

Ökonomische Analyse der geplanten Steuer(teil)befreiungen in der Totalrevision des Alkoholgesetzes (Art.19 E-SpStG)

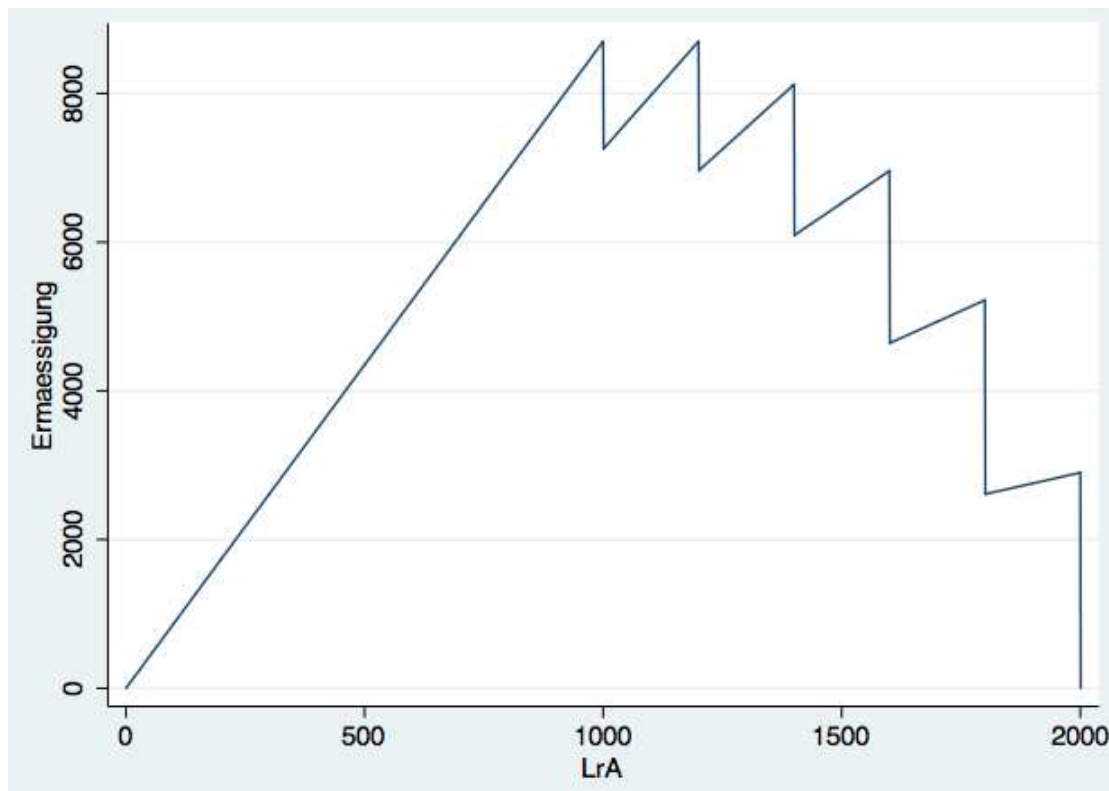
Thomas von Ungern-Sternberg

Faculté des HEC, UNIL

Zusammenfassung: Grundsätzlich soll auf Spirituosen ein einheitlicher Steuersatz von 29 Fr/Liter reiner Alkohol (Fr/LrA) erhoben werden. Für Hersteller von Kleinmengen ist eine gestaffelte Steuer(teil)befreiung vorgesehen:

Produzenten von weniger als 1000 LrA/Jahr soll eine Steuerermässigung von 30% gewährt werden (also 8.70 Fr/LrA). Diese **durchschnittliche** Steuerermässigung sinkt dann schrittweise (alle 200 LrA/Jahr) um jeweils 5% (also 1.45 Fr/LrA). Bei Produktionsmengen von mehr als 2000 LrA/Jahr kommt der volle Steuersatz von 29 Fr/LrA (**auf die gesamte Produktion**) zur Anwendung. Graphik 1 zeigt, wie sich die Steuerermässigung mit der produzierten Menge entwickelt.

Graphik 1



Die Graphik weist vertikale „Sprünge“ auf. Diese sind wie folgt zu erklären: Produziert eine Brennerei statt 1000 nun 1001 Liter, so erhält sie auf die ersten 1000 Liter neu eine Ermässigung von nur 25% anstatt 30%. Der 1001ste Liter „kostet“ die Brennerei

also 1450 Fr an Steuerermässigung (auf die ersten 1000 Liter). Ähnlich sieht es bei 1200, 1400 etc Litern aus. Solche Sprünge in Anreizmechanismen sind prinzipiell zu vermeiden. Kein Brenner wird einsehen, warum ihm knapp **1450 Fr** an Steuerermässigung entgehen sollen, nur weil er statt 1000 nun 1001 Liter produziert hat. Die Sprünge sind geradezu eine schriftliche Einladung, den Behörden **nicht** die wahre Produktionsmenge zu melden.

Produziert eine Brennerei anstatt 1'000 LrA mehr als 2'000 LrA so entgehen ihr dadurch Steuerermässigungen von 8'700 Fr. Es wird so eine Art Armutsfalle im Bereich der Brennereien geschaffen. Den Brennereien wird jeglicher Anreiz genommen, ein auch nur ansatzweise effizientes Produktionsvolumen anzustreben. Ordnungspolitisch gibt es keine Gründe, Kleinherstellern (häufig **Hobbybrennereien**) im Vergleich zu wirtschaftlich effizienteren mittelgrossen Brennereien erhebliche Steuervorteile einzuräumen.

In Anbetracht der Höhe der Ermässigungen ist davon auszugehen, dass die Kleinbrennereien ihre effizienteren, mittelgrossen Konkurrenten vom Markt drängen würden.

Würde den mittelgrossen Brennereien Steuerermässigungen in dieser Grössenordnung eingeräumt, so würden dadurch die grösseren gewerblichen Betriebe in akute Schwierigkeiten geraten.

Die Schweizer Produzenten von Spirituosen haben in den letzten 30 Jahren **massiv** Marktanteile an die ausländische Konkurrenz verloren. Wegen der wesentlich niedrigeren Rohstoff- und Lohnkosten im europäischen Ausland ist die Wettbewerbssituation der noch verbleibenden Schweizer Anbieter sehr prekär. Es wäre wirtschaftspolitisch gefährlich, ihre Situation noch weiter zu verschlechtern, indem sie neu auch noch mit ausländischen Anbietern konkurrieren müssen, welche von den erheblichen Steuerermässigungen nach Art. 19 E-SpStG profitieren. (Am Rande sei angemerkt, dass es für die Schweiz praktisch unmöglich sein wird, zu kontrollieren, ob der importierte Alkohol effektiv von einem Kleinhersteller stammt).

