

Substanzbesteuerung in der Schweiz unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen

Masterarbeit

Institut für Banking und Finance der Universität Zürich

Prof. Dr. Kjell G. Nyborg

in Zusammenarbeit mit PwC

Dr. Marcel Widrig

Executive Summary

I. Problemstellung

Die Substanzbesteuerung umfasst eine Vielfalt von Steuerarten: Vermögens-, Kapital-, Erbschafts-, Schenkungs-, Liegenschafts- und Handänderungssteuer sowie Stempelabgaben. Substanzsteuern sind somit wiederkehrende und nicht-wiederkehrende Steuern auf dem Gebrauch, Eigentum oder Übertragung von Vermögen.

Während seit der Jahrtausendwende in der Schweiz insgesamt eine fiskalische Bedeutungsabnahme der Substanzsteuern verzeichnet werden konnte und diese weltweit gar als Auslaufmodell bezeichnet wurden, scheint die Substanzbesteuerung im Nachgang der durch die Finanzkrise verursachten weltweiten Rezession eine potenzielle und wirksame Entlastung für die öffentlichen Haushalte zu bieten. Zusätzlich wird dabei dem Thema der Umverteilung und somit der Minderung der Vermögenskonzentration entsprochen. In der Folge erhielten und erhalten auch heute noch diesbezügliche politische bzw. steuersystematische Vorstösse im gesellschaftlichen wie auch wissenschaftlichen Diskurs eine weitverbreitete Akzeptanz in der Schweiz wie auch im internationalen Umfeld.

Die Substanzbesteuerung einzelner Länder unterscheidet sich jedoch signifikant sowohl in Bezug auf die erhobenen Arten von Substanzsteuern als auch in den daraus resultierenden Fiskaleinnahmen. Im Vergleich zum internationalen Umfeld lässt sich feststellen, dass kaum ein Land im Bereich der Substanzbesteuerung so viele ertragsunabhängige Steuern parallel erhebt wie die Schweiz.

Inwiefern die schweizerische Ausgestaltung der Substanzbesteuerung aus fiskalischer und ökonomischer Sicht effizient und effektiv ist und ob alternative Ansätze der Substanzbesteuerung generell einen positiven Einfluss auf die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz hätten, ist bis jetzt ungeklärt und soll im Rahmen dieser Arbeit beleuchtet werden.

II. Zielsetzung

Das Ziel der vorliegenden Masterarbeit besteht darin, zu untersuchen, ob die schweizerische Substanzbesteuerung in der heutigen Ausgestaltung aktuellen und zukünftigen Entwicklungen aus steuerpolitischer und ökonomischer Sicht gerecht wird und anschliessend mögliche Zukunftsszenarien in Bezug auf die Substanzbesteuerung aufzuzeigen.

III. Vorgehen

In einem ersten Teil soll ein Überblick über die historische Entwicklung und die aktuelle Situation der Substanzbesteuerung, gegliedert nach den einzelnen relevanten Steuerarten, gegeben werden. Es wird dabei insbesondere auf die Funktion und fiskalische Relevanz der Substanzbesteuerung in der Schweiz eingegangen und die schweizerischen Initiativen und Reformen sowie deren zugrundeliegenden Motive im Bereich der Substanzbesteuerung summarisch zusammengefasst.

Danach wird in einem zweiten Teil die steuerrechtliche Ausgestaltung im Bereich der Substanzsteuern einiger ausgewählter Ländern (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Luxemburg, Österreich und USA) betrachtet. Es werden dabei im Speziellen die Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten der Ausgestaltung und die fiskalische Bedeutung im Vergleich zur Schweiz aufgezeigt.

Basierend auf einer Analyse des Status Quo sowie der historischen Entwicklung der Substanzbesteuerung in der Schweiz und unter Berücksichtigung des internationalen Umfelds werden in einem dritten Teil mögliche Zukunftsszenarien der Substanzbesteuerung für die Schweiz formuliert und anhand quantitativer und qualitativer Kriterien beurteilt. Aufgrund des Umfangs der Arbeit werden keine ökonometrischen Modelle erstellt, welche die dynamischen und langfristigen Effekte einzelner steuerlicher Massnahmen quantifizieren.

IV. Resultate

Die Steuereinnahmen aus der Substanzbesteuerung sind in der Schweiz von CHF 1'108 Mio. im Jahr 1965 auf CHF 11'938 Mio. im Jahr 2015 angestiegen. In den letzten Jahren lag der Anteil der Einnahmen aus der Substanzbesteuerung an den Gesamtsteuereinnahmen ziemlich stabil bei 7-8%, während 1965 und Anfangs 2000 dieser Anteil noch bei über 9% lag. Für die Kantone und Gemeinden sind die Substanzsteuern bedeutender, da sie für über 15% aller Steuereinnahmen auf dieser Stufe verantwortlich sind. Im Jahr 2015 erhoben der Bund 17.4%, die Kantone 51.6% und die Gemeinden 31.0% aller Substanzsteuereinnahmen. In den letzten 40 Jahren generierte die Vermögenssteuer praktisch ausnahmslos am meisten Einnahmen aller Substanzsteuern und stellt aus fiskalpolitischer Perspektive mit knapp 50% aller Einnahmen die wichtigste Substanzsteuer dar.¹

¹ Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2016a, S. 240-241, 2017a.

