegene Arbeitsproduktivität, dass dieselbe Zahl von Arbeitnehmern mehr Ausstoss erzeugen und mehr Einkommen erwirtschaften kann. Das höhere effektive Arbeitsangebot steigert ausserdem das Grenzprodukt der anderen Produktionsfaktoren und löst daher auch eine Zunahme des physischen Kapitalstocks aus. Eine höhere Humankapitalausstattung begünstigt überdies die Expansion der besonders wissensintensiven Wirtschaftszweige und stellt eine wichtige Voraussetzung für Forschung und Entwicklung dar. Diese indirekten Effekte multiplizieren den Einfluss des Humankapitals auf das Wachstum. Somit bestimmt die Humankapitalausstattung das langfristige Wachstumspotenzial eines Landes entscheidend mit (KEUSCHNIGG, 2005, S. 81).

Mit dem Entscheid über ihre Ausbildung treffen Arbeitnehmer vor Eintritt in das Erwerbsleben eine diskrete Karriereentscheidung. Diese extensive Form der Bildung bestimmt die Qualifikationsstruktur, also die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung in höher und geringer qualifizierte Gruppen (KEUSCHNIGG, 2005, S. 82). Die Wahl eines höheren Ausbildungsweges – wie z.B. ein Hochschulstudium – erhöht das Humankapital. Diese Investition ist jedoch mit erheblichen Investitionskosten in Form von Lohnverzicht während der Ausbildungszeit, von direkten materiellen Kosten wie Studiengebühren, Ausbildungsmaterial usw. sowie mit immateriellen Effortkosten⁶⁴ verbunden. Jedoch eröffnet erst diese Investition den Zutritt zu hoch qualifizierten Berufen und ermöglicht damit höhere Einkommen. Unqualifizierte Arbeitnehmer erzielen dagegen geringere Löhne, sie können jedoch die Ausbildungskosten einsparen und bereits früher erwerbstätig werden. Die diskrete Karriereentscheidung führt zu mehr Humankapitalbildung in der extensiven Dimension, wenn sich ein grösserer Anteil der Erwerbsbevölkerung für eine höhere Ausbildung entscheidet. Die Ausbildungsanreize werden von der Lohnspreizung, d.h. dem Verhältnis der Löhne für qualifizierte und unqualifizierte Arbeit, sowie von den Ausbildungskosten bestimmt. Die Lohnspreizung ist einerseits das Ergebnis dezentraler Entscheidungen auf dem Arbeitsmarkt und wird durch Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld – wie z.B. der Beschleunigung des bildungsintensiven technologischen Fortschritts oder der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft – beeinflusst. Andererseits übt auch die Besteuerung des Arbeitseinkommens einen Einfluss auf die Lohnspreizung aus, indem progressive Tarife die Lohnspreizung nach Steuern vermindern. Die Besteuerung des Arbeitseinkommens reduziert die Ausbildung, während Bildungssubventionen diese anregen.

Über die Ausbildung hinaus tätigen Arbeitnehmer und Unternehmer variable Bildungsinvestitionen, um eine höhere Arbeitsproduktivität und höhere Löhne zu erzielen. Zu dieser intensiven Form der Bildung zählen die laufenden, beruflichen Weiterbildungsmassnahmen, die nicht nur von den Arbeitnehmern, sondern zu einem grösseren Teil von den Unternehmen finanziert werden (KEUSCHNIGG, 2005, S. 82).

7.5.2 Wirkungskanäle der Besteuerung auf die Bildung von Humankapital

Die Besteuerung beeinflusst die Bildung von Humankapital über fünf Kanäle (JACOBS, 2007, S. 213f.). Diese werden in Tabelle 17 beschrieben:

⁶⁴ Effortkosten sind psychische Kosten, welche bei der Überwindung des „inneren Schweinehundes“ entstehen. Dazu zählen u.a. intellektuelle Anstrengung, Prüfungsvorbereitungen oder das Opfern von Freizeitaktivitäten.

Tabelle 17: Wirkungen der Besteuerung auf die Humankapitalbildung

	Wirkungskanal	Wirkung
(1)	Steuerprogression	Unter der Voraussetzung, dass der Steuertarif im Zeitablauf unverändert bleibt, unterliegen die künftigen Erwerbseinkünfte demselben Steuersatz wie die vergangenen, wenn das Erwerbseinkommen proportional besteuert wird. Infolgedessen verzerrt die Steuer auf dem Arbeitseinkommen die Bildungsinvestitionsentscheidung nicht. Der Grenzsteuersatz auf dem ausbildungsbedingten Mehreinkommen ist gleich hoch wie der Grenzsteuersatz auf den abzugsfähigen Ausbildungskosten. Demgegenüber beeinträchtigt ein (direkt) progressiver Tarif Investitionen in das Humankapital, selbst wenn sich der Tarif im Zeitablauf nicht ändert. Der Grund dafür ist, dass die Früchte der Investition in Form eines höheren künftigen Erwerbseinkommens aufgrund des hohen Einkommens von den oberen Stufen des Tarifs erfasst werden, während sich der Abzug der Ausbildungskosten in der Ausbildungsphase weit weniger auswirkt, weil das Einkommen in dieser Phase typischerweise gering ausfällt. Der Grenzsteuersatz auf dem ausbildungsbedingten Mehreinkommen ist höher als der Grenzsteuersatz auf den abzugsfähigen Ausbildungskosten.
(2)	Endogene Arbeitsangebotsentscheidung	Die Arbeitsangebotsentscheidung beeinflusst die Humankapitalbildung indirekt. Die Besteuerung des Arbeitseinkommens bewirkt, dass die steuerpflichtigen Personen weniger arbeiten, wenn im Arbeitsangebot der Substitutionseffekt den gegenläufigen Einkommenseffekt dominiert. Mit dem gesunkenen Arbeitsangebot nimmt auch der Auslastungsgrad des aufgebauten Humankapitals ab, so dass sich auch der Ertrag auf den Humankapitalinvestitionen vermindert. Demzufolge sinken die Investitionen in das Humankapital, wenn die Steuer erhöht wird.
(3)	Nicht abzugsfähige Kosten der Bildung	Sind Ressourcen, die in die Bildung investiert werden, steuerlich nicht abzugsfähig, werden die Investitionen in das Humankapital ebenfalls beeinträchtigt. Beispiele für nicht abzugsfähige Kosten sind Studiengebühren sowie Kosten für Bücher, Hard- und Software und Effortkosten usw.. Dies hat zur Folge, dass die Erträge der Bildung besteuert werden, während die Kosten nicht zum gleichen Satz abgezogen werden können. Die Besteuerung erfolgt dann auf Brutto- statt auf Nettobasis. Wenn hingegen die in die Bildung investierten Ressourcen steuerlich abzugsfähig sind, werden alle Kosten und Einkünfte zum gleichen Satz besteuert, so dass die Besteuerung keine Verzerrung erzeugt. ⁶⁵ Eine staatliche Subventionierung der Ressourcen wirkt in gleicher Weise wie die Abzugsfähigkeit der Kosten. Bildungssubventionen ermutigen die Humankapitalbildung und können daher auch als Instrument eingesetzt werden, um die negativen Bildungsanreize des Steuersystems auszugleichen.
(4)	Verzerrungen bei den in das Humankapital investierten Inputs	Das Steuersystem verzerrt die optimale Zusammensetzung der Investitionen in das Humankapital, wenn die verschiedenen Inputs steuerlich unterschiedlich behandelt werden. Dies ist z.B. der Fall, wenn Ausgaben, welche in die Bildung investiert werden, nicht abzugsfähig sind, wohingegen die Zeitkosten in Form des während der Ausbildung entgangenen Einkommens automatisch steuermindernd berücksichtigt sind. Infolgedessen vermindern höhere Einkommensteuern die Zeitkosten relativ zu den nicht abzugsfähigen Kosten stärker. Die optimale Zusammensetzung der in die Bildung investierten Inputs wird daher verzerrt, und die steuerpflichtigen Personen investieren zu viel Zeit und zu wenig nicht abziehbaren Effort und nicht abziehbare direkten Auslagen in die Bildung. Wenn daher die Bildungspolitik die in den Bildungseinrichtungen verbrachte Zeit stark subventioniert, strengen sich die Studenten tendenziell zu wenig an, um ihr Studium rechtzeitig abzuschließen.
(5)	Implizite Subventionen aus der Besteuerung des Kapitaleinkommens	Höhere Steuern auf Kapital bzw. Kapitaleinkommen erhöhen die Investitionen in das Humankapital, da finanzielle Ersparnisse relativ zu den im Humankapital verkörperten Ersparnissen weniger attraktiv werden. Dieses Resultat kann auf dreierlei äquivalente Arten veranschaulicht werden: (1) Die Rate, mit der künftige Einkünfte abdiskontiert werden, sinkt, so dass der Barwert der Erträge auf Investitionen in das Humankapital steigt. Infolgedessen nehmen die Investitionen in das Humankapital zu. (2) Eine niedrigere Nachsteuerrendite auf finanziellen Ersparnissen impliziert, dass der Ertrag auf dem Sparen via Humankapital fallen sollte, da die Arbitrage zwischen den beiden Sparformen einsetzt. Dies kann nur geschehen, indem die Investitionen in das Humankapital bei abnehmenden Grenzerträgen auf dem Humankapital ansteigen. (3) Die effektiven Fremdfinanzierungskosten der Investitionen in das Humankapital sinken, wenn diese Kosten durch die Steuer auf dem Kapitaleinkommen reduziert werden. Dadurch nehmen die Investitionen in das Humankapital zu. In jedem Fall wirkt eine Steuer auf dem Kapital oder dem Kapitaleinkommen als eine implizite Subvention auf Investitionen in das Humankapital.

Quelle: JACOBS (2007, S. 213f.)

Da sich die Besteuerung über diese fünf Kanäle auswirkt, geht von ihr nur unter sehr speziellen Bedingungen kein Einfluss auf die Humankapitalbildung aus. Die Bedingungen sind:

- (1) Arbeit wird proportional besteuert;
- (2) die Besteuerung beeinträchtigt das Arbeitsangebot nicht;
- (3) direkte Bildungskosten existieren nicht oder sind vollständig abziehbar (bzw. anrechenbar);
- (4) alle Inputs, die in das Humankapital investiert werden, werden steuerlich gleich behandelt;
- (5) und Kapitaleinkommen wird nicht besteuert.

⁶⁵ Bei einer jährlichen statt lebenszeitlichen Besteuerung ist die Abzugsfähigkeit der Kosten nicht hinreichend, erforderlich wäre hier eine Anrechnung der Steuer, da nur diese die volle Abzugsfähigkeit auch dann ermöglicht, wenn in einem bestimmten Jahr die Kosten das Einkommen übersteigen.

In der Realität sind diese Bedingungen nicht erfüllt, so dass es – zumindest aus theoretischer Perspektive – schwierig ist zu behaupten, Steuern auf Arbeit und Kapital hätten keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidungen in das Humankapital.

8 Alternativen zur Reinvermögenszugangsbesteuerung

8.1 Die Ausgabensteuer als konsumorientierte Alternative

Die Finanzwissenschaft kennt zwei grundlegende Entwürfe für eine die persönlichen Merkmale berücksichtigende Steuer auf Basis des Leistungsfähigkeitsprinzips. Die Alternative zur bereits ausgiebig vorgestellten Reinvermögenszugangsbesteuerung, die auf SCHANZ (1896), HAIG (1921) und SIMONS (1938, 1950) zurückgeht, stellt die Ausgabensteuer⁶⁶ dar, die mit den Namen FISHER (1939), KALDOR (1955) und MEADE (1978) verbunden ist. Die Ausgabensteuer belässt den Normalertrag des Kapitaleinkommens steuerfrei, während die Reinvermögenszugangsbesteuerung Kapitaleinkommen mit demselben Grenzsteuersatz belastet wie alles übrige Einkommen.

Die Ausgabensteuer in ihrer reinen Form als sparbereinigte Einkommensteuer folgt dem Konzept der Reinvermögenszugangsbesteuerung mit dem Unterschied, dass die während einer Periode gebildete Nettoersparnis von der Bemessungsgrundlage abgezogen wird.⁶⁷ Umgekehrt erhöht eine negative Nettoersparnis die Bemessungsgrundlage. Eine negative Nettoersparnis kann entstehen, wenn eine Person ihren Konsum aus ihrem Vermögen finanziert oder wenn sie Schulden aufnimmt.

Da Einkommen entweder für die Konsumausgaben verwendet oder gespart wird, belastet die sparbereinigte Einkommensteuer, deren Bemessungsgrundlage die Differenz aus dem Einkommen und der Nettoersparnis bildet, das gleiche Substrat wie eine Steuer, welche unmittelbar auf die persönlichen Konsumausgaben zugreifen würde. Bei einer sparbereinigten Einkommensteuer kann der persönlichen Leistungsfähigkeit – im Unterschied etwa zur indirekten Mehrwertsteuer, welche ebenfalls die Konsumausgaben belastet – durch Freistellung des existenzminimalen Einkommens und einer (direkt) progressiven Ausgestaltung des Tarifs in analoger Form wie bei der Einkommensteuer Rechnung getragen werden.

8.2 Varianten der Konsumbesteuerung

Abstrakt betrachtet, gibt es grundsätzlich zwei Arten, ein Konsumsteuersystem zu implementieren. Die erste Möglichkeit besteht darin, einen Steueraufschub zu gewähren. Dieser greift in der Zeitspanne zwischen der Entstehung des Einkommens und dessen Verwendung zu Konsumzwecken. Der Wert des Steueraufschubs entspricht dem Wert des Kapitaleinkommens auf dem aufgeschoben besteuerten Einkommen. Auf diesem Prinzip beruht die sparbereinigte Einkommensteuer. Bei der zweiten Möglichkeit wird das Kapitaleinkommen direkt aus der Bemessungsgrundlage der Steuer herausgenommen. Diesem Weg folgen die Lohnsteuer und die zinsbereinigte Einkommenssteuer.

⁶⁶ Im angelsächsischen Sprachraum als „expenditure tax“ bezeichnet.

⁶⁷ Die gesamte Ersparnis ist die Summe aus aktiver und passiver Ersparnis. Die aktive Ersparnis stellt Sparaufkommen dar, das unmittelbar aus dem Arbeitseinkommen gebildet wird. Das passive Sparen erfolgt aufgrund der Vermögensakkumulation, d.h. des Zugangs von Zins- und Dividenden erträgen sowie realisierten und unrealisierten Kapitalgewinnen. Im Konzept der Reinvermögenszugangsbesteuerung gehen Arbeitseinkommen und passives Nettosparen in die Bemessungsgrundlage ein. Wird die Einkommensteuer sparbereinigt, verringert sich die Bemessungsgrundlage um die gesamte Nettoersparnis. Zum gleichen Ergebnis führt ein System, in dem nur das Arbeitseinkommen steuerbar ist, dafür aber lediglich die aktive Nettoersparnis von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden kann.

Da es technisch über diese beiden Grundvarianten hinaus verschiedene Möglichkeiten gibt, das Kapitaleinkommen steuerfrei zu belassen, existiert eine Vielfalt möglicher Varianten der Konsumbesteuerung. Tabelle 18 zeigt die Ansatzpunkte eines Systems der Konsumbesteuerung auf. Wie die Einkommensbesteuerung kann die Konsumbesteuerung auf der Unternehmensebene oder auf der Haushaltsebene ansetzen.

Tabelle 18: Konsumbesteuerung

Prinzip	Institutionelle Anknüpfung	
	Unternehmensebene	Haushaltsebene
Indirekte Konsumbesteuerung im Rahmen der Mehrwertsteuer	Besteuerung des Umsatzes mit Abzug der Vorsteuer	
Konsumbesteuerung im Rahmen der Mehrwertsteuer in Verbindung mit indirekt progressiver Lohnsteuer (Flat Tax)	Besteuerung des Umsatzes mit Abzug der Vorsteuer und zusätzlichem Abzug der Lohnsumme	Besteuerung des Lohn Einkommens im Rahmen eines indirekt progressiven Tarifs
Konsumbesteuerung im Rahmen der Mehrwertsteuer in Verbindung mit direkt progressiver Lohnsteuer (X-Tax)	Besteuerung des Umsatzes mit Abzug der Vorsteuer und zusätzlichem Abzug der Lohnsumme	Besteuerung des Lohn Einkommens im Rahmen eines direkt progressiven Tarifs
Investitions- bzw. Spärbereinigung	Cash-flow-Steuer	Spärbereinigte Einkommensteuer
Zinsbereinigung	Zinsbereinigte Gewinnsteuer	Zinsbereinigte Einkommensteuer

Quelle: Eigene Darstellung

Die in Europa vorherrschende Konsumsteuer ist die Mehrwertsteuer, die auf der Unternehmensebene ansetzt. In der Praxis steht sie typischerweise im Rahmen eines hybriden Systems neben einer Einkommensteuer. In den USA, die keine Mehrwertsteuer kennt, wurden demgegenüber mit der Flat Tax (HALL und RABUSHKA, 1983, 1985) und der X-Tax (BRADFORD 1986) in der Theorie zwei Systeme entwickelt, welche eine Integration der Unternehmensebene und der Haushaltsebene im Rahmen einer reinen Konsumbesteuerung vornehmen. Die Flat Tax ist im Prinzip eine Mehrwertsteuer, wobei die Firmen auch die Lohnzahlungen abziehen können. Das Lohn Einkommen wird dann auf Haushaltsebene mit einem indirekt progressiven Tarif, also einem Einheitssatz mit Freibetrag, besteuert. Die X-Tax basiert auf demselben Muster. Bei ihr wird jedoch das Lohn Einkommen auf Haushaltsebene mit einem direkt progressiven Tarif besteuert. Im Unterschied zum hybriden europäischen System mit der Parallelität von Mehrwertsteuer und Einkommensteuer bleibt bei der Flat Tax und bei der X-Tax das Kapitaleinkommen steuerfrei.

Darüber hinaus werden in der Literatur weitere Konsumsteuerkonzepte diskutiert: Eine Cash-flow-Besteuerung für Unternehmen, eine spärbereinigte Einkommensteuer als persönliche Konsumsteuer oder eine zinsbereinigte Gewinn- und Einkommensbesteuerung.

Die Cash-flow-Steuer basiert auf den Zahlungsströmen der Unternehmen statt auf den Gewinnen. Sämtliche mit den betrieblichen Investitionen zusammenhängenden Zahlungen werden von der Bemessungsgrundlage abgezogen (Investitionsbereinigung, Sofortabschreibung) und die darüber hinaus auflaufenden Zahlungsüberschüsse besteuert. Das Pendant auf Haushaltsebene ist die spärbereinigte Einkommensteuer als eine persönliche Konsumsteuer. Da Einkommen, von der Verwendungsseite her betrachtet, die Summe der beiden Komponenten Konsum und Spären darstellt, lässt sich der Konsum auch als Differenz zwischen Einkommen und Spären besteuern. Bei der spärbereinigten Einkommensteuer dürfen die gesparten bzw. investierten Einkommensteile von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden; die Auflösung von Ersparnissen erhöht dagegen die Bemessungsgrundlage. Ansonsten kann sich das Einkommen nach den Grundsätzen des Reinvermögenszugangs bemessen.

Während Cash-flow-Steuer und persönliche Konsumsteuer das Konzept der Investitions- bzw. Spärbereinigung verfolgen, in dem die investierten bzw. ersparten Einkommensteile steuerfrei bleiben, besteht eine alternative Möglichkeit darin, das gegenwärtige Einkommen- und Unterneh-

mensgewinnsteuersystem grundsätzlich beizubehalten, jedoch die Kapitaleinkommen von der Besteuerung zu befreien (Zinsbereinigung). Die zinsbereinigte Gewinn- und Einkommensbesteuerung stellt die Kapitalerträge auf Haushaltsebene steuerfrei; bei unternehmerischen Engagements wird eine kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung von der Bemessungsgrundlage abgezogen.

8.3 Duale Einkommensteuer

Eine Zwischenform zwischen der Konsum- und der Einkommensteuer stellt die duale Einkommensteuer dar. Kapitaleinkommen wird hier zwar besteuert, jedoch zu einem tieferen Grenzsteuersatz als das übrige Einkommen, zumindest bei steuerpflichtigen Personen oberhalb der ersten Tarifstufe.

Eine duale Einkommensteuer weist die folgenden Merkmale auf:

- (1) Das Einkommen wird in die zwei Komponenten Kapital- und Arbeitseinkommen aufgespalten. Das Kapitaleinkommen umfasst die Unternehmensgewinne, welche den Ertrag auf dem Eigenkapital repräsentieren, Dividenden, Kapitalgewinne, Zinsen, Mieten und Eigenmietwerte. Das Arbeitseinkommen besteht aus Löhnen und Gehältern, einschliesslich des Wertes der Arbeitsleistung eines Selbständigerwerbenden, Fringe Benefits⁶⁸, Einkommen aus Pensionen und Sozialversicherungsleistungen.
- (2) Grundsätzlich wird das Kapitaleinkommen mit dem proportionalen Kapitaleinkommenstarif besteuert, während das Arbeitseinkommen zusätzlichen, progressiven Arbeitseinkommenssteuersätzen unterliegt. Um die Steuerarbitrage zu minimieren, wird der niedrigste Steuersatz auf dem Arbeitseinkommen auf dem gleichen Niveau wie der proportionale Kapitaleinkommensteuersatz angesetzt.

8.4 Einkommen- versus Konsumbesteuerung

Die Debatte, ob Einkommen oder Konsum das bessere Steuergut darstellen, ist alt und geht zumindest auf Thomas Hobbes zurück, der als erster forderte, Ausgaben an Stelle von Einkommen zu besteuern. Prominent vertreten wurde diese Position auch von John Stuart Mill, Irving Fisher oder Nicholas Kaldor. Massgebende Befürworter einer Einkommensteuer, deren Bemessungsgrundlage auch das Kapitaleinkommen umfasst, waren bzw. sind Adam Smith, Henry Simon, Richard A. Musgrave und Fritz Neumark. Die Frage kann sowohl unter dem Blickwinkel des angemessenen Gerechtigkeitskonzepts, d.h. ob sich wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (eher) im Einkommen oder im Konsum ausdrückt, als auch auf Grundlage der Auswirkungen einer Einkommen- bzw. Konsumbesteuerung diskutiert werden.

⁶⁸ Bei den Fringe Benefits handelt es sich um Bruttolöhne und -gehälter in Form von Sachleistungen. Diese umfassen alle Waren und Dienstleistungen, welche ein Unternehmen oder ein Betrieb seinen Arbeitnehmenden zur Verfügung stellt. Dazu gehören beispielsweise: Unternehmenserzeugnisse, die unentgeltlich oder verbilligt abgegeben werden; Mitarbeiterwohnungen; Firmenwagen (zum Privatgebrauch); soziale Aufwendungen für indirekte Leistungen zulasten der Arbeitgeber wie Kantinen und Essensmarken, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Kindergärten und -krippen; Kostenerstattungen für Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz

8.4.1 Einkommen- versus Konsumbesteuerung als eine Frage des angemessenen Leistungsfähigkeitskonzeptes

Wird die Frage, ob sich die ideale Steuerbasis am Einkommen oder am Konsum zu orientieren habe, unter dem Gerechtigkeitsaspekt betrachtet, präsentiert sie sich als eine Debatte über adäquate Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips.

Die Reinvermögenszugangsbesteuerung beruht auf dem Werturteil, dass die Leistungsfähigkeit im Einkommen zum Ausdruck kommt, das während einer bestimmten Periode erzielt wird. Aus praktischen Gründen beträgt die Periodenlänge üblicherweise ein Jahr. Dieses Jährlichkeitsprinzip beruht nicht auf Forderungen nach Effizienz oder Gerechtigkeit, sondern auf dem Verlangen nach Flexibilität für den Fiskus als Steuerberechtigten und dem Vertrauensschutz für die steuerpflichtigen Personen (HOMBURG, 2007, S. 202). HOMBURG (2007, S. 201f.) begründet dies folgendermassen: „In einer unsicheren Welt kann keine tarifierte Steuer an Tatbestände anknüpfen, die in der Zukunft liegen, weil diese Tatbestände einfach nicht bekannt sind. Die Anknüpfung auf weit zurückliegende Tatbestände ist ebenfalls bedenklich, wenn man realistisch unterstellt, dass Steuertarife von Zeit zu Zeit geändert werden müssen. Denn angenommen, die Einkommensteuer würde für einen 10-Jahres-Zeitraum veranlagt. In diesem Fall wäre entweder zu fordern, dass der Steuertarif während mindestens 10 Jahren unverändert bleibt – was bei schwankendem Finanzbedarf des Staates eine kaum akzeptable Einschränkung bedeutet – oder dass die Steuerpflichtigen keinen Vertrauensschutz erhalten. Einem Steuerpflichtigen, der 9 Jahre gearbeitet und dabei 20% Steuervorauszahlung geleistet hat, müsste unter Umständen im 10. Jahr eine rückwirkende Steuererhöhung auf 30% eröffnet werden.“

Damit ist das Problem der überperiodisch gleichmässigen Besteuerung umrissen: Gesucht wird nach Besteuerungsformen, die nur an jährlichen Bemessungsgrundlagen anknüpfen und die gleichzeitig sichern, dass zwei Personen mit überperiodisch gleicher Leistungsfähigkeit gleich belastet werden (HOMBURG, 2007, S. 202). Dabei stehen sich zwei Positionen gegenüber:

- Nach Auffassung der Befürworter einer Konsumbesteuerung ist die individuelle Leistungsfähigkeit durch den periodischen Konsum zu messen, also durch eine spezifische Form der Bedürfnisbefriedigung.
- Die Anhänger der Einkommensbesteuerung meinen hingegen, dass individuelle Leistungsfähigkeit im Mittelverdienst zum Ausdruck kommt. Leistungsfähigkeit in diesem Sinne besteht nicht nur in Bedürfnisbefriedigung durch tatsächlichen Konsum, sondern ebenso in Bedürfnisbefriedigung durch Ersparnis, also potenziellen Konsum.

Sowohl die Position der Promotoren einer Konsum- als auch jene der Befürworter einer Einkommensbesteuerung ist, wie HOMBURG (2007, S. 203) festhält, in sich schlüssig, aber nicht zwingend, weil sie auf Werturteilen darüber beruht, wie die Leistungsfähigkeit zu messen sei.⁶⁹ Seitens

⁶⁹ HOMBURG (2007, S. 203f.) schreibt dazu: „Die Tendenz mancher (...) [Anhänger der Konsumbesteuerung] ihren Standpunkt durch die Annahme einer nur vom Konsum abhängigen Nutzenfunktion zu „beweisen“, läuft freilich auf einen Zirkelschluss hinaus, denn diese Nutzenfunktion umschreibt das Werturteil, Leistungsfähigkeit werde allein durch den Konsum gemessen und enthält damit schon alles, was zu beweisen war. Ein Einkommensteuertheoretiker könnte dieses Argument mühelos durch die Annahme einer Nutzenfunktion kontern, in der die periodischen Einkommen als Argumente figurieren.

Das eigentliche Problem besteht darin, ob für steuerliche Leistungsfähigkeit neben der Bedürfnisbefriedigung durch Konsum nicht auch andere wirtschaftliche Merkmale eine Rolle spielen. Jene, die in der Vermögensbildung als potenziellem Zukunftskonsum eine eigenständige Quelle steuerlicher Leistungsfähigkeit erkennen, tendieren zur Einkommensteuer. Auch ihre Position ist schlüssig und nicht durch den schlichten Hinweis widerlegbar, dass die meisten Ökonomen eben nur den Konsum in die Nutzenfunktion aufnehmen. Der inzwischen jahrhundertalte Streit um die Frage, welche Besteuerung überperiodisch gerecht sei, kann hier also nicht entschieden werden.“

der schweizerischen Rechtswissenschaft äussert sich MATTEOTTI (2005, S. 692f.) explizit zur Frage, ob Einkommen oder Konsum besteuert werden soll. Auch er kommt zum Schluss, dass sowohl die Position der Ausgaben- als auch jene der Einkommenstheoretiker vertretbar erscheinen.

8.4.2 Einkommen- versus Konsumbesteuerung als Ausfluss der Auswirkungen der Besteuerung

In der Finanzwissenschaft wird die Frage nach der adäquaten Steuerbasis heute weniger unter dem Gesichtspunkt der sachgerechten Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips, sondern vor allem im Rahmen des in Abschnitt 2.2 vorgestellten optimalsteuertheoretischen Ansatzes auf Basis der Auswirkungen alternativer Steuersysteme breit diskutiert. Neben der Einkommens- und der Konsumbesteuerung werden dabei auch Zwischenformen, wie sie z.B. die duale Einkommensteuer darstellt, einbezogen. Eine umfassende Diskussion dieser Beiträge würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. In etwas eingeschränkterer Form wird jedoch unter dem Thema der Abgeltungssteuer in Modul 2 in Abschnitt 13 auf diese Fragestellung zurückzukommen sein.

9 Vereinfachungsoptionen: Übersicht

Die Vereinfachung der Einkommensbesteuerung kann bei der Bemessungsgrundlage, d.h. bei den Einkünften und Abzügen, beim Tarif und bei der Erhebungsmethode (Quellenbesteuerungsmethode versus Veranlagungsmethode) ansetzen. Zum Teil müssen die Reformoptionen bei den Einkünften und den Abzügen aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt bei den Gewinnungskostenabzügen und den Abzügen zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips. Zum Teil kann die Vereinfachung bei den Abzügen unabhängig von den Einkünften erfolgen. Dies ist bei den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten und den ausserfiskalischen Abzügen der Fall. Die Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen hängen von der Form der Ehegattenbesteuerung ab.

Die Vereinfachungsoptionen sind als Module aufgebaut. Die einzelnen Module können miteinander kombiniert werden. Innerhalb der Module existieren zum Teil verschiedene Vereinfachungsvarianten, die sich gegenseitig ausschliessen. Tabelle 19 enthält einen Überblick über die zu analysierenden Optionen.

Tabelle 19: Vereinfachungsoptionen: Übersicht

Modul		Varianten	
1	Einkommen aus Erwerbstätigkeit		
1.1	Abschnitt 10: Engere Fassung der Gewinnungskosten (Berufskosten)		
1.2	Abschnitt 11: Pauschalierung der Berufskosten	a	Pauschalierung mit Nachweis höherer Kosten
		b	Pauschalierung ohne Nachweis höherer Kosten
1.3	Abschnitt 12: Übergang zur Quellenbesteuerung	a	mit Veranlagungsoption
		b	ohne Veranlagungsoption
2	Abschnitt 13: Bewegliches Privatvermögen	a	Veranlagungsmodell auf Soll-Ertragbasis (Easy Swiss Tax)
		ba	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge mit Veranlagungsoption
		bb	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge und Kapitalgewinne mit Veranlagungsoption
		bc	Abgeltungsmodell auf Soll-Ertragbasis mit Veranlagungsoption
		ca	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge ohne Veranlagungsoption
		cb	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge und Kapitalgewinne ohne Veranlagungsoption
		cc	Abgeltungsmodell auf Soll-Ertragbasis ohne Veranlagungsoption
3	Abschnitt 14: Unbewegliches Privatvermögen		
3.1	Generelle Reform im Bereich des Einkommens aus unbeweglichem Privatvermögen	a	Veranlagungsmodell auf Soll-Ertragbasis (Easy Swiss Tax)
		b	Besteuerung abgestimmt auf Abgeltungsmodell im beweglichen Privatvermögen
3.2	Systemwechsel beim selbstgenutzten Wohneigentum (Modell Null-Null-Null)	a	Reiner Systemwechsel
		b	Modifizierter Systemwechsel (mit Korrekturen für Ersterwerber und das Energiesparen)
4	Abschnitt 15: Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips [keine Änderung vorgesehen]		
5	Abschnitt 16: Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen [Änderung abhängig von der Besteuerungsform der Ehegatten; beim Status quo (Doppeltarif mit Zweiverdiener-Abzug und vorgesehenem Abzug für die Kinderfremdbetreuung) keine Änderung]		
6	Abschnitt 17: Vereinfachung bei den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten durch Übergang zum objektiven Nettoprinzip		
7	Abschnitt 18: Streichen der ausserfiskalischen Abzüge		
8	Abschnitt 19: Vereinfachung des Tarifs durch Übergang zur Einheitssteuer (Flat Rate Tax)		

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 20 zeigt, wo die Vereinfachung bei den einzelnen Reformmodulen bzw. -varianten ansetzt. Unterschieden wird dabei nach den Ansatzpunkten Einkünfte, Gewinnungskostenabzüge, übrige Abzüge, Tarif und Erhebungsmethode.

Tabelle 20: Ansatzpunkte der Vereinfachung

	Reformmodul / -variante	Einkünfte	Gewinnungs- kostenabzüge	Übrige Abzüge	Tarif	Erhebungs- methode
1	Einkommen aus Erwerbstätigkeit					
1.1	Engere Fassung der Gewinnungskosten (Berufskosten)		X			
1.2	Pauschalierung der Berufskosten		X			
1.3	Übergang zur Quellenbesteuerung					X
2	Bewegliches Privatvermögen					
2a	Veranlagungsmodell auf Soll-Ertragbasis (Easy Swiss Tax)	X	X			
2b	Abgeltungsmodelle mit Veranlagungsoption	X	X		X	X
2c	Abgeltungsmodelle ohne Veranlagungsoption	X	X		X	X
3	Unbewegliches Privatvermögen					
3.1	Generelle Reform im Bereich des Einkommens aus unbeweglichem Privatvermögen					
a	Veranlagungsmodell auf Soll-Ertragbasis (Easy Swiss Tax)	X	X			
b	Besteuerung abgestimmt auf Abgeltungsmodell im beweglichen Privatvermögen	X	X		X	
3.2	Systemwechsel beim selbstgenutzten Wohneigentum (Modell Null-Null-Null)	X	X			
4	Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips			X		
5	Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen			X		
6	Vereinfachung bei den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten durch Übergang zum objektiven Nettoprinzip			X		
7	Streichen der ausserfiskalischen Abzüge			X		
8	Vereinfachung des Tarifs durch Übergang zur Einheitssteuer (Flat Rate Tax)				X	

Quelle: Eigene Darstellung

10 Modul 1.1: Engere Fassung der Berufskosten

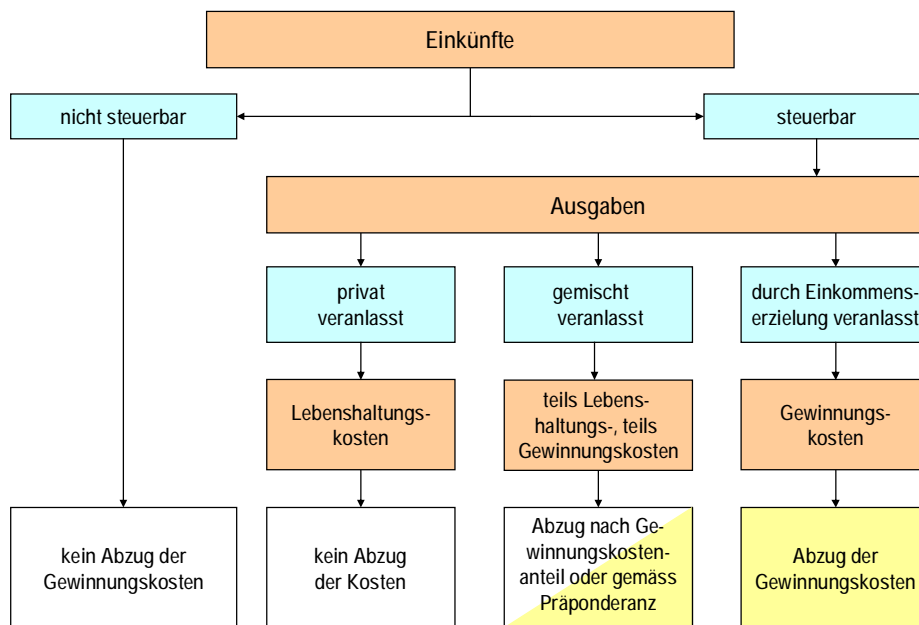
10.1 Stossrichtung des Reformmoduls

10.1.1 Problemstellung

Das Nettoprinzip verlangt, dass die Gewinnungskosten für das Einkommen abziehbar sein sollen, wenn das Einkommen steuerbar ist. Ist das Einkommen hingegen nicht steuerbar, was grundsätzlich einer Begründung bedarf, so darf auch kein Abzug für Gewinnungskosten gewährt werden. Aus diesem Grund ist jede Vereinfachungsdiskussion, die bei den Gewinnungskosten ansetzt, jeweils im Zusammenhang mit jenen Einkünften zu führen, für welche die Gewinnungskosten getätigt werden.

Das in Abbildung 10 enthaltene Schema gibt Aufschluss darüber, unter welchen Bedingungen Kosten als Gewinnungskosten abgezogen werden sollen.

Abbildung 10: Gewinnungskostenabzug



Quelle: Eigene Darstellung

Sind die Einkünfte steuerbar, ist zu fragen, ob die Ausgaben tatsächlich durch das Motiv der Einkommenserzielung oder nicht ganz oder teilweise durch die private Lebenshaltung veranlasst sind. Dienen die Aufwendungen der Einkommenserzielung, ist ein Gewinnungskostenabzug gerechtfertigt; bei privater Veranlassung besteht hingegen kein Grund für einen Abzug der Aufwendungen. Daneben können Ausgaben auch gemischt veranlasst sein, wenn sie teils durch die Einkommenserzielung und teils privat motiviert sind. Sachlich korrekt wäre ein Abzug nach Massgabe des Gewinnungskostenanteils an den Aufwendungen. Die Ermittlung dieses Anteils dürfte jedoch im Einzelfall aufwändig – wenn nicht sogar unmöglich – sein. Eine Vereinfachung stellt daher eine schematische Lösung mit einem fixen Anteil für alle steuerpflichtigen Personen dar, auch wenn

diese dann dem jeweiligen Einzelfall nicht gerecht werden mag. Eine noch stärkere Vereinfachung stellt die Präponderanzmethode dar, nach der die Aufwendungen vollumfänglich als Gewinnungskosten anerkannt werden, wenn nach Auffassung des Gesetzgebers der Gewinnungskostencharakter dominiert, und der Abzug nicht zugelassen wird, wenn die private Veranlassung überwiegt.

Im Zusammenhang mit den Berufskosten stellt sich die Frage, ob der geltende Berufskostenbegriff nicht zu weit gefasst ist und den Abzug von Aufwendungen erlaubt, die nicht ausschliesslich durch das Motiv der Einkommenserzielung, sondern ganz oder zumindest teilweise privat veranlasst sind. Im Fokus dieser Stossrichtung stehen Abzüge, welche die Bemessungsgrundlage durch gemischt veranlasste Aufwendungen kürzen.

10.1.2 Reformvorschlag Berufskosten

Der Reformvorschlag in diesem Modul basiert auf der Prämisse, dass der geltende Berufskostenbegriff in der Tat zu weit gefasst ist. Deshalb wird die Streichung der Berufskosten vorgeschlagen. Zu den Berufskosten gehören im geltenden Recht die folgenden Abzüge für Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit:

- Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte (Art 26 Abs. 1 Bst. a DBG);
- Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und Schichtarbeit (Art. 26 Abs. 1 Bst. b DBG);
- übrige für die Berufsausübung erforderliche Kosten (Art. 26 Abs. 1 Bst. c DBG);
- die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten (Art. 26 Abs. 1 Bst. d).

10.1.3 Erwartete Auswirkungen

Durch eine Streichung bisheriger Gewinnungskostenabzüge können die Erhebung und Entrichtung der Einkommensteuer vereinfacht, die Bemessungsgrundlage verbreitert und die Grenzsteuersätze aufkommensneutral gesenkt werden.

10.2 Streichung des Abzugs für die Kosten der Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte

10.2.1 Regelung im geltenden Recht

Bei beachtenswerter Entfernung (BGE 78 I 364) können für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte die tatsächlich entstandenen Auslagen abgezogen werden, sofern ein öffentliches Verkehrsmittel benutzt wird. Dabei gilt eine Distanz von zwei Kilometern bereits als beachtlich (BOSSHARD und FUNK, 2000, S. 81). Die Grenze der Zumutbarkeit liegt in der Regel bei 1 bis 1.5 Kilometern Fussmarsch oder 15 bis 20 Gehminuten (MAUTE, 1989, S. 374ff.; LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N8).

Wenn ein privates Verkehrsmittel benützt wird, können in der Regel nur jene Kosten berücksichtigt werden, die bei Benutzung des öffentlichen Verkehrsmittels anfallen würden. Nur wenn kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht oder wenn dessen Benutzung der steuerpflichtigen Person objektiv – z.B. infolge Gebrechens, grosser Entfernung zur nächsten Haltestelle, ungünstigem Fahrplan, Verwendung des Autos im Beruf – nicht zumutbar ist, können die Kosten des privaten Verkehrsmittels gemäss den Pauschalansätzen im Anhang der Berufskosten-

verordnung (VBK, SR 642.118.1) abgezogen werden. Dabei ist in der Regel mit 220 Arbeitstagen zu rechnen (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N8, N11).

Für das Steuerjahr 2009 betragen die Pauschalansätze für Fahrräder und Motorfahrräder 700 Franken pro Jahr, für Motorräder 40 Rappen und für Autos 70 Rappen pro Fahrkilometer. Bei Benutzung eines Autos, einer Fahrstrecke von 100 Kilometern pro Weg und 220 Arbeitstagen im Jahr reduziert der Fahrkostenabzug das steuerbare Einkommen somit um stattliche 30'800 Franken.⁷⁰

10.2.2 Regelungen in anderen Ländern

International werden Fahrtkosten zum Arbeitsplatz im Rahmen der Einkommensteuer unterschiedlich behandelt.⁷¹

In Belgien, Deutschland und Frankreich sind die Fahrtkosten mit jeweils unterschiedlichen Pauschalen abzugsfähig. Italien und Spanien kennen eine einkommensabhängig regressive Pauschale. In Dänemark und in den Niederlanden ist der Abzug auf Fernpendler beschränkt, wobei bei letzteren nur Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr abzugsfähig sind. Auch in Finnland können nur die Kosten für den öffentlichen Verkehr abgesetzt werden. Im Wesentlichen gilt das auch für Norwegen und Schweden, die den Abzug für das private Verkehrsmittel nur gewähren, wenn die Zeitersparnis dadurch zwei Stunden pro Tag übersteigt.

In manchen Ländern können die Fahrtkosten generell nicht abgezogen werden. Dazu gehören Griechenland, Grossbritannien, Irland, Kanada, Tschechien und die USA.

10.2.3 Veranlassung und Verfassungskonformität des Werktorprinzips

Der deutsche Steuerrechtler Hartmut Söhn liefert eine überzeugende Begründung der Verfassungskonformität des Werktorprinzips, demgemäss keine Fahrtkosten zwischen Wohnort und Arbeitsstätte abgezogen werden können (RICHTER und SÖHN, 2008). Die Überlegungen orientieren sich zwar am deutschen Recht, sie lassen sich jedoch in ihrem Kerngehalt ohne weiteres auf die schweizerischen Verhältnisse übertragen.

Ausgangspunkt der Argumentation ist die Feststellung, dass Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte der Art nach nicht Gewinnungskosten, sondern gemischt veranlasste Kosten darstellen, weil sie auch durch die private Wohnortwahl mitveranlasst werden. Die private Wohnortwahl ist somit kausalrechtlich nach dem Veranlassungsprinzip immer eine wesentliche Ursache für die arbeitstägliche Fahrt zur Arbeitsstätte.

DONGES et al. (2008, S. 3f.) führen zum Veranlassungszusammenhang aus:

„Befürworter einer Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zum Arbeitsort argumentieren, dass die Fahrt zum Arbeitsort beruflich veranlasst sei, die dadurch verursachten Kosten daher Werbungskosten [Berufskosten] darstellten und folglich vom steuerpflichtigen Einkommen abzugsfähig.“

⁷⁰ KNÜSEL (2000, Art. 26 DBG N18) weist darauf hin, dass die Verordnung den Steuerbehörden die Möglichkeit gibt, den Pauschalansatz im Verhältnis zur Fahrleistung abzustufen. Damit soll bei hoher Kilometerleistung der dadurch besseren Verteilung der kilometerunabhängigen Fixkosten Rechnung getragen werden. Diese Abstufungsmöglichkeit entspricht dem Grundsatz, wonach nur die notwendigen Kosten abgezogen werden dürfen, welche unter Umständen weniger als die pauschal zulässigen 70 Rappen pro Kilometer ausmachen. Allerdings entfaltet diese Bestimmung nur eingeschränkte Wirkung, da die Kantone davon im Vollzug nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen oder sie sogar gar nicht anwenden.

⁷¹ Quelle: Bundesfinanzministerium: Steuerlicher Abzug von Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Arbeits- oder Betriebsstätte – Internationaler Vergleich (ausgewählte Länder), 2007.

hig sein sollten (objektives Nettoprinzip). Diese Argumentation geht davon aus, dass der Wohnort als gegeben anzusehen ist, der Arbeitsplatz also stets nach dem Wohnort gewählt wird. In der Tat wird es immer wieder Situationen geben, in denen Arbeitnehmer zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen wählen, aber – aus welchen Gründen auch immer – nicht erwägen, ihren Wohnort zu wechseln. (...) Empirisch besteht kein Zweifel daran, dass viele Menschen ihren Wohnort wechseln, weil sie einen Arbeitsplatz gefunden haben, der so weit entfernt liegt, dass Pendeln keine sinnvolle Alternative darstellt. In diesen Fällen (...) ist die Arbeitsplatzwahl offensichtlich der Wohnortwahl vorgelagert; der Arbeitsplatz bestimmt den Wohnort. Daneben ziehen Menschen innerhalb der gleichen Arbeitsmarktregion um, ohne ihren Arbeitsplatz zu wechseln.

Wenn also die Wahl des Arbeitsortes der Wohnortwahl vorausgeht, dann fällt der betreffende Arbeitnehmer beim Umzug auch eine Entscheidung darüber, in welcher Entfernung vom neuen Arbeitsplatz er wohnen möchte. (...) Die Entscheidung für den Wohnort wird von vielen Faktoren abhängig sein. Zum einen werden die Mieten im Stadtzentrum meistens höher sein als am Stadtrand, andererseits bietet das Stadtzentrum mehr Einkaufsmöglichkeiten und städtische Infrastruktur (kulturelle Veranstaltungen usw.). Auch die Kosten der Fahrt zum Arbeitsplatz spielen hier eine Rolle, sie sind aber nur ein Faktor unter vielen. In diesem Fall ist klar, dass die Fahrtkosten nicht allein beruflich, sondern auch privat veranlasst sind und von Präferenzen und Umständen bestimmt werden, die eindeutig der privaten Lebensführung zuzurechnen sind.

Es wird auch angeführt, dass für Paare, bei denen beide Partner berufstätig sind und deren Arbeitsplätze an unterschiedlichen Orten liegen, die Fahrt zum Arbeitsplatz notwendigerweise beruflich veranlasst sei, weil es unmöglich ist, einen gemeinsamen Wohnort an beiden Arbeitsorten zugleich zu haben. Gleichwohl kann man auch in diesen Fällen davon ausgehen, dass die Wahl des Wohnortes und damit der Entfernung von den beiden Arbeitsplätzen auch von Erwägungen geleitet ist, die der privaten Lebensführung zuzuordnen sind. Die kürzeste Wegstrecke zwischen den beiden Arbeitsplätzen kann in diesem Fall als beruflich veranlasst angesehen werden. Abweichungen von dieser Wegstrecke hingegen nicht. Die dadurch bedingten zusätzlichen Fahrtstrecken sind der persönlichen Lebensführung zuzurechnen.

Fahrtkosten zum Arbeitsplatz sind deshalb keineswegs eindeutig als beruflich veranlasst anzusehen. Zu einem nicht unerheblichen Teil resultieren sie aus Entscheidungen, die die private Lebensführung betreffen. Aus diesem Grund werden sie im steuerrechtlichen Schrifttum als „gemischt veranlasst“ bezeichnet.

Von einer derartigen gemischten Veranlassung kann man allerdings nicht nur bei den Fahrtkosten zum Arbeitsplatz sprechen, sondern auch bei vielen anderen Kosten, die mit der Wohnortwahl einhergehen. Wenn ein Arbeitnehmer hohe Mieten in der Innenstadt in Kauf nimmt, weil er in der Innenstadt seinen Arbeitsplatz hat und lange Anfahrtswege vermeiden möchte, dann kann die Differenz zur Miete für eine Wohnung gleicher Qualität am Stadtrand oder auf dem Land ebenfalls als beruflich veranlasst angesehen werden.

Es bleibt also festzuhalten, dass Fahrtkosten zwischen Wohnort und Arbeitsort zum einen nicht allein beruflich, sondern auch durch die private Lebensführung veranlasst sind und zum anderen auch andere Kosten wie etwa höhere Mieten in der Nähe des Arbeitsplatzes als teilweise beruflich veranlasst betrachtet werden können und insofern eine Beschränkung der Abzugsfähigkeit auf Fahrtkosten willkürlich erscheint.

Insgesamt kann also allein anhand des Veranlassungskriteriums nicht entschieden werden, ob eine Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten geboten ist oder nicht. “

Gemäss RICHTER und SÖHN (2008, S. 132) kann der Gesetzgeber die gemischt veranlassten Fahrtkosten verfassungskonform ganz oder teilweise den abzugsfähigen Gewinnungskosten zu-

ordnen, weil die Ausgaben auch wesentlich beruflich veranlasst sind. Darin liegt eine konstitutive, steuersystematisch vertretbare Zuordnungsentscheidung. Ebenfalls verfassungskonform kann der Gesetzgeber alternativ die Grundentscheidung treffen, gemischt veranlasste Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte nicht mehr als Gewinnungskosten zum Abzug zuzulassen. Da Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte begrifflich keine Gewinnungskosten, sondern gemischt veranlasste Kosten sind, liegt darin weder eine Umgestaltung noch eine Neudefinition des Anwendungsbereichs und erst recht keine Durchbrechung des objektiven Nettoprinzips. Dementsprechend gelten die für eine folgerichtige Umsetzung des objektiven Nettoprinzips massgebenden Anforderungen nicht; der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ist bei Mischaufwendungen weiter.

Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte werden durch die Streichung des Abzugs daher nicht in privat veranlasste Aufwendungen umqualifiziert, sondern als untrennbare Mischausgaben behandelt, was sie begrifflich, d.h. der Art nach, tatsächlich auch sind.

10.2.4 Effizienzaspekte der steuerlichen Behandlung von Pendlerkosten

Es liegen verschiedene ökonomische Analysen vor, welche die Auswirkungen eines Abzugs der Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte auf ihre allokativen⁷² und gegebenenfalls distributiven Wirkungen hin analysieren und ausgehend von diesen Wirkungen, den Abzug normativ beurteilen.⁷³

Sind Wohnort und Arbeitsstätte räumlich getrennt, verursacht diese Distanz einerseits Kosten und stiftet andererseits auch Nutzen. Soweit die Entfernung vom Arbeitsplatz mit einem Nutzen verbunden ist, kann sie als Konsumgut betrachtet werden. Schätzt ein Konsument die Entfernung nicht, so wählt er seine Wohnung in unmittelbarer Nähe zum Arbeitsplatz. Es treten dann keine Kosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte auf, und die Frage des Abzugs stellt sich de facto nicht. Viele Menschen wählen ihren Wohnort jedoch in einiger Entfernung vom Arbeitsplatz. Motive dafür sind beispielsweise Wohnen im Grünen, Nähe zu Verwandten und Freunden oder die niedrigeren Wohnungsmieten im Umland. Diese Wahl verursacht ihnen aber Pendlerkosten. Diese fallen zum Teil monetär – z.B. in Form von Benzinauslagen oder den Abonnementskosten für öffentlichen Verkehr – an, zu einem erheblichen Teil stellen sie jedoch Zeitaufwand dar. Die Konsumenten werden deshalb die Distanz zum Arbeitsort so wählen, dass die Grenzkosten und Grenznutzen des Pendelns sich ausgleichen.

Nun greift das Steuersystem in diesen Entscheid ein. Das Pendeln kann beispielsweise mittels einer Pendlersteuer besteuert oder – wie im heutigen Recht – in Form eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer eben auch subventioniert werden. Jüngere Arbeiten zur Theorie der Besteuerung kommen zu folgenden Schlüssen: Geht die während des Pendelns verbrachte Zeit zulasten der Freizeit, sollte das Pendeln weder besteuert, noch subventioniert werden; geht Pendeln zulasten der Arbeitszeit, so ist eine positive Pendlersteuer angezeigt (WREDE, 2000). Wird das Pendeln als Sonderform der Haushaltsproduktion betrachtet, was zumindest immer dann der Fall ist, wenn der Pendler selbst fährt, ist eine Pendlersteuer angebracht, weil das Pendeln von der Erzielung von Markteinkommen durch Erwerbsarbeit abhält (RICHTER, 2004).

⁷² Allokation bezeichnet die Zuweisung von knappen Gütern, Produktionsfaktoren und sonstigen Ressourcen zur Er-stellung von wirtschaftlichen Leistungen. Eine Allokation ist optimal, d.h. effizient, wenn die Güter und Produktions-faktoren bestmöglich zugewiesen sind, so dass keine Person mehr besser gestellt werden kann, ohne mindestens eine andere Person schlechter zu stellen. Unter den allokativen Wirkungen sind daher die Auswirkungen auf die volks-wirtschaftliche Effizienz zu verstehen.

⁷³ Siehe für die folgenden Ausführungen z.B. WREDE (2000), RICHTER (2004), HOMBURG (2007, S. 176ff.), DONGES et al. (2008) sowie RICHTER und SÖHN (2008).

Diese Ergebnisse sollen nachfolgend veranschaulicht werden. Dabei ist zwischen dem Fall, in dem das Pendeln zulasten der Arbeitszeit geht, und dem Fall, in welchem das Pendeln die Freizeit reduziert, zu unterscheiden.⁷⁴

Bei Arbeitseinkünften verzerrt die Einkommensbesteuerung die Entscheidung zwischen Arbeitszeit und Zeit, die für andere Zwecke eingesetzt wird, zulasten der Arbeitszeit. Gegen eine steuerliche Berücksichtigung von Fahrtkosten spricht, dass das Pendeln Zeit kostet:

- Arbeitnehmer bewerten die Freizeit mit ihrem Nettolohn. Der Grund dafür ist, dass sie Einkommen in Höhe ihres Nettostundenlohns verlieren, wenn sie beispielsweise ihre Freizeit um eine Stunde ausdehnen und entsprechend weniger arbeiten. Ein ähnliches Kalkül gilt für das Pendeln. Sofern eine erhöhte Pendelzeit die Arbeitszeit verkürzt, werden Arbeitnehmer die Kosten des Pendelns mit dem Nettolohn bewerten, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieses Zeitverlusts den Lohnkosten entsprechen.
- Die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Verkürzung der Arbeitszeit entsprechen aber der entgangenen Wertschöpfung, die nicht zum Nettolohn, sondern zu den um die Steuern und Abgaben höheren Lohnkosten bewertet wird. Die Pendelkosten werden daher vom Arbeitnehmer tiefer veranschlagt, als es volkswirtschaftlich optimal wäre.
- Wenn die Steuerpolitik diese Verzerrung korrigieren will, aber die Freizeit bzw. die Pendelzeit nicht besteuern kann, müsste sie stattdessen die monetären Fahrtkosten besteuern, so dass die Steuer die Differenz zwischen den Lohnkosten und dem Nettolohn ausgleichen würde. Statt einem steuerlichen Abzug der Fahrtkosten wäre also eine Besteuerung derselben angezeigt.
- Auch wenn die Pendelzeit nicht zulasten der Arbeitszeit, sondern auf Kosten der Freizeit geht, bewertet der Arbeitnehmer die Pendelzeit mit seinem Nettolohn. Es geht in diesem Fall aber keine Wertschöpfung verloren, so dass es keinen Anlass für eine kompensatorische Besteuerung gibt. Die Fahrtkosten sollten daher weder besteuert noch durch einen Abzug derselben von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer subventioniert werden.

Bei dieser Analyse wurde bisher davon abstrahiert, dass das Pendeln negative externe Effekte erzeugt. Solche externen Effekte resultieren aus dem Pendeln etwa durch eine erhöhte Umweltbelastung, Staukosten und einer verstärkten Zersiedelung der Landschaft. DONGES et al. (2008, S. 7) sowie RICHTER und SÖHN (2008, S. 129f.) stimmen dem Argument, dass die Aufhebung der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten die externen Kosten verringern würde, zwar zu; da es hierfür aber zielgenauere Instrumente – wie z.B. die Erhöhung der Mineralölsteuer oder Massnahmen der Raumplanung – gäbe, sollte ihrer Meinung nach die Debatte über die Pendlerpauschale nicht mit diesen Erwägungen belastet werden.

Selbst ohne diesen zusätzlichen Aspekt der externen Kosten spricht alles für die Streichung des Abzugs für die Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte und einiges sogar für die Erhebung einer Pendlersteuer (HOMBURG, 2007, S. 178).

Diese aus der Optimalsteuertheorie hervorgegangenen Ergebnisse stellen darauf ab, dass die Arbeitskräfte zumindest in der langen Frist sowohl den Arbeits- als auch den Wohnort wählen können. SINN (2003) nimmt demgegenüber eine gedankliche Trennung der Entscheidungen, zu arbeiten und zum Arbeitsplatz zu pendeln, vor. Der Wohnort ist dabei fix vorgegeben, so dass sich die Fragestellung darauf beschränkt, ob die Neigung, einen besser bezahlten, aber weiter entfernten Arbeitsplatz – oder überhaupt einen Arbeitsplatz – anzunehmen, durch den Abzug der Fahrtkosten vom zu versteuernden Einkommen gefördert werde. In dieser Konstellation scheint es auf

⁷⁴ RICHTER und SÖHN (2008) liefern hierzu eine ausführliche Erörterung. Kürzere Darstellungen finden sich bei HOMBURG (2007, S. 176ff.) und DONGES et al. (2008, S. 5f. Abschnitt 4.3.2)

den ersten Blick geboten, die Fahrtkosten als absetzbare Berufskosten anzuerkennen. Damit wird nämlich verhindert, dass eine steuerpflichtige Person ein Stellenangebot ablehnt, weil der Nettolohnzuwachs die höheren Fahrtkosten nicht deckt. Die Arbeitsplatzwahl ist steuerlich verzerrt, so dass die Besteuerung diesbezüglich nicht entscheidungsneutral ist.⁷⁵

RICHTER und SÖHN (2008, S. 127f.) weisen jedoch auf die Problematik dieser Argumentation hin, da sie die Beeinflussbarkeit der Fahrtkosten ignoriert und auf der willkürlich anmutenden Vorstellung basiert, dass die Arbeit am neuen Arbeitsplatz nur bei steigenden Fahrtkosten geleistet werden kann. Ausgeblendet wird dabei nicht nur die Möglichkeit, dass der Arbeitnehmer umzieht, sondern auch die Möglichkeit, dass sich Stellenbewerber finden, die näher am neuen Arbeitsplatz wohnen.

Wenn ein Arbeitnehmer nicht das Pendeln, sondern einen Umzug in die Nähe des Arbeitsplatzes erwägt, und statt der zusätzlichen Fahrtkosten höhere Wohnkosten anfallen, wird er sich nur dann für den neuen Arbeitsplatz entscheiden, wenn die Wohnkostendifferenz abzugsfähig ist. In der Praxis lässt sich aber nicht ermitteln, welcher Anteil der Mieten oder anderer Wohnkosten durch die Nähe zum Arbeitsplatz verursacht ist. Eine Abzugsfähigkeit derartiger Kosten sieht das Steuerrecht nicht vor; sie werden der privaten Lebensführung zugerechnet. Gemäss DONGES et al. (2008, S. 5) zeigt dieses Beispiel, dass die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten allein nicht gewährleistet, dass Arbeitnehmer stets den Arbeitsplatz wählen, den sie aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wählen sollten, und dass mit Argumenten, die für die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten vorgetragen werden, auch die Abzugsfähigkeit anderer Kosten wie etwa höherer Mieten in Arbeitsplatznähe gefordert werden könnte.

10.2.5 Umzugskosten und Mehrkosten des auswärtigen Wochenaufenthaltes

Im Zusammenhang mit der Streichung des Abzugs für die Fahrtkosten stellt sich auch die Frage, wie Umzugskosten sowie die Mehrkosten des auswärtigen Wochenaufenthaltes steuerlich behandelt werden sollen. DONGES et al. (2008, S. 6f.) nehmen die folgende Auslegeordnung vor:

Damit eine steuerpflichtige Person stets die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive richtige Entscheidung zwischen den Alternativen Pendeln und Umziehen trifft, sollten Fahrtkosten und Umzugskosten im Prinzip gleich behandelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Pendeln Zeit kostet. Durch den Umzug steigt tendenziell die für Arbeit verfügbare Zeit. Dies spricht dafür, bei Umzugskosten eher einen steuerlichen Abzug zu gewähren als bei Fahrtkosten.

Auch bei den Umzugskosten ist jedoch nicht in allen Fällen ein Abzug gerechtfertigt. In der Regel werden Umzüge innerhalb einer Region und ohne Arbeitsplatzwechsel nicht in erster Linie eine Senkung der Fahrtkosten zum Ziel haben. Vielmehr werden üblicherweise sonstige private Erwägungen wie etwa der Wunsch, in einer schöneren Umgebung zu wohnen, eine wichtige Rolle spielen.

⁷⁵ Entscheidungsneutralität ist in der Unternehmensbesteuerung ein anzustrebendes Ziel, weil sie Produktionseffizienz sichert. In der Besteuerung des von den Haushalten erzielten Einkommens wird zwar Arbeitseinkommen, nicht jedoch der Wert der Freizeit und weitgehend auch nicht der Wert der Haushaltsproduktion steuerlich erfasst. Somit kann die Besteuerung des Einkommens niemals neutral wirken. Die Folge sind Leistungshemmnisse, und die steuerpolitische Leitnorm heisst dann nicht, Entscheidungen nicht zu verzerren, sondern die Besteuerung so auszugestalten, dass sich die allokativen Verzerrungen auf das Unvermeidbare beschränken. Wenn aber die Besteuerung von Arbeitseinkommen niemals neutral sein kann, verliert auch die Forderung, gerade bei Fahrten zum Arbeitsplatz Entscheidungsneutralität zu gewährleisten, ihre normative Überzeugungskraft (RICHTER und SÖHN, 2008, S. 127).

Anders ist die Situation bei Umzügen von einer Arbeitsmarktregion in eine andere, die mit einem Arbeitsplatzwechsel einhergehen. In solchen Fällen kann man davon ausgehen, dass die steuerpflichtige Person vor der Entscheidung steht, umzuziehen, um einen anderen Arbeitsplatz anzunehmen, oder nicht umzuziehen und auf den Arbeitsplatzwechsel zu verzichten. Eine gesamtwirtschaftlich effiziente Entscheidung spricht dann dafür, dass die Umzugskosten abzugsfähig sind.

