

Literatur-Forum

Patrick Waldburger:

Sparbereinigung der Einkommensteuer

Eine verfassungsrechtliche Beurteilung

Diss. Universität St.Gallen, Bern/Stuttgart/Wien 2005

Rezensentin: Dr. oec. publ. Julia von Ah*

Inhalt

- 1 **Einleitung**
- 2 **Gegenstand und Aufbau**
- 3 **Inhaltliche Schwerpunkte**
 - 3.1 **Historische Übersicht über die Vordenker**
 - 3.2 **Materieller Gehalt der Kompetenznormen – Konzept der befristeten Sparbereinigung**
 - 3.3 **Besteuerungsgrundsätze**
 - 3.3.1 Allgemeinheit der Besteuerung
 - 3.3.2 Allokativ optimale Besteuerung
 - 3.3.3 Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit
 - 3.4 **Umsetzungsfragen**
- 4 **Würdigung**

Was der Sparer von dem gesparten Einkommensteil hat, ist der Ertrag aus seiner Investition. Dieser Ertrag wird ... zweimal geschmälert. Zuerst dadurch, dass die auf die Sparsumme entfallende Einkommenssteuer den Ertrag kleiner macht als er sonst wäre und sodann dadurch, dass von diesem also durch die Einkommenssteuer schon verringerten Betrag nochmals Einkommenssteuer zu zahlen ist.

Joseph A. Schumpeter

1 Einleitung

Die Lektüre der vorliegenden Dissertation empfiehlt sich nicht nur für Leser, welche sich aus wissenschaftlicher Sicht für Einkommenssteuerkonzepte und verfassungsrechtliche Fragen interessieren, sondern auch für eher dem Pragmatismus verpflichtete Steuerrechtler. Und dies aus zwei Gründen: Die Schrift setzt ihn – ausgehend vom geltenden Recht – über wesentliche Aspekte des Konzepts der sparbereinigten Einkommenssteuer ins Bild, und sie liefert wertvolle Beiträge und Quellen zur Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Schweizer Einkommenssteuerrecht und damit auch zu Fragen ausserhalb dieses Konzepts.

Indikator der Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen kann sein Einkommen im Zeitpunkt des Zuflusses oder aber im Zeitpunkt der Verwendung sein. Ersteres entspricht der heutigen Einkommenssteuer, Letzteres dem Konzept der konsumorientierten Einkommenssteuer. Bei der konsumorientierten Einkommenssteuer wird die Besteuerung der investiv verwendeten Einkommensbestandteile aufgeschoben bis zum Zeitpunkt, in dem sie in Konsumausgaben umgewandelt werden. Die Investitionen sind nichts anderes als zukünftige Konsumausgaben. Die Konsumorientierung lässt sich auf zwei Arten erreichen: mittels Sparbereinigung und mittels Zinsbereinigung.

* Partnerin bei Altorfer Duss & Beilstein AG, Zürich.

Im Konzept der *Sparbereinigung* wird vom Einkommen nur besteuert, was nach Abzug der Ersparnis für den laufenden Konsum ausgegeben werden soll. Die spätere Auflösung von Ersparnissen für Konsumzwecke unterliegt hingegen der Besteuerung. Im Konzept der *Zinsbereinigung* wird das gesamte Einkommen bei seiner Entstehung besteuert; allerdings sind die zukünftigen marktüblichen Zinserträge aus dem angesparten Einkommen steuerfrei. Der zukünftige Konsum unterliegt auf diese Weise einer «vorgezogenen Besteuerung» im Zeitpunkt der Einkommensentstehung.

2 Gegenstand und Aufbau

Die Dissertation von Patrick Waldburger befasst sich mit dem Konzept der Sparbereinigung. Sie prüft aus theoretischer Warte, ob sich eine Sparbereinigung der Einkommenssteuer mit den verfassungsmässigen Vorgaben hinsichtlich der Besteuerung, insbesondere mit dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, vereinbaren lasse.

Die Arbeit ist in vier Teile gegliedert, wobei der erste Teil einleitend einen «historischen» Überblick über die Vordenker der Sparbereinigung bietet und sodann über die formellen und inhaltlichen Vorgaben für die Steuergesetzgebung zum eigentlichen Kernstück der Arbeit hinführt, zur Überprüfung, inwiefern eine Sparbereinigung mit den Besteuerungsgrundsätzen, insbesondere mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, vereinbar sei. Letzteres ist – seiner Bedeutung für das vorliegende Thema wegen – Gegenstand des zweiten Teils der Schrift. Im dritten Teil werden Einbettungsfragen behandelt, Problemfelder bei der Umsetzung skizziert und erste mögliche Lösungsansätze umrissen. Der Schlussteil enthält die wesentlichsten Erkenntnisse der Schrift sowie einen Gesetzesentwurf, ausgehend vom heutigen Wortlaut des DBG.