Die Totalrevision des Alkoholgesetzes sollte genutzt werden, um Massnahmen umzusetzen, welche die Konkurrenzsituation **aller** Schweizer Produzenten gegenüber dem Ausland stärkt. Das spezifische Fördern von Kleinherstellern ist dagegen wirtschaftspolitisch höchstens von zweitrangiger Bedeutung. Sollte der Gesetzgeber aus politischen Gründen trotzdem daran festhalten, spezifische Massnahmen für Kleinhersteller zu ergreifen, so sind 2 Kriterien unbedingt zu beachten:

- es muss dafür gesorgt werden, dass möglichst **keine** ausländischen Anbieter in den Genuss der Steuervergünstigungen kommen.
- die subventionierten Spirituosen sollten **möglichst wenig in den direkten Wettbewerb** mit der Produktion kommen, auf die der volle Steuersatz gezahlt wird.

Eine Möglichkeit, diese beiden Ziele zu erreichen, wäre, ausschliesslich diejenige Produktion von Kleinherstellern steuerlich zu begünstigen, welche **direkt beim Hersteller an den Endverbraucher verkauft wird**. Alle Lieferungen an den Zwischenhandel, **inkl. Gastgewerbe**, würden also dem vollen Steuersatz unterliegen. Der Miteinbezug des Gastgewerbes ist deshalb wichtig, weil ein bedeutender Anteil der Spirituosen in Restaurants, Gaststätten etc. konsumiert wird. Würde man die steuerermässigten Spirituosen auch im Gastgewerbe zulassen, so würde dies zu einem sehr intensiven Preiswettbewerb zwischen unterschiedlich besteuerten Waren führen, in dem die mittelgrossen und grösseren gewerblichen Brennereien kaum mithalten können.

Ökonomische Analyse der geplanten Steuer(teil)befreiungen in der Totalrevision des Alkoholgesetzes (Art.19 E-SpStG)

Thomas von Ungern-Sternberg
Faculté des HEC, UNIL

0 Einleitung

Grundsätzlich soll auf Spirituosen ein einheitlicher Steuersatz von 29 Fr/Liter reiner Alkohol erhoben werden. (Im Weiteren verwenden wir der Einfachheit halber die Schreibweise 29 **Fr/LrA**).

Für Hersteller von Kleinmengen ist in Art. 19 E-SpStG eine gestaffelte Steuerteilbefreiung vorgesehen: Bei einer Jahresproduktion von weniger als 1000 LrA/Jahr soll eine Steuerermässigung von 30% gewährt werden (also 8.70 Fr/LrA). Diese **durchschnittliche** Steuerermässigung sinkt schrittweise (alle 200 LrA/Jahr) um jeweils 5% (also 1.45 Fr/LrA). Bei Produktionsmengen von mehr als 2000 LrA/Jahr kommt der volle Steuersatz von 29 Fr/LrA (**auf die gesamte Produktion**) zur Anwendung.

In Anbetracht der internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz eingegangen ist (GATT, WTO, EU), muss diese Lösung sowohl auf inländische wie auch auf ausländische Hersteller angewendet werden. Die sich daraus ergebenden Wettbewerbsverzerrungen sind für die inländischen gewerblichen Hersteller von grosser Bedeutung.

Die Botschaft enthält kaum Hinweise, welche Ziele mit der Steuerermässigung für Kleinhersteller erreicht werden sollen. Es scheint hauptsächlich um **Verteilungsaspekte** zu gehen: Man will gewissen Kleinherstellern steuerlich unter die Arme greifen. Die **Anreizeffekte**, welche von dieser Massnahme zu erwarten sind, werden in der Botschaft kaum diskutiert.

Ökonomen gehen davon aus, dass jeder Eingriff in den Preismechanismus eingehend daraufhin geprüft werden sollte, welche Anreize sich daraus für die Marktteilnehmer ergeben. Dieser Frage gehen wir im ersten Abschnitt unserer Arbeit nach.

In einem zweiten Abschnitt wenden wir uns der Frage zu, inwieweit die Steuerermässigung den Wettbewerb zwischen Gross-, Mittel- und Kleinherstellern verfälscht. Es wäre ein Fehler, sich dabei nur auf **Inländer** zu beschränken. Es muss vielmehr explizit der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Schweizer Hersteller in ihrer Existenz gefährdet werden, wenn sie mit **Ausländern** im Wettbewerb stehen, welche neben ihren wesentlich niedrigeren Rohstoff- und Lohnkosten neu auch noch von erheblichen Steuervergünstigungen in der Schweiz profitieren.

Im dritten Abschnitt wollen wir uns kurz einige Gedanken machen, in welche Richtungen der bestehende Vorschlag eventuell überarbeitet werden könnte.

I Anreizwirkungen.

I. a. Die Ausgangssituation

Im geltenden Recht (aus dem Jahr 1932) werden insbesondere den **Rohstoffproduzenten** Steuerprivilegien eingeräumt: Als sogenannter „**Kleinproduzent**“ gilt, wer inländisches Eigengewächs und selbstgesammeltes inländisches Wildgewächs zur Spirituosenverarbeitung bei einem **Lohnbrenner** bringt. Er erhält auf den ersten 30 LrA/Jahr eine Steuerermässigung von 30%. **Landwirte** geniessen volle Steuerfreiheit auf Spirituosen für den Selbstverbrauch innerhalb gewisser Grenzen (aber mit einer absoluten Obergrenze von 45 LrA/Jahr). Diese wird auch dann gewährt, wenn die eigentliche Produktion des Alkohols (das Brennen) von Dritten (Lohnbrenner) ausgeführt wird.

Mitunter diese Regelungen haben dazu geführt, dass es in der Schweiz eine sehr grosse Anzahl von **sehr** kleinen „Produzenten“ gibt, welche Kleinstmengen „produzieren“, um in den Genuss von Steuerermässigungen zu kommen. Das System verursacht dementsprechend einen beachtlichen Verwaltungsaufwand.