DONGES et al. (2008, S. 7) sprechen sich für eine pragmatische Lösung aus. Diese besteht darin, Umzugskosten nur dann zum Abzug zuzulassen, wenn sie mit einem Arbeitsplatzwechsel verbunden sind und der neue Wohnort sowie der neue Arbeitsort hinreichend weit vom jeweils alten entfernt sind. Kosten von Umzügen innerhalb einer Region und Fahrtkosten sind dann nicht abzugsfähig. Mehrkosten des auswärtigen Wochenaufenthaltes und die Fahrtkosten des Fernpendelns können für eine gewisse Frist als Umzugskosten im weiteren Sinne angesehen werden. Sie sollten deshalb für eine begrenzte Zeit steuerlich abzugsfähig sein.

10.2.6 Reformvorschlag Fahrtkosten

Grundregel: Vorgeschlagen wird der Übergang vom Wohnort- zum Werkortprinzip,⁷⁶ so dass generell keine Fahrtkosten mehr abgezogen werden können.

Optional kann diese Grundregel allenfalls durch drei zusätzliche Regeln ergänzt werden. Diese Zusatzregelungen bringen unter dem Gerechtigkeitsaspekt möglicherweise eine Verbesserung, erhöhen jedoch die Erhebungs- und Entrichtungskosten gegenüber der Grundregel, wenn auch nicht gegenüber dem Status quo.

Option 1: Um der besonderen Situation von Zweiverdiener-Paaren mit unterschiedlichen und weit von einander entfernten Arbeitsorten, die ohne Aufgabe des Zusammenwohnens und ohne Einschränkung der Berufsfreiheit, Fahrtkosten schlechterdings nicht vermeiden können, Rechnung zu tragen, kann als Option ein auf diese Konstellationen beschränkter Abzug der Fahrtkosten vorgesehen werden. Die Höhe des Abzugs richtet sich für beide Partner an der Hälfte der Fahrstrecke zwischen den beiden Arbeitsorten aus.

Option 2: Als weitere Option könnte allenfalls vorgesehen werden, dass Umzugskosten abzugsfähig wären, sofern ein Arbeitsplatzwechsel stattfindet und der neue Wohnort sowie der neue Arbeitsort hinreichend weit vom jeweils alten entfernt sind. Gegenüber dem geltenden Recht wäre dies jedoch eine Ausweitung der Abzugsmöglichkeiten, da Umzugskosten – ausser für Expatriates – derzeit nicht abgezogen werden können (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N53, N50).⁷⁷

Option 3: Schliesslich wäre es noch denkbar, während einer Übergangsfrist von einem Jahr Mehrkosten des auswärtigen Wochenaufenthaltes und die Fahrtkosten des Fernpendelns als Umzugskosten im weiteren Sinne zum Abzug zuzulassen.

⁷⁶ Das Werkortprinzip besagt nur, dass Kosten für Weg zwischen Wohn- und Arbeitsort nicht als Berufskosten abgezogen werden können. Es heisst nicht, dass das Erwerbseinkommen am Arbeitsort besteuert wird. Die Steuerkompetenz bleibt beim Wohnort.

⁷⁷ Umzugskosten sind jedoch in gewissen Kantonen abziehbar, wenn der Umzug notwendig ist, um die bisherige Stelle zu halten. Das gleiche gilt für Angestellte, die aufgrund der Residenzpflicht an einem bestimmten Ort Wohnsitz nehmen müssen (LEYSINGER, 2008, S. 107).

10.3 Streichung des Abzugs für Weiterbildungs- und Umschulungskosten

10.3.1 Regelung im geltenden Recht

Das geltende Steuerrecht unterscheidet zwischen Ausbildung und Weiterbildung. Die gemäss Art. 34 Bst. b DBG bzw. Art. 9 Abs. 4 StHG nicht abziehbaren Ausbildungskosten sind von den nach Art. 26 Abs. 1 Bst. d DBG bzw. Art. 9 Abs. 1 StHG abzugsfähigen Weiterbildungs- und Umschulungskosten abzugrenzen. Die Systematik dieser Abgrenzung erschliesst sich durch den in Tabelle 21 dargestellten und nachfolgend erörterten Vergleich einer Investition in das Humankapital mit einer solchen im unbeweglichen Privatvermögen.

Tabelle 21: Vergleich unbewegliches Vermögen und Humankapital

Kostenkategorie		Unbewegliches Privatvermögen	Humankapital
Anlagekosten (nicht abziehbar) Ausgaben, die der Schaffung, Erweiterung oder Verbesserung einer Einkommensquelle dienen. Anlagekosten führen nicht zu Reinvermögensabgängen. Der Gegenwert ist am Ende der Bemessungsperiode immer noch vorhanden; mit dem Vermögensabfluss verbunden ist somit ein korrelierender Vermögenszufluss. Es findet bloss ein Aktivtausch statt.	Herstellungskosten, Gesteungskosten	Bau bzw. Kauf eines Hauses	--
	Wertvermehrende Aufwendungen	Investitionen, die während der Besitzdauer getätigt werden und der Erweiterung und Verbesserung des Erworbenen dienen. Wertvermehrende Aufwendungen bewirken eine Zunahme der Substanz des betreffenden Vermögenswerts, ohne jedoch zu einer Erhöhung des Reinvermögens zu führen, da dem hinzugefügten Mehrwert eine entsprechende Ausgabe gegenübersteht.	Ausbildungskosten: Diese bilden Humankapital und schaffen damit eine neue Einkommensquelle oder erweitern und verbessern eine bestehende. Den Ausbildungskosten steht ein Gegenwert gegenüber, so dass kein Vermögensabgang, sondern eine Umschichtung von finanziellen Vermögenswerten in Humankapital stattfindet.
Gewinnungskosten in Form von werterhaltenden Aufwendungen (abziehbar) Wererhaltende Aufwendungen erhalten eine bestehende Einkommensquelle. Ohne Gegenmassnahmen weist eine Immobilie bzw. das Humankapital im Lauf der Zeit einen Wertverlust auf, der eine Abschreibung nach sich zieht. Den werterhaltenden Aufwendungen kommt die Funktion zu, den Wertverlust zu verhindern. Sie stellen somit eine Ersatzinvestition dar, welche den abgeschriebenen Teil des unbeweglichen Vermögens bzw. des Humankapitals ersetzt.		Unterhaltskosten (Reparatur- und Renovationskosten) ⁷⁸ Als abziehbare Unterhaltskosten gelten auch Einlagen in den Reparatur- oder Erneuerungsfonds von Stockwerkeigentumsgemeinschaften, sofern diese Mittel nur dazu dienen, Unterhaltskosten für die Gemeinschaftsanlagen zu bestreiten.	Mit dem Beruf zusammenhängende Weiterbildungskosten, d.h. Auslagen, um im angestammten Beruf auf dem Laufenden zu bleiben bzw. um dessen steigenden oder neuen Anforderungen zu genügen. Umschulungskosten, d.h. Auslagen, die beim Wechsel der bisher ausgeübten Tätigkeit anfallen, wobei die Ursache der Neuausrichtung im bisherigen Beruf liegen muss. Wiedereinstiegskosten, d.h. Kosten, die eine Person aufwenden muss, um nach längerer Zeit wiederum im seinerzeit erlernten und ausgeübten Beruf tätig zu werden.
Lebenshaltungskosten (Konsumausgaben) (nicht abziehbar) Aufwendungen zur Deckung privater Vergnügungen		Liebhabeereien wie z.B. Farbtonänderungen des Anstrichs oder Ersatz von Installationen kurz nach deren Installation.	Nicht beruflich veranlasste Weiterbildungsaktivitäten wie z.B. ein Sprachkurs im Hinblick auf einen Ferientaufenthalt im entsprechenden Sprachgebiet.

Quelle: Eigene Darstellung

10.3.1.1 Ausbildungskosten

Ausbildungskosten dienen dazu, eine Einkommensquelle neu zu schaffen, zu erweitern oder zu verbessern (LOCHER, 2001, Art. 34 DBG N2). Den Ausbildungskosten steht ein Gegenwert gegenüber, so dass kein Vermögensabgang, sondern eine Umschichtung von finanziellen Vermögenswerten in Humankapital stattfindet. Fehlt ein Vermögensabgang, können nach der Logik der Reinvermögenszugangstheorie auch keine Auslagen steuerlich abgesetzt werden. Bei wirtschaftlicher Betrachtung stellen die Ausbildungskosten somit wie die wertvermehrenden Kosten im unbeweglichen Privatvermögen Anlagekosten dar. Anlagekosten bewirken keine Vermögensabgän-

⁷⁸ Weitere Gewinnungskosten im unbeweglichen Privatvermögen, aber keine werterhaltenden Aufwendungen sind Betriebskosten, Versicherungsprämien und Verwaltungskosten.

ge, sondern eine Umschichtung innerhalb des Vermögens der steuerpflichtigen Person, indem diese für ihre Ausgaben einen entsprechenden Gegenwert erhält (LOCHER, 2001, Art. 32 DBG N1). Den Ausbildungskosten steht eine Zunahme des Humankapitals gegenüber, welche geeignet ist, künftig ein höheres Arbeitseinkommen zu generieren. Analog dazu bewirken wertvermehrende Ausgaben für eine Immobilie eine entsprechende Zunahme ihres Wertes.

Zu den Ausbildungskosten zählen die

- Erstausbildungskosten, d.h. Auslagen, die anfallen, um die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse zur Ausübung eines Berufes zu erlernen, z.B. Lehre, Handelsschule, Matura, Studium usw. (LOCHER, 2001, Art. 34 DBG N17);
- Zweitausbildungskosten im Rahmen derer die Ausbildung neben einem bereits ausgeübten Beruf im Hinblick auf einen späteren Berufswechsel absolviert wird (BGE 113 Ib 114 E. 2a S.117; LOCHER, 2001, Art. 34 DBG N19);
- Berufsaufstiegskosten, also Auslagen, die zum Aufstieg in eine eindeutig vom bisherigen Beruf zu unterscheidende höhere Berufsstellung dienen (BGE 124 II 29 E. 3d S. 35; BGE 113 Ib 114 E. 3a S. 120f.; LOCHER, 2001, Art. 34 DBG N20).

Im kantonalen Recht werden zum Teil so genannte Fortsetzungsausbildungskosten (vgl. Abschnitt 10.3.1.3) ebenfalls als nicht absetzbare Ausbildungskosten behandelt, wogegen die Praxis zur direkten Bundessteuer sie unter Weiterbildungskosten subsumiert (LOCHER, 2001, Art. 34 DBG N21).

10.3.1.2 Weiterbildungs-, Umschulungs- und Wiedereinstiegskosten

Während Ausbildungskosten als Anlagekosten nicht zum Abzug berechtigen, qualifizieren Weiterbildungskosten als Gewinnungskosten zum Abzug, wenn sie objektiv mit dem gegenwärtigen Beruf der steuerpflichtigen Person im Zusammenhang stehen und diese Person die Weiterbildung zur Erhaltung ihrer beruflichen Chancen für angezeigt hält, auch wenn die Auslage nicht absolut unerlässlich ist, um die gegenwärtige Stellung nicht einzubüssen (BGE 124 II 29 E. 3c S. 33; BGE 113 Ib 114 E. 2e S. 119). Dies bedeutet auch, dass einem allfälligen Weiterbildungsabzug in der gleichen Steuerperiode ein Erwerbseinkommen gegenüberstehen muss.

Mit dem Beruf zusammenhängende Weiterbildungskosten sind Auslagen, um im angestammten Beruf auf dem Laufenden zu bleiben bzw. um dessen steigenden oder neuen Anforderungen zu genügen (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N62). Hier wird nicht eine Einkommensquelle neu geschaffen, erweitert oder verbessert, sondern eine bestehende Einkommensquelle erhalten. Ohne Gegenmassnahmen weist das bestehende Humankapital im Lauf der Zeit einen Wertverlust auf, der eine Abschreibung auf dem Humankapital nach sich zieht. Der Weiterbildung kommt die Funktion zu, den Wertverlust zu verhindern. Die Weiterbildungskosten stellen somit eine Ersatzinvestition dar, welche den abzuschreibenden Teil des Humankapitals ersetzt.

Umschulungskosten sind Auslagen, die beim Wechsel der bisher ausgeübten Tätigkeit anfallen, wobei die Ursache der Neuausrichtung im bisherigen Beruf liegen muss. Entsprechend kann unter Umschulung auch eine völlig neue berufliche Ausrichtung fallen, sofern ein äusserer Zwang (Betriebsschliessung, keine berufliche Zukunft mehr, Krankheit oder Unfall) zu dieser Neuausrichtung geführt hat (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N65). Eine Umschulung wird nötig, wenn auf dem Humankapital eine besonders hohe, in der Regel ausserordentliche Abschreibung eingetreten ist, die bewirkt, dass eine wirtschaftliche Fortexistenz im bisherigen Beruf nicht mehr möglich erscheint. Die Umschulung dient somit dazu, die eingetretene Entwertung des Humankapitals ganz oder teilweise zu kompensieren.

Wiedereinstiegskosten sind Kosten, die eine steuerpflichtige Person aufwenden muss, um nach längerer Zeit wiederum im einst erlernten und ausgeübten Beruf tätig zu werden (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N67). Auch diese Kosten stellen eine Ersatzinvestition dar, mit der die während der erwerbsfreien Zeit eingetretene Abschreibung auf dem Humankapital ausgeglichen werden soll. Ein besonderes Problem liegt hier bei der zeitlichen Bemessung, weil die Auslagen in der Regel anfallen, bevor ein Erwerbseinkommen erzielt wird (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N68), so dass der Abzug möglicherweise ins Leere fällt.

10.3.1.3 Abgrenzungsprobleme zwischen Ausbildungs- und Weiterbildungskosten

Abgrenzungsprobleme ergeben sich im geltenden Recht vor allem bei den mit dem gegenwärtigen Beruf zusammenhängenden Weiterbildungskosten, zu denen auch die so genannten Fortsetzungsausbildungskosten gerechnet werden, und den eigentlichen Berufsaufstiegskosten (LOCHER, 2001, Art. 34 DBG N16).

Gemäss Kreisschreiben der ESTV Nr. 26 vom 22. 9. 1995 sind Fortsetzungsausbildungskosten zum Abzug zugelassen, wenn auf einem bereits erlernten und auch ausgeübten Beruf aufgebaut wird, z.B. ein kaufmännischer Angestellter sich zum Experten in Rechnungslegung und Controlling oder zum Wirtschaftsprüfer ausbilden lässt oder ein Maler noch die Meisterprüfung ablegt. Kosten für den damit verbundenen beruflichen Aufstieg sind abzugsfähig, soweit sie zu besseren Qualifikationen für den bisherigen Beruf führen bzw. dazu dienen, dass man den Anforderungen des bisherigen Berufes besser gerecht wird (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N63).

Davon zu unterscheiden sind Berufsaufstiegskosten, die für eine Ausbildung aufgewendet werden, die zum Aufstieg in eine eindeutig vom bisherigen Beruf zu unterscheidende höhere Berufsstellung dienen (BGE 124 II 29 E. 3d S. 35; BGE 113 Ib 114 E. 3 S. 120). Daraus können sich Abgrenzungsprobleme und Ungleichbehandlungen ergeben, indem eine unmittelbar an die Grundausbildung anschliessende vertiefte Ausbildung nicht berücksichtigt werden kann, wogegen eine berufsbegleitende Weiterbildung unter Umständen absetzbar ist (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N64).

Da Fortsetzungsausbildungskosten das Humankapital erhöhen und somit wertvermehrend sind, stellt ihre Abzugsfähigkeit einen Einbruch in das System dar, das auf einer Abgrenzung zwischen abzugsfähigen, werterhaltenden Weiterbildungskosten und nicht abzugsfähigen, wertvermehrenden Ausbildungskosten beruht.

Immerhin führt eine weite Auslegung des Begriffs Weiterbildung zu einer rechtsgleichen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechenden Besteuerung von steuerpflichtigen Personen, die ihre Weiterbildung selber tragen, und von anderen Berufstätigen, bei denen diese Kosten vom Arbeitgeber bezahlt, aber regelmässig auch dann nicht als Lohnbestandteil (Naturallohn) besteuert werden, wenn ihre Notwendigkeit diskutabel und die Pflicht des Arbeitgebers zum Ersatz der notwendigen Auslagen nach Art. 327a OR nicht gegeben ist (BGE 113 Ib 114 E. 2e S. 119f.). LOCHER (2001, Vorbemerkungen DBG N54) bezweifelt allerdings, ob die vom Gesetzgeber vorgesehene unterschiedliche steuerliche Behandlung einer unmittelbar an die Grundausbildung anschliessenden vertieften Ausbildung und einer berufsbegleitenden Weiterbildung vor dem Rechtsgleichheitsgebot standhält.

10.3.1.4 Grenzen der Analogie zwischen unbeweglichem Vermögen und Humankapital

Neben den Parallelen zwischen unbeweglichem Vermögen und Humankapital bestehen auch Unterschiede:

Unbewegliches Vermögen ist nicht personengebunden. Es kann veräussert werden. Im Rahmen eines Aktivtauschs wird dabei die Immobilie gegen Geldkapital umgewandelt. Wenn zuvor die jeweils erforderlichen werterhaltenden Aufwendungen getätigt worden sind, können die Anlagekosten typischerweise vollumfänglich wiedereingespielt werden. Häufig resultiert sogar ein Veräusserungsgewinn, nur bei ungünstiger Marktlage muss ein teilweiser Kapitalverlust realisiert werden. Typischerweise müssen daher die Anlagekosten nicht abgeschrieben werden.

Anders präsentiert sich die Lage beim durch Ausbildung geschaffenen Humankapital. Dieses ermöglicht der ausgebildeten Person zusätzliches künftiges Einkommen. Der Investition ins Humankapital kommt deshalb ein Ertragswert zu. Dieser ist jedoch an die ausgebildete Person gebunden und kann nicht auf andere Personen übertragen, also auch nicht veräussert werden. Spätestens im Todesfall oder bei Eintritt in den Ruhestand ist das Humankapital entwertet.⁷⁹ Von daher müssen Ausbildungskosten abgeschrieben werden. Findet eine Ausbildungsmassnahme beispielsweise im Alter von 30 statt, müssten die Anlagekosten über den Zeitraum bis zur Pensionierung, also z.B. über 35 Jahre abgeschrieben werden.

In einem Einkommensteuersystem mit linearer Abschreibung wäre es dann theoretisch korrekt, in jedem Steuerjahr bis zur Pensionierung ein Fünfunddreissigstel der tatsächlich entstandenen Ausbildungskosten zum Abzug zuzulassen. In einem Konsumsteuersystem mit Sofortabschreibung der Investitionen wäre hingegen im Ausbildungsjahr der volle Abzug der Ausbildungskosten zu gewähren.

Während die Investitionen in das Humankapital gegenüber jenen in das physische Kapital unter diesem Aspekt benachteiligt sind, werden sie bei der Vermögensteuer bevorzugt behandelt. Bewegliches und unbewegliches Vermögen unterstehen im geltenden Recht der kantonalen Vermögensteuer, das unbewegliche Vermögen in etwa der Hälfte der Kantone zusätzlich einer Liegenschaft oder Grundsteuer. Demgegenüber wird das Humankapital nicht aktiviert und unterliegt daher auch nicht der Vermögensteuer.

10.3.2 Vom Parlament beschlossene Ausweitung der Abzugsmöglichkeiten

10.3.2.1 Neu vorgeschlagene Regelung

Im September 2008 hat der Ständerat und im September 2009 auch der Nationalrat eine Motion der WAK-S (08.3450) angenommen, die eine Ausweitung der Abzugsmöglichkeiten im Bereich der Aus- und Weiterbildung verlangt. Konkret verlangt die Motion, dass im DBG und im StHG neben den bereits heute zulässigen Abzügen neu auch sämtliche Berufsaufstiegskosten und berufliche Umschulungskosten abziehbar sein sollen. Für den Abzug soll eine Obergrenze vorgesehen werden. Weiterhin nicht abziehbar sein sollen die Ausgaben für die berufsqualifizierende Erstausbildung. Nach dem Wortlaut der Motion liegt ein berufsqualifizierender Abschluss vor, „wenn die betroffene Person durch den Abschluss zum ersten Mal befähigt wird, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, welche es ihr ermöglicht, ihren Lebensunterhalt fortan selbst zu verdienen.“ Tabelle 22 gibt einen Überblick über die im geltenden Recht und aufgrund der vom Parlament gemäss Moti-

⁷⁹ Die Entwertung des Humankapitals erfolgt im Zeitpunkt der Pensionierung, weil der Begriff „Humankapital“ sich auf die ökonomisch verwertbaren personengebundenen Eigenschaften und Fähigkeiten einer Person beschränkt. Die ökonomische Verwertbarkeit setzt jedoch eine Erwerbstätigkeit oder eine unternehmerische Tätigkeit voraus, die im Ruhestand nicht mehr ausgeübt wird. Die erworbene Bildung kann jedoch einer Person auch im Ruhestand von Nutzen sein – sowohl für sich selbst als auch für Dritte; sie generiert jedoch kein Markteinkommen mehr.

on 08.3450 beschlossenen neuen Regelung abziehbaren bzw. nicht abziehbaren Aus- und Weiterbildungskosten.

Tabelle 22: Abzüge für Ausbildungs- und Weiterbildungskosten im geltenden Recht und gemäss Mo. 08.3450

Art der Kosten	Geltendes Recht	Regelung gemäss Mo. 08.3450	Wirtschaftliche Betrachtung
Erstausbildungskosten Kosten zur Erlernung der notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse zur Ausübung eines Berufes	Ausbildungskosten, daher nicht abziehbar	Nicht abziehbar	Anlagekosten: Erweiterungsinvestition in das Humankapital
Zweitausbildungskosten Kosten für die Ausbildung, die neben einem bereits ausgeübten Beruf im Hinblick auf einen späteren Berufswechsel absolviert wird	Ausbildungskosten, daher nicht abziehbar	Abziehbar	Anlagekosten: Erweiterungsinvestition in das Humankapital
Berufsaufstiegskosten Kosten zum Aufstieg in eine vom bisherigen Beruf zu unterscheidende höhere Berufsstellung	Nicht abziehbar	Abziehbar	Anlagekosten: Erweiterungsinvestition in das Humankapital
Fortsetzungsausbildungskosten Berufsaufstiegskosten, soweit sie zu besseren Qualifikationen für den bisherigen Beruf führen bzw. dazu dienen, den Anforderungen des bisherigen Berufes besser gerecht zu werden	Gemäss Praxis der ESTV als Weiterbildungskosten qualifiziert und daher abziehbar; in den Kantonen zum Teil als Ausbildungskosten eingestuft und nicht abziehbar	Abziehbar	Anlagekosten: Erweiterungsinvestition in das Humankapital
Weiterbildungskosten (im angestammten Beruf) Kosten, um im angestammten Beruf auf dem Laufenden zu bleiben bzw. um dessen steigenden oder neuen Anforderungen zu genügen	Abziehbar	Abziehbar	Gewinnungskosten: Ersatzinvestition in das Humankapital
Umschulungskosten (bei unfreiwilligem Berufswechsel) Kosten, die beim Wechsel der bisher ausgeübten Tätigkeit anfallen, sofern ein äusserer Zwang (Betriebsschliessung, keine berufliche Zukunft mehr, Krankheit oder Unfall) Ursache der beruflichen Neuausrichtung ist	Abziehbar	Abziehbar	Gewinnungskosten: Ersatzinvestition in das Humankapital
Umschulungskosten (bei freiwilligem Berufswechsel) Kosten, die beim Wechsel der bisher ausgeübten Tätigkeit anfallen, ohne dass ein äusserer Zwang Ursache der beruflichen Neuausrichtung ist	Zweitausbildungskosten, daher nicht abziehbar	Abziehbar	Anlagekosten: Erweiterungsinvestition in das Humankapital
Wiedereinstiegskosten (Wiedereinstieg in ursprünglich ausgeübten Beruf) Kosten, um nach längerer Zeit wiederum im seinerzeit erlernten und ausgeübten Beruf tätig zu werden	Abziehbar	Abziehbar	Gewinnungskosten: Ersatzinvestition in das Humankapital

Quelle: Erweiterte eigene Darstellung auf der Grundlage von LOCHER (2001, Art. 26 DBG N60ff.)

10.3.2.2 Finanzielle Auswirkungen

Im Vergleich zu einem Zustand ohne Möglichkeit des Weiterbildungsabzugs reduziert der heute geltende Weiterbildungsabzug die Einnahmen der direkten Bundessteuer um 13 bis 15 Millionen Franken und die Einkommensteuern der Kantone und Gemeinden um 62 bis 72 Millionen Franken. Beim erweiterten Weiterbildungsabzug gemäss Motion 08.3450 betragen die Mindereinnahmen für die direkte Bundessteuer 20 bis 23 Millionen Franken und für die Einkommensteuern der Kantone und Gemeinden 97 bis 118 Millionen Franken. Prozentual ausgedrückt, machen die steuerlichen Mindereinnahmen im Status quo etwa 0.3% bis 0.4%, im Reform-Szenario etwa 0.5% bis 0.6% des Steueraufkommens ohne Weiterbildungsabzüge der unselbständig Erwerbstätigen aus.

10.3.3 Argumente für eine staatliche Finanzierung bzw. Subventionierung von Bildung

Es gibt zwei Argumentationslinien, welche eine staatliche Finanzierung bzw. Subventionierung von Bildung begründen können. Die erste Linie basiert auf Effizienzerwägungen, während die zweite Linie auf Gerechtigkeits- bzw. Verteilungsüberlegungen fusst.

10.3.3.1 Effizienzargumente

Aus Gründen der Allokationseffizienz ist eine staatliche Finanzierung von Bildung bzw. eine staatliche Subventionierung privater Bildungsaktivitäten dann gerechtfertigt, wenn Bildung Erträge generiert, welche sich die an der Aktivität beteiligenden Personen nicht vollständig aneignen können, so dass positive Externalitäten vorliegen. Diese führen dazu, dass bei einer rein privaten Finanzierung Bildung weniger stark nachgefragt würde, als volkswirtschaftlich geboten wäre (z.B. BARR, 2003, S. 161ff.; WOLTER, 2008, S. 1). Wenn der Staat die Bildung subventioniert, kann dieser externe Effekt internalisiert werden.⁸⁰

Positive Externalitäten der Bildung begründen vor allem die staatliche Finanzierung der obligatorischen Schule auf Primar- und Sekundarstufe. Weit umstrittener ist die Finanzierung aller nachfolgenden Ausbildungen, da theoretische Argumente dafür sprechen, dass mit jeder höheren Bildungsstufe vor allem die privaten und weniger die sozialen Erträge von Bildung gesteigert werden. Dies trifft auf die Weiterbildung in besonderem Masse zu (WOLTER, 2001, 2005). Empirisch lässt sich dies freilich nicht belegen, da soziale Erträge ausbildungsspezifisch nur schwer berechnet werden können (WOLTER, 2008, S. 2).

WOLTER (2008, S. 4) hält fest, dass es trotz der dünnen empirischen Datenlage wenig Argumente gibt, die für eine flächendeckende staatliche Förderung von Weiterbildungsanstrengungen sprechen: Einerseits sind die positiven Externalitäten bei Weiterbildung begrenzt; andererseits kann von einer genügend hohen privaten Zahlungsbereitschaft der weiterbildungswilligen Person oder ihres Arbeitgebers ausgegangen werden, wenn die Weiterbildung private Erträge generiert.⁸¹

Daneben gibt es aber durchaus Gruppen von Personen, bei denen eine staatliche Kofinanzierung von Weiterbildung helfen würde, spätere soziale Kosten zu vermeiden. Die neuere Forschung deutet zwar in die Richtung, dass in diesen Fällen eine frühe Investition in die Bildung effizienter sein dürfte als eine Weiterbildung im Erwachsenenalter, eine solche Politik würde allerdings erst die Probleme der künftigen Generationen lösen und den heute auf dem Arbeitsmarkt tätigen Personen wenig nützen. Aus ökonomischer Sicht ist demnach eine staatliche Kofinanzierung der Weiterbildung nur dann gerechtfertigt, wenn diese auf Weiterbildungsmassnahmen beschränkt ist, deren Ziel und Wirkung ganz klar in einer besseren und nachhaltigen Integration einer bestimmten Zielgruppe in den Arbeitsmarkt liegt (WOLTER, 2008, S. 4f.).

10.3.3.2 Gerechtigkeits- und Verteilungsargumente

Auch Gerechtigkeits- bzw. Verteilungsüberlegungen können eine staatliche Finanzierung oder Subventionierung begründen. Dies ist dann der Fall, wenn die Marktlösung, d.h. die rein private Finanzierung, nicht zu einer gesellschaftlich erwünschten Verteilung führt. Solche Bedingungen

⁸⁰ Da die Bildungssubvention durch verzerrende Steuern finanziert werden muss, muss zwischen dem Nutzen einer vollständigen Internalisierung des externen Effektes und den Kosten der steuerlichen Verzerrung der ökonomischen Anreize abgewogen werden. Im Ergebnis resultiert nur eine teilweise Internalisierung.

⁸¹ Sollten die privaten Erträge zu klein sein, um eine private Finanzierung der Weiterbildung zu rechtfertigen, stellt sich eher die Frage, ob in diesem Fall nicht auch die staatliche Finanzierung eine Fehlinvestition darstellen würde.

liegen nach verbreiteter Einschätzung vor, wenn sich nicht alle Personen Bildung leisten können und es keinen funktionierenden Kreditmarkt gibt, welcher für diese Bedürfnisse in Anspruch genommen werden kann. In der Tat beeinträchtigen die hohen Ausfallrisiken das Entstehen eines funktionierenden privaten Kreditmarktes für Bildungsinvestitionen (WOLTER, 2008, S. 1). Dadurch wird die Chancengleichheit beeinträchtigt, die als spezifische Ausprägung der Gerechtigkeit im Zusammenhang mit der Bildung im Vordergrund steht. Wenn zwei Personen die gleichen Fähigkeiten und die gleichen Vorlieben in Bezug auf ihren Bildungsweg haben, verlangt das Postulat der Chancengleichheit, dass sie auch die gleiche Bildung erhalten – und zwar unabhängig von irrelevanten Faktoren wie etwa den finanziellen Verhältnissen ihrer Eltern (BARR, 2003, S. 161).

Eine allfällige staatliche finanzielle Unterstützung knüpft in der Regel an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der zu fördernden Person oder jener ihrer Eltern an. Die Leistungsfähigkeit kann auf verschiedene Arten definiert werden (BARR, 2003, S. 191). Wenn die Messung der Leistungsfähigkeit auf dem gegenwärtigen Einkommen abstützt, werden Stipendien typischerweise nach Massgabe des Einkommens der Eltern vergeben. Personen, deren Eltern arm sind, werden stärker unterstützt als Personen aus besser gestellten Verhältnissen, auch wenn sie später dank ihrer guten Ausbildung selbst wohlhabend sein werden. Alternativ kann die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch auf dem künftigen Einkommen der zu fördernden Personen abstellen. Die Finanzierungsstrategie basiert dann auf Darlehen, deren Rückzahlungsmodalitäten von der Höhe des künftigen Einkommens abhängen,⁸² oder auf progressiven Steuern. Ex post erhalten dabei Personen, die aus ihrer Ausbildung weniger Einkommen erzielen können als ihre Kollegen, eine höhere finanzielle Unterstützung ihrer Ausbildung als diese. BARR (2003, S. 191) spricht sich bei der höheren Ausbildung auf Tertiärstufe für diesen zweiten Ansatz aus. Die tertiären Bildungseinrichtungen finanzieren sich aus den Gebühren der Bildungswilligen sowie gegebenenfalls aus Geldern der öffentlichen Hand und aus privaten Spenden. Der Staat gewährt den Bildungswilligen Zugang zu Darlehen, deren Rückzahlungsmodalitäten von der künftigen Einkommensentwicklung abhängen. Damit korrigiert der Staat ein Marktversagen. Dieses besteht darin, dass auf privaten Kreditmärkten Humankapital, d.h. das erwartete künftige Einkommen eines Auszubildenden, nicht als Sicherheit für einen Kredit akzeptiert wird. Die Bildungswilligen erhalten daher entweder gar keinen Kredit oder einen solchen nur zu sehr ungünstigen Bedingungen. Die vom Staat gewährten Darlehen dienen dazu, die direkten Studienkosten sowie den Lebensunterhalt zu finanzieren. Die Darlehen werden verzinst. Zinsmass sind die Refinanzierungskosten des Staates. Die Mehrzahl der Studenten zahlt im Verlauf ihres Erwerbslebens die Darlehen einschliesslich der Zinsen zurück, so dass der Staat die Bildungsausgaben lediglich vorfinanziert, ohne sie zu subventionieren. Eine Minderheit der Studenten erreicht später kein hinreichend hohes lebenszeitliches Einkommen, um das gewährte Darlehen und die Zinsen darauf vollständig zurückzuzahlen.

10.3.4 Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten

10.3.4.1 Effizienzaspekte

RICHTER (2004, S. 22f.) hält fest, dass in den Modellen, die der ökonomischen Literatur über die optimale Besteuerung der Humankapitalakkumulation zugrunde liegen, typischerweise eine Besteuerung des Humankapitals auf Cash-flow-Basis, d.h. eine Form der Konsumbesteuerung, mit einer Wertzuwachsbesteuerung des physischen Kapitals, also einer Einkommensbesteuerung, kombiniert wird (TROSTEL, 1993; NIELSEN und SØRENSEN, 1997; MILESI-FERETTI und ROUBINI, 1998). Die Abzugsberechtigung der Bildungsausgaben wird in diesem Kontext kaum

⁸² So genannte income-contingent loans.

je in Frage gestellt. Stattdessen scheint der allgemeine Konsens zu sein, Bildungsausgaben seien vollumfänglich zum Abzug zuzulassen (HOPE und MILLER, 1988; TROSTEL, 1993; NERLOVE et al., 1993; JUDD, 1998).⁸³

RICHTER (2004) zeigt jedoch, dass von einem Abzug für Berufskosten nur dann eine strikt positive Wirkung auf die Effizienz ausgeht, wenn zwei Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- (1) Die Ausgaben stellen reale und nicht bloss pekuniäre Kosten dar,⁸⁴
- (2) die Ausgaben sind erforderlich, um das steuerbare Einkommen zu erhöhen.

In Bezug auf Bildungskosten kommt RICHTER (2004, S. 22, Proposition 6) zum Ergebnis, dass vom Abzug jener Bildungsausgaben, welche bloss pekuniäre Kosten darstellen, kein Effekt auf die Zweitbest-Effizienz⁸⁵ ausgeht, sofern sämtliche ökonomischen Renten, die der Bildung entspringen, steuerlich abgeschöpft werden. Vollumfänglich pekuniär sind etwa die Lohnkosten eines Ausbildners, solange die Gewährung des Abzugs für sich das Humankapital nicht erhöht. Andernfalls ist ein Teil dieser Kosten real. Wenn jedoch die Abzugsfähigkeit der Bildungskosten tatsächlich eine Zunahme des Humankapitals bewirkt, dürfte sich auch die ökonomische Rente aus der Bildung vergrössern. Dies wirkt sich negativ auf die Effizienz der Besteuerung aus, da realistischere Weise nicht davon auszugehen ist, dass die ökonomische Rente der Bildung steuerlich vollständig abgeschöpft wird. Insgesamt ist daher der gesamthafte Effekt auf die Effizienz des Abzugs pekuniärer Bildungskosten unklar. Nach RICHTER (2004, S. 23) ist es deshalb fraglich, ob unter Effizienzgesichtspunkten die Abzugsfähigkeit von Bildungskosten durchwegs empfohlen werden sollte.

Wenn der Abzug von Berufskosten – und von Bildungskosten – nur in seltenen Fällen unzweifelhaft effizient ist, liegt es nahe, diese Abzüge generell zu streichen. Dies ist in der Tat der Schluss, welchen BALDRY (1998) gezogen hat. Das Ergebnis von (RICHTER, 2004, S. 25), wonach die Abzüge nur dann effizient sind, wenn die Auslagen erforderlich sind, damit die Arbeitnehmer die Faktorleistung erbringen, welche die Arbeitgeber nachfragen, stützt diese Forderung. Unter solchen Umständen dürften nämlich die Arbeitgeber bereit sein, für diese Auslagen aufzukommen, da sie ohnehin die vollen Faktorkosten tragen müssen. Ist die Faktorleistung mit spezifischen Auslagen verbunden, sollte es daher keine Rolle spielen, ob die Arbeitnehmer oder Arbeitgeber diese bezahlen. Werden den Arbeitnehmern die Berufskostenabzüge verweigert, verschwindet gemäss BALDRY (1998) eine Quelle der Ineffizienz. Diese Ineffizienz entsteht, weil die Auslagen nicht nur beruflich, sondern auch privat veranlasst sein können. Wenn aber Weiterbildung ganz oder teilweise Konsum darstellt, verletzt die Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten das Effizienzgebot, weil durch die steuerliche Bevorzugung dieses Konsums eine Verzerrung zugunsten des

⁸³ Zumindest implizit scheint diese Vorstellung auch der in Abschnitt 10.3.2 dargestellten vom Parlament beschlossenen Ausweitung der Abzugsmöglichkeit für Bildungsaufgaben Pate gestanden zu haben.

⁸⁴ Reale Kosten bedingen einen tatsächlichen Nutzenverzicht in einer Volkswirtschaft – entweder unmittelbar oder über Ressourcenverbrauch und damit über ein vermindertes Produktionspotenzial. Demgegenüber wirken sich pekuniäre Kosten lediglich über die Verteilung des Nutzen- und Produktionspotenzials zwischen einzelnen Wirtschaftssubjekten aus.

⁸⁵ Unter Erstbest-Effizienz wird die Zuteilung knapper Güter auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte nur durch die Ressourcenbeschränkungen einer Volkswirtschaft begrenzt. Unter Zweitbest-Effizienz fällt das (aggregierte) Wohlfahrtsniveau hingegen tiefer aus, weil beispielsweise verzerrende Steuern die Leistungsanreize lähmen. Zweitbest-Effizienz wird dann erreicht, wenn in einem Steuersystem die einzelnen Parameter, welche unvermeidbare Verzerrungen generieren, so festgelegt sind, dass die steuerbedingte Wohlfahrtseinbusse minimiert wird. Zweitbest-Effizienz stellt hohe Anforderungen an die Information, welche der Steuerpolitik zur Verfügung stehen muss, um die optimale Politik bestimmen zu können. Ist diese Information lückenhaft, so dass sich die verzerrungsminimale Besteuerung nicht bestimmen lässt, lautet die Daumenregel für Drittbest-Effizienz, dass sich die Steuerpolitik auf bekannte Verzerrungen konzentrieren und nicht versuchen sollte, die gesamten Wohlfahrtskosten zu minimieren, indem sie zusätzliche Verzerrungen in die Volkswirtschaft trägt.

Konsums von Weiterbildung zustande käme. Der Veranlagungsbehörde fehlen letztlich die Informationen, um zu unterscheiden, welche Veranlassung im konkreten Fall vorliegt.⁸⁶ Durch die Streichung der Berufskostenabzüge bei den Arbeitnehmern wird dieses Informationsproblem überwunden.

Gegen eine solche Argumentation führt RICHTER (2004, S. 26f.) drei Einwände an:

- (1) Es besteht die Möglichkeit, dass sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber kollusiv verhalten. Kann die Veranlagungsbehörde nicht zwischen produktiv und konsumtiv veranlassten Aufwendungen unterscheiden, ist wenig gewonnen, wenn den Arbeitnehmern der Abzug verweigert wird. Die Arbeitgeber können ihnen die Kostenübernahme als Bestandteil eines differenzierten Gehaltspakets als Fringe Benefits anbieten.
- (2) Es steht in Konflikt mit den Anforderungen an effiziente Arbeitsverträge, wenn die Arbeitgeber für bestimmte Auslagen aufkommen müssen. Die Investitionskosten in das Humankapital sind ein Beispiel dafür. Der Ertrag, den die investierten Bildungskosten abwerfen, fällt nicht sofort an. Wenn nun die Kosten vom Arbeitgeber getragen werden, gewährt er dem Arbeitnehmer einen Kredit. Damit ist jedoch ein Moral-Hazard-Problem verbunden, weil ein Arbeitnehmer eine andere Stelle bei einem anderen Unternehmen annehmen kann, bevor er den Kredit dem ersten Arbeitgeber durch seine höhere Produktivität zurückbezahlt hat. Die Folge ist, dass die Arbeitgeber nicht alle effizienten Weiterbildungskosten ihrer Arbeitnehmer bezahlen. Die Verweigerung des Abzugs für Bildungskosten kann daher einen Effizienzverlust hervorrufen. Solche Effizienzeinbussen sind gegenüber den Vorteilen aus der wegfallenden Subventionierung von Konsumausgaben abzuwägen. Dies zeigt, dass die Ausgestaltung effizienter Steuerabzüge nicht-triviale Fragen aufwirft, wenn die Informationsprobleme ernst genommen werden.⁸⁷
- (3) Die duale Veranlassung der Berufskostenabzüge ist jedoch nicht das einzige Problem, das angegangen werden muss, wenn über Abzüge zu entscheiden ist. Auslagen müssen einige Bedingungen erfüllen, bevor unzweifelhaft feststeht, ob ihre Abzugsfähigkeit effizienzerhöhend ist. Ein Erfordernis ist, dass die Auslagen reale Kosten darstellen müssen. Die Effizienzwirkung eines Abzugs pekuniärer Kosten ist hingegen nicht eindeutig. Es reicht dann nicht aus, den Arbeitnehmern die Berufskostenabzüge zu verweigern. Vielmehr wäre festzulegen, inwiefern und in welchem Ausmass die Arbeitgeber Auslagen als Geschäftsaufwand absetzen können, die sie für ihre Arbeitnehmer tätigen.

10.3.4.2 Verteilungswirkungen

Zwei Aspekte des Steuersystems führen quasi zwingend dazu, dass die Abzugsfähigkeit von Weiterbildungsausgaben sich ganz unterschiedlich auf die Steuerzahlenden verteilt (WOLTER, 2008; S. 8):

⁸⁶ Eine Unterteilung in eher beruflich orientierte oder eher freizeitorientierte Weiterbildung stellt die Veranlagungsbehörde vor Probleme, weil die gleiche Weiterbildung in einem Fall Konsum und im anderen Fall eine Investition darstellen kann und weil diese Beurteilung zudem noch zeitabhängig ist (WOLTER, 2008, S. 7). Selbst wenn mit viel administrativem Aufwand eine solche Unterteilung vorgenommen würde, bliebe das Problem, dass selbst eine beruflich orientierte Weiterbildungsinvestition immer auch einen konsumtiven Teil aufweist.

⁸⁷ Eine gegenläufige Tendenz geht allerdings von Friktionen auf den Arbeitsmärkten aus, die dazu führen können, dass so genannte komprimierte Lohnstrukturen entstehen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die bezahlten Löhne unterhalb der Grenzproduktivität der Arbeitnehmer liegen und dass diese Differenz mit steigender Ausbildung zunimmt (ACEMOGLU und PISCHKE 1998, 1999a und 1999b). Für die Arbeitgeber lohnt es sich daher, in das Humankapital ihrer Mitarbeitenden zu investieren. Der Grund dafür ist, dass sie mit zunehmender Bildung der Arbeitnehmer einen grösseren Gewinn erzielen können, da die Differenz zwischen Produktivität und zu bezahlendem Lohn ebenfalls ansteigt.

- (1) Einkommensgrenzen, unterhalb derer gar keine Steuern bezahlt werden müssen, führen dazu, dass bei einkommensschwachen Personen die Abzüge ins Leere fallen. Dieser Punkt ist in Zusammenhang mit Weiterbildung nicht zu vernachlässigen. So gibt es beispielsweise gute Gründe, Weiterbildungsleistungen von Personen zu fördern, die derzeit nicht im Erwerbsleben stehen, die man aber durch die Weiterbildung wieder in den Arbeitsmarkt integrieren möchte (z.B. Wiedereinsteigerinnen). Wenn diese Personen aber zurzeit nicht erwerbstätig sind, dann nützt ihnen eine Steuerabzugsfähigkeit nichts. Dies gilt auch für Personen, die sich in einer zeitintensiven Weiterbildung befinden, und aus diesem Grund ihre Erwerbstätigkeit einschränken. Da sie dadurch ein kleineres Einkommen erzielen, ist auch der schliesslich von den Steuern abgezogene Teil der Weiterbildungskosten netto tiefer als bei Personen, welche die Weiterbildung während ihrer Arbeitszeit absolvieren können. Die steuerliche Abzugsfähigkeit begünstigt demnach Personen in unterschiedlichem Erwerbsumfeld ganz unterschiedlich, ohne dass es dafür einen ökonomischen Grund gäbe.
- (2) Die Progression führt dazu, dass der Grenzsteuersatz und somit die tatsächliche Abzugswirkung für höhere Einkommen viel höher ausfällt. Natürlich hängt die Verteilungswirkung zum einen Teil von der Ausgestaltung des Steuertarifs und zu einem anderen Teil von der Ausgestaltung der Abzugsfähigkeit ab. Systeme mit tiefer Progression und geringen Freibeträgen entfalten eine geringe Verteilungswirkung. Bei der Abzugsfähigkeit kommt es darauf an, ob die Weiterbildungskosten unbegrenzt, begrenzt in der absoluten Höhe oder begrenzt als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens absetzbar sind. In der Realität ändern aber die meisten Systemunterschiede trotzdem nichts daran, dass die Abzugsfähigkeit der Kosten der Ausbildung jenen Steuerzahlenden die grösste Kostenreduktion ermöglicht, die sich heute schon am ehesten an Weiterbildung beteiligen (OECD 2004, S. 15), während die bildungsfernen Schichten davon wenig profitieren dürften.⁸⁸

10.3.4.3 Anreizwirkung auf Weiterbildungsaktivitäten

Wenn die steuerliche Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten die Kosten der Weiterbildung insgesamt senkt, da nur Nettoerträge und nicht Bruttoerträge besteuert werden, ist grundsätzlich zu erwarten, dass die Nachfrage nach Weiterbildung durch die gesunkenen Kosten steigt. Hierzu sind jedoch die folgenden Einschränkungen zu machen (WOLTER, 2008, S. 9ff.):

- (1) Die Preissensitivität der Nachfrage nach Weiterbildung ist empirisch schlecht untersucht. Somit ist theoretisch schwer vorhersehbar, welche Mengenreaktion auf eine solche Kostenminderung eintreten würde. Aufgrund der Tatsache, dass die Kostenentlastung retrospektiv erfolgt, d.h. in der Regel ein bis zwei Jahre nachdem die Kosten wirklich angefallen sind, ist aufgrund theoretischer Überlegungen keine grosse zusätzliche Beteiligung zu erwarten.
- (2) Aufgrund der Tatsache, dass die Entlastung mit steigendem Einkommen ebenfalls steigt, entfaltet sich die Anreizwirkung – wenn überhaupt – eher bei Personen mit schon hohem Einkommen. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass die Kosten durch die retrospektive Entlastung vorfinanziert werden müssen. Im Fall von Kreditrestriktionen bei Haushalten mit tiefen Einkommen verstärkt sich deshalb die ungleiche Wirkung der Anreize noch. Falls ü-

⁸⁸ Die Verteilungswirkung der Progression kann jedoch nicht a priori eindeutig beurteilt werden. Die Progression führt dazu, dass eine gleich teure Weiterbildung für einkommensstarke Steuerzahlende nach Steuern günstiger würde als für einkommensschwache. Die Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten wirkt also regressiv. Wenn diese Weiterbildung aber das Einkommen bei beiden Gruppen um den gleichen Frankenbetrag erhöht, die Besteuerung der Erträge infolge der Progression zu unterschiedlichen Grenzsteuersätzen stattfindet, werden die Erträge der Weiterbildungsinvestition progressiv belastet. Es ist dann offen, ob die progressive Wirkung der Besteuerung der Erträge oder die regressiv Wirkung beim Abzug der Kosten überwiegt.

berhaupt eine Anreizwirkung von der Kostenentlastung ausgeht, ist zu erwarten, dass diese die Ungleichheit der Weiterbildungsbeteiligungsquoten weiter verstärkt.

- (3) Die Entlastung tritt auf allen Weiterbildungsaktivitäten ein, d.h. auch auf jenen, deren Finanzierung die Privaten auch ohne Entlastung bezahlt hätten. Diese Subventionierung von Aktivitäten, die auch ohne staatliche Hilfe gemacht worden wären, muss man unter so genannten „Mitnahmeeffekten“ abbuchen. Es gibt praktisch keine staatlichen Massnahmen, bei denen es nicht zu Mitnahmeeffekten kommt. Daher ist das Verhältnis zwischen dem additiven Effekt der zusätzlich ausgelösten Weiterbildungsnachfrage und dem Mitnahmeeffekt entscheidend für die Beurteilung der Effizienz der Massnahme. Im Fall einer Steuerentlastung bei Weiterbildungskosten wird generell von einem relativ grossen Mitnahmeeffekt ausgegangen. Aufgrund der spärlichen empirischen Evidenz, aber auch theoretischer Überlegungen, muss man gar von einem Mitnahmeeffekt in der Höhe von praktisch 100% ausgehen.
- (4) Anreizwirkungen können auch Verteilungswirkungen provozieren, die nicht immer beabsichtigt oder erwünscht sind. Denkbar sind bei grosszügiger Abzugsfähigkeit, dass kostenintensive Weiterbildungsformen zulasten kostengünstiger Formen (z.B. Training on-the-job) zusätzlich gefördert werden. Ausserdem kann ein Anreiz entstehen, Aufwendungen, die ansonsten von Arbeitgebern bezahlt worden wären, auf die Arbeitnehmer zu überwälzen.
- (5) Die Anreizwirkung kann bei einer Steuerentlastung von Weiterbildungskosten schlecht gesteuert werden, weil für die Abzugsberechtigung in der Regel nur Kriterien herangezogen werden dürfen, die im Steuersystem eine unterschiedliche Behandlung der Steuersubjekte erlauben, d.h. Einkommen, Unterstützungspflichten oder Familienstand. Diese Kriterien sind jedoch wenig geeignet, um im Bereich der Weiterbildungsbeteiligung eine sinnvolle Steuerung der öffentlichen Ausgaben zu bewirken. In dieser Beziehung können andere öffentliche Finanzierungsinstrumente zielgerichteter und genauer eingesetzt werden. Im Bereich der Weiterbildung wäre vor allem der Ausbildungsstand der entscheidende Faktor, um die Zielgruppen zu definieren.
- (6) Die Anreizwirkung, so sie denn gegeben ist, entfaltet sich auf alle Formen der Weiterbildung, die nicht explizit aus der steuerlichen Entlastung ausgeschlossen werden können. Mit anderen Worten hängen die fiskalischen und sozialen Auswirkungen der Massnahme zu einem grossen Teil davon ab, wie gut man Weiterbildungen mit investitivem Charakter von solchen mit eher konsumptiven Charakter unterscheiden kann. Gelingt dies schlecht, dann entfaltet sich die Anreizwirkung an einem Ort, wo eine solche gar nicht vorgesehen war.

10.3.5 Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten im Vergleich zu alternativen Finanzierungsinstrumenten

Besteht die Motivation für die steuerliche Begünstigung von Weiterbildungsaktivitäten darin, grössere Anreize für Weiterbildung zu schaffen, schneidet die steuerliche Entlastung von Weiterbildungskosten im Vergleich zu anderen Instrumenten der staatlichen Finanzierung von Weiterbildung hinsichtlich Effektivität und Effizienz schlecht ab. Neben der geringen Zielgruppenadäquanz sind es vor allem die geringe Anreizwirkung und somit die relativ grossen Mitnahmeeffekte, die gegen das Instrument der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Weiterbildung sprechen (WOLTER, 2008, S. 14).

In Tabelle 23 werden die drei Instrumente Steuerabzüge, Bildungsgutscheine und Weiterbildungssparkonten (ILA) unter den Kriterien Zielgruppengenauigkeit, Mitnahmeeffekte, Anreizwirkung und administrativer Aufwand miteinander verglichen.

Tabelle 23: Relativer Wirkungsvergleich alternativer Weiterbildungsinstrumente⁸⁹

Instrument	Zielgruppengenaugigkeit	Mitnahmeeffekt	Anreizwirkung	Administrativer Aufwand
Steuerabzüge	Tief	Hoch	Tief	Tief
Bildungsgutscheine ⁹⁰	Hoch	Mittel	Mittel	Tief bis mittel
Weiterbildungs-Sparkonten (Individual Learning Accounts, ILA) ⁹¹	Hoch	Mittel	Hoch	Mittel bis hoch

Quelle: WOLTER (2008, S. 12)

Die Kriterien sind nicht unabhängig voneinander. So lassen sich beispielsweise durch eine gute Zielgruppenbestimmung die Mitnahmeeffekte limitieren. Der administrative Aufwand ist einerseits durch die Natur des Instrumentes teilweise vorbestimmt, hängt aber andererseits auch davon ab, wie sehr allfällig unerwünschte Effekte durch administrative Kontrolle verhindert werden sollen. Je enger und spezifischer eine Zielgruppe abgegrenzt wird, desto höher fällt tendenziell auch der administrative Aufwand aus. Bei den Steuerabzügen ist der administrative Aufwand grundsätzlich relativ gering, weil dieser im Rahmen der normalen Steuerkontrolle anfällt. Es muss jedoch trotzdem überprüft werden, ob die Weiterbildung beruflich oder privat veranlasst ist, ob sie tatsächlich stattgefunden hat und ob der Arbeitgeber sie nicht ganz oder teilweise finanziert hat. Bei den anderen Kriterien schneiden die Steuerabzüge jedoch schlechter ab als die anderen Instrumente zur Unterstützung privater Weiterbildungsanstrengungen: Bildungsgutscheine können die Weiterbildungsbeteiligung erfolgreich steigern. Dies gilt auch für bildungsferne Personengruppen, bei denen die finanziellen Anreize am besten wirken, so dass die Mitnahmeeffekte wesentlich geringer ausfallen als bei bereits gut ausgebildeten Personen. Weiterbildungs-Sparkonten sind steuerlich weitgehend äquivalent zu Steuerabzügen von Weiterbildungskosten. Da sie das Ansparen von Geld steuerlich begünstigen, das später für Weiterbildungsaktivitäten gebraucht werden kann, geht von der steuerlichen Entlastung eher eine Anreizwirkung aus. Zudem ist von geringeren Mitnahmeeffekten auszugehen.

10.3.6 Reformvorschlag

Für eine Streichung des Abzugs von Bildungskosten sprechen namentlich die folgenden Argumente:

- (1) Die Abgrenzung zwischen Weiterbildungsausgaben, die getätigt werden, um Einkommen zu erzielen, weshalb sie abzugsfähig sein sollten, und solchen, die Konsum darstellen und daher nicht abzugsberechtigt sind, ist konzeptionell und im Vollzug schwierig. Darüber hinaus ist die Kontrolle der Weiterbildungsabzüge durch den Fiskus aufwändig, und das Missbrauchspotenzial ist erheblich.
- (2) Bildung hat eine intertemporale Dimension, weil den Kosten in der gegenwärtigen Periode Einkommen in künftigen Perioden gegenüber steht. Dies gilt in jedem Fall für die Anlagekosten darstellenden Ausbildungskosten, wegen des weiten Weiterbildungskostenbegriffs im geltenden Recht aber auch für die Weiterbildungskosten – insbesondere für die Fortsetzungsausbildungskosten, Umschulungskosten bei unfreiwilligem Berufswechsel und die Wiederein-

⁸⁹ Die relative Beurteilung der einzelnen Massnahmen basiert sich auf theoriegestützten Plausibilitätsüberlegungen und Expertenwissen. Sie sagt noch nichts über deren Tauglichkeit aus. Dafür müssten für alle Instrumente Kosten-Nutzen-Analysen erstellt werden.

⁹⁰ Bildungsgutscheine sind Sachtransfers, welche der Staat in Höhe eines bestimmten Betrages an einen Empfänger ausrichtet. Der Empfänger setzt dann den Gutschein ein, um damit eine Weiterbildung, die er absolviert, zu finanzieren.

⁹¹ Weiterbildungs-Sparkonten ermöglichen das steuerlich begünstigte Ansparen von Mitteln für die Weiterbildung.

stiegskosten. Diese intertemporale Dimension sprengt das auf dem Jährlichkeitsprinzip basierende Gewinnungskostenkonzept, weil Einkommen und Kosten zeitlich nicht korrespondieren. Der Wert des Weiterbildungskostenabzuges, der vom Grenzsteuersatz auf dem steuerbaren Einkommen in der Periode der Weiterbildungsmassnahme abhängt, hat daher etwas Zufälliges. Weil gerade bei intensiver Umschulung oder beim Wiedereinstieg das steuerbare Einkommen häufig niedrig ist fällt der Abzug oft ins Leere. Somit führt der Weiterbildungskostenabzug einerseits zu Ungerechtigkeiten, andererseits ist er ineffizient.

- (3) Steuerliche Anreize wirken auf die Weiterbildung nur schwach (WOLTER, 2008, S. 14), d.h. die Preiselastizität der Nachfrage ist niedrig. Deshalb löst die steuerliche Abzugsmöglichkeit nur wenig zusätzliche Humankapitalbildung aus. Aus Effizienzgründen ist es vorteilhaft, preiselastische Güter tiefer und preisunelastische Güter höher zu besteuern. Deshalb kann es vorteilhaft sein, den Abzug der Weiterbildungskosten zu streichen und mit den so generierten Mehreinnahmen gewichtigere steuerliche Verzerrungen abzubauen, d.h. beispielsweise die Grenzsteuersätze im Tarif abzusenken.

Aufgrund dieser Überlegungen erscheint eine Streichung des Abzugs für die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten zumindest vertretbar.

10.4 Streichung der übrigen Berufskostenabzüge

10.4.1 Mehrkosten für Verpflegung

10.4.1.1 Geltendes Recht

Kann eine Hauptmahlzeit aus beruflichen Gründen nicht zu Hause eingenommen werden, stellen die dadurch bedingten Mehrkosten im geltenden Recht Gewinnungskosten dar (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N17). Dasselbe gilt bei durchgehender Schicht- oder Nachtarbeit. Dabei ist die gestaffelte (unregelmässige) Arbeitszeit der Schichtarbeit gleichgestellt, sofern beide Hauptmahlzeiten nicht zur üblichen Zeit zu Hause eingenommen werden können. Den Mehrkosten wird durch Pauschalansätze Rechnung getragen. Der volle Abzug beträgt für das Steuerjahr 2009 15 Franken pro Tag bzw. 3'200 Franken pro Jahr. Ein Nachweis allfälliger höherer Kosten ist ausgeschlossen.

Nur der halbe Pauschalabzug ist zulässig, wenn die Verpflegung vom Arbeitgeber verbilligt wird, oder wenn sie in einer Kantine, einem Personalrestaurant oder einer Gaststätte des Arbeitgebers eingenommen werden kann (Art. 6 VBK).

10.4.1.2 Reformvorschlag

Der im geltenden Recht bestehende Abzug zielt auf die berufsbedingten Mehrkosten der Verpflegung, so dass das Argument, die Verpflegung stelle per se Lebenshaltungskosten dar, nicht sticht. Es trifft hingegen zu, dass berufsbedingte Mehrkosten einer steuerpflichtigen Person nur dann anfallen, wenn sie die Verpflegung nicht von zu Hause mitbringt und daher auch nicht selbst zubereitet. Die Zubereitung durch Dritte stellt jedoch einen zusätzlichen Konsumnutzen dar, so dass es sich bei den Mehrkosten letztlich doch um Lebenshaltungskosten und nicht um Gewinnungskosten handelt. Von daher kann der Abzug für die Mehrkosten der Verpflegung ersatzlos gestrichen werden.

10.4.2 Auswärtiger Wochenaufenthalt

10.4.2.1 Geltendes Recht

Wochenaufenthalter, d.h. Steuerpflichtige, die an den Arbeitstagen am Arbeitsort bleiben und dort übernachten, jedoch regelmässig für die Freitage an den steuerlichen Wohnsitz zurückkehren, können die Mehrkosten für den auswärtigen Aufenthalt abziehen.

Für den Abzug der Mehrkosten der auswärtigen Verpflegung gilt der doppelte Pauschalansatz, für das Steuerjahr 2009 also 30 Franken pro Tag bzw. 6'400 Franken pro Jahr. Auch hier ist der Nachweis allfällig höherer Kosten ausgeschlossen. Als notwendige Mehrkosten der Unterkunft sind die ortsüblichen Auslagen für ein Zimmer abziehbar (Art. 9 VBK). Wer jedoch die Kosten für ein eigentliches Studio mit Küche in Rechnung stellt, kann nicht noch eine zweite Hauptmahlzeit geltend machen (LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N22).

Liegen Wohn- und Arbeitsort nicht weit auseinander und ist die Strecke zudem durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen, können keine Mehrkosten für den auswärtigen Wochenaufenthalt geltend gemacht werden, da es der steuerpflichtigen Person zuzumuten ist, den Arbeitsweg täglich zurückzulegen.⁹²

10.4.2.2 Reformvorschlag

Wie die Fahrtkosten sind auch die Mehrkosten für die auswärtigen Wochenaufenthalt gemischt veranlasst. Sie sollen daher ebenfalls zur ersatzlosen gestrichen werden. Allenfalls denkbar wäre die Beibehaltung einer zeitlich beschränkten Abzugsmöglichkeit wie sie unter Option 3 in Abschnitt 10.2.6 vorgeschlagen worden ist.

10.4.3 Besondere Berufskosten der Expatriates

10.4.3.1 Geltendes Recht

Bei den Expatriates handelt es sich um leitende Angestellte, die von ihrem ausländischen Arbeitgeber vorübergehend in die Schweiz entsandt werden, oder um Spezialisten aller Art, die in der Schweiz eine zeitlich befristete Aufgabe erfüllen (Art. 1 ExpaV; SR 642.118.3).

Als besondere Berufskosten im Ausland wohnhafter Expatriates gelten (Art. 2 Abs. 1 ExpaV):

- (a) die üblichen Reisekosten zwischen dem ausländischen Wohnsitz und der Schweiz;
- (b) die notwendigen Kosten der Unterkunft in der Schweiz;
- (c) die angemessenen Wohnkosten in der Schweiz bei nachgewiesener Beibehaltung einer ständigen Wohnung im Ausland.

Als besondere Berufskosten von in der Schweiz wohnhaften Expatriates gelten (Art. 2 Abs. 2 ExpaV) gelten:

- (d) die Kosten für den Umzug in die Schweiz und zurück in den früheren ausländischen Wohnsitzstaat sowie die Hin- und Rückreisekosten des Expatriates und seiner Familie bei Beginn und Ende des Arbeitsverhältnisses;
- (e) die angemessenen Wohnkosten in der Schweiz bei nachgewiesener Beibehaltung einer ständigen Wohnung im Ausland;

⁹² LOCHER, 2001, Art. 26 DBG N24 mit Verweis auf Gerichtsurteile.

- (f) die ordentlichen Aufwendungen für den Besuch einer fremdsprachigen Privatschule durch die minderjährigen Kinder, sofern die öffentlichen Schulen keinen adäquaten Unterricht anbieten.

Für die Berufskosten unter (a) und (b) bzw. (d) und (e) kann statt der effektiven Kosten auch eine Monatspauschale von 1'500 Franken geltend gemacht werden (Art. 4 Abs. 2 ExpaV).