Im Vergleich zum Ausland erhebt die Schweiz parallel eine Vielzahl von ertragsunabhängigen Steuern und weist eine divergierende Struktur innerhalb der Substanzbesteuerung auf. Die Substanzsteuern tragen einen höheren Anteil zu den Gesamtsteuereinnahmen als im OECD-Durchschnitt bei. Die Substanzbesteuerung generiert in der Schweiz stabile sowie signifikante Steuereinnahmen und erfüllt folglich ihre primäre Funktion. Im Vergleich zur Schweiz weisen die Substanzsteuern in Deutschland und Österreich einen geringeren Anteil, in Frankreich und Luxemburg einen ähnlichen Anteil sowie in Grossbritannien und den USA einen höheren Anteil der Gesamtsteuereinnahmen auf.² Frankreich ist der Schweiz insofern ähnlich als es ebenfalls viele Steuerarten inkl. Vermögens- und Erbschaftssteuer parallel erhebt. Die Schweiz unterscheidet sich mit dem sehr hohen relativen Anteil der Vermögenssteuern signifikant vom Ausland, wo mit Ausnahme von Luxemburg die Grundsteuern die wichtigste Kategorie bilden. Aus Effizienzüberlegungen stellt dies einen Nachteil der aktuellen Substanzbesteuerung dar. Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern sind für die Gemeinden und Kantone die Substanzsteuern mit einem Anteil von rund 15% aller Steuereinnahmen nicht die primäre Einnahmequelle und keine einzelne Substanzsteuer weist für sich alleine eine überragende Bedeutung auf. Eine Besonderheit der Schweiz liegt im hohen Grad an kantonaler und kommunaler Steuerautonomie. Die Vielzahl an Substanzsteuern hat zur Folge, dass gewisse Vermögenswerte (z.B. Grundvermögen) mehrfach besteuert und unterschiedlich belastet werden, was dem Grundsatz der gleichmässigen Besteuerung widerspricht.

Fazit: Die Analyse anhand der ausgewählten Beurteilungskriterien zeigt, dass mit Ausnahme der finanziellen Ergiebigkeit die schweizerische Substanzbesteuerung in der heutigen Ausgestaltung aktuellen und zukünftigen Entwicklungen aus steuerpolitischer und ökonomischer Sicht nicht gerecht wird und folglich reformiert werden sollte.

Für steuerliche Reformüberlegungen in der Schweiz müssen zusätzlich zu den ökonomischen und rechtlichen Bewertungskriterien – z.B. finanzielle Ergiebigkeit oder Effizienz – der steuerliche Föderalismus und die direkte Demokratie mit den ausgeprägten, politischen Mitgestaltungsrechten des Volkes berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird zwischen folgenden zwei Zukunftsszenarien der Substanzbesteuerung als Ganzes unterschieden.

² OECD, 2016a, S. 103.

Praktisch-orientiertes Szenario mit hoher Umsetzungswahrscheinlichkeit

Dieses Szenario orientiert sich insbesondere an Überlegungen bzgl. den Folgen der zukünftigen Besteuerung von Unternehmen sowie am zunehmenden Erbschaftsvolumen und setzt sich aus folgenden drei Elementen zusammen: Erhöhung der Einnahmen der Erbschafts- und Schenkungssteuer durch Ausweitung der Steuerpflicht auf direkte Nachkommen, Abschaffung der Emissionsabgabe und der Pflicht zur Erhebung der Kapitalsteuer.

Fazit: Das Szenario stellt keine grundlegende, aber potenziell fiskalneutrale Reform der Substanzbesteuerung dar, welche sich an realistischen politischen Entwicklungen orientiert, und damit effektiv auch realisierbar erscheint. Die Beseitigung von Standortnachteilen sowie von stark verzerrenden Steuern und die Annäherung an das internationale Umfeld (v.a. Frankreich) wären als weitere Vorteile dieses kohärenten Szenarios festzuhalten.

Theoretisch-konzipiertes Szenario mit geringer Umsetzungswahrscheinlichkeit

Das zweite Szenario stellt basierend auf den ausgewählten Beurteilungskriterien ein theoretisch optimales Substanzbesteuerungssystem für die Schweiz dar und setzt sich aus folgenden steuerlichen Änderungsmaßnahmen im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung zusammen.

Abschaffung von	Einnahmeseitige Gegenmassnahmen
Vermögens- und Kapitalsteuer	Erhöhung & Modifizierung Erbschaftssteuer
Emissionsabgabe	Wiedereinführung & Modifizierung Liegenschaftssteuer
Handänderungssteuer	Einführung Bodenwertsteuer

Fazit: Das Szenario stellt eine grundlegende Reform der Substanzbesteuerung dar, deren Umsetzung in der föderalistischen Schweiz sehr schwierig erscheint. Die konsequente Ausrichtung auf das Kriterium der Effizienz würde sich positiv auf die volkswirtschaftliche Entwicklung der Schweiz auswirken. Die Annäherung an das internationale Umfeld – hohe, relative Bedeutung der Grundsteuer und Abschaffung der Vermögenssteuer – sowie die stärkere Umverteilung als im Status Quo wären Vorteile dieses kohärenten Gesamtsystems. Die nach wie vor signifikante fiskalische Relevanz der Substanzsteuern ist positiv zu bewerten, da sie generell als wachstumsfreundlichste Steuern eingeschätzt werden.