3 Inhaltliche Schwerpunkte

3.1 Historische Übersicht über die Vordenker

Die Idee der Konsumorientierung ist alt und wurde in der Vergangenheit immer wieder auch von renommierten Wissenschaftlern vertreten. Beides zeigt die historische Übersicht der Schrift auf. Sie beginnt mit Thomas Hobbes und seinem Mitte des 17. Jahrhunderts erstmals veröffentlichten *Leviathan* und zeigt, dass bereits dieser für eine Besteuerung des Konsums anstelle des Einkommens

plädierte. Es folgt John Stuart Mill und sein Mitte des 19. Jahrhunderts erschienenes Werk *Principles of Political Economy*, welches die Besteuerung der Einkünfte aus Vermögen, das aus versteuertem Einkommen gebildet worden war, ablehnte. Erwähnung findet neben Irving Fisher und Nicholas Kaldor das von Robert Hall und Alvin Rabushka in die Diskussion eingebrachte Flat-Tax-Modell, welches im Wesentlichen eine zinsbereinigte Einkommenssteuer enthält. In der deutschsprachigen finanzwissenschaftlichen Literatur setzt sich Manfred Rose seit Jahren für eine Konsumorientierung der Einkommenssteuer ein und befürwortet – primär aus Praktikabilitätsgründen – eine zinsbereinigte Einkommensbesteuerung. Joachim Lang befasst sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht mit der Konsumorientierung. Sein im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland verfasster und im Jahr 2003 erschienener Entwurf eines Steuergesetzbuchs sieht eine sparbereinigte Einkommensteuer vor. In Zusammenarbeit u. a. mit Rose und Lang setzte Kroatien 1994 das Konzept einer konsumorientierten (zinsbereinigten) Einkommenssteuer in geltendes Recht um. Zwischenzeitlich wurde dieses Gesetz etwas geändert.

3.2 Materieller Gehalt der Kompetenznormen – Konzept der befristeten Sparbereinigung

In Bezug auf den Steuertarif und das Steuersubjekt kommt der Verfasser zum Schluss, dass Art. 128 Abs. 1 lit. a BV für eine Sparbereinigung der Einkommenssteuer eine hinreichende Kompetenzgrundlage bilde. Aus der in der Lehre vertretenen Ansicht, der Verfassungsgeber gehe hinsichtlich des Steuerobjekts bzw. der Bemessungsgrundlage davon aus, dass der Gesetzgeber grundsätzlich sämtliches Reineinkommen für steuerbar erkläre, leitet der Verfasser ab, dass eine definitive Sparbereinigung unzulässig sei. Dies ist einsichtig, denn bei einer definitiven Sparbereinigung würden die aus steuerbarem Einkommen gebildeten Ersparnisse erst zur Besteuerung gelangen, wenn sie für konsumtive Zwecke verwendet werden, sei dies vom spendenden Steuersubjekt selbst oder von dessen Vermögensnachfolgern (Erben/Beschenkte). Die Besteuerung könnte dadurch – zumindest theoretisch – beliebig lange aufgeschoben werden. Mit den Verfassungsvorgaben in Einklang bringen lässt sich hingegen eine auf die spendende Person begrenzte Sparbereinigung, eine sog. befristete Sparbereinigung. Verwendet das Steuersubjekt die aus steuerbarem Einkommen gebildeten Ersparnisse für konsumtive Zwecke, wozu auch Schenkungen zu zählen sind, oder tritt es aus der jeweiligen Steuerpflicht aus – sei dies durch Wegzug oder bei Tod –, werden die unversteuerten Ersparnisse besteuert. Aus der zeitlich verzögerten Besteuerung ergibt sich der für die Konsumbereinigung wesentliche Effekt, die Steu-

erbefreiung der marktüblichen Kapitalverzinsung. Die aus dem angesparten Einkommen vereinnahmten Zinserträge werden, sofern sie ebenfalls angespart werden, nicht wie in der geltenden Steuerordnung jährlich besteuert, sondern erst dann, wenn sie konsumiert werden. Das Sparkapital wächst rascher an, und der Barwert der Besteuerung bei Konsumierung ist geringer als der Barwert der Besteuerung in der geltenden Steuerordnung.