10.4.3.2 Reformvorschlag

Eine vollständige Streichung der übrigen Berufskostenabzüge bedingt auch die Abschaffung der geltenden Regelung für die Berufskosten von Expatriates, welche die Expatriates-Verordnung vorsieht.

Optional ist es aber auch denkbar, aus standortpolitischen Gründen an dieser Regelung festzuhalten, um die Attraktivität der Schweiz für multinationale Unternehmen und deren leitende Angestellte nicht zu beeinträchtigen.

10.4.4 Weitere Berufskosten

10.4.4.1 Geltendes Recht

Neben den Fahrtkosten, den Mehrkosten für Verpflegung sowie den Weiterbildungs- und Umschulungskosten sieht Art. 7 VBK für allfällige weitere durch die Berufsausübung bedingte Auslagen einen Pauschalabzug vor. Für das Steuerjahr 2009 bemisst sich die Pauschale auf 3% des Nettolohns, mindestens jedoch 2'000 und höchstens 4'000 Franken im Jahr. Vorbehalten bleibt jedoch der Nachweis allfällig höherer Kosten.

Tabelle 24 gibt einen Überblick, welche Abzugsmöglichkeiten für die übrigen Berufskosten bestehen, wenn statt der Pauschale die effektiven Kosten geltend gemacht werden.

Tabelle 24: Weitere Berufskostenabzüge

Gegenstand des Abzugs	Bedingung für / Einschränkung der Abzugsmöglichkeit	Veranlassung der Kosten	Überprüfbarkeit der Abzugsberechtigung	Gewicht des Abzugs für die steuerpflichtige Person
Arbeitszimmer (privates Büro)	Zulässig ist der Abzug der Kosten für ein privates Büro, wenn <ul style="list-style-type: none"> • eine geeignete Möglichkeit, am Arbeitsplatz zu arbeiten, fehlt; • ein Raum für die Berufsausübung notwendig ist; • der Arbeitsraum in der eigenen oder zugemieteten Wohnimmobilie ausgeschieden ist. 	Gemischt	Schwierig	Hoch
Büroeinrichtungen zu Hause	Wenn die Kosten höher sind als die Entschädigung, gilt die Tätigkeit nicht als Nebenerwerb, sondern als Hobby oder Liebhaberei. Die Entschädigung ist dann steuerfrei; es können aber auch keine Kosten abgezogen werden.	Gemischt	Schwierig	Hoch
Computer (Hard- und Software)	Vorbehalten bleibt die Anrechnung eines Privatanteils	Gemischt	Schwierig	Mittel
Fachliteratur	Unabdingbar für die Ausübung des Berufes oder mit direktem Bezug zum Beruf	Gemischt	Schwierig	Mittel
Berufswerkzeuge		Beruflich	Schwierig	Mittel
Berufskleider	Es muss sich um eine eigentliche Arbeitskleidung handeln (z.B. Apothekerschürze)	Beruflich	Schwierig	Tief
Geschäftsgespräche vom Privattelefon		Beruflich	Schwierig	Tief
Fachverbandsmitgliedschaften		Beruflich im weiteren Sinn	Schwierig	Tief
Gewerkschaftsbeitrag		Beruflich im weiteren Sinn	Einfach	Tief
Schadenersatzzahlungen	Leistungen aus Verantwortlichkeit sind nur dann abziehbar, wenn sie in einem engen Zusammenhang mit der Berufstätigkeit stehen, was bei leichter Fahrlässigkeit in der Regel noch der Fall ist. Dann sind auch die zur Versicherung derartiger Risiken geleisteten Haftpflichtprämien und die Kosten von entsprechenden Gerichtsprozessen abziehbar. Bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz wird die Abzugsfähigkeit des Schadenersatzes in der Regel verneint.	Beruflich	Einfach	Hoch
Gelegentlicher Nebenverdienst	Pauschalabzug in Höhe von 20% des Nettolohnes (Bund); Nachweismöglichkeit für allfällig höhere Kosten.	Beruflich	Einfach, sofern vom Pauschalabzug Gebrauch gemacht wird	Mittel

Quelle: LEYSINGER (2008); eigene Darstellung

10.4.4.2 Beurteilung

Diese Berufskosten stellen eine in sich heterogene Sammelkategorie dar. Es wird daher der Versuch unternommen, sie aufgrund dreier Kriterien zu gruppieren. Das erste Kriterium fragt danach, ob die Kosten rein beruflich oder gemischt veranlasst sind. Beim zweiten Kriterium geht es darum, ob der Sachverhalt und damit die Berechtigung zum Abzug von der Veranlagungsbehörde vergleichsweise einfach und nur schwierig verifiziert werden kann. Das dritte Kriterium wirft die Frage auf, ob der Abzug für die steuerpflichtige Person ins Gewicht fallen kann oder ob es sich lediglich um einen Bagatellabzug handelt.

Eine erste Gruppe umfasst die Abzugsmöglichkeiten für das Arbeitszimmer, Büroeinrichtungen zu Hause, Hard- und Software sowie Fachliteratur. Die Auslagen dafür können teils beruflich, teils aber auch privat veranlasst sein, weshalb von einer gemischten Veranlassung auszugehen ist. Für die Veranlagungsbehörde ist es schwierig zu beurteilen, welche Veranlassung im konkreten Fall vorliegt, und zum Teil auch nur sehr aufwändig zu ermitteln, ob nicht der Arbeitgeber die Kosten ganz oder teilweise übernommen hat. Dieses Informationsproblem in Verbindung mit der gemischten Veranlassung spricht für eine Streichung des Abzuges.

Die zweite Gruppe bilden die Berufswerkzeuge, Berufskleider sowie die Geschäftsgespräche vom Privattelefon. Hier verbindet sich das Informationsproblem mit einer beruflichen Veranlassung. Typischerweise sind jedoch die Auslagen – unter Umständen mit Ausnahme der Berufswerkzeuge – tiefer als in der ersten Gruppe. Im Sinne des Vereinfachungsargumentes sind deshalb auch diese Abzugsmöglichkeiten zu streichen.

Zur dritten Gruppe gehören die Beiträge für Fachverbandsmitgliedschaften und die Gewerkschaftsbeiträge. Die Ausgaben können als im weiteren Sinn beruflich veranlasst angesehen werden. Während Gewerkschaftsbeiträge in jedem Fall vom Arbeitnehmer bezahlt werden dürften, ist bei den Fachmitgliedschaften auch ein Beitrag des Arbeitgebers denkbar, so dass hier der Veranlagungsbehörde ein Informationsproblem entsteht. Die Mitgliedsbeiträge stellen für die steuerpflichtigen Personen Kosten von untergeordneter Bedeutung dar. Aus Vereinfachungsgründen kann die Abzugsmöglichkeit dafür ebenfalls gestrichen werden.

Demgegenüber können Schadenersatzzahlungen – im eher seltenen – Einzelfall unter Umständen hoch ausfallen. Sie sind beruflich veranlasst, und die Berechtigung zum Abzug kann von der Veranlagungsbehörde mit vertretbarem Aufwand festgestellt werden. Dies kann unter Umständen dafür sprechen, an der Abzugsfähigkeit festzuhalten.

Wenn die Abzüge für Berufskosten (weitgehend) gestrichen werden, muss auch die Regelung für die Gewinnungskosten des Einkommens aus gelegentlichem unselbständigem Nebenerwerb an diese Verhältnisse angepasst werden. Infolgedessen sind auch die Berufskosten dafür nicht mehr zum Abzug zuzulassen.

10.4.4.3 Reformvorschlag

Grundregel: Die Abzugsmöglichkeit für die übrigen Berufskosten soll gestrichen werden. Dies gilt sowohl für die Pauschale als auch für die Möglichkeit, die effektiven Kosten nachzuweisen.

Option: Schadenersatzzahlungen können im Rahmen der bisherigen Regelung weiterhin abgezogen werden.

10.5 Konnex zu den Gewinnungskosten bei selbständiger Erwerbstätigkeit

Die Streichung der Berufskostenabzüge für Unselbständigerwerbende steht im Zusammenhang mit den Gewinnungskostenabzügen bei Selbständigerwerbenden. Bei selbständiger Tätigkeit können Aufwendungen ohne Einschränkung zum Abzug gebracht werden, wenn sie geschäfts- bzw. berufsmässig begründet sind. An diesem Prinzip müsste nichts geändert werden. Hingegen dürften im Sinne der Gleichbehandlung mit den Unselbständigerwerbenden gewisse Aufwendungen, die objektiv (teilweise) privat veranlasst sind, nicht mehr als geschäfts- bzw. berufsmässig begründet anerkannt werden.

10.6 Zusammenfassende Darstellung der Reformvorschläge

Tabelle 25 fasst die Reformvorschläge im Zusammenhang mit der Streichung der Berufskosten zusammen.

Tabelle 25: Zusammenfassung der Reformvorschläge im Modul Streichung der Berufskostenabzüge

Berufskostenkategorie	Grundregel	Optionen
Fahrtkosten (Abschnitt 10.2)	Kein Abzug mehr, da Übergang zum Werktorprinzip	Abzug für beide Partner eines Zweiverdiener-Paares in Höhe der Kosten für die Hälfte der Fahrstrecke zwischen den beiden Arbeitsorten, da diese ohne Aufgabe des Zusammenwohnens und ohne Einschränkung der Berufsfreiheit, Fahrtkosten schlechterdings nicht vermeiden können.
Umzugskosten (Abschnitt 10.2)	Kein Abzug, wie bisher	Umzugskosten sind abzugsfähig, sofern ein Arbeitsplatzwechsel stattfindet und der neue Wohnort sowie der neue Arbeitsort hinreichend weit vom jeweils alten entfernt sind.
Auswärtiger Wochenaufenthalt (Abschnitte 10.4.2 und 10.2)	Neu kein Abzug mehr	Während einer Übergangsfrist von einem Jahr sind Mehrkosten des auswärtigen Wochenaufenthaltes und die Fahrtkosten des Fernpendelns als Umzugskosten im weiteren Sinne zum Abzug zuzulassen.
Mehrkosten für Verpflegung (Abschnitt 10.4.1)	Neu kein Abzug mehr	
Besondere Berufskosten von Expatriates (Abschnitt 10.4.3)	Neu kein Abzug mehr	Festhalten an der bisherigen Regelung aus standortpolitischen Gründen, um die Attraktivität der Schweiz für multinationale Unternehmen und deren leitende Angestellte nicht zu beeinträchtigen.
Weiterbildungs- und Umschulungskosten (Abschnitt 10.3)	Neu kein Abzug mehr	
Übrige Berufskosten (Abschnitt 10.4.4)	Neu kein Abzug mehr	Schadenersatzzahlungen können im Rahmen der bisherigen Regelung weiterhin abgezogen werden.

Quelle: Eigene Darstellung

Durch die Streichung der Berufskostenabzüge verbreitert sich die Bemessungsgrundlage, so dass die Grenzsteuersätze aufkommensneutral abgesenkt werden können. Detaillierte Daten über die direkte Bundessteuer aus dem Kanton Bern für das Jahr 2005 ermöglichen, das Ausmass einer solchen Tarifsenkung abzuschätzen. Durch die Streichung der Abzüge erhöht sich die Bemessungsgrundlage um 10%, und die Steuereinnahmen nehmen um 19% zu. Aufkommensneutralität würde bei einer proportionalen Senkung des Tarifs um 17% erreicht.⁹³ 47% der steuerpflichtigen Personen müssten dann mehr Steuern entrichten als im Status quo, während 53% der steuerpflichtigen Personen niedrigere oder gleich hohe Steuern zu bezahlen hätten.

Zu beachten ist, dass die Tarifsenkung allen steuerpflichtigen Personen mit einem Einkommen oberhalb des Freibetrags zugute kommt. Demgegenüber wirkt sich die Streichung der Berufskostenabzüge nur auf die Erwerbstätigen aus, da nur diese im geltenden Recht Berufskostenabzüge geltend machen können. Insgesamt hat dies eine Verschiebung der Steuerzahllasten zugunsten der Pensionierten oder anderweitig nicht erwerbstätigen Personen und zulasten der Erwerbstätigen zur Folge. Dies schwächt die Arbeitsanreize und ist daher unter dem Effizienzziel nicht vorteilhaft.

Auf der anderen Seite entfällt mit der Streichung der Berufskostenabzüge eine Möglichkeit, Steuern zu hinterziehen, indem Kosten in Abzug gebracht werden, die tatsächlich gar nicht angefallen sind.

⁹³ Die proportionale Tarifsenkung erlaubt eine einfache Berechnung. Selbstverständlich kann die aufkommensneutrale Tarifsenkung auch überproportional (unterproportional) erfolgen, so dass steuerpflichtige Personen mit überdurchschnittlichen (unterdurchschnittlichen) Einkommen relativ, d.h. prozentual, stärker entlastet werden.

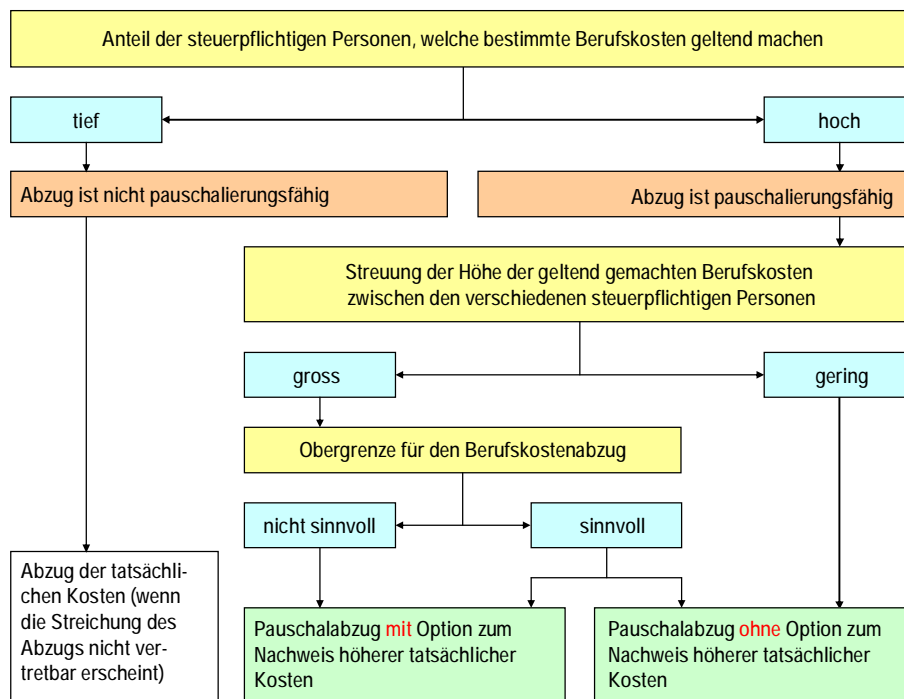
11 Modul 1.2: Pauschalierung der Berufskosten

Dieses Modul stellt eine gemässigte Alternative zum radikaleren Modul 1.1 dar. Die beiden Module schliessen sich von ihrer grundsätzlichen Stossrichtung her gegenseitig aus, doch sind auch Mischvarianten denkbar. So kann beispielsweise bestimmten Kategorien von Berufskosten, die im geltenden Recht abzugsfähig sind, neu der Abzug versagt werden, während andere Kategorien absetzbar bleiben, aber stärker als bisher pauschaliert werden.

11.1 Pauschalierungsfähige versus nicht pauschalierungsfähige Berufskosten

Als Grundregel zur Umsetzung des Nettoprinzips gilt, dass die tatsächlich aufgewendeten Gewinnungskosten zum Abzug zuzulassen sind. Im Sinne der Vereinfachungszielsetzung können die Berufskosten aber auch pauschaliert werden. Allerdings eignen sich nicht alle Formen der Berufskosten dafür gleichermaßen. Abbildung 11 enthält ein Schema, das zwischen pauschalierungsfähigen und nicht pauschalierungsfähigen Abzügen differenziert und Aussagen über die empfehlenswerte Form der Pauschalierung erlaubt.

Abbildung 11: Pauschalierungsfähige und nicht pauschalierungsfähige Berufskostenabzüge



Quelle: Eigene Darstellung

Entscheidend für die Frage, welche Abzüge pauschalierungsfähig sind, ist der Anteil der steuerpflichtigen Personen, welche bestimmte Berufskosten zum Abzug geltend machen können. Ist dieser Anteil tief, so ist der Abzug aus den folgenden Erwägungen nicht pauschalisierungsfähig:

- (1) Wenn nur wenige steuerpflichtige Personen entsprechende Berufskosten haben, fallen die Erhebungs- und Entrichtungskosten, die entstehen, wenn die tatsächlichen Kosten geltend gemacht, belegt und kontrolliert werden müssen, vergleichsweise niedrig aus.

- (2) Würde nun der betreffende Abzug pauschaliert, könnten auch alle anderen erwerbstätigen steuerpflichtigen Personen den Pauschalabzug machen. Dies wäre aber im Hinblick auf die horizontale Steuergerechtigkeit unbefriedigend, weil der Mehrheit im Unterschied zur Minderheit die betreffenden Kosten ja gar nicht angefallen sind.
- (3) Im vorliegenden Fall erweist sich die Pauschalierung auch als ineffizient, weil die Vielzahl der – an sich nicht gerechtfertigten – Pauschalabzüge die Steuerbasis aushöhlt. Wenn die damit verbundenen Mindereinnahmen kompensiert werden sollen, müssen die Grenzsteuersätze angehoben werden, damit das erforderliche Steueraufkommen generiert werden kann. Die höheren Grenzsteuersätze beeinträchtigen jedoch die Leistungsanreize negativ und verursachen dadurch eine steuerlich bedingte Wohlfahrtseinbusse.

Somit ist bei Berufskosten, welche nur von einer Minderheit der steuerpflichtigen Personen geltend gemacht werden, an der Veranlagung gemäss den tatsächlichen Aufwendungen festzuhalten. Voraussetzung dafür ist dabei selbstverständlich, dass die entsprechende Berufskostenkategorie nicht aus anderen Gründen – etwa aufgrund einer massgeblich privaten Mitveranlassung – ohnehin nicht mehr zum Abzug zugelassen werden sollte.

Weist hingegen ein grosser Anteil der erwerbstätigen steuerpflichtigen Personen in der betreffenden Kategorie tatsächlich Berufskosten auf, so ist der entsprechende Berufskostenabzug grundsätzlich pauschalierungsfähig. Dabei stellt sich die Frage, ob diese Berufskosten sich bei allen steuerpflichtigen Personen in einer vergleichsweise engen Bandbreite bewegen oder ob zwischen den einzelnen Personen grosse Unterschiede – insbesondere mit einer beschränkten Anzahl starker Ausschläge nach oben – bestehen.

Sind die Unterschiede zwischen den geltend gemachten Berufskosten vergleichsweise gering, so kann der betreffende Berufskostenabzug pauschaliert werden. Eine Veranlagungsoption, mit der auch Kosten, welche die Höhe des Pauschalabzugs übersteigen, abgesetzt werden können, erübrigt sich dann, weil keine nennenswert höheren Kosten existieren.

Anders präsentiert sich die Situation, wenn die Höhe der geltend gemachten Berufskosten zwischen den einzelnen steuerpflichtigen Personen stark streut. Wenn unbestritten ist, dass nachgewiesene Berufskosten in voller Höhe zum Abzug berechtigen sollten, kann statt eines Abzugs nach Massgabe der tatsächlich nachgewiesenen Kosten ein Pauschalabzug mit Veranlagungsoption vorgesehen werden. Für eine Minderheit der steuerpflichtigen Personen mit besonders hohen Berufskosten lohnt es sich, dabei von der Veranlagungsoption Gebrauch zu machen. Sie müssen weiterhin ihre tatsächlichen Aufwendungen nachweisen. Den übrigen erwerbstätigen steuerpflichtigen Personen wird ohne besonderen Nachweis automatisch der Pauschalabzug zugewiesen.

Die Ausführungen in Abschnitt 10 haben gezeigt, dass es durchaus gute Gründe gibt, Berufskosten nicht mehr zum Abzug zuzulassen – namentlich, weil sie oft gemischt, d.h. zum Teil auch privat, veranlasst sind. Will man nicht so weit gehen, sondern den Abzug für Berufskosten grundsätzlich weiterhin gewähren, sofern sie sich im Rahmen des Üblichen bewegen, kann der Abzug auch mit einer Obergrenze versehen werden. Damit würde der Abzug bei sehr hohen Aufwendungen, bei denen man in der Regel von einer massgeblichen privaten Mitveranlassung ausgehen kann, automatisch auf die Höhe der vorgesehenen Obergrenze gekürzt.

PETERS (2009) hat Daten des Kantons Bern für die direkte Bundessteuer im Jahr 2005 ausgewertet. Diese ermöglichen eine Klassifikation der einzelnen Berufskostenabzüge aufgrund des vorgestellten Schemas. Tabelle 26 zeigt, dass gut zwei Drittel der steuerpflichtigen Personen Berufskostenabzüge vornehmen. Es dürfte sich dabei in etwa um die Grundgesamtheit der unselbständig Erwerbstätigen handeln. Von den Unselbständigerwerbenden macht die überwiegende Mehrheit die Abzüge für Fahrtkosten, Mehrkosten der Verpflegung und für die übrigen Berufs-

kosten geltend. Diese drei Kategorien der Berufskostenabzüge sind deshalb grundsätzlich pauschalierungsfähig. Mit zusammen durchschnittlich 4'923 Franken bestreiten sie den Löwenanteil – nämlich 92.3% – der gesamten Berufskostenabzüge pro steuerpflichtige Person von durchschnittlich 5'334 Franken.

Tabelle 26 Häufigkeit und Höhe der Berufskostenabzüge

Typ des Abzugs	Häufigkeit des Abzugs: Anzahl Abzüge / Anzahl steuerpflichtige Personen	Mittelwert des Abzugs pro Person, die den Abzug geltend macht, in Franken	Mittelwert des Abzugs pro steuerpflichtige Person, in Franken
	A	B	C=A·B
B Berufskosten	67.45%	7'908	5'334
B1 Fahrtkosten	56.50%	3'292	1'860
B2 Mehrkosten für Verpflegung	49.25%	2'618	1'289
B3 Mehrkosten für auswärtigen Wochenaufenthalt	1.81%	8'343	151
B4 Weiterbildungs- und Umschulungskosten	8.38%	2'291	192
B5 Übrige Berufskosten	66.23%	2'678	1'774
B6 Berufskosten für Nebenverdienst	5.97%	1'140	68

Quelle: PETERS (2009; S. 12, Tableau 2)

Demgegenüber werden Mehrkosten für auswärtigen Wochenaufenthalt und die Weiterbildungs- und Umschulungskosten nur von einer Minderheit der unselbständigerwerbenden steuerpflichtigen Personen geltend gemacht. Diese Abzüge sind daher nicht pauschalierungsfähig.

Einen Sonderfall stellen die Berufskosten im Zusammenhang mit einem unselbständigen Nebenverdienst dar. Auch diese werden zwar nur von einer Minderheit der steuerpflichtigen Personen deklariert, doch lassen sich die Personen mit Nebenverdienst eindeutig identifizieren, so dass auch diese Berufskostenkategorie – z.B. in Form eines Prozentsatzes des Nebenverdienstes in Verbindung mit einer fixen Obergrenze – grundsätzlich pauschalierungsfähig ist. Im Vergleich zur heutigen Regelung entfällt die Möglichkeit, nachgewiesene, die Pauschale übersteigende Kosten abziehen zu können.

Tabelle 27 gibt einen Hinweis, wie stark die geltend gemachten Berufskostenabzüge zwischen den einzelnen steuerpflichtigen Personen streuen.

Tabelle 27 Variabilität der Berufskostenabzüge

Typ des Abzugs	Steuerpflichtige mit entsprechen- dem Abzug	Arithmetisches Mittel	Median	1. Quartil	3. Quartil	95%-Perzentil
	Anzahl	Franken	Franken	Franken	Franken	Franken
B Berufskosten	365'194	7'908	6'591	4'107	10'443	18'142
B1 Fahrtkosten	305'934	3'292	2'028	828	4'290	10'504
B2 Mehrkosten für Verpflegung	266'634	2'618	3'000	1'500	3'000	5'030
B3 Mehrkosten für auswärtigen Wochenaufenthalt	9'799	8'343	7'236	3'000	12'890	19'100
B4 Weiterbildungs- und Umschulungskosten	45'376	2'291	1'220	500	2'975	8'028
B5 Übrige Berufskosten	358'610	2'678	1'900	1'900	3'800	5'054
B6 Berufskosten für Nebenverdienst	32'303	1'140	720	700	1'612	2'200

Quelle: PETERS (2009; S. 16, Tableau 3)

Für die Mehrkosten der Verpflegung gelangt bereits heute eine fixe Pauschale pro Arbeitstag zur Anwendung. Die Streuung der geltend gemachten Abzüge widerspiegelt daher lediglich die Anzahl der Unselbständigerwerbenden in einem Haushalt, deren Beschäftigungsgrad und den Umsatz, ob die Verpflegung vom Arbeitgeber verbilligt wird oder nicht. Auch bei den übrigen Be-

rufskosten existiert eine Pauschale; der Nachweis allfällig höherer Kosten ist hier jedoch möglich. Da der geltend gemachte Abzug im 3. Quartil der Pauschale für zwei Personen entspricht, machen mindestens 75% der steuerpflichtigen Personen tatsächlich vom Pauschalabzug Gebrauch. Selbst an der Obergrenze des 95%-Perzentils, welche die 5% der steuerpflichtigen Personen mit den höchsten Abzügen von den übrigen steuerpflichtigen Personen mit Abzügen trennt, liegt der Abzug mit 5'054 Franken nicht dramatisch oberhalb der Pauschalabzüge für zwei Personen. Somit ist auch hier die Streuung der Abzüge vergleichsweise gering. Dies gilt hingegen nicht für den Fahrtkostenabzug. Während im 1. Quartil mit 828 Franken in etwa die Fahrtkosten des städtischen öffentlichen Nahverkehrs für eine Person abgezogen werden, ziehen die steuerpflichtigen Personen mit den 25% höchsten Abzügen mehr als das Fünffache und jene mit den 5% höchsten Abzügen sogar mehr als das Zwölfeinhalbfache dieses Betrages ab.

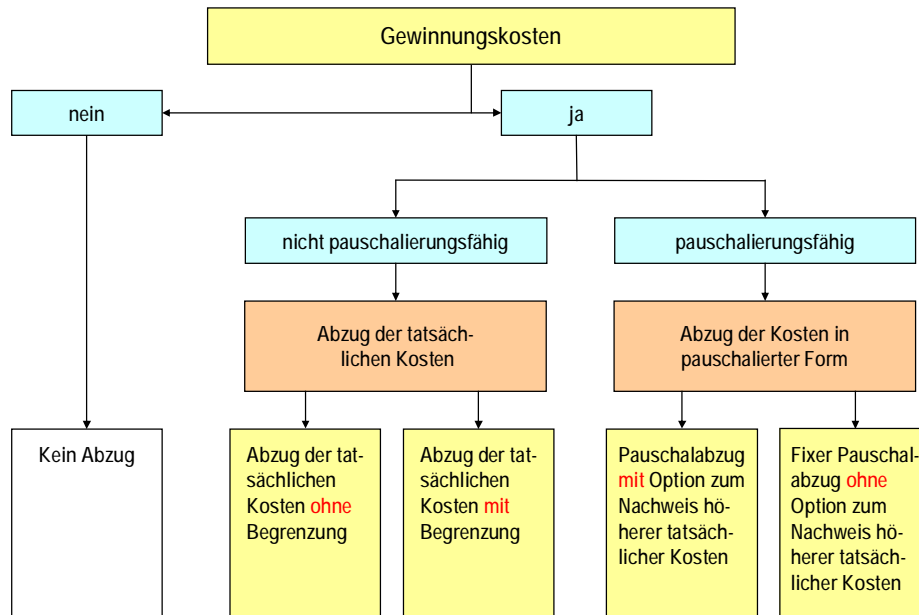
Während also angesichts der geringen Streuung der Kosten für die Mehrkosten der Verpflegung und auch für die übrigen Berufskosten ein fixer Pauschalabzug, ohne die Möglichkeit höhere tatsächliche Kosten nachweisen zu können, zur Anwendung gelangen könnte, ist dies für die Fahrtkosten nicht sinnvoll, da die Kosten zu stark variieren. Somit wäre ein niedriger Pauschalabzug in Kombination mit der Veranlagungsoption zum Nachweis höherer Kosten vorzusehen, sofern Fahrtkosten tatsächlich vollumfänglich zum Abzug zugelassen werden sollen. Wegen der starken privaten Mitveranlassung insbesondere hoher Fahrtkosten wäre es hingegen auch denkbar, den vollumfänglichen Abzug sehr hoher Fahrtkosten zu verweigern. Dafür könnten gegebenenfalls auch ökologisch motivierte Erwägungen sprechen, wenn davon ausgegangen werden muss, dass – aus welchen Gründen auch immer – eine vollständige Internalisierung der externen Kosten des Pendlerverkehrs nicht zustande kommt und die raumplanerischen Instrumente zu wenig griffig sind, um der Zersiedelung entgegenzuwirken. In diesem Fall könnte allenfalls auch für die Fahrtkosten nur ein niedriger fixer Pauschalabzug vorgesehen werden. Denkbar wäre allenfalls eine Härtefallregelung für die in Abschnitt 10.2.6 optional aufgeführten Konstellationen.

Der Vollständigkeit halber sei noch angeführt, dass auch die bereits oben als nicht pauschalierungsfähig erachteten Mehrkosten für auswärtigen Wochenaufenthalt und für Weiterbildungs- und Umschulungskosten stark streuen.

11.2 Pauschalierung mit oder ohne Veranlagungsoption

Somit stehen im Bereich der Berufskosten im Besonderen und darüber hinaus der Gewinnungskosten im Allgemeinen die in Abbildung 12 aufgeführten Möglichkeiten der steuerlichen Berücksichtigung offen.

Abbildung 12: Tatsächliche versus pauschalierte Gewinnungskosten



Quelle: Eigene Darstellung

Die Pauschalierung kann auf zweierlei Wegen geschehen.

- Ist die Pauschale fix, so ist sie auch dann bindend, wenn die tatsächlichen Kosten höher sind als die fixen Abzüge.
- Alternativ kann der Pauschalabzug mit einer Veranlagungsoption kombiniert werden. Dann können auch Kosten, welche die Höhe der Pauschale übersteigen, vollumfänglich in Abzug gebracht werden, sofern gegenüber der Veranlagungsbehörde der Nachweis erbracht wird, dass diese höheren Kosten tatsächlich entstanden sind.

In Bezug auf die Verfassungsmässigkeit fixer Pauschalabzüge (Soll-Abzüge) hält BENZ (2007, S. 7f.) fest: „Verfassungsrechtlich sind die Bedenken gegenüber Soll-Abzügen kleiner als gegenüber der Soll-Kapitalrendite-Besteuerung, weil Abzüge im Allgemeinen betragsmässig weniger ins Gewicht fallen als die Einkünfte. Vergewärtigt man sich beispielsweise die Berufsauslagen, so können heute Arbeitnehmer, die das Auto benutzen oder einen langen Arbeitsweg haben, steuerlich mehr Fahrtkosten im Sinne von Art. 26 Abs. 1 lit. a DBG geltend machen als ihre Kollegen, die öffentliche Verkehrsmittel benutzen oder einen kurzen Arbeitsweg haben, was aus ökologischer Sicht falsche Anreize setzt. Auch die Ausgestaltung der übrigen Berufsauslagen kann je nach Gesichtspunkt hinterfragt werden. So betrachtet erscheint ein pauschaler Arbeitnehmerabzug als taugliche und sachgerechte Alternative zum heutigen Berufsauslagen-Abzugssystem; jedenfalls ist ein einheitlicher Berufskostenabzug für alle Berufstätigen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.“⁹⁴

⁹⁴ Zum Vereinfachungszweck sei auch auf die Ausführungen in Abschnitt 3.3 hingewiesen – namentlich auch auf die dort aufgeführten Verweise auf Urteile des Bundesgerichts im Zusammenhang mit dem Vereinfachungszweck.

11.3 Auswirkungen einer Pauschalierung von Berufskosten

Nachfolgend soll die Pauschalierung der Berufskosten mit und ohne Veranlagungsoption in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Ziele der Vereinfachung, d.h. niedriger Erhebungs- und Entrichtungskosten, der horizontalen Steuergerechtigkeit und der Effizienz beurteilt werden.⁹⁵

11.3.1 Vereinfachungsziel

Eine verstärkte Pauschalierung der Abzüge vereinfacht den Vollzug und senkt auf diesem Weg die Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung. Wenn optional Kosten, welche den Pauschalabzug übersteigen, weiterhin abgezogen werden können, fallen die Kosteneinsparungen umso geringer aus, je mehr steuerpflichtige Personen von der Veranlagungsoption Gebrauch machen. Bei einer Veranlagungsoption spricht das Vereinfachungsziel daher für eine hohe Pauschale.

11.3.2 Gerechtigkeitsziel

Unter dem Gerechtigkeitsziel müssen leichte Abstriche hingenommen werden, da weniger auf die tatsächlich angefallenen Aufwendungen abgestellt wird. Das Gerechtigkeitsziel spricht für eine Höhe der Pauschalen, die sich realitätsbezogen am Mittelwert bzw. Median der tatsächlich anfallenden Kosten orientiert.

11.3.3 Effizienzziel

Der Abzug höhlt die Bemessungsgrundlage aus und führt gegenüber dem Status quo zu Mindereinnahmen, weil jede steuerpflichtige Person ja zumindest die Pauschale abziehen kann. Die Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen erfordert höhere Grenzsteuersätze, welche die Leistungsanreize beeinträchtigen und daher eine Wachstumseinbusse bewirken. Mit der Veranlagungsoption sind die Auswirkungen auf das Effizienzziel daher in jedem Fall negativ.

Die Auswirkungen auf die Effizienz bei der Pauschale ohne Option zum Nachweis höherer Kosten hängen von der Höhe der Pauschale ab: Je nachdem, wie hoch diese fixen Abzüge angesetzt werden, ergibt sich gegenüber dem Status quo eine Verbreiterung oder auch eine Schmälerung der Bemessungsgrundlage. Effizienzvorteile entstehen aber nur im ersten Fall, da hier eine aufkommensneutrale Absenkung der Grenzsteuersätze ermöglicht wird. Somit gilt unter dem Effizienzziel: Je niedriger die Pauschale angesetzt ist, desto tiefer können bei aufkommensneutraler Ausgestaltung die Grenzsteuersätze angesetzt werden und desto günstiger wirkt sich dies auf das Wachstum aus. Das Effizienzziel spricht daher für niedrige Pauschalabzüge.

⁹⁵ In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Pauschalierung von Berufsauslagen ebenfalls wirkungsorientiert gerechtfertigt. REICH (2009, S. 256 §13 N31) schreibt dazu: „Solche Pauschalen vereinfachen die Veranlagungstätigkeit und entlasten auch die Steuerpflichtigen von der lästigen Sammlung und Aufbewahrung der Belege. Hinsichtlich der Höhe sind die Pauschalen realitätsbezogen festzulegen, wobei Pauschalen generell recht grosszügig zu bemessen sind, weil sie andernfalls ihren veranlagungsökonomischen Zweck verfehlen.“ Vor der Abwägung zwischen dem Gerechtigkeits- und dem Vereinfachungsziel erscheinen diese Schlüsse zweifellos folgerichtig. Die zugrunde liegende wirkungsorientierte Analyse ist jedoch unvollständig, weil sie das Effizienzziel ausklammert. Grosszügig bemessene Pauschalabzüge führen gegenüber der Veranlagung aufgrund der tatsächlichen Kosten zu Mindereinnahmen. Um das Fiskalziel, d.h. die Finanzierung eines bestimmten staatlichen Ausgabenvolumens, sicherzustellen, müssen daher zwangsläufig die Grenzsteuersätze höher angesetzt werden. Dies beeinträchtigt jedoch über die negativen Leistungsanreize das Effizienzziel.

11.4 Reformvorschlag

Im Rahmen der Anforderungen einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, lässt sich eine stärkere Pauschalierung von Abzügen im Sinne einer Abwägung zwischen Vereinfachung und Einzelfallgerechtigkeit grundsätzlich rechtfertigen. Eine wesentliche Vereinfachung ergibt sich jedenfalls dann, wenn die Pauschalabzüge generell gelten und nicht optional gegebenenfalls höhere nachgewiesene Kosten in Abzug gebracht werden dürfen. Auch mit einer allfälligen Streichung von Abzügen sowie einer engeren Fassung des Gewinnungskostenbegriffs lässt sich das Leistungsfähigkeitsprinzip – in einer gegenüber dem Status quo modifizierten Form – umsetzen. Bei gleichzeitiger Senkung der Grenzsteuersätze könnten auf diesem Weg im Vergleich zur Pauschalierung von Abzügen zusätzliche Wachstumsimpulse ausgelöst werden.

Für verschiedene Kategorien von Berufskosten, die pauschalierungsfähig sind, wird ein fixer Pauschalabzug vorgeschlagen. Für diese Berufskostenkategorien ist ein über die Pauschale hinausgehender Abzug allfällig höherer tatsächlicher Kosten ausgeschlossen. Die Pauschale beträgt 3'000 Franken pro Vollzeit erwerbstätige Person. Bei Teilzeit vermindert sich der Pauschalabzug anteilmässig. Der neue Pauschalabzug für Berufskosten ersetzt die bisherigen Berufskostenabzüge für Fahrtkosten, Mehrkosten für Verpflegung sowie übrige Berufskosten. Er ist bewusst mässig angesetzt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Berufskosten gemischt veranlasst sind, also einen wesentlichen Anteil privat veranlasste Lebenshaltungskosten enthalten.

Verschiedene andere bisherige Abzüge für Berufskosten sind nicht pauschalierungsfähig. Deshalb bleiben die nachfolgend aufgezählten Berufskosten weiterhin nach Massgabe der nachgewiesenen tatsächlichen Aufwendungen abzugsfähig:

- Abzug für Weiterbildungs- und Umschulungskosten, vorbehalten bleibt die Neuregelung Umsetzung der von den Eidgenössischen Räten angenommen Motion (08.3450) (vgl. Abschnitt 10.3.2);
- Mehrkosten für den auswärtigen Wochenaufenthalt, aber neu beschränkt auf die Kosten der auswärtigen Unterkunft;
- besondere Berufskosten von Expatriates;
- geleistete Schadenersatzzahlungen.

Da der neue Pauschalabzug für Berufskosten mit 3'000 Franken mässig angesetzt ist, verbreitert sich die Bemessungsgrundlage gegenüber dem geltenden Recht. Dies ermöglicht eine aufkommensneutrale Absenkung der Grenzsteuersätze. Mittels detaillierter Daten über die direkte Bundessteuer aus dem Kanton Bern für das Jahr 2005 kann das Ausmass einer solchen Tarifsenkung abgeschätzt werden. Durch den Übergang zur fixen Pauschale erhöht sich die Bemessungsgrundlage um 5%, und die Steuereinnahmen nehmen um 9% zu. Aufkommensneutralität würde bei einer proportionalen Senkung des Tarifs um 9% erreicht. 37% der steuerpflichtigen Personen müssten dann mehr Steuern entrichten als im Status quo, während 63% der steuerpflichtigen Personen niedrigere oder gleich hohe Steuern zu bezahlen hätten.

12 Modul 1.3: Übergang zur Quellenbesteuerung

12.1 Motivation des Moduls

Im internationalen Vergleich ist das Veranlagungsmodell der Einkommensbesteuerung in der Schweiz vergleichsweise aufwändig. Dieses Modul enthält daher eine Skizze, wie die Veranlagung durch einen Übergang zur Quellenbesteuerung für das Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und aus Vorsorge vereinfacht werden könnte. Im Vordergrund steht somit die Senkung der Erhebungs- und Entrichtungskosten. Nachfolgend wird das Modul in seinen Grundzügen, d.h. Rahmenbedingungen sowie den Vor- und Nachteilen skizziert

12.2 Rahmenbedingungen

Bereits heute entrichten Personen ohne fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung, die nicht mit einer Person schweizerischer Staatsangehörigkeit oder mit einer solchen mit Niederlassungsbewilligung in rechtlich oder tatsächlich ungetrennter Ehe leben, die Steuer auf dem Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit nach besonderen Tarifen und in einem speziellen Verfahren. Diese Personen werden an der Quelle besteuert. Sie sind zwar Steuersubjekte, die Steuer muss jedoch vom Schuldner der steuerbaren Leistung (z.B. Arbeitgeber) entrichtet werden.

Im Rahmen dieser Reformoption würde nun das Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit sowie das Einkommen aus Vorsorge generell an der Quelle erfasst. Um den Vollzug im Föderalismus mit der Tarifautonomie von Kantonen und Gemeinden möglichst einfach zu gestalten, wäre eine zentrale Clearingstelle zu schaffen. Diese hat die Aufgabe, ein zentrales Steuerregister mit den relevanten persönlichen Daten der steuerpflichtigen Personen zu führen. Sie muss diesen Personen ihren Steuersatz zuweisen, den sie aus den Personendaten und den von Bund und Kantonen gemeldeten Steuertarifen bzw. Steuerfüssen gewinnt. Sie meldet den Steuersatz den Unternehmen und Vorsorgeeinrichtungen, welche auf dieser Grundlage die Steuer an die Clearingstelle abliefern. Die Clearingstelle leitet dann die vereinnahmten Steuern an Bund bzw. Kantone weiter. Die Verteilung der Steuereinnahmen an die Gemeinden kann ebenfalls von der Clearingstelle vorgenommen werden. Alternativ kann die Clearingstelle diese Einnahmen auch den Kantonen überweisen, welche dann für deren Weiterleitung an die Gemeinden besorgt sind.

Bei der Ausgestaltung ist grundsätzlich eine Variante mit und eine ohne Veranlagungswahlrecht denkbar. Im Fall der Variante mit Veranlagungswahlrecht haben die steuerpflichtigen Personen die Wahl, ob sie es bei der Quellenbesteuerung belassen wollen oder ob sie bei ihrem Wohnortkanton eine Steuererklärung einreichen wollen. Naturgemäß können im Veranlagungsverfahren die leistungsfähigkeitsmindernden spezifischen Besonderheiten einzelner steuerpflichtiger Personen mittels besonderer Abzüge besser berücksichtigt werden, während das Quellenverfahren, um vollziehbar zu bleiben, stärker schematisieren muss.

12.3 Auswirkungen

12.3.1 Vereinfachungsziel

Sofern die quellenbesteuerten Personen nicht von einer allfälligen Veranlagungsoption Gebrauch machen, müssen sie keine Steuererklärung mehr einreichen. Dadurch sinken die Entrichtungskosten deutlich. Geht man von durchschnittlichen Kosten in Form der aufgewendeten Zeit oder der Drittkosten für einen Treuhänder von 150 Franken pro ausgefüllte Steuererklärung aus und multipliziert man diesen Wert mit der Summe aus den 2.3 Millionen unselbständigerwerbenden und den 0.8 Millionen pensionierten steuerpflichtigen Personen, errechnen sich Entrichtungskosten von 465 Millionen Franken pro Jahr. Je nach der konkreten Ausgestaltung der Quellenbesteuerung und ihrer Abstimmung mit zusätzlichen Massnahmen kann ein mehr oder minder grosser Teil dieser Entrichtungskosten vermieden werden.

Mit dem Übergang zur Quellenbesteuerung für das Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit lässt sich ein Teil dieser Entrichtungskosten vermeiden. Diesen Einsparungen stehen allerdings die höheren Entrichtungskosten der Unternehmen gegenüber, welche die Quellensteuer abführen müssen. Da die Unternehmen aufgrund ihrer grösseren Professionalität und aufgrund der Rationalisierungsmöglichkeiten im Massenverfahren Skalenerträge erzielen, können sie die Steuer effizienter entrichten als die unselbständigerwerbenden Personen. Unter dem Strich dürften daher die Entrichtungskosten durch die Quellenbesteuerung deutlich sinken. Gleichzeitig nehmen für den Fiskus die Erhebungskosten ab, weil er weniger Steuererklärungen verarbeiten muss. Ausserdem vermindert sich die Anzahl der Steuerstundungen und Steuererlasse, da die Steuer direkt vom Lohn abgeführt wird.

Die Vereinfachung in Form einer Senkung der Erhebungs- und Entrichtungskosten gelingt umso besser, je höher der Anteil der steuerpflichtigen Personen ausfällt, der auf das Veranlagungsverfahren verzichtet. Um dafür trotz der grösseren Abzugsmöglichkeiten im Veranlagungsverfahren einen Anreiz zu schaffen, muss der Quellensteuertarif leicht milder ausgestaltet sein, als der Tarif, der im Veranlagungsverfahren zum Zuge kommt.

Vorteile ergeben sich auch im Steuerinkasso (BOSSHARD, 2006, S, 173). Im heutigen System wird die Selbstdeklaration im Folgejahr eingereicht und dann von der Veranlagungsbehörde meist Monate später geprüft. Dies erweist sich in Zeiten der zunehmenden Wohnorts- und Arbeitsmobilität als zu schwerfällig und zu wenig zeitgerecht (Nachschicken der Steuererklärung usw.). Das Verfahren führt zu beträchtlichen Steuerverlusten, wenn die steuerpflichtige Person die Schweiz verlässt, ohne provisorische Zahlungen geleistet zu haben. Eine zeitgerechte Besteuerung direkt an der Quelle vermeidet diese Ausfälle weitgehend. Jährlich müssen überdies gesamtschweizerisch deutlich über 200'000 Betreibungen durchgeführt werden, um offenen Steuerforderungen einzutreiben (BOSSHARD, 2006, S. 180). Dies bedingt seitens der betroffenen Steuerverwaltungen und der involvierten Betreibungsämter einen erheblichen Aufwand. Ausserdem wirken sich die Betreibungen auf die Betroffenen einschneidend aus (Eintrag im Betreibungsregister, Lohnpfändung usw). All dies könnte mit einer Quellensteuer praktisch vollständig vermieden werden.

Empfehlenswert wäre die Kombination der Quellenbesteuerung für Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und Pensionen, so dass die Quellenbesteuerung auch auf Einkünfte aus Altersvorsorge ausgedehnt würde. Vorteilhaft wäre ausserdem eine Kombination mit einer Abgeltungssteuer auf beweglichem Vermögenseinkommen, da dann unselbständig erwerbstätige Personen auch dann keine Steuererklärung mehr einreichen müssen, wenn sie Einkommen aus beweglichem Vermögen erzielen.

Die Quellenbesteuerung des Einkommens aus unselbständiger Erwerbstätigkeit ist unter einer Individualbesteuerung zweifellos einfacher zu implementieren als bei der geltenden gemeinsamen Veranlagung der Ehepartner, da die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Partners nicht berücksichtigt werden muss. Erleichtert wird die Umsetzung ausserdem, wenn möglichst wenige Abzüge bestehen, zumindest solange diese nicht pauschaliert sind.

12.3.2 Gerechtigkeitsziel

Unter dem Gerechtigkeitsziel ist zwischen der Quellenbesteuerung mit und ohne Veranlagungswahlrecht zu unterscheiden.

Wenn ein Veranlagungswahlrecht besteht, können alle unter dem Gerechtigkeitsaspekt relevanten Gesichtspunkte in der Veranlagung weiterhin berücksichtigt werden, so dass der horizontalen Gerechtigkeit im Wesentlichen im gleichen Mass wie im geltenden Recht Rechnung getragen wird. Abstriche müssen hingenommen werden, weil bestimmte Personen, die von der Veranlagungsoption keinen Gebrauch machen, mit dem Quellenverfahren eine tiefere Steuerbelastung haben und somit privilegiert werden, weil sie von den im Quellentarif in pauschaler Form berücksichtigten Abzügen profitieren.

Besteht keine Veranlagungsoption kann der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur in schematischer Form Rechnung getragen werden, so dass im Hinblick auf die Einzelfallgerechtigkeit Abstriche in Kauf genommen werden müssen. Allerdings ist die stärkere Schematisierung auch von Vorteil: Die Möglichkeiten der Interessengruppen, für ihre Klientel spezifische, auch ausserfiskalische Abzüge durchzusetzen, werden nämlich beschnitten. Unter diesem Gesichtspunkt könnte die horizontale Gerechtigkeit sogar durchaus besser verwirklicht werden als im Status quo. Bei den Gewinnungskosten stellt sich jedoch die Frage der Gleichbehandlung von Selbständig- und Unselbständigerwerbenden.

12.3.3 Effizienzziel

Unter dem Gesichtspunkt der volkswirtschaftlichen Effizienz besitzt das Modul gegenüber dem geltenden Recht weder Vor- noch Nachteile.

12.4 Reformvorschlag

Grundregel: Im Rahmen dieses Moduls wird der Übergang zur Quellenbesteuerung für Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und Altersvorsorge vorgeschlagen. Um Härtefälle zu vermeiden, ist eine Veranlagungsoption vorzusehen.

Option 1: Bewegliches Privatvermögen wird separat mittels einer Abgeltungssteuer belastet. Damit wird der Vollzug der Quellenbesteuerung wesentlich erleichtert.

Option 2: Durch den Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums werden die Eigenmietwerte nicht mehr besteuert und die entsprechenden Gewinnungskosten nicht mehr zum Abzug zugelassen. Auf diesen Weg kommen auch selbstnutzende Wohneigentümer in den Genuss der Quellenbesteuerung und müssen keine Steuererklärung mehr einreichen.

Option 3: Der Übergang zur Individualbesteuerung erleichtert den Vollzug der Quellenbesteuerung ebenfalls.⁹⁶

Option 4: Die weitgehende Streichung oder Pauschalierung von Abzügen dient ebenfalls der Erleichterung des Vollzugs.

⁹⁶ Der Übergang zur Individualbesteuerung bedingt auch eine Anpassung von gesetzlichen Bestimmungen, die – wie z.B. die Krankenkassenverbilligung – am steuerbaren Einkommen anknüpfen.

13 Modul 2: Einkommen aus beweglichem Privatvermögen

Das geltende Recht verlangt, dass die steuerpflichtigen Personen ein Wertschriftenverzeichnis ausfüllen. Dieses dient der Deklaration des beweglichen Vermögens für die Vermögensteuer, der Vermögenserträge für die Einkommensteuer sowie der Rückforderung der bezahlten Verrechnungssteuer. Dieses Verfahren ist sowohl bei der Entrichtung als auch bei der Erhebung aufwändig.

13.1 Veranlagungsmodell mit Sicherungssteuer versus Abgeltungsmodell

Im geltenden Recht werden Kapitalerträge von Bund und Kantonen im Rahmen der Einkommensteuer besteuert. Kapitalgewinne sind im Privatvermögen steuerfrei, im Geschäftsvermögen hingegen steuerbar. Die Kantone besteuern zusätzlich das Nettovermögen. Der Sicherung dieses Steuersubstrats dient die Verrechnungssteuer.

Der konsequenteste Weg zur Vereinfachung im Bereich des beweglichen Privatvermögens besteht darin, die Besteuerung aus dem System der synthetischen Einkommensteuer herauszulösen und das bewegliche Privatvermögen durch eine separate Abgeltungssteuer zu belasten. Einkommen aus beweglichem Vermögen muss dann bei der Einkommensteuer nicht mehr deklariert werden.

Die Abgeltungssteuer ist eine Form der dualen Einkommensteuer, d.h. ein System, bei dem

- Kapital- und Arbeitseinkommen formell getrennt voneinander besteuert werden;
- und materiell Kapitaleinkommen, d.h. Kapitalerträge und Kapitalgewinne, proportional besteuert wird, während Arbeitseinkommen progressiv und zumindest für die oberen Einkommenskategorien höher als Kapitaleinkommen belastet wird.

Das Modell der dualen Einkommensteuer lässt sich auch auf das unbewegliche Privatvermögen ausdehnen: Hier würde zwar die ordentliche Steuerveranlagung beibehalten, das Einkommen aus unbeweglichem Privatvermögen aber getrennt vom übrigen Einkommen zum Satz der Abgeltungssteuer belastet.

Abgeltungssteuermodelle auf Grundlage der dualen Einkommensteuer stellen denn auch eine Alternative zum Veranlagungsmodell dar. Die Abgeltungssteuer ersetzt die bisherige Einkommen-, Vermögen- und Verrechnungssteuer und kann nach nordeuropäischem Vorbild auf Kapitalerträge und Kapitalgewinne oder gemäss niederländischem Modell auf dem Soll-Ertrag des Vermögens erhoben werden. Denkbar ist auch ein Modell, das nur die Kapitalerträge, nicht aber die Kapitalgewinne erfasst.

Als Alternative zum geltenden Recht wurde von den Promotoren der Easy Swiss Tax⁹⁷ eine Soll-Ertrag-Besteuerung des Vermögens zusammen mit dem übrigen Einkommen vorgeschlagen, so dass die Summe aus Soll-Ertrag und dem übrigen Einkommen der Einkommensteuer unterliegt. Dieses System ersetzt dann die bisherige separate Vermögensteuer und die bisherige Besteuerung der tatsächlich erzielten Kapitalerträge im Rahmen der Einkommensteuer. Die Sicherungsfunktion nimmt eine Sicherungssteuer auf Basis des Soll-Ertrages wahr. Die bisherige Doppelbelastung des Vermögensertrags durch die Einkommen- und die Vermögensteuer fällt weg. Die Easy Swiss Tax ist daher vom Aufbau her synthetisch. Wird jedoch die zugrunde liegende Soll-Kapitalrendite tief

⁹⁷ Die Easy Swiss Tax ist ein Vorschlag der Zürcher FDP zur Vereinfachung der Einkommensteuer. Vorgesehen ist dabei u.a., die bisherige Kapitalertragsbesteuerung des Einkommens aus Vermögen durch ein System der Soll-Ertrag-Besteuerung des Vermögens zu ersetzen. Weitere Elemente sind die Pauschalierung von Abzügen und die Einführung so genannter „Einheitstarife“.

angesetzt und / oder bewegen sich die Bewertungen der Vermögenswerte unterhalb des Verkehrswertes, liegt materiell dennoch eine duale Einkommensteuer vor.

Eine Mischvariante aus dem Veranlagungs- und dem Abgeltungsmodell stellt die Abgeltungssteuer mit Veranlagungsoption dar. Bei dieser hat eine steuerpflichtige Person das Recht, sich nach dem Veranlagungsmodell besteuern zu lassen. Das Vermögenseinkommen wird dabei zusammen mit dem übrigen Einkommen zu jenem Grenzsteuersatz belastet, der diesem Gesamteinkommen entspricht. Ein Anreiz, von dieser Option Gebrauch zu machen, besteht dann, wenn dieser Grenzsteuersatz unter dem Abgeltungssteuersatz liegt – also bei eher niedrigen Einkommen.

Tabelle 28 stellt das geltende Veranlagungsmodell und die Easy Swiss Tax dem Abgeltungsmodell gegenüber. Das Veranlagungsmodell folgt dem Konzept der synthetischen Einkommensteuer, während das Abgeltungsmodell sich am Konzept der dualen Einkommensteuer orientiert.

Tabelle 28: Veranlagungsmodell versus Abgeltungsmodell

	Veranlagungsmodell mit ergänzender Sicherungssteuer		Abgeltungsmodell	
	Geltendes Recht	Easy Swiss Tax	Duale Einkommensteuer nach nordeuropäischem Modell	Duale Einkommensteuer auf Basis des Soll-Ertrags
Kapitalerträge	Einkommensteuer		Abgeltungssteuer auf Kapitalerträgen und -gewinnen, ersetzt bisherige Einkommen-, Vermögen- und Verrechnungssteuer	
Kapitalgewinne	Einkommensteuer: Privatvermögen: steuerfrei Geschäftsvermögen: steuerbar			
Vermögen	Vermögensteuer (Kantone)	Soll-Ertrag-Besteuerung des Vermögens zusammen mit dem übrigen Einkommen		Abgeltungssteuer auf Soll-Ertrag des Vermögens ersetzt bisherige Einkommen-, Vermögen- und Verrechnungssteuer
Sicherungssteuer	Verrechnungssteuer	Sicherungssteuer auf Basis des Soll-Ertrages		

Quelle: Eigene Darstellung

13.2 Schuldner- versus Zahlstellenprinzip

13.2.1 Funktionsweise

Die Sicherungs- und die Abgeltungssteuer basieren beide auf einer Quellensteuer. Der Begriff der Quellensteuer kennzeichnet somit nicht eine bestimmte Steuerart, sondern eine besondere Erhebungstechnik.⁹⁸ Deren Besonderheit darin besteht, dass eine steuerbare Leistung nicht beim Leistungsempfänger (Gläubiger), sondern beim Schuldner oder Vermittler der Leistung erfasst wird, obschon die Steuerbelastung letztlich beim Empfänger eintreten soll. Von Quellensteuer wird somit dann gesprochen, wenn das Steuergesetz den Schuldner oder den Vermittler einer Leistung verpflichtet, auf dieser Leistung eine Steuer zu entrichten und die Zahllast dieser Steuer durch Kürzung der Leistung um den Steuerbetrag auf den Leistungsempfänger zu überwälzen.

Sicherungs- und die Abgeltungssteuer unterscheiden sich lediglich durch den Umstand, dass die Sicherungssteuer rückerstattet bzw. mit der Forderung aus der Einkommensteuer und / oder der Vermögensteuer verrechnet wird, während die Abgeltungssteuer eine definitive Belastungswir-

⁹⁸ Treffender als der Ausdruck „Quellensteuer“ sind deshalb die Begriffe „Rückbehalt an der Quelle“ oder „Quellenabzug“. Die Anwendung des Quellenabzugs ist für die rechtliche Natur einer Steuer nicht massgebend, vielmehr können Steuern verschiedenster Art „an der Quelle“ erhoben werden.

kung entfaltet. Die Quellensteuer kann nach dem Schuldner- oder nach dem Zahlstellenprinzip konzipiert werden.

Der schweizerischen Verrechnungssteuer liegt das Schuldnerprinzip zugrunde, wonach der Schuldner der steuerbaren Leistung Steuersubjekt ist. Beim Zahlstellenkonzept dagegen werden alle Institutionen als steuerpflichtig erklärt, welche die steuerbare Leistung an den Gläubiger tatsächlich erbringen. Steuerpflichtig ist dann nicht die Dividenden ausschüttende Gesellschaft oder der Obligationenschuldner, sondern die Bank, welche die Auszahlung der Dividende oder der Zinsen auf Anweisung der Schuldner vornimmt (REICH, 2009, §26 N9). Nach dem Zahlstellenprinzip ist beispielsweise die Zinsbesteuerung in der EU und dementsprechend auch der Steuerrückbehalt aufgrund des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU konzipiert.⁹⁹

Dreh- und Angelpunkt des Schuldnerprinzips ist das Domizil des Schuldners. Die Voraussetzung für die Besteuerung ist, dass sich dieses im Inland befindet. Es spielt dann keine Rolle, ob der Gläubiger oder seine Zahlstelle im Inland oder im Ausland domiziliert ist.

Das Schuldnerprinzip folgt der Überlegung, dass der Investor, welcher im Ausland ansässig ist und Dividenden oder Zinsen von inländischen Unternehmen erhält, eine wirtschaftliche Beziehung zu diesem Staat unterhält, die es rechtfertigt, ihn der inländischen Steuer zu unterwerfen, obwohl er diesem Staat nicht persönlich zugehört (REICH, 2009, §26 N10). Die auf dem Schuldnerprinzip beruhende bestehende Verrechnungssteuer basiert daher auf dem Quellenprinzip und verfolgt neben ihrer Sicherungsfunktion gegenüber ausländischen Gläubigern inländischer Schuldner auch einen Belastungszweck. Diese Belastung bleibt immer dann, wenn die Schweiz mit dem Domizilland des Gläubigers kein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat oder ein bestehendes Doppelbesteuerungsabkommen eine der Schweiz zufallende Besteuerungsquote in Form einer Sockelsteuer vorsieht.

Für das Zahlstellenprinzip sind das Domizil der Zahlstelle und das Domizil des Gläubigers massgebend. Die Steuerfolge tritt ein, wenn die Zahlstelle und der Gläubiger im Inland ansässig sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Gläubiger seine Anlagen in Inland oder im Ausland tätigt, solange er dafür eine Zahlstelle im Inland benutzt. Ausländische Gläubiger unterliegen der Zahlstellensteuer an sich nicht – auch nicht, wenn sich ihre Zahlstelle im Inland befindet. Somit verwirklicht eine Zahlstellensteuer das Wohnsitzprinzip.¹⁰⁰ Freilich kann das in den Doppelbesteuerungsabkommen vorgesehene System der Sockelsteuern auch in ein Zahlstellensystem eingebaut werden. Ein gewisses Interesse an Sockelsteuern hat das Inland insbesondere bei jenen Ländern, welche bei ihren steuerpflichtigen Personen, die Einkünfte aus ausländischen Quellen nicht freistellen (exemption method), sondern anrechnen (credit method).

13.2.2 Vor- und Nachteile der beiden Systeme

13.2.2.1 Standortziel

Um einen Anreiz zur ordnungsgemässen Deklaration der Kapitalerträge und der Vermögen zu gewährleisten, sieht die Schweizer Verrechnungssteuer mit 35% einen im internationalen Vergleich recht hohen Satz vor. Das Schuldnerprinzip in Verbindung mit dem hohen Abgabesatz gereicht der Schweiz zu zwei standortpolitischen Nachteilen:

⁹⁹ Das Modell der Zahlstelle hat sich insbesondere im europäischen Ausland durchgesetzt und wird dem System der Verrechnungssteuer nach reinem Schuldnerprinzip vorgezogen. So hat bereits die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten eine Zahlstellensteuer – oft mit Abgeltungswirkung – eingeführt.

¹⁰⁰ Vgl. jedoch Abschnitt 13.2.3.

- Verrechnungssteuerbelastete inländische Anlagen sind für ausländische Investoren nicht attraktiv. Wegen des mit der Rückforderung der Verrechnungssteuer verbundenen administrativen Aufwandes gilt dies sogar dann, wenn ausländische Investoren die Steuer aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens zurückfordern können.
- Steuerunehrliche Inländer haben einen starken Anreiz, auf verrechnungssteuerfreie, ausländische Anlagen auszuweichen. Aufgrund des hiesigen Bankkundengeheimnisses können sie dies auch dann tun, wenn sich ihre Zahlstelle in der Schweiz befindet.

Beide Faktoren schwächen den Standort Schweiz, weil sie den inländischen Kapitalmarkt in seinen Entwicklungsmöglichkeiten behindern und die Finanzierungskosten inländischer Unternehmen erhöhen.

Diesbezüglich weist das Zahlstellenprinzip Vorteile auf:

- Der Anreiz für steuerunehrliche inländische Anleger mit inländischer Zahlstelle, inländische Anlagen zu meiden, besteht nicht.
- Im Unterschied zum Schuldner ist der Zahlstelle die Identität des Gläubigers, d.h. des wirtschaftlich Berechtigten, bekannt. Dieser Umstand ermöglicht es, die Zahlstellensteuer differenziert, d.h. begrenzt auf bestimmte Leistungsempfänger, zu erheben. Im Vordergrund stehen dabei die natürlichen Personen, bei denen die Sicherungs- bzw. die Abgeltungsfunktion greifen muss. Bei juristischen Personen erfüllt demgegenüber die Buchführungspflicht eine Sicherungsfunktion, und bei institutionellen Investoren entfällt die Sicherungsfunktion, weil sie von der Einkommen- bzw. der Gewinnsteuer befreit sind. Der Wegfall der Quellensteuer für diese Anlegerkategorien macht den Schweizer Kapitalmarkt für wichtige internationale Anlegersegmente attraktiver und senkt die Finanzierungskosten der inländischen Unternehmen.