I.b. Der neue Ansatz

Im neuen Gesetz gilt nur noch **der Brenner** als Produzent. Steuerpflichtig ist der **Hersteller** und dieser ist definiert als:

„*Hersteller*: Person, die auf eigene Rechnung oder im Auftrag Dritter Spirituosen oder Ethanol herstellt;“

Dies führt zu einer bedeutenden Akzentverschiebung. Der Kleinbauer, der das Obst seines Hochstammbaumes zu einem wirtschaftlich effizienten Lohnbrenner bringt (mehr als 2'000 LrA/Jahr), kann mit keinerlei Steuervergünstigung rechnen (da ja sein „Hersteller“ die Maximalgrenze von 2'000 LrA/Jahr überschreitet). Umgekehrt könnte ein hypothetischer Grossbetrieb, der seine Ernte an 10 Kleinbrennereien liefert und so 10'000 LrA/Jahr herstellen lässt, von einer Steuerermässigung von 87'000 Fr profitieren.

Man kann alle möglichen mehr oder weniger stichhaltigen Argumente vorbringen, warum gewisse Formen von Landwirtschaft geschützt bzw. privilegiert werden sollten. Es ist wesentlich schwerer zu rechtfertigen, warum ineffiziente kleine **Brennereien**, deren Anlagen nur ein paar Wochen im Jahr in Betrieb sind, von steuerlichen Privilegien profitieren sollten. Es scheint ganz im Gegenteil durchaus plausibel, dass grössere Brennereien – zumindest was die Energieeffizienz angeht – wesentlich **ökologischer** sind. Auch sollte aus der Perspektive des sparsamen Umgangs mit Ressourcen möglichst vermieden werden, dass grosse Kapazitäten aufgebaut werden, welche dann nur ein paar Wochen im Jahr verwendet werden.

Es ist wichtig, diese zentrale Eigenschaft des neuen Gesetzes nie aus dem Auge zu verlieren. All die Argumente, warum man gewisse Formen der landwirtschaftlichen Produktion privilegieren sollte, sind für unsere Analyse hier kaum relevant. Die gleiche ökologisch mehr oder weniger wertvolle Produktion wird nur dann steuerlich

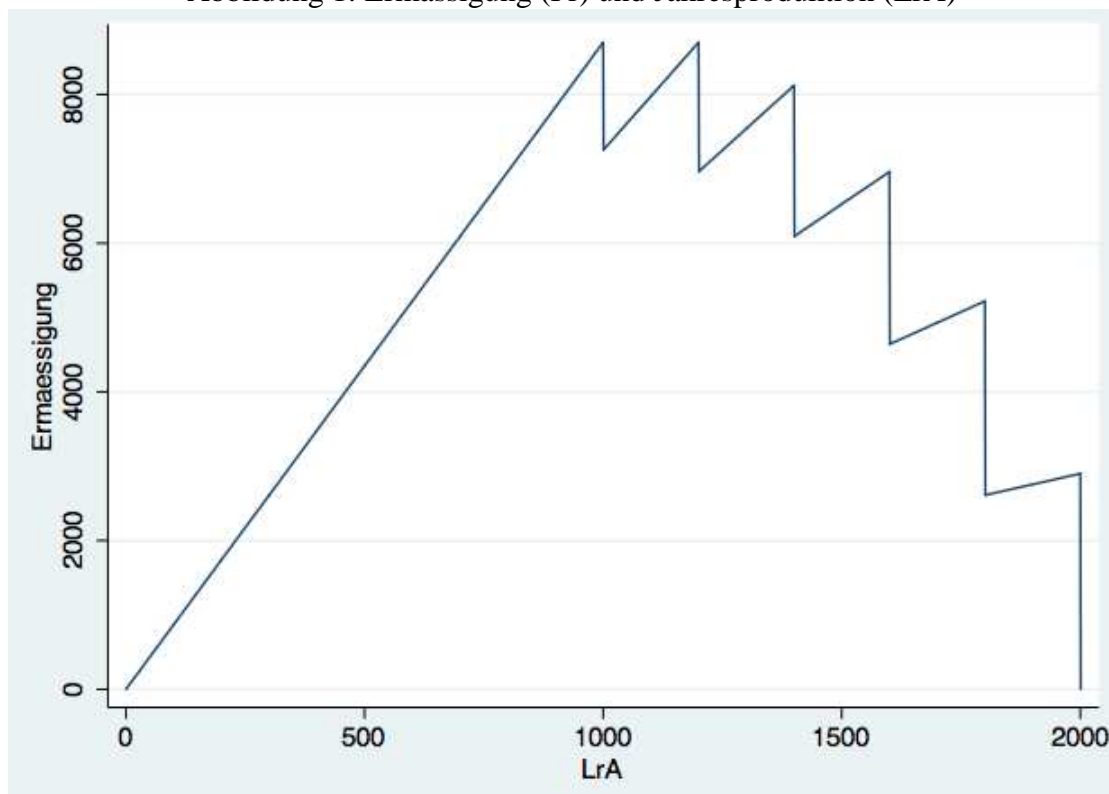
begünstigt, wenn sie von einer ineffizient kleinen Brennerei verarbeitet wird. Wendet der Bauer sich an eine wirtschaftlich effiziente Brennerei, so ist es mit den Steuerprivilegien vorbei.

I.c. Produktionsmenge

Abbildung 1 stellt dar, wie sich (gemäss Gesetzesvorschlag) der Gesamtbetrag der Steuerermässigung mit der produzierten Menge entwickeln soll.

Erst steigt er linear (8.70 Fr/LrA) mit der Produktionsmenge. Er erreicht sein Maximum bei einem Ausstoss von 1'000 LrA/Jahr (8'700 Fr). Dann sinkt er Sprungweise und mit Zickzackbewegungen und kommt bei einem Ausstoss von 2'001 LrA/Jahr wieder bei Null an.

Abbildung 1: Ermässigung (Fr) und Jahresproduktion (LrA)



Die Entwicklung von null bis 1'000 LrA/Jahr ist leicht zu interpretieren. Sie bedeutet, dass der Gesetzgeber Kleinbrennereien gegenüber grösseren Anbietern (mehr als 2'000 LrA/Jahr) einen Wettbewerbsvorteil einräumen will, welcher sich auf 8.70 Fr/LrA beläuft.

Die darauf folgenden Entwicklungen sind schwerer zu verstehen. Erhöht eine Brennerei ihren Ausstoss um einen Liter von 1000 auf 1001 LrA/Jahr, so führt dies dazu, dass sie auf den ersten 1000 Litern neu nur noch eine Ermässigung von 25% anstatt 30% erhält (also 1.45 Fr/LrA weniger). Durch die Produktion dieses einen zusätzlichen Liters

entgehen ihr also Steuerermässigungen von 1450 Fr¹. Wir gehen davon aus, dass kein Produzent den ökonomischen Sinn einer solchen Staffelung nachvollziehen kann. Solche Sprünge sind geradezu eine schriftliche Einladung, den Behörden **nicht** die wahre Produktionsmenge zu melden.