Das geltende Steuersystem kennt einen solchen Steuerzuschub inkl. impliziter Ausnahme der Kapitalverzinsung von der Besteuerung bereits heute für den Bereich der 2. Säule und der Säule 3a. Daraus und aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur steuerlichen Förderung des Sparens (Art. 111 Abs. 4 BV) leitet der Verfasser ab, dass auch die Freistellung der marktüblichen Kapitalverzinsung mit den materiellen Kompetenzvorgaben betreffend Steuerobjekt und Bemessungsgrundlage vereinbar sei.

Dass eine befristete Sparbereinigung und ein damit verbundener Steuerzuschub das Periodizitätsprinzip verletzt, ist offensichtlich. Aufgrund der zahlreichen und weitgehenden Durchbrechungen des Periodizitätsprinzips in der geltenden Steuerordnung schliesst der Verfasser, dass der Verfassungsgeber den weiten Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers akzeptiere und ihm keine eingrenzenden Vorgaben mache, so dass eine befristete Sparbereinigung auch diesbezüglich mit dem materiellen Gehalt der Kompetenznormen vereinbar sei und dass für eine befristete Sparbereinigung bereits heute eine hinreichende Verfassungsgrundlage bestehe. Zur Absicherung der demokratischen Legitimation wäre nach der Meinung des Verfassers eine ausdrückliche Verankerung auf Verfassungsstufe wünschbar.

3.3 Besteuerungsgrundsätze

3.3.1 Allgemeinheit der Besteuerung

Als Nächstes wird die Sparbereinigung an den Besteuerungsgrundsätzen gemessen. Bei kurzfristiger oder – mit den Worten des Verfassers – bei statischer Betrachtung eines Steuerpflichtigen, welcher sein Einkommen zur Hauptsache spart und deshalb nur geringfügig besteuert wird, könnte man versucht sein, darin eine Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung zu erblicken. Wird die Besteuerung jedoch langfristig (resp. dynamisch) betrachtet, trägt eine Sparbereinigung nach Meinung des Verfassers dem Allgemeinheitensgrundsatz Rechnung, weil bei Konsum oder bei Austritt aus der Steuerpflicht besteuert wird.

3.3.2 Allokativ optimale Besteuerung

Neben der eigentlichen Steuerlast verursacht eine Besteuerung volkswirtschaftliche Zusatzkosten. Es sind dies einerseits die Erhebungs- und Entrichtungskosten, welche beim Staat und beim Steuerpflichtigen anfallen. Andererseits versteht man darunter aber auch die Wohlfahrtseinbussen, die sog. excess burdens. Sie entstehen, wenn die Steuersubjekte aufgrund der Anlage der Steuer zwecks Reduktion der Steuerlast ihr Verhalten allokativ suboptimal verändern, so dass in der Ausgangssituation ein höherer Produktivitätsgrad vorliegt und eine effizientere Ressourcenallokation erfolgt als in der Ausweichsituation. Die Erhebung einer lump sum tax (Kopfsteuer) etwa verändert das Verhalten der Steuerpflichtigen nicht, ist jedoch aus Gerechtigkeitsüberlegungen abzulehnen. Gesucht wird deshalb nach einer Ausgestaltung, welche den Gerechtigkeitsüberlegungen Rechnung trägt und zu einer möglichst geringen Wohlfahrtseinbusse führt. Nach Meinung der Befürworter einer Sparbereinigung führt die gegenwärtige Einkommenssteuerordnung zu excess burdens, insbesondere weil die Neutralität zwischen Konsum und Sparen verletzt sei und dies zu einem Spar- und Investitionsrückgang führe. Von einem Wechsel zu einer konsumorientierten Einkommenssteuer verspricht man sich allgemein positive volkswirtschaftliche Auswirkungen. Diesbezüglich prüft der Verfasser, inwieweit diesen ökonomischen Optimalsteuerüberlegungen steuerlicher Grundsatzcharakter im Sinne eines normkonzipierenden Grundsatzes der allokativ optimalen Besteuerung und somit Legitimationsgehalt zur Formulierung von Gesetzgebungsvorschlägen zukommen könne. Der Verfasser prüft dies anhand der Staatszielbestimmungen (Zweckartikel [Art. 2 BV] und Wohlfahrtsbestimmung [Art. 94 Abs. 2 BV]), anhand der Grundrechte der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) und der Eigentums-garantie (Art. 26 BV) sowie anhand des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) und kommt zum Schluss, dass daraus für den Steuergesetzgeber eine verbindliche Vorgabe gewonnen werden könne, wonach dieser seine Rechtssetzungstätigkeit am Ziel einer allokativ optimalen Steuerordnung auszurichten habe. Anhand von Materialien zeigt der Verfasser, dass sich der Gesetzgeber in einigen Fällen des Allokationsproblems bewusst war. Da dieser Grundsatz der Ableitung auf Grund verschiedener Verfassungsbestimmungen Gefahr laufe, als subjektive Wertung abgetan zu werden, empfiehlt der Verfasser eine Normierung auf Verfassungsstufe und formuliert als Diskussionsgrundlage zwei Änderungsvorschläge zu Art. 127 BV.