Eine Zahlstellensteuer bedingt jedoch, dass der Gläubiger sich der Besteuerung nicht durch Verlagerung der Zahlstelle zu entziehen vermag. Eine solche Verlagerung kann erfolgen, indem der Gläubiger einen Finanzdienstleister ausserhalb des geografischen Anwendungsbereichs der Steuer mit der Verwaltung seines Vermögens betraut oder indem inländische Finanzdienstleister die Funktionen „Kontoführung“ (Finanzstruktur) und „Depotführung“ (Depotstruktur) trennen und letztere ins Ausland verlegen. Die Verlegung der Zahlstelle kann zur Abwanderung von in der Schweiz verwalteten Vermögen führen.

13.2.2.2 Administrative Komplexität

Administrativ ist das System der Zahlstellensteuer komplexer als jenes der Verrechnungssteuer nach dem Schuldnerprinzip. Bei der Verrechnungssteuer knüpft die Steuerpflicht an das Steuersubjekt, d.h. den Schuldner der steuerbaren Leistung, an. Die Zahlstellensteuer ist an eine Funktion gekoppelt. Diese Funktion ist schwieriger zu definieren als das Steuersubjekt.

13.2.2.3 Föderalismuskompatibilität

Die Erfüllung der Steuerpflicht erfolgt beim Schuldnerprinzip, ohne dass die Identität des Empfängers der steuerbaren Leistung bekannt sein muss. Durch das Meldeverfahren nach Art. 20 VStG ist diese Systemhaftigkeit bei der Verrechnungssteuer zwar durchbrochen, dies stellt jedoch die grundsätzliche Anonymität der Steuer nicht in Frage. Demgegenüber ist einer Zahlstelle die Identität ihrer Kunden bekannt. Aus diesem Grund kann sie differenzierter ausgestaltet werden als eine Steuer nach dem Schuldnerprinzip. So können beispielsweise Gutschriften an Vorsorgeeinrichtungen, die von den direkten Steuern befreit sind, ohne Abzug der Steuer erfolgen.

Als Abgeltungssteuer verträgt sich die Zahlenstellensteuer zudem mit den Eigenheiten des schweizerischen Föderalismus besser als das Schuldnerprinzip, da der Wohnsitz des Gläubigers der Zahlstelle bekannt ist. Zur konkreten Ausgestaltung bestehen verschiedene Möglichkeiten:

- Das einfachste System ist das zentralistische. Die Abgeltungssteuer ist dann eine reine Bundessteuer mit einheitlichem Steuersatz. Um die Kantone für das abgetretene Steuersubstrat zu kompensieren, muss der Bund entweder Steuerkompetenzen an die Kantone abtreten oder aber die Kantone aufgrund eines bestimmten Schlüssels an den Einnahmen aus der Abgeltungssteuer beteiligen.
- Im einfachen föderalistischen System können die Steuerträge einer Abgeltungssteuer mit Einheitssatz auf Basis des Wohnsitzes ihrer Kunden via eine Clearingstelle an den Bund und die jeweiligen Kantone weitergeleitet werden. Den Kantonen obliegt dann die Verteilung der Steuereinnahmen an die Gemeinden.
- Im differenzierten föderalistischen System bleibt die Abgeltungssteuer formell harmonisiert, die Kantone können jedoch ihr Steuermass in eigener Kompetenz festlegen. Die Verteilung der Steuereinnahmen erfolgt auch hier über eine Clearingstelle.

13.2.3 Sicherungsfunktion und Steuerhinterziehung

Beide Konzepte von Quellensteuern erfüllen ihre Steuersicherungsfunktion nur unvollkommen, weil Umgehungsmöglichkeiten bestehen. Diese Umgehungsmöglichkeiten unterscheiden sich nach der Art des Quellensteuerkonzeptes (REICH, 2009, §26 N11):

- Die Sicherungsfunktion einer nach dem Schuldnerprinzip konzipierten Quellensteuer kann durch entsprechende Auswahl des Schuldners unterlaufen werden. Ein Investor, welcher Zinsen und Dividenden bei der Einkommensteuer hinterziehen will, meidet Schuldner, deren Dividenden oder Zinszahlungen der Quellensteuer unterliegen.
- Das Zahlstellensystem kann durch die Verlegung der Zahlstelle in einen Staat, der nicht in dieses Steuersicherungskonzept eingebunden ist, umgangen werden. Der Gläubiger wird hier darauf achten, dass er sich die Dividenden und Zinsen nicht von Zahlstellen auszahlen lässt, welche einer Quellensteuer- oder Meldepflicht unterliegen.

Beim Zahlstellenprinzip bestehen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung die folgenden Möglichkeiten:

- (1) Das Inland vereinbart mit dem Ausland den (automatischen) Informationsaustausch.
- (2) Die inländischen Zahlstellen verpflichten sich, Geschäftsbeziehungen nur mit jenen ausländischen Kunden zu unterhalten, die ihre Einkommens- bzw. Vermögensverhältnisse gegenüber der Steuerbehörde in ihrem Heimatland deklariert haben.
- (3) Das Inland erhebt zulasten der ausländischen Kunden inländischer Zahlstellen eine Steuer zugunsten der ausländischen Steuerbehörden. Die Schweiz macht davon im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU Gebrauch. Im Raum steht ausserdem die Möglichkeit, dieses Verfahren über die Zinseinkünfte hinaus auf andere Vermögens- bzw. Vermögenseinkommensobjekte auszudehnen, wobei sich die Besteuerung am jeweiligen ausländischen Recht orientieren soll. Der Gläubiger käme auf diesem Wege seiner Steuerpflicht

gegenüber dem Wohnsitzland nach, ohne seine Anonymität gegenüber seinem Wohnsitzland aufgeben zu müssen. Dadurch bleibt seine Privatsphäre gewahrt.¹⁰¹

13.3 Argumente für eine duale Einkommensteuer

Die Abgeltungssteuer basiert von ihrer Philosophie her auf der dualen Einkommensteuer. In der dualen Einkommensteuer wird Kapitaleinkommen besteuert, aber einem tieferen Grenzsteuersatz unterworfen als Arbeitseinkommen. Dabei wird eine proportionale Besteuerung des Kapitaleinkommens mit einer direkt progressiven Besteuerung des Arbeitseinkommens verbunden. Für eine duale Einkommensteuer als Alternative zur synthetischen Einkommensteuer sprechen verschiedene Gründe. Diese reichen weit über den eingeschränkten Blickwinkel der Vereinfachungszielsetzung hinaus und umfassen sowohl wirtschaftstheoretische als auch eher praktisch-pragmatische Argumente.

13.3.1 Theoretische Argumente für eine duale Einkommensteuer

SØRENSEN (2005, S. 3ff.) diskutiert die duale Einkommensteuer aus der wirtschaftstheoretischen Perspektive. Er führt theoretische Gründe an, die für einen positiven, aber deutlich unter dem Spitzengrenzsteuersatz auf Arbeitseinkommen liegenden Steuersatz auf Kapitaleinkommen sprechen. Ausserdem zeigt er, dass die Kombination einer proportionalen Steuer auf Kapitaleinkommen mit einem progressiven Tarif für Arbeitseinkommen ebenfalls wohl begründet ist.

13.3.1.1 Geschlossene Volkswirtschaft

Ausgangspunkt seiner Erörterung ist das Resultat von CORLETT und HAGUE (1953). Dieses besagt, dass ein Gütersteuersystem, welches Wohlfahrtsverluste aus der Besteuerung minimieren soll, jene Güter stärker besteuert, die stärker komplementär (weniger substituierbar) zur Freizeit sind. Auf diesem Weg wird die steuerinduzierte Flucht in die Freizeit minimiert. Eine Steuer auf Kapitaleinkommen ist effektiv eine Gütersteuer auf dem künftigen Konsum. Im intertemporalen Kontext impliziert das Ergebnis von Corlett-Hague daher, dass Kapitaleinkommen besteuert (subventioniert) werden soll, wenn der künftige Konsum stärker (weniger) komplementär zur Freizeit ist als der gegenwärtige Konsum. Unglücklicherweise besteht kaum gesicherte Evidenz, ob dies der Fall ist oder nicht.

Vor dieser Unsicherheit erscheint es im Sinne einer ersten Annäherung angemessen anzunehmen, dass der laufende und der künftige Konsum im gleichen Grad Substitute zur Freizeit darstellen bzw. dass die Präferenzen – bezogen auf breite Aggregate wie „Gegenwartskonsum“ und „Zukunftskonsum“ – in Konsum und Freizeit separabel sind.¹⁰²

Es lässt sich dann das Theorem von ATKINSON und STIGLITZ (1976) anwenden. Unter der Voraussetzung, dass die Präferenzen in Konsum und Freizeit separabel sind, besagt dieses folgendes: Eine Steuerpolitik, die sich sowohl um Verteilungsgerechtigkeit als auch um Effizienz bemüht, erhebt keine differenzierten Gütersteuern, sofern sie die Steuer auf Arbeitseinkommen verwenden kann, um ihre verteilungspolitischen Ziele zu erreichen. Übertragen auf den

¹⁰¹ Darüber hinaus genießt der Gläubiger einen gewissen Schutz vor einer allfälligen künftigen Einschränkung seiner Eigentumsrechte durch Kapitalverkehrskontrollen, eine die Vermögenssubstanz angreifende Besteuerung, die Einfrierung der Vermögenswerte in Verbindung mit einer inflationären Geldpolitik oder explizite Enteignungspraktiken.

¹⁰² Diese Bedingung besagt, dass der Grenznutzen aus dem Konsum nicht von der Höhe der Freizeit (bzw. der Höhe der Arbeitsstundenbelastung) abhängt.

intertemporalen Kontext heisst dies, dass die Steuerpolitik darauf verzichtet, Kapitaleinkommen zu besteuern, selbst wenn die reicheren Bevölkerungsgruppen tendenziell mehr Kapitaleinkommen beziehen als ärmere Einkommensschichten, da der Ursprung der ungleichen Verteilung von Kapitaleinkommen die unterschiedliche Humankapitalausstattung ist, welche eine ungleiche Verteilung des Arbeitseinkommens bewirkt. Diese Primärverteilung lässt sich durch eine progressive Steuer auf Arbeitseinkommen korrigieren.¹⁰³ Die Intuition des Atkinson-Stiglitz-Theorems ist klar: Wenn der gegenwärtige und der künftige Konsum im gleichen Ausmass Substitute zur Freizeit darstellen, lässt sich eine Verzerrung des Entscheides zwischen gegenwärtigem und künftigen Konsum durch eine Steuer auf dem zukünftigen Konsum weder aus Gründen der Zweitbest-Effizienz noch aus verteilungspolitischen Gründen rechtfertigen. Eine Steuer auf dem Arbeitseinkommen ist das zielgerichtetere Instrument, um in einer Welt, in der gemäss den Modellannahmen angeborene Unterschiede in der Arbeitsproduktivität die einzige Quelle der Ungleichheit sind, Einkommen umzuverteilen.

Die Atkinson-Stiglitz-Analyse ist statisch und trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass die Ersparnisse für den künftigen Konsum die Kapitalakkumulation anstossen, welche ihrerseits die Faktoreinkommen vor Steuern beeinflusst. Die weitere Forschung im Rahmen von dynamischen Modellen mit Kapitalakkumulation vom Ramsey-Typ mit unendlich lebenden Konsumenten oder mit überlappenden Generationen (vgl. z.B. ORDOVER und PHELPS, 1979; JUDD, 1985 und CHAMLEY, 1986) hat gezeigt, dass im stationären Gleichgewicht eine Nullbesteuerung des Kapitaleinkommens optimal ist, sofern die Regierung über andere Instrumente – wie Staatsverschuldung oder öffentliche Investitionen – verfügt, um den Kapitalstock in Richtung des sozialen Optimums zu steuern.¹⁰⁴

Diese modelltheoretischen Analysen liefern eine starke theoretische Begründung zugunsten einer Ausgabensteuer. Aber der Grund, weshalb dynamische Modelle mit Kapitalakkumulation die Optimalität der Nullbesteuerung des Kapitaleinkommens bestätigen, liegt darin, dass die Kapitalakkumulation die Vorsteuerverteilung der Lohnsätze in diesen Modellen nicht beeinflusst: Ein gesteigener Kapitalstock erhöht alle Reallöhne proportional – unabhängig von der Qualifikation der Arbeitskräfte. Es gibt jedoch starke empirische Evidenz, dass qualifizierte Arbeit komplementärer zu Kapital ist als unqualifizierte Arbeit (KRUSELL et al., 2000). Dies impliziert, dass die Kapitalakkumulation tendenziell die Löhne der qualifizierten relativ zu jenen der unqualifizierten Arbeitskräfte anhebt. In diesem Fall muss ein qualifizierter Erwerbstätiger weniger lang arbeiten, um das gleiche Einkommen wie ein unqualifizierter Erwerbstätiger zu verdienen. Ceteris paribus wird es so für eine qualifizierte Arbeitskraft attraktiver, eine Person zu mimen, die das gleich tiefe Einkommen erzielt wie eine unqualifizierte Person mit vollem Arbeitseinsatz. Die Selbstselektionsbedingung, welche die Fähigkeit der Regierung beschränkt, Einkommen von hoch qualifizierten zu niedrig qualifizierten Arbeitskräften umzuverteilen, wird einschneidender.¹⁰⁵ SALANIE (2003, S. 143) zeigt, dass es dann für eine Regierung mit Umverteilungszielen optimal ist, Ersparnisbildung und Kapitalakkumulation durch eine positive Steuer auf Kapitaleinkommen zu dämpfen.

¹⁰³ Dieses Argument abstrahiert von Erbschaften.

¹⁰⁴ In Ramsey-Modellen mit unendlichem Zeithorizont bedarf es der Annahme der Separabilität zwischen Konsum und Freizeit nicht, um dieses Resultat zu erhalten. Im Ramsey-Modell ist der stationäre Gleichgewichtszinssatz nach Steuern eng an die exogene Diskontrate des Konsumenten gebunden, so dass eine Steuer auf Kapitaleinkommen im langfristigen Gleichgewicht vollumfänglich auf den Vorsteuerzinssatz überwältigt wird. Dies bedeutet, dass die Ersparnisse im langfristigen Gleichgewicht unendlich elastisch sind, und es ist klarerweise nicht optimal, einen unendlich elastisch angebotenen Faktor zu besteuern.

¹⁰⁵ Der Fiskus besteuert das Einkommen und nicht die Fähigkeit, Einkommen zu erzielen. Ein erzielttes Einkommen von einer bestimmten Höhe kann daher das Produkt aus hohem Arbeitseinsatz und tiefem Stundenlohn oder von geringem Arbeitseinsatz und hohem Stundenlohn sein. Wenn eine hoch qualifizierte Arbeitskraft den Arbeitsumfang reduziert, mimt sie eine weniger qualifizierte Arbeitskraft mit hohem Arbeitseinsatz.

Dieses Resultat setzt keinerlei Marktunvollkommenheiten voraus, sondern beruht lediglich auf plausiblen Annahmen über die Technologie in Verbindung mit einem politischen Umverteilungsmotiv. CHAMLEY (2001) legt dar, dass sich eine positive Steuer auf Kapitaleinkommen auch rein aus Effizienzgründen rechtfertigt, wenn – in weiterer Annäherung der Modellwelt an die Realität – Kreditbeschränkungen zugelassen werden. Treten Kreditbeschränkungen auf, betreiben die Konsumenten Vorsorgesparen. Der Konsum ist dann in jedem Zeitpunkt positiv mit den akkumulierten Vorsorgeersparnissen korreliert. Chamley zeigt, dass die Besteuerung des Kapitaleinkommens dann dazu beiträgt, Einkommen von Phasen mit hohem Konsum in Phasen mit niedrigem Konsum umzuverteilen. Die Besteuerung nimmt dann eine Versicherungsfunktion wahr, welche der Markt nicht bereitstellen kann.

Zusammenfassend kann in einer geschlossenen Volkswirtschaft eine Begründung für eine positive Kapitaleinkommensteuer sowohl aus verteilungspolitischen Gründen als auch aus Effizienzerwägungen gegeben werden. Aus der Optimalsteuertheorie lassen sich jedoch keine Argumente für die Forderung, dass die Grenzsteuersätze für Kapitaleinkommen und für Arbeitseinkommen identisch sein sollten, herleiten.

13.3.1.2 Offene Volkswirtschaft

Betrachtet man eine offene Volkswirtschaft, ist zwischen Steuern auf dem Kapitaleinkommen, die nach dem Quellenprinzip erhoben werden, und solchen, die auf dem Wohnsitzprinzip beruhen, zu unterscheiden (vgl. Abschnitt 7.4.2.3). Die Steuern nach dem Quellenprinzip belasten das in der inländischen Volkswirtschaft investierte Kapital, d.h. die Investitionen, die Steuern nach dem Wohnsitzprinzip, das Kapital, das dem im Inland Ansässigen gehört, also das Sparen. Wenn kein internationaler Informationsaustausch besteht, welcher es der inländischen Steuerbehörde erlaubt, das Einkommen aus ausländischer Quelle zu beobachten, sind Steuern auf dem Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzprinzip kaum durchsetzbar. Somit besteht eine Tendenz, dass die tatsächlich vereinnahmten Steuern auf Kapitaleinkommen quellenbasiert sind, selbst wenn die persönliche Einkommensteuer formell auf dem Wohnsitzprinzip fusst. Diese Feststellung wirft uns auf das Ergebnis von GORDON (1986) zurück, wonach es für eine kleine offene Volkswirtschaft bei perfekter Kapitalmobilität optimal ist, auf die Erhebung einer Steuer auf dem Kapitaleinkommen nach dem Quellenprinzip zu verzichten. Eine kleine offene Volkswirtschaft sieht sich einem unendlich elastischen Kapitalangebot aus dem Ausland gegenüber, so dass jegliche Quellensteuer auf den inländischen Investitionen als Folge der steuerinduzierten Kapitalflucht vollumfänglich auf die inländischen Lohnempfänger überwältigt wird. Durch diesen Prozess der Kapitalflucht gelangt die inländische Volkswirtschaft zu einer ineffizient niedrigen Kapitalintensität der Produktion. Die direkte Besteuerung des Faktors Arbeit durch eine Steuer auf dem Arbeitseinkommen wäre die bessere Strategie, da sie keinen Übergang zu einer weniger kapitalintensiven Technologie bewirkt.

Besteht keine internationale Koordination der Steuerpolitik, welche die Besteuerung des mobilen Kapitaleinkommens grenzüberschreitend durchsetzt, so ist es folgerichtig, wenn eine kleine offene Volkswirtschaft Kapitaleinkommen nicht besteuert. In der Praxis führen freilich die mit Investitionen in physisches Kapital verbundenen Anpassungskosten dazu, dass dieses nicht vollkommen mobil ist. Und selbst bei finanziellem Kapital deutet der starke „home bias“ in den Portfolios der Investoren darauf hin, dass ein gewisser Spielraum für die Besteuerung des Kapitaleinkommens existiert.¹⁰⁶ Die Kapitalmobilität in Verbindung mit den Schwierigkeiten, Kapitaleinkommen von Inländern aus ausländischen Quellen besteuern zu können, setzt der Besteuerung von Kapitaleinkommen zwar Grenzen und spricht dafür, dass der optimale Steuersatz auf Kapitaleinkommen un-

¹⁰⁶ BOVENBERG und GORDON (1996) vermuten die Ursache des „home bias“ im Umstand, dass die Investoren über die ausländischen Investitionsmöglichkeiten schlechter informiert sind als über die inländischen.

ter dem optimalen Grenzsteuersatz auf Einkommen aus dem weniger mobilen Faktor Arbeit liegt; dies heisst jedoch nicht, dass der Steuersatz auf Kapitaleinkommen auf null reduziert werden sollte.

Es kann daher aus theoretischer Sicht gut begründet werden, einen positiven Steuersatz auf Kapitaleinkommen vorzusehen, diesen aber deutlich unter dem Spitzengrenzsteuersatz auf Arbeitseinkommen festzusetzen.

Ist es aber auch möglich, die Kombination einer proportionalen Steuer auf Kapitaleinkommen mit einem progressiven Tarif für Arbeitseinkommen zu rechtfertigen? Im Modell mit qualifizierter und unqualifizierter Arbeit von SALANIE (2003, S. 126ff.) ist der optimale Tarif für Kapitaleinkommen in der Tat proportional. Die Empfänger hoher Arbeitseinkommen sollten für ihr Kapitaleinkommen mit dem gleichen Grenzsteuersatz belastet werden wie die Empfänger niedriger Arbeitseinkommen.¹⁰⁷ NIELSEN und SØRENSEN (1997) zeigen, dass es in einer Volkswirtschaft mit endogenen Investitionen in Humankapital und in physisches Kapital optimal ist, Arbeitseinkommen progressiv zu besteuern, wenn Kapitaleinkommen proportional besteuert wird. Der Grund dafür ist, dass unter einer proportionalen Steuer auf Arbeitseinkommen der Ertrag aus Humankapitalinvestitionen effektiv unbesteuert bleibt, da der Steuersatz den Ertrag, den die Humankapitalinvestition abwirft, und die Opportunitätskosten der Ausbildung in Form entgangenen Lohns mit dem gleichen Satz belastet bzw. entlastet. Die Kombination einer proportionalen Steuer auf Arbeitseinkommen mit einer proportionalen Steuer auf Kapitaleinkommen führt tendenziell zu einer Überinvestition in das Humankapital relativ zum physischen Kapital. Zur Korrektur dieser Verzerrung ist es effizient, Arbeitseinkommen progressiv zu besteuern, da auf diesem Weg die Besteuerung der Erträge der Investition in das Humankapital zur Besteuerung der Erträge aus Investitionen in physisches Kapital im Rahmen der Steuer auf Kapitaleinkommen passt.

13.3.2 Pragmatische Argumente für eine duale Einkommensteuer

Während diese theoretischen Argumente in der akademischen Diskussion der dualen Einkommensteuer eine Rolle spielen, liessen sich die Steuerpolitiker jener Länder, welche eine duale Einkommensteuer eingeführt haben, von einer Reihe praktischer und pragmatischer Erwägungen leiten, die für eine niedrigere und proportionale Besteuerung des Kapitaleinkommens sprechen (SØRENSEN (2009a, S. 6).

Die Begründung eines niedrigen Grenzsteuersatz auf Kapitaleinkommen basiert auf den folgenden Argumenten (SØRENSEN, 2005, S. 7; 2009a, S. 7):

- *Inflation*: Die bestehende Einkommensteuer beruht auf dem Nominalwertprinzip. Besteuert wird somit der ganze nominale Vermögensertrag, der auch die Inflationsprämie einschliesst, welche keine reale Rendite darstellt, sondern die Anleger für den Kaufkraftverlust ihres Vermögens kompensiert. Viele Formen des Kapitaleinkommens werden daher überbesteuert, wenn sie mit dem gleich hohen Grenzsteuersatz wie das Arbeitseinkommen belastet werden. Beträgt der nominale Zinsertrag einer Anlage beispielsweise 3.5% und die Inflationsrate 1.5%, resultiert ein realer Zinsertrag von 1.97%.¹⁰⁸ Folgt die Besteuerung dem Nominalwertprinzip und beträgt der Grenzsteuersatz 40%, so gehen 140 Basispunkte der nominalen Rendite von

¹⁰⁷ Welche zusätzlichen Annahmen erforderlich sind, damit dieses Ergebnis auch in einer Modellwelt mit mehr als zwei Qualifikationstypen Bestand hat, bleibt noch zu erforschen.

¹⁰⁸ Spaltet man den nominalen Ertrag einer Anlage in eine reale Ertragskomponente und in eine Inflationskomponente auf, gilt bei einem Nominalzins von i , einem Realzins von r und einer Inflationsrate von p die Gleichung $(1+i) = (1+r)(1+p)$. Auflösen nach r ergibt: $r = (1+i)/(1+p) - 1$. Setzt man für i den Wert 3.5% und für p den Wert 1.5% ein, errechnet sich für eine reale Rendite von $r=1.97\%$.

350 Basispunkten als Einkommensteuer weg. Die „Inflationssteuer“ frisst weitere 150 Basispunkte, so dass dem Investor noch eine reale Nachsteuerrendite von 59 Basispunkten bleibt.¹⁰⁹ Um die Doppelbelastung durch Einkommensteuer und „Inflationssteuer“ zu eliminieren, wäre es korrekt, wenn der Grenzsteuersatz der Einkommensteuer von 40% nur auf dem Realzins zur Anwendung gelangen würde. Die Einkommensteuer kostet dann nur $0,4 \cdot 197 = 79$ Basispunkte, so dass dem Investor eine reale Nachsteuerrendite von $197 - 79 = 118$ Basispunkten verbleibt. Bezogen auf das Nominalwertprinzip, in dem die nominal Rendite von 3.5% für die Bemessungsgrundlage massgebend ist, entspricht eine Nachsteuerrendite von 118 Basispunkten jedoch faktisch nur einem Grenzsteuersatz von 22.92% statt 40%.¹¹⁰ Die Besteuerung des Kapitaleinkommens mit einem niedrigeren proportionalen Tarif stellt daher eine pragmatische Methode der Inflationsbereinigung der Einkommensbesteuerung dar, mit der sich die Besteuerung dem an sich auch von der Reinvermögenszugangsbesteuerung geforderten Realwertprinzip annähert.

- *Mobilität des Kapitals:* Mit der zunehmenden grenzüberschreitenden Mobilität des Faktors Kapital existiert ein wachsendes Risiko, dass eine hohe inländische Kapitaleinkommensteuer, steuerpflichtige Personen dazu verleitet, ihre Vermögen im Ausland anzulegen und bei der heimischen Einkommensteuer nicht zu deklarieren. In der Folge bleiben die Einkünfte aus solchen Vermögen – abgesehen von einer allfälligen ausländischen Quellensteuer – unbesteuert. Die Aufgabe der Synthezität der Einkommensteuer mit der separaten Besteuerung des Kapital- und des Arbeitseinkommens zu unterschiedlichen Sätzen erlaubt es der Steuerpolitik, durch eine tiefere Besteuerung des Kapitaleinkommens, das Risiko der Kapitalflucht zu begrenzen.
- *Neutralität der Besteuerung:* Kapitaleinkommen tritt in verschiedenen Formen auf. Einige davon – wie z.B. Eigenmietwerte oder Kapitalgewinne – sind aus technischen oder aus politischen Gründen – schwierig zu besteuern. Durch die niedrigere Steuerbelastung auf jenen Formen des Kapitaleinkommens, die tatsächlich besteuert werden können, verringern sich die Verzerrungen, welche entstehen, weil bestimmte Formen des Kapitaleinkommens aus der Bemessungsgrundlage fallen. Ein niedriger Steuersatz würde es auch erlauben, realisierte Kapitalgewinne steuerbar zu erklären, ohne dass dadurch allzu grosse Einschliessungseffekte (lock-in-Effekte) entstehen.

Für eine proportionale statt eine progressive Besteuerung des Kapitaleinkommens sprechen die folgenden Argumente (SØRENSEN, 2009a, S. 7f.):

- *Lock-in-Effekte:* Die Besteuerung realisierter Kapitalgewinne erzeugt einen Einschliessungseffekt (lock-in-Effekt), der die Reallokation des Kapitals in produktivere Investitionsmöglichkeiten behindert. Die progressive Besteuerung realisierter Kapitalgewinne verschärft diesen Einschliessungseffekt, weil die steuerpflichtige Person im Realisierungszeitpunkt in eine höhere Progressionsstufe aufsteigt. Eine proportionale Besteuerung verhindert diese zusätzliche Verzerrung.
- *Steuerarbitrage:* Durch eine Abstimmung der Steuersätze der Gewinnsteuer und der Einkommensteuer sowie durch den Übergang zum Einheitssteuersatz für Kapitaleinkommen wird

¹⁰⁹ Wird das nominale Kapitaleinkommen besteuert, verringert sich die Rendite. Die Gleichung für die Nachsteuerrendite lautet dann: $(1+i(1-t)) = (1+n)(1+p)$. Dabei steht t für den Grenzsteuersatz und n für die reale Nachsteuerrendite. Auflösen nach n liefert: $n = (1+i(1-t))/(1+p) - 1$. Für $i=3.5\%$, $p=1.5\%$ und $t=40\%$ errechnet sich eine nominale Nachsteuerrendite von $n=0.59\%$.

¹¹⁰ Auflösen der Gleichung $(1+i(1-t)) = (1+n)(1+p)$ nach t liefert: $t = ((1+i) - (1+n)(1+p))/i$. Für $i=3.5\%$, $p=1.5\%$ und $n=1.18\%$ ergibt sich ein Grenzsteuersatz von $t=22.92\%$.

der Spielraum für jene Steuerausweichaktivitäten beschnitten, welche auf einer Ausnutzung von Unterschieden in diesen Steuerbelastungen gründen.

- *Klienteleffekte:* Unter einer progressiven Steuer auf Kapitaleinkommen spezialisieren sich Investoren in den oberen Tarifstufen auf Vermögenswerte, deren Erträge in steuerbegünstigter Form anfallen oder bei denen die Steuer erst zeitlich aufgeschoben zugreift.¹¹¹ Da die Produktivität einer Investition davon abhängen kann, wer die Vermögenswerte besitzt, mit denen diese Investition finanziert wird, sind solche Verzerrungen der Eigentumsrechte aus Effizienz-sicht unerwünscht. Ein Übergang zur proportionalen Besteuerung des Kapitaleinkommens würde diese Verzerrungen reduzieren.
- *Erhebungs- und Entrichtungskosten:* Ein proportionaler Tarif vereinfacht die Besteuerung von Kapitaleinkommen, wenn diese als Steuer mit definitiver Abgeltungswirkung ausgestaltet wird, so dass die Veranlagung auf persönlicher Ebene entfällt.

13.4 Zum Steuerobjekt einer Abgeltungssteuer

13.4.1 Besteuerung des tatsächlichen Vermögenseinkommens versus Sollertrag-Besteuerung des Vermögens

Im geltenden Recht werden Kapitalerträge im Rahmen der Einkommensteuer von Bund und Kantonen zusammen mit dem übrigen Einkommen besteuert. Kapitalgewinne sind steuerfrei, sofern sie aus dem Privatvermögen resultieren. Die Ausnahme von dieser Regel stellen die Kapitalgewinne auf unbeweglichem Vermögen dar, die auf kantonaler Ebene – nicht jedoch beim Bund – besteuert werden. Zudem schreibt der Bund den Kantonen im StHG die Erhebung einer Vermögensteuer vor. Der Bund selbst kennt keine Vermögensteuer.

Wenn das (bewegliche) Vermögenseinkommen mit einer Abgeltungssteuer belastet werden soll, so kann das Steuerobjekt unterschiedlich breit definiert werden. Grundsätzlich lassen sich die folgenden Varianten unterscheiden:

- (1) Steuerbar ist nur der Vermögensertrag;
- (2) Steuerbar sind der Vermögensertrag und die Kapitalgewinne;
- (3) Steuerbar ist das Vermögen bzw. der Sollertrag auf dem Vermögen.

Die Begriffe „Vermögensertrag“ und „Kapitalgewinn“ lassen sich, dem geltenden Recht folgend, abgrenzen. Diese Abgrenzung verursacht heute zwar teilweise erhebliche Schwierigkeiten bzw. einen grossen Aufwand. Da sich die Problematik der Abgrenzung gegenüber dem geltenden Recht aber nicht ändert, sei sie an dieser Stelle nicht weiter vertieft. Hingegen dürften zu den Unterschieden zwischen einer Besteuerung auf Basis des tatsächlich vereinnahmten Vermögenseinkommens und der Soll-Ertrag-Besteuerung (Soll-Kapitalrendite-Besteuerung) einige Erläuterungen nützlich erscheinen.

13.4.1.1 Unterschiede zwischen der Soll- und der Ist-Besteuerung

RICHNER (2008, S. 223f.) weist darauf hin, dass sowohl volkswirtschaftlich als auch steuerrechtlich die Einsicht vorherrscht, Steuern seien grundsätzlich aus dem laufenden Einkommen zu bezahlen. Somit sollte auch die Vermögensteuer aus dem Ertrag des Vermögens bestritten werden

¹¹¹ In der Schweiz z.B. steuerfreie Kapitalgewinne im Privatvermögen, Kapital- statt Rentenbezug bei Altersvorsorgeguthaben, überobligatorische Altersvorsorge, selbstgenutzte Wohnimmobilien.

können und in aller Regel nicht etwa die Substanz des Vermögens belasten. In der Tat besteht zwischen der Besteuerung der Kapitalerträge und der Vermögensteuer ein Zusammenhang. Beläuft sich beispielsweise die auf dem Vermögen erzielte Nettorendite auf 3% und unterliegt das Nettovermögen einer Steuer von 0.6%, so belastet die Vermögensteuer das Vermögenseinkommen gleich wie eine Einkommensteuer mit einem Steuersatz von 20% ($20\% \cdot 3\% = 0.6\%$).

Die Belastung durch die Vermögensteuer unterscheidet sich jedoch in verschiedener Hinsicht von der Belastung der Kapitalerträge in der Einkommensteuer.

- (1) Die Vermögensteuer belastet das Vermögen unabhängig von der tatsächlich erzielten Rendite. Erreicht ein Anleger statt einer Rendite von 3% nur eine solche von 2%, so werden seine Kapitalerträge bei einem Satz der Vermögensteuer von 0.6% effektiv nicht mehr zu 20%, sondern zu 30% belastet ($30\% \cdot 2\% = 0.6\%$). Umgekehrt beträgt die effektive Belastung bei einem Anleger, der eine Rendite von 5% erwirtschaftet, nur 12% ($12\% \cdot 5\% = 0.6\%$). Im Unterschied zur Einkommensteuer, welche die Ist-Erträge belastet, geht die Vermögensteuer von einer Soll-Kapitalrendite aus, welche den Massstab der Besteuerung darstellt. Wird diese Soll-Kapitalrendite bei 3% angesetzt und wird eine Besteuerung des Soll-Einkommens aus dem Vermögen von z.B. 30% angestrebt, so ist dafür ein Steuersatz von 0.9% erforderlich ($30\% \cdot 3\% = 0.9\%$). Gemessen an ihrem tatsächlich erzielten Vermögenseinkommen werden Anleger, welche die Soll-Kapitalrendite übertreffen, niedriger und solche, welche dahinter zurückbleiben, höher besteuert.
- (2) Da die Soll-Kapitalrendite-Besteuerung auf dem während eines Jahres zu erwirtschaftenden Soll-Vermögenseinkommen erhoben werden soll, muss der Vermögensstand zu Jahresbeginn in die Bemessungsgrundlage eingehen. Die Soll-Kapitalrendite-Besteuerung unterscheidet sich diesbezüglich von der bisherigen Vermögensteuer, bei welcher der Vermögensstand am Jahresende massgeblich ist.
- (3) Fällt die erzielte Rendite besonders niedrig aus oder bleibt sie sogar vollständig aus, kann die Vermögensteuer nicht mehr aus dem Vermögensertrag beglichen werden. Diesem Vorbehalt wurde schon früh entgegengehalten, dass die Vermögensteuer eine Soll-Ertragsteuer sei (RICHNER, 2008, S. 225). Bei dieser soll auch das ertragslose Vermögen besteuert werden, indem die Besteuerung an einem im langjährigen Mittel erzielbaren Durchschnittsertrag anknüpft.¹¹² Wer – insbesondere freiwillig – keinen genügenden Ertrag aus seinem Vermögen erwirtschaftet, soll der Vermögensteuer nicht einfach entgehen. Der Betreffende muss dann einfach den Soll-Ertrag versteuern.
- (4) Indem die Vermögensteuer im Ergebnis ein Soll-Einkommen belastet, spielt die Zusammensetzung des tatsächlich erzielten Vermögenseinkommens keine Rolle. Namentlich fällt die Unterscheidung zwischen steuerbaren Kapitalerträgen und steuerfreien Kapitalgewinnen weg. Im Vergleich zur geltenden Einkommensteuer mit den steuerfreien Kapitalgewinnen im Privatvermögen ist die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer in dieser Hinsicht breiter und wirkt weniger verzerrend.

¹¹² So auch BGE 106 Ia 342, S. 351f.: „Es ist daher zu prüfen, ob die Einkommensteuer auf dem Vermögensertrag zusammen mit der Vermögensteuer unter normalen Verhältnissen (...) zu einer konfiskatorischen Besteuerung führt (...). Die Frage stellt sich bei der Besteuerung von Vermögen vor allem dann, wenn dieses dauernd oder langfristig ertraglos bleibt oder einen sehr geringen Ertrag abwirft, der weit unter dem kantonalen Durchschnitt und daher möglicherweise tiefer liegt als die gesamte Steuerbelastung. Eine konfiskatorische Besteuerung liegt in diesen Fällen jedenfalls dann nicht vor, wenn der Eigentümer freiwillig auf einen genügenden Ertrag, etwa mit Rücksicht auf familiäre Beziehungen verzichtet, oder weil er hofft, bei späterer Veräusserung des Vermögensobjektes einen den Vermögensertrag weit übersteigenden Kapitalgewinn zu erzielen.“

- (5) In die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer gehen andererseits Vermögenswerte zum Teil zum Marktwert und zum Teil zu anderweitig festgesetzten Werten (historische Werte, Formeln zur Wertbestimmung) ein. Daraus können grosse Verzerrungen entstehen, da die Bewertung der Vermögenswerte ohne Marktpreis in aller Regel deutlich unter ihrem Verkehrswert liegt. Unter diesem Gesichtspunkt ist daher die Vermögensteuer der Einkommensteuer unterlegen.

13.4.1.2 Vor- und Nachteile der Soll- gegenüber der Ist-Besteuerung

Tabelle 29 fasst die Vor- und Nachteile von Abgeltungssteuern mit verschiedenen Steuerobjekten untereinander und im Vergleich zum Status quo zusammen:¹¹³

¹¹³ Der Bericht „Grundlegende Steuerreformen: Eine Auslegeordnung, Zwischenbericht Projekt ZUWACHS (Projektphase I)“ vom 1. Dezember 2003 enthält in Abschnitt 8.4.2 eine Beurteilung der Soll-Kapital-Rendite-Besteuerung. Verfügbar unter: [Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV - Gutachten](#)
Dieser Analyse liegt das grundlegende Papier von BOVENBERG und CNOSSEN (2000) zugrunde.

Tabelle 29: Vor- und Nachteile verschiedener Varianten der Abgeltungssteuer

	Status quo	Abgeltungssteuer			
	Kapital- ertrag + Vermögen	Kapital- ertrag	Kapital- ertrag + Kapi- talgewinn	Soll- Ertrag	
Gerechtig- keitsziel: Be- steuerung nach der wirtschaftli- chen Leis- tungsfähigkeit	0	-	++	+	Die Soll-Ertrag-Besteuerung ist unter dem Aspekt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der kombinierten Besteuerung der Kapitalerträge und aller Kapitalgewinne unterlegen, weil die Besteuerung unabhängig von der tatsächlich erzielten Rendite erfolgt. Sind jedoch, wie im geltenden Recht, die Kapitalgewinne grösstenteils steuerfrei, ist nicht mehr so klar, ob die Soll-Ertrag-Besteuerung unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wirklich unterlegen ist.
Effizienzziel: Finanzierungs- neutralität	-/--	--	+	0	Finanzierungsneutralität verlangt, dass die Steuerbelastung nicht davon abhängen darf, ob unternehmerische Investitionen mit neuem Eigenkapital, aus einbehaltenen Gewinnen oder mit Fremdkapital finanziert werden. Dafür sollen nur betriebswirtschaftliche und nicht steuerliche Erwägungen ausschlaggebend sein. Im Status quo sind die Belastungsrelationen sehr ungleich. Am günstigsten ist die Selbstfinanzierung aus einbehaltenen Gewinnen. Hier wirkt sich nur die Gewinnsteuer aus, da eine Kapitalgewinnsteuer auf den in den Veräusserungserlösen enthaltenen einbehaltenen Gewinnen fehlt. Am teuersten ist die Finanzierung mit neuen Anteilen, da zur Gewinnsteuer die Einkommensteuer auf den Dividenden hinzukommt. ¹¹⁴ Dazwischen liegt die Fremdfinanzierung. Bei ihr werden Zinserträge von der Einkommensteuer erfasst. Es fällt hingegen keine Vorbelastung an, da der Zinsaufwand bei der Gewinnsteuer abgezogen werden kann.
++ sehr hohe Zielerreichung + hohe Zielerreichung 0 moderate Zielerreichung - schwache Zielerreichung -- sehr schwache Zielerreichung					

¹¹⁴ Dieses Problem der wirtschaftlichen Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne entschärft sich, wenn die Beteiligungen von qualifizierenden Investoren gehalten werden. Mit der Unternehmenssteuerreform II kommt für qualifizierende Anteilsinhaber auf Bundesebene ab 2009 ein Teileinkünfteverfahren zum Zuge. Das Qualifikationskriterium sieht eine Mindestbeteiligung von 10% des Eigenkapitals vor. Eine Mehrheit der Kantone hat für ihre Einkommensteuer bereits ein Teilsatz- oder ein Teileinkünfteverfahren eingeführt oder beschlossen. Die meisten dieser Kantone haben sich für ein Teilsatzverfahren entschieden. Alle Kantone sehen ein Qualifikationskriterium vor. Neben Mindestbeteiligungsquoten zwischen 5% und 20% kennen einzelne Kantone alternativ auch betragsmässige Quoten in Form einer Beteiligung in Höhe von 2 oder 5 Millionen Franken. Das StHG verpflichtet die Kantone – bis 2011 – ein einheitliches Qualifikationskriterium von 10% des Eigenkapitals anzuwenden, stellt den Kantonen aber frei, ob sie eine Teilbesteuerung vorsehen oder nicht, mit welcher Methode und wie stark sie entlasten. Die Kantone haben dabei allerdings die verfassungsrechtlichen Schranken zu beachten. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Urteile 2C_30/2008, 2C_49/2008, 2C_62/2008 und 2C_274/2008 vom 25. September 2009) hat hier eine Klärung gebracht. Im Einzelnen nimmt das Bundesgericht wie folgt Stellung:

- Zur Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung sind Entlastungen der ausgeschütteten Gewinne von bis zu 50% durch den Bundesgesetzgeber abgedeckt und daher auch auf kantonaler Ebene zulässig. Dabei muss nicht in jedem Kanton der Nachweis erbracht werden, dass in jeder Konstellation die Entlastung die tatsächliche Doppelbelastung nicht übersteigt (2C_49/2008 E. 4.2; 2C_62/2008 E. 4.3; 2C_30/2008 und 2C_274/2008 E. 4.4). Die Entlastung kann bei der Bemessungsgrundlage oder beim Tarif erfolgen (2C_30/2008, 2C_62/2008 und 2C_374 E. 3.4; 2C_49/2008 E. 3.5).
- Die Beschränkung der Entlastung auf Beteiligungen an inländischen Gesellschaften ist unzulässig (2C_274/2008 E. 5.5).
- Es ist kein Grund erkennbar, der es rechtfertigen würde, die Dividende eines kleinen Teilhabers anders, d.h. höher zu besteuern als diejenige eines grossen Anteilseigners (2C_49/2008 E. 5.5). Betrags- oder quotenmässige Qualifikationskriterien für die Gewährung der Dividendenentlastung verstossen daher gegen das Prinzip der Belastungsgleichheit und verletzen infolgedessen das Rechtsgleichheitsgebot. Da das StHG jedoch eine Beteiligungsquote von mindestens 10% vorschreibt, müssen die Kantone diese Bestimmung anwenden.
- Ebenfalls verfassungswidrig und auch nicht von der bundesrechtlichen Regelung geschützt sind hingegen Entlastungen von der Vermögensteuer, die an ein betrags- oder quotenmässiges Qualifikationskriterium oder am Sitz der ausschüttenden Unternehmen anknüpfen (2C_274/2008).

	Status quo	Abgeltungssteuer			
	Kapitalertrag + Vermögen	Kapitalertrag	Kapitalertrag + Kapitalgewinn	Soll-Ertrag	
Effizienzziel: Finanzierungsneutralität (... Fortsetzung)					Bei der Soll-Ertrag-Besteuerung und der kombinierten Besteuerung der Kapitalerträge und Kapitalgewinne werden Anteils- und Selbstfinanzierung gleich behandelt, nur die unterschiedliche Behandlung des Eigen- und des Fremdkapitals bei der Gewinnsteuer wirkt sich ungleich aus. Dennoch dürfte die Soll-Ertrag-Besteuerung etwas schlechter abschneiden, weil hier die deutlich tiefere steuerliche Bewertung nicht kotierter Unternehmen im Vergleich zu kotierten Unternehmen, deren Anteile zu Verkehrswerten in die Bemessungsgrundlage des Soll-Ertrag eingehen, zum Tragen kommt.
Effizienzziel: Versicherungseffekt (Domar-Musgrave-Effekt)	0	0/+	++	-	Werden sowohl Kapitalerträge als auch Kapitalgewinne belastet und Kapitalverluste ausgeglichen, wirkt sich dies günstig auf die private Risikobereitschaft und das Unternehmertum aus. Man spricht hier vom Domar-Musgrave-Effekt. Eine solche Steuer reduziert zwar die erwartete Rendite einer Investition, zugleich beteiligt sich der Fiskus am Risiko, indem ein Teil der Steuern entfällt, falls die Investition nicht erfolgreich ist. Die Ist-Besteuerung erzeugt daher einen Versicherungseffekt, der bei einer Soll-Ertrag-Besteuerung nicht auftritt. Der Domar-Musgrave-Effekt ist aber im geltenden Recht wegen der fehlenden Kapitalgewinnsteuer stark abgeschwächt.
Effizienzziel: Auswirkungen auf die Leistungsanreize	-/-	-	-/0	--	Alle Besteuerungsvarianten wirken sich auf die Leistungsanreize, d.h. das Sparen und Investieren, negativ aus. Die Soll-Ertrag-Besteuerung schneidet hier aber schlechter ab, weil sie die sehr hohen Ist-Gewinne, die ökonomische Renten darstellen, unbesteuert lässt. Ökonomischen Renten können jedoch problemlos besteuert werden, ohne dass die Leistungsanreize beeinträchtigt werden. Dies gilt zumindest dann, wenn sie standortgebunden sind, weil sie auf lokal verfügbaren Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen usw.), geographisch abgegrenzter Marktmacht oder räumlich abschottenden wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen beruhen. Handelt es sich hingegen bei diesen ökonomischen Renten um mobile, transferierbare Erträge (z.B. Lizenzträge) besteht im Falle der Besteuerung ein gewisses Abwanderungsrisiko. Indem die Soll-Ertrag-Besteuerung die ökonomischen Renten unbesteuert belässt, verzichtet sie auf weitgehend verzerrungsfreies Steueraufkommen, das durch eine Erhöhung von stärker verzerrenden Steuern gegenfinanziert werden muss.
Vereinfachungsziel:	--	++	+ / ++	+	Die Abgeltungssteuer senkt die Erhebungs- und Entrichtungskosten deutlich. Die Besteuerung der Erträge schneidet hier am besten ab. Die Erhebung der Kapitalgewinnsteuer ist mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Dieser wird möglicherweise wettgemacht, weil sich die zahlreichen Abgrenzungsprobleme zwischen Kapitalertrag und Kapitalgewinn nicht mehr stellen. Beim Soll-Ertrag stellt sich das Problem der Abführung der Steuer bei illiquiden Anlagen.
Eindämmung von Rent-Seeking	0	+	--	-	Die Kapitalerträge bieten den Rent-Seeking-Aktivitäten von Interessengruppen, die gezielt Steuervergünstigungen für ihre Klientel herausholen wollen, am wenigsten Angriffsfläche. Die Soll-Ertrag-Besteuerung greift die Substanz des Vermögens an, wenn die erwirtschaftete Rendite unter dem Soll-Ertrag-Steuersatz liegt. Politischer Druck für die Einführung eines Rabatts bei ungenügender Rendite ist wahrscheinlich, was die Steuereinnahmen weiter mindert und damit den Gegenfinanzierungsbedarf erhöht. In die Bemessungsgrundlage der Soll-Ertrag-Steuer und der Vermögensteuer gehen Vermögenswerte zum Teil zum Marktwert und zum Teil zu anderweitig festgesetzten Werten (historische Werte, Formeln zur Wertbestimmung) ein. Daraus können grosse Verzerrungen entstehen, da die Bewertung der Vermögenswerte ohne Marktpreis aus politischen Gründen in aller Regel deutlich unter ihrem Marktwert liegt. Dies verletzt einerseits die horizontale Steuergerechtigkeit und ist andererseits auch unter Effizienzgesichtspunkten problematisch, weil Kapital, das mit dem Marktwert (z.B. Anteile von börsenkotierten Unternehmen) in die Bemessungsgrundlage eingeht, typischerweise mehr Wirtschaftswachstum generieren dürfte als Vermögenswerte ohne Marktpreis. Am anfälligsten ist wohl die Kapitalgewinnsteuer, weil sie aufgrund des Realisationsprinzips nur unregelmässig anfällt und oft grössere Beträge im Spiel sind. Das Realisationsprinzip erzeugt zudem einen Steueraufschub und damit einen Steuerrabatt. Überdies wurde die Steuerbasis durch überhöht berücksichtigte Anschaffungskosten und durch Inflationsbereinigung weiter gekürzt. Am Ende dieser Aushöhlung der Steuerbasis hoben auch die letzten Kantone die Kapitalgewinnbesteuerung auf, weil Ertrag und Erhebungsaufwand in einem ungünstigen Verhältnis standen.
++	sehr hohe Zielerreichung				
+	hohe Zielerreichung				
0	moderate Zielerreichung				
-	schwache Zielerreichung				
--	sehr schwache Zielerreichung				

Quelle: Eigene Darstellung

13.5 Zur Höhe des Abgeltungssteuersatzes

Eine wichtige Frage betrifft auch die Höhe des Satzes der Abgeltungssteuer. Je höher der Satz angesetzt wird, desto näher bewegt sich die duale Einkommensteuer an der synthetischen Einkommensteuer. Umgekehrt gilt: je tiefer der Satz, desto stärker bewegt sich die duale Einkommensteuer in Richtung Konsumsteuermodell.¹¹⁵

13.5.1 Steuerarbitrage bei Kapitalgesellschaften mit engem Aktionärskreis

Bei einem tiefen Satz ergeben sich auch spezifische Probleme im Zusammenhang mit Kapitalgesellschaften mit engem Aktionärskreis – insbesondere bei Eigentümer-Unternehmern. Bei tiefem Abgeltungssteuersatz besteht ein Anreiz, Lohneinkommen durch Gewinnbezug zu ersetzen. Dies wirft die Frage der Gleichbehandlung der Eigentümer-Unternehmer mit den übrigen Erwerbstätigen auf und kann zu einer Erosion der Einkommensteuereinnahmen auf Arbeitseinkommen sowie der Sozialversicherungsbeiträge führen.¹¹⁶ Soll dieses Problem vermieden werden, so empfiehlt es sich, den Abgeltungssteuersatz so anzusetzen, dass die Vorbelastung aus der Gewinnsteuer zusammen mit der Abgeltungssteuer auf dem ausgeschütteten Gewinn den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer unter Einschluss der nicht rentenbildenden Belastung durch die Sozialabgaben nicht unterschreitet.¹¹⁷ Komplexer wird die Fragestellung, wenn die Abgeltungssteuer auf dem Soll-Ertrag beruht. Entscheidend sind hier die Bewertungsregeln für die nicht kotierten Aktien. Doch selbst wenn diese weiterhin teilweise auf einer Ertragswertkomponente beruhen sollten, stellt sich die Frage, ob nicht zusätzliche Bestimmungen, welche den anteilmässigen Lohn- bzw. Gewinnbezug regeln, erforderlich wären.

13.5.2 Fiskalische Erwägungen

Betrachtet man die Höhe des erforderlichen Abgeltungssatzes aus fiskalischer Warte, so kann man sich die Frage stellen, wie hoch der Satz angesetzt werden müsste, damit die Abgeltungssteuer ein gleich hohes Steueraufkommen aufbringen würde wie die bisherigen Steuern auf dem Vermögenseinkommen und Vermögen.

¹¹⁵ Mit einem Konsumsteuermodell soll nicht das Einkommen bei seiner Entstehung, sondern das zu Konsumzwecken verwendete Einkommen besteuert werden. Grundsätzlich stehen zwei Wege offen, ein solches System zu realisieren:

- Auf dem ersten Weg wird ein Steueraufschub gewährt: das Einkommen wird nicht zum Zeitpunkt seiner Entstehung, sondern zum Zeitpunkt seiner Verwendung als Konsum der Steuer unterworfen. Der Wert des Steueraufschubs entspricht dem Wert des Kapitaleinkommens auf dem aufgeschoben besteuerten Einkommen. Diesem Prinzip folgen die Mehrwertsteuer und die sparbereinigte Einkommensteuer. Bemessungsgrundlage der sparbereinigten Einkommensteuer ist das Einkommen minus die Nettoersparnis.
- Der zweite Weg besteht darin, das Kapitaleinkommen direkt aus der Bemessungsgrundlage der Steuer herauszunehmen. Die Lohnsteuer und die zinsbereinigte Einkommensteuer sind Beispiele für diesen Weg. Bemessungsgrundlage der zinsbereinigten Einkommensteuer ist das Einkommen minus die Normalverzinsung des Vermögens.

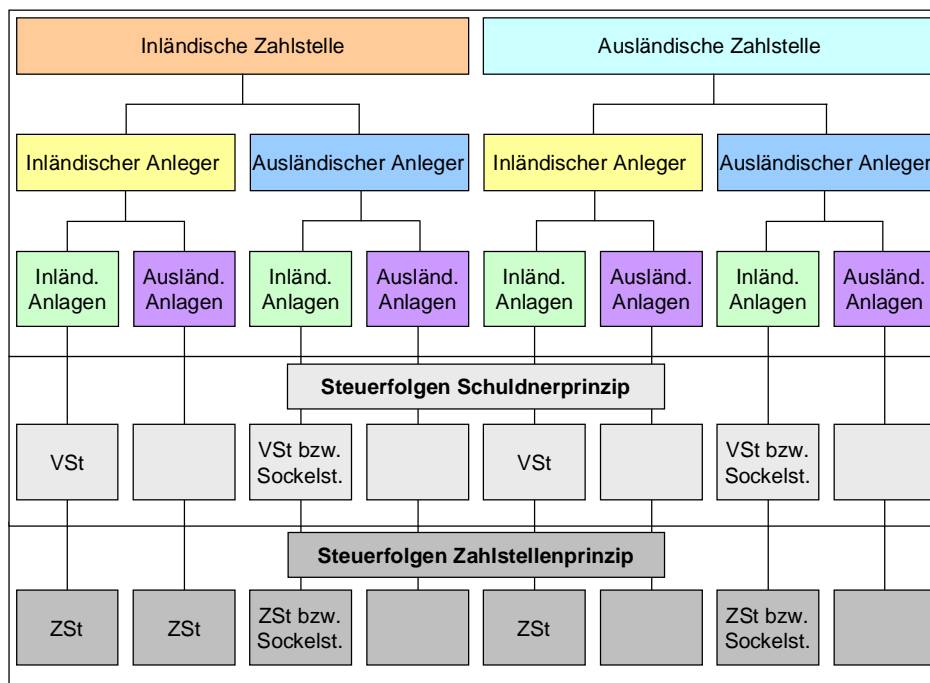
¹¹⁶ Dieses Problem ist von der Unternehmenssteuerreform II im Zusammenhang mit dem Teilbesteuerungsmass für ausgeschüttete Gewinne zugunsten qualifizierender Anteilsinhaber bekannt.

¹¹⁷ Während diese Bestimmung in einem Einheitsstaat einfach zu implementieren wäre, stösst die Umsetzung in einem föderalistischen Bundesstaat wie der Schweiz mit den ausgeprägten Besteuerungskompetenzen der Kantone auf Probleme.

13.5.2.1 Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip

Der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip wirkt sich auf die unterschiedlichen Konstellationen Steuersubjekt (inländische oder ausländische Zahlstelle), wirtschaftlich berechtigte Person (inländischer oder ausländischer Anleger) und Steuerobjekt (inländische oder ausländische Anlagen) unterschiedlich aus. Wie Abbildung 13 zeigt, resultiert in Bezug auf die Steuerfolgen ein Unterschied in der Konstellation, in welcher inländische Anleger ausländische Anlagen bei inländischen Zahlstellen halten. Hier wird keine Verrechnungssteuer erhoben, während die Zahlstellensteuer zum Zuge kommt. Dadurch ergibt sich eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Dies führt zu Mehreinnahmen, soweit auf diesem Wege bisher nicht deklariertes Einkommen aus beweglichem Vermögen der Besteuerung zugeführt werden kann.

Abbildung 13: Steuerfolgen Verrechnungssteuer (VSt) versus Zahlstellensteuer (ZSt)



Quelle: Eigene Darstellung

Allerdings erzeugt diese Unterstellung unter die Zahlstellensteuer für steuerunehrliche inländische Anleger einen Anreiz, die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen, wodurch die schweizerische Zahlstellensteuer umgangen wird. Kommt es zu solchen Zahlstellenverlagerungen ins Ausland, nimmt die Wertschöpfung der inländischen Zahlstellen ab. Dies hätte negative Effekte auf die Gewinnsteuerablieferungen der Zahlstellen, auf die Einkommenssteuereinnahmen von den Angestellten der Zahlstellen und auf die Sozialabgaben. Ein Teil dieser Mindereinnahmen würde freilich wieder kompensiert, wenn die bei den Zahlstellen freigesetzten Mitarbeitenden andere Erwerbstätigkeiten aufnehmen würden.

Der Anreiz, die Zahlstelle ins Ausland zu verlagern, könnte verringert werden, wenn mit ausländischen Staaten bilaterale Reziprozitäts-Vereinbarungen abgeschlossen würden. Mit einer solchen Reziprozitäts-Klausel würden sich die beiden Vertragsparteien bilateral zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung verpflichten, wobei die Vereinbarung den beiden Parteien die Wahl lassen würde, mit welchem der beiden in der Vereinbarung vorgesehenen Instrumente, der anonymen Abgeltungssteuer zugunsten des ausländischen Fiskus oder dem automatischen Informationsaustausch, sie ihrer Verpflichtung nachkommen.

Angesichts der Unsicherheit über das Ausmass der Steuerhinterziehung, welche durch Inländer auf verrechnungssteuerfreien Anlagen bei inländischen Zahlstellen erfolgt, und in Anbetracht der ungewissen Aussichten allfälliger Reziprozitäts-Vereinbarungen, sei in den nachfolgend erläuterten Berechnungen unterstellt, dass der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzips weder zusätzliches Steuersubstrat zu Tage fördert, noch zu steuermindernden Kapitalabflüssen zu ausländischen Zahlstellen führt.

Unter diesen Annahmen ist eine als Sicherungssteuer ausgestaltete Zahlstellensteuer für Bund und Kantone aufkommensneutral.

13.5.2.2 Zahlstellensteuer mit Abgeltungswirkung

Komplexer gestaltet sich die Lage, wenn der Zahlstellensteuer Abgeltungswirkung zukommt. Hier stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- (1) Welche bisherigen Einnahmen muss die Zahlstellensteuer mit Abgeltungscharakter ersetzen?
- (2) Wie hoch muss der Abgeltungssteuersatz angesetzt werden, wenn der Übergang zur Zahlstellensteuer mit Abgeltungscharakter aufkommensneutral erfolgen soll?
- (3) Was sind die finanziellen Auswirkungen dieses Übergangs für Bund und Kantone?

Um diese Fragen beantworten zu können, wurden Sonderauswertungen in den Kantonen BE, BS und SG vorgenommen. Die Daten aus den ausgewerteten Kantonen weisen eine relativ grosse Streuung auf, wobei der Anteil des Einkommens aus beweglichem Vermögen am steuerbaren Einkommen bei BS ausgesprochen hoch, jener bei SG und BE eher niedrig ist. Es ist dabei zweifelhaft, ob diese Kantonsdaten hinreichend repräsentativ sind, um verlässliche Aussagen für die ganze Schweiz machen zu können. Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse sind daher als vorläufig zu betrachten.

Die Abgeltungssteuer müsste den bisherigen Anteil des Einkommens aus beweglichem Privatvermögen am Aufkommen der Einkommenssteuern von Bund sowie Kantonen und Gemeinden ersetzen, da dieser mit dem Übergang zur Zahlstellensteuer mit Abgeltungswirkung aus der Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer herausgebrochen wird. Da die Sicherungsfunktion nicht nur für das Einkommen, sondern auch für das Vermögen entfällt, muss die Zahlstellensteuer ausserdem den Anteil des beweglichen Vermögens am Aufkommen der kantonalen Vermögenssteuern kompensieren.

Weiter stellt sich die Frage, ob die Zahlstellensteuer nicht auch für einen Teil des bisherigen Saldos der Verrechnungssteuer aufkommen muss. Ein Teil dieses Saldos geht auf ausländische Anleger zurück. Für jene mit DBA fallen Sockelsteuern an und bei jenen aus Ländern ohne DBA mit der Schweiz wird die volle, nicht rückforderbare Verrechnungssteuer fällig. An dieser Situation ändert der Übergang zur Zahlstellensteuer wenig: Erfasst die Zahlstellensteuer wie die Verrechnungssteuer den Kapitalertrag, so ergeben sich nur dann Änderungen, wenn der Abgeltungssteuersatz höher oder tiefer angesetzt wird als der bisherige Verrechnungssteuersatz. Dies wirkt sich bei Anlegern aus Nicht-DBA-Ländern aus. Der andere Teil des Saldos der Verrechnungssteuer stammt von steuerunehrlichen inländischen Anlegern, welche inländische Anlagen halten. Auch hier ersetzt die Zahlstellensteuer mit Abgeltungswirkung die bisherige Verrechnungssteuer, so dass sich die Steuereinnahmen nur dann ändern, wenn der Satz einer Zahlstellensteuer auf Kapitalerträgen von jenem der Verrechnungssteuer abweicht.

Somit muss die Abgeltungssteuer in erster Linie die aus der Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer und der Vermögenssteuer herausgebrochenen Komponenten ersetzen. Soll dies ohne Änderung der bisherigen Einkommen- und Vermögensteuertarifen erfolgen, bemisst sich das zu

kompensierende Steueraufkommen als Produkt des wegbrechenden Steuersubstrates multipliziert mit der Grenzsteuerbelastung auf diesem Substrat.

Tabelle 30 enthält eine Schätzung des zum aufkommensneutralen Übergang zur Zahlstellensteuer mit Abgeltungswirkung erforderlichen Steueraufkommens der Abgeltungssteuer auf Grundlage der Daten für das Jahr 2006.