Der Vorschlag müsste also auf jeden Fall dahin gehend überarbeitet werden, dass alle Diskontinuitäten (Sprünge) in der Steuerermässigung eliminiert werden. Man erreicht dieses Ziel normalerweise, indem man nicht den **durchschnittlichen** sondern den **Grenz-Steuersatz** stufenweise anpasst².

Sogar wenn der Gesetzgeber die Anpassungen vornehmen würde, um das System zu „glätten“, so bleibt eine weitere sehr fragwürdige Eigenschaft: Implizit werden den Brennereien starke finanzielle Anreize gesetzt, nur ineffizient niedrige Mengen zu produzieren. **Einem „mittelgrossen“ Hersteller entgehen 8'700 Fr/Jahr an Steuerermässigung, wenn er anstatt 1'000 LrA/Jahr mehr als 2'000 LrA/Jahr brennt.**

Zusammenfassend werden mit dem Vorschlag also folgende Ziele erreicht:

Ineffizienten kleinen Brennereien werden erhebliche Steuerermässigungen gewährt, welche ihnen (eventuell?) erlauben, mit effizienteren Anbietern kostenmässig mitzuhalten.

Ineffizienten kleinen Brennereien werden starke fiskalische Anreize gesetzt, auf ihren ineffizient niedrigen Produktionsniveaus zu verharren.

Mittelgrossen Brennereien (insbesondere zwischen 1000 und 2000 LrA/Jahr) werden starke fiskalische Anreize gesetzt, ihr Produktionsniveau zu drosseln, um so wieder in den Genuss der Steuerermässigungen zu kommen.

I.c.1. Würdigung

Wir halten diese Entwicklungen aus einer Reihe von Gründen für sehr bedenklich:

1) Man kann als gute erste Approximation einen Grossteil der Kleinbrenner als reine „Hobbybrenner“ bezeichnen. Gemäss Statistiken der EAV gibt es zurzeit in der Schweiz knapp 1'500 solche Kleinbrennereien mit einer Jahresproduktion von weniger als 1'000 LrA/Jahr (Siehe Tabelle 1, nächste Seite). Gut 1'300 (d.h. über 80%) davon bringen es auf nicht einmal 400 LrA/Jahr. Im Durchschnitt brennen diese Kleinbrennereien **weniger als 100 LrA/Jahr**. Man kann darüber diskutieren, wo genau die Grenze zum reinen Hobbybrenner liegt. Unbestreitbar ist, dass ein Grossteil der Steuervergünstigung solchen „Hobbyunternehmen“ zu gute kommen wird.

Aus der Tatsache, dass die „Hobbybrenner“ zurzeit nur sehr geringe Mengen produzieren, sollte keinesfalls geschlossen werden, dass sie das Marktgeschehen nicht entscheidend beeinflussen könnten. Dazu ein Gedankenexperiment: zurzeit produzieren die 1329 kleinen nicht-gewerblichen Betriebe insgesamt nur 87'619 LrA/Jahr, im

¹ Bei 1200, 1400, 1600, 1800 und 2000 Liter beobachtet man ähnliche (aber grössere) Sprünge.

² Bei der Einkommenssteuer werden, um solche „Sprünge“ zu vermeiden, immer nur die Grenzsteuersätze angepasst.

Durchschnitt also nur gerade 66 LrA/Jahr pro Betrieb. Würden diese Betriebe auf die Steuer(teil)begünstigungen reagieren, indem sie im Durchschnitt ihre Produktion um nur 100 LrA/Jahr zu erhöhen, so würde der Markt mit zusätzlichen **133'000 LrA/Jahr** belastet. Dies entspricht immerhin fast **7%** des inländischen Produktionsvolumens!

Wir wollen mit diesem Zahlenbeispiel nicht suggerieren, dass eine solche Entwicklung stattfinden wird. Es bringt aber klar zum Ausdruck, dass auf dem Markt erhebliche Überkapazitäten vorhanden sind und sich das Produktionsvolumen der Kleinbrennereien bei entsprechenden finanziellen Anreizen **empfindlich** erhöhen könnte.

Tabelle 1

| | nicht gewerbliche Produktion | | | | gewerbliche Produktion | | | |
|--------------------|------------------------------|------|------------|------|------------------------|------|------------|------|
| | Betriebe | | Liter r.A. | | Betriebe | | Liter r.A. | |
| 0-400 L.r.A. | 1'266 | 85% | 44'985 | 5% | 64 | 37% | 10'759 | 1% |
| 0-1'000 L.r.A. | 1'329 | 89% | 87'619 | 9% | 114 | 67% | 43'413 | 4% |
| 1'000-2'000 L.r.A. | 54 | 4% | 75'939 | 8% | 20 | 12% | 28'869 | 3% |
| > 2'000 L.r.A. | 109 | 7% | 758'856 | 82% | 37 | 22% | 993'725 | 93% |
| Total | 1'492 | 100% | 922'413 | 100% | 171 | 100% | 1'066'007 | 100% |

2) Es muss festgehalten werden, dass die inländischen Hersteller in den letzten Jahrzehnten einem erheblichen Wettbewerbsdruck aus dem Ausland ausgesetzt waren, der zu schmerzhaften Anpassungsprozessen geführt hat (dazu weiter unten noch mehr). Wer Erfolg haben wollte, musste seine Produktion erheblich rationalisieren.

Nun sollen mit der Totalrevision ausgerechnet diejenigen Anbieter steuerlich bevorzugt werden, welche auf ihren ineffizienten Produktionsverfahren sitzen geblieben sind. Ineffizienz wird belohnt und Effizienz bestraft. Und die ineffizienten Kleinbrennereien können ihre Steuervorteile auch noch ausnutzen, um den mittelgrossen mit günstigeren Preisen die Kunden abzuwerben!

Dazu einige Zahlen: Es gibt in der Schweiz ungefähr 90 mittelgrosse Lohnbrenner, welche zwischen 2000 und 10 000 LrA/Jahr produzieren. (Vgl. Tabelle 2, nächste Seite). Es ist davon auszugehen, dass diese kostenmässig im Wettbewerb mit den steuerlich begünstigten Kleinbrennereien einen sehr schweren Stand haben würden (siehe weiter unten). Die mittelgrossen Brennereien würden vor der Wahl stehen, sich entweder „gesund zu schrumpfen“ (d.h. ineffizient geringe Mengen zu produzieren und am Tropf des Staates zu hängen) oder ganz vom Markt zu verschwinden.