3.3.3 Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Wesentlichster Massstab für die Sparbereinigung ist der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Um zu untersuchen, inwiefern eine Sparbereinigung der Einkommenssteuer mit diesem Grundsatz an sich und mit den aus diesem Grundsatz entwickelten Konkretisierungen vereinbar sei, skizziert der Verfasser das Grundmodell der sparbereinigten Einkommenssteuer wie folgt:

Sämtliches steuerbares Einkommen (wie bisher)

- + Auflösung von Sparkapitalien, die aus steueraufschiebend behandeltem Einkommen gebildet wurden
 - Ersparnisbildung aus grundsätzlich steuerbarem Einkommen
 - Sonstige Abzüge und Freibeträge (wie bisher)
-
- = Steuerberechnungsgrundlage

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Schulden das Nettovermögen reduzieren, d. h. die Aufnahme von Schulden ist als Ersparnisauflösung zu betrachten, wogegen die Schuldentilgung einer Ersparnisbildung gleichkommt. Als Konsequenz der Sparbereinigung empfiehlt der Verfasser, private Kapitalgewinne auf Sparanlagen (nicht aber auf Konsumgütern) zu besteuern.

Dieses Grundmodell überprüft der Verfasser anhand der Konkretisierungen des Leistungsfähigkeitsprinzips in den Bereichen Steuergut, Steuerobjekt, Steuerberechnungsgrundlage, zeitliche Bemessung, Steuerprogression und steuerliche Behandlung des Existenzminimums.

Steuergut der heutigen Besteuerung ist das Einkommen. Die Einsicht, dass das Einkommen die am besten geeignete Manifestation der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Individuums sei, ist bezogen auf die Schweiz eine Entwicklung der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und löste die Vermögenssteuer in ihrer Rolle als wichtigste Steuer sukzessive ab. Bei einer definitiven Sparbereinigung ist allerdings nicht das Einkommen das Steuergut, sondern der Konsum resp. die Einkommensverwendung. Eine solche, vom Steuersubjekt losgelöste definitive Sparbereinigung lässt sich nach der Auffassung des Verfassers nicht mit den im Schweizer Einkommenssteuerrecht erfolgten Konkretisierungen vereinbaren. Bei der befristeten Sparbereinigung profitiert das Steuersubjekt von einem Steueraufschub bis zum Zeitpunkt der Ersparnisauflösung oder bis zum Austritt aus der Steuerpflicht; das unversteuerte Einkommen bleibt jedoch der Besteuerung bei demjenigen Individuum verhaftet, dem die Einkünfte zufließen. Es resultiert im Grundsatz eine zeitlich verzögerte Besteuerung des Einkommens.

Da das Einkommen auch Steuerobjekt und Steuerberechnungsgrundlage ist, analysiert der Verfasser zunächst

den im schweizerischen Steuerrecht verwendeten Einkommensbegriff. Das DBG kennt das Prinzip der Besteuerung des Gesamtreineinkommens, mit der ausdrücklich statuierten Steuerfreiheit der privaten Kapitalgewinne aber auch eine gewichtige Durchbrechung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zwar gilt im schweizerischen Einkommenssteuerrecht das Prinzip, dass das zugeflossene Reineinkommen besteuert wird und die Einkommensverwendung nicht von der Berechnungsgrundlage abgezogen werden darf. Allerdings wird – wie der Verfasser detailliert darlegt – auch dieses Prinzip durchbrochen: Aufwendungen für die 1. und 2. Säule der Altersvorsorge vermindern die Berechnungsgrundlage, Arbeitgeberbeiträge werden der Berechnungsgrundlage des Arbeitnehmers nicht zugerechnet, bestimmte Beträge der gebundenen Selbstvorsorge können von der Berechnungslage abgezogen werden, und Einlagen in rückkaufsfähige Lebensversicherungen und Zinsen auf Sparkapitalien sind abziehbar. Letztere allerdings in derart eng begrenztem Umfang, dass es nicht zur beabsichtigten Begünstigung des Vorsorgesparens kommt, weil der abziehbare Betrag bereits mit den Krankenversicherungskosten ausgeschöpft ist.