Tabelle 30: Erforderliches Steueraufkommen einer aufkommensneutralen Abgeltungssteuer

Millionen Franken

	Tatsächliche Steuereinnah- men im Jahr 2006	Durch Übergang zur Abgeltungssteuer wegfallender Anteil der Steuereinnahmen		Finanzierungsbedarf einer aufkommensneutralen Abgeltungssteuer	
		Untere Grenze	Obere Grenze	Untere Grenze	Obere Grenze
Einkommensteuer, Bund	7'919	20%	22%	1'584	1'742
Einkommensteuern, Kantone u. Gemeinden	36'677	10%	12%	3'668	4'401
Vermögenssteuern, Kantone u. Gemeinden	4'854	75%	80%	3'641	3'883
Total	49'450			8'892	10'027

Quelle: Eigene Schätzung

Die Höhe des aufkommensneutralen Satzes der Zahlstellensteuer mit Abgeltungssteuer hängt davon ab, wie breit das Steuerobjekt definiert wird. Grundsätzlich lassen sich die folgenden Varianten unterscheiden:

- (1) Steuerbar ist nur der Vermögensertrag;
- (2) Steuerbar sind der Vermögensertrag und die Kapitalgewinne;
- (3) Steuerbar ist das Vermögen bzw. der Sollertrag auf dem Vermögen.

13.5.2.3 Abgeltungssteuer auf dem Kapitalertrag aus beweglichem Vermögen

Für das Jahr 2006 wird der Netto-Vermögensertrag, d.h. der Vermögensertrag abzüglich der Vermögensverwaltungskosten, auf 20 bis 21 Milliarden Franken geschätzt. Für den aufkommensneutralen Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem Kapitalertrag aus beweglichem Vermögen ergibt sich demzufolge die Bandbreite gemäss Tabelle 31:

Tabelle 31: Aufkommensneutraler Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem Kapitalertrag aus beweglichem Vermögen

Millionen Franken

Vermögensertrag (Bemessungsgrundlage)	Finanzierungsbedarf einer auf- kommensneutralen Abgeltungssteuer		Aufkommensneutraler Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem Kapitalertrag aus beweglichem Vermögen	
	Untere Grenze	Obere Grenze	Untere Grenze	Obere Grenze
Untere Grenze 20'000	8'892	10'027	44.5%	50.1%
Obere Grenze 21'000	8'892	10'027	42.3%	47.7%
Mittelwert 20'500	9'460		46.1%	

Quelle: Eigene Schätzung

Wegen der vergleichsweise engen Bemessungsgrundlage fällt der aufkommensneutrale Abgeltungssteuersatz mit 46% sehr hoch aus und übersteigt das im internationalen Vergleich übliche Niveau von höchstens 30% deutlich. Wird das Postulat der Aufkommensneutralität aufgegeben, resultieren pro Prozentpunkt Absenkung des Steuersatzes Mindereinnahmen von 205 Millionen Franken. Ein Abgeltungssteuersatz von beispielsweise 25% wäre also mit Mindereinnahmen in Höhe von 4.3 Milliarden Franken verbunden.

Eine Alternative besteht darin, auch Kapitalgewinne der Abgeltungssteuer zu unterstellen. Mit dieser Ausweitung der Bemessungsgrundlage fällt der aufkommensneutrale Steuersatz tiefer aus,

und bei Aufgabe des Postulates der Aufkommensneutralität würde ein attraktiver Steuersatz von beispielsweise 25% weniger hohe Mindereinnahmen verursachen.

13.5.2.4 Abgeltungssteuer auf dem beweglichen Vermögen bzw. dem Sollertrag

Alternativ kann die Zahlstellensteuer statt auf Kapitalerträge (und Kapitalgewinne) auch auf das Vermögen bzw. den Sollertrag auf dem Vermögen zugreifen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Daten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) über das bewegliche Vermögen der privaten Haushalte für das Jahr 2007. Rechnet man die Vermögenswerte heraus, welche von der Zahlstellensteuer nicht erfasst werden (können), so resultiert, wie Tabelle 32 zeigt, eine Bemessungsgrundlage von 1'058 Milliarden Franken.

Tabelle 32: Bemessungsgrundlage einer Abgeltungssteuer auf beweglichem Vermögen

Vermögensdaten für das Jahr 2007 in Millionen Franken

		Private Haushalte + POoE	Private Haushalte	Steuerbarkeit im Rahmen der Abgeltungssteuer	Steuerwert
		S.14 + S.15	S.14		S.14
Bargeld und Einlagen	AF.2	455'758	440'758		389'824
Bargeld	AF.21	25'262	24'431	Nein	0
Sichteinlagen	AF.22	133'498	129'104		129'104
im Inland		133'498	129'104	Ja	129'104
im Ausland				Nein	0
Sonstige Einlagen	AF.29	296'998	287'223		260'720
im Inland		269'593	260'720	Ja	260'720
im Ausland		27'405	26'503	Nein	0
Schuldtitle	AF.33	121'265	111'265	Ja	111'265
Geldmarktpapiere	AF.331	5'317	4'879	Ja	4'879
inländische Emittenten		839	770	Ja	770
ausländische Emittenten		4'478	4'109	Ja	4'109
Kapitalmarktpapiere	AF.332	115'948	106'386	Ja	106'386
inländische Emittenten		38'546	35'367	Ja	35'367
ausländische Emittenten		77'402	71'019	Ja	71'019
Aktien und andere Anteilsrechte (ohne kollektiven Kapitalanlagen)	AF.51	253'059	241'059	Ja	241'058
Inländische Emittenten		190'422	181'392	Ja	181'392
ausländische Emittenten		62'636	59'666	Ja	59'666
Anteile an kollektiven Kapitalanlagen	AF.52	224'645	214'645	Ja	214'645
Ansprüche gegenüber Versicherungen und Pensionskassen	AF.6	811'201	811'201		52'401
Ansprüche aus Rückstellungen bei Lebensversicherungen und Pensionskassen	AF.61	751'739	751'739		52'401
Ansprüche gegenüber Lebensversicherungen ohne berufliche Vorsorge	AF.611	104'802	104'802	Teilweise: Annahme 50% (Rückkaufswert)	52'401
Ansprüche gegenüber Lebensversicherungen und Pensionskassen, berufliche Vorsorge	AF.612	646'937	646'937	Nein	0
Prämienüberträge und Rückstellungen für eingetretene Schadensfälle	AF.62	59'462	59'462	Nein	0
Strukturierte Produkte		51'155	49'155	Ja	49'155
Total Finanzvermögen		1'917'084	1'870'084		1'0058'348

Quelle: Eigene Schätzung auf Basis von Daten der SNB

Soll auf dieser Bemessungsgrundlage das oben bestimmte Steueraufkommen in der Bandbreite zwischen 8'892 und 10'027 Millionen Franken anvisiert werden, so ist dafür, wie Tabelle 33 zeigt, ein Steuersatz in der Grössenordnung von 0.84% bis 0.95% erforderlich.

Tabelle 33: Aufkommensneutraler Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem beweglichem Vermögen

Millionen Franken

	Bemessungsgrundlage	Anvisiertes Steueraufkommen	Erforderlicher Steuersatz
Untere Grenze	1'058'348	8'892	0.84%
Obere Grenze	1'058'348	10'027	0.95%
Mittelwert	1'058'348	9'460	0.89%

Quelle: Eigene Schätzung

Eine solche Steuerbelastung ist für Kleinanleger, die ihr Vermögen überwiegend oder sogar ausschliesslich in Form von Bankeinlagen halten, massiv. Ihre Steuerbelastung könnte durch eine Veranlagungsoption gemildert werden. Allerdings mindert diese Option die Steuereinnahmen. Wenn der Übergang zur Abgeltungssteuer aufkommensneutral erfolgen soll, müsste der Abgeltungssteuersatz über das Niveau von 0.84% bis 0.95% angehoben werden.

Für die Ausgestaltung der Veranlagungsoption, die Rücksicht auf die verminderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Kleinanlegern mit beschränktem Anlageuniversum nimmt, bestehen die folgenden Möglichkeiten:

- Vermögensteuer mit Freibetrag (z.B. 20'000 Franken), dafür aber höherem Steuersatz (1.2% statt 0.9%);
- Tieferer Satz für Guthaben auf Bankkonten (z.B. 0.3% statt 0.90% auf den Betrag von 50'000 Franken nicht übersteigenden Einlagen);
- Zusammenveranlagung mit dem übrigen Einkommen auf Soll-Ertrag-Basis analog Vorschlag Easy Swiss Tax (bei einer Soll-Rendite von 4% würde dann ein Vermögen von 50'000 Franken die Bemessungsgrundlage um 2'000 Franken erhöhen). Bei einem Abgeltungssteuersatz von 0.9% ist das Ausüben der Veranlagungsoption vorteilhaft, wenn der Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer von Bund, Kanton und Gemeinde weniger als 22.5% beträgt.

Die Abgeltungssteuer kann auch als Soll-Ertragsteuer ausgestaltet werden. Es stellt sich dann die Frage nach einer angemessenen Soll-Rendite. Zu diesem Zweck werden in Tabelle 34 die auf den einzelnen Anlagen realistischere realisierbaren Netto-Renditen, d.h. die Renditen nach Abzug der Vermögensverwaltungskosten, mit den Vermögen zum Steuerwert gewichtet.

Tabelle 34: Erzielbare Netto-Renditen auf dem beweglichen Vermögen

Vermögensdaten in Millionen Franken für das Jahr 2007

	Vermögen der privaten Haushalte		Erzielbare Netto-Renditen (Annahme)
	Verkehrswert	Steuerwert	
Bargeld und Einlagen	440'758	389'824	1.33%
Bargeld	24'431	0	
Sichteinlagen im Inland	129'104	129'104	1.00%
Sonstige Einlagen im Inland	260'720	260'720	1.50%
Schuldtitle	111'265	111'265	2.46%
Geldmarktpapiere	4'879	4'879	1.50%
Kapitalmarktpapiere	106'386	106'386	2.50%
Aktien und andere Anteilsrechte (ohne kollektiven Kapitalanlagen)	241'059	241'059	7.00%
Anteile an kollektiven Kapitalanlagen	214'645	214'645	5.00%
Ansprüche gegenüber Lebensversicherungen ohne berufliche Vorsorge	104'802	52'401	2.00%
Strukturierte Produkte	49'155	49'155	7.00%
Total Finanzvermögen	1'870'084	1'058'348	3.78%

Quelle: SNB; eigene Schätzungen

Im langfristigen Vergleich sind die in der Tabelle aufgeführten Nettoertragsrenditen eher als konservativ zu beurteilen. Bei den Aktien erzielte der SPI zwischen 1988 und 2008 eine durchschnittliche Rendite von 8.21% pro Jahr. Zwischen 1988 und 1998 resultierten dabei stolze 16.91%, während sich in der Periode von 1998 bis 2008 ein bescheidenes durchschnittliches jährliches Plus von 0.16% ergab. Die in der Tabelle aufgeführte realisierbare Aktien-Rendite von 7% orientiert sich am langfristigen Mittel zwischen 1988 und 2008 unter Abzug der Vermögensverwaltungskosten. Gewichtet über das gesamte Finanzvermögen ergibt sich eine erzielbare Rendite von 3.78%.

Wird die Vermögenssteuer als Soll-Ertragsteuer ausgestaltet, so ergeben sich in Abhängigkeit von der gewählten Soll-Rendite die in Tabelle 35 aufgeführten aufkommensneutralen Steuersätze.

Tabelle 35: Aufkommensneutraler Steuersatz einer Abgeltungssteuer auf dem beweglichem Vermögen

Millionen Franken

Sollertrag	Anvisiertes Steueraufkommen	Steuersätze einer Sollertrag-Zahlstellensteuer in Abhängigkeit von der Soll-Rendite					
		2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%
Untere Grenze	8'892	42.0%	33.6%	28.0%	24.0%	21.0%	18.7%
Obere Grenze	10'027	47.4%	37.9%	31.6%	27.1%	23.7%	21.1%
Mittelwert	9'460	44.7%	35.8%	29.8%	25.5%	22.3%	19.9%

Quelle: Eigene Schätzung

13.6 Verfassungsrechtliche Aspekte einer Abgeltungssteuer

Der Übergang zu einer Abgeltungssteuer ist durch die Steuerkompetenznormen des Bundes nicht abgedeckt. Es wäre daher zwingend eine Änderung von Art. 128 BV (direkte Steuern) und / oder Art. 132 BV (Stempelsteuer und Verrechnungssteuer) erforderlich.

13.7 Aspekte der Steuergerechtigkeit

13.7.1 Dualer Charakter der Abgeltungssteuer

Ob eine Abgeltungssteuer, die sich in das System der dualen Einkommensteuer einfügt, im Einklang mit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht oder nicht, dürfte kontrovers diskutiert werden. Die getrennte Besteuerung des Vermögenseinkommens mit einem proportionalen Tarif wirft diese Frage auf.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist inhaltlich unbestimmt, aber bestimmbar, indem man über den Massstab, an dem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu messen ist, Einigkeit erzielt (HOMBURG, 2007, S. 9). Der historische Gesetzgeber hat als Massstab das Einkommen nach dem Grundsatz der Gesamtreineinkommensbesteuerung bestimmt: Sämtliche Einkünfte werden aufaddiert. Nach dem objektiven und dem subjektiven Nettoprinzip wird das Total der Einkünfte um die vorgesehenen Abzüge auf das steuerbare Einkommen gekürzt, auf dem dann der (progressive) Steuertarif zur Anwendung gelangt und die Höhe der Steuer bestimmt wird.

Der historische Gesetzgeber hat damit das Konzept der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch eine kohärente Konzeption konkretisiert. Das geltende Recht widerspiegelt den historischen Willen des verfassungsgebenden Souveräns, die (verfassungskonforme) Konkretisierung und Fortentwicklung des Rechts durch Gesetzgebung und Rechtssprechung sowie die soziale Geltung des Rechts (Gesetzesvollzug, Steuermoral).

Die Ausführungen in Abschnitt 8.1 und in Abschnitt 13.3.1 haben jedoch gezeigt, dass mit dem Konzept der Konsumbesteuerung bzw. der dualen Einkommensteuer Alternativkonzeptionen existieren, die ebenso kohärent sind wie die Gesamtreineinkommensbesteuerung. Während die duale Einkommensteuer ein neueres System darstellt, buhlt die Konsumbesteuerung seit mehreren Jahrhunderten um den Anspruch, die adäquate Konzeption zur Verwirklichung des Konzeptes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu sein.

Es steht dem gegenwärtigen Gesetzgeber grundsätzlich frei, sich von der historisch festgelegten, tradierten und fortentwickelten Interpretation des Leistungsfähigkeitskonzeptes zu lösen und sich für eine alternative, kohärente Konzeption zu entscheiden, wenn er die Vorteilhaftigkeit dieses Wechsels begründen kann. Auch das Bundesgericht (BGE 110 Ia 7 E. 2bS. 14) führt an:

*„Ob ein Steuergesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, kann nicht aufgrund formaler Kriterien entschieden werden, sondern fällt letztlich mit der Frage zusammen, ob das Gesetz gerecht sei; Gerechtigkeit ist aber ein relativer Begriff, der sich mit den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen wandelt. Dies gilt nicht zuletzt auf dem Gebiet des Steuerrechts.“*¹¹⁸

Für die Auffassung, eine die duale Einkommensteuer verkörpernde Abgeltungssteuer sei mit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbar, lassen sich drei Argumentationsketten heranziehen. Die ersten beiden sind grundsätzlicher Natur, während die dritte an der traditionellen Konzeption der Einkommensbesteuerung grundsätzlich festhält, jedoch die Abweichungen davon im Sinne der dualen Einkommensteuer mit praktisch-pragmatischen Erwägungen begründet:

- Die direkte Argumentationslinie basiert auf den in Abschnitt 13.3.1 dargestellten wirtschaftstheoretischen Argumenten, weshalb die duale Einkommensteuer das der synthetischen Einkommensteuer und der Konsumbesteuerung überlegene und die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wahrende Steuersystem darstellt.
- Die indirekte Argumentationskette begründet zunächst, weshalb die Konsumbesteuerung in Form einer Ausgabensteuer mit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbar ist.¹¹⁹ Dann zieht sie den folgenden Schluss: Wenn schon die Ausgabensteuer, welche das Kapitaleinkommen vollständig von der Steuer freistellt, mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar ist, dann ist die duale Einkommensteuer, welche das Kapitaleinkommen nur teilweise freistellt, erst recht verfassungskonform.¹²⁰
- Praktisch-pragmatische Argumentationen stützen sich auf die in Abschnitt 13.3.2 aufgeführten Punkte.

¹¹⁸ Gleichlautend schon BGE 99 Ia 638 E.9 S. 654; vgl. auch BGE 133 I 206 E. 7.2 S. 218f.; BGE 96 I 560 E. 3a S. 567.

¹¹⁹ WALDBURGER (2004) nimmt in seiner Dissertation eine verfassungsrechtliche Beurteilung der Ausgabensteuer in Form einer sparbereinigten Einkommensteuer vor. Er hält die SpARBereinigung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar, sofern sie sich auf die sparende steuerpflichtige Person beschränkt, so dass die nachgelagerte Einkommensbesteuerung greift, wenn diese Person ihre Ersparnisse auflöst oder infolge Tod oder Wegzug aus der Steuerpflicht austritt. Diese Bedingung ist jedoch bei der dualen Einkommensteuer nicht erfüllt, so dass fraglich ist, ob sie auf dieser Argumentationslinie gerechtfertigt werden kann, selbst wenn man berücksichtigt, dass die steuerliche Verschonung des vererbten Vermögens bei der SpARBereinigung trotz der nachgelagerten Besteuerung in der Regel grösser ausfallen dürfte als bei der dualen Einkommensteuer.

¹²⁰ In juristischer Terminologie stellt dieser Schluss, mit dem das Schwächere aus dem Stärkeren gefolgert wird, ein „argumentum a maiori ad minus“ dar.

- SØRENSEN (2009a, S. 8) berichtet, dass das Fairness-Argument der Beseitigung der Besteuerung von inflationsbedingtem Scheineinkommen bei der Überzeugung der (sozialdemokratischen) Steuerpolitiker eine wichtige Rolle gespielt hat.
- RICHNER (2005, S. 635) sieht einen wesentlichen Vorteil der dualen Einkommensbesteuerung im Umstand, dass die duale Einkommensteuer sehr elastisch und beweglich auf den internationalen Steuerwettbewerb reagieren kann, indem der Steuertarif für Arbeitseinkommen und mobiles Kapital – analog dem heutigen System der Spreizung zwischen Einkommensteuer- und Gewinnsteuertarif – von einander entkoppelt wird.
- RICHNER (2005, S. 636) hält dem Einwand, die Tarifspaltung zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen bei der dualen Einkommensteuer stelle eine steuerliche Diskriminierung des Arbeitseinkommens dar, folgendes entgegen: „Zu Recht wird nämlich darauf hingewiesen (...), dass die internationale Mobilität des Kapitals ohnehin zu einer steuerlichen Überwälzung der steuerlichen Belastung von Kapitaleinkommen auf Konsumenten und Arbeitnehmer führt. Fehlen nämlich die Steuereinnahmen aus Kapitaleinkommen, weil dieses abgewandert ist, müssen die zurückbleibenden Arbeitnehmer diese Ausfälle auch über höhere Steuern ausgleichen.“
- REICH (2009, §4 N170) streicht die Bekämpfung der Steuerflucht und der Steuerhinterziehung hervor, wenn er schreibt: „Wer die progressive Belastung des Kapitalertrags aus Gründen der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorzieht, redet einer Scheingerechtigkeit das Wort und ignoriert die Rechtswirklichkeit. Die Besteuerung der Vermögenserträge zu den heutigen Marginalsätzen führt zwangsläufig dazu, dass die Betroffenen der Besteuerung durch legale oder illegale Massnahmen auszuweichen versuchen.“

Diese Argumente dienen der Begründung, weshalb die Vermögenseinkünfte geringer als hohe Arbeitseinkommen besteuert werden sollen. Der proportionale Tarif der Abgeltungssteuer kann aber auch dazu führen, dass die Empfänger niedriger Arbeitseinkommen auf ihrem typischerweise geringem Vermögenseinkommen zu hoch besteuert werden. Bei der Grundform der dualen Einkommensteuer wird dies vermieden, indem der Steuersatz auf dem Vermögenseinkommen an den Eingangsteuersatz des Tarifs für Arbeitseinkommen gekoppelt wird. Diese Konstruktion muss jedoch bei einer isolierten Abgeltungssteuer nicht erfüllt sein. Es stellt sich dann die Frage, ob die Überbesteuerung des Vermögenseinkommens bei Empfängern von niedrigen Gesamteinkommen angesichts der vergleichsweise geringen betroffenen Frankenbeträge mit dem Argument der administrativen Einfachheit einer Abgeltungssteuer ohne Veranlagungsoption hingenommen werden kann oder ob zwingend eine Veranlagungsoption vorgesehen werden muss, um in diesen Konstellationen eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.

Die Abgeltungssteuer erfolgt auf dem Bruttoprinzip. Somit könnten die bisherigen Abzüge für Gewinnungskosten im beweglichen Privatvermögen nicht mehr abgezogen werden. Diese bestehen

- aus den Kosten der Vermögensverwaltung, soweit von Dritten in Rechnung gestellt (Art. 32 Abs. 1 DBG); und
- aus ausländischen Quellensteuern, soweit nicht aufgrund eines DBA rückforderbar oder auf Schweizer Einkommensteuer anrechenbar (Art. 32 Abs. 1 DBG).

Diese Kosten sind weitgehend proportional zum Vermögen bzw. dem Vermögenseinkommen. Aus diesem Grund sind sie gut pauschalierbar und können bei der Festlegung des Satzes der Abgeltungssteuer in pauschalierter Form berücksichtigt werden, so dass das Bruttoprinzip der Abgeltungssteuer nicht zu einer Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips führen muss.

13.7.2 Besteuerung des Soll-Einkommens

Strittig ist auch die Frage, ob die Soll-Ertrag-Besteuerung des Vermögenseinkommens den Anforderungen des Leistungsfähigkeitsprinzips genügt. Seitens der Rechtswissenschaft bestehen hier erhebliche Zweifel. Der wissenschaftliche Diskurs hiezu hat aber erst gerade eingesetzt.

RICHNER (2007) befasst sich mit der Frage, ob das Leistungsfähigkeitsprinzip eine Soll- oder eine Ist-Besteuerung erfordert. Unter der Ist-Besteuerung wird das tatsächlich erzielte Einkommen besteuert, während die Soll-Besteuerung auf das Potenzial, Einkommen zu erzielen, ausgerichtet ist. Er beantwortet die Frage im Sinne der Ist-Besteuerung und erachtet die Soll-Ertrag-Besteuerung als mit dem verfassungsrechtlichen Leistungsfähigkeitsprinzip für nicht vereinbar, zumal wenn die überschüssenden Ist-Erträge nicht besteuert werden (RICHNER, 2007, S. 183). Ausserdem lehnt er die Besteuerung nicht tatsächlich erzielter Erträge ab, weil es dem Einzelnen zu überlassen sei, ob er seine persönlichen Fähigkeiten und Vermögenswerte nach eigenem Gutdünken zum Einkommenserwerb oder für andere Zwecke einsetzt, solange er nicht Anspruch auf Transferleistungen des Gemeinwesens erhebt.

Zugunsten der Soll-Ertrag-Besteuerung merkt RICHNER (2007, S. 183) an, dass sie Überbesteuerungsproblem in Form der wirtschaftlichen Doppelbelastung der Kapitalerträge durch die Einkommen- und die Vermögensteuer vermeidet, ohne gleichzeitig die Besteuerung von ertraglosen Vermögen aufgeben zu müssen. Nach Richner müsse dafür jedoch nicht zur Soll-Ertrag-Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer gewechselt werden. Dasselbe Ergebnis liesse sich auch erreichen, wenn die Vermögensteuer an die Einkommensteuer, soweit sie aus Vermögenserträgen resultiert, angerechnet würde.

Zurückhaltender äussert sich BENZ (2007, S. 6): „Die Besteuerung einer Soll-Kapitalrendite wirft ernsthafte Fragen hinsichtlich der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf. Ob sie geradezu verfassungswidrig ist, dürfte von der konkreten Ausgestaltung abhängen. Man sollte sich bei Unbekanntem davor hüten, der Sache vorschnell die Rechtmässigkeit abzusprechen. Die Bundesverfassung räumt dem Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung einen grossen Spielraum bei der Tarifgestaltung ein; dies hat auch für die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage zu gelten.“

Gemäss einer solchen Auffassung dürfte sich bei der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung die Frage der Verfassungskonformität insbesondere dann stellen, wenn die Soll-Kapitalrendite zu hoch oder zu tief angesetzt wird. Als zu hoch erscheint die Soll-Kapitalrendite jedenfalls dann, wenn ein durchschnittlicher Kapitalanleger mit den üblichen Anlageinstrumenten im langjährigen Durchschnitt gar nicht in der Lage ist, diese Rendite zu erwirtschaften. Dies würde nicht nur der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widersprechen, sondern stände auch in Konflikt mit der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV. Wird die Soll-Kapitalrendite stattdessen niedrig angesetzt, resultiert selbst im System der Easy Swiss Tax, in dem der Soll-Ertrag formell mit dem übrigen Einkommen zusammengerechnet wird, materiell eine duale Einkommensteuer, mit der Kapitaleinkommen tiefer als Arbeitseinkommen besteuert würde.

Zum Schluss sei auf die Ausführungen in Abschnitt 13.4.1.2 verwiesen. Diese haben gezeigt, dass die verschiedenen Varianten der Besteuerung von Vermögenseinkommen, nämlich Besteuerung (1) nach dem geltenden Recht, (2) der Kapitalerträge, (3) der Kapitalerträge und der Kapitalgewinne, (4) des Vermögens bzw. des Soll-Ertrages, jeweils ihr Vor- und Nachteile haben. Es hat sich daher keine eindeutig zu präferierende Variante herauskristallisiert. Insbesondere sollte man sich davor hüten, die Vermögens- bzw. die Soll-Ertrag-Besteuerung mit einer idealen Ist-Besteuerung zu vergleichen, die es in der Praxis so nicht gibt. Das geltende System mit der hohen Besteuerung der Kapitalerträge und der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne im Privatvermögen er-

zeugt grosse Verzerrungen und verletzt die horizontale Steuergerechtigkeit stark. Dennoch ist es geltendes Recht und als solches verfassungskonform, zumal das Bundesgericht die Steuerfreiheit der Kapitalgewinne im Privatvermögen seinerzeit ausdrücklich sanktioniert hat (BGE 114 Ia 221).

14 Modul 3: Einkommen aus unbeweglichem Privatvermögen

14.1 Zwei alternative Reformansätze

Unter dem Vereinfachungsgesichtspunkt eröffnen sich im unbeweglichen Privatvermögen zwei unterschiedliche Reformansätze. Es ist zu unterscheiden zwischen Massnahmen, welche eine Reform der Besteuerung des Einkommens aus unbeweglichen Privatvermögen insgesamt anstreben, und Massnahmen, die auf eine Vereinfachung der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums abzielen.

Zum ersten Vereinfachungsansatz (Abschnitt 14.2) gehört die Besteuerung des unbeweglichen Privatvermögens auf Soll-Ertragbasis gemeinsam mit dem übrigen Einkommen, wie sie den Promotoren der Easy Swiss Tax vorschwebt. Eine Alternative dazu bildet die separate Besteuerung des unbeweglichen Privatvermögens im Rahmen einer dualen Einkommensteuer

Beim zweiten Vereinfachungsansatz (Abschnitt 14.3), der sich auf das selbstgenutzte Wohneigentum beschränkt, steht der Systemwechsel in der Wohneigentumsbesteuerung im Vordergrund. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem reinen und dem modifizierten Systemwechsel.

14.2 Generelle Reform der Besteuerung des unbeweglichen Privatvermögens

14.2.1 Besteuerung auf Soll-Ertragbasis gemeinsam mit dem übrigen Einkommen

14.2.1.1 Konzept

Im Konzept der Promotoren der Easy Swiss Tax wird das unbewegliche Vermögen zusammen mit dem beweglichen Vermögen abzüglich aller Schulden der Soll-Ertragsbesteuerung unterworfen. In die Bewertung des privaten Immobilienvermögens sollen der Landwert zum Anschaffungspreis sowie der Gebäudewert aus der Gebäudeversicherungsschätzung eingehen. Der Gebäudewert soll dabei alle zehn Jahre neu bestimmt werden. Der Soll-Ertrag auf dem Vermögen wird zum übrigen Einkommen hinzuaddiert. Diese Summe abzüglich der vorgesehenen Abzüge bildet dann das steuerbare Einkommen.

Optional werden zur Berücksichtigung der Unterhaltskosten zwei alternative Elemente vorgeschlagen:

- (1) ein Abzug in Form eines fixen Prozentsatzes auf dem Wert der Immobilie;¹²¹ oder
- (2) ein reduzierter Soll-Kapitalrendite-Satz auf dem unbeweglichen Vermögen, der für die Netto-Kapitalrendite nach Abzug der Unterhaltskosten steht.

Der Abzug bzw. die reduzierte Soll-Kapitalrendite sollen alle Unkosten in Zusammenhang mit dem Immobilienunterhalt und der Immobilienverwaltung abdecken. Sie gelten auch sämtliche baulichen Aufwendungen über die gesamte Haltedauer der Liegenschaft ab – ungeachtet, ob diese werterhaltend oder wertvermehrend sind.

¹²¹ Die Easy-Swiss-Tax-Unterlagen sprechen vom steuerbaren Wert. Sachgerecht wäre aber ein Abzug in Höhe eines fixen Prozentsatzes vom Bruttowert, d.h. vor Abzug der Schulden. Da Landwert und Gebäudewert separat bestimmt werden, drängt es sich auf, den Abzug als Prozentsatz vom Gebäudewert festzulegen.

Die Soll-Ertragbesteuerung des unbeweglichen Privatvermögens ersetzt die bisherige Besteuerung des Eigenmietwerts und der Mieterträge im Rahmen der Einkommensteuer sowie die Besteuerung des Nettowerts abzüglich der Schulden bei der heutigen Vermögensteuer. Als optional bezeichnen die Promotoren die Abschaffung der bisherigen kantonalen Grundstückgewinnsteuer.

14.2.1.2 Beurteilung

Das Konzept stellt gegenüber dem heutigen System eine deutliche Vereinfachung dar. Die Erhebungs- und Entrichtungskosten sind mit dem reinen Systemwechsel (vgl. Abschnitt 14.3.5) vergleichbar.

Die Beurteilung unter dem Gleichbehandlungs- und dem Effizienzgesichtspunkt hängt entscheidend von der Höhe der gewählten Soll-Ertrag-Rendite ab. Dem Gleichbehandlungsgesichtspunkt wird nur dann Rechnung getragen, wenn sich diese an den auf dem Immobilienmarkt erzielbaren Renditen orientiert. In Anbetracht dessen, dass die Bewertung teils auf historischen Daten, teils auf konservativen Schätzwerten beruht, beinhaltet die Vermögensbewertung beträchtliche stille Reserven, insbesondere bei sehr langer Haltedauer. Von daher führen selbst realistische Soll-Ertrag-Renditen zu einer Unterbesteuerung. Unter dem Effizienzgesichtspunkt sollte das Einkommen aus unbeweglichem Vermögen wegen der niedrigen Elastizität des Angebots tendenziell höher besteuert werden als das Arbeitseinkommen und das Einkommen aus beweglichem Vermögen. Dies würde angesichts der stillen Reserven in der Bewertung für eine hohe steuerliche Soll-Ertrag-Rendite sprechen, was jedoch kaum durchsetzbar erscheint. Die grossen stillen Reserven aufgrund der Bewertung sind ein starkes Argument dafür, an der kantonalen Grundstückgewinnsteuer festzuhalten und diese eventuell sogar auf die Stufe Bund auszuweiten. Dies würde erst recht gelten, wenn auch Kapitalgewinne im beweglichen Vermögen besteuert würden.

14.2.2 Separate Besteuerung im Rahmen einer dualen Einkommensteuer

Statt gemeinsam mit dem übrigen Einkommen kann das Einkommen aus unbeweglichem Vermögen auch separat im Rahmen einer dualen Einkommensteuer auf Basis des Soll-Ertrages oder des tatsächlich erzielten Einkommens besteuert werden. Diese Reformoption wurde bereits in Abschnitt 13 (Modul 2) vertieft.

14.3 Auf selbstgenutztes Wohneigentum begrenzte Reform der Besteuerung

14.3.1 Ideal unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und der Effizienz

Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und unter Effizienzgesichtspunkten sollte die Besteuerung des Wohneigentums so gestaltet sein, dass

- Naturaleinkünfte und allen anderen Einkünfte,
- Mieter und Eigentümer,
- Eigentümer unter sich, d.h.
 - selbstfinanzierende und fremdfinanzierende Eigentümer,
 - vermietende und selbstnutzende Eigentümer

steuerlich jeweils gleich behandelt werden.

14.3.2 Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern

14.3.2.1 Das Modell Plus-Minus-Minus

Dem Gleichbehandlungsgebot wird theoretisch ein System gerecht, in dem der Eigenmietwert als Naturaleinkommen besteuert wird, während gleichzeitig die Unterhaltskosten und die Schuldzinsen abgezogen werden können (Modell Plus-Minus-Minus). Dieser Umstand wird in den beiden nachfolgenden Tabellen illustriert.

Tabelle 36: Steuerbasis bei Besteuerung des Eigenmietwertes und Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, ohne Fremdkapital

	Selbstgenutztes Wohneigentum kein Fremdkapital		Vermietetes Wohneigentum kein Fremdkapital		Mieter kein Fremdkapital		
	Bilanz des Haushaltes		Bilanz des Haushaltes		Bilanz des Haushaltes		
	Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven	Passiven
Eigenheim	600'000	0	0	0	0	0	Hypothek
Mietliegenschaften	0		600'000		0		
Finanzvermögen	0	600'000	0	600'000	600'000	600'000	Reinvermögen
Total	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000	Total
	Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen		
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Ertrag
Unterhalt Eigenheim	6'000	36'000	0	0	0	0	Eigenmiete
Unterhalt Mietliegenschaften	0	0	6'000	36'000	0	0	Bruttomiettertrag
Finanzaufwand Hypotheken Eigenheim	0		0		0		
Finanzaufwand Hypotheken Mietliegenschaften	0		0		0		
Finanzaufwand auf Finanzvermögen	0	0	0	0	0	30'000	Ertrag aus Finanzvermögen
Reineinkommen	30'000		30'000		30'000		
Total	36'000	36'000	36'000	36'000	30'000	30'000	Total
Annahmen:							
Nettovermögen	600'000						
Wertschriftenrendite	5%						
Hypothekarzins	5%						
Bruttorendite auf Immobilien	6%						
Unterhaltskosten in % des Immobilienwertes	1%						

Quelle: Eigene Darstellung

Unabhängig davon, ob ein Vermögen von beispielsweise 600'000 Franken in Immobilien oder in Finanzvermögen investiert ist und ob die Immobilie selbstgenutzt oder vermietet wird, resultiert im Beispiel in Tabelle 36 stets ein Reineinkommen von 30'000 Franken, das der Steuer unterliegt.¹²² Wie Tabelle 37 zeigt, ist dieses Besteuerungsmodell auch in Bezug auf die Finanzierungsart neutral, da wiederum ein steuerbares Reineinkommen von 30'000 Franken resultiert.

¹²² Im Beispiel ist zur Vereinfachung angenommen, dass die Nettoerträge auf Wertschriften und Immobilien sowie der Schuldzins auf der Hypothek identisch sind. Mit dieser Annahme eines perfekten Kapitalmarktes sollen in einfacher (und nicht unbedingt besonders realitätsnaher) Form die Neutralitätseigenschaften der beiden Systeme der Wohneigentumsbesteuerung dargestellt werden. Wenn die Annahme des perfekten Kapitalmarktes fallen gelassen wird, ist die Finanzierung nicht mehr neutral. Dies ändert jedoch nichts an den grundlegenden Vor- und Nachteilen der beiden Wohneigentumsbesteuerungssysteme.

Tabelle 37: Steuerbasis bei Besteuerung des Eigenmietwertes und Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, mit Fremdkapital

	Selbstgenutztes Wohneigentum	Vermietetes Wohneigentum	Mieter	
	Fremdkapital 2/3	Fremdkapital 2/3	Kein Fremdkapital	
	Bilanz des Haushaltes		Bilanz des Haushaltes	
Aktiven	Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven
Eigenheim	600'000	400'000	0	400'000
Mietliegenschaften	0		600'000	
Finanzvermögen	400'000		400'000	
		600'000		600'000
Total	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000
	Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen	
Aufwand	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
Unterhalt Eigenheim	6'000	36'000	0	0
Unterhalt Mietliegenschaften	0	0	6'000	36'000
Finanzaufwand Hypotheken Eigenheim	20'000		0	
Finanzaufwand Hypotheken Mietliegenschaften	0		20'000	
Finanzaufwand auf Finanzvermögen	0	20'000	0	20'000
Reineinkommen	30'000		30'000	
Total	56'000	56'000	56'000	56'000
	Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen	
Aufwand	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
Unterhalt Eigenheim	6'000	36'000	0	0
Unterhalt Mietliegenschaften	0	0	6'000	36'000
Finanzaufwand Hypotheken Eigenheim	20'000		0	
Finanzaufwand Hypotheken Mietliegenschaften	0		20'000	
Finanzaufwand auf Finanzvermögen	0	20'000	0	20'000
Reineinkommen	30'000		30'000	
Total	56'000	56'000	56'000	56'000
	Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen	
Aufwand	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
Unterhalt Eigenheim	6'000	36'000	0	0
Unterhalt Mietliegenschaften	0	0	6'000	36'000
Finanzaufwand Hypotheken Eigenheim	20'000		0	
Finanzaufwand Hypotheken Mietliegenschaften	0		20'000	
Finanzaufwand auf Finanzvermögen	0	20'000	0	20'000
Reineinkommen	30'000		30'000	
Total	56'000	56'000	56'000	56'000
	Annahmen:			
Nettovermögen	600'000			
Wertschriftenrendite	5%			
Hypothekarzins	5%			
Bruttorendite auf Immobilien	6%			
Unterhaltskosten in % des Immobilienwertes	1%			

Quelle: Eigene Darstellung

In der Praxis ist das Besteuerungsmodell Plus-Minus-Minus im Sinne der Effizienzeigenschaften aber schwierig umzusetzen. Die Eigenmietwerte müssen korrekt, d.h. dem Marktwert entsprechend, erfasst werden, und der Unterhaltsabzug sollte die wahren Unterhaltskosten widerspiegeln. Hierzu ist insbesondere eine schwierige Abgrenzung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Aufwendungen erforderlich, da nur erstere abzugsberechtigt sein dürfen.¹²³

14.3.2.2 Modell Null-Null-Null

Wegen der praktischen Umsetzungsprobleme empfahl die KOMMISSION EIGENMIETWERT / SYSTEMWECHSEL (2000) ein alternatives System (Modell Null-Null-Null), bei dem der Eigenmietwert nicht mehr besteuert wird, aber auch kein Unterhalts- und kein Schuldzinsabzug mehr zugelassen wird. Da die konkrete Zuordnung von Schulden zu Wohneigentum bzw. anderen Vermögenswerten unklar ist, werden die Schulden proportional zu den Vermögenswerten aufgeteilt. Besitzt beispielsweise ein selbstnutzender Immobilienbesitzer eine Immobilie im Wert von 600'000 Franken und Wertschriften im Wert von 400'000 Franken und trägt seine Verschuldung im Rahmen einer Hypothek 400'000 Franken, so wird die Hypothek zu 60% der Immobilie und zu 40% dem Wertschriftenportfolio zugeordnet, wobei nur die Schuldzinsen auf letzteren abgezogen werden können. Belaufen sich die Schuldzinsen bei einem Hypothekarzinssatz von 5% also insgesamt auf 20'000 Franken, so sind 8'000 Franken abzugsberechtigt. Die Eigenschaften dieses Steuermodells sind in den beiden nachfolgenden Tabellen illustriert.

¹²³ Für eine ausführlichere Liste der Probleme und Mängel im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung des Plus-Minus-Minus-Modells sei auf die Ausführungen der KOMMISSION EIGENMIETWERT / SYSTEMWECHSEL (2000, S. 19ff.) verwiesen.

Tabelle 38: Steuerbasis bei steuerfreiem Eigenmietwert ohne Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, ohne Fremdkapital

	Selbstgenutztes Wohneigentum kein Fremdkapital		Vermietetes Wohneigentum kein Fremdkapital		Mieter kein Fremdkapital		
	Bilanz des Haushaltes		Bilanz des Haushaltes		Bilanz des Haushaltes		
Aktiven	Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven	Passiven
Eigenheim	600'000	0	0	0	0	0	Hypothek
Mietliegenschaften	0		600'000		0		
Finanzvermögen	0	600'000	0	600'000	600'000	600'000	Reinvermögen
Total	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000	Total
	Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen		
Aufwand	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Ertrag
Unterhalt Eigenheim	0	0	0	0	0	0	Eigenmiete
Unterhalt Mietliegenschaften	0	0	6'000	36'000	0	0	Bruttomietsertrag
Finanzaufwand Hypotheken Eigenheim	0		0		0		
Finanzaufwand Hypotheken Mietliegenschaften	0		0		0		
Finanzaufwand auf Finanzvermögen	0	0	0	0	0	30'000	Ertrag aus Finanzvermögen
Reineinkommen	0		30'000		30'000		
Total	0	0	36'000	36'000	30'000	30'000	Total
Annahmen:							
Nettovermögen	600'000						
Wertschriftenrendite	5%						
Hypothekarzins	5%						
Bruttorendite auf Immobilien	6%						
Unterhaltskosten in % des Immobilienwertes	1%						

Quelle: Eigene Darstellung

Es zeigt sich, dass im Modell Null-Null-Null der Wohneigentümer, der seine Immobilie selbst nutzt, steuerlich bevorzugt behandelt wird. Dies geschieht umso stärker, je weniger Fremdkapital für die Finanzierung herangezogen wird. Es ergibt sich also eine Verzerrung zwischen selbstgenutztem Wohneigentum einerseits und vermietetem Wohneigentum und Mietverhältnis andererseits. Ferner besteht nur beim selbstgenutzten Wohneigentum eine Verzerrung hinsichtlich der Finanzierungsform.¹²⁴

¹²⁴ Die steuerlichen Anreize verzerren nicht nur den Entscheid zwischen Mieten und Selbstnutzung des Wohneigentums, sondern ermuntern gleichzeitig, grössere und bessere Wohnungen bzw. Häuser zu bewohnen. Die Kehrseite ist, dass ein geringerer Teil der nationalen Ersparnis in die Industrieinvestition fliesst (FELDSTEIN, 1982, 1996), was sich wachstumsmindernd auswirkt.

Tabelle 39: Steuerbasis bei steuerfreiem Eigenmietwert ohne Unterhaltskosten- und Schuldzinsabzug, mit Fremdkapital

	Selbstgenutztes Wohneigentum Fremdkapital 2/3		Vermietetes Wohneigentum Fremdkapital 2/3		Mieter kein Fremdkapital		
	Bilanz des Haushaltes		Bilanz des Haushaltes		Bilanz des Haushaltes		
Aktiven	Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven	Aktiven	Passiven	Passiven
Eigenheim	600'000	400'000	0	400'000	0	0	Hypothek
Mietliegenschaften	0		600'000		0		
Finanzvermögen	400'000		400'000		600'000		
		600'000		600'000		600'000	Reinvermögen
Total	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	600'000	600'000	Total
	Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen		Konto laufendes Einkommen		
Aufwand	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Ertrag
Unterhalt Eigenheim	0	0	0	0	0	0	Eigenmiete
Unterhalt Mietliegenschaften	0	0	6'000	36'000	0	0	Bruttomietsertrag
Finanzaufwand Hypotheken Eigenheim	0		0		0		
Finanzaufwand Hypotheken Mietliegenschaften	0		12'000		0		
Finanzaufwand auf Finanzvermögen	8'000	20'000	8'000	20'000	0	30'000	Ertrag aus Finanzvermögen
Reineinkommen	12'000		30'000		30'000		
Total	20'000	20'000	56'000	56'000	30'000	30'000	Total
Annahmen:							
Nettovermögen	600'000						
Wertschriftenrendite	5%						
Hypothekarzins	5%						
Bruttorendite auf Immobilien	6%						
Unterhaltskosten in % des Immobilienwertes	1%						

Quelle: Eigene Darstellung

14.3.2.3 Die beiden Besteuerungsmodelle im Vergleich

Theoretisch ist das Modell Plus-Minus-Minus dem Modell Null-Null-Null in Bezug auf die Effizienzeigenschaften also überlegen. In der praktischen Umsetzung dürften sie sich aber relativ nahe beieinander bewegen, weil im Plus-Minus-Minus-Modell erfahrungsgemäss die Eigenmietwerte zu tief angesetzt werden und der Unterhaltsabzug zu grosszügig ausfällt.¹²⁵ Das Null-Null-Null-Modell schneidet hingegen in Bezug auf die Erhebungskosten deutlich besser ab, da Eigenmietwerte und Unterhaltskosten nicht ermittelt werden müssen. Unter dem Strich spricht somit manches für das Null-Null-Null-Modell.¹²⁶

¹²⁵ Auf diesen Umstand weisen allein schon die Berechnungen der KOMMISSION EIGENMIETWERT / SYSTEMWECHSEL (2000, S. 40) hin, die ergeben haben, dass ein Übergang vom Plus-Minus-Minus-Modell zum Null-Null-Null-Modell bei der direkten Bundessteuer mit Mehreinnahmen in Höhe von 120-150 Millionen Franken verbunden wäre. Neuere Berechnungen auf der Basis der Daten aus dem Kanton Bern für das Steuerjahr 2005 zeigen sogar, dass ein reiner Systemwechsel bei der direkten Bundessteuer – statisch betrachtet – einen Mehrertrag von 7.9% zur Folge hat. Bei der direkten Bundessteuer würde sich dieser Mehrertrag für die Steuerperiode 2008 auf rund 700 Millionen Franken belaufen.

¹²⁶ Negativ zu Buche schlägt freilich, dass sich im Null-Null-Null-Modell die Finanzierungskosten für einzelne KMU erhöhen können. Die Kreditkosten lassen sich deutlich verringern, wenn der Kreditnehmer Sicherheiten anbieten kann. Für KMU mit unterdurchschnittlicher Bonität ist eine solche Sicherheit häufig die Voraussetzung, um überhaupt Kredit erhalten zu können. Eine mögliche Sicherheit ist dabei die (selbstgenutzte) Immobilie des Firmeninhabers, auf der dann ein Hypothekarkredit aufgenommen wird. Dies geht mit einem hohen Fremdfinanzierungsgrad der Immobilienfinanzierung einher. Die Fremdfinanzierung wird jedoch im Null-Null-Null-Modell gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung diskriminiert und schneidet auch gegenüber dem Plus-Minus-Minus mit zu tief bemessenen Eigenmietwerten unvorteilhaft ab. Von daher geht BAUMBERGER (2000, S. 88) davon aus, dass sich mit einem Übergang zum Null-Null-Null-Modell die Finanzierungskosten für KMU, die heute durch Hypo-

14.3.3 Geltendes Recht

Im unbeweglichen Privatvermögen sind im geltenden Recht Mieterträge und Eigenmietwerte steuerbar. Gemäss Bundesgericht (BGE 124 I 145 E. 4d S. 156f.) bildet die Marke von 60% des effektiven Marktwertes für die Bemessung der Eigenmietwerte durch die Kantone die untere Grenze dessen, was mit dem verfassungsmässigen Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV (Art. 4 aBV) noch vereinbar ist. Das Bundesrecht geht bei der direkten Bundessteuer für die Bemessung des Eigenmietwertes vom Marktwert aus. Die Eidgenössische Steuerverwaltung interveniert – durch Auferlegung von Zuschlägen –, wenn der Durchschnittswert der in einem Kanton geltenden Eigenmietwerte die Limite von 70% der Marktmiete unterschreitet (BGE 123 II 9 E. 4b S. 15f.).

Durch eine historische Auslegung kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass der Gesetzgeber den Kantonen im Rahmen des StHG bewusst einen grösseren Spielraum belassen wollte als bei der direkten Bundessteuer (BGE 124 I 145 E. 3b S. 153). In BGE 124 I 145 E. 4d S. 156f. grenzt es diesen Spielraum wie folgt ab: „Im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit drängt sich auf, die untere Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen in genereller Weise festzulegen. Aus den ergangenen Urteilen lässt sich schliessen, dass diese Limite bei 60-70% der Marktmiete liegen muss. Nachdem die Eidgenössische Steuerverwaltung im Rahmen der direkten Bundessteuer eine Limite von 70% bei den Durchschnittswerten toleriert und der Spielraum der Kantone bei den kantonalen Steuern grösser ist (...), erscheint es richtig, die verfassungsrechtliche Limite bei 60% anzunehmen. Es ist somit festzuhalten, dass für die Bemessung der Eigenmietwerte 60% des effektiven Marktwertes in jedem Fall die untere Grenze dessen bilden, was mit [Art. 8 BV (Art. 4 aBV)] noch vereinbar ist.“

Von der Bemessungsgrundlage können als Gewinnungskosten in Abzug gebracht werden:

- Unterhaltskosten, soweit nicht wertvermehrend (Art. 32 Abs. 2 DBG);
- Versicherungsprämien (Art. 32 Abs. 2 DBG);
- Kosten der Immobilienverwaltung durch Dritte (Art. 32 Abs. 2 DBG);
- Den Unterhaltskosten gleichgestellte Investitionen in Energiesparen und Umweltschutz (Art. 32 Abs. 2 DBG);
- Nicht durch Subventionen gedeckte Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten, sofern aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen (Art. 32 Abs. 3 DBG).

Ausserdem sind die Schuldzinsen abzugsfähig.

Das geltende Modell der Wohneigentumsbesteuerung folgt also dem Modell Plus-Minus-Minus, wobei die Eigenmietwerte unter dem Marktwert festgesetzt sind.

14.3.4 Beurteilung des geltenden Rechts unter dem Gleichheitsgebot

- (1) Das Rechtsgleichheitsgebot verlangt im Prinzip die volle Steuerbarkeit des Eigenmietwertes, bewertet zum Marktwert, und die volle Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und der Unterhaltskosten. Dieses System ist sowohl im Hinblick auf die Besteuerung der Mieter und Eigentümer neutral als auch der Eigentümer unter sich, d.h. der selbstfinanzierenden und fremdfinanzierenden Eigentümer sowie der vermietenden und selbstnutzenden Eigentümer.

thekarkredit auf dem Eigenheim finanziert sind, erhöhen. Inwiefern dies sie zur Tilgung ihrer Hypothekarschulden veranlasst, hängt von der Rentabilität des Unternehmens sowie vom Umfang liquiden Vermögens ab. KMU, die sich durch Hypothekarkredit auf dem Eigenheim finanzieren, dürften indessen nicht sehr liquid sein, so dass im Normalfall einfach ihre Finanzierungskosten steigen dürften.

- (2) Wegen der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne im Privatvermögen verlangt die Gleichbehandlung von Wohneigentümer und Wertschriftensparer einen unter dem Marktwert angesetzten steuerlichen Eigenmietwert. Dies gilt insbesondere auf kantonaler Ebene, wo die Veräusserungsgewinne aus unbeweglichem Privatvermögen durch die Grundstückgewinnsteuer erfasst werden.
- (3) Gegenüber dem Wertschriften-Portefeuille, das zum Marktwert besteuert wird, wird das Wohneigentum wegen der tiefen Bewertung bei der Vermögensteuer privilegiert behandelt.
- (4) Obwohl das Rechtsgleichheitsgebot fordert, dass steuerpflichtige Personen in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen gleich zu besteuern sind, hat das Bundesgericht zugelassen, dass der Eigenmietwert tiefer festgesetzt werden kann als der Marktmietwert (BGE 116 Ia 321 E. 3f/g S. 324f.; BGE 124 I 145 E. 4a S. 154f.). Das Bundesgericht erachtet steuerliche Eigenmietwerte, die nicht tiefer als 60% des Marktwertes angesetzt sind, als zulässig. Als Gründe dafür führt das Bundesgericht an:
 - die geringere Disponibilität in der Nutzung des Eigentums (BGE 116 Ia 321 E. 3f/g S. 324f.);
 - die Nicht-Besteuerung der Selbstnutzung anderer Vermögenswerte (BGE 116 Ia 321 E. 3f/g S. 324f.);
 - das Anliegen, die Selbstvorsorge durch Eigentumsbildung fiskalisch zu fördern (BGE 112 Ia 240 E. 6 S. 246f.).
- (5) Nicht unproblematisch ist das Zusammenspiel von Schuldzinsenabzug und steuerfreiem Kapitalgewinn, den nicht vermögensrestringierte Hausbesitzer nutzen können. Solche Hausbesitzer können frei wählen, inwieweit sie ihr Wohneigentum mit Eigen- oder mit Fremdkapital finanzieren wollen. Entscheiden sie sich für einen hohen Fremdfinanzierungsanteil, können sie einerseits die Schuldzinsen darauf abziehen, profitieren vom reduzierten Eigenmietwert und können drittens in ihrem beweglichen Vermögen Anlagestrategien wählen, die darauf ausgerichtet sind, überwiegend steuerfreie Kapitalgewinne zu generieren. Vor diesem Hintergrund erscheint die Begrenzung des Schuldzinsenabzugs auf einen Überhang von 50'000 Franken über dem Bruttovermögensertrag als zu grosszügig.

14.3.5 Reformoption reiner Systemwechsel

14.3.5.1 Massnahme

Ein reiner Systemwechsel, d.h. der Übergang vom bisherigen Modell Plus-Minus-Minus, in dem der Eigenmietwert steuerbar ist und die Unterhaltskosten sowie die Schuldzinsen als Gewinnungskosten abgezogen werden können, zum Modell Null-Null-Null, in welchem der Eigenmietwert steuerfrei ist, aber auch keine Gewinnungskosten abgezogen werden können, weist folgende Eckwerte auf:

- Wegfall des steuerbaren Eigenmietwerts;
- Wegfall der Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen;
- Wegfall der Abzugsfähigkeit von Unterhaltskosten;
- Wegfall der Abzugsfähigkeit von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen;
- Keine Sonderregelung für bestimmte Gruppen wie z.B. Ersterwerber.

Schuldzinsen sollten nach dem objektiven Nettoprinzip grundsätzlich abzugsfähig sein, soweit sie Gewinnungskosten darstellen. Wird der Eigenmietwert nicht besteuert, sollten daher auch die auf das selbstgenutzte Wohneigentum entfallenden Schuldzinsen nicht abziehbar sein.

Die Schuldzinsen bestimmten Einkünften objektmässig zuzuordnen, ist allerdings kaum praktikabel. Deshalb sind im geltenden Recht grundsätzlich sämtliche privaten Schuldzinsen im Rahmen eines allgemeinen Abzugs absetzbar; der Abzug ist jedoch auf die steuerbaren Vermögenserträge zuzüglich weiterer 50'000 Franken beschränkt. Mit dem Überhang soll sichergestellt werden, dass die Hypothekarzinsen in praktisch jedem Fall abgezogen werden können.

Beim Systemwechsel kann an der Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen, begrenzt auf die Höhe der Vermögenserträge, grundsätzlich festgehalten werden; der Überhang entfällt jedoch, da die Schuldzinsen auf dem selbstgenutzten Wohneigentum keine Gewinnungskosten mehr darstellen. Dementsprechend kann ein selbstnutzender Wohneigentümer, der keine steuerbaren Vermögenserträge erzielt, auch keine Schuldzinsen mehr abziehen. In Höhe allfälliger steuerbarer Vermögenserträge ist hingegen bei dieser Regelung ein Abzug privater Schuldzinsen weiterhin möglich, selbst wenn es sich dabei formell betrachtet um Zinsen auf einer Hypothek auf der selbstgenutzten Liegenschaft handelt.

14.3.5.2 Auswirkungen

14.3.5.2.1 Vereinfachungsziel

Durch den Wegfall des bisher steuerbaren Eigenmietwerts wird das Steuersystem vereinfacht, indem sich die umfangreichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Eigenmietwertfestsetzung und -anpassung erübrigen. Zwecks Festsetzung der kantonalen Vermögenssteuer bleibt allerdings weiterhin ein gewisser Schätzungsapparat nötig. Vereinfacht wird das Steuersystem zudem auch durch den Wegfall der Abzüge (Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, Versicherungsprämien).

14.3.5.2.2 Gerechtigkeitsziel

Die heutige Veranlagungspraxis kommt letztlich einer steuerlichen Förderung des Wohneigentums gleich. Dadurch wird bei einem Systemwechsel ein Teil der Eigentümer mit steigenden Kosten konfrontiert. Durch die Aufhebung des Schuldzinsenabzugs verändern sich die relativen Preise von Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung.

Von dieser Veränderung der relativen Preise sind die Haushalte je nach Einkommen und Vermögen unterschiedlich betroffen. Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (PETERS, 2009) zeigen, dass die Abzüge für Liegenschaftskosten und für Schuldzinsen vor allem den Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen zugute kommen und dass die Aufhebung dieser Abzüge vor allem die hohen Einkommensklassen stärker belasten würde. Eine vereinfachte Besteuerung der von den Eigentümern selbstbewohnten Liegenschaften durch eine gleichzeitige Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwerts und der Abzüge, die in Zusammenhang mit diesen Liegenschaften vorgenommen werden können, würde also eher die Steuerpflichtigen der unteren Einkommensklassen begünstigen, diejenigen der höheren Einkommensklassen jedoch stärker belasten.

Die Steuerpflichtigen der höheren Einkommensklassen sind allerdings auch diejenigen, die sich am besten an die neuen Rahmenbedingungen anpassen können, indem sie ihre Anlagenstruktur verändern. Für diejenigen Haushalte, die neben dem Wohneigentum noch über andere Vermögensanlagen verfügen, steigt der Anreiz zur Schuldentilgung. Haushaltersparnisse werden also vermehrt in die Tilgung von Hypotheken und weg von anderen Anlagemöglichkeiten gelenkt.

Bei Haushalten mit tieferen Vermögen, die Wohneigentum nur mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil halten oder erwerben können, führt ein reiner Systemwechsel zu höheren Kosten, was die Attraktivität des Wohneigentums tendenziell verringern würde.

14.3.5.2.3 Effizienzziel

Der Systemwechsel führt dazu, dass Haushalte, die heute ihre optimale Portfoliostruktur bei hoher Verschuldung gefunden haben, ihre Finanzierungsstruktur und somit die Aufteilung ihres angelegten Vermögens überprüfen und ihre Hypothekarschulden tendenziell reduzieren. Dies führt zur Auflösung anderer Anlagearten (inklusive Anwartschaften aus der beruflichen Vorsorge) sowie zu einer verstärkten Tendenz, bewegliches Vermögen vermehrt für die Hypothekentilgung einzusetzen. Mit dem Systemwechsel dürften also in grösserem Umfang Portfolio-Umschichtungen verbunden sein, vor allem für vermögens- und einkommensstarke Haushalte.

Diese Portfolio-Umschichtungen werden keine nennenswerten Auswirkungen auf den Kapitalmarkt und die Zinsen haben, da der schweizerische Kapitalmarkt stark in den Weltmarkt integriert ist. Die Portfolioumschichtungen der Haushalte schlagen sich aber in der Form einer Bruttobilanzverkürzung bei den Wohneigentümern und in Bilanzstrukturveränderungen bei den Finanzintermediären (Banken, Versicherungen, Vorsorgeeinrichtungen) nieder. Dies reduziert die Fähigkeit der Banken zur Kreditschöpfung, was tendenziell einen negativen Wachstumsimpuls verursacht. Die Bilanzstrukturveränderungen können einseitig spezialisierte Institutionen auch zu Reorientierungen zwingen. Die Schrumpfung der Finanzintermediation kann also auch eine Schrumpfung der Beschäftigung in diesem Sektor auslösen.

Insofern die Veränderung der relativen Preise zu Veränderungen in der Nachfrage nach Wohneigentum führt, wird sich zumindest ein Teil des durch den Systemwechsel ausgelösten Impulses in Veränderungen der Liegenschafts- und Bodenpreise äussern. Infolge der Uneindeutigkeit der durch die Reform ausgelösten Veränderungen der relativen Preise lässt sich jedoch nichts Zuverlässiges über Richtung und Grösse dieser Preis- und Mengenveränderungen sagen.

Die Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen hat zur hohen privaten Verschuldung der Haushalte geführt. Mit Hypotheken unterlegte Wertschriften-Portfolios haben sich ausserdem in Rezessionen und Krisen als sehr fragil erwiesen. Laut IMF (2009) und OECD (2009) kann die steuerliche Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen auch zu Spekulationsblasen im Immobilienmarkt führen. Durch den hier vorgeschlagenen Systemwechsel wird die sehr hohe Hypothekarverschuldung in der Schweiz abgebaut, was zu einer erwünschten Verringerung der Anfälligkeit auf Rezessionen und (Immobilien-) Krisen führt.

14.3.5.3 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen eines reinen Systemwechsels zeigen folgendes Bild: Auf der Basis der neusten verfügbaren Daten aus dem Kanton Bern für das Steuerjahr 2005 wurde berechnet, dass ein reiner Systemwechsel bei der direkten Bundessteuer – statisch betrachtet – einen Mehrertrag von 7.9% zur Folge hat. Bei der direkten Bundessteuer würde sich dieser Mehrertrag für die Steuerperiode 2008 auf rund 700 Millionen Franken belaufen. In diesen Berechnungen nicht berücksichtigt sind systemwechselbedingte Verhaltensänderungen von nicht vermögensrestringierten Wohneigentümern, die frei wählen können, inwieweit sie ihr Wohneigentum mit Eigen- oder mit Fremdkapital finanzieren und im neuen System ihren Fremdkapitalanteil aus steuerlichen Gründen abbauen werden. Nach dem Systemwechsel werden daher im Zusammenhang mit der Amortisation der Hypothek Positionen im beweglichen Privatvermögen aufgelöst. Infolge dieser Verhaltensanpassungen fällt der Mehrertrag bei der direkten Bundessteuer niedriger aus als in der obigen, statischen Berechnung dargelegt. Schätzungen der ESTV beziffern daher den Mehrertrag eines reinen Systemwechsels unter Berücksichtigung dieser dynamischen Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen auf zirka 450 Millionen Franken bezogen auf die Steuerperiode 2008.

Die Kantone müssten ihr kantonales Recht an die neuen Vorgaben des StHG zur Wohneigentumsbesteuerung anpassen müssen. Aufgrund fehlender statistischer Datengrundlagen können die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone nicht berechnet werden.

Werden die Mehreinnahmen aus dem Systemwechsel für eine proportionale Senkung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen eingesetzt, kann der Steuertarif um 5.1% abgesenkt werden. Diese Tarifsenkung kommt allen steuerpflichtigen Personen mit einem Einkommen oberhalb des Freibetrags zugute, während sich die Mehrbelastung durch den Systemwechsel nur auf die selbstnutzenden Wohneigentümer auswirkt. Insgesamt hat dies eine Verschiebung der Steuerzahllasten zugunsten der Mieter und zulasten der selbstnutzenden Wohneigentümer zur Folge.

Soll die Kompensation der systemwechselbedingten Mehreinnahmen auf die Gruppe der selbstnutzenden Wohneigentümer begrenzt werden, könnte die allgemeine Tarifsenkung durch Massnahme ersetzt werden, welche gezielt selbstnutzende Wohneigentümer entlastet. Die Reformoption des modifizierten Systemwechsels umfasst entsprechende Massnahmen.