Tabelle 2: Lohnbrandproduktionen pro Lohnbrenner 2011/12

| | Betriebe | | Gesamtproduktion | |
|----------------------|----------|-------|------------------|--------|
| | Anzahl | (in%) | L.r.A. | (in %) |
| 0-50 L.r.A. | 25 | 8 | 492 | 0.1 |
| 50-100 L.r.A. | 17 | 5 | 1'360 | 0.2 |
| 100-500 L.r.A. | 79 | 24 | 21'470 | 2 |
| 500-1'000 L.r.A. | 49 | 15 | 36'077 | 4 |
| 1'000-2'000 L.r.A. | 54 | 16 | 75'939 | 8 |
| 2'000-5'000 L.r.A. | 62 | 19 | 198'400 | 22 |
| 5'000-10'000 L.r.A. | 28 | 8 | 191'788 | 21 |
| 10'000-20'000 L.r.A. | 17 | 5 | 222'675 | 25 |
| >20'000 L.r.A. | 2 | 1 | 145'992 | 16 |

| | | |
|--------------|-----|---------|
| Anzahl Total | 333 | 894'194 |
|--------------|-----|---------|

Der Gesetzesvorschlag läuft letztendlich darauf hinaus, dass man auf dem Spirituosenmarkt eine Art „Armutsfalle“³ produziert. In der Sozialpolitik mag es gute Gründe geben, warum diese Problematik unausweichlich ist. Auf dem Markt für Spirituosen ist dies nicht der Fall.

Ein erster Schritt, um diese Problematik abzuschwächen, bestünde darin, auf den Ansatz zu verzichten, dass die Steuer(teil)befreiungen de facto „zurückbezahlt“ werden müssen, wenn die Brennereien ihre Produktion von 1'000 auf mehr als 2'000 LrA/Jahr ausweiten. Es würden dann **alle Anbieter auf die ersten 1'000 LrA/Jahr eine Steuerermässigung von insgesamt 8'700 Fr erhalten.**

Was die **inländische** Produktion angeht, so würde eine solche Massnahme keine bedeutenden Zusatzkosten für den Staat verursachen. Es gibt ja nur eine geringe Anzahl von inländischen Produzenten mit einen Jahresausstoss von mehr als 1'000 LrA/Jahr. Da über 80% der in der Schweiz konsumierten Spirituosen importiert werden, müsste aber sehr sorgfältig abgeklärt werden, inwieweit die **ausländischen** Produzenten von einer solchen Massnahme profitieren könnten und welche Steuerausfälle dadurch für den Staat entstehen würden.

An dem Grundproblem, dass die mittelgrossen (und grossen) Anbieter mit Kleinbrennereien in Konkurrenz stehen würden, deren Grenzkosten künstlich um 8.70 Fr/LrA gesenkt wurden, würde eine solche Anpassung jedoch nichts ändern.

II Wie ökonomisch relevant sind die Kosten-Verzerrungen.

Um der Frage nachzugehen, wie stark sich die Steuervergünstigung von 8.70 Fr/LrA auf die verschiedenen Kategorien von Anbieter auswirken wird, muss man sich zuerst ein Bild machen über die Natur des Wettbewerbs auf dem Markt für Spirituosen.

³ Die Armen werden vom Sozialstaat so stark unterstützt, dass ihnen fast jeglicher finanzieller Anreiz fehlt, selber zu arbeiten.

II.a. Der Wettbewerb auf dem Schweizer Markt für Obstbrände

Als (gute) erste Approximation kann man den Markt für Obstbrände wie folgt charakterisieren: Es ist ein Markt mit einer grossen Anzahl vornehmlich kleiner Anbieter, auf dem der **Preiswettbewerb** eine zentrale Rolle spielt. Produktdifferenzierung in der Form von Markennamen ist dagegen nur von zweitrangiger Bedeutung⁴.

II.a.1. Indikatoren zur Bedeutung des Preiswettbewerbs

Wie wichtig der Preiswettbewerb auf dem Markt für Obstbrände ist, erkennt man insbesondere an 3 Merkmalen.

- **Der mengenmässige Anteil der inländischen Produktion auf dem Schweizer Markt für Spirituosen hat in den letzten 30 Jahren massiv abgenommen, von zirka 80% in den 1980er Jahren auf zirka 16% im Jahr 2010⁵.** Hauptgrund für diese Entwicklung ist der Wegfall bedeutender steuerlicher Privilegien⁶ der heimischen Produktion Ende der 1990er Jahre. Vor allem Dank ihrer niedrigeren Produktionskosten haben die ausländischen Anbieter auf dem Schweizer Markt innerhalb kurzer Zeit **erhebliche** Marktanteile erobern können. Auf einem Markt, in dem Produktdifferenzierung und Markentreue eine grosse Rolle spielen, hätte diese Entwicklung nicht so schnell stattfinden können.

- Ein bedeutender Teil der von Privatpersonen konsumierten Obstbrände wird in Restaurant, Bars, Skihütten etc konsumiert. Eine bestimmte Marke wird dabei so gut wie nie bestellt. Der Wirt hat also starke Anreize, sich beim Einkauf (bei gegebener Qualität) an den Anbieter mit dem niedrigsten Preis zu wenden.

- Für industrielle Grosskunden steht der Preis/Leistungsverhältnis im Vordergrund.

Aus unserer Sicht besteht auf diesem Markt die wichtigste Form der Produktdifferenzierung darin, dass sich zumindest gewisse Kunden (aus verschiedenen Gründen) direkt an lokale Anbieter wenden wollen. Dies ist auch einer der wichtigen Gründe, warum auf diesem Markt nach wie vor eine grosse Anzahl von Kleinherstellern (knapp) überleben kann.

Um der Frage nachzugehen, wie stark der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbieterkategorien durch die Steuerermässigungen verzerrt wird, wollen wir uns in einem ersten Schritt nur auf die inländischen Anbieter konzentrieren. In einem zweiten Schritt gehen wir dann auf die (bedeutende) Konkurrenz aus dem Ausland ein.

II.b. Wettbewerb im Inland.

Über die Kostensituation der verschiedenen Anbieterkategorien in der Schweiz stehen uns folgende Informationen zur Verfügung:

⁴ Auf dem Markt für andere Spirituosen wie z.B. Whisky oder Cognac trifft diese Aussage natürlich nicht zu.