Der Verfasser zeigt auf, dass die (obligatorische und überobligatorische) berufliche Vorsorge sowie die gebundene Selbstvorsorge bereits nach geltendem Recht befristet sparbereinigt besteuert werden, allerdings nicht aus Leistungsfähigkeitsüberlegungen, sondern aus Gründung des verfassungsrechtlichen Gebots der Förderung des Vorsorgesparens. Die Vorsorgebeiträge sowie die erwirtschafteten Zinserträge werden unversteuert angespart und erst bei Bezug besteuert. Die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung dieses sparbereinigten Teils belegt der Verfasser anhand einer Gegenüberstellung der durchschnittlichen jährlichen BVG-Beiträge, der Nettokapitalerträge und der jährlichen privaten Ersparnisse.

Bei einer befristeten Sparbereinigung, wo für das gesparte Einkommen bis zur konsumtiven Verwendung oder bis zum Austritt aus der Steuerpflicht ein Steueraufschub gewährt wird, wird im Ergebnis noch immer das Reineinkommen des Steuersubjekts besteuert, allerdings mit einer Einschränkung: Die Verzinsung des gesparten Einkommens wird nicht besteuert, soweit diese einer marktüblichen Verzinsung entspricht – vom Verfasser als beschränkte Zinsausnahme bezeichnet. Angesparte Kapitalerträge werden – anders als bei der herkömmlichen Einkommenssteuer – nicht jährlich besteuert; erst bei Auflösung des Sparkapitals erfolgt eine Besteuerung des gesparten Kapitals sowie der angesparten Kapitalerträge. Anhand von Modellrechnungen zeigt er, dass der Barwert der Gesamtsteuer im sparbereinigten Modell niedriger ist als der Barwert der Gesamtsteuer im herkömm-

lichen Modell. Mit dem Steueraufschub zufolge Sparbereinigung verzichtet der Fiskus zunächst auf seinen Nutzen. Er muss sich seine Finanzmittel am Kapitalmarkt beschaffen und zum Marktzins verzinsen. Dem Fiskus entgeht modellmässig ein Nutzen in der Höhe des Marktzins. Kann das Steuersubjekt auf dem angesparten Kapital eine Verzinsung in der Höhe des Marktzins erwirtschaften, bleibt der erwirtschaftete Zins auf dem angesparten Kapital unbesteuert. Liegt die Verzinsung unter dem Marktzins, reduziert sich das Steuerguthaben für den Fiskus um die Abweichung zum Marktzins. Liegt die Verzinsung hingegen darüber, erhöht sich sein Steuerguthaben.

Die Beschränkung der Zinsausnahme bezieht sich nicht nur auf die Höhe des Marktzins, sondern auch auf die Kapitalerträge, die auf dem gesparten Kapital anfallen, welches aus steuerbarem Einkommen gebildet wurde. Der Verfasser führt zur Erläuterung als Beispiel den reichen Erben an, welcher auf seinem geerbten Vermögen von CHF 1 Mia. einen Kapitalertrag in der Höhe des Marktzins – es wird von 5 % ausgegangen – erzielt. Diese 5 % Kapitalerträge unterliegen der Einkommensbesteuerung. Spart der Erbe die Erträge an, wird die Besteuerung jedoch aufgeschoben. Von der Besteuerung ausgenommen sind nur jene in der Höhe der marktüblichen Verzinsung anfallenden Zinsen, welche auf den angesparten Zinsen anfallen. Diese beschränkte Zinsausnahme ist keine generelle Freistellung des Kapitaleinkommens, sondern will – wie Schumpeter es im eingangs erwähnten Zitat nennt – eine zweimalige Besteuerung des Ertrags aus dem Sparen vermeiden.