14.3.6 Reformoption modifizierter Systemwechsel

14.3.6.1 Massnahme

Dabei können im Rahmen dieser Reformoption des modifizierten Systemwechsels die Massnahmen des reinen Systemwechsels durch zwei flankierende Massnahmen ergänzt werden.¹²⁷

- (1) *Wohneigentumsförderung für Ersterwerber:* Ersterwerber von selbstbewohntem Wohneigentum sollen die Hypothekarzinsen zeitlich und betragsmässig beschränkt abziehen können.
- (2) *Förderung qualitativ besonders wirkungsvollen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen:* Die Kosten für qualitativ besonders wirkungsvolle Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sollen abzugsfähig sein.

Die erste Massnahme soll primär Haushalten mit niedrigem Vermögen, welche Wohneigentum nur mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil halten oder erwerben können, weiterhin den Erwerb von Wohneigentum ermöglichen. Der Schuldzinsenabzug für Neuerwerber steht aber über diese Zielgruppe hinaus auch nicht vermögensbeschränkten Wohneigentümern offen.

Der Handlungsbedarf zur energetischen Sanierung von Altbauten wird heute von niemandem mehr ernsthaft bestritten. Verschiedene Untersuchungen zeigen jedoch, dass die heutigen grosszügigen Steuerabzüge wenig effektive und wenig effiziente Instrumente zur Förderung von Energieeffizienz im Gebäudebereich sind.¹²⁸ Im Bereich der heute geltenden steuerlichen Förderung ist einzig durch eine stärkere qualitative Leistungsorientierung bei den energetischen Massnahmen Verbesserungspotenzial auszumachen. Entsprechend hat das Parlament eine Motion der WAK-S (09.3014) überwiesen, die innerhalb des bestehenden Steuerabzugssystems die Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Steuerabzüge für energetische Investitionen im Gebäudebereich fordert. Indem die Abzugsberechtigung auf jene Massnahmen beschränkt werden soll, die eine quali-

¹²⁷ Beim modifizierten Systemwechsel handelt es sich um ein konkretes Massnahmenpaket, das vom Bundesrat als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ des Schweizerischen Hauseigentümerverbands (HEV) lanciert worden ist. Der Gegenvorschlag wird in der Botschaft zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ (10.060) vom 23. Juni 2010 dargestellt. Vgl. auch den erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage vom 4. November 2009.

¹²⁸ Vgl. hierzu BAUR et al. (2009).

tativ hohe Wirkung erzielen, wird letztlich auch ein zielgerichteter Beitrag zur Verbesserung der energetischen Bausubstanz geleistet.

14.3.6.2 Finanzielle Auswirkungen

Wie in Abschnitt 14.3.5.3 erörtert, führt der reine Systemwechsel – unter Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen bei den Steuerpflichtigen – bei der direkten Bundessteuer, bezogen auf das Steuerjahr 2008, zu Mehrerträgen von zirka 450 Millionen Franken. Der Schuldzinsabzug für Ersterwerber gemäss hier vorgeschlagenen Rahmenbedingungen würde zu Mindereinnahmen von 200 Millionen Franken führen, der Abzug für qualitativ hochwertige Energiesparmassnahmen zu Mindereinnahmen von 165 Millionen Franken. Unter dem Strich würden also Mehrerträge bei der direkten Bundessteuer in der Grössenordnung von 85 Millionen Franken resultieren. Dieser Betrag kann sich durch weitere, bisher nicht berücksichtigte Anpassungsreaktionen, wie z.B. stärkere Anreize für die Durchführung von Energiesparmassnahmen, noch mehr reduzieren, so dass es nicht unplausibel ist, dass schlussendlich eine aufkommensneutrale Reform resultiert.

15 Modul 4: Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips

An den Abzügen zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips (vgl. Tabelle 10, S. 48 und Tabelle 11, S. 49) soll festgehalten werden. Dafür sprechen verschiedene Gründe.

15.1 Abzüge zur Verwirklichung des intrapersonalen Korrespondenzprinzips

Im Zusammenhang mit dem intrapersonalen Korrespondenzprinzip steht die steuerliche Behandlung der Altersvorsorge sowie von Einkünften aus Sozialversicherung wie der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung im Vordergrund. Dazu bestehen verschiedene Möglichkeiten. Diese sind in Abschnitt 4.2.6 am Beispiel der Altersvorsorge erläutert worden.

Die bestehende Lösung, welche dem Korrespondenzprinzip in Form der nachgelagerten Besteuerung folgt, schneidet unter dem Aspekt der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit – abgesehen von der Unterbesteuerung der Kapitaleinkünften – und den Auswirkungen auf die Effizienz gut ab. Von daher drängt sich kein Wechsel zur vorgelagerten Besteuerung auf, zumal diese mit hohen Anpassungskosten verbunden wäre, weil während einer langen Übergangszeit zur Vermeidung von Unterbesteuerungen beide Systeme angewandt werden müssten.

15.2 Abzüge zur Verwirklichung des interpersonalen Korrespondenzprinzips

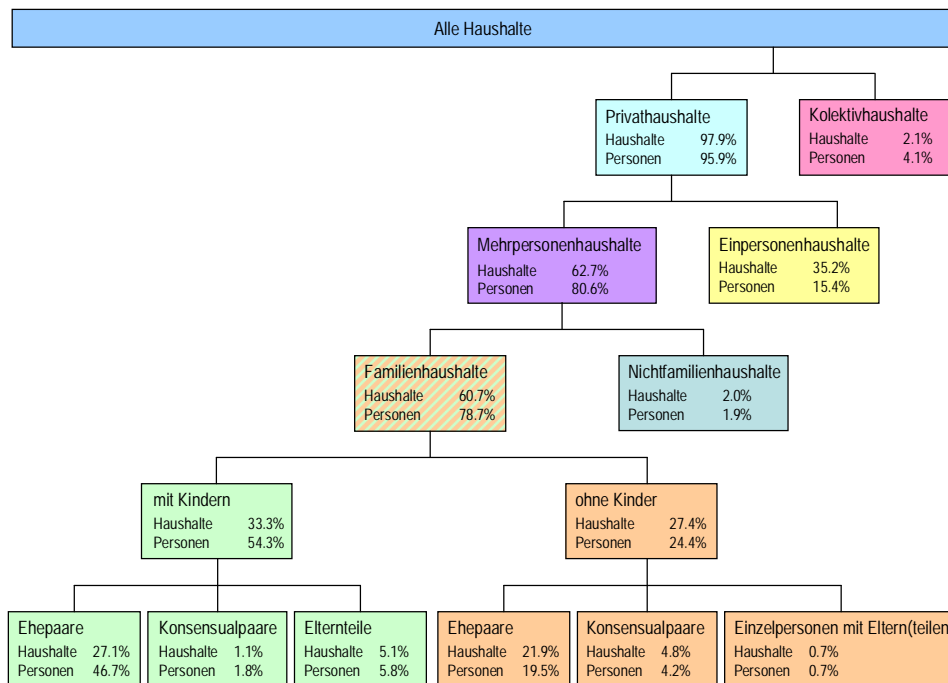
An den bestehenden Abzügen zur Verwirklichung des eingeschränkten interpersonalen Korrespondenzprinzips soll ebenfalls festgehalten werden.

Die geltende Besteuerung der Zahlungen beim Empfänger in Verbindung mit dem Abzug beim Geber ist zwar etwas aufwändiger als eine Lösung ohne Besteuerung und Abzug, dafür schneidet sie unter dem Aspekt der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit besser ab. Ausserdem werden durch den Verzicht auf einen Systemwechsel die verhältnismässig grossen Anpassungskosten in Form der Neufestsetzung der im Einzelfall zu leistenden Zahlungen vermieden.

16 Modul 5: Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen

Die Lebensumstände der einzelnen steuerpflichtigen Personen unterscheiden sich in vielfältiger Weise. Dies gilt insbesondere für die Haushaltsform. Abbildung 14 zeigt die Anteile der einzelnen Haushaltsformen, gemessen an der Zahl der Haushalte bzw. der Wohnbevölkerung, auf Basis der Volkszählung 2000.

Abbildung 14: Haushaltsformen und ihre Häufigkeit im Jahr 2000



Quelle: BFS

Namentlich bei Paar-Haushalten finden sich unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung. Im traditionellen Modell spezialisiert sich ein Partner auf die Erwerbsarbeit, während der andere nicht erwerbstätig ist und sich um die Haushaltsproduktion, d.h. die Hausarbeit und die Kinderbetreuung kümmert. Bei anderen Paaren ist Erwerbsarbeit gleichmässiger verteilt, wobei beide Partner Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätig sein können.

Diesen unterschiedlichen Lebensumständen gerecht zu werden, stellt eine Herausforderung für die Besteuerung dar. Analytisch lässt sich das Problem der Besteuerung von Personen mit unterschiedlichem Zivilstand und unterschiedlichen Haushaltsformen auf der einen Seite von jenem der Besteuerung von Haushalten mit bzw. ohne Kinder auf der anderen Seite trennen. Wir sprechen daher bei der ersten Fragestellung von der Ehegattenbesteuerung und bei der zweiten Fragestellung, bei der es um die Berücksichtigung von Kinderlasten geht, von der Familienbesteuerung.

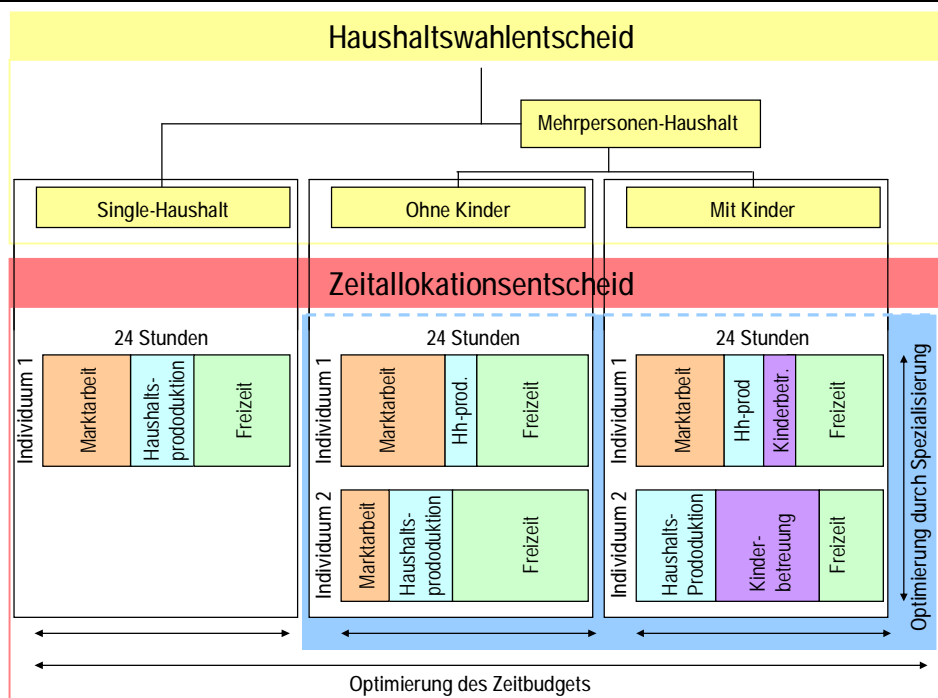
Abschnitt 16.1 legt die ökonomischen Grundlagen, die für Beurteilung alternativer Formen der Ehegatten- und Familienbesteuerung – namentlich unter dem Effizienzgesichtspunkt – erforderlich sind. Abschnitt 16.2 befasst sich mit der Ehegattenbesteuerung und Abschnitt 16.3 behandelt die Frage der steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten. Die andere Form der Kinderlasten, die Lebenshaltungskosten der Kinder, fügt sich systematisch in die Fragestellung eines

allfälligen Übergangs zu einer Besteuerung nach dem objektiven Nettoprinzip ein und wird daher in Modul 6 in Abschnitt 17.2 diskutiert. Mögliche Reformen werden in Abschnitt 16.4 erörtert.

16.1 Der Optimierungsentscheid eines Haushaltes

Aus ökonomischer Sicht hat jedes Individuum mit dem Haushaltswahlentscheid und dem Zeitallokationsentscheid zwei grundlegende Wahlhandlungen zu treffen, welche die Möglichkeiten zur Optimierung seiner Lebensgestaltung massgeblich prägen. Schematisch ist diese Entscheidungssituation in Abbildung 15 dargestellt.

Abbildung 15: Der Optimierungsentscheid eines Haushaltes



Quelle: DAEPP (2004, S. 2)

16.1.1 Der Haushaltswahlentscheid

Mit dem Haushaltswahlentscheid legt ein Individuum fest, in welcher Haushaltsform es leben will. Von den verschiedenen möglichen Lebensformen ist im Zusammenhang mit den hier thematisierten Fragestellungen von Bedeutung, ob es alleine in einem Single-Haushalt lebt oder im Rahmen eines Mehrpersonenhaushaltes, dem mindestens zwei erwerbsfähige Personen angehören, die steigenden Skalenerträge¹²⁹ und Spezialisierungsmöglichkeiten nutzen will, welche diese Wohnform bietet. Ferner ist von Interesse, ob sich ein Paar für eigene Kinder entscheidet oder nicht.

¹²⁹ Steigende Skalenerträge treten auf, wenn der Produktionsausstoss mit zunehmendem Einsatz der Produktionsfaktoren überproportional wächst. Steigende Skalenerträge implizieren, dass die Grenzkosten – also die Kosten der letzten hergestellten Einheit – mit zunehmender Produktionsmenge sinken.

16.1.2 Der Zeitallokationsentscheid

Im Rahmen des Zeitallokationsentscheides kann überdies jedes Individuum sein Zeitbudget auf drei grundlegende Aktivitäten aufteilen:

- Es kann im Rahmen einer Erwerbstätigkeit seine Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt anbieten und erhält für diese Beteiligung in der Marktproduktion einen Marktlohn als Entgelt. Dieser unterliegt der Einkommensteuer.
- Es kann sich der Freizeitgestaltung widmen, wodurch sich keine einkommensteuerlichen Folgen ergeben.
- Es kann sich in der Haushaltsproduktion einbringen, die ebenfalls steuerfrei ist.

Während die Abwägung zwischen besteufter Erwerbsarbeit in der Marktproduktion und unbesteufter Freizeit und den sich daraus ergebenden Implikationen schon lange zum Standardrepertoire der Finanzwissenschaft zählt, stellt die Haushaltsproduktion ein Konzept dar, das erst in jüngerer Zeit eingehender untersucht worden ist und deshalb kurz erläutert werden soll.

Der Begriff Haushaltsproduktion bezeichnet alle produktiven Tätigkeiten eines Haushaltsmitgliedes für sich oder andere Haushaltsmitglieder, für die kein Entgelt gezahlt wird. Der Wert der Haushaltsproduktion wird als Schatteneinkommen bezeichnet. Dieses erhöht die Leistungsfähigkeit, kann aber mit vertretbarem Aufwand und unter Respektierung der Privatsphäre nicht hinreichend genau beobachtet werden, weshalb es im Rahmen der Einkommensteuer nicht steuerbar ist.

Zwischen Marktarbeit und Haushaltsproduktion besteht eine sehr enge Substitutionsbeziehung. Nach der ökonomischen Theorie werden Zweitverdiener¹³⁰ dann erwerbstätig, wenn sie durch die Erwerbstätigkeit das Haushaltseinkommen nach Steuern über das Schatteneinkommen hinaus steigern können, das bei einer alternativen Zeitverwendung in der Haushaltsproduktion resultieren würde.¹³¹

16.1.3 Effizienzvorteile im Mehrpersonenhaushalt

16.1.3.1 Haushaltsersparnis durch lokal öffentliche Güter

Im Mehrpersonenhaushalt ergibt sich gegenüber dem Single-Haushalt eine Haushaltsersparnis, welche aus dem Konsum lokal öffentlicher Güter herrührt (vgl. z.B. HOMBURG, 2000).¹³² Die

¹³⁰ Wir verwenden im Folgenden für die beiden erwerbsfähigen Mitglieder eines partnerschaftlichen Mehrpersonenhaushaltes die geschlechtsneutralen Begriffe „Erstverdiener“ und „Zweitverdiener“, auch wenn letzterer gar keine Marktarbeit anbietet. In der Realität handelt es sich beim Erstverdiener überwiegend um einen Mann und beim Zweitverdiener überwiegend um eine Frau. Die hier vorgebrachten Argumente gelten jedoch, wo nicht ausdrücklich anders erwähnt, stets unabhängig davon, wie die Geschlechterrollen in den Partnerschaften interpretiert werden. Die Terminologie lässt sich zudem auch auf gleichgeschlechtliche Partnerschaften anwenden.

¹³¹ Mit diesem Ansatz werden Marktarbeit und Haushaltsproduktion einzig aufgrund des aus ihnen entspringenden Nettoeinkommens bzw. Schatteneinkommens bewertet. Allfällige Unterschiede – etwa in Form einer unterschiedlichen Befriedigung der beiden Tätigkeiten – werden nicht berücksichtigt. In Bezug auf normative Aussagen über den relativen Wert von Erwerbsarbeit und Hausarbeit bleibt der Ansatz somit strikt neutral.

¹³² Ein öffentliches Gut unterscheidet sich von einem privaten Gut durch die beiden Merkmale Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschliessbarkeit. Rivalität im Konsum besteht bei einem privaten Gut, weil dieses Gut – etwa eine Mahlzeit – nur von einer Person konsumiert werden kann. Demgegenüber kann ein öffentliches Gut – wie z.B. das Leuchtfeuer eines Leuchtturms – gleichzeitig von mehreren Personen genutzt werden. Der Verkäufer der Mahlzeit kann alle Personen, die dafür nichts bezahlen wollen, vom Konsum ausschliessen, indem er sie nicht bedient. Demgegenüber zeigt das Leuchtfeuer als öffentliches Gut auch denjenigen Schiffen den Weg, die nichts an die Kosten des Leuchtturms beitragen. In diesem Umstand verkörpert sich die Eigenschaft der Nicht-Ausschliessbarkeit des öffentlichen Gutes.

lokal öffentlichen Güter im Haushalt können von mehreren Personen gleichzeitig genutzt werden. Beispiele dafür sind Geräte wie Kühlschrank oder Waschmaschine, aber auch Wohnraum. Die gemeinsame Nutzung solcher lokal öffentlicher Güter erlaubt den Haushaltsmitgliedern im Vergleich zum Single-Dasein bei konstantem Marktarbeitseinkommen einen höheren Konsum privater Güter oder bei konstantem Konsum privater Güter eine Reduktion der Marktarbeitszeit und damit mehr Freizeit.

16.1.3.2 Erweiterte Möglichkeiten der Arbeitsteilung

Die Koexistenz von Marktproduktion und Haushaltsproduktion mit dem daraus folgenden Nebeneinander von (steuerbarem) Markteinkommen und (nicht steuerbarem) Schatteneinkommen aus der Haushaltsproduktion ist bei allen Haushalten anzutreffen. Im Vergleich zum Single-Haushalt bestehen – wie z.B. HOMBURG (2000) festhält – im partnerschaftlichen Mehrpersonenhaushalt jedoch erweiterte Möglichkeiten zur Arbeitsteilung. Diese ergeben sich aus dem Umstand, dass die Partner ein gemeinsames Ziel – wie z.B. die Maximierung des gemeinsamen Einkommens – verfolgen (können).

Dadurch erweitert sich der Optimierungsspielraum um eine Dimension. Während der Single-Haushalt – wie in Abbildung 15 dargestellt – lediglich im Rahmen der Aufteilung seines Zeitbudgets auf die Aktivitäten Erwerbsarbeit, Haushaltsproduktion und Freizeit optimieren kann, stehen dem partnerschaftlichen Mehrpersonenhaushalt zusätzliche Möglichkeiten offen.

Die beiden Partner haben die Wahl, ob sie beide berufstätig sein und auch die Hausarbeit gemeinsam verrichten oder sich nach Massgabe ihrer Fähigkeiten und Präferenzen auf die Markt- bzw. die Haushaltsproduktion spezialisieren wollen, wobei dann im Extremfall ein Partner ausschliesslich berufstätig ist und der andere einzig den Haushalt führt. Während im zweiten Fall die Spezialisierungsvorteile der Arbeitsteilung ausgeschöpft werden, bleiben diese im ersten Fall ungenutzt. Die Effizienzvorteile des partnerschaftlichen Haushaltes beschränken sich dann auf die Ausschöpfung von Skalenerträgen in der Haushaltsproduktion. So benötigt beispielsweise das Kochen für zwei Personen praktisch den gleichen Arbeitseinsatz wie für eine Person, wodurch Zeit freigesetzt wird, welche das nicht kochende Haushaltsmitglied für Marktarbeit oder die Freizeitgestaltung nutzen kann.

16.1.4 Die ökonomische Bedeutung von Kindern

Im Rahmen einer ökonomischen Perspektive, die selbstredend das Eltern-Kind-Verhältnis nur unter dem sehr eingeschränkten Blickwinkel von Wahlentscheidungen unter Kosten-Nutzen-Erwägungen betrachtet, kann der Nutzen, den Kinder ihren Eltern oder Drittpersonen stiften, sowohl den Charakter eines Konsumgutes als auch denjenigen eines Investitionsgutes annehmen.

16.1.4.1 Der Konsumgutcharakter von Kindern

Wie Abbildung 15 zeigt, verändert sich die Situation, wenn der Mehrpersonenhaushalt Kinder hat, weil die Kinder finanzielle und zeitliche Ressourcen der erwachsenen Personen binden.

In der Wirtschaftstheorie werden Kinder auch als Konsumgüter betrachtet, die wie andere Konsumgüter oder die Haushaltsproduktion ihren Eltern einen Nutzen stiften. Ein Paar entscheidet sich dann bewusst für ein Kind, wenn dessen Nutzen, also der Konsumaspekt des Kinderhabens,

die Kosten überwiegt.¹³³ Die Kosten bestehen einerseits aus den Ausgaben für den Lebensunterhalt der Kinder und andererseits aus den Opportunitätskosten des Kinderhabens. Erfolgt die Kinderbetreuung primär im Haushalt, bestehen letztere in Form eines höheren Anteils des Zeitbudgets, das für die Kinderbetreuung als Spezialform der Haushaltsproduktion eingesetzt werden muss. Dadurch reduziert sich die verfügbare Zeit für die Erwerbsarbeit, und es kommt zu einem Ausfall an Markteinkommen. Statistische Untersuchungen zeigen, dass typischerweise die Frauen ihre Marktarbeitszeit reduzieren und sich der Kinderbetreuung widmen, während die Männer ihre Marktarbeitszeit kaum anpassen. Dabei wird die Frau durch die Kinderbetreuung am stärksten in Anspruch genommen, wenn die Kinder im Vorschulalter sind. Mit steigendem Alter der Kinder reduziert sich der Betreuungsumfang, und das weibliche Marktarbeitsangebot nimmt entsprechend zu.

Alternativ zu diesem vorherrschenden Muster lässt sich die Kinderbetreuung statt über die Haushaltsproduktion auch ganz oder teilweise über den Markt organisieren. Die Aufgabe wird dann beispielsweise von einem Kindermädchen wahrgenommen, das einen Marktlohn bezieht, während beide Eltern einer (Voll-)Erwerbstätigkeit nachgehen. Zur Option wird diese Variante, wenn der Marktlohnsatz nach Steuern grösser ist als der Lohnsatz des Kindermädchens.

16.1.4.2 Der Investitionsgutcharakter von Kindern

Mit den modernen Sozialversicherungssystemen büssten eigene Kinder, die ihre Eltern im Alter unterstützen, ihre Funktion als Altersvorsorgeinstrument ein. Der Investitionsgüteraspekt der Kinder trat damit zunächst hinter den Konsumgütercharakter zurück. In jüngerer Zeit wird er aber im Zusammenhang mit den (umlagefinanzierten) Altersversicherungssystemen – wenn auch in anderer Form – wieder verstärkt diskutiert. Im Rahmen dieser Diskussion wurde verschiedentlich befürwortet, die Altersrenten oder die Beitragszahlungen an die individuellen Fertilitätsentscheidungen zu binden.¹³⁴

Der Grund dafür ist, dass bei einem umlagefinanzierten Altersversicherungssystem die Einnahmen, mit denen die Renten der Ruhestandsgeneration finanziert werden müssen, umso höher ausfallen, je grösser die Zahl der Kinder ist, die dann im Erwachsenenalter die Beitragszahlungen zu leisten haben. Da alle Eltern nicht nur von zusätzlichen eigenen, sondern auch von zusätzlichen Sprösslingen anderer Eltern der gleichen Generation profitieren, geht von jedem Kind ein externer Effekt aus. Kinder haben deshalb teilweise den Charakter von öffentlichen Gütern. Gelingt es nicht, die positive Externalität zu internalisieren, führen die individuellen Wahlentscheidungen der Eltern wohlfahrtstheoretisch zu einer zu tiefen Kinderzahl.

Ein zweiter externer Effekt tritt im Zusammenhang mit der Humankapitalbildung der Kinder durch die elterliche Erziehung auf. Er steht mit der ersten Externalität in Verbindung und rührt daher, dass die Ertragsrate des Umlagesystems nicht nur von der Fertilitätsrate, sondern auch vom Produktivitätswachstum abhängt.¹³⁵ Je produktiver die Kinder später im Erwerbsleben sind, desto grösser fällt die Wertschöpfung aus, die sie dann erwirtschaften, und desto ergiebiger ist das Beitragsaufkommen des Rentensystems.

Es stellt sich die Frage, wie sich diese beiden Formen positiver Externalitäten internalisieren lassen, um der Unterversorgung durch eine gesamtgesellschaftlich zu tiefe Kinderzahl und gesamtge-

¹³³ Bei dieser Betrachtung bleibt unberücksichtigt, dass bestimmten Paaren der Kinderwunsch aus biologischen Gründen unerfüllt bleibt oder dass – verheiratete oder nicht verheiratete – Frauen Kinder bekommen, die sie nicht gewünscht haben.

¹³⁴ Siehe u.a. BENTAL (1989), KOLMAR (1997), VAN GROEZEN et al. (2000, 2003), SINN (2001), ABIO et al. (2002), FENGE und MEIER (2003).

¹³⁵ Siehe dazu CIGNO et al. (2003) und CREMER et al. (2003).

sellschaftlich zu geringen Anstrengungen zur Humankapitalbildung der Kinder zu begegnen. Eine gut konzipierte Familienpolitik müsste dabei neben steuerlichen Überlegungen auch die Sozialversicherung sowie andere sozialpolitische Instrumente und die Finanzierungsaspekte des Bildungssystems einbeziehen. Unabhängig davon, ob dafür die Altersrenten mit der Fertilität verknüpft, die Opportunitätskosten der Kinder durch kindergebundene Transferzahlungen gesenkt oder durch Subventionen die Erziehungskosten der Kinder vermindert und das Humankapital gefördert oder steuerliche Massnahmen eingesetzt werden, lassen sich aufgrund der Externalitäten kinderbezogene Massnahmen nicht nur – wie allgemein üblich – sozialpolitisch, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Allokationseffizienz – also wachstumspolitisch – rechtfertigen.

16.2 Besteuerung der Ehegatten

Bei der Besteuerung der Ehegatten geht es um die sachgerechte Besteuerung verschiedener Haushaltsformen – noch ohne Berücksichtigung allfälliger Kinderlasten. In Abschnitt 16.2.1 werden verschiedene Formen der progressiven Einkommensbesteuerung vorgestellt. Historisch wurde die Debatte um die Ehegatten-Besteuerung vor allem unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Steuergerechtigkeit, d.h. der Gleichbehandlung von steuerpflichtigen Personen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, geführt. Abschnitt 16.2.2 befasst sich mit der Erörterung dieser Fragestellung. Abschnitt 16.2.3 behandelt die Ehegattenbesteuerung dann unter dem Effizienzgesichtspunkt, während in Abschnitt 16.2.4 der Vereinfachungsaspekt thematisiert wird.

16.2.1 Formen der Ehegattenbesteuerung

Es gibt verschiedene Formen, Ehegatten in einer progressiv ausgestalteten Einkommensteuer zu besteuern:

- **Doppeltarif:** Das geltende Recht basiert auf der Haushaltsbesteuerung. Dabei werden die Einkommen der beiden Ehepartner zusammengezählt und gemeinsam besteuert. Um eine Diskriminierung der Ehe, die so genannte Heiratsstrafe, nach Möglichkeit zu vermeiden sieht das DBG einen Doppeltarif vor. Ehepaare – und systemwidrigerweise auch Alleinerziehende – kommen in den Genuss des mildereren Verheiratetentarifs. Alle übrigen Steuerpflichtigen – also auch die beiden Partner eines kinderlosen Konkubinats – werden jeweils mit dem schärferen Alleinstehendentarif belastet.
- **Vollsplitting:** Ebenfalls auf der Haushaltsbesteuerung basiert das Splitting. Es gibt hier nur einen Tarif. Beim Vollsplitting wird das zusammengezählte steuerbare Einkommen der beiden Ehepartner durch den Splittingfaktor zwei dividiert, um so das satzbestimmende Einkommen zu ermitteln. Diesem satzbestimmenden Einkommen ordnet der Steuertarif einen Durchschnittssteuersatz zu. Die Steuer berechnet sich sodann aus dem Produkt aus diesem Durchschnittssteuersatz und dem Gesamteinkommen des Ehepaars.
- **Teilsplitting:** Das Teilsplitting funktioniert analog wie das Vollsplitting. Der Unterschied besteht darin, dass der Splittingfaktor weniger als 2, also z.B. 1.7, beträgt. Das Teilsplitting belastet somit Ehepaare in Relation zu den übrigen steuerpflichtigen Personen stärker als das Vollsplitting.
- **Individualbesteuerung:** Die Haushaltsbesteuerung wird hier aufgegeben. Stattdessen werden alle steuerpflichtigen Personen – ob verheiratet oder nicht – separat aufgrund ihres jeweiligen Einkommens besteuert.

- **Einheitssteuer (Flat Rate Tax):** Bei der Einheitssteuer wird der direkt progressive Tarif mit mehreren Tarifstufen zugunsten eines Einheitstarifs mit einem einzigen Steuersatz und einem Freibetrag als Abzug von der Bemessungsgrundlage aufgegeben. Durch den Freibetrag entsteht eine indirekte Progression. Für Ehepaare, bei denen die beiden Partner gemeinsam veranlagt werden, ist der Freibetrag doppelt so hoch wie für die übrigen Steuerpflichtigen.

Tabelle 40: Varianten der Ehegattenbesteuerung im Vergleich

	Gesamtsteuerbelastung bei den Einkommen y_1 und y_2 sowie dem direkt progressiven Steuertarif $T(y)$ bzw. dem Einheitssteuersatz t und dem Freibetrag F	
	Ehepaar	Konkubinat
Doppeltarif	$T_{\text{Verheiratete}}(y_1 + y_2)$	$T_{\text{Alleinstehende}}(y_1) + T_{\text{Alleinstehende}}(y_2)$
Vollsplitting	$2 \cdot T[(y_1 + y_2)/2]$	$T(y_1) + T(y_2)$
Teilsplitting	$2 \cdot T[(y_1 + y_2)/s], 1 < s < 2$	$T(y_1) + T(y_2)$
Individualbesteuerung	$T(y_1) + T(y_2)$	$T(y_1) + T(y_2)$
Einheitssteuer (Flat Rate Tax)	$t \cdot \max[(y_1 + y_2 - 2F), 0]$	$t \cdot \max[(y_1 - F), 0] + t \cdot \max[(y_2 - F), 0]$

Quelle: Eigene Darstellung

16.2.2 Besteuerung der Ehegatten und horizontale Steuergerechtigkeit

16.2.2.1 Splitting versus Individualbesteuerung

Die ökonomische Fachliteratur behandelt die Ehegattenbesteuerung typischerweise im Rahmen einer Gegenüberstellung der reinen Individualbesteuerung und des reinen Vollsplittings. Unter dem Gerechtigkeitsaspekt hat sich gezeigt, dass – streng genommen – keines der beiden Systeme ideal ist (vgl. z.B. ROSEN, 1977).

Die horizontale Steuergerechtigkeit ist bei den Splittingmodellen nicht erfüllt, weil verheiratete Paare gegenüber Konkubinatspaaren und Singles steuerlich in aller Regel besser gestellt sind.¹³⁶ Leben die Steuerpflichtigen getrennt oder im Konkubinat, so wird bei ihnen der Steuertarif beispielsweise bei einem Einkommen von beispielsweise 100'000 Franken für Person 1 bzw. von 50'000 Franken für Person 2 angewandt; sind sie hingegen verheiratet, so kommt der Steuersatz beim Vollsplitting bei der Hälfte des gemeinsamen Einkommens (also 75'000 Franken) zweimal zum Tragen, womit die Steuerbelastung – bei steigenden Grenzsteuersätzen – geringer ausfällt. Die Splittingmodelle verletzen daher das Postulat der Zivilstandsunabhängigkeit der Besteuerung, wonach die Steuerbelastung nicht vom Zivilstand abhängen soll.

Die reine Individualbesteuerung verletzt demgegenüber das Postulat der horizontalen Steuergerechtigkeit, wenn diese auf den Haushalt und nicht auf das Individuum bezogen wird, weil Ehepaare bei gleichem Gesamteinkommen ungleich behandelt werden, je nachdem wie sich die Einkommen der beiden Partner verteilen. Verdient bei einem Ehepaar ein Partner beispielsweise 100'000 Franken und der andere 50'000, so fällt die addierte Steuerbelastung – bei steigenden Grenzsteuersätzen – höher aus, als wenn beide Partner je 75'000 Franken verdient hätten, obwohl das gemeinsame Einkommen des Ehepaares in beiden Fällen 150'000 beträgt. Die reine Individualbesteuerung

¹³⁶ Die Ausnahme von dieser Regel stellt der Fall dar, in dem den beiden Partnern je ein exakt gleich hohes Einkommen zufließt. In diesem Fall fällt die Steuerbelastung auch unter dem reinen Splitting gleich hoch aus, wie wenn die beiden Ehepartner als Konkubinat firmieren oder getrennt als Singles leben würden.

verletzt daher das Postulat der Globaleinkommensbesteuerung. Diesem zufolge soll die gemeinsame Steuer eines (Ehe-)paares nur von der Summe der Einkommen beider Partner abhängen und nicht von der Verteilung des Einkommens zwischen den Partnern.

16.2.2.2 Belastungsrelationen zwischen den verschiedenen Haushaltsformen

Bis zum Entscheid Hegetschweiler (BGE 110 Ia 7) im Jahr 1984 ging die Rechtswissenschaft in der Schweiz davon aus, dass „die steuerliche Belastung eines Ehepaares niedriger als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen, aber höher als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens der Eheleute“ zu sein habe. Der Entscheid Hegetschweiler erforderte den Einbezug von Konkubinatspaaren in die Belastungsrelationen. Das Bundesgericht hielt fest, dass ein Ehepaar nicht mehr Steuern zu bezahlen hat als ein unverheiratetes Paar mit zusammengerechnet dem gleichen Einkommen. Der Steuergesetzgeber muss deshalb darauf achten, dass Ehepaare untereinander und im Vergleich zu unverheirateten Paaren nach Massgabe der ihnen zustehenden Mittel gleichmässig belastet werden (BGE 110 Ia 7 E. 3c, d S. 18f.).

Im Mittelpunkt der Betrachtungen stand im Urteil Hegetschweiler der Vergleich zwischen Ehepaaren und Konkubinatspaaren. Den Vergleich mit wirklich Alleinstehenden zog das Bundesgericht damals nicht. Es hat zwar nicht übersehen, dass ein Ehepaar mit einem bestimmten Gesamteinkommen wirtschaftlich leistungsfähiger ist als zwei Alleinstehende mit insgesamt den gleichen Einkünften, weil das gemeinsame Haushalten Einsparungen erlaubt. Es hat jedoch eine mit dem Haushaltvorteil gerechtfertigte steuerliche Mehrbelastung des Ehepaares solange für verfassungswidrig erklärt, als dieser Haushaltvorteil nicht auch bei den nichtehelichen Haushaltsgemeinschaften berücksichtigt wird (BGE 110 Ia 7 E. 3e S. 21, E. 4b S. 22ff.).

In einem späteren Urteil von 1994 distanzierte sich das Bundesgericht von seiner früheren Auffassung: „Die steuerliche Entlastung der Ehepaare im Verhältnis zu den Konkubinatspaaren darf nicht dazu führen, dass die Steuerbelastung der tatsächlich Alleinstehenden ausser Acht gelassen wird (BGE 120 Ia 329 E. 4a S. 334).“ Das Bundesgericht nahm damit die rechtswissenschaftliche Kritik auf, das Urteil Hegetschweiler berücksichtige zu sehr die Situation von Ehepaaren und vernachlässige – zum Nachteil der tatsächlich Alleinlebenden – den „Synergieeffekt“, d.h. den Spareffekt, der dadurch entsteht, dass sich die Lebenshaltungskosten des Ehepaares durch die gemeinsame Haushaltführung senken.

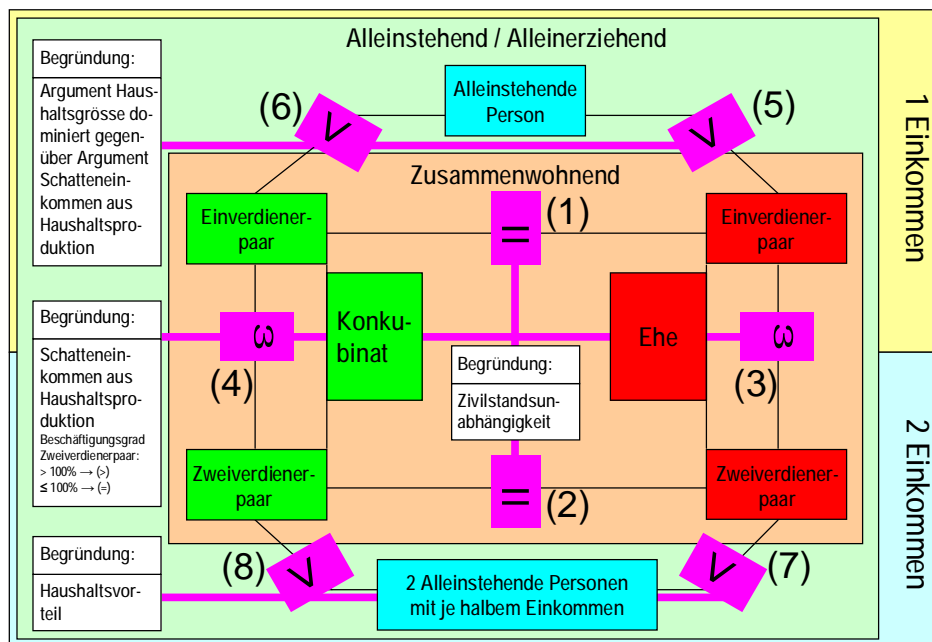
Laut Bundesgericht (BGE 120 Ia 329 E. 4a S.335) hat „der Gesetzgeber eine gerechte Verteilung der Steuerlasten von Alleinstehenden und Verheirateten – auch unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltsverpflichtungen besonders gegenüber Kindern – anzustreben“. Es hielt fest (BGE 120 Ia 329 E. 4b S. 335f.): „Als Richtmass für eine ausgewogene Steuerbelastung der verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen ist in der Steuerrechtslehre und Steuerpraxis seit längerer Zeit anerkannt, dass die Belastung eines Ehepaares niedriger zu sein hat als die Belastung eines Alleinstehenden mit gleichem Einkommen, aber höher als die Belastung von zwei Alleinstehenden mit je der Hälfte des Einkommens des Ehepaares. Auf diese Weise wird, wenn auch nicht ziffernmässig exakt, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei den verschiedenen Haushaltungen Rechnung getragen. Die steuerliche Belastung des verheirateten Paares, bei dem beide Partner erwerbstätig sind, kann wiederum niedriger sein als bei einem Ehepaar, bei dem nur der Mann oder die Frau erwerbstätig ist, da mit der Berufsausübung beider Partner zusätzliche Aufwendungen entstehen (zu apodiktisch in dieser Hinsicht BGE 110 Ia 7 E. 3c, 3d S. 18f.).“

Die KOMMISSION FAMILIENBESTEUERUNG (1998, S. 39) prägte die folgende Formel:

„Bei gleichem Gesamteinkommen hat die steuerliche Belastung eines Einverdienerhepaares derjenigen eines Einverdienerkonkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch niedriger zu sein als die Belastung einer alleinstehenden Person, aber höher als die Belastung eines Zweiverdienerhepaares. Die steuerliche Belastung eines Zweiverdienerhepaares hat derjenigen eines Zweiverdienerkonkubinatspaares in vergleichbaren Verhältnissen zu entsprechen. Sie hat jedoch höher zu sein als die steuerliche Belastung von zwei alleinstehenden Personen mit je der Hälfte des Einkommens des Zweiverdienerpaares.“

Auf dieser Grundlage hat die KOMMISSION FAMILIENBESTEUERUNG (1998, S. 40) ein grafisches Schema entworfen, das die verschiedenen zu beachtenden Belastungsrelationen widerspiegelt. Die Darstellung in Abbildung 16 beruht auf diesem Schema, die redundanten Belastungsrelationen sind jedoch hinzugefügt worden.

Abbildung 16: Belastungsrelationen zwischen verschiedenen Haushaltsformen mit gleichem Globaleinkommen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis KOMMISSION FAMILIENBESTEUERUNG (1998, S. 40)

Das Schema beruht neben den beiden bereits oben eingeführten Postulaten der Zivilstandsunabhängigkeit und der Globaleinkommensbesteuerung auf drei weiteren Postulaten, welche das Gleichbehandlungsgebot im Sinne der gleichen Besteuerung bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit konkretisieren. Die fünf Postulate sind:

- (a) *Zivilstandsunabhängigkeit*: Die Steuerbelastung soll zivilstandsunabhängig sein.
- (b) *Globaleinkommensbesteuerung*: Die gemeinsame Steuer eines (Ehe-)paares soll nur von der Summe der Einkommen beider Partner abhängen und nicht von der Verteilung des Einkommens zwischen den Partnern.
- (c) *Berücksichtigung des Schatteneinkommens*: Gehen die Haushalte in unterschiedlichem Ausmass einer Erwerbstätigkeit nach, so bestehen aufgrund der unterschiedlichen Beschäftigungsgrade auch unterschiedliche Möglichkeiten, in der Haushaltsproduktion tätig zu sein

und auf diese Weise ein Schatteneinkommen zu erzielen, das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht und daher steuerlich zu berücksichtigen ist.¹³⁷

- (d) *Berücksichtigung der Haushaltsgrösse:* Wenn von einem bestimmten Einkommen mehr Personen leben müssen, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vermindert, und die Steuerbelastung muss entsprechend tiefer ausfallen.
- (e) *Berücksichtigung des Haushaltsvorteils:* Der Haushaltsvorteil, den zusammen Wohnende gegenüber allein Wohnenden mit dem gleichen Einkommen erzielen, drückt sich in einer erhöhten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus, die bei der Steuerbelastung zu berücksichtigen ist.

Die einzelnen Belastungsrelationen in Abbildung 16 lassen sich auf der Grundlage dieser fünf Gleichbehandlungs-Postulate wie folgt erklären:

- (1) Ein Einverdiener-Ehepaar und ein Einverdiener-Konkubinatspaar mit gleichem Gesamteinkommen sind gleich zu belasten, da sie die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besitzen.
- (2) Ebenso sind ein Zweiverdiener-Ehepaar und ein Zweiverdiener-Konkubinatspaar mit gleichem Gesamteinkommen gleich zu belasten, da sie die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besitzen.

Diese beiden Belastungsrelationen basieren auf dem Postulat (a) der Zivilstandsunabhängigkeit der Besteuerung.

- (3) Ein Einverdiener-Ehepaar ist höher zu belasten als ein Zweiverdiener-Ehepaar mit gleichem Gesamteinkommen, sofern der Gesamtbeschäftigungsgrad beim Zweiverdiener-Paar den Gesamtbeschäftigungsgrad des Einverdiener-Paares übersteigt. Andernfalls sind das Einverdiener- und das Zweiverdienerpaar gleich zu belasten.
- (4) Die analoge Belastungsrelation gilt auch für das Einverdiener-Konkubinatspaar und das Zweiverdiener-Konkubinatspaar.

Das Postulat (b) der Globaleinkommensbesteuerung verlangt, dass Paare mit dem gleichen Gesamteinkommen gleich belastet werden. Weichen die Gesamtbeschäftigungsgrade zweier Paare aber voneinander ab, so verfügt das Paar mit dem niedrigeren Gesamtbeschäftigungsgrad über mehr Freizeit und damit über ein grösseres Potenzial, um ein Schatteneinkommen in Form der Haushaltsproduktion zu erzielen. In diesem Fall wird Postulat (b) durch Postulat (c) der Berücksichtigung des Schatteneinkommens relativiert. Das Einverdiener-Paar hat einen Gesamtbeschäftigungsgrad von maximal 100%. Ein Zweiverdiener-Paar mit einem Gesamtbeschäftigungsgrad von über 100% hat daher ein geringeres Potenzial zur Erzielung eines Schatteneinkommens aus Haushaltsproduktion. Ein solches Zweiverdiener-Paar ist deshalb tiefer zu belasten als ein Einverdiener-Paar. Übersteigt hingegen der Gesamtbeschäftigungsgrad eines Zweiverdiener-Paares die 100%-Marke nicht – z.B. dann, wenn beide Partner zu 50% teilzeitbeschäftigt sind, ist eine Minderbelastung des Zweiverdiener-Paares unbegründet, so dass das Zweiverdiener-Paar gleich zu belasten ist wie ein Einverdiener-Paar.

¹³⁷ Geht man von der Reinvermögenszugangstheorie aus, so ist das Postulat der Berücksichtigung des Schatteneinkommens bereits im Postulat der Globaleinkommensbesteuerung enthalten. Ist jedoch das Schatteneinkommen aus der Haushaltsproduktion aus dem steuerbaren Einkommen ausgeklammert, kann der erhöhten Leistungsfähigkeit durch zusätzliches Schatteneinkommen mit dem separaten Postulat der Berücksichtigung des Schatteneinkommens Rechnung getragen werden. Der Grund, das Schatteneinkommen aus dem steuerbaren Einkommen auszuklammern, beruht ja nicht darauf, dass das Schatteneinkommen keine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verkörpern würde, sondern auf den Informationsproblemen, die sich im Zusammenhang mit der steuerlichen Erfassung des Schatteneinkommens ergeben.

- (5) Eine alleinstehende Person ist höher zu belasten als ein Einverdiener-Ehepaar.
 (6) Eine alleinstehende Person ist höher zu belasten als ein Einverdiener-Konkubinatspaar.

Im Paarhaushalt muss eine erwachsene Person mehr vom gleichen Gesamteinkommen leben als im Haushalt der alleinstehenden Person. Postulat (d) „Berücksichtigung der Haushaltsgrösse“ spricht deshalb dafür, dass der Paarhaushalt niedriger belastet wird als die alleinstehende Person mit dem gleichen Gesamteinkommen. Auf der anderen Seite verfügt das Einverdiener-Paar über ein grösseres Potenzial zur Erzielung eines Schatteneinkommens aus Haushaltsproduktion. Postulat (c) würde daher dafür sprechen, die alleinstehende Person niedriger zu belasten als das Einverdiener-Paar mit gleichem Gesamteinkommen. Die in (5) und (6) zum Ausdruck gebrachte Belastungsrelation kann demzufolge nur dann gelten, wenn die höheren Lebenshaltungskosten des Paares gegenüber der alleinstehenden Person stärker ins Gewicht fallen als das höhere Potenzial zur Erzielung eines Schatteneinkommens. Ob dies tatsächlich zutrifft, ist eine empirische Frage.

- (7) Ein Zweiverdiener-Ehepaar ist höher zu belasten als zwei alleinstehende Personen zusammen, die zusammengerechnet auf das gleich hohe Einkommen wie das Ehepaar kommen.
 (8) Ebenso ist ein Zweiverdiener-Konkubinatspaar höher zu belasten als zwei alleinstehende Personen zusammen, die zusammengerechnet auf das gleich hohe Einkommen wie das Konkubinatspaar kommen.

Der Grund für diese Belastungsrelation liegt in Postulat (e) Berücksichtigung des Haushaltsvorteils, den der Paarhaushalt gegenüber den beiden Alleinstehenden erzielt.

16.2.2.3 Erfüllungsgrad der Gleichbehandlungspostulate bei unterschiedlichen Formen der Ehegattenbesteuerung

Tabelle 41 zeigt, inwiefern die verschiedenen Varianten der Ehegattenbesteuerung die Gleichbehandlungspostulate erfüllen bzw. verletzen.

Tabelle 41: Erfüllungsgrad der Gleichbehandlungspostulate bei unterschiedlichen Formen der Ehegattenbesteuerung

Belastungsrelation	Ideal gemäss den Gleichbehandlungspostulaten	Doppeltarif nach geltendem Recht	Reines* Vollsplitting	Reines* Teilsplitting	Reine* Individualbesteuerung	Reine* Einheitssteuer
(1) Ehe versus Konkubinatspaar - Einverdiener	=	<	<	<	=	=
	(2) - Zweiverdiener	=	< ¹⁾ , > ²⁾	unbestimmt	=	≤ ⁴⁾
Einverdiener- versus Zweiverdiener-Paar	(3) - Ehe	≥ ³⁾	>	=	>	=
	(4) - Konkubinatspaar	≥ ³⁾	>	>	>	>
Alleinstehende Person versus Einverdiener-Paar	(5) - Ehe	>	>	>	=	>
	(6) - Konkubinatspaar	>	=	=	=	=
Zwei alleinstehende Personen versus Zweiverdiener-Paar	(7) - Ehe	<	> ¹⁾ , < ²⁾	unbestimmt	=	≥ ⁵⁾
	(8) - Konkubinatspaar	<	=	=	=	=

¹⁾ tiefe Einkommen
²⁾ hohe Einkommen
³⁾ = nur bei Einkommensaufteilung 50:50
⁴⁾ < nur, wenn Zweiteinkommen beim Konkubinatspaar den Freibetrag nicht übersteigt
⁵⁾ = nur, wenn das Einkommen beider alleinstehenden Personen den Freibetrag übersteigt
 *) Das Adjektiv „rein“ bezeichnet vorliegende die Besteuerungsformen ohne korrigierende Massnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung

Orange eingefärbt sind jene Felder, in denen eine systematische Verletzung des jeweiligen Postulates vorliegt. In den hellblau markierten Feldern kommt es je nach Konstellation zu einer Über- oder zu einer Unterbesteuerung. Im Einzelfall ist das Gleichbehandlungspostulat verletzt, über alle Fälle liegt jedoch nicht eine systematische Über- oder Unterbesteuerung vor. Gelb eingefärbt sind Felder, in denen das Gleichbehandlungserfordernis in bestimmten Konstellationen ebenfalls verletzt ist, während es für andere Konstellationen erfüllt ist. Bei der reinen Einheitssteuer wurden systematische Verletzungen ebenfalls gelb markiert, da bei dieser Besteuerungsform die Verletzung vergleichsweise geringfügig ausfällt. In den weissen Feldern ist das Gleichbehandlungsgebot gemäss den Postulaten jeweils eingehalten.

Die Gleichbehandlung von Ehe und Konkubinat im Einklang mit dem Postulat der Zivilstandsunabhängigkeit der Besteuerung wird von der reinen Individualbesteuerung erfüllt. Auch für die reine Einheitssteuer ist dies weitgehend der Fall. Verletzt wird das Postulat hier nur in Konstellationen, in denen das Zweiteinkommen beim Konkubinat den Freibetrag nicht übersteigt. Beim Doppeltarif nach geltendem Recht wird die Zweiverdiener-Ehe bei niedrigen Einkommen tendenziell tiefer und bei höheren Einkommen tendenziell höher belastet als das Konkubinat. Im Einverdiener-Fall schneidet die Ehe wegen dem Verheiratetenabzug und dem Verheiratetenabzug in jedem Fall günstiger ab als das Einverdiener-Konkubinat. Beim Vollsplitting ist die Belastung der Ehe generell tiefer, lediglich in der spezifischen Konstellation einer hälftigen Aufteilung der Einkommen zwischen den Partnern resultiert eine Gleichbehandlung zwischen Ehe und Konkubinat. Beim Teilsplitting ist die Ehe im Einverdiener-Fall ebenfalls generell begünstigt. Im Zweiverdiener-Fall kommt es auf die Einkommensaufteilung und die Höhe des Splittingfaktors an, ob der Vorteil bei der Ehe oder beim Konkubinat liegt. Je höher der Splittingfaktor und je ungleicher die Einkommensaufteilung zwischen den beiden Partnern, desto eher liegt der Vorteil bei der Ehe.

Bei der Gleichbehandlung von Einverdiener- und Zweiverdiener-Paaren stehen das Postulat (2) der Globaleinkommensbesteuerung und das Postulat (3) der Berücksichtigung des Schatteneinkommens in einem Spannungsverhältnis. Infolgedessen vermag auch keines der reinen Besteuerungsmodelle beiden Postulaten zugleich gerecht zu werden. Die reinen Splitting-Modelle und die reine Einheitssteuer verwirklichen bei den Ehepaaren vollumfänglich Postulat (2); dem Postulat (3) wird hingegen im Fall der Ehe keine Rechnung getragen. Am stärksten ausgeprägt ist steuerliche Privilegierung des Schatteneinkommens beim Vollsplitting, während dies bei der reinen Einheitssteuer in eher geringfügigem Ausmass der Fall ist. Demgegenüber setzt die reine Individualbesteuerung voll auf Postulat (3), ohne Postulat (2) gerecht zu werden. Der Doppeltarif nach geltendem Recht liegt zwischen dem reinen Vollsplitting und der reinen Individualbesteuerung. Der Zweiverdienerabzug berücksichtigt das Schatteneinkommen bei hohem Gesamtbeschäftigungsgrad des Zweiverdiener-Ehepaares (nahe bei 200%) angemessen, entlastet hingegen bei tiefem Gesamtbeschäftigungsgrad (nahe bei 100% oder sogar darunter) zu stark.

Bei der Belastungsrelation zwischen einer allein stehenden Person und einem Einverdiener-Paar ist die allein stehende Person gegenüber dem Konkubinat bei allen Modellen zu wenig stark belastet. Zumindest bei der reinen Individualbesteuerung gilt dies auch bei der Ehe.

Im Vergleich zweier allein stehender Personen, die zusammengerechnet über das gleiche Einkommen wie ein Zweiverdiener-Paar verfügen, erweist sich, dass die alleinstehenden Personen generell zu stark belastet werden. Nur beim Doppeltarif nach geltendem Recht und dem reinen Teilsplitting muss dies im Vergleich zur Ehe nicht in allen Konstellationen zutreffen.

Es stellt sich nun die Frage, mit welchen zusätzlichen Instrumenten sich die reinen Besteuerungsmodelle in modifizierte Modelle überführen lassen, welche den Postulaten zur Gleichbehandlung besser Rechnung tragen.

Tabelle 42 zeigt, welche Modifikationen an der Individualbesteuerung vorgenommen werden müssen, wenn die verschiedenen Haushaltsformen mit jeweils gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steuerlich gleich belastet werden sollen. Die Besteuerung basiert auf dem folgenden direkt progressiven Steuertarif:

Einkommen	Grenzsteuersatz
0 – 20'000 Franken	0%
20'000 – 70'000 Franken	10%
70'000 – 120'000 Franken	20%
Über 120'000 Franken	30%

Tabelle 42: Modifizierte Individualbesteuerung: Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit

	Alleinstehende Person	Einverdiener-Konkubinat	Zweiverdiener-Konkubinat	Einverdiener-Ehe	Zweiverdiener-Ehe
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Total Erwerbseinkommen	173'700	163'100	180'000	163'100	180'000
Schatteneinkommen Haushaltsproduktion		16'900		16'900	
Total Markteinkommen plus Schatteneinkommen	173'700	180'000	180'000	180'000	180'000
Mehrkosten infolge zusätzlicher erwachsener Person im Haushalt		-12'700	-12'700	-12'700	-12'700
Mehrkosten infolge fehlendem Haushaltsvorteil	-6'400				
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		-8'450
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350	-12'700	-6'350
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	150'400	150'400	85'200	150'400	85'200
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		-8'450
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt			-6'350		-6'350
Bemessungsgrundlage Zweitverdiener			65'200		65'200
Total Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur	150'400	150'400	150'400	150'400	150'400
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200	150'400	85'200
Steuer vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	24'120	24'120	8'040	24'120	8'040
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		65'200
Steuer vor Tarifkorrekturen Zweitverdiener			4'520		4'520
Total Steuer vor Tarifkorrektur	24'120	24'120	12'560	24'120	12'560
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200	150'400	85'200
Abzug zur Progressionskorrektur	-42'600	-42'600		-42'600	
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Erstverdiener	107'800	107'800	85'200	107'800	85'200
Steuer nach Tarifkorrektur Erstverdiener	12'560	12'560	8'040	12'560	8'040
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		65'200
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		65'200
Steuer nach Tarifkorrektur Zweitverdiener			4'520		4'520
Total Steuer nach Tarifkorrektur	12'560	12'560	12'560	12'560	12'560

Quelle: Eigene Darstellung

Alle Haushalte verfügen über die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die mit 167'300 Franken bewertet ist. Sie setzt sich zusammen aus dem Erstverdiener und – je nach Haushaltstyp – ei-

nem Zweitverdiener-Einkommen. Bei den Einverdiener-Paaren kommt ein Schatteneinkommen aus der Haushaltsproduktion hinzu, dessen Wert mit 16'900 Franken veranschlagt ist.¹³⁸

Leistungsfähigkeitsmindernd schlagen bei den Zweipersonen-Haushalten gegenüber der alleinstehenden Person die Mehrkosten für die Lebenshaltung der zweiten erwachsenen Person zu Buche; hier sind Kosten in Höhe von 12'700 Franken unterstellt.¹³⁹ Demgegenüber entstehen der alleinstehenden Person leistungsfähigkeitsmindernde Mehrkosten aus dem fehlenden Haushaltsvorteil; dafür sind 6'400 Franken eingesetzt.¹⁴⁰

Das Schatteneinkommen selbst ist nicht steuerbar, hingegen wird ihm steuerlich Rechnung getragen, indem jenen Haushalten, die aufgrund der (vollen) Erwerbstätigkeit ein geringes Potenzial zur Erzielung eines Schatteneinkommens haben, ein Abzug von der Bemessungsgrundlage von insgesamt 16'900 Franken zugestanden wird, der hälftig auf die beiden Partner aufgeteilt wird. Allen Paar-Haushalten wird zudem ein Abzug für die Mehrkosten der zusätzlichen erwachsenen Person von 12'700 Franken zugestanden. Bei den Zweiverdiener-Paaren teilt sich dieser wiederum hälftig auf die beiden Partner auf. Der alleinstehenden Person steht ein Abzug für die Mehrkosten aus dem fehlenden Haushaltsvorteil von 6'400 Franken zu.

Aus dem Erwerbseinkommen abzüglich dieser Abzüge ergibt sich die Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur. Aggregiert beträgt diese bei allen Haushalten 150'400 Franken. Wendet man den Steuertarif auf die so ermittelte Bemessungsgrundlage an, entstehen je nach Haushaltstyp sehr unterschiedliche Gesamtbelastungen von 12'560 Franken bei den Zweiverdiener-Paaren und von 24'120 Franken bei den anderen Haushalten. Der Grund dafür ist, dass bei den Zweiverdiener-Haushalten wegen der Aufteilung des Einkommens auf die beiden Partner die Progression gebrochen wird. Um den diesbezüglichen Nachteil der Einverdiener-Haushalte zu kompensieren, wird diesen ein Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur zugestanden. Der Abzug beträgt 42'600 Franken und ist gerade so bemessen, dass das Total der Steuer nach dieser Tarifkorrektur für alle Haushalte gerade 12'560 Franken beträgt.

Tabelle 43 fasst die Ergebnisse zusammen.

¹³⁸ Gemäss Daten aus der Volkszählung 2000 beläuft sich die Hausarbeit von Ehepaaren ohne Kinder pro Woche im Schnitt auf 23 Stunden für Frauen und auf 5 Stunden für Männer bei einem durchschnittlichen Erwerbsspensum von 19 Stunden für Frauen und 37 Stunden für Männer. Bei Einpersonen-Haushalten kommen Frauen auf 9 Stunden und Männer auf 6 Stunden Hausarbeit bei Erwerbsspensum von 30 bzw. 36 Stunden pro Woche (BAUMGARTNER, 2006; S. 12f.). Die zusätzliche Hausarbeit von Ehepaaren ohne Kinder gegenüber zwei alleinstehenden Personen ist somit auf etwa 13 Stunden pro Woche oder 676 Stunden pro Jahr zu veranschlagen. Bewertet man diese Mehrarbeit im Haushalt mit einem Stundenlohn von 25 Franken resultiert eine zusätzliche Haushaltsproduktion in Höhe von 16'900 Franken.

Die steuerliche Behandlung des Schatteneinkommens in Form von Haushaltsproduktion, das Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen, erzielen, wird im Rahmen der Frage der Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten in Abschnitt 16.3 erörtert.

¹³⁹ Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt beträgt gemäss SKOS-Richtlinien 960 Franken pro Monat für Einpersonen-Haushalte und 1'469 Franken für Zweipersonen-Haushalte. Die Wohnungskosten variieren regional. Für Bern werden 800 Franken für Einpersonen-Haushalte und 1'000 Franken für Zweipersonen-Haushalte veranschlagt. Hinzu kommen die Kosten für die obligatorische Krankenversicherung, die im Schweizer Durchschnitt bei minimaler Franchise mit 325 Franken je Person zu Buche schlagen. Daraus ergeben sich existenzminimale Kosten von 2'105 Franken für Einpersonen-Haushalte und 3'159 Franken für Zweipersonen-Haushalte. Die existenzminimalen Mehrkosten für die zweite erwachsene Person sind die Differenz zwischen diesen beiden Werten, also 1'054 Franken pro Monat oder 12'648 Franken pro Jahr.

¹⁴⁰ Die existenzminimalen Kosten für den fehlenden Haushaltsvorteil errechnen sich aus der Differenz der existenzminimalen Kosten von 2'105 Franken für Einpersonen-Haushalte und der Hälfte der existenzminimalen Kosten eines Zweipersonen-Haushaltes von 3'159 Franken pro Monat. Es ergibt sich somit ein Wert von 525.50 Franken pro Monat oder 6'306 Franken pro Jahr.

Tabelle 43: Modifizierte Individualbesteuerung: Zusammenfassung

	Alleinstehende Person	Einverdiener- Konkubinat	Zweiverdiener- Konkubinat	Einverdiener- Ehe	Zweiverdiener- Ehe
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		-8'450
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350	-12'700	-6'350
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	-42'600	-42'600		-42'600	
Steuerbares Einkommen Erstverdiener	107'800	107'800	85'200	107'800	85'200
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		-8'450
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt			-6'350		-6'350
Steuerbares Einkommen Zweitverdiener			65'200		65'200
Steuer Erstverdiener	12'560	12'560	8'040	12'560	8'040
Steuer Zweitverdiener			4'520		4'520
Total Steuer	12'560	12'560	12'560	12'560	12'560

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 44 zeigt, welche Modifikationen am Vollsplitting vorgenommen werden müssen, wenn die verschiedenen Haushaltsformen mit jeweils gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steuerlich gleich belastet werden sollen. Die Besteuerung basiert auf dem gleichen direkt progressiven Steuertarif wie die modifizierte Individualbesteuerung.