⁵ Botschaft S. 1328

⁶ Einführung des Einheitssteuersatzes

Die Rohstoffkosten für Kirsch betragen ungefähr 15 Fr/LrA. Es wird davon ausgegangen, dass diese Rohstoffkosten für die verschiedenen Anbieterkategorien in etwa die Gleichen sind.

II.b.1 Brennkosten: Grosshersteller vs Lohnbrenner

Für einen effizient arbeitenden Grosshersteller (gross für Schweizer Verhältnisse) betragen die reinen Kosten des Brennens (der Brennlohn) ungefähr **2.00 Fr/LrA**.

Die EAV hat uns Stichproben effektiv bezahlter Preise von Lohnbrennern und Brennereien zur Verfügung gestellt. Die Preise schwanken stark. In der Stichprobe lagen sie im Bereich von **3 bis 11 Fr/LrA** mit einem Mittelwert von **7.20 Fr/LrA**.

Die **Kostendifferenz** zwischen Grossherstellern und Lohnbrennern beträgt im Durchschnitt also $(7.20 - 2.00) = \mathbf{5.20 \text{ Fr/LrA}}$. Würde man den Lohnbrennern eine Steuerermässigung von **8.70 Fr/LrA** gewähren, so würde sich ihr **Kostennachteil von 5.20 Fr/LrA** in einen **Kostenvorteil von** $(8.70 - 5.20) = \mathbf{3.50 \text{ Fr/LrA}}$ umwandeln. Es wäre dies eine grobe Verzerrung des Wettbewerbs.

Es kann in einer (sozialen) Marktwirtschaft nicht die Rolle des Staates sein, Effizienzvorteile durch unterschiedliche Steuerbelastungen voll zu kompensieren oder sogar in das Gegenteil umzuwandeln. Schon gar nicht in dem Fall, der uns hier interessiert. Es gibt, wie schon erwähnt, keinerlei ökologische oder andere übergeordnete soziale Argumente, die Lohnbrenner zu bevorzugen.

II.b.2 Brennkosten: Kleinhersteller vs Lohnbrenner

Für die Kleinhersteller sind uns seitens der EAV Zahlenbeispiele und Simulationen zur Verfügung gestellt worden, aus denen zwei Kernaussagen abgeleitet werden können:

- Die Rohstoffkosten liegen auch bei den Kleinproduzenten ungefähr gleich hoch wie bei den grossen gewerblichen Anbietern.
- Was die übrigen Kosten angeht, so bestehen (gemäss den Modellrechnungen) massive Unterschiede.

Man kann diese Modellrechnungen aus zwei Blickwinkeln interpretieren.

Entweder man geht davon aus, dass sie zumindest als erste Approximation der ökonomischen Realität entsprechen. Oder man geht davon aus, dass sie mit der ökonomischen Realität nur wenig zu tun haben. Wir halten den zweiten Ansatz für sinnvoller, wollen aber der Vollständigkeit halber auch den ersten Ansatz durchgehen.

II.b.2.a Die Modellrechnungen entsprechen der Realität.

Die **Fixkosten** (pro LrA) in den Modellrechnungen schwanken zwischen hoch und sehr hoch. In den uns zur Verfügung gestellten Zahlenbeispielen lag der Spitzenwert (nur für die Fixkosten!) bei **12.40 Fr/LrA** (150 L Brennhafen, 10t Rohstoff/Jahr).

Auch die **variablen Kosten** sind extrem hoch. Allein die **Lohnkosten** liegen **im günstigsten Fall (!)** bei knapp 6 Fr /L 40% A = **15 Fr/LrA**.

Welche Schlüsse kann man aus diesen Zahlen (sollten sie der Realität entsprechen) ziehen? Eine Möglichkeit wäre zu sagen: Bei den hohen Kostenunterschieden wird ein Steuerbegünstigung von 8.70 Fr/LrA auch nicht viel ausmachen. Die grossen und mittleren Brennereien würden nach wie vor eine wesentlich günstigere Kostenstruktur haben als die Kleinhersteller. Wir halten diese Perspektive für **nicht** relevant.

Man sollte sich vielmehr die Frage stellen: Welche sozialen Vorteile bringen die Kleinbrennereien, dass unsere Gesellschaft bereit sein sollte, etwa **27Fr/LrA** (**also 20Fr/LrA mehr als bei den mittelgrossen Lohnbrennern**) für so gebrannten Alkohol auszugeben. Die Antwort scheint eindeutig. Es stehen dieser sehr hohen Kostendifferenz **keinerlei** sichtbare soziale Vorteile gegenüber.

Die Produktion von 1'000 LrA/Jahr entspricht gemäss Botschaft in etwa einer 10%igen Beschäftigung⁷. Bei den Kleinbrennern handelt es sich also in aller Regel um reine **Hobbybrenner**. Sollten diese Hobbybrenner tatsächlich bereit sein, mehr als 20 Fr/LrA zusätzlich auszugeben um selbstgebrannte Spirituosen zu haben, so steht ihnen dies in einer Marktwirtschaft natürlich frei. Es ist jedoch schwer ordnungspolitisch zu rechtfertigen, warum der Staat so ineffiziente Produktionsverfahren mit fiskalischen Massnahmen unterstützen sollte.

II.b.2.b Die Modellrechnungen haben mit der Realität nur wenig zu tun.

Die Annahmen, auf denen die Modellrechnungen beruhen, scheinen in mehreren Bereichen nicht der Realität zu entsprechen. Dazu einige Beispiele:

- Es wird in den Modellrechnungen davon ausgegangen, dass die Öfen und Pumpen in 10 Jahren amortisiert werden müssen, und dies obwohl die Anlagen ja den grössten Teil der Zeit unbenutzt herumstehen. Es scheint uns offensichtlich, dass dies viel zu kurz ist. Unsere Vermutung ist empirisch relativ leicht zu überprüfen. Wenn wir Recht haben, sollten bei den nicht-gewerblichen Brennern eine grosse Anzahl Brennöfen herumstehen, die 20 und mehr Jahre alt sind. Die Fixkosten werden also massiv überschätzt!

- Es wird davon ausgegangen, dass der Brenner jeden Brennvorgang 4 Stunden lang beaufsichtigen muss (à 28 Fr/Stunde). Wir gehen davon aus, dass man diesen Prozess wesentlich effizienter gestalten kann. Auch die variablen Kosten werden in diesen Simulationen also viel zu hoch angesetzt!