Nach Meinung des Verfassers ist die beschränkte Zinsausnahme unvereinbar mit dem vom Schweizer Gesetzgeber statuierten Gesamtreineinkommensbegriff. Allerdings sieht er im steuerlichen Effizienzgebot und im Verfassungsauftrag zur Förderung des Sparens für die Selbstvorsorge (Art. 111 Abs. 4 BV) rechtliche Ansätze für eine Begründung der beschränkten Zinsausnahme. Gestützt darauf räumt der Verfasser dem Gesetzgeber die Kompetenz ein, das Leistungsfähigkeitsprinzip, welches eine vollumfängliche Zinsbesteuerung verlangt, dahingehend einzuschränken. Der Verfasser sieht sich in seiner Meinung durch den Umstand bestärkt, dass der Gesetzgeber im Bereich der Vorsorge Regelungen getroffen hat, die im Ergebnis einer Zinsausnahme weitgehend gleich kommen, und gelangt zum Schluss, dass die beschränkte Zinsausnahme in den Augen des Gesetzgebers eine zulässige Einschränkung des Leistungsfähigkeitsprinzips zur Verfolgung anderer verfassungsmässiger Ziele darstelle.

Durch die zeitlich verschobene Besteuerung in der Sparbereinigung wird das Periodizitätsprinzip verletzt. Daraus, dass in der Schweizer Steuerordnung Einkommen in

bedeutendem Umfang zeitlich verschoben besteuert wird – vorab im Bereich der beruflichen Vorsorge –, leitet der Verfasser ab, dass der Gesetzgeber den entstehenden Zinseffekt nicht als Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips werte.

Wichtig ist sodann die Aussage des Verfassers, dass sich ein progressiver Steuertarif mit der Sparbereinigung vereinbaren lasse. Unter Hinweis auf die starke Verankerung der Steuerprogression im schweizerischen Steuerrecht schlägt er denn auch, anders als andere Autoren wie z. B. Rose oder Elicker, vor, den progressiven Tarif beizubehalten und unerwünschte Progressionseffekte mittels geeigneter Tarifgestaltung zu vermeiden. Insbesondere gilt dies für den Fall, wo Vermögen über viele Jahre hinweg angespart wurde und dann bei Austritt aus der Steuerpflicht zur Besteuerung gelangt. Eine Besteuerung mit einem hohen Steuersatz zufolge des Progressionseffekts in dieser Steuerperiode würde dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen. Mit dem Hinweis auf die ähnlichen Überlegungen, welche der heute geltenden Besteuerung von Kapitalabfindungen für wiederkehrende Leistungen nach Art. 37 DBG und von Kapitalleistungen aus Vorsorge nach Art. 38 DBG zugrunde liegen, überlässt der Verfasser die konkrete Ausgestaltung des Tarifs dem Gesetzgeber. Zusammenfassend kommt der Verfasser zum Schluss, dass eine befristete Sparbereinigung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sei.

3.4 Umsetzungsfragen

Aus Gleichbehandlungsgründen schlägt der Verfasser vor, den persönlichen Geltungsbereich der befristeten Sparbereinigung auch auf in der Schweiz beschränkt Steuerpflichtige (und auf quellensteuerpflichtige Personen) auszudehnen. Dass dabei etliche Praktikabilitätsprobleme entstehen, ist er sich bewusst. So empfiehlt er aus Praktikabilitätsgründen, für den inländischen Sparabzug nur Investitionen in inländische Werte, die ihrerseits nach Art. 4 f. DBG eine beschränkte Steuerpflicht in der Schweiz begründen (Geschäftsbetriebe, Betriebsstätten, Grundstücke, Forderungen, die durch Grund- oder Faustpfand auf schweizerischen Grundstücken gesichert sind), zu berücksichtigen. Dies mag für bestimmte Einzelfälle ein konzeptionell vertretbarer Ansatz sein, führt aber aus Sicht der Schreibenden in anderen Fällen zu fragwürdigen Ergebnissen: Eine im grenznahen Ausland wohnhafte Person erwirtschaftet ihr gesamtes Einkommen mit einer in der Schweiz ausgeübten selbständigen Tätigkeit. Investiert sie einen Teil des Einkommens in den schweizerischen Geschäftsbetrieb, kann sie den Sparabzug geltend machen und wird im Ergebnis gleich behandelt wie ein im Inland ansässiger Steuerpflichtiger. Investiert sie diese Mittel stattdessen in eine

von ihr gehaltene schweizerische Kapitalgesellschaft, kann sie den Sparabzug nicht geltend machen, jedenfalls dann nicht, wenn sie daraus lediglich Dividendeneinkünfte erzielt. Fraglich ist, ob die Person einen Steuerabzug geltend machen könnte, wenn sie in der Kapitalgesellschaft zugleich angestellt wäre und dadurch eine begrenzte Steuerpflicht im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. a DBG und Art. 4 Abs. 2 lit. a StHG begründen würde. Bereits dieses einfache Beispiel zeigt, dass die Krux im Detail liegt und dass die Auswirkungen eines Wechsels zu einer sparbereinigten Einkommensbesteuerung im grenzüberschreitenden Verhältnis in einem nächsten, den Rahmen der vorliegenden Arbeit allerdings sprengenden Schritt detailliert ausgeleuchtet werden müssen.