Tabelle 44: Modifiziertes Vollsplitting: Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit

	Alleinstehende Person	Einverdiener-Konkubinät	Zweiverdiener-Konkubinät	Einverdiener-Ehe	Zweiverdiener-Ehe
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Total Erwerbseinkommen	173'700	163'100	180'000	163'100	180'000
Schatteneinkommen Haushaltsproduktion		16'900		16'900	
Total Markteinkommen plus Schatteneinkommen	173'700	180'000	180'000	180'000	180'000
Mehrkosten infolge zusätzlicher erwachsener Person im Haushalt		-12'700	-12'700	-12'700	-12'700
Mehrkosten infolge fehlendem Haushaltsvorteil	-6'400				
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350		
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt			-6'350		
Bemessungsgrundlage Zweitverdiener			65'200		
Einkommen Ehepaar				163'100	180'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Ehepaar					-16'900
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt				-12'700	-12'700
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil					
Bemessungsgrundlage Ehepaar				150'400	150'400
Total Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur	150'400	150'400	150'400	150'400	150'400
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Steuer vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	24'120	24'120	8'040		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		
Steuer vor Tarifkorrekturen Zweitverdiener			4'520		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Satzbestimmende Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Ehepaar				75'200	75'200
Steuer vor Tarifkorrekturen Ehepaar				6'040	6'040
Total Steuer vor Tarifkorrektur	24'120	24'120	12'560	6'040	6'040
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	-25'200	-25'200			
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur	-50'000	-50'000	-25'000		
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Erstverdiener	75'200	75'200	60'200		
Steuer nach Tarifkorrektur Erstverdiener	6'040	6'040	4'020		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur			-25'000		
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Zweitverdiener			40'200		
Steuer nach Tarifkorrektur Zweitverdiener			2'020		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Satzbestimmende Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Ehepaar				75'200	75'200
Steuer nach Tarifkorrekturen Ehepaar				6'040	6'040
Total Steuer nach Tarifkorrektur	6'040	6'040	6'040	6'040	6'040

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 45 fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 45: Modifiziertes Vollsplitting: Zusammenfassung

	Alleinstehende Person	Einverdiener-Konkubinat	Zweiverdiener-Konkubinat	Einverdiener-Ehe	Zweiverdiener-Ehe
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000		
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350		
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	-25'200	-25'200			
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur	-50'000	-50'000	-25'000		
Steuerbares Einkommen Erstverdiener	75'200	75'200	60'200		
Einkommen Zweitverdiener			80'000		
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt Zweitverdiener			-6'350		
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur			-25'000		
Steuerbares Einkommen Zweitverdiener			40'200		
Einkommen Ehepaar				163'100	180'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Ehepaar					-16'900
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt				-12'700	-12'700
Steuerbares Einkommen Ehepaar				150'400	150'400
Satzbestimmendes Einkommen Ehepaar				75'200	75'200
Steuer Erstverdiener	6'040	6'040	4'020		
Steuer Zweitverdiener			2'020		
Steuer Ehepaar				6'040	6'040
Total Steuer	6'040	6'040	6'040	6'040	6'040

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 46 zeigt, welche Modifikationen in einem Doppeltarif-System vorgenommen werden müssen, wenn die verschiedenen Haushaltsformen mit jeweils gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steuerlich gleich belastet werden sollen. Die Besteuerung basiert für alleinstehende Personen und Konkubinate auf dem gleichen direkt progressiven Steuertarif wie die modifizierte Individualbesteuerung. Für Verheiratete besteht ein separater Tarif, der im vorliegenden Beispiel auf dem um den Faktor 2 gestreckten Tarif für Alleinstehende beruht.

Tarif für alleinstehende Personen und Konkubinate

Einkommen	Grenzsteuersatz
0 – 20'000 Franken	0%
20'000 – 70'000 Franken	10%
70'000 – 120'000 Franken	20%
Über 120'000 Franken	30%

Tarif für Verheiratete

Einkommen	Grenzsteuersatz
0 – 40'000 Franken	0%
40'000 – 140'000 Franken	10%
140'000 – 240'000 Franken	20%
Über 240'000 Franken	30%

Tabelle 46: Modifizierter Doppeltarif: Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit

	Alleinstehende Person	Einverdiener-Konkubinät	Zweiverdiener-Konkubinät	Einverdiener-Ehe	Zweiverdiener-Ehe
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Total Erwerbseinkommen	173'700	163'100	180'000	163'100	180'000
Schatteneinkommen Haushaltsproduktion		16'900		16'900	
Total Markteinkommen plus Schatteneinkommen	173'700	180'000	180'000	180'000	180'000
Mehrkosten infolge zusätzlicher erwachsener Person im Haushalt		-12'700	-12'700	-12'700	-12'700
Mehrkosten infolge fehlendem Haushaltsvorteil	-6'400				
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350		
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt			-6'350		
Bemessungsgrundlage Zweitverdiener			65'200		
Einkommen Ehepaar				163'100	180'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Ehepaar					-16'900
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt				-12'700	-12'700
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil					
Bemessungsgrundlage Ehepaar				150'400	150'400
Total Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur	150'400	150'400	150'400	150'400	150'400
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Steuer vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	24'120	24'120	8'040		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		
Steuer vor Tarifkorrekturen Zweitverdiener			4'520		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Steuer vor Tarifkorrekturen Ehepaar				12'080	12'080
Total Steuer vor Tarifkorrektur	24'120	24'120	12'560	12'080	12'080
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	-41'800	-41'800			
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur	-3'200	-3'200	-1'600		
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Erstverdiener	105'400	105'400	83'600		
Steuer nach Tarifkorrektur Erstverdiener	12'080	12'080	7'720		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		
Abzug zur Progressionskorrektur			-1'600		
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Zweitverdiener			63'600		
Steuer nach Tarifkorrektur Zweitverdiener			4'360		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Steuer nach Tarifkorrekturen Ehepaar				12'080	12'080
Total Steuer nach Tarifkorrektur	12'080	12'080	12'080	12'080	12'080

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 47 fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 47: Modifizierter Doppeltarif: Zusammenfassung

	Alleinstehende Person	Einverdiener-Konkubinat	Zweiverdiener-Konkubinat	Einverdiener-Ehe	Zweiverdiener-Ehe
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000		
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350		
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	-41'800	-41'800			
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur	-3'200	-3'200	-1'600		
Steuerbares Einkommen Erstverdiener	105'400	105'400	83'600		
Einkommen Zweitverdiener			80'000		
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt Zweitverdiener			-6'350		
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur			-1'600		
Steuerbares Einkommen Zweitverdiener			63'600		
Einkommen Ehepaar				163'100	180'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Ehepaar					-16'900
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt				-12'700	-12'700
Steuerbares Einkommen Ehepaar				150'400	150'400
Steuer Erstverdiener	12'080	12'080	7'720		
Steuer Zweitverdiener			4'360		
Steuer Ehepaar				12'080	12'080
Total Steuer	12'080	12'080	12'080	12'080	12'080

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 48 zeigt, welche Modifikationen bei der Einheitssteuer (Flat Rate Tax) vorgenommen werden müssen, wenn die verschiedenen Haushaltsformen mit jeweils gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steuerlich gleich belastet werden sollen. Die Besteuerung basiert für alleinstehende Personen und Konkubinate auf dem untenstehenden indirekt progressiven Steuertarif mit einer tariflichen Freizone von 20'000 Franken und einem fixen Grenzsteuersatz von 12%. Für Verheiratete ist dieser Tarif um den Faktor 2 gestreckt.

Tarif für alleinstehende Personen und Konkubinate

Einkommen	Grenzsteuersatz
0 – 20'000 Franken	0%
Über 20'000 Franken	12%

Tarif für Verheiratete

Einkommen	Grenzsteuersatz
0 – 40'000 Franken	0%
Über 40'000 Franken	12%

Tabelle 48: Modifizierte Einheitssteuer (Flat Rate Tax): Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit

	Alleinstehende Person	Einverdiener-Konkubinät	Zweiverdiener-Konkubinät	Einverdiener-Ehe	Zweiverdiener-Ehe
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Total Erwerbseinkommen	173'700	163'100	180'000	163'100	180'000
Schatteneinkommen Haushaltsproduktion		16'900		16'900	
Total Markteinkommen plus Schatteneinkommen	173'700	180'000	180'000	180'000	180'000
Mehrkosten infolge zusätzlicher erwachsener Person im Haushalt		-12'700	-12'700	-12'700	-12'700
Mehrkosten infolge fehlendem Haushaltsvorteil	-6'400				
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000	163'100	100'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350		
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Einkommen Zweitverdiener			80'000		80'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt			-6'350		
Bemessungsgrundlage Zweitverdiener			65'200		
Einkommen Ehepaar				163'100	180'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Ehepaar					-16'900
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt				-12'700	-12'700
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil					
Bemessungsgrundlage Ehepaar				150'400	150'400
Total Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur	150'400	150'400	150'400	150'400	150'400
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Steuer vor Tarifkorrekturen Erstverdiener	15'648	15'648	7'824		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Zweitverdiener			65'200		
Steuer vor Tarifkorrekturen Zweitverdiener			5'424		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Steuer vor Tarifkorrekturen Ehepaar				13'248	13'248
Total Steuer vor Tarifkorrektur	15'648	15'648	13'248	13'248	13'248
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Erstverdiener	150'400	150'400	85'200		
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	-20'000	-20'000			
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Erstverdiener	130'400	130'400	85'200		
Steuer nach Tarifkorrektur Erstverdiener	13'248	13'248	7'824		
Bemessungsgrundlage Zweitverdiener			65'200		
Steuer nach Tarifkorrektur Zweitverdiener			5'424		
Bemessungsgrundlage vor Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Bemessungsgrundlage nach Tarifkorrektur Ehepaar				150'400	150'400
Steuer nach Tarifkorrekturen Ehepaar				13'248	13'248
Total Steuer nach Tarifkorrektur	13'248	13'248	13'248	13'248	13'248

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 49 fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 49: Modifizierte Einheitssteuer (Flat Rate Tax): Zusammenfassung

	Alleinstehende Person	Einverdiener- Konkubinat	Zweiverdiener- Konkubinat	Einverdiener- Ehe	Zweiverdiener- Ehe
Total wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	167'300	167'300	167'300	167'300	167'300
Einkommen Erstverdiener	173'700	163'100	100'000		
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Erstverdiener	-16'900		-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt		-12'700	-6'350		
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil	-6'400				
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	-20'000	-20'000			
Steuerbares Einkommen Erstverdiener	130'400	130'400	85'200		
Einkommen Zweitverdiener			80'000		
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Zweitverdiener			-8'450		
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt			-6'350		
Steuerbares Einkommen Zweitverdiener			65'200		
Einkommen Ehepaar				163'100	180'000
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen Ehepaar					-16'900
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt				-12'700	-12'700
Steuerbares Einkommen Ehepaar				150'400	150'400
Steuer Erstverdiener	13'248	13'248	7'824		
Steuer Zweitverdiener			5'424		
Steuer Ehepaar				13'248	13'248
Total Steuer	13'248	13'248	13'248	13'248	13'248

Quelle: Eigene Darstellung

16.2.2.4 Erforderliche Abzüge zur Gleichbehandlung der Haushaltsformen

Tabelle 50 zeigt, welche Abzüge erforderlich sind, um die verschiedenen Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steuerlich gleich zu behandeln. Die Tabelle unterscheidet zwischen Abzügen zur Korrektur der Bemessungsgrundlage und Abzügen zur Tarifkorrektur. Erstere sind bei allen Besteuerungsvarianten identisch, während bei letzterem Unterschiede auftreten.

Bei der Korrektur der Bemessungsgrundlage sind drei Abzüge erforderlich. Der Abzug für fehlendes Schatteneinkommen kommt bei den alleinstehenden Personen und bei den Zweiverdienerpaaren zum Zuge. Der Abzug für die zusätzliche erwachsene Person kommt bei allen Paarhaushalten zum Tragen, während der Abzug für den fehlenden Haushaltsvorteil nur gerade bei den alleinstehenden Personen zur Anwendung gelangt.

Da der Abzug für die zusätzliche erwachsene Person im Haushalt und der Abzug für den fehlenden Haushaltsvorteil jeweils nur bei den Paar-Haushalten bzw. bei den alleinstehenden Personen ihre Berechtigung finden, braucht es nicht beide Abzüge. Es reicht aus, einen Abzug aus den Nettogrößen dieser beiden Abzüge zuzulassen. Da die Mehrkosten infolge der zusätzlichen erwachsenen Person höher sind als die Mehrkosten aufgrund des fehlenden Haushaltsvorteils, wird ein Netto-Haushaltsabzug in Form der Differenz zwischen dem Abzug für die zusätzliche erwachsene Person und dem Abzug für den fehlenden Haushaltsvorteil stipuliert.

Beide Abzüge zur Korrektur der Bemessungsgrundlage sind fix, hängen also weder von der Besteuerungsform noch vom Einkommen ab.

Bei den Abzügen zur Tarifkorrektur geht es darum, für die haushaltsformspezifische Progression zu korrigieren. Zu diesem Zweck ist bei allen Besteuerungsformen ein Abzug für Einverdiener vorgesehen. Diesen haben alleinstehende Personen und Einverdiener-Konkubinate zugute, bei der

Individualbesteuerung zusätzlich auch Einverdiener-Ehepaare. Die konkrete Höhe des Abzugs für Einverdiener hängt von der Besteuerungsform und von der Einkommenshöhe ab.

Beim Vollsplitting und beim Doppeltarif wird zusätzlich ein Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur benötigt. Dieser kommt den Nicht-Ehepaar-Haushalten zugute. Beim Doppeltarif könnte dieser Abzug alternativ auch direkt in den Tarif eingebaut werden. Beim Vollsplitting ist er auf jeden Fall notwendig, um für die sehr hohe Entlastung der Ehepaare durch das Vollsplitting zu kompensieren. Die konkrete Höhe des Abzugs für Einverdiener zur Progressionskorrektur hängt von der Tarifausgestaltung und der Höhe des Einkommens ab.

Tabelle 50: Erforderliche Abzüge zur Gleichbehandlung verschiedener Haushaltsformen mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit

		Alleinstehende Person	Einverdiener-Konkubinat	Zweiverdiener-Konkubinat	Einverdiener-Ehe	Zweiverdiener-Ehe
Abzüge zur Korrektur der Bemessungsgrundlage, brutto						
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen		X		X		X
Abzug für zusätzliche erwachsene Person im Haushalt			X	X	X	X
Abzug für fehlenden Haushaltsvorteil		X				
Abzüge zur Korrektur der Bemessungsgrundlage, netto						
Abzug für fehlendes Schatteneinkommen		X		X		X
Netto-Abzug aus der Differenz der Kosten für eine zusätzliche erwachsene Person im Haushalt minus den Kosten aus dem fehlenden Haushaltsvorteil			X	X	X	X
Abzüge zur Tarifkorrektur						
Abzug für Einverdiener zur Progressionskorrektur	Individualbesteuerung	X	X		X	
	Vollsplitting	X	X			
	Doppeltarif	X	X			
	Einheitssteuer	X	X			
Abzug für Alleinbesteuerte zur Progressionskorrektur	Vollsplitting	X	X	X		
	Doppeltarif	X	X	X		

Quelle: Eigene Darstellung

Werden diese Abzüge zur Korrektur der Bemessungsgrundlage fix ausgestaltet und jene zur Tarifkorrektur in Abhängigkeit vom Einkommen variabel an den jeweiligen Tarif angepasst, kann im Prinzip eine vollständige Gleichbehandlung der verschiedenen Haushaltstypen erreicht werden – und zwar unabhängig davon, ob Individualbesteuerung, Splitting, Doppeltarif oder Einheitssteuer angewendet werden.

Allerdings stehen der vollständigen Gleichbehandlung der Haushaltstypen Hindernisse entgegen:

- **Wachstumsmindernde Aushöhlung der Steuerbasis:** Um die vollständige Gleichbehandlung zu realisieren, ist eine vergleichsweise hohe Zahl verschiedener und zum Teil sehr hoher Abzüge erforderlich.¹⁴¹ Dadurch wird die Steuerbasis stark ausgehöhlt, und es sind sehr hohe Grenzsteuersätze erforderlich, um ein bestimmtes Steueraufkommen zu generieren. Die hohen

¹⁴¹ In den in den Tabellen gezeigten Fällen ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für alle Haushaltsformen mit 167'300 Franken bewertet. Durch die Abzüge zur Korrektur der Bemessungsgrundlage und zur Tarifkorrektur reduziert sich die Bemessungsgrundlage, d.h. das steuerbare Einkommen, für eine alleinstehende Person bei der Einheitssteuer auf 130'400 Franken (-22.1%), bei der Individualbesteuerung auf 107'800 Franken (-35.6%), beim Doppeltarif auf 105'400 Franken (-37.0%) und beim Vollsplitting sogar auf 75'200 Franken (-55.1%). Verrechnet man die Abzüge für eine zusätzliche erwachsene Person im Haushalt und den Abzug für den fehlenden Haushaltsvorteil miteinander, fällt die Schmälerung der Bemessungsgrundlage etwas weniger stark aus. Sie beträgt dann bei der Einheitssteuer 136'800 Franken (-18.2%), bei der Individualbesteuerung 114'200 Franken (-31.7%), beim Doppeltarif 111'800 Franken (-33.25%) und beim Vollsplitting 81'600 Franken (-51.2%).

Grenzsteuersätze wirken sich jedoch nachteilig auf die Arbeits- und Sparanreize aus und beeinträchtigen auf diesem Weg das Wirtschaftswachstum und die Wohlfahrt.

- Die in den Tabellen klar abgegrenzten Haushaltstypen lassen sich in der Praxis nicht so klar identifizieren.
 - So gibt es zwischen den Einverdiener-Paaren mit einer Erwerbstätigkeit der beiden Partner von 100% bzw. 0% und den vollerwerbstätigen Zweiverdiener-Paaren mit einer Erwerbstätigkeit der beiden Partner von je 100% Zwischenformen, in denen ein oder beide Partner einer Teilzeittätigkeit nachgehen. Der Abzug für das fehlende Schatteneinkommen wäre bei den Zwischenformen mit einer Gesamterwerbstätigkeit von zwischen 100% und 200% nach Massgabe dieser Gesamterwerbstätigkeit zu kürzen. Bei Unselbständigerwerbenden mag dies noch praktikabel sein, bei Selbständigerwerbenden fehlt hingegen die Information über den Umfang der Erwerbstätigkeit.
 - Praktische Schwierigkeiten stellen sich auch bei der Unterscheidung zwischen echt alleinstehenden Personen einschliesslich der Alleinerziehenden auf der einen Seite und Konkubinatspaaren auf der anderen Seite. Die Unterscheidung zwischen Einverdiener- und Zweiverdiener-Konkubinaten dürfte zudem noch schwieriger zu bewerkstelligen sein als bei den verheirateten Paaren.

In der Konsequenz drängt es sich daher auf, Abstriche an der exakten Gleichbehandlung der Haushaltstypen zu machen. Dies kann auf verschiedene Art und Weise geschehen. In Abschnitt 16.4 wird ein Schema diskutiert, mit dessen Hilfe das zu wählende Modell zur Besteuerung der Ehegatten mit allfällig erforderlichen Korrekturen in Abhängigkeit von der vorgängigen Beantwortung entscheidender Fragen abgeleitet werden kann.

16.2.3 Besteuerung der Ehegatten und volkswirtschaftliche Effizienz

16.2.3.1 Grundsätzliche Auswirkungen einer Individualbesteuerung und eines Vollsplittings

Im Folgenden werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer reinen Individualbesteuerung und eines Vollsplittings auf die Effizienz der volkswirtschaftlichen Ressourcenverwendung, die Arbeitsmarktbeteiligung, das Wachstum und den Entscheid, Kinder zu haben, dargestellt.

16.2.3.1.1 Effizienz der Ressourcenallokation

Die Auswirkung einer Steuer kann in einen Einkommens- und in einen Substitutionseffekt zerlegt werden, wobei durch den Substitutionseffekt die Marktergebnisse verzerrt werden und eine Zusatzlast der Besteuerung (excess burden of taxation) entsteht. Darunter versteht man jene über die Zahllast hinausgehende Wohlfahrtseinbusse, die selbst bei einer erhebung- und entrichtungskostenfreien Steuer auftritt. Der Zusatzlast kommt bei der Beurteilung von Steuern unter Effizienzgesichtspunkten eine zentrale Rolle zu. Sie fällt umso grösser aus, je besser die Individuen der Steuer ausweichen können. Die Zusatzlast einer Steuer wird dann minimiert, wenn die Steuersätze umgekehrt proportional zu den Elastizitäten¹⁴² festgelegt werden (RAMSEY, 1927): Individuen mit einer hohen Elastizität des Arbeitsangebots sollten nach dieser Regel einem niedrigeren Grenzsteuersatz unterworfen werden als Individuen mit einer tieferen Arbeitsangebotselastizität.

¹⁴² Eine Elastizität gibt Antwort auf die Frage, um welchen Prozentsatz sich die Variable X (z.B. das Arbeitsangebot) verändert, wenn der Wert der Variablen Y (z.B. der Nettolohn nach Steuern) um 1% zunimmt.

Empirisch zeigt sich, dass die Elastizitäten der Zweitverdiener grösser sind als diejenigen der Erstverdiener. Da der Zweitverdiener heute oft weniger verdient als der Erstverdiener, liegt der Grenzsteuersatz für den Zweitverdiener in einem System mit Individualbesteuerung unter sonst gleich bleibenden Prämissen tiefer als in einem Splittingsystem. Die Zusatzlast fällt daher bei der Individualbesteuerung geringer aus; die Individualbesteuerung ist also dem Splittingmodell unter Effizienzgesichtspunkten überlegen.

16.2.3.1.2 Auswirkungen auf Arbeitsmarktbeteiligung, BIP und Wohlfahrt

Bei gleichem steuerbarem Einkommen und vergleichbarer Progressivität fällt in einem System der Individualbesteuerung im Vergleich zu einem Splittingsystem das Marktarbeitsangebot grösser aus, weil die Zweitverdiener, welche hohe Arbeitsangebotselastizitäten aufweisen, bei der Individualbesteuerung tiefer besteuert werden. Für sie wird dadurch eine Erwerbstätigkeit im Vergleich zur Haushaltsproduktion oder Freizeit attraktiver. Sie bieten deshalb mehr Marktarbeit an, wodurch sich das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erhöht. Das Marktarbeitsangebot der Erstverdiener bewegt sich hingegen – wenn überhaupt – nur auf einem geringfügig niedrigeren Niveau als im Splittingsystem, weil das Marktarbeitsangebot der Erstverdiener sehr unelastisch ist. Auf Grund des grösseren Arbeitsangebotes resultiert unter der Individualbesteuerung mittelfristig ein höheres BIP als beim Splitting.

Demgegenüber ist der Steuersatz auf den Zweitverdienereinkommen beim Splitting in der Regel höher als bei der Individualbesteuerung. Aus diesem Grund ist die Arbeitsmarktbeteiligung des Zweitverdieners beim Splitting tendenziell tiefer als bei der Individualbesteuerung, was dazu führt, dass die Steuerbasis beim Splitting kleiner ausfällt. Somit führt das Splittingverfahren gegenüber der Individualbesteuerung bei gleichen Steuersätzen zu Mindereinnahmen. Wenn diese durch Steuersatzerhöhungen oder anderweitige Steuern kompensiert werden müssen, entstehen neue Verzerrungen, welche Effizienzverluste und dadurch Wachstumseinbussen generieren.

Die Auswirkungen auf die Wohlfahrt der Betroffenen sind weniger eindeutig, weil sich zwei Argumente gegenüber stehen, von denen eines die Individualbesteuerung als überlegen erscheinen lässt, während das andere das Splitting bevorzugt: Für die Individualbesteuerung sprechen die niedrigeren Grenzsteuersätze für die Zweitverdiener. Das Splitting hat demgegenüber den Vorteil, dass es für beide Partner in der Haushaltsproduktion identische Schattenlöhne schafft und damit den Entscheid über den Arbeitseinsatz in der Haushaltsproduktion unverzerrt lässt. Welcher der beiden Effekte dominiert, hängt davon ab, in welchem Verhältnis die Grenzsteuersätze der Zweit- und Erstverdiener zueinander stehen.

Tabelle 51 gibt einen Überblick über verschiedene Faktoren, welche das Verhältnis der Grenzsteuersätze der Zweit- und Erstverdiener beeinflussen. Der gesellschaftliche Wandel hat die Gewichte in jüngerer Zeit eher zugunsten der Individualbesteuerung verschoben. Für diese Gewichtsverschiebung stehen die Abnahme der Ausbildungs- und Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern, die Zunahme der Teilzeitarbeitsverhältnisse mit einem Teilzeitbelastungsgrad von 50-90 Prozent, die gewachsene Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen, die als Substitute zur Haushaltsproduktion interpretiert werden können, sowie die fortschreitende Flexibilisierung des Schweizer Arbeitsmarktes, die eine elastischere Reaktion des Arbeitsangebotes erlaubt.

Tabelle 51: Begünstigende Faktoren für Effizienzvorteile der Individualbesteuerung bzw. des Splittings

Faktor	Vorteile bei der Individualbesteuerung	Vorteile beim Splitting	Stilisierte Fakten
Humankapitalunterschiede	Geringes Gefälle im Humankapital zwischen Erst- und Zweitverdiener und damit niedrige Lohnsatzunterschiede.	Grosses Gefälle im Humankapital zwischen Erst- und Zweitverdiener und damit grosse Lohnsatzunterschiede.	Die Partnerwahl erfolgt zumeist in einem ähnlichen sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Milieu. Ausserdem hat das Gefälle im Humankapital zwischen den Geschlechtern laufend abgenommen und dürfte sich weiter ebnen.
Erwerbstätigkeitsgrad des Zweitverdieners	Die Zweitverdiener wählen tendenziell eher einen Vollzeitberuf oder einen Beschäftigungsgrad von über 50%.	Die Zweitverdiener wählen tendenziell eher einen Beschäftigungsgrad von unter 50%.	Jüngst ist die Erwerbsbeteiligung (Arbeitsmarktpartizipation) gestiegen. Tendenzuell nehmen die Arbeitsverhältnisse mit einem Beschäftigungsgrad von zwischen 50% und 90% zulasten der Teilzeilverhältnisse unter 50% sowie der Vollzeitberufstätigkeit zu.
Progressivität des Steuertarifs	Gering und daher kleine Unterschiede der Grenzsteuersätze in Abhängigkeit von Lohnsatz und geleisteten Arbeitsstunden.	Hoch und daher ausgeprägte Unterschiede der Grenzsteuersätze in Abhängigkeit von Lohnsatz und geleisteten Arbeitsstunden.	Die Progressivität ist bei der direkten Bundessteuer ausgeprägt, bei den kantonalen Einkommensteuer (und Vermögenssteuer) weniger stark, wenn auch kantonal sehr unterschiedlich.
Bedeutung der Haushaltsproduktion	Geringe Bedeutung der Haushaltsrelativ zur Marktproduktion, d.h. Marktgüter als Substitute zur Haushaltsproduktion wie z.B. Convenience Food, Restaurants, Wäsche- und Bügelservice oder die Leistungen von Kinderkrippen werden stark präferiert.	Grosse Bedeutung der Haushaltsrelativ zur Marktproduktion, d.h. Marktgüter als Substitute zur Haushaltsproduktion wie z.B. Convenience Food, Restaurants, Wäsche- und Bügelservice oder die Leistungen von Kinderkrippen werden kaum präferiert.	Tendenziell hat in jüngerer Zeit die Bedeutung von Substituten zur Haushaltsproduktion zugenommen. Zur verminderten Bedeutung der Haushaltsproduktion trug aber vor allem auch die gesunkene Fertilität bei.
Arbeitsangebotselastizitäten	Hohe Elastizität des Arbeitsangebots des Zweitverdieners bzw. grosser Unterschied der Elastizitäten des Zweit- und des Erstverdieners.	Mässige Elastizität des Arbeitsangebots des Zweitverdieners bzw. geringer Unterschied der Elastizitäten des Zweit- und des Erstverdieners.	Mit der fortgeschrittenen Flexibilisierung des Schweizer Arbeitsmarktes und dem gesellschaftlichen Wandel ist davon auszugehen, dass die Individuen ihr Arbeitsangebotsverhalten vergleichsweise exakt dosiert anpassen können. Dies deutet tendenziell auf im internationalen Vergleich relativ geringe Partizipations-, aber umso höhere Arbeitsangebotselastizitäten hin. ¹⁴³ Dieses Muster dürfte sich in der Zukunft noch akzentuieren. Dabei wird wohl auch das Angebotsverhalten der Männer im Sinne einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung künftig elastischer ausfallen.

Quelle: DAEP (2004, S. 12)

16.2.4 Besteuerung der Ehegatten unter dem Vereinfachungsaspekt

Es hängt von der konkreten Ausgestaltung ab, ob die getrennte oder die gemeinsame Veranlagung im Vollzug aufwändiger sind.

Orientiert sich das System weiterhin am Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit, so liegen die Vorteile bei ähnlich hohen Entrichtungs-, aber tieferen Erhebungskosten bei der gemeinsamen Veranlagung. Dies ist auf die folgenden Faktoren zurückzuführen:

- Die Veranlagungsbehörden haben bei der getrennten Veranlagung der Ehegatten mehr Steuererklärungen zu bewältigen. Die grössere Zahl der Steuerelemente würde den Steuerverwaltungen vor allem deshalb Mehraufwendungen bringen, weil die zwei Steuererklärungen eines Ehepaares verknüpft und koordiniert zu behandeln wären.

¹⁴³ Der Entscheid über das Arbeitsangebot eines Individuums ist zweistufig. Im Rahmen des Partizipationsentscheides legt es fest, ob es Marktarbeit leisten will oder nicht. In der zweiten Stufe fällt der Entscheid, wie viele Arbeitsstunden es anbieten will. Das Ausmass der Reaktion dieser Entscheidungen auf Veränderung des Nettolohnes wird für die erste Stufe mit der Partizipationselastizität und für die zweite Stufe mit der Arbeitsangebotselastizität gemessen.

- Selbstständig erwerbende Ehepaare haben bei der Individualbesteuerung einen Anreiz, mit einer optimalen Aufteilung der Einkünfte die Progression zu brechen, um eine möglichst tiefe Steuerbelastung zu erreichen. Die Bekämpfung des damit verbundenen Missbrauchs führt zu zusätzlichem Kontrollaufwand der Veranlagungsbehörden.

Allerdings müssen nicht bei jedem Modell der Individualbesteuerung zwingend zwei Steuererklärungen pro Ehepaar eingereicht werden. Es besteht auch die Möglichkeit, alle Einkünfte und Vermögenswerte der Ehegatten in einer gemeinsamen Steuererklärung zu deklarieren, vorausgesetzt die Steuerfaktoren des einen Ehegatten können innerhalb der Steuererklärung getrennt von denjenigen des anderen Gatten aufgelistet werden. Um den administrativen Aufwand etwas zu verringern, könnte allenfalls den Ehegatten auch nur eine Rechnung gestellt werden, unter der Bedingung, dass die geschuldete Steuer für jeden Ehegatten separat aufgelistet wird.

Ausserdem verringert sich durch die zunehmende Verbreitung der on-line-Steuererklärungen der Erfassungsaufwand ohnehin laufend. Damit begrenzt sich auch der Mehraufwand der separaten Veranlagung.

Je mehr sich die Einkommensteuer statt an der subjektiven an der objektiven Leistungsfähigkeit orientiert, desto einfacher wäre eine Erhebung der Steuer im Quellenabzugsverfahren beim Arbeitgeber. Der Übergang zur Individualbesteuerung würde dies zusätzlich vereinfachen. Damit würden zwar die Unternehmen etwas stärker belastet, die hohen Entrichtungskosten der Haushalte könnten jedoch deutlich reduziert werden. Insgesamt hätte dieses System die tiefsten Vollzugskosten der Besteuerung.

16.3 Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten

Für die Frage der steuerlichen Gleichbehandlung der Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen bzw. durch Dritte fremd betreuen lassen, ist relevant, wie folgende Sachverhalte steuerlich behandelt werden:

- das Erwerbseinkommen als Entgelt für die auf dem Arbeitsmarkt erbrachte Arbeitsleistung für die Marktproduktion;
- das Schatteneinkommen aus eigenhändiger Kinderbetreuung als Beitrag zur Haushaltsproduktion;
- der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung als möglicher Abzug von der Bemessungsgrundlage;
- die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder durch Dritte.

Zu unterscheiden sind zwei Fälle: In Fall A ist ein Elternteil nicht erwerbstätig und konzentriert sich auf die Kinderbetreuung. In Fall B geht er hingegen als Zweitverdiener einer Erwerbstätigkeit nach und erzielt ein Erwerbseinkommen von beispielsweise 20'000 Franken. Das Kind wird fremd betreut, was Kosten von ebenfalls 20'000 Franken verursacht.¹⁴⁴

Bei gleicher Qualität der Eigen- und der Fremdbetreuung entspricht der Wert der Eigenbetreuung in Fall A gerade den Kosten der Fremdbetreuung in Fall B, also ebenfalls 20'000 Franken. Tabelle 52 zeigt, dass es theoretisch verschiedene Möglichkeiten gibt, Eltern mit eigenbetreuten Kindern (Fall A) und Eltern mit fremdbetreuten Kindern (Fall B) steuerlich gleich zu behandeln.

¹⁴⁴ Die Werte sind nur zur Veranschaulichung der Ungleichbehandlung der Fälle A und B so gesetzt; in der Realität wird das Erwerbseinkommen des Zweitverdieners die Kosten der Fremdbetreuung der Kinder in der Regel übersteigen.

Tabelle 52: Gleichbehandlung der Eltern mit Eigen- und Fremdbetreuung der Kinder

Fall A: Eltern mit eigenbetreuten Kindern; Fall B: Eltern mit fremdbetreuten Kindern

Einkommen / Abzüge	Neutrale Besteuerung: Modell 1			Neutrale Besteuerung: Modell 2			Neutrale Besteuerung: Modell 3		
		Fall A	Fall B		Fall A	Fall B		Fall A	Fall B
Einkommen Erstverdiener	steuerbar	100'000	100'000	steuerbar	100'000	100'000	steuerbar	100'000	100'000
Einkommen Zweitverdiener	steuerbar	0	20'000	steuerbar	0	20'000	steuerbar	0	20'000
Wert eigenhändige Kinderbetreuung (Schatteneinkommen)	steuerbar	20'000	0	steuerbar	20'000	0	nicht steuerbar	0	0
Roheinkommen		120'000	120'000		120'000	120'000		100'000	120'000
Potenzieller Abzug Kosten Kinderfremdbetreuung	nicht abzugsfähig	0	0	abzugsfähig	0	20'000	abzugsfähig	0	20'000
Potenzieller Abzug Wert eigenhändige Kinderbetreuung	nicht abzugsfähig	0	0	abzugsfähig	20'000	0	nicht abzugsfähig	0	0
Nettoeinkommen		120'000	120'000		100'000	100'000		100'000	100'000
Steuerbasis		120'000	120'000		100'000	100'000		100'000	100'000

Quelle: Eigene Darstellung

Im Modell 1 ist neben dem Markteinkommen des Erst- und des Zweitverdieners auch der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung als Schatteneinkommen aus Haushaltsproduktion steuerbar, da dieser ebenfalls einen Reinvermögenszugang darstellt. Es können keine Abzüge für die Kinderbetreuung gemacht werden. Im Unterschied dazu sind in Modell 2 die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder und der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung abzugsfähig. In dieser Variante erscheint der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung zweimal, nämlich als steuerbares Einkommen und als Abzugsbetrag. Demzufolge saldieren sich diese beiden Posten zu null. Zum selben Ergebnis führt Modell 3, bei welcher der Wert der eigenhändigen Kinderbetreuung nicht als steuerbares Einkommen erfasst wird und im Gegenzug auch nicht von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden kann.

Die Modelle 2 und 3 erreichen die Gleichbehandlung der erwerbstätigen Eltern, welche ihre Kinder fremdbetreuen lassen, und der Haushalte, bei denen ein Elternteil die Kinder selbst betreut, indem erstere durch den zusätzlichen Abzug der Fremdbetreuungskosten entlastet werden. In Bezug auf die Steuerbelastung sind die beiden Varianten äquivalent. Variante 3 ist jedoch wegen der niedrigeren Erhebungs- und Entrichtungskosten überlegen, weil die Ermittlung des Werts der Eigenbetreuung der Kinder entfällt.

Das Modell 1 geht einen anderen Weg. Hier wird die Gleichbehandlung erreicht, indem die Steuerbelastung der Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen, auf das höhere Niveau der Eltern mit Fremdbetreuung ihrer Kinder angehoben wird. Das korrigierende Element eines Abzugs für selbst oder fremd betreute Kinder entfällt. Die Belastungsrelationen zwischen Haushalten mit und ohne Kinder wird in diesem Modell einzig durch ein Instrument, welches die Kinderlasten berücksichtigt, also durch einen Sozialabzug von der Bemessungsgrundlage, einen Abzug vom Steuerbetrag, durch einen speziellen Tarif für Haushalte mit Kindern oder durch höhere und gegebenenfalls steuerbefreite Kinderzulagen erreicht.

In Modell 1 muss das Schatteneinkommen aus der eigenen Kinderbetreuung ermittelt und erfasst werden. Dieses ist angesichts der fehlenden Marktpreise schwierig zu bestimmen. Die konkrete Höhe dieses Einkommens dürfte überdies, wie der Eigenmietwert als anderes Beispiel für ein steuerbares Schatteneinkommen zeigt, zum politischen Zankapfel werden. Somit erscheint unter dem Strich das Modell 3 trotz des zusätzlich erforderlichen Abzuges für die Kosten aus der Fremdbetreuung der Kinder sowohl unter dem Gesichtspunkt der Erhebungs- und Entrichtungskosten als auch im Hinblick auf polit-ökonomische Erwägungen als die beste Lösung.

Der Abzug für die Kosten der Kinderfremdbetreuung von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist sowohl mit der Besteuerung nach der subjektiven als auch mit der objektiven

Leistungsfähigkeit vereinbar. Alternative Instrumente, die ausserhalb des Steuersystems ansetzen und somit auf jeden Fall dem Konzept einer Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit verpflichtet sind, stellen Gutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung oder Subventionen für Kinderbetreuungseinrichtungen dar.

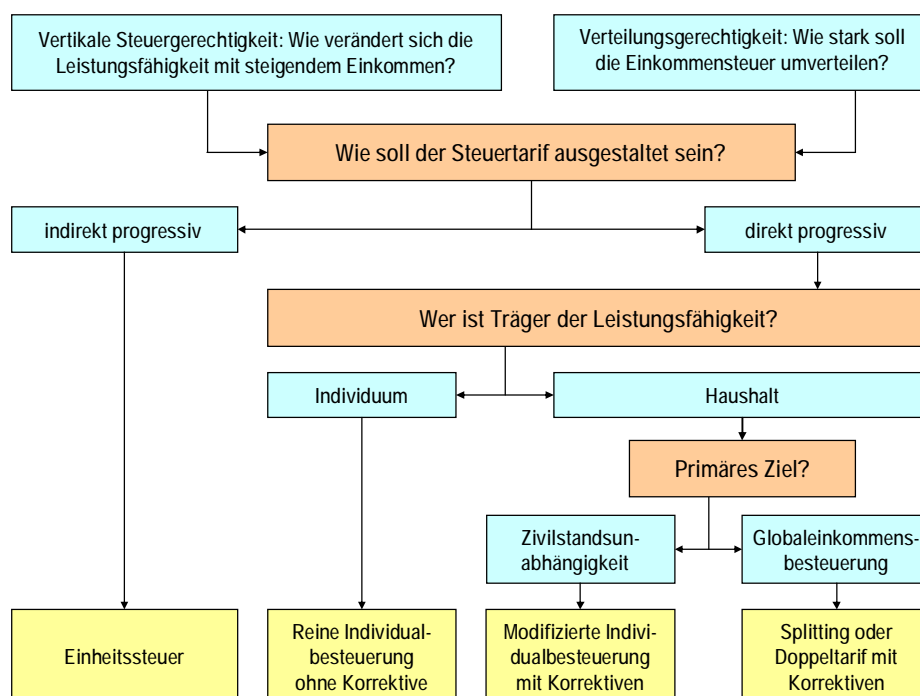
16.4 Mögliche Reformen

Die zur Gleichbehandlung der unterschiedlichen Haushaltsformen erforderlichen Abzüge hängen von der Methode der Ehegattenbesteuerung ab (Individualbesteuerung oder Haushaltsbesteuerung mit Splitting, Doppeltarif oder Einheitssteuer (Flat Rate Tax)).

Soll an der bestehenden Haushaltsbesteuerung mittels Doppeltarif festgehalten werden, so sind der bestehende Zweiverdienerabzug sowie der neue Abzug für die Kinderfremdbetreuung beizubehalten, da beide dem Ziel der Gleichbehandlung der unterschiedlichen Haushaltsformen dienlich sind.

Soll auch die Methode der Ehegattenbesteuerung zur Diskussion gestellt werden, enthält Abbildung 17 ein Schema, mit dessen Hilfe das zu wählende Modell zur Besteuerung der Ehegatten mit allfällig erforderlichen Korrekturen in Abhängigkeit von der vorgängigen Beantwortung entscheidender Fragen im Zusammenhang mit einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgeleitet werden kann.

Abbildung 17: Wahl des Ehegatten-Besteuerungsmodells



Quelle: Eigene Darstellung

Die erste Frage betrifft die Ausgestaltung des Steuertarifs. Der Tarif lässt sich aus den Vorstellungen über die vertikale Steuergerechtigkeit, d.h. wie stark sich die Leistungsfähigkeit mit steigendem Einkommen verändert, ableiten. Alternativ lässt sich die Tarifrfrage aber auch mittels Vorstellungen über die Verteilungsgerechtigkeit, d.h. wie stark die Einkommensteuer von wirtschaftlich leistungsfähigeren zu weniger leistungsfähigen Personen umverteilen soll, beantwor-

ten. Wird ein indirekt progressiver Tarif befürwortet, so ist auch die Frage nach der Form der Ehegatten-Besteuerung entschieden. In diesem Fall kommt die Einheitssteuer zum Zuge. Da die Ungleichbehandlung der einzelnen Haushaltstypen bei dieser Besteuerungsform vergleichsweise klein ist, kann auf korrektive Abzüge verzichtet werden.

Fällt die Entscheidung stattdessen auf einen direkt progressiven Tarif, stellt sich die Frage, ob der Haushalt oder das Individuum Träger der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist. Bei den bisherigen Überlegungen wurde jeweils implizit vom Paar-Haushalt als wirtschaftliche Einheit und als Träger der Leistungsfähigkeit ausgegangen. Diese Annahme entspricht dem in der Schweiz geltenden Steuerrecht; sie ist jedoch nicht zwingend.¹⁴⁵ Wird in Abweichung von der Rechtstradition die Einzelperson unabhängig von ihrem Zivilstand und ihrer Wohnform als Trägerin der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angesehen, so ist die Individualbesteuerung unabdingbar. Dabei kann auf die reine Form abgestellt werden, da Korrektive nicht nur unnötig, sondern sogar systemfremd sind.

Wird hingegen an der bisherigen Rechtsauffassung, wonach der Haushalt Träger der Leistungsfähigkeit sei, festgehalten, ist die Wahl der Besteuerungsform nicht mehr eindeutig. Es stellt sich hier die Frage, welchem der miteinander in Konflikt stehenden Postulaten der Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Haushaltsformen der Vorrang eingeräumt wird. Fällt die Wahl auf das Postulat der Zivilstandsunabhängigkeit, so drängt sich wiederum die Individualbesteuerung auf. Um die Überbelastung der Einverdiener-Ehe, die sich aus dem progressiven Tarif ergibt und in der Regel schwerer wiegt als das höhere Schatteneinkommen aus der Haushaltsproduktion der Einverdiener-Ehe, ist hier jedoch ein Korrektiv erforderlich. Für Ehepaare mit nur einem Einkommen und für Ehepaare mit zwei Einkommen, bei denen ein Partner ein tiefes Einkommen erzielt, ist daher ein Eineinkommensabzug vorzusehen. Um dem fehlenden Haushaltsvorteil von alleinstehenden Personen Rechnung zu tragen, kann überdies Alleinstehenden, die tatsächlich allein leben oder zusammen mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen einen Haushalt führen, ein Haushaltsabzug gewährt werden. Stark benachteiligt bleiben in dieser modifizierten Individualbesteuerung hingegen die Einverdiener-Konkubinate und die alleinstehenden Personen mit höheren Einkommen. Bei letzteren gilt dies zumindest dann, wenn der Haushaltsabzug nicht einkommensabhängig ausgestaltet ist. Aus administrativen Gründen dürfte es schwierig sein, den Einverdiener-Konkubinaten und den alleinstehenden Personen den für die Einverdiener-Ehepaare vorgesehenen Eineinkommensabzug ebenfalls zu gewähren.

Wird statt der Zivilstandsunabhängigkeit dem Postulat der Globaleinkommensbesteuerung der Ehepaare Vorrang eingeräumt, sollten die Ehepartner gemeinsam im Rahmen des Splittings oder eines Doppeltarifs besteuert werden. Das Vollsplitting entlastet die Ehe relativ zu den nicht Verheirateten massiv. Von daher ist zur Korrektur der Belastungsrelationen in erster Linie ein einkommensabhängiger Abzug für nicht Verheiratete vorzusehen. Alternativ könnte die starke Privilegierung der Ehe durch einen tieferen Splittingfaktor eingegrenzt werden. Der Benachteiligung der Zweiverdiener- gegenüber der Einverdiener-Ehe aufgrund des fehlenden Schatteneinkommens kann durch einen Zweiverdienerabzug Rechnung getragen werden.

Als flexibler erweist sich jedoch diesbezüglich das Doppeltarifsystem, da die Benachteiligung der nicht Verheirateten durch eine entsprechende Tarifgestaltung aufgefangen werden kann. In Bezug

¹⁴⁵ Auch in ARBEITSGRUPPE INDIVIDUALBESTEUERUNG (2004, S. 36) wird diese Frage aufgeworfen: „Es stellt sich jedoch die Frage, ob man sich in einem Individualbesteuerungssystem auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Paares berufen darf oder ob man sich nicht eher auf diejenige der Einzelpersonen abstützen müsste. Der Zivilstand der Steuerpflichtigen fällt im Individualbesteuerungssystem zwar nicht völlig ausser Acht; er rückt aber deutlich in den Hintergrund. Ausserdem hat sich das Eherecht von der Vorstellung einer Interessengemeinschaft zwischen den Ehegatten gelöst.“

auf die Ungleichbehandlung von Einverdiener- und Zweiverdiener-Ehepaaren aufgrund des unterschiedlichen Schatteneinkommens aus Haushaltsproduktion präsentiert sich die Situation gleich wie beim Splitting. Die Benachteiligung der Zweiverdiener-Ehepaare kann durch einen Zweiverdiener-Abzug korrigiert werden. Da die Zweiverdiener-Konkubinate von der getrennten Veranlagung profitieren, müssen sie für das fehlende Schatteneinkommen nicht kompensiert werden. Echt alleinstehenden Personen kann ein fixer Haushaltsabzug gewährt werden. Dieser kompensiert für das fehlende Schatteneinkommen und den fehlenden Haushaltsvorteil abzüglich der nicht anfallenden Mehrkosten für eine zusätzliche erwachsene Person im Haushalt.

17 Modul 6: Übergang zum objektiven Nettoprinzip

17.1 Subjektives versus objektives Nettoprinzip

Das subjektive Leistungsfähigkeitskonzept erlaubt eine detailliertere Berücksichtigung einzelner Faktoren, welche nach Auffassung des Gesetzgebers die Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen bestimmen, um auf dieser Grundlage die Finanzierungslasten der Staatsaufgaben gemäss den Vorstellungen des Gesetzgebers über die horizontale und die vertikale Steuergerechtigkeit unter den steuerpflichtigen Personen aufzuteilen.

Dieser Vorteil des subjektiven gegenüber dem objektiven Leistungsfähigkeitskonzept wird mit verschiedenen Nachteilen erkaufte:

- Der Schritt von der objektiven zur subjektiven Leistungsfähigkeit erfolgt primär über zusätzliche Abzüge von der Bemessungsgrundlage. Diese verkomplizieren das Steuersystem und erhöhen die Erhebungs- und Entrichtungskosten. Allerdings darf sich eine Gesamtbetrachtung nicht auf diesen Aspekt beschränken, sondern muss die allfällig höheren Vollzugskosten aufgrund zusätzlicher Transferleistungen einer Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit miteinbeziehen.
- Die zusätzlichen Abzüge von der Bemessungsgrundlage höhlen die Steuerbasis aus. Wird der Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand mit einer Steuer mit engerer Bemessungsgrundlage gedeckt, resultieren bei gleichen effektiven Durchschnittssteuersätzen höhere effektive Grenzsteuersätze als bei einer breiteren Bemessungsgrundlage.¹⁴⁶ Bei der Einkommensteuer gehen von der Grenzsteuerbelastung indes grössere Verzerrungswirkungen aus als von der Durchschnittsbelastung. Daher beeinträchtigt eine nach der subjektiven Leistungsfähigkeit erhobene Einkommensteuer das Wachstum der Volkswirtschaft stärker als eine Einkommensteuer, die sich an der objektiven Leistungsfähigkeit orientiert.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Wie die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage tatsächlich wirkt, hängt davon ab, ob sie an der Grenze oder im inframarginalen Einkommensbereich erfolgt. Dies lässt sich anhand einer indirekt progressiven Steuerschuldfunktion zeigen: $T = t \cdot [(1 - a)Y - Z]$, $a \leq 1$.

Dabei sind T die Steuerschuld, t der tarifliche Steuersatz, Y das Einkommen nach Abzug von Gewinnungskosten, a der nicht steuerbare Anteil des Einkommens und Z die Summe aus Freibetrag und den übrigen Abzügen von der Bemessungsgrundlage. Der Quotient T/Y lässt sich als effektiver Durchschnittssteuersatz auf dem Einkommen nach Abzug der Gewinnungskosten interpretieren.

Eine *inframarginale* Aushöhlung der Bemessungsgrundlage drückt sich in einer Zunahme von Z aus. Wenn mit der Steuer ein vorgegebener Finanzierungsbedarf des Staates gedeckt werden soll, muss aber T konstant bleiben. Dies ist nur möglich, wenn der effektive Grenzsteuersatz $t \cdot (1 - a)$ angehoben wird. Diese Tarifierhöhung beeinträchtigt die Leistungsanreize unmittelbar.

Eine *marginale* Aushöhlung der Bemessungsgrundlage bedeutet dagegen, dass ein geringerer Teil der variablen Einkünfte steuerlich erfasst wird, so dass a zunimmt. Wenn T wiederum konstant bleiben soll und an Z nichts geändert wird, muss der statutarische Grenzsteuersatz t angehoben werden, so dass der effektive Grenzsteuersatz $t \cdot (1 - a)$ konstant bleibt. Weil sich am Niveau des effektiven Grenzsteuersatzes nichts ändert, werden die Leistungsanreize nicht unmittelbar beeinträchtigt. Indirekt entstehen jedoch durch die ungleiche Behandlung der Einkünfte, z.B. steuerbare Kapitalerträge und nicht steuerbare Kapitalgewinne, Verzerrungen, die wohlfahrtsmindernd sind und durch die Flucht von steuerbaren in steuerfreie Einkünfte zu einer Erosion des Steueraufkommens führen.

¹⁴⁷ Allerdings greift dieses Argument im Wesentlichen nur, wenn auf Massnahmen zur Förderung Benachteiligter, die ausserhalb des Steuersystems ansetzen, verzichtet wird. Der Grund dafür ist, dass die Finanzierung solcher Massnahmen Steuermittel und damit höhere Grenzsteuersätze erfordert.

- Die Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit sieht Abzüge vor, die keinen Gewinnungskostencharakter haben. Insbesondere bei den anorganischen Abzügen eröffnet dies politischen Interessengruppen die Möglichkeit, über das zur Ermittlung der subjektiven Leistungsfähigkeit Notwendige hinaus zusätzliche Abzüge zu fordern. In der Vergangenheit hat der Gesetzgeber verschiedentlich solche Abzüge eingeführt, um Anreize zu einem „gesellschaftspolitisch erwünschten Verhalten“ zu schaffen. Es handelt sich dabei um Abzüge, die nicht lebensnotwendige Kosten betreffen, sondern eine Subventionskomponente beinhalten. Dass ein Abzug von der Bemessungsgrundlage einer progressiv ausgestalteten Einkommensteuer dafür ungeeignet ist, zeigt sich am bizarren Effekt, dass ein solcher Abzug sich für Gutverdienende aufgrund der Progressionswirkung viel stärker auswirkt. Abgesehen von diesen unerwünschten Verteilungswirkungen wäre eine Subvention auch unter Effizienzgesichtspunkten überlegen. Im politischen Prozess besteht aber für die einzelnen Interessengruppen ein Anreiz, sowohl Subventionen als auch Steuerabzüge zu verlangen. Obwohl das Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit solche Abzüge nicht intendiert, wird es als Einfallstor für solche ineffizienten Rent-Seeking-Aktivitäten missbraucht.

17.2 Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten der Kinder

Den Kinderlasten in Form der Lebenshaltungskosten der Kinder kann im Rahmen des Konzepts der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit innerhalb der Einkommensbesteuerung oder bei Beschränkung der Besteuerung auf das Konzept der objektiven Leistungsfähigkeit außerhalb der Einkommensbesteuerung Rechnung getragen werden. Die grammatikalische Auslegung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit lässt sowohl die Berücksichtigung der objektiven wie auch der subjektiven Leistungsfähigkeit zu. Die historische Auslegung hingegen führt zur subjektiven Leistungsfähigkeit.

Bei beiden Modellen stellen die Einkünfte der steuerpflichtigen Person, gekürzt um die Gewinnungskosten, den Ausgangspunkt für die Steuerbemessung dar.

Bei der Besteuerung aufgrund der subjektiven Leistungsfähigkeit wird darüber hinaus den konkreten, individuellen Verhältnissen der steuerpflichtigen Person Rechnung getragen. Intention dieses Systems ist es, den existenznotwendigen Lebensbedarf für die Kinder von der Steuer freizustellen. Dies bedeutet namentlich, dass die Kinderkosten bei der Festsetzung der Steuerlast berücksichtigt werden.

17.2.1 Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit

Dem Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit entspricht ein als Sozialabzug ausgestalteter Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage. Er soll die durch die Kinderlast verminderte Leistungsfähigkeit von steuerpflichtigen Personen mit Kindern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen sicherstellen.

Es wird immer wieder behauptet, dass Kinderabzüge unsozial seien, weil auf diese Weise Gutverdienende wegen des progressiven Steuertarifs mehr profitieren als jemand mit weniger Einkommen. Bei sehr tiefen Einkommen greife der Kinderabzug ohnehin nur insoweit, als das steuerbare Einkommen den Freibetrag überschreitet – im Extremfall also gar nicht. Bei dieser Kritik wird freilich die Funktion des Kinderabzuges in einem System der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit verkannt. Der Kinderabzug will die steuerliche Gleichbehandlung von Personen mit gleichem Nettoeinkommen, aber einmal mit und einmal ohne Sorge für ein Kind, in sämtlichen

Einkommensbereichen gewährleisten. Wer ohnehin keine Steuern zahlen muss, kann in diesem System auch nicht weiter entlastet werden. Dies schliesst nicht aus, dass solche Personen durch ausgabenpolitische Massnahmen – in Form von Sozialtransfers – unterstützt werden.

Weiter stellt sich die Frage, wie in einem Besteuerungssystem nach der subjektiven Leistungsfähigkeit Kinderzulagen steuerlich zu behandeln sind. Dies hängt von der Funktion ab, welche dem Instrument der Kinderzulagen zugeschrieben wird:

- (1) Wenn die Wahl, Kinder zu haben, eine rein private Entscheidung darstellt, reicht es aus, wenn die Kinderlasten im Sinne der subjektiven Leistungsfähigkeit bei der Aufteilung der Steuerlasten unter den verschiedenen steuerpflichtigen Personen herangezogen werden. Eine darüber hinaus gehende Berücksichtigung von Kinderlasten ist nicht erforderlich. Kinderzulagen wären dann sachlich nicht angebracht.
- (2) Kinderzulagen werden als Beitrag zur Deckung der Lebenshaltungskosten der Kinder angesehen. In einem System der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit ist der Referenzpunkt eine kinderlose steuerpflichtige Person, die auf dem Existenzminimum lebt, also eine Leistungsfähigkeit von null aufweist. Hat nun diese Person Kinderlasten zu tragen, verpufft der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage wirkungslos, und der Lebensstandard dieser Person und derjenige ihres Kindes sinkt unter das Existenzminimum. Die Kinderzulage hat dann die Funktion, die subjektive Leistungsfähigkeit dieser Person mit Kinderlast wieder auf das Existenzminimum anzuheben. Da das Existenzminimum nicht überschritten wird, ist es für diese Person nicht erheblich, ob die Kinderzulage steuerbar ist oder nicht. Dies ist jedoch für steuerpflichtige Personen mit höheren Einkommen anders, da die Kinderzulage deren steuerrelevante Leistungsfähigkeit erhöht. Die steuerliche Berücksichtigung der Kinderlasten übernimmt bei diesem Personenkreis ja der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage. Deshalb sollten Kinderzulagen, die als Beitrag zur Deckung der Lebenskosten gedacht sind, in einem System der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit steuerbar sein, wie dies heute bereits der Fall ist.
- (3) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Kinderzulage als pauschale Abgeltung für die von den Eltern in Form der Haushaltsproduktion erbrachte Erziehungsleistung oder als Gutschein für die Fremdbetreuung der Kinder anzusehen. Damit kann eine Gleichbehandlung zwischen Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen, und jenen, die ihre Kinder fremd betreuen lassen, erreicht werden. Dann dürften aber die Kosten für die Fremdbetreuung nicht zum Abzug zugelassen werden. Im Sinne einer Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit müsste die Kinderzulage dann steuerbar sein. Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, sind entschädigt. Eltern mit Fremdbetreuung ihrer Kinder können die Kinderzulage zur Finanzierung der Fremdbetreuung einsetzen.
- (4) Schliesslich können Kinderzulagen auch als Massnahme zur Internalisierung der positiven externen Effekte des Kinderhabens angesehen werden. Eltern würden sich in diesem Fall tendenziell dafür entscheiden, Kinder zu haben, wenn der Nutzen, den die Kinder ihnen stiften, grösser ist als die direkten Kosten (Lebenshaltungskosten) und indirekten Kosten (Opportunitätskosten). Der gesellschaftliche Nutzen der Kinder ist jedoch grösser als der private Nutzen für die Eltern, weil die Kinder auch anderen Personen als den Eltern einen Nutzen generieren. Der Grund dafür ist, dass beim Alterssicherungssystem die Einnahmen, mit denen die Renten der Ruhestandsgeneration finanziert werden müssen, umso höher ausfallen, je grösser die Zahl der Kinder ist, die dann im Erwachsenenalter die Beitragszahlungen zu leisten haben. Die privaten Entscheidungen der Eltern widerspiegeln den privaten Nutzen ihrer eigenen Kinder. Sie profitieren aber nicht nur von ihren eigenen Kindern, sondern auch von zusätzlichen Sprösslingen anderer Eltern der gleichen Generation. Dieser zusätzli-

che gesellschaftliche Nutzen der Kinder schlägt sich jedoch im Entscheidungskalkül der Eltern jeweils nicht nieder. Die Differenz zwischen dem höheren gesellschaftlichen und dem tieferen privaten Nutzen begründet einen positiven externen Effekt. Gelingt es nicht, die positive Externalität der Kinder zu internalisieren, indem die Kosten des Kinderhabens reduziert werden, führen die individuellen Wahlentscheidungen der Eltern wohlfahrtstheoretisch zu einer zu tiefen Kinderzahl.

17.2.2 Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit

Im System der objektiven Leistungsfähigkeit bleiben die Kinderlasten bei der Verteilung der Steuerlasten unberücksichtigt; den Kinderlasten kann dann aber gegebenenfalls mit sozialpolitischen Massnahmen ausserhalb des Steuersystems Rechnung getragen werden. Diese Massnahmen können allerdings aus Praktikabilitätsgründen an das Steuerrecht anknüpfen. Sie sind dadurch charakterisiert, dass sie sich für alle Personen in gleichem Masse auswirken, wie dies namentlich pro Kind einheitliche steuerfreie Direktzahlungen oder Gutscheine gewährleisten.

Massnahmen zur Entlastung von Familien mit Kindern, die auf dem Grundsatz der objektiven Leistungsfähigkeit beruhen, sind:

- fixe Steuergutschriften für Kinder, d.h. ein Abzug vom Steuerbetrag;¹⁴⁸
- steuerfreie Kinderzulagen.

17.2.3 Vor- und Nachteile der beiden Leistungsfähigkeitskonzeptionen

In Tabelle 53 sind die Vor- und Nachteile der subjektiven und der objektiven Leistungsfähigkeitskonzeption in Bezug auf die Berücksichtigung der Kinderlasten einander gegenüber gestellt.

¹⁴⁸ Die Steuergutschrift knüpft zwar formell an der Einkommensbesteuerung an; dies hat jedoch rein administrative Gründe. Wesentlich ist, dass die Berücksichtigung der Kinderlasten ausserhalb der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit erfolgt.

Tabelle 53: Vor- und Nachteile der beiden Leistungsfähigkeitskonzeptionen in Bezug auf die Berücksichtigung der Kinderlasten

Kriterium	Beurteilung	Schlussfolgerung
Gerechtigkeit: Horizontale Gleichbehandlung steuerpflichtiger Personen mit gleichem Einkommen mit und ohne Kinder	Das subjektive Leistungsfähigkeitskonzept erlaubt eine detailliertere Berücksichtigung einzelner Faktoren, welche im Einzelfall die Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen bestimmen. Im Fall der Kinder wird die Bemessungsgrundlage durch den Kinderabzug reduziert, der die existenzminimalen Lebenshaltungskosten der Kinder widerspiegeln soll. Damit wird der durch die Kinderlast verminderten Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen mit Kindern Rechnung getragen. Dies stellt die horizontale Gleichbehandlung steuerpflichtiger Personen mit dem gleichen Einkommen, aber in einem Fall mit und im anderen Fall ohne Kinder sicher. Sie werden trotz gleichem Einkommen nach Massgabe ihrer ungleichen Leistungsfähigkeit ungleich behandelt.	Vorteil beim Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit
Gerechtigkeit: Gleicher Förderbeitrag für alle Kinder	Im objektiven Leistungsfähigkeitskonzept erfolgt die Berücksichtigung der Kinderlasten ausserhalb des Steuersystems mit einem fixen Geldbetrag pro Kind im Rahmen eines steuerbefreiten Kindergeldes und / oder einem Abzug vom Steuerbetrag. Dadurch erhalten die Eltern für jedes Kind den gleichen Frankenbetrag. Alle Kinder werden gleich behandelt. Demgegenüber führen im subjektiven Konzept die Steuerbarkeit der Kinderzulagen zu einem höheren Nettobetrag bei Steuerpflichtigen mit tiefen Grenzsteuersätzen und der Kinderabzug zu einem höheren Nettobetrag bei Steuerpflichtigen, die hohen Grenzsteuersätzen unterliegen.	Vorteil beim Konzept der objektiven Leistungsfähigkeit
Niedrige Vollzugs- last der Besteuerung: Geringe Erhebungs- und Entrichtungskosten	(a) Das Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit umfasst im Vergleich zu jenem der objektiven Leistungsfähigkeit zusätzliche Abzüge von der Bemessungsgrundlage. Diese verkomplizieren das Steuersystem und erhöhen die Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung.	Vorteil beim Konzept der objektiven Leistungsfähigkeit
	(b) Allerdings entstehen Erhebungs- und Entrichtungskosten v.a. dann, wenn die Berechtigung zum Abzug von den Steuerpflichtigen betragsmässig belegt und von der Steuerverwaltung überprüft werden muss. Sozialabzügen – wie z.B. der Kinderabzug – lassen sich demgegenüber vergleichsweise einfach und automatisiert erfassen, überprüfen und berechnen. Sie erhöhen daher die Erhebungs- und Entrichtungskosten nur unmerklich. Wird bei einem Übergang vom subjektiven zum objektiven Konzept der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage durch einen Abzug vom Steuerbetrag ersetzt, erhöhen sich die Erhebungs- und Entrichtungskosten sogar, da eine Auszahlung der Steuergutschrift notwendig wird, wenn diese die geschuldete Steuer übersteigt.	Im Zusammenhang mit Kinderlasten liegt der Vorteil eher beim Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit
Niedrige Zusatzlast der Besteuerung: Vermeidung negativer Anreize	(a) Die zusätzlichen Abzüge von der Bemessungsgrundlage hohlen die Steuerbasis aus. Wird der Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand mit einer Steuer mit engerer Bemessungsgrundlage gedeckt, resultieren bei gleichen effektiven Durchschnittssteuersätzen höhere effektive Grenzsteuersätze als bei einer breiteren Bemessungsgrundlage. Bei der Einkommensteuer gehen von der Grenzsteuerbelastung indes grössere Verzerrungswirkungen aus als von der Durchschnittsbelastung. Daher beeinträchtigt eine nach der subjektiven Leistungsfähigkeit erhobene Einkommensteuer das Wachstum der Volkswirtschaft stärker als eine Einkommensteuer, die sich an der objektiven Leistungsfähigkeit orientiert.	Vorteil beim Konzept der objektiven Leistungsfähigkeit
	(b) Allerdings greift dieses Argument im Wesentlichen nur, wenn auch auf spezifische Massnahmen, die ausserhalb des Steuersystems ansetzen, verzichtet wird. Der Grund dafür ist, dass die Finanzierung solcher Massnahmen Steuermittel und damit höhere Grenzsteuersätze erfordert. Werden die Massnahmen ausserhalb des Steuersystems tatsächlich umgesetzt, ergibt sich somit unter diesem Kriterium kein Vorteil des Konzepts der objektiven Leistungsfähigkeit.	Beide Konzepte gleichwertig

Quelle: Eigene Darstellung

17.3 Reformvorschlag

Die Massnahme beinhaltet den Übergang vom subjektiven zum objektiven Nettoprinzip. Damit verbunden ist die Streichung der Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten (vgl. Tabelle 13, S. 52). Die einzige Ausnahme stellt der allgemeine Grundbedarf dar, der auch in der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit mittels eines fixen Abzugs oder einer tariflichen Nullzone weiterhin freigestellt bleiben sollte. Der allgemeine Grundbedarf steht für jene existenzminimalen Lebenshaltungskosten, die alle steuerpflichtigen Personen unvermeidbar aufwenden müssen.

Im System der objektiven Leistungsfähigkeit bleiben die Kinderlasten bei der Verteilung der Steuerlasten unberücksichtigt; den Kinderlasten kann dann aber gegebenenfalls mit sozialpolitischen Massnahmen ausserhalb des Steuersystems Rechnung getragen werden.

Der bisherige Abzug für die Versicherungen und Sparzinsen, der heute praktisch ein reiner Abzug für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung ist, kann entweder ersatzlos gestrichen oder in den Grundfreibetrag eingebaut werden. Die Auswertung von PETERS (2009) in Tabelle

54 zeigt, dass der Kinderabzug und der Abzug für Versicherungen und Sparzinsen mit durchschnittlich 2'061 bzw. 2'490 Franken pro steuerpflichtige Person den Hauptanteil an den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten ausmachen.

Tabelle 54 Häufigkeit und Höhe der Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten

Typ des Abzugs	Häufigkeit des Abzugs: Anzahl Abzüge / Anzahl steuerpflichtige Personen	Arithmetisches Mittel des Abzugs pro Abzug geltend machende Person in Franken	Mittelwert des Abzugs pro steuerpflichtige Person in Franken
	A	B	C=A· B
C1 Kinderabzug	20.62%	9'996	2'061
C3 Abzug für Versicherungen und Sparzinsen	90.89%	2'740	2'490
C4 Abzug für Krankheits- und Unfallkosten	12.34%	6'368	786
C5 Abzug für Invaliditätskosten	1.15%	15'074	174

Quelle: PETERS (2009; S. 12, Tableau 2)

Demgegenüber sind die Abzüge für Krankheits- und Unfallkosten sowie für Invaliditätskosten mit durchschnittlich 786 bzw. 174 Franken pro steuerpflichtige Person fiskalisch weniger gewichtig. Da nur eine Minderheit von diesen beiden Abzügen Gebrauch macht, sind sie nicht pauschalierungsfähig.¹⁴⁹ Tabelle 55 zeigt, dass sie im Einzelfall durchaus ins Gewicht fallen können. An der Obergrenze des 95%-Perzentils, welche die 5% der steuerpflichtigen Personen mit den höchsten Abzügen von den übrigen steuerpflichtigen Personen mit Abzügen trennt, belaufen sich die geltend gemachten Abzüge auf stolze 37'564 bzw. 52'590 Franken.

Tabelle 55 Variabilität der Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten

Typ des Abzugs	Steuerpflichtige mit entsprechen- dem Abzug	Arithmetisches Mittel	Median	1. Quartil	3. Quartil	95%-Perzentil
	Anzahl	Franken	Franken	Franken	Franken	Franken
C1 Kinderabzug	111'633	9'996	5'600	5'600	11'200	16'800
C3 Abzug für Versicherungen und Sparzinsen	492'092	2'740	2'250	1'500	3'800	4'650
C4 Abzug für Krankheits- und Unfallkosten	66'825	6'368	1'764	677	4'144	37'564
C5 Abzug für Invaliditätskosten	6'250	15'074	5'000	1'227	29'168	52'590

Quelle: PETERS (2009; S. 16, Tableau 3)

Es ist nicht Aufgabe des Steuersystems, allfällige Lücken in der Kranken-, Invaliden- oder Unfallversicherung abzudecken. In Umsetzung des Übergangs vom subjektiven zum objektiven Nettoprinzip sind daher die Abzüge für Krankheits- und Unfallkosten sowie für Invaliditätskosten zu streichen. Ist es den Betroffenen nicht zuzumuten, diese Kosten ganz oder teilweise selbst zu tragen, müssten Lücken in der Kranken- und Unfall- bzw. in der Invalidenversicherung geschlossen werden.

¹⁴⁹ Pauschalisiert sind allerdings zum Teil die Kosten für bestimmte Krankheitstypen.

17.4 Auswirkungen

17.4.1 Vereinfachungsziel

Das Vereinfachungs- und das Effizienzziel werden durch die Streichung der Abzüge positiv beeinflusst. Eine vollständige Beurteilung müsste aber auch allfällige Vollzugs- und Effizienzkosten bei kompensatorischen, insbesondere sozialversicherungsrechtlichen Massnahmen berücksichtigen.

Das Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit umfasst im Vergleich zu jenem der objektiven Leistungsfähigkeit zusätzliche Abzüge von der Bemessungsgrundlage. Diese verkomplizieren das Steuersystem und erhöhen die Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung. Dies gilt besonders, wenn die Abzüge einen Nachweis der tatsächlichen Kosten durch die steuerpflichtige Person und eine Kontrolle der Abzugsberechtigung durch die Veranlagungsbehörde erfordert. Dies ist bei den Abzügen für Kranken- und Unfallkosten sowie für Invaliditätskosten der Fall.

Sozialabzüge – wie z.B. der Kinderabzug – lassen sich demgegenüber vergleichsweise einfach und automatisiert erfassen, überprüfen und berechnen. Sie erhöhen daher die Erhebungs- und Entrichtungskosten nur unmerklich. Wird bei einem Übergang vom subjektiven zum objektiven Konzept der Kinderabzug von der Bemessungsgrundlage durch einen Abzug vom Steuerbetrag ersetzt, erhöhen sich die Erhebungs- und Entrichtungskosten sogar, da eine Auszahlung der Steuergutschrift notwendig wird, wenn diese die geschuldete Steuer übersteigt.

17.4.2 Gerechtigkeitsziel

Die Beurteilung unter dem Gerechtigkeitsziel fällt kontrovers aus – je nachdem, ob jemand dem subjektiven oder dem objektiven Nettoprinzip als Ausdruck der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anhängt. Die beiden unterschiedlichen Gerechtigkeitskonzeptionen seien anhand der Frage, wie den Kinderlasten in Form der Lebenshaltungskosten der Kinder Rechnung getragen werden soll, erläutert.

Das subjektive Leistungsfähigkeitskonzept erlaubt eine detailliertere Berücksichtigung einzelner Faktoren, welche im Einzelfall die Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen bestimmen. Im Fall der Kinder wird die Bemessungsgrundlage durch den Kinderabzug reduziert, der die existenzminimalen Lebenshaltungskosten der Kinder widerspiegeln soll. Damit wird der durch die Kinderlast verminderten Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen mit Kindern Rechnung getragen. Dies stellt die horizontale Gleichbehandlung steuerpflichtiger Personen mit dem gleichen Einkommen, aber in einem Fall mit und im anderen Fall ohne Kinder sicher. Sie werden trotz gleichem Einkommen nach Massgabe ihrer ungleichen Leistungsfähigkeit ungleich behandelt. Steuerlich gleich behandelt werden hingegen ein Ehepaar mit einem Kind und ein kinderloses Ehepaar, wenn ersteres ein um die Höhe des Kinderabzugs höheres Einkommen hat, da nach dem Konzept der subjektiven Leistungsfähigkeit die beiden Ehepaare dann gleich leistungsfähig sind, sofern der Abzug richtig bemessen ist.

Im objektiven Leistungsfähigkeitskonzept erfolgt die Berücksichtigung der Kinderlasten ausserhalb des Steuersystems. Pro Kind erhält ein Haushalt einen fixen Geldbetrag in Form eines steuerbefreiten Kindergeldes und / oder einen fixen Abzug vom Steuerbetrag. Dadurch kommen die Eltern für jedes Kind in den Genuss des gleichen Frankenbetrags. Alle Kinder werden gleich behandelt. Demgegenüber führen im subjektiven Konzept die Steuerbarkeit der Kinderzulagen zu einem höheren Nettobetrag bei Steuerpflichtigen mit tiefen Grenzsteuersätzen und der Kinderabzug zu einem höheren Nettobetrag bei Steuerpflichtigen, die hohen Grenzsteuersätzen unterliegen.

Beide Konzepte sind in sich konsistent. Eine Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit stellt sicher, dass steuerpflichtige Personen mit und ohne Kinder in Bezug auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verglichen werden können und bei gleicher Leistungsfähigkeit gleich hohe Steuern entrichten müssen. Geht es nicht nur um eine gerechte Verteilung der Steuerlasten zwischen den steuerpflichtigen Personen, sondern soll den Kinderlasten auch im unteren Einkommensbereich Rechnung getragen werden, wo der Kinderabzug ganz oder teilweise ins Leere fällt, kann das Steuersystem durch einen Sozialtransfer in Form eines steuerbaren Kindergeldes ergänzt werden. Wenn das Kindergeld gleich hoch bemessen ist wie der Kinderabzug, stellt die Kombination von Kinderabzug und steuerbarem Kindergeld sicher, dass jedes Kind mit dem gleichen Frankenbetrag unterstützt wird.¹⁵⁰

Das Anliegen „gleicher Förderbeitrag für alle Kinder“ ist auch im objektiven Konzept – hier aber auf direktem Wege – verwirklicht. Der Kinderabzug im Steuersystem fällt weg, während den Kinderlasten ausserhalb des Steuersystems mit einem fixen Geldtransfer pro Kind im Rahmen eines steuerbefreiten Kindergeldes und / oder in Form eines Abzugs vom Steuerbetrag Rechnung getragen wird. Somit erhalten auch hier die Eltern für jedes Kind den gleichen Frankenbetrag.

Sind Kinderabzug und steuerbares Kindergeld entsprechend aufeinander abgestellt, führt das subjektive Leistungsfähigkeitsprinzip zum gleichen Resultat wie das objektive Leistungsfähigkeitsprinzip. Erreicht wird dies jedoch nur über einen Umweg mittels eines zusätzlichen Instrumentes. Während das subjektive Nettoprinzip in einem Staatswesen ohne staatliche Transfers das Leistungsfähigkeitsprinzip konsistent verwirklicht, erscheint es in einer Welt, in der staatliche Transfers eine bedeutende Aufgabe der öffentlichen Hand darstellen, bestenfalls redundant, in aller Regel jedoch aufgrund fragwürdiger Verteilungswirkungen aus dem Zusammenspiel von Transfers und Steuerabzügen von der Bemessungsgrundlage sogar inkonsistent.

17.4.3 Effizienzziel

Das Effizienzziel wird durch die Streichung der Abzüge positiv beeinflusst. Eine vollständige Beurteilung müsste aber auch allfällige Vollzugs- und Effizienzkosten bei kompensatorischen sozialversicherungsrechtlichen Massnahmen berücksichtigen.

Die Beurteilung unter dem Effizienzziel hängt davon ab, ob die Streichung der Abzüge durch zusätzliche Sozialtransfers kompensiert wird oder nicht.

Unterbleibt die Kompensation ganz oder teilweise, so liegen die Effizienzvorteile bei der Besteuerung nach dem objektiven Nettoprinzip: Die zusätzlichen Abzüge von der Bemessungsgrundlage in der Besteuerung nach dem subjektiven Nettoprinzip höhlen die Bemessungsgrundlage aus. Wird der Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand mit einer Steuer mit engerer Bemessungsgrundlage gedeckt, resultieren bei gleichen effektiven Durchschnittssteuersätzen höhere effektive Grenzsteuersätze als bei einer breiteren Bemessungsgrundlage. Bei der Einkommensteuer gehen von der Grenzsteuerbelastung indes grössere Verzerrungswirkungen aus als von der Durchschnittsbelastung. Daher beeinträchtigt eine nach der subjektiven Leistungsfähigkeit erhobene Einkommensteuer das Wachstum der Volkswirtschaft stärker als eine Einkommensteuer, die sich an der objektiven Leistungsfähigkeit orientiert.

¹⁵⁰ Wenn der Kinderabzug grösser (kleiner) ist als das steuerbare Kindergeld, erhalten Eltern mit höherem Einkommen aufgrund ihres höheren Grenzsteuersatzes netto einen grösseren (kleineren) Förderbeitrag pro Kind als Eltern mit niedrigerem Einkommen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wieso die Förderbeiträge nach dem Einkommen der Eltern differenziert werden sollten.

Erfolgt hingegen eine vollständige Kompensation der Streichung der Abzüge durch Sozialtransfers sind die beiden Besteuerungskonzepte in Bezug auf ihre Effizienzwirkungen ähnlich. Der Grund dafür ist, dass die Finanzierung der Transfers Steuermittel oder zusätzliche Sozialabgaben erfordert, was höhere Grenzsteuersätze nach sich zieht. Werden die Massnahmen ausserhalb des Steuersystems tatsächlich umgesetzt, ergibt sich somit unter diesem Kriterium kein Vorteil des Konzepts der objektiven Leistungsfähigkeit.

17.5 Steuersenkungspotenzial beim Übergang zum objektiven Nettoprinzip

Mittels detaillierter Daten über die direkte Bundessteuer aus dem Kanton Bern für das Jahr 2005 kann abgeschätzt werden, wie stark der Einkommensteuertarif der direkten Bundessteuer abgesenkt werden kann, wenn die Abzüge zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten allesamt gestrichen würden. Durch die Streichung der Abzüge erhöht sich die Bemessungsgrundlage um 11%, und die Steuereinnahmen nehmen um 16% zu. Aufkommensneutralität würde bei einer proportionalen Senkung des Tarifs um 14% erreicht. 42% der steuerpflichtigen Personen müssten dann mehr Steuern entrichten als im Status quo, während 58% der steuerpflichtigen Personen niedrigere oder gleich hohe Steuern zu bezahlen hätten.

Wenn sich die Streichung der Abzüge auf den Kinderabzug und den Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen beschränkt, erhöht sich die Bemessungsgrundlage um 9%, und die Steuereinnahmen nehmen um 15% zu. Aufkommensneutralität würde bei einer proportionalen Senkung des Tarifs um 14% erreicht. 39% der steuerpflichtigen Personen müssten dann mehr Steuern entrichten als im Status quo, während 61% der steuerpflichtigen Personen niedrigere oder gleich hohe Steuern zu bezahlen hätten.

Dieses Steuersenkungspotenzial kann alternativ auch als Substrat betrachtet werden, das ganz oder teilweise für kompensierende Transfers eingesetzt werden kann.

18 Modul 7: Streichen der ausserfiskalischen Abzüge

18.1 Massnahme

Ausserfiskalische Abzüge stellen im System der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen Fremdkörper dar. Sie reduzieren die Bemessungsgrundlage, ohne dass sich dies durch eine verminderte Leistungsfähigkeit begründen liesse. Die Reformoption besteht daher darin, sämtliche ausserfiskalischen Abzüge (vgl. Tabelle 15, S. 53) zu streichen. Denkbar wäre auch, darüber hinaus ausserfiskalisch motivierte Steuerbefreiungen (vgl. Tabelle 14, S. 53) aufzuheben.

Naturgemäss stehen der Abschaffung der ausserfiskalischen Abzüge aber starke Interessengruppen entgegen.

18.2 Auswirkungen

18.2.1 Vereinfachungsziel

Das Reformmodul trägt via die Reduktion der Anzahl der Abzüge zu einer Vereinfachung bei. Bei den steuerpflichtigen Personen entfällt die Nachweispflicht für die Abzugsberechtigung, wodurch die Entrichtungskosten sinken. Bei der Veranlagungsbehörde muss die Berechtigung zum Abzug nicht mehr überprüft werden, so dass auch die Erhebungskosten abnehmen.

18.2.2 Gerechtigkeitsziel

Ausserfiskalische Abzüge sind durch ein Förderziel motiviert und dienen nicht der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Vielmehr stehen sie dieser entgegen, da ein ausserfiskalisch motivierter Abzug zwar die Bemessungsgrundlage und mit ihr die Steuerlast verringert, ohne dass dem eine um den Abzugsbetrag verminderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenübersteht.

Sofern das Förderziel wohl begründet ist, mag dies bei proportionalem Steuertarif unproblematisch sein, weil dann aufgrund des konstanten Grenzsteuersatzes jede Person, die ein förderungswürdiges Ziel verfolgt, in gleichem Mass öffentlich subventioniert wird. In einem (direkt) progressiven Tarif wirken die Abzüge hingegen regressiv: Es ist dann in der Tat nicht einsichtig, dass z.B. eine Vergabung von 1'000 Franken an eine gemeinnützige Institution bei einer steuerpflichtigen Person mit höherem Einkommen durch den Steuerabzug wegen des höheren Grenzsteuersatzes mit beispielsweise 400 Franken subventioniert wird, während eine steuerpflichtige Person mit tieferer Grenzsteuerbelastung lediglich einen staatlichen Zuschuss von 100 Franken erhält.

Weil sich nach der Streichung dieser Abzüge die Besteuerung enger an der Leistungsfähigkeit orientiert, erhöht das Reformmodul daher auch die horizontale Steuergerechtigkeit.

18.2.3 Effizienzziel

Der Wegfall der Abzüge ermöglicht, die Grenzsteuersätze aufkommensneutral abzusenken. Dadurch werden die Verzerrungen abgebaut, so dass sich auch unter dem Effizienzziel eine Verbesserung einstellt.

Wird ein ausserfiskalisch motivierter Abzug gestrichen und soll dennoch am Förderziel festgehalten werden, muss eine explizite Subvention gesprochen werden. Diese Subvention muss aber finanziert werden, so dass die Steuer nicht gesenkt werden kann. Dennoch erweist sich eine explizite Subvention aus verschiedenen Gründen als effektiver und effizienter:¹⁵¹

- *Gleiche Förderung jedes förderungswürdigen Projektes:* Der Förderbeitrag richtet sich am zu fördernden Objekt aus und nicht am zu fördernden Subjekt. Aus diesem Grund erhält bei der expliziten Subvention jedes förderungswürdige Projekt die gleiche Förderung wie ein vergleichbares Projekt, das von einer anderen Person vorangetrieben wird. Demgegenüber variiert der Förderbeitrag beim Steuerabzug mit dem sachfremden Kriterium des für die jeweilige Person massgebenden Grenzsteuersatzes. Diese Verzerrung der Entscheidung erzeugt eine ineffiziente Allokation der für die Subventionierung vorgesehenen Mittel.
- *Grössere Budgettransparenz und einfachere Wirkungsanalyse:* Bei einer expliziten Subvention werden die Kosten der Fördermassnahme im öffentlichen Haushalt offen ausgewiesen. Die Höhe der jährlichen Förderung ist im Gegensatz zur steuerlichen Förderung bekannt und kann in Bezug auf eine Wirkungskontrolle evaluiert werden. Im Rahmen des politischen Prozesses besteht so die Möglichkeit, aufgrund klarer Entscheidungsgrundlagen (Evaluationsergebnisse) über die Förderprogramme zu entscheiden. Zusätzlich ist ein Förderprogramm haushaltsneutral einfach umzusetzen, da die Höhe der benötigten Gegenfinanzierung bekannt ist. Steuerabzüge sind demgegenüber ein intransparentes Instrument: Diese Art der Förderung erscheint nicht explizit im öffentlichen Haushalt, sondern ist als Mindereinnahme versteckt. Die fehlende Kostentransparenz suggeriert, dass das Instrument nichts kostet. Dies führt zu Verzerrungen bei der Entscheidung über das gewünschte Ausmass der Fördermassnahme.
- *Weniger Mitnahmeeffekte:* Bei einer expliziten Subvention lassen sich Mitnahmeeffekte durch die explizite Kontrolle im Vergabeprozess eher vermeiden als bei Steuerabzügen (ECONCEPT, 1997; INTERFACE (2008)). Mitnahmeeffekte treten dann auf, wenn Personen finanzielle Zuwendungen des Staates für eine Handlung erhalten, die sie auch ohne staatliche Förderung vorgenommen hätten. Je höher die Mitnahmeeffekte, desto geringer ist die Wirksamkeit der Fördermassnahme.
- *Qualität im Subventionsvergabeprozess:* Eine explizite Subvention wird von Fachspezialisten in einer auf den jeweiligen Bereich spezialisierten Verwaltungsstelle nach einheitlichen Regeln gesprochen. Demgegenüber finden sich bei der Steuerveranlagungsbehörde Steuerspezialisten und nicht Fachspezialisten – z.B. Ingenieure, welche beispielsweise die Subventionswürdigkeit einer baulichen Massnahme für den Umweltschutz mit dem adäquaten fachspezifischen Know-how beurteilen können. Überdies führt die dezentralisierte Veranlagung in Verbindung mit uneinheitlichem und teils mangelhaftem Know-how in der Tendenz zu einer uneinheitlichen und damit willkürlichen Veranlagungspraxis. Schliesslich muss in einem Massenverfahren wie der Steuerveranlagung die Überprüfung der Abzugsberechtigung im Einzelfall auf das Notwendigste begrenzt werden. Auch dies ist der Qualität der Veranlagung abträglich und trägt den Keim der Willkür in sich.
- *Transparenter für die Mieterschaft:* Fördermittel sind im Gegensatz zu Steuererleichterungen nicht nur für die Wohneigentümer, sondern auch für die Mieterschaft ein transparentes Instrument. Die Auszahlung von Fördermitteln muss bei der Berechnung neuer Mietzinse berücksichtigt werden. Was subventioniert wurde, darf theoretisch nicht über Mietzinsaufschläge bei den Mieterinnen und Mietern eingefordert werden. Bei Steuererleichterungen ist eine Weitergabe an die Mieterinnen und Mieter hingegen nicht kontrollierbar.

¹⁵¹ Vgl. hierzu auch BAUR et al. (2009).

18.3 Steuersenkungspotenzial

Die Berechnung des Steuersenkungspotenzials stösst auf Schwierigkeiten, da die detaillierten Daten über die direkte Bundessteuer aus dem Kanton Bern für das Jahr 2005 nur gerade die Zuwendungen für gemeinnützige und öffentliche Zwecke abdecken. Mit einem durchschnittlichen Abzug von 459 Franken pro steuerpflichtige Person (PETERS, 2009, S. 12, Tableau 2) fällt dieser Abzug nicht allzu stark ins Gewicht.¹⁵² Dennoch verbreitert sich die Bemessungsgrundlage durch die Streichung des Abzuges für Vergabungen, so dass die Grenzsteuersätze aufkommensneutral abgesenkt werden können. Detaillierte Daten über die direkte Bundessteuer aus dem Kanton Bern für das Jahr 2005 ermöglichen, das Ausmass einer solchen Tarifsenkung abzuschätzen. Durch die Streichung des Abzuges erhöht sich die Bemessungsgrundlage um 2%, und die Steuereinnahmen nehmen um 2% zu. Aufkommensneutralität würde bei einer proportionalen Senkung des Tarifs um 2% erreicht. 35% der steuerpflichtigen Personen müssten dann mehr Steuern entrichten als im Status quo, während 65% der steuerpflichtigen Personen niedrigere oder gleich hohe Steuern zu bezahlen hätten.

Andere ausserfiskalisch motivierte Abzüge wurden zum Teil erst später eingeführt oder sind noch gar nicht in Kraft. Deshalb sind keine Simulationen zum Steuersenkungspotenzial bei Abschaffung dieser Abzüge möglich.

¹⁵² 69.57% der steuerpflichtigen Personen deklarierten Abzüge für Zuwendungen in Höhe von durchschnittlich 660 Franken.

19 Modul 8: Übergang zur Einheitssteuer (Flat Rate Tax)

Bei einem Einheitssteuertarif wird unabhängig von der Höhe des steuerbaren Einkommens der gleiche Steuersatz angewendet. Es gibt also nur eine Tarifstufe. Ein Freibetrag als Sozialabzug von der Bemessungsgrundlage sorgt dafür, dass der Teil des Einkommens, welcher diesen Freibetrag nicht übersteigt, steuerfrei bleibt. Daraus resultiert eine indirekte Progression, in deren Rahmen die effektive Durchschnittsbelastung oberhalb des Freibetrags mit steigendem Einkommen zunimmt und höchstens den gesetzlichen Steuersatz erreicht. Das gleiche Ergebnis stellt sich ein, wenn der Freibetrag nicht als Sozialabzug ausgestaltet, sondern als Eingangsstufe (Nullzone¹⁵³) direkt in den Tarif integriert wird. Eine Einkommensteuer mit Einheitssteuertarif wird auch als Flat Rate Tax bezeichnet.

19.1 Rechtslage

19.1.1 Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Die Forderung nach einem Einheitstarif ist im Hinblick auf die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unproblematisch. Gemäss dem Bundesgerichtsurteil zum degressiven Einkommens- und Vermögensteuertarif im Kanton Obwalden (BGE 133 I 206) sind bei den Einkommen- und Vermögensteuern degressive Tarife und Tarife mit degressiven Tarifbereichen verfassungswidrig. Das Bundesgericht (BGE 133 I 206 E. 9.3 S. 227) formulierte: „Der angefochtene Einkommensteuertarif verstösst daher, soweit er für höhere Einkommen einen niedrigeren Durchschnittssteuersatz vorsieht als für tiefere Einkommen, gegen das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) wie auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 8 Abs. 1 BV).“ Obwohl das Bundesgericht in seinem schriftlichen Urteil keine expliziten Aussagen machte, welche Tarifformen verfassungskonform seien, lässt sich aus dieser Formulierung schliessen, dass ein Einkommensteuertarif jedenfalls dann verfassungskonform ist, wenn der Durchschnittssatz mit zunehmenden Einkommen steigt. Dies ist sowohl bei direkt als auch bei indirekt progressiven Tarifen der Fall. Somit bewegt sich auch ein Einheitssteuertarif im Rahmen des verfassungsmässig Zulässigen.

19.1.2 Harmonisierungskompetenz des Bundes

Der Bund hat keine Kompetenz, den Kantonen Vorschriften über die Ausgestaltung der Steuertarife zu machen. Er kann daher im geltenden Recht den Kantonen keine Einheitstarife vorschreiben.

19.2 Auswirkungen

Im Gutachten KEUSCHNIGG (2006) wurde auch der Übergang zu einer Flat Rate Tax bei der direkten Bundessteuer analysiert. Durch den Übergang wird die Mittelschicht stärker belastet als im Status quo, während die Bezüger hoher Einkommen entlastet werden. Die Auswirkungen auf die Haushalte mit niedrigen Einkommen hängen namentlich von der Höhe des Freibetrages ab. Interessanterweise beflügelt der aufkommensneutrale Übergang zur Flat Rate Tax das Wachstum nicht, sondern wirkt sich sogar leicht negativ aus (BIP -0.1%). Der Grund für dieses Ergebnis ist,

¹⁵³ Steuerbares Einkommen, bis zu welchem keine Steuer geschuldet ist.

dass die Verdrängung des Arbeitsangebots der Mittelschicht infolge des höheren Grenzsteuersatzes leicht schwerer wiegt als die Stärkung der Sparanreize (und der Arbeitsanreize) der oberen Einkommensschicht. Wird der Freibetrag erhöht, so müssen die Grenzsteuersätze erhöht werden, damit dasselbe Steueraufkommen generiert wird. Die höheren Grenzsteuersätze wirken sich jedoch negativ auf das Arbeitsangebot und das Sparaufkommen aus. Dementsprechend führt eine Einheitssteuer mit deutlich erhöhtem Freibetrag gegenüber dem Status quo zu einer Wachstumseinbusse.

Somit verspricht der aufkommensneutrale Übergang vom bisherigen, direkt progressiven Tarif der direkten Bundessteuer zur Einheitssteuer keine Wachstumsgewinne. Im Unterschied zu den Abzügen ist das Vereinfachungspotenzial beim Tarif beschränkt. Da die Steuerberechnung aufgrund des Tarifs automatisiert ist – oder jedenfalls automatisiert werden kann –, belastet sie weder die Steuerpflichtigen mit zusätzlichen Entrichtungskosten noch den Fiskus mit Erhebungskosten. Eine gewisse Vereinfachung des Steuersystems würde der flache Tarif hingegen im Zusammenhang mit der Ehegattenbesteuerung bringen, da die Heiratsstrafe tarifbedingt wegfällt. Ausserdem schafft im geltenden System das Zusammenspiel eines direkt progressiven Tarifs und der Jährlichkeit der Besteuerung Anreize für die Steuerplanung. Mit dem konstanten Grenzsteuersatz im indirekt progressiven Tarif wird diese intertemporale Steuerplanung ausgemerzt, und das Periodizitätsprinzip verliert erheblich an Gewicht. Es spielt keine Rolle mehr, ob eine steuerpflichtige Person beispielsweise einen Einkauf in die Pensionskasse in einer Steuerperiode vornimmt oder auf mehrere Perioden verteilt. Auch bei der Besteuerung ausbezahlter Kapitalleistungen ergeben sich Vorteile, weil auf eine Milderung der Progressionswirkung verzichtet werden kann. Ausserdem fällt mit der Flat Rate Tax die mitunter kritisierte regressive Wirkung von Abzügen von der Bemessungsgrundlage weg – zumindest, soweit das steuerbare Einkommen den Freibetrag übersteigt.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Allerdings ist die heutige Regressivität nur bei ausserfiskalisch motivierten Abzügen problematisch (vgl. hierzu Abschnitt 18.2.2). Demgegenüber dienen fiskalisch motivierte Abzüge von der Bemessungsgrundlage nach Massgabe des objektiven oder des subjektiven Nettoprinzips der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und sind daher Voraussetzung für eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

20 Bewertung der Vereinfachungsoptionen

Die Bewertung der einzelnen Reformmodule bzw. -varianten aufgrund der in Abschnitt 2.3 genannten Kriterien kann Tabelle 56 entnommen werden.

Tabelle 56: Vereinfachungsoptionen: Bewertung

	Reformmodul / -variante	Vereinfachungsziel	Gerechtigkeitsziel	Effizienzziel / Wachstumsziel	Gesamtbeurteilung
1	Einkommen aus Erwerbstätigkeit				
1.1	Engere Fassung der Gewinnungskosten (Berufskosten)	++	kontrovers	++	weiterverfolgenswert
1.2a	Pauschalierung der Berufskosten mit Nachweis höherer Kosten	+	0 / -	-	nicht weiterverfolgenswert
1.2b	Pauschalierung der Berufskosten ohne Nachweis höherer Kosten	++	-	+ / 0 / -	weiterverfolgenswert
1.3a	Übergang zur Quellenbesteuerung mit Veranlagungsoption	+	0 / -	0	weiterverfolgenswert
1.3b	Übergang zur Quellenbesteuerung ohne Veranlagungsoption	++	--	+	nicht weiterverfolgenswert
2	Bewegliches Privatvermögen				
2a	Veranlagungsmodell auf Soll-Ertragbasis (Easy Swiss Tax)	+	kontrovers	abhängig von: <ul style="list-style-type: none"> • Höhe der Steuersätze • Wahl des Modells • Neutralitätseigenschaften • Abstimmung auf Unternehmensbesteuerung 	Weiterverfolgenswert, konkrete Modellwahl jedoch noch offen
2ba	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge mit Veranlagungsoption	+	kontrovers		
2bb	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge und Kapitalgewinne mit Veranlagungsoption	+	kontrovers		
2bc	Abgeltungsmodell auf Soll-Ertragbasis mit Veranlagungsoption	+	kontrovers		
2ca	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge ohne Veranlagungsoption	++	kontrovers		
2cb	Abgeltungsmodell tatsächliche Kapitalerträge und Kapitalgewinne ohne Veranlagungsoption	++ / +	kontrovers		
2cc	Abgeltungsmodell auf Soll-Ertragbasis ohne Veranlagungsoption	++ / +	kontrovers		
3	Unbewegliches Privatvermögen				
3.1a	Besteuerung auf Soll-Ertragbasis (Easy Swiss Tax)	+	kontrovers	siehe Modul 2	abhängig von Modellwahl in Modul 2
3.1b	Besteuerung abgestimmt auf Abgeltungsmodell im beweglichen Privatvermögen	+ / 0	kontrovers	siehe Modul 2	
3.2a	Reiner Systemwechsel	++	0	0	weiterverfolgenswert
3.2b	Modifizierter Systemwechsel	+	0 / -	0	weiterverfolgenswert
4	Abzüge zur Verwirklichung des Korrespondenzprinzips	[keine Änderung]			
5	Abzüge aufgrund unterschiedlicher Haushaltsformen	[abhängig von der Besteuerungsform der Ehegatten; beim Status quo (Doppeltarif mit Zweiverdiener-Abzug und vorgesehenem Abzug für die Kinderfremdbetreuung) keine Änderung]			
6	Vereinfachung bei den Abzügen zur Freistellung der existenzminimalen Lebenshaltungskosten durch Übergang zum objektiven Nettoprinzip	++	kontrovers	+	weiterverfolgenswert
7	Streichen der ausserfiskalischen Abzüge	++	++	+	weiterverfolgenswert
8	Vereinfachung des Tarifs durch Übergang zur Einheitssteuer (Flat Rate Tax)	+ / 0	0: (horiz.) kontrovers (vert.)	0	nicht weiterverfolgenswert
++	sehr hohe Zielerreichung	Die Beurteilung „kontrovers“ in der Spalte Gerechtigkeitsziel deutet darauf hin, dass die Zielerreichung von verschiedenen Personen mit unterschiedlichen Auffassungen von Gerechtigkeit höchst unterschiedlich beurteilt wird.			
+	hohe Zielerreichung				
0	moderate Zielerreichung				
-	schwache Zielerreichung				
--	sehr schwache Zielerreichung				

Quelle: Eigene Darstellung

Literaturverzeichnis

- ABIO, Gemma; MAHIEU, Géraldine und PATXOT, Concepció (2002): „On the Optimality of PAYG Pension Systems in an Endogenous Fertility Setting”, IRES Discussion Paper No. 2002-6, Université Catholique de Louvain.
- ACEMOGLU, Daron und PISCHKE, Jorn-Steffen (1998): „Why do Firms Train? Theory and Evidence”, Quarterly Journal of Economics, 113, S. 79-119.
- ACEMOGLU, Daron und PISCHKE, Jorn-Steffen (1999a): „The Structure of Wages and Investment in General Training”, Journal of Political Economy, 107, S. 539-572.
- ACEMOGLU, Daron und PISCHKE, Jorn-Steffen (1999b): „Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets”, Economic Journal, 109, F112-F142.
- ARBEITSGRUPPE INDIVIDUALBESTEUERUNG (2004): Studie der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen in Erfüllung des Postulats Lauri (02.3549). Bern, Juli.
- AREGGER, Felix und STADELMANN, Thomas (1999): Luzerner Steuerentscheide. Unpublizierte und publizierte Urteile des Verwaltungsgerichts, Band 1. Luzern: Lifa-Verlag.
- ATKINSON, Anthony B. und STIGLITZ, Joseph E. (1976): „The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation“, Journal of Public Economics, 6, S. 55-75.
- ATKINSON, Anthony B. und STIGLITZ, Joseph E. (1980): Lectures on Public Economics. London: McGraw Hill.
- BALDRY, Jonathan (1998): „Income Tax Deductions for Work-related Expenses: The Rationale Examined”, Australian Economic Papers, 37, S. 47-57.
- BANKS, James und DIAMOND, Peter (2008): „The Base for Direct Taxation“, in: James Mirrlees: Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review. For the Institute for Fiscal Studies. Oxford: Oxford University Press, S. 548-648.
- BARR, Nicholas (2003): The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State. Reprinted edition. New York: Oxford University Press.
- BAUMBERGER, Jörg (2000): Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einem Systemwechsel der Eigenmietwertbesteuerung. Gutachten zuhanden der Eidgenössischen Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel (KES), erstattet am 24. Dezember 1999, Version vom 21. März 2000.
- BAUMGARTNER, A. Doris (2006): Familienarbeit, Erwerbsmuster und Arbeitsteilung im Haushalt. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- BAUR, Martin; SCHNEIDER, Lukas; HIMMEL, Margit; GUTZWILLER, Lukas; WIEDERKEHR, Stefan und KÖNIG, Felix (2009): Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden. Studie der interdepartementalen Arbeitsgruppe, Januar.
- BEHNISCH, Urs R. und OPEL, Andrea (2007): „Degressiver Steuertarif ist verfassungswidrig: Bemerkungen zu BGE 133 I 206“, Jusletter, 15. Oktober.
- BENTAL, Benjamin (1989): „The Old Age Security Hypothesis and Optimal Population Growth”, Journal of Population Economics, 1, S. 285-301.
- BENZ, Rolf (2007): „Erste Gedanken zur Easy Swiss Tax aus verfassungsrechtlicher Sicht“, Zeitschrift für Schweizerisches und Internationales Steuerrecht, (9), S. 4 ff.. Verfügbar unter http://www.benzlaw.ch/dokumente/publikationen/zsis_Newsletter_09_07.pdf.
- BLANKART, Charles B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 3. Auflage. München: Vahlen.
- BLUMENSTEIN, Ernst (1945): System des Steuerrechts. Zürich: Polygraphischer Verlag.
- BLUMENSTEIN, Ernst und LOCHER, Peter (1995): System des Steuerrechts. 5. Auflage. Zürich.
- BÖCKLI, Peter (1988): „Die Besteuerung der Eigenmiete im Lichte von Steuer- und Verfassungsrecht“, recht, 6, S. 14ff.

- BÖHI, Reto (2001): Der unterschiedliche Einkommensbegriff im Steuerrecht und im Sozialversicherungsrecht und seine Auswirkungen auf die Beitragserhebung. Bern.
- BOHLEY, Peter (2003): Die öffentliche Finanzierung. München: Oldenbourg.
- BOSSHARD, Erich (2001): „Familienbesteuerung im Umbruch“, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, 69, S. 757-782.
- BOSSHARD, Erich (2006): „Quellensteuerverfahren statt allgemeiner Selbstdeklaration? Konzept eines vereinfachten Steuerverfahrens für Arbeitnehmer und Rentner“, IFF Forum für Steuerrecht, S. 170-184.
- BOSSHARD, Erich und FUNK, Philipp (2000): Steueroptimierte Gehaltsnebenleistungen. Bern: Cosmos.
- BOSSHARDT, Oskar (1946): „Der steuerrechtliche Einkommensbegriff“, ZBI, 47, S. 305ff.
- BOVENBERG, A. Lans und CNOSSSEN, Sijbren (2000): „Fundamental Tax Reform in The Netherlands“, CESifo Working Paper No. 342.
- BOVENBERG, A. Lans und GORDON, Roger (1996): „Why is Capital so Immobile Internationally? Possible Explanation and Implications for Capital Income Taxation“, American Economic Review, 86, S. 1057-1075.
- BRADFORD, David F. (1986): Untangling the Income Tax. Cambridge: Harvard University Press.
- BRÜMMERHOFF, Dieter (2001): Finanzwissenschaft. 8. Auflage. München: Oldenbourg.
- BRÜMMERHOFF, Dieter (2007): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, 8. Auflage. München: Oldenbourg S. 155.)
- CAGIANUT, Francis (1994): Bericht der Expertengruppe Cagianut zur Steuerharmonisierung. Schriftenreihe der Treuhand-Kammer Bd. 128, Zürich.
- CAGIANUT, Francis und CAVELTI, Ulrich (2006): „Degressive Steuersätze: Verfassungsrechtliche Überlegungen zu den im revidierten Steuergesetz des Kantons Obwalden festgelegten Steuersätze sowie grundsätzliche Erwägungen“, IFF Forum für Steuerrecht, S. 150-156.
- CHAMLEY, Christophe (1986): „Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives“, Econometrica, 54, S. 607-622.
- CHAMLEY, Christophe (2001): „Capital Income Taxation, Wealth Distribution and Borrowing Constraints“, Journal of Public Economics, 79, S. 55-69.
- CIGNO, Allesandro; LUPORINI, Annalisa und PETTINI, Anna (2003): „Transfers to Families with Children as a Principal-Agent Problem“, Journal of Public Economics, 87, S. 1165-1177.
- CORLETT, Wilfred J. und HAGUE, Douglas C. (1953): „Complementarity and the Excess Burden of Taxation“, Review of Economic Studies, 21, S. 21-30.
- CREMER, Helmuth; GAHVARI, Firouz und PESTIEAU, Pierre (2003): „Stochastic Fertility, Moral Hazard, and the Design of Pay-as-You-Go Pension Plans“, Delta Working Paper No. 2003-21.
- DAEPP, Martin (2004): Individualbesteuerung: Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. 17. Mai. abrufbar unter: [Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV - Arbeitspapiere](#)
- DEVEREUX, Michael P. and SØRENSEN, Peter B. (2006): „The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reform“, Paper prepared for the Working Party No. 2 of the Committee on Fiscal Affairs of the OECD.
- DIAMOND, Peter A. und MIRRLEES, James A. (1971): „Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency, II: Tax Rules“, American Economic Review, 61, S. 8-27 und 261-278.
- DONGES, Jürgen B.; EEKHOFF, Johann; FRANZ, Wolfgang; FUEST, Clemens; MÖSCHEL, Wernhard; NEUMANN, Manfred, J. M. [Kronberger Kreis] (2008): Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale. Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurter Institut, Nr. 102, Mai.
- ECONCEPT (1997): Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen. Im Auftrag BEW, Zürich.
- EUROSTAT (1996): Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung ESVD 1995. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- EXPERTENGRUPPE ERWERBSABHÄNGIGE STEUERGUTSCHRIFTEN (2007): Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz. Bericht der Expertengruppe unter der Leitung von Prof. Dr. Robert E. Leu.
- FELDSTEIN, Martin S. (1982): "Inflation, Tax Rules and the Accumulation of Residential and Nonresidential Capital", *Scandinavian Journal of Economics*, 84, S. 293-311.
- FELDSTEIN, Martin S. (1996): "The Costs and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5469, February 1996.
- FISHER, Irving (1939): „The Double Taxation of Savings“, *American Economic Review*, 29, S. 16-33.
- FUNK, Philipp (1989a): Der Begriff der Gewinnungskosten nach Schweizerischem Einkommenssteuerrecht. Diss. St. Gallen.
- FUNK, Philipp (1989b): „Gewinnungskosten als Ursache von Einkommen – Einkommen als Ursache von Gewinnungskosten“, *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*, 58, S. 305-341.
- GEORGE, Henry (2006 [1879]): *Progress and Poverty*. New York: Robert Schalkenbach Foundation.
- GORDON, Roger H. (1986): „Taxation of Investments and Savings in a World Economy“, *American Economic Review*, 76, S. 1086-1102.
- GRÜNBLATT, Dieter (1994): Nichtfiskalische Zielsetzungen bei Fiskalsteuern. Diss. Basel.
- GURTNER, Peter und LOCHER, Peter (2001): „Theoretische Aspekte der Eigenmietwertbesteuerung“, *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*, 69, S. 597-616.
- HAIG, Robert M. (1921): *The Concept of Income: Economic and Legal Aspects*, in: R. M. Haig (Hrsg.), *The Federal Income Tax*, New York: Columbia University Press.
- HALL, Robert E. und RABUSHKA, Alvin (1983): *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*. New York: Mc Graw-Hill.
- HALL, Robert E. und RABUSHKA, Alvin (1985): *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press.
- HANDZIK, Peter (2004): „Kommentar zu §2“ in: Eberhard Littmann, Horst Bitz und Hartmut Pust (Hrsg.): *Das Einkommensteuerrecht*. Stuttgart: Schäffer-Pöschel.
- HEY, Johanna (2002): „Grundentscheidungen für ein neues Einkommensteuergesetzbuch“, *Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf*, S. 411-426.
- HINNY, Pascal (2006): "Fragen zum Steuertarifverlauf bei der Einkommens- und Vermögenssteuer: Insbesondere die Frage der Rechtmässigkeit eines teilweise degressiv verlaufenden Steuertarifs im Bereich sehr hoher Einkommen und Vermögen, am Beispiel der im Kanton Schaffhausen seit 2004 geltenden Regelung", *IFF Forum für Steuerrecht*, S. 61-82.
- HIRT, Beat (1998): *Grundfragen der Einkommensbesteuerung*. Bern: Paul Haupt.
- HOMBURG, Stefan (2000): „Das Einkommensteuerliche Ehegattensplitting“, *Steuer und Wirtschaft*, 77, S. 261-268.
- HOMBURG, Stefan (2007): *Allgemeine Steuerlehre*. 5. Auflage. München: Vahlen.
- HÖHN, Ernst (1989): „Verfassungsgrundsätze über die Besteuerung“, in: Francis Cagianut, Willi Geiger, Yvo Hangartner und Ernst Höhn (Hrsg.): *Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts*, Festschrift Otto K. Kaufmann, S. 125ff., Bern und Stuttgart: Haupt.
- HÖHN, Ernst und WALDBURGER, Robert (2001): *Steuerrecht*, Band I. 9. Auflage. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
- HÖHN, Ernst und WALDBURGER, Robert (2002): *Steuerrecht*, Band II. 9. Auflage. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
- HOPE, Julie und MILLER Paul (1988): „Financing Tertiary Education: An Examination of the Issues“, *Australian Economic Review*, 4th Quarter, S. 37-57.
- HUBER, Markus F. und KLAUS, Petra (2007): „Rechtsgleichheit und degressive Steuertarife: Zur Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“, *IFF Forum für Steuerrecht*, S. 63-73.

- IMF (2009): „Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy“, Prepared by the Fiscal Affairs Department, June 12.
- INTERFACE (2008): Analyse finanzieller Massnahmen im Energiebereich: Theoretische Reflexion der Wirkungsweise und Auswertung empirischer Studien. Im Auftrag BFE, Bern.
- JACOBS, Bas (2007): „Optimal Tax and Education Policies and Investments in Human Capital“, in: Joop Hartog und Henriette Maassen van den Brink (Hrsg.): Human Capital: Moving the Frontier. Cambridge: Cambridge University Press, S. 212-232.
- JOHANSSON, Åsa; HEADY, Christopher; ARNOLD, Jens; BRYNS, Bert und VARTIA, Laura (2008): „Tax and Economic Growth“, OECD Economics Department Working Paper No. 620, July 11.
- JUDD, Kenneth L. (1985): „Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model“, Journal of Public Economics, 28, S. 59-83.
- JUDD, Kenneth L. (1998): „Taxes, Uncertainty, and Human Capital“, American Economic Review, Papers and Proceedings, 88, S. 289-292.
- KALDOR, Nicholas (1955): An Expenditure Tax. London: Allen and Unwin.
- KÄNZIG, Ernst (1982): Die Eidgenössische Wehrsteuer (direkte Bundessteuer), I. Teil. 2. Auflage. Basel: Verlag für Recht u. Gesellschaft.
- KÄNZIG, Ernst und BEHNISCH, Urs R. (1992): Die direkte Bundessteuer. 2. Auflage. Basel: Verlag für Recht u. Gesellschaft.
- KAUFMANN, Joseph (1952): „Die Sozialabzüge im neuen Zürcherischen Steuergesetz“, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 53, S. 33ff.
- KEUSCHNIGG, Christian (2005): Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik. Tübingen: Mohr Siebeck.
- KEUSCHNIGG, Christian (2006): Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen. Im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung. 12. April 2006.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard (2003): „Die Bedeutung der Unternehmensgewinnsteuer: Theoretische Überlegungen, die internationale Entwicklung und die Situation der Schweiz“, Gutachten für die Kommission für Konjunkturfragen. Vorläufige schriftliche Fassung, August.
- KIRCHHOF Paul (1988): Empfiehlt es sich, das Einkommensteuerrecht zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen und zur Vereinfachung neu zu ordnen? Gutachten F für den 57. Deutschen Juristentag, München.
- KNÜSEL, Bruno (2000): Kommentar zu Artikel 26 DBG, in: Martin Zweifel und Peter Athanas (Hrsg.) Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Band I/2a, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Basel, Genf und München: Helbing & Lichtenhahn.
- KOLMAR, Martin (1997): „Intergenerational Redistribution in a Small Open Economy with Endogenous Fertility“, Journal of Population Economics, 10, S. 335-356.
- KOMMISSION EIGENMIETWERT / SYSTEMWECHSEL (2000): Bericht erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern, März 2000.
- KOMMISSION FAMILIENBESTEUERUNG (1998): Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern.
- KRUSELL, Per; OHANIAN, Lee E.; RIOS RULL, Jose-Victor und VIOLANTE, Giovanni L. (2000): „Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis“, Econometrica, 68, S. 1029-53.
- LERNER, Abba P. (1944): The Economics of Control: Principles of Welfare Economics. New York: Macmillan.
- LEYSINGER, Michael (2008): 444 Steuerabzüge und andere fiskalischen Nettigkeiten. 5. Auflage. Zürich: Legatix Advisers
- LOCHER, Peter (1995): „Praktikabilität im Steuerrecht“, in: Francis Cagianut und Klaus A. Vallender (Hrsg.): Steuerrecht – Ausgewählte Probleme am Ende des 20. Jahrhunderts, Festschrift zum 65. Geburtstag von Ernst Höhn. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt, S. 189ff.
- LOCHER, Peter (2001): Kommentar zum DBG, I. Teil. Therwil und Basel: Verlag für Recht und Gesellschaft.

- LOCHER, Peter (2006): „Degressive Tarife bei den direkten Steuern natürlicher Personen“, recht, S. 117- 129.
- MATTEOTTI, René (2005): „Gerechtigkeitsüberlegungen zur Flat Tax“, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, 73, S. 673-708.
- MAUTE, Wolfgang (1989): „Abzugsberechtigung der Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort“, SteuerRevue, 44, S. 374ff.
- MEADE COMMITTEE (1978): The Structure and Reform of Direct Taxation. London: Allen & Unwin.
- MILESI-FERRETTI, Gian-Maria und ROUBINI, Nouriel (1998): “On the Taxation of Human and Physical Capital in Models of Endogenous Growth”, Journal of Public Economics, 70, S. 237-254.
- MUSGRAVE, Richard A. (1991): „Zur Wahl der „richtigen“ Bemessungsgrundlage – eine historische Betrachtung“, in: Manfred Rose (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. Berlin: Springer, S. 35-49.
- NÄGELI, Hans (1949): „Der Steuertarif und die steuerfreien Sozialabzüge nach Zürcherischem Recht“, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 50, S. 173ff..
- NERLOVE, Marc; RAZIN, Assaf; SADKA, Efraim und VON WEIZSÄCKER, Robert K. (1993): „Comprehensive Income Taxation, Investment in Human and Physical Capital, and Productivity“, Journal of Public Economics, 50, S. 397-406.
- NIELSEN, SOREN B. und SØRENSEN, PETER B. (1997): „On the Optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation“, Journal of Public Economics, 63, S. 311-329.
- OBERSON, Xavier (1998): Droit fiscal suisse. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- OECD (2004): Taxation and Lifelong Learning, in: Education Policy Analysis, OECD, Paris, S. 1-28.
- OECD (2009): Moving Beyond the Crisis: Using Tax Policy to Support Financial Stability, Paris.
- ORDOVER, Janusz A. und PHELPS, Edmund S. (1979): „The Concept of Optimal Taxation in the Overlapping Generations Model of Capital and Wealth“, Journal of Public Economics, 12, S. 1-26.
- PETERS, Rudi (2009): Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification, ESTV, Bern.
- RAMSEY, Frank. P. (1927): „A Contribution to the Theory of Taxation“, Economic Journal, 37, S. 47-61.
- RAZIN, Assaf und SADKA, Efraim (1991): „International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization“, Economic Letters, 37, S. 69-76.
- REDING, Kurt und MÜLLER, Walter (1999): Einführung in die Allgemeine Steuerlehre. München: Vahlen.
- REICH, Markus (1984/85): „Das Leistungsfähigkeitsprinzip im Einkommenssteuerrecht“, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, 53, S. 5-28.
- REICH, Markus (2000): Kommentar zu Artikel 16 und 25 DBG, in: Martin Zweifel und Peter Athanas (Hrsg.) Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Band I/2a, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Basel, Genf und München: Helbing & Lichtenhahn.
- REICH, Markus (2001): „Die Furcht vor dem Systemwechsel oder das Beharrungsvermögen des Bisherigen“, Der Schweizer Treuhänder, 75, S. 721-728.
- REICH, Markus (2002): Kommentar zu Artikel 7 und 9 StHG, in: Martin Zweifel und Peter Athanas (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Band I/1, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 2. Auflage. Basel und Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn
- REICH, Markus (2006): „Verfassungsrechtliche Beurteilung der partiellen Steuerdegression: am Beispiel des Einkommens- und Vermögenssteuertarifs des Kantons Obwalden“, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, 74, S. 689-736.
- REICH, Markus (2009): Steuerrecht. Zürich: Schulthess.
- RICHNER, Felix (2005): „Flat Tax – Was würde das für die Schweiz bedeuten?““, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, 73, S. 593- 639.
- RICHNER, Felix (2006): „Degressive Einkommenssteuertarife in verfassungsrechtlicher Sicht“, Zürcher Steuerpraxis, S. 183-252.

- RICHNER, Felix (2007): „Sollen wir das Sollen Besteuern? Anmerkungen zu einer Sollertragsbesteuerung“, Zürcher Steuerpraxis, (3), S. 159ff.
- RICHNER, Felix (2008): „Steuertarifliche Besonderheiten für natürliche Personen in der Schweiz“, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, 77, S. 201-228.
- RICHNER, Felix; FREI, Walter und KAUFMANN, Stefan (1999): Kommentar zum harmonisierten Zürcher Steuergesetz. Zürich.
- RICHTER, Wolfram F. (2004): „Efficiency Effects of Tax Deductions for Work-related Expenses“, CESifo Working Paper No. 1311. Also published in: International Tax and Public Finance (2006), 13, S. 685-699.
- RICHTER, Wolfram F. und SÖHN, Hartmut (2008): „Streichung der Entfernungspauschale – (verfassungs-)rechtliche und ökonomische Aspekte“, Steuer und Wirtschaft, 2008, S. 117-133.
- ROSEN, Harvey S. (1977): „Is it Time to Abandon Joint Filing?“, National Tax Journal, 30, S. 423-428.
- ROSEN, Harvey S. und GAYER, Ted (2008): Public Finance. 8th Edition. New York: McGraw-Hill / Irwin.
- RUPPE, Hans Georg (1978): „Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von Einkunftsquellen als Problem der Zurechnung von Einkünften“, in: Klaus Tipke (Hrsg.): Übertragung von Einkunftsquellen im Steuerrecht, Köln, S. 7-40.
- RUPPE, Hans Georg (1990): „Einführung EStG“, in: Carl Herrmann, Gerhard Heuer und Arndt Raupach (Hrsg.), Einkommensteuergesetz. Kommentar. Köln: Otto Schmidt
- SALANIE, Bernard (2003): The Economics of Taxation. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- SCHANZ, Georg von (1896): „Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze“, Finanzarchiv, 13, S. 1-88.
- SIMONEK, Madeleine (2008): Rechtsgutachten betreffend die verfassungs- und bundesrechtliche Zulässigkeit der Initiative der SVP Schwyz zur Einführung eines Eigenbetriebsabzuges. Erstattet an das Finanzdepartement des Kantons Schwyz.
- SIMONS, Herbert C. (1938): Personal Income Taxation. The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy. 3rd edition. Chicago: Chicago University Press.
- SIMONS, Herbert C. (1950): Federal Tax Reform. Chicago: Chicago University Press.
- SINN, Hans-Werner (2001): „The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-You-Go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System“, Ifo Studien, 47, S. 77-97.
- SINN, Hans-Werner (2003): „Hände weg von der Entfernungspauschale“, Süddeutsche Zeitung, 25. August, S. 20.
- SÖHN, Hartmut (1995): „Erwerbsbezüge, Markteinkommenstheorie und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit“, in: Joachim Lang, Heinrich Wilhelm Kruse und Jürgen Pelka (Hrsg.): Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion, Festschrift für Klaus Tipke, Köln, S. 343-364.
- SØRENSEN, Peter B. (2005): „Dual Income Taxation: Why and How?“, CESifo Working Paper No. 1551.
- SØRENSEN, Peter B. (2006): „Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?“, CESifo Working Paper No. 1793.
- SØRENSEN, Peter B. (2009a): „Dual Income Taxes: A Nordic Tax System?“, Revised version of a paper originally presented at the conference on New Zealand Tax Reform – Where to Next? At the Victoria University of Wellington, 11-13 February. March.
- SØRENSEN, Peter B. (2009b): „The Theory of Optimal Taxation: New Developments and Policy Relevance“, April.
- STEICHEN, Alain (1995): „Die Markteinkommenstheorie: Ei des Kolumbus oder rechtswissenschaftlicher Rückschritt?“, in: Joachim Lang, Heinrich Wilhelm Kruse und Jürgen Pelka (Hrsg.): Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion, Festschrift für Klaus Tipke, Köln, S. 365-390.
- TIPKE, Klaus (1993): Die Steuerrechtsordnung. Köln: Dr. Otto Schmidt KG.
- TIPKE, Klaus und LANG, Joachim (1996): Steuerrecht. 15. Auflage. Köln: Dr. Otto Schmidt KG.

- TROSTEL, Philip A. (1993): „The Effect of Taxation on Human Capital”, *Journal of Political Economy*, 101, S. 327-350.
- VALLENDER, Klaus A. und WIEDERKEHR, René (2002): „Art. 127 BV“ in: Bernhard Ehrenzeller; Philipp Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (Hrsg.): *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*. Zürich/Lachen: Dike, S. 1295-1322.
- VAN GROEZEN, Bas; LEERS, Theo und MEIJIDAM Lex (2000): „Family Size, Looming Demographic Changes and the Efficiency of Social Security Reform“, *Center Working Paper No. 2000-27*, Tilburg.
- VAN GROEZEN, Bas; LEERS, Theo und MEIJIDAM Lex (2003): „Social Security and Endogenous Fertility: Pensions and Child Allowances as Siamese Twins”, *Journal of Public Economics*, 87, S. 233-251.
- WALDBURGER, Patrick (2004): *Sparvereinigung der Einkommensteuer: Eine verfassungsrechtliche Beurteilung*. Dissertation St. Gallen.
- WEIDMANN, Markus (2003): „Realisation und Zurechnung des Einkommens“, *IFF-Forum für Steuerrecht*, S. 84-108.
- WITTMANN, Rolf (1993): „Besteuerung des Markteinkommens – Grundlinien freiheitsschonender Besteuerung“, *Steuer und Wirtschaft*, S. 35-46.
- WOLTER, STEFAN C. (2001): *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*. Chur und Zürich: Rüegger.
- WOLTER, STEFAN C. (2005): „Nachfrageorientierte Finanzierung in der universitären Weiterbildung?“, in: W. Jütte und K. Weber (Hrsg.): *Kontexte wissenschaftlicher Weiterbildung*. Münster: Waxmann, S. 128-135.
- WOLTER, Stefan C. (2008): *Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkungen sowie anderen Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz. Kurzgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung*. Bern. 27. März.
- WREDE, Matthias (2000): „Tax Deductibility of Commuting Expenses and Leisure: On the Tax Treatment of Time-Saving Expenditure“, *Finanzarchiv*, 57, S. 216-224.
- YERSIN, Danielle (1990): „Les buts extra-fiscaux assignés aux impôts directs, au regard de quelques principes constitutionnels“, in: Ernst Höhn und Klaus A. Vallender (Hrsg.): *Steuerecht im Rechtsstaat*, Festschrift Francis Cagianut, S. 47ff., Bern und Stuttgart: Haupt.
- YERSIN, Danielle (1995): „Steuerharmonisierung und kantonales Recht“, *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*, 64, S. 97-121.
- ZIGERLIG, Rainer und JUD, Guido (2000): *Kommentar zu Artikel 33 DBG*, in: Martin Zweifel und Peter Athanas (Hrsg.) *Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Band I/2a, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer*. Basel, Genf und München: Helbing & Lichtenhahn.
- ZUPPINGER, Ferdinand; BÖCKLI, Peter; LOCHER, Peter und REICH, Markus (1984): *Steuerharmonisierung. Probleme der Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden*. Bern: Verlag Stämpfli & Cie AG.
- ZWAHLEN Bernhard (2000): *Kommentar zu Artikel 21 DBG*, in: Martin Zweifel und Peter Athanas (Hrsg.) *Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Band I/2a, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer*. Basel, Genf und München: Helbing & Lichtenhahn.