In Anbetracht der Tatsache, dass wir über keine vernünftigen Schätzungen für die effektiven Kosten der Kleinbrenner verfügen, ist es natürlich auch unmöglich, eine schlüssige Antwort auf die Frage zu geben, ob und wie stark man sie steuerlich begünstigen könnte.

⁷ Botschaft Seite 1364. Genauer: **2'000** LrA entsprechen gemäss Botschaft „einer **20**-Prozentigen-Nebenbeschäftigung“

Da es aber auch kaum Gründe gibt, Hobbyhersteller steuerlich zu subventionieren, scheint es nicht sehr sinnvoll, dieser Frage überhaupt weiter nachzugehen.

II.b.3. Exkurs zum Thema „sunk cost“.

Sollt der Gesetzgeber das Thema doch weiter verfolgen wollen, so gilt es eine wichtige Erkenntnis nicht aus dem Auge zu verlieren:

In einem Wettbewerbsmarkt (und einen solchen haben wir hier) werden die Anbieter zu jedem Preis verkaufen, der ihnen erlaubt, wenigstens ihre **variablen Kosten** zu decken. Die Anschaffungskosten des Brennhafens etc. sind „**sunk cost**“, d.h. es handelt sich um Kosten, welche der Anbieter so oder so tragen muss, ob er nun Spirituosen brennt oder seine Anlage einmottet.

In Anbetracht der erheblichen Kapazitätsüberschüsse auf dem Schweizer Markt (über 3000 Brennereien) wird der Wettbewerb also dazu führen, dass der Preis so lange sinkt, bis die Kleinhersteller gerade noch ihre variablen Kosten decken.

Da diese mit der Steuervergünstigung gegenüber den mittelgrossen Anbietern künstlich um 8.70 Fr/LrA gesenkt werden, ist davon auszugehen, dass die geplante Massnahme effektiv zu einer **erheblichen** Wettbewerbsverzerrung führen könnte. Insbesondere die mittelgrossen Brennereien würden akut in ihrer Existenz gefährdet.

II.b.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man also festhalten: Würden die Lohnbrenner in den Genuss der steuerlichen Begünstigungen kommen, so würde dadurch die Konkurrenz zwischen Lohnbrennern und den grossen gewerblichen Betrieben massiv verzerrt. Dies sollte verhindert werden.

Was die Konkurrenz mit den Kleinbrennereien angeht, so gibt es keinen ersichtlichen Grund, auf fiskalischer Ebenen überhaupt etwas für diese wirtschaftlich sehr ineffizienten Anbieter zu tun. Sollte der Gesetzgeber aber an seinem Vorschlag festhalten, so ist davon auszugehen, dass insbesondere die mittelgrossen Anbieter durch die (subventionierten) Hobbybrenner vom Markt gedrängt werden.

II.c. Wettbewerb mit dem Ausland

Sogar wenn der Gesetzgeber es (aus was auch immer für Gründen) für sinnvoll halten sollte, Schweizer Kleinanbietern so hohe Steuervorteile einzuräumen, so sollte er dabei nicht aus dem Auge verlieren, welche Auswirkungen dies auf die Konkurrenz mit dem Ausland haben wird.

Die Schweizer Hersteller haben – wie schon erwähnt – seit der Marköffnung **massiv** Marktanteile einbüssen müssen (**80%** in den 1980er Jahren, zurzeit noch ungefähr **16%**). Der Konkurrenzdruck aus dem Ausland ist also sehr real. Die Gründe dafür sind einfach: Die Lohn und Rohstoffkosten sind im Ausland um einiges niedriger, und in den Länder Osteuropas wesentlich niedriger. Die starke Aufwertung des Frankens in

den letzten Jahren hat diese schon immer bestehenden Kostendifferenzen noch einmal um (mindestens) 20% erhöht. Schon der Gedanke, den Wettbewerbsdruck auf die Schweizer Produzenten noch weiter zu erhöhen, indem man gewissen Anbietern aus dem Ausland neu einen Steuervorteil von 8.70 /LrA einräumt, scheint uns abwegig.

Dies umso mehr, als es den Schweizer Behörden in vielen Fällen praktisch unmöglich sein dürfte, die effektive Herkunft der Spirituosen zu kontrollieren. Um den Vorschlag umzusetzen, müssen ja nicht nur die **effektiv importierten** Mengen kontrolliert werden. Es muss (genau wie im Inland) geprüft werden, ob diese Importe von einem **Kleinhersteller im Sinne von Art. 19 E-SpStG** stammen. Es müssen also am Ende des Jahres (d.h. **nachträglich**) Dokumente geprüft werden, **wie hoch die Jahresproduktion des ausländischen Herstellers tatsächlich war**. Dabei ist relativ gründlich vorzugehen. Nur so kann verhindert werden, dass sich grössere ausländische Brennereien als Kleinhersteller „tarnen“, um so in den Genuss der (bedeutenden) Steuerermässigung zu kommen.

Wir bezweifeln, dass sich dies mit einem vernünftigen Aufwand überhaupt bewerkstelligen lässt. Es ist sehr schwer, einer Flasche Alkohol anzusehen, in welcher Brennerei der Inhalt tatsächlich gebrannt worden ist. Und es wäre naiv davon auszugehen, dass Urkunden, welche in diesem Zusammenhang von irgendeiner Behörde im Ausland ausgestellt worden sind, in jedem Fall der Realität entsprechen.

Sogar wenn man den Ansatz aus rein inländischen Überlegungen für sinnvoll hält (und wir sehen dafür keine Gründe), so sollte er aus Praktikabilitätsgründen in Bezug auf den Wettbewerb mit dem Ausland dennoch nicht umgesetzt werden.

Will man irgendwelche Steuererleichterungen einführen, so sollte als oberstes Gebot das Prinzip gelten: Es muss auf jeden Fall verhindert werden, dass die Wettbewerbssituation gewisser ausländischer Anbieter durch fiskalische Privilegien in der Schweiz noch weiter gegenüber den inländischen gewerblichen Herstellern verbessert wird. In dem Vorschlag, wie er zurzeit vorliegt, scheint dies nicht der Fall zu sein. Es sollte daher über alternative Lösungsansätze nachgedacht werden.

III Richtlinien für alternative Lösungsansätze

Eine erste Lösung, welche der Gesetzgeber ernsthaft ins Auge fassen sollte, wäre die Idee der differenzierten Steuerermässigung ganz fallen zu lassen. Es bestehen in der Schweizer Landwirtschaftspolitik genug Möglichkeiten, in das Marktgeschehen einzugreifen. Es scheint nicht unbedingt nötig, auch auf dem Markt für Spirituosen noch landwirtschaftspolitisch begründete Massnahmen einzuführen, welche zwangsweise mit einem erheblichen Kontroll- und Verwaltungsaufwand verbunden sind. Der Aufwand steht (zumindest bei dem uns vorliegenden Vorschlag) in keinem Verhältnis mit den zu erwartenden Wirkungen.