Der Verfasser geht für seine weiteren Überlegungen von der Prämisse aus, dass eine sparbereinigte Einkommenssteuer mit den geltenden Doppelbesteuerungsabkommen vereinbar sei, und erörtert Massnahmen, um die Sparbereinigung auch im grenzüberschreitenden Verhältnis umsetzen zu können.

Wird das schweizerische Einkommen eines im Ausland Ansässigen in der Schweiz sparbereinigt besteuert, d. h., wird die Besteuerung teilweise oder gar vollständig aufgeschoben, ergeben sich Probleme bei der Anrechnung der schweizerischen Steuer im Wohnsitzstaat, denn anzurechnen ist die tatsächlich erhobene und nicht die aufgeschobene Steuer. Diesbezüglich schlägt der Verfasser vor, dem beschränkt Steuerpflichtigen ein Wahlrecht einzuräumen, wonach er in der Schweiz eine Besteuerung nach der traditionellen Methode verlangen kann. Alternativ dazu empfiehlt er die Aushandlung neuer DBA-Regeln, nach denen der Wohnsitzstaat die fiktive schweizerische Steuerlast, die sich vor einem Sparabzug ergibt, anrechnet. Dass das Wahlrecht eine nicht gänzlich befriedigende Lösung ist, räumt der Verfasser unumwunden ein, und dass das Aushandeln neuer DBA-Regeln ein steiniger Weg ist, bedarf keiner langen Erläuterung.

Erzielen inländische Steuerpflichtige ausländisches Einkommen und hat der Quellenstaat das alleinige Besteuerungsrecht, müssen auch dieses Einkommen und die damit allfällig gebildeten Ersparnisse in die interne Einkommensbesteuerung integriert werden. Übersteigt die Ersparnisbildung das in der Schweiz steuerbare Einkommen und kann somit nur ein Teil des Sparbetrags steuerwirksam abgezogen werden, so ist der restliche Betrag nach Meinung des Verfassers bei der späteren Ersparnisauflösung resp. bei Austritt aus der Steuerpflicht steuerwirksam abzuziehen. Mit anderen Worten: Ein Teil des Einkommens wird sparbereinigt und der Rest traditionell besteuert. Im Gegensatz dazu bildet ausländisches Einkommen, für das abkommensrechtlich die Anrechnungsmethode anzuwenden ist, zusammen mit dem inlän-

dischen Einkommen die Berechnungsgrundlage, von welcher die Ersparnisse abgezogen werden. Die ausländischen Steuern werden im Rahmen der pauschalen Steueranrechnung berücksichtigt. Für die Berechnung des maximalen Anrechnungsbetrags schlägt der Verfasser vor, die schweizerische Steuerlast in traditioneller, nicht sparbereinigter Weise zu berechnen.

Eine konzeptionelle Notwendigkeit der befristeten Sparbereinigung ist nach Auffassung des Verfassers die Wegzugsbesteuerung: Beendet eine in der Schweiz unbeschränkt steuerpflichtige Person ihren steuerrechtlichen Aufenthalt oder gibt sie ihren schweizerischen Wohnsitz auf, wird die bisher aufgeschobene Besteuerung nachgeholt, indem die bisher nicht besteuerten Ersparnisse der Einkommenssteuer unterworfen werden. Diese Wegzugsbesteuerung schränkt die persönliche Freizügigkeit ein. Da Christian Dorenkamp sich im Rahmen seiner Dissertation mit dem Titel «Nachgelagerte Besteuerung von Einkommen» (Berlin 2004) dieses Themas vertieft angenommen hat, beschränkt sich der Verfasser darauf, einige von Dorenkamps Überlegungen wiederzugeben und gestützt darauf zum Schluss zu kommen, dass die Kohärenz der Steuersysteme auch im Lichte der neueren EuGH-Rechtsprechung als Rechtfertigungsgrund für eine Wegzugsbesteuerung im Rahmen der Sparbereinigung angeführt werden könne.