Sollte der Gesetzgeber aber dennoch an seiner Absicht festhalten, so sollte systematisch vorgegangen werden. Spezifische Anbietergruppen steuerlich erheblich zu bevorzugen ist ein starker Eingriff in die Prinzipien der Marktwirtschaft. Aus ordnungspolitischen

Gründen wäre es daher wünschenswert, dass Eingriffe dieser Art gründlich gerechtfertigt werden.

Als erstes sollte klar definiert werden, welche Marktteilnehmer bevorzugt werden sollen und warum. Es sollte zumindest qualitativ und eventuell auch ansatzweise quantitativ versucht werden, die schützenswürdigen Interessen explizit aufzuzeigen. Als nächstes sollte dann untersucht werden, ob und inwieweit die vorgegebenen Ziele durch die geplanten Vergünstigungen auch tatsächlich erreicht werden.

Sollte sich der Gesetzgeber entschliessen, gewisse Anbieter steuerlich zu bevorzugen, so gehen aus den obigen Überlegungen m.E. zwei Prinzipien klar hervor.

- Es muss im Rahmen der geltenden Rechtsordnung dafür gesorgt werden, dass **möglichst keine Importe** in den Genuss der reduzierten Steuersätze kommen.
- Es muss möglichst verhindert werden, dass die Schweizer Anbieter, welche den vollen Steuersatz zahlen, direkt von den subventionierten Produkten konkurrenziert werden.

Eine einfache Art, diese beiden Ziele zu erreichen, bestünde darin, nur Spirituosen von Kleinherstellern zu begünstigen, **welche der Endverbraucher direkt beim Hersteller bezieht**.

Das Problem der Importe würde somit relativ einfach gelöst, und der Verwaltungsaufwand bei der Importkontrolle erheblich vereinfacht. Alle Importe (bis auf die üblichen Freimengen des Reisendenverkehrs) würden an der Grenze mit 29 Fr/LrA belastet.

Der Markt für Käufe „direkt ab Hof“ ist ein relativ separater Markt. Die Interferenzen mit dem Markt, auf dem die gewerblichen Anbieter tätig sind, würden sich somit in Grenzen halten.

Um den Kontrollaufwand im Inland zu vereinfachen, könnte man die Hersteller verpflichten, steuerlich vergünstigte Spirituosen nur in speziellen Flaschen zu verkaufen.

Ein heikler Diskussionspunkt würde der Verkauf an das Gastgewerbe sein. Unseres Erachtens sollten hier die üblichen Regeln für Zwischenhändler gelten. Spirituosen, welche an das Gastgewerbe geliefert werden, sollten ohne Ausnahme mit den üblichen 29 Fr/LrA belastet werden. Die im Gastgewerbe konsumierten Spirituosen machen einen zu bedeutenden Anteil des Gesamtmarktes aus, als dass man dort steuerlich begünstigte Ware in den direkten Wettbewerb mit den gewerblich produzierten Spirituosen zulassen könnte.

Es ist schwer, sich Gedanken zu machen, wie ein solches System im Einzelnen ausgestaltet werden sollte, solange man nicht genauer weiss, welche Ziel mit der steuerlichen Begünstigung überhaupt verfolgt werden sollen.

IV Schlussbemerkungen

Die steuerliche Bevorzugung gewisser Anbietergruppen ist ein erheblicher Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen. Jede solche Massnahme sollte vertieft auf ihre Auswirkungen untersucht werden. Im Fall von Art.19 E-SpStG sind insbesondere folgende Auswirkungen zu erwarten:

- Die Tatsache, dass der Gesamtbetrag der Steuerermässigung sich zick-zack-förmig mit der produzierten Menge entwickelt, führt zu starken Anreizen, den Behörden **nicht** die effektiv produzierten Mengen zu melden.
- Erhöht ein Hersteller sein Produktionsvolumen von 1'000 auf mehr als 2'000 LrA/Jahr, so entgehen ihm dadurch die 8'700 Fr/Jahr an Steuervergünstigungen, welche er mit einem Produktionsvolumen von 1'000 LrA/ Jahr erhalten hätte. Es entsteht im Bereich der Brennereien eine Art „Armutsfalle“. Den Brennereien werden fiskalischen Anreize gesetzt ineffizient geringe Mengen zu produzieren.
- Bei den Herstellern, welche von den Steuervergünstigungen profitieren würden, handelt es sich hauptsächlich um Hobbybrennereien. Es ist unklar, mit welchen Argumenten man die steuerliche Bevorzugung ausgerechnet dieser Herstellergruppe rechtfertigen könnte.
- Die Steuer(teil)befreiungen würden den inländischen Wettbewerb stark verzerren. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die mittelgrossen Hersteller von den steuerlich bevorzugten Kleinherstellern vom Markt gedrängt würden.
- Die Schweizer Anbieter haben seit der Marktöffnung in den 1990er Jahren massiv an Marktanteilen verloren. Diese Entwicklung ist insbesondere auf ihre wesentlich höheren Lohn- und Rohstoffkosten zurückzuführen. Es ist davon auszugehen, dass dieser Prozess sich noch weiter beschleunigen wird, wenn die inländischen Hersteller neu mit ausländischen Anbietern im Wettbewerb stehen, welche von den Steuerprivilegien für Kleinhersteller profitieren. Es wird (auch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand) für die Schweizer Behörden kaum möglich sein, das effektive jährliche Produktionsvolumen von Brennereien im Ausland zu kontrollieren.
- Einige dieser Nachteile könnten weitgehend vermieden werden, wenn der Gesetzgeber einen anderen Ansatz wählen würde: Es werden nur diejenigen Produkte von Kleinanbietern steuerlich begünstigt, welche der Endverbraucher direkt beim Hersteller bezieht.

Auch dieser Ansatz würde allerdings zu einem Verwaltungs - und Kontrollaufwand führen, der unseres Erachtens durch die zu erwartenden Vorteile kaum zu rechtfertigen ist. Am sinnvollsten scheint es uns, der Ansatz der Steuer(teil)befreiungen nicht weiter zu verfolgen. Alle Anbieter sollten dem gleichen Steuersatz unterliegen.

Theres Lenggen