Der vertikalen Steuerharmonisierung folgend müssten auch das StHG und die kantonalen Steuergesetzgebungen eine sparbereinigte Einkommensbesteuerung vorsehen. Diesfalls ergäben sich auch interkantonale Wegzugsbesteuerungsfragen, etwa wenn eine Person im Wegzugskanton Einkommen angespart hat und die Ersparnisse nach einem Kantonswechsel im Zuzugskanton aufgelöst werden. Der Verfasser skizziert als möglichen Lösungsansatz, dass im Zeitpunkt des Kantonswechsels der Umfang des im Wegzugskanton nicht besteuerten Einkommens festgehalten wird und dieser bei Auflösung der Ersparnisse oder bei Austritt aus der Steuerpflicht die Besteuerung nachholen kann. Ein Ansatz, der insbesondere in Fällen, in denen mehrere Kantone involviert sind, ein nicht zu unterschätzendes Mass an Administration mit sich bringen würde.

Schliesslich umreisst der Verfasser noch einige weitere Umsetzungsprobleme der Sparbereinigung wie beispielsweise die Frage, welche Investitionen als Sparanlagen zum Sparabzug berechtigen oder wie Vermögen, welches bei Einführung einer sparbereinigten Einkommenssteuer bereits existiert, in der sparbereinigten Einkommenssteuer zu berücksichtigen ist, und dass bei Austritt aus der Steuerpflicht aufgrund des Steueraufschubs in früheren Jahren erhebliche Steuerbeträge fällig werden können, für die Stundungsmöglichkeiten und Siche-

rumsmassnahmen gewünscht oder erforderlich sein können.

vorliegenden Arbeit aufzubauen und ebenso wertvolle theoretische Grundlagenarbeit zu liefern.

4 Würdigung

Die Sparbereinigung ist ein Postulat, welches lange überwiegend von Ökonomen vertreten wurde. Der Verfasser trägt diesem Aspekt auch bei seinen verfassungsrechtlichen Überlegungen profund Rechnung, indem er die volkswirtschaftlichen Überlegungen zur allokativ optimalen Besteuerung in den verfassungsrechtlichen Kontext stellt und den Grundsatz der allokativ optimalen Besteuerung herausarbeitet. Sodann hat es der Verfasser unternommen, die zu diesem Themenkreis 2004 in Deutschland erschienene, hervorragende Dissertation von Christian Dorenkamp zu verarbeiten und dem schweizerischen Leser zugänglich zu machen.

Die vorliegende Schrift leistet zudem auch einen wertvollen Beitrag zu Fragen der Konkretisierung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, so auch etwa zu der im schweizerischen Einkommenssteuerrecht verankerten Steuerprogression.

Es ist das Verdienst der vorliegenden Schrift, das verfassungsrechtliche Fundament für eine Diskussion über die Modifikation der Einkommensbesteuerung geliefert zu haben. Zudem zeigt der Verfasser, ausgehend vom heutigen Wortlaut des DBG, anhand eines konkreten Änderungsvorschlags im Schlussteil auf, dass die Einkommensbesteuerung weitgehend konsumorientiert ausgestaltet werden könnte, ohne dass es einer grundsätzlichen Abkehr vom heutigen Einkommenssteuersystem bedürfte. Dass es der Schrift gelingen wird, die in Deutschland seit längerem geführte Diskussion über eine Konsumorientierung der Einkommensbesteuerung auch in der Schweiz zu intensivieren, ist zu hoffen. Jedenfalls liefert die Dissertation wertvolle Denkanstösse für eine der zwei Arten der Konsumorientierung. Nach Meinung der Schreibenden werden, entgegen der Auffassung des Verfassers, in einer Grundsatzdiskussion jedoch zunächst beide Arten der Konsumorientierung vertieft zu diskutieren und deren Vorzüge und Schwächen einander gegenüberzustellen sein.

Dass ein Einkommensbesteuerungskonzept nicht bloss den internrechtlichen Vorgaben standhalten muss, sondern auch in den Kontext der internationalen Besteuerungsparameter der Doppelbesteuerungsabkommen zu setzen und daran zu messen ist, deutet der Verfasser im dritten Teil seiner Schrift an. Es wird Aufgabe weiterer wissenschaftlicher Arbeiten sein, diesbezüglich